

## Voranschlag 2008: Keine Entspannung in der Finanzpolitik

Im Voranschlag 2008 budgetiert der Bundesrat in der ordentlichen Rechnung zwar einen Überschuss von 1,2 Mrd. Franken. Der Voranschlag wird aber durch hohe ausserordentliche Ausgaben von 5,2 Mrd. Franken belastet, so dass ein Defizit von fast 4 Mrd. Franken resultiert. Das Defizit wird über eine Neuverschuldung finanziert. Die Bundesschulden steigen auf 125 Mrd. Franken.

### **Position economiesuisse**

Die Ausweitung der Schuldenbremse, wie sie derzeit vom Bundesrat geplant wird, ist notwendig angesichts der Tatsache, dass auch 2008 wieder hohe Beträge am ordentlichen Haushalt vorbeigehen. Das bestehende enge finanzpolitische Korsett des Bundes kann nur durch wirksame Massnahmen auf der Ausgabenseite gelockert werden. Solche Massnahmen fehlen im Voranschlag 2008 und werden von der systematischen Aufgabenprüfung des Bundesrats erwartet. Der Legislaturfinanzplan, der im Februar 2008 vom Bundesrat verabschiedet wird, sollte die notwendigen Weichen stellen. Die Ausrichtung des Ausgabenwachstums entlang der Teuerung erscheint als unverändert sinnvolle Richtschnur.

6. November 2007

Nummer 22

# dossierpolitik



## Voranschlag 2008: Hohes Defizit und keine Entspannung in Sicht

Legislaturfinanzplan: Februar 2008

Wie immer vor Ablauf einer Legislatur, präsentiert der Bundesrat auch in diesem Jahr lediglich die Finanzplanung für das nächste Jahr in Form des Voranschlags (Budget). Über die längerfristige Finanzplanung entscheidet der Bundesrat zusammen mit der nächsten Legislaturplanung. Legislaturplanung und Legislaturfinanzplan werden für den Februar 2008 erwartet. Provisorische Eckwerte für die weitere Haushaltentwicklung hat der Bundesrat zusammen mit der Verabschiedung des Voranschlags 2008 im Juni vorgelegt.

Ausserordentliche Ausgaben  
erhöhen Neuverschuldung

Der Voranschlag 2008 budgetiert einen Überschuss in der ordentlichen Finanzierungsrechnung von 1,2 Mrd. Franken. Die ordentlichen Einnahmen betragen 58 Mrd., die ordentlichen Ausgaben 56,8 Mrd. Franken. Der Voranschlag ist damit formell schuldenbremskonform. Bei einem nominellen Wirtschaftswachstum von erwarteten 3,4 Prozent steigen die Ausgaben gegenüber dem Voranschlag 2007 um 3,1 Prozent, die Einnahmen um 3,5 Prozent. Merkmal des Voranschlags 2008 sind hohe ausserordentliche Ausgaben von 5,2 Mrd. Franken. Sie fallen neben der ordentlichen Finanzierungsrechnung an und unterstehen nicht der Schuldenbremse. Im Saldo resultiert ein Defizit von fast 4 Mrd. Franken. Das Defizit wird über eine entsprechende Neuverschuldung finanziert. Die Schulden des Bundes steigen auf 125 Mrd. Franken.

In Planung bis 2011:  
Korrektur Ausgabenwachstum

Für die längerfristige finanzielle Entwicklung bis 2011 sieht der Bundesrat jährliche Überschüsse vor. Die Überschüsse werden benötigt, um die Neuverschuldung 2008 wieder zurückzufahren. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, ist eine Korrektur des Ausgabenwachstums im Umfang von 1,8 Mrd. Franken geplant (Abbauvorgabe). Bei Erwartung eines durchschnittlichen nominellen BIP-Anstiegs von 3,1 Prozent bis 2011 wachsen gemäss provisorischer Planung die Ausgaben um jährlich durchschnittlich 3,4 Prozent, die Einnahmen um 3,7 Prozent.

### Voranschlag 2008 im Überblick

	In Millionen Franken			Differenz zu	
	Rechnung 2006	Voranschlag 2007	Voranschlag 2008	VA 2007 absolut	VA 2007 in %
<b>Finanzierungsrechnung</b>					
Ordentliche Einnahmen	54'911	56'011	57'976	1'965	3.5
Ordentliche Ausgaben	52'377	55'107	56'826	1'749	3.1
<b>Ordentliches Finanzierungsergebnis</b>	<b>2'534</b>	<b>904</b>	<b>1'151</b>	<b>247</b>	
Ausserordentliche Einnahmen	3'203	–	230	230	
Ausserordentliche Ausgaben	–	–	5'247	5'247	
<b>Finanzierungsergebnis</b>	<b>5'738</b>	<b>904</b>	<b>–3'867</b>	<b>–4'771</b>	

### Ausgaben

#### Ordentliche Ausgaben

Neue Aufgaben im Bundeshaushalt

Auf der Ausgabenseite weist der Voranschlag 2008 gegenüber dem Voranschlag 2007 eine Zunahme der Mittel von 3,1 Prozent aus (1,7 Mrd. Franken). Rund ein Drittel der Mehrausgaben (551 Mio. Franken) sind auf neue Ausgabenbereiche zurückzuführen. Neue Aufgaben des Bundes umfassen den Härteausgleich der NFA (243 Millionen), die Förderung des Agglomerationsverkehrs (139 Millionen) und die Gleichbehandlung der Fachhochschulstudiengänge im Bereich Gesundheit, Soziales und Kunst (59 Millionen). Einmalige Mehrausgaben fallen im Asylbereich an (110 Mio. Franken).

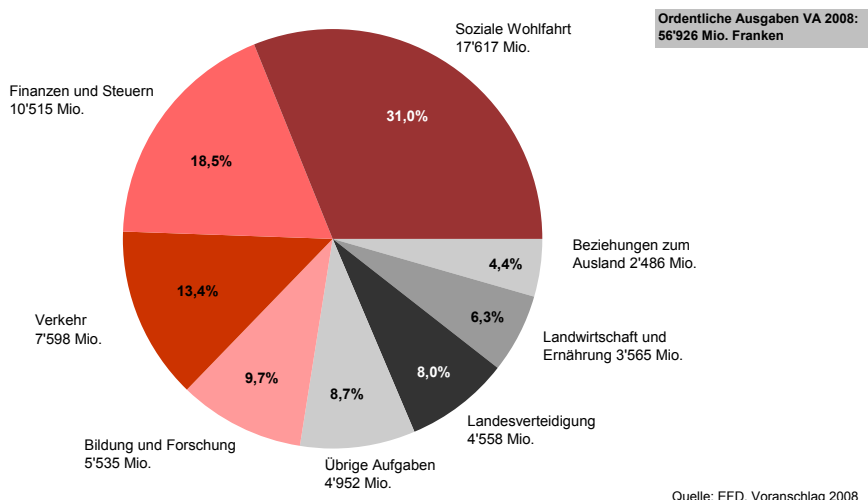
**Ausgabenentwicklung:  
geprägt durch NFA**

Die Ausgabenentwicklung wird teilweise stark beeinflusst von der Einführung der NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Ausgabenentwicklung zwischen Bund und Kantonen). Obwohl Letztere mit Ausnahme des Härteausgleichs haushaltsneutral erfolgt, wird die Ausgabenstruktur in einzelnen Aufgabengebieten infolge der Neuzuteilung der Aufgaben und der neuen Ausgleichsmechanismen zwischen dem Bund und den Kantonen teilweise stark verändert. Unter Ausschluss der NFA-bedingten Anpassungen weisen folgende Aufgabengebiete überdurchschnittliche Wachstumsraten auf: Bildung und Forschung (+6,7 Prozent), Beziehungen zum Ausland (+5,9 Prozent) und Verkehr (+5,1 Prozent).

Die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Aufgabenbereiche zeigt das bekannte Bild (siehe Grafik unten). Der mit Abstand gewichtigste Ausgabenposten ist der Bereich der Sozialen Wohlfahrt, der mit 17,6 Mrd. Franken gegen ein Drittel des gesamten Bundeshaushalts beansprucht. An zweiter Stelle folgt mit Ausgaben von 10,5 Mrd. Franken der Bereich der Finanzen und Steuern, der die Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen (insbesondere Kantonsanteil), die Passivzinsen und die Ausgaben für die Vermögens- und Schuldenverwaltung umfasst. An dritter Stelle folgt der Verkehrsbereich mit Ausgaben von 7,6 Mrd. Franken. Die Bereiche Bildung und Forschung (5,5 Milliarden), Landesverteidigung (4,6 Milliarden) und Landwirtschaft (3,6 Milliarden) folgen.

Der Aufgabenbereich Soziale Wohlfahrt macht beinahe ein Drittel der Bundesausgaben aus. Seit 1990 ist der Anteil der Ausgaben für diesen Bereich markant gestiegen.

**Struktur der Ausgaben nach Aufgabengebieten (2008)**



Die Ausgaben aller Aufgabengebiete wachen im Voranschlag 2008 gegenüber dem Voranschlag 2007 um 3,1 Prozent auf 56,8 Mrd. Franken. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen durch die NFA beträgt der korrigierte Zuwachs 2,7 Prozent. Die grössten Zuwächse sind 2008 für die Bereiche Bildung und Forschung, Beziehungen zum Ausland sowie für den Verkehr vorgesehen.

**Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten**

	In Millionen Franken			Differenz zu VA 2007		
	Rechnung	Voranschlag	Voranschlag	absolut	in %	NFA-korr. %
	2006	2007	2008			
<b>Total Aufgabengebiete (ordentliche Ausgaben)</b>	52'377	55'107	56'826	1'719	3,1	2,7
Soziale Wohlfahrt	16'246	17'340	17'617	277	1,6	2,2
Finanzen und Steuern	9'262	9'726	10'515	789	8,1	1,4
Verkehr	7'409	7'478	7'598	119	1,6	5,1
Bildung und Forschung	4'714	5'199	5'535	336	6,5	6,7
Landesverteidigung	4'216	4'402	4'558	156	3,6	3,4
Landwirtschaft und Ernährung	3'645	3'597	3'565	-32	-0,9	-0,7
Beziehungen zum Ausland –						
Internationale Zusammenarbeit	2'269	2'348	2'486	138	5,9	5,9
Übrige Aufgabengebiete	4'616	5'017	4'952	-64	-1,3	-0,2

Folgende Ausgabenentwicklungen sind in den zentralen Aufgabenbereichen geplant:

Erste Erfolge bei der IV –  
Zusatzkosten beim Asylwesen

– **Soziale Wohlfahrt**

Der Übergang zur NFA hat im Bereich der Sozialen Wohlfahrt spürbare Finanzierungsverschiebungen zur Folge. Die AHV- und die IV-Rechnungen werden finanziell entlastet, da Aufgaben an die Kantone übergehen. Dafür fallen bei der AHV und der IV die Kantone als Finanzierungsträger weg. Im Gegenzug werden die Bundesanteile leicht erhöht: Der AHV-Anteil des Bundes beträgt neu 19,55 Prozent (heute: 16,36 Prozent), der IV-Anteil 37,7 Prozent (heute: 37,5 Prozent). Die AHV und die IV bleiben damit weiterhin die wichtigsten sozialen Ausgabenposten des Bundes. Ohne die NFA-bedingten Anpassungen steigen die AHV-Ausgaben des Bundes um 3,4 Prozent (120 Mio. Franken), bei der IV sinken die Ausgaben um 3,8 Prozent (–140 Mio. Franken); Letzteres als Resultat der Entlastungen der 5. IV-Revision und des Rückgangs der Anzahl Neurenten. Nominell betragen die AHV-Ausgaben des Bundes 9,4 Mrd. Franken, für die IV bezahlt der Bund im nächsten Jahr 3,7 Milliarden. Ein relativ deutliches Ausgabenwachstum erfolgt im Asyl- und Flüchtlingsbereich, wo aufgrund der Einführung des revidierten Asylgesetzes Mehrausgaben von 140 Mio. Franken geplant sind (+17,4 Prozent). Das um die Auswirkungen der NFA korrigierte Ausgabenwachstum des gesamten Bereichs der Sozialen Wohlfahrt soll 2,2 Prozent betragen (370 Mio. Franken).

Die Ausgaben für die AHV und die IV machen zusammen rund drei Viertel der Sozialausgaben im Bundeshaushalt aus. Die Projektionen des Bundesamts für Sozialversicherung erwarten bei der IV nur vorübergehend (bis 2010) leicht rückläufige Ausgaben. Bei der AHV werden die Ausgaben ab 2010 demografiebedingt weit überdurchschnittlich zulegen.

**Entwicklung der Ausgaben: Soziale Wohlfahrt**

	In Millionen Franken			Differenz zu VA 2007		
	Rechnung 2006	Voranschlag 2007	Voranschlag 2008	absolut	%	NFA- korr. %
Soziale Wohlfahrt	16'246	17'340	17'617	277	1,6	2,2
Anteil an den ordentlichen Ausgaben	31.0	31.5	31.0			
Altersversicherung (AHV)	7'534	8'008	9'339	1'331	16,6	3,4
Invalidenversicherung (IV)	4'372	4'687	3'685	–1'002	–21,4	–3,8
Krankenversicherung	2'143	2'350	1'837	–512	–21,8	3,4
Ergänzungsleistungen	678	725	1'059	334	46,1	1,7
Militärversicherung	234	254	252	–2	–0,7	–0,7
Arbeitslosenversiche- rung/Arbeitsvermittlung	302	309	327	17	5,6	5,6
Sozialer Wohnungs- bau/Wohnbauförderung	126	158	129	–29	–18,5	–14,7
Migration (Asyl- und Flüchtlingswesen)	816	798	938	139	17,4	17,4
Soziale Hilfe und Fürsorge	42	50	52	1	2,4	2,4

Leichtes Wachstum von 1,4 Prozent

– **Finanzen und Steuern**

Abgesehen von NFA-bedingten Verschiebungen – namentlich sinkt der Kantonsanteil an den Bundeseinnahmen von 30 auf 17 Prozent – halten sich Mehr- und Minderausgaben ungefähr die Waage. Mehrausgaben resultieren gemäss Planung aufgrund eines konjunkturbedingt starken Wachstums der Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen (+5,9 Prozent). Auf der anderen Seite sinken die Kosten für die Leistung der Passivzinsen und für andere mit der Vermögens- und Schuldenverwaltung zusammenhängende Vorgänge (–3,8 Prozent). Im Saldo resultiert ein um die NFA-Effekte korrigiertes Ausgabenwachstum von 140 Mio. Franken (+1,4 Prozent). Die aufgrund der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erfolgende Nettoentlastung des Bundes wird für die Finanzierung der Bundesbeiträge an die Ausgleichsgefässe des neuen Finanzausgleichs eingesetzt (Ressourcen- und Lastenausgleich). Diese Zahlungen sind grösstenteils haushaltsneutral. Eine Ausnahme stellt der Härteausgleich dar, der beim Bund eine Zusatzbelastung von 243 Mio. Franken verursacht.

- 
- Schaffung des Infrastrukturfonds trägt zu hohem Ausgabenzuwachs bei
- **Verkehr**  
Neben der Einführung der NFA (Verschiebungen beim Nationalstrassenunterhalt und beim öffentlichen Regionalverkehr) kommt im Verkehrsbereich vor allem die Schaffung des Infrastrukturfonds per 1. Januar 2008 finanziell zum Tragen. Der Infrastrukturfonds wird über eine Ersteinlage von 2,6 Mrd. Franken (aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr, vgl. Seite 5: ausserordentliche Ausgaben) sowie über eine Einlage des Bundes von 837 Mio. Franken geöfnet. Dem Fonds stehen im ersten Jahr Gesamtmittel von 3,4 Mrd. Franken zur Verfügung. Der separate Voranschlag 2008 des Infrastrukturfonds sieht Mittelentnahmen von 1,45 Mrd. Franken vor. Mit diesen Mitteln werden gemäss gesetzlicher Vorgabe folgende Aufgaben erfüllt: Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes, Sicherstellung der Funktionalität des Nationalstrassennetzes, Investitionen des Agglomerationsverkehrs, Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen. Für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes werden dem Fonds 2008 Mittel von 950 Mio. Franken entnommen, für Projekte des öffentlichen Verkehrs in Agglomerationsgebieten 335 Millionen. Als Folge der Schaffung des Infrastrukturfonds fliesst ein Teil der Mittel für den Nationalstrassenbereich nicht mehr über die Bundesrechnung, weshalb die entsprechenden Ausgaben dort abnehmen. Das hohe Ausgabenzuwachs im öffentlichen Verkehr ist bedingt durch die erwähnte (erstmalige) jährliche Einlage des Bundes in den Infrastrukturfonds, andererseits durch steigende Einlagen in den FinöV-Fonds (147 Mio. Franken). Korrigiert um die NFA-Effekte nehmen die Ausgaben für den Verkehr um 5,1 Prozent zu (370 Mio. Franken).
- Mehr Mittel für die Berufsbildung und Hochschulen
- **Bildung und Forschung**  
Bereinigt um den Übergang zur NFA und andere Sondereffekte beträgt das Ausgabenzuwachs in diesem viertgrössten Aufgabenbereich des Bundes 6,7 Prozent (348 Mio. Franken). Ein besonders hohes Ausgabenzuwachs verzeichnen die Berufsbildung (+8,3 Prozent oder 45 Millionen) und die Beiträge an Hochschulen (+8,8 Prozent bzw. 140 Millionen), während die Grundlagenforschung um 5,3 Prozent wächst (105 Millionen) und die angewandte Forschung um 5,6 Prozent (58 Millionen). Das starke Wachstum der Hochschulbeiträge ist zur Hauptsache eine Folge der vom Parlament 2006 beschlossenen subventionsrechtlichen Gleichstellung der GSK-Studiengänge (Gesundheit, Soziales und Kunst) und der daraus resultierenden Steigerung der Betriebsbeiträge an die Fachhochschulen.
- Nach Rückgang in den 90er-Jahren wieder mehr Mittel
- **Landesverteidigung**  
Das Aufgabengebiet der Landesverteidigung wächst gegenüber dem Vorjahr um 3,6 Prozent (156 Mio. Franken). Das Wachstum konzentriert sich praktisch ausschliesslich auf den militärischen Bereich. Es wird massgeblich durch die Übertragung von Kreditresten aus früheren Jahren begründet. Der Übergang zur NFA hat für diesen Aufgabenbereich kaum Auswirkungen. Die Mehrausgaben finden im Schwergewicht in der Rüstungsbeschaffung Verwendung.
- Stabile Entwicklung
- **Landwirtschaft**  
Die Ausgaben im Bereich der Landwirtschaft bleiben NFA-bereinigt stabil. Minderausgaben von 25 Mio. Franken sind auf Kürzungen durch die Abbauvorgabe des Bundesrats (siehe Seite 7) zurückzuführen. Stabil bleibt auch die Verteilung der Ausgaben auf die drei landwirtschaftlichen Hauptbereiche Direktzahlungen (über 70 Prozent), Marktstützungen (18 Prozent) und Grundlagenverbesserungen (8 Prozent).
- Entwicklungshilfe und Kohäsionsbeiträge
- **Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit**  
Der Zuwachs von 5,9 Prozent (138 Mio. Franken) entfällt zum einen auf die Entwicklungshilfe (+4,9 Prozent), zum andern auf die Schweizer Kohäsionsbeiträge an die neuen EU-Mitgliedstaaten.

### Ausserordentliche Ausgaben

Merkmal des Voranschlags 2008 sind hohe ausserordentliche Ausgaben von über 5,2 Mrd. Franken. Die ausserordentlichen Ausgaben fallen in verschiedenem Zusammenhang an und lassen sich je hälftig in laufende Ausgaben und in Investitionsausgaben teilen. Im Einzelnen stellen sich die ausserordentlichen Ausgaben wie folgt dar:

Hohe ausserordentliche Ausgaben von 5,2 Mrd. Franken unterstehen nicht der Schuldenbremse. Die ausserordentlichen Ausgaben verwandeln den Überschuss in der ordentlichen Rechnung in ein Defizit.

### Ausserordentliche Ausgaben

In Millionen Franken	Voranschlag 2008
<b>Ausserordentliche Ausgaben</b>	<b>5'247</b>
<b>Laufende Ausgaben</b>	<b>2'647</b>
Einführung NFA	1'625
Beitrag individuelle Prämienverbilligung	584
Beitrag an die Invalidenversicherung	981
Beitrag an die Ausbildungsbeihilfen der Kantone	51
Beitrag landwirtschaftliches Beratungswesen	10
Einmaleinlage in PUBLICA	900
Asyl- und Flüchtlingsbereich	122
<b>Investitionsausgaben</b>	<b>2'600</b>
Ersteinlage Infrastrukturfonds	2'600

- *Ersteinlage in den Infrastrukturfonds:* Der am 1. Januar 2008 in Kraft tretende Infrastrukturfonds wird zum grösseren Teil über eine Ersteinlage von 2,6 Mrd. Franken aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr geäuftnet (zum kleineren Teil der erstmaligen Jahreseinlage des Bundes, vgl. Seite 1: ordentliche Ausgaben). Bei dieser Einlage handelt es sich gemäss Bundesrat um einen ausserordentlichen Zahlungsbedarf, was nebst dem Verweis auf die einmalige Zahlungsspitze damit begründet wird, dass der Grossteil der in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr ausgewiesenen Verpflichtungen vor Inkrafttreten der Schuldenbremse entstanden ist.
- *Einführung der NFA:* Einmalige Zahlungsspitzen im Zusammenhang mit der Einführung der NFA werden ebenfalls als ausserordentlicher Zahlungsbedarf betrachtet. Zu Zahlungsspitzen kommt es namentlich, weil nachschüssige Zahlungen des Bundes nach altem System (an die individuelle Prämienverbilligung, die IV usw.) auf sofort wirksame Zahlungen gemäss neuer Aufgabenteilung treffen. Der Bundesrat beziffert diese ausserordentliche Mehrbelastung auf 1,6 Mrd. Franken.
- *Einmaleinlage in die PUBLICA:* Bei der Bundespensionskasse PUBLICA wird der technische Zinssatz, der die langfristig zu erwartenden Vermögenserträge wiedergibt, entsprechend der Entwicklung des Zinsniveaus gesenkt. Weil als Folge das erforderliche Deckungskapital für die aktiv Versicherten steigt, leistet der Bund gemäss Beschluss des Parlaments eine Einmaleinlage von 900 Mio. Franken. Dieser Vorgang stellt aus Sicht des Bundesrats einen ausserordentlichen Zahlungsbedarf dar.
- *Asyl- und Flüchtlingsbereich:* Ähnlich wie bei der NFA kommt es auch im Zusammenhang mit der Einführung des revidierten Asylgesetzes 2008 zu Überschneidungen zwischen nachschüssigen Ausgaben nach altem System und periodengerechten Zahlungen nach neuem System. Die Zahlungsspitze von 122 Mio. Franken beurteilt der Bundesrat als ausserordentlichen Zahlungsbedarf.

Ausserordentliche Vorgänge wie die genannten unterstehen nicht der Schuldenbremse (sie sind „ausserordentlich im Sinne der Schuldenbremse“). Der ordentliche Haushalt wird nicht berührt, d.h. die ordentlichen Ausgaben müssen zur Erzielung des von der Schuldenbremse geforderten Ergebnisses nicht gesenkt werden. Stattdessen werden die höchstzulässigen Ausgaben im Umfang der ausserordentlichen Ausgaben nach oben korrigiert.

Zum Vorschlag des Bundesrats zur Ausweitung der Schuldenbremse siehe Seite 8.

## Einnahmen

### Ordentliche Einnahmen

Gute Konjunktur  
führt zu höheren Einnahmen

Die ordentlichen Einnahmen steigen gegenüber dem Voranschlag 2007 um 3,5 Prozent (2 Mrd. Franken). Faktoren, die die Einnahmenschätzung beeinflussen, sind das wirtschaftliche Umfeld – das nominelle BIP-Wachstum wird auf 3,4 Prozent geschätzt – sowie gesetzliche Massnahmen, unter denen als dämpfender Faktor der Ausgleich der Folgen der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen im Steuerjahr 2006 an vorderster Stelle steht (–1 Mrd. Franken).

Gewinnsteuer: +20 Prozent

Haupteinnahmequelle des Bundes ist die Mehrwertsteuer mit einem geplanten Ertrag von 20,5 Mrd. Franken (+4,2 Prozent). Es folgt die direkte Bundessteuer mit geplanten Einnahmen von 16,4 Milliarden (+7,8 Prozent). Die Einnahmen teilen sich hälftig auf juristische Personen (8,14 Milliarden) und natürliche Personen (8,37 Milliarden) auf. Zum Einnahmenwachstum bei der direkten Bundessteuer trägt 2008 ausschliesslich die Gewinnsteuer der juristischen Personen bei, wo aufgrund der diesjährig guten Konjunktur ein sehr hohes Einnahmenwachstum von 19,8 Prozent oder plus 1,3 Mrd. Franken erwartet wird.

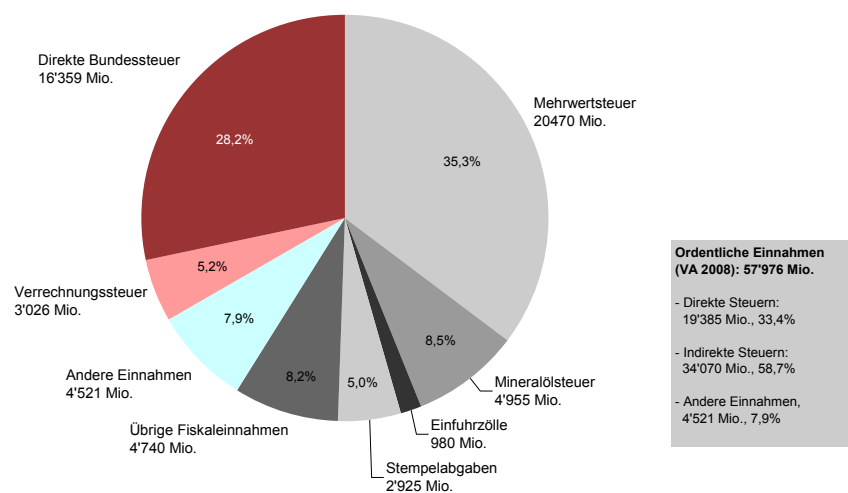
### Ausserordentliche Einnahmen

2008 erfolgt die Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf fossilen Brennstoffen (Heizöl, Erdgas). Die Abgabe beträgt in der Anfangsphase 12 Franken pro Tonne CO<sub>2</sub>-Emissionen (3 Rappen pro Liter Heizöl, 2,5 Rappen pro Kubikmeter Gas). Die Einnahmen aus der Abgabe werden nach Abzug der Vollzugskosten an die Bevölkerung (via Reduktion der Krankenkassenprämien) und an die Wirtschaft (proportional zur Lohnsumme) zurückverteilt. Weil die Rückverteilung mit zweijähriger Verzögerung erfolgt (erstmal 2010), stehen 2008 und 2009 den Einnahmen keine entsprechenden Ausgaben gegenüber. Die Einnahmen von 230 Mio. Franken im Jahr 2008 werden darum als ausserordentlich im Sinne der Schuldenbremse behandelt.

Die Mehrwertsteuer ist die wichtigste Einnahmenquelle des Bundes. Es folgt die direkte Bundessteuer, die je hälftig von den juristischen Personen (Gewinnsteuer) und den natürlichen Personen (Einkommenssteuer) getragen wird.

Bei der Mehrwertsteuer stammt rund ein Drittel der Erträge aus der Taxe occulte (Schattensteuer). Diese fällt ebenfalls auf die Wirtschaft zurück. Die Taxe occulte dürfte 2008 rund 7 Mrd. Franken betragen.

## Struktur der Einnahmen



Quelle: EFD, Voranschlag 2008, Band 3



Wieder Anstieg der Bruttoschulden  
des Bundes

### Verschuldung

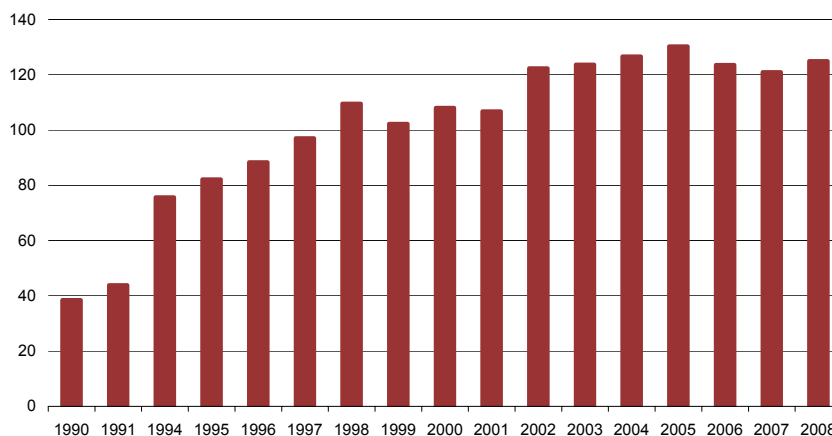
Der ausserordentliche Zahlungsbedarf 2008 wird zum kleineren Teil durch Überschüsse der ordentlichen Finanzierungsrechnung finanziert (1,2 Mrd. Franken), zum grösseren Teil durch eine Neuverschuldung. Im Umfang des geplanten Defizits von 4 Mrd. Franken plant der Bundesrat den Anstieg der Bruttoschulden von 121 auf 125 Mrd. Franken.

Ab 2009 soll diese Neuverschuldung wieder abgebaut werden. Ziel ist die Stabilisierung der nominellen Bundesschuld. Um dieses Ziel zu erreichen, ist für die Jahre 2009 bis 2011 ein jährlicher Überschuss geplant. Der Überschuss soll in der vollen Höhe von 4 Mrd. Franken der Schuldenabzahlung dienen.

Die Bruttoschulden des Bundes haben sich seit 1990 verdreifacht. Nach einem leichten Abbau in den Jahren 2006/2007 steigt die Verschuldung 2008 wieder an.

### Bruttoverschuldung des Bundes (1990 bis 2008)

In Mrd. Franken



Quelle: EFD, Voranschlag 2008

### Weitere Entwicklung

#### Systematische Überprüfung der Bundesaufgaben

Ausgaben des Bundes sollen bis 2015  
maximal gleich stark wie das BIP zulegen

Gestützt auf einen Katalog von Bundesaufgaben (Aufgabenportfolio), will der Bundesrat prüfen, welche Leistungen der Bund in welchem Umfang auf welche Weise in Zukunft erbringen soll. Ziel dieses als systematische Überprüfung der Bundesaufgaben bekannten Projekts ist die Entlastung des Bundeshaushalts durch Straffung der Aufgaben- und Ausgabenstruktur gemäss festgelegten Prioritäten. Aktueller Zielhorizont ist das Jahr 2015. Bis dahin sollen sich die Ausgaben des Bundes maximal im Umfang des Wachstums der Wirtschaft entwickeln, damit die Staatsquote stabil gehalten und finanzpolitischer Spielraum geschaffen werden kann. Das nominelle durchschnittliche Wirtschaftswachstum wird im Betrachtungszeitraum auf 3,0 Prozent geschätzt. Zur Erreichung des entsprechenden Ausgabenwachstumsziels (3,0 Prozent) – und gestützt auf Trendszenarien, die für das durchschnittliche jährliche Ausgabenwachstum bis 2015 eine deutlich höhere Rate von 4,5 Prozent vorsehen – rechnet der Bundesrat nach letztem Stand (November 2006) mit notwendigen Ausgabenkorrekturen von 8 Mrd. Franken: Statt um 22 Mrd. Franken dürften die Ausgaben bis 2015 gegenüber 2006 in diesem Fall lediglich um rund 14 Mrd. Franken zu wachsen.

Erste Abbauvorgabe 2008

Um dieses Ziel zu erreichen, sieht der Bundesrat jährliche „Abbauvorgaben“ vor. Eine erste Abbauvorgabe ist für das Jahr 2008 geplant, gemäss Voranschlag beträgt sie 350 Mio. Franken. Bis 2011 soll die Abbauvorgabe auf 1,2 Mrd. Franken erhöht werden. Insgesamt sind bis dahin Korrekturen von 1,8 Mrd. Franken geplant.

- Schlüsselbereich: Soziale Wohlfahrt Die Abbauvorgabe wird auf die einzelnen Departemente verteilt. Die Verteilung im Voranschlag 2008 gibt einen Hinweis darauf, wo auch in den Folgejahren die hauptsächlichsten Korrekturen erfolgen (müssen): im Bereich der Sozialen Wohlfahrt, namentlich bei der IV (2008: –150 Mio. Franken) und bei der AHV (2008: keine Korrekturen). Prognosen im Zusammenhang mit der Aufgabenüberprüfung zeigen, dass vor allem Finanzierungslücken der staatlichen Sozialversicherungen in den nächsten Jahren zu finanziellen Mehrbelastungen führen. Sollen die öffentlichen Haushalte nachhaltig stabilisiert und auf Bundesstufe eine Verdrängung der übrigen Aufgabenbereiche durch die Soziale Wohlfahrt verhindert werden, erscheinen massgebliche Korrekturen bei der Sozialen Wohlfahrt unvermeidlich.
- Konkrete Vorschläge für 2008 Konkretes für das Projekt der Aufgabenüberprüfung sieht der Bundesrat für 2008 vor. Bis Mitte nächsten Jahres sollen Reformmassnahmen der einzelnen Departemente zu einem Aktionsplan zusammengefasst werden. Bereits im Februar soll zudem zusammen mit der Legislaturplanung eine Information über die generelle Reformstossrichtung erfolgen.
- Erweiterung der Schuldenbremse**
- Verbesserung der Schuldenbremse durch Ergänzungsregel Wie der Voranschlag 2008 zeigt, gehen ausserordentliche Vorgänge nach heutiger Regelung an der Schuldenbremse vorbei. Um dies zu verhindern bzw. dem ausserordentlichen Haushalt einen verbindlichen gesetzlichen Rahmen zu geben, schlägt der Bundesrat die Einführung einer Ergänzungsregel vor. Im Vordergrund soll das Ziel stehen, den weiteren Anstieg der Bundesschuld zu verhindern.
- Vernehmlassung 2008 Der Bundesrat hat dem Eidg. Finanzdepartement den Auftrag erteilt, eine entsprechende Ergänzungsregel auszuarbeiten. Gemäss EFD-Vorstellungen könnte eine Lösung darin bestehen, dass zusätzlich zum bestehenden Ausgleichskonto für den ordentlichen Haushalt ein Amortisationskonto geschaffen wird, dem sämtliche ausserordentlichen Ausgaben und ausserordentlichen Einnahmen belastet bzw. gutgeschrieben würden, wobei Fehlbeträge in einem bestimmten Zeitraum (z.B. fünf Jahre) durch Überschüsse der ordentlichen Finanzierungsrechnung ausgeglichen werden müssten (dies unter der Voraussetzung, dass das Ausgleichskonto der „ordentlichen“ Schuldenbremse mindestens ausgeglichen ist). Der Vorschlag soll in der ersten Hälfte 2008 in die Vernehmlassung gelangen. Als möglicher Zeitpunkt für das Inkrafttreten der Ergänzungsregel wird das Jahr 2011 genannt.
- Legislaturfinanzplan**
- Neuer Legislaturfinanzplan: Februar 2008 Das EFD hat im Juni dieses Jahres provisorische Eckwerte für die weitere finanzielle Entwicklung des Bundeshaushalts bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode 2011 vorgelegt. Gemäss diesen Eckwerten wachsen die Ausgaben in den Jahren 2009 bis 2011 jährlich um durchschnittlich 3,4 Prozent, die Einnahmen um 3,7 Prozent. Das nominelle Wirtschaftswachstum wird auf 3,1 Prozent geschätzt. Die Finanzierungsrechnung soll mit jährlichen Überschüssen abschliessen, die kumuliert auf rund 4 Mrd. Franken geplant sind. Die Überschüsse werden zur Rückführung der Neuverschuldung 2008 auf den heutigen Stand gebraucht. Damit Überschüsse erzielt werden können, sind ausgabenseitige Korrekturen von insgesamt 1,8 Mrd. Franken erforderlich (Abbauvorgabe). Die Ausgaben steigen gemäss provisorischer Planung bis 2011 auf 63 Mrd. Franken, die Einnahmen auf knapp 65 Mrd. Franken. Eingerechnet in diese Zahlen sind eine zweckgebundene Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,6 Prozentpunkte für die IV und die Einführung bzw. Erhöhung (ab 2011) der CO<sub>2</sub>-Abgabe.
- Die definitive Verabschiedung des Legislaturfinanzplans erfolgt zusammen mit der Legislaturplanung in der zweiten Hälfte Februar 2008.

### Die Position von economiesuisse

Erste Erfolge dank Entlastungsprogrammen – ausserordentliche Ausgaben hebeln Schuldenbremse aus

Der Voranschlag 2008 steht im Zeichen einer guten Konjunkturerwartung (Einnahmen), voll greifender Entlastungsbemühungen der Vergangenheit (Ausgaben) und hoher Ausgaben an der Schuldenbremse vorbei, was einmal mehr Anlass gibt, auf die Problematik ausserordentlicher Vorgänge, namentlich in Form von Zahlungsbedarf, zu verweisen. Auf der Einnahmenseite scheinen aktuell wenig Fragen offenzustehen, wobei sich der Voranschlag 2008 besonders dafür anbietet, auf die Bedeutung der Wirtschaft zur Finanzierung des Bundes hinzuweisen, direkt über die Gewinnsteuer – ein Einnahmenwachstum von fast 20 Prozent ist geplant – und indirekt über die Mehrwertsteuer, wo bei erwarteten Erträgen von über 20 Mrd. Franken die Einnahmen aus der von der Wirtschaft getragenen Taxe occulte auf gegen 7 Mrd. Franken steigen dürften. Ausgabenseitig machen sich die Korrekturmassnahmen der Entlastungsprogramme EP 2003 und 2004 bemerkbar. Während die Massnahmen des EP 2003 bereits im Jahr 2006 die volle Wirkung erreichten – die Korrekturen im Umfang von 3 Mrd. Franken wurden bis heute praktisch beibehalten –, gelangt das EP 2004 im kommenden Jahr zu seinem vollen Entlastungsvolumen von 2 Mrd. Franken. Ohne die Wirkung der beiden Entlastungsprogramme wären selbst in konjunkturellen Hochphasen, wie sie die Jahre 2006 und 2007 darstellen (und wohl auch das Jahr 2008 darstellt), kaum Überschüsse möglich gewesen.

Pläne zur Verbesserung der Schuldenbremse sind zu unterstützen

Was die Pläne des Bundesrats zur Ergänzung der Schuldenbremsregel betrifft, sind diese zu begrüßen. Ob Defizite durch ordentliche oder ausserordentliche Ausgaben entstehen, ist mit Bezug auf die Folgen letztlich sekundär: die Schulden steigen, die Zinslast trägt der ordentliche Haushalt. Die Schuldenbremse verlangt, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält und unterscheidet nicht zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben (Art. 126 Abs. 1 Bundesverfassung). Eine solche Unterscheidung würde Sinn und Zweck der Schuldenbremse widersprechen und dabei Erfahrungen der Vergangenheit in den Wind schlagen, die zeigen, dass gerade ausserordentliche Vorgänge stark zum Rekordanstieg der Bundesschuld in den 1990er-Jahren beigetragen haben. Wenn ausserordentliche Ausgaben auch in Zukunft womöglich nicht zu vermeiden sind, sollten durch sie ausgelöste Haushaltsungleichgewichte in einem regelgeleiteten Prozess wieder verbindlich korrigiert werden müssen. Die Möglichkeit des legalen Vorbeischleusens hoher Ausgabenposten an einem vom Volk mit nahezu voller Einstimmigkeit beschlossenen Instruments der finanzpolitischen Disziplinierung ist im Grundsatz stossend und sollte zum Vorteil einer glaubwürdigen, wirksamen Finanzpolitik rasch beseitigt werden.

Trotz optimistischer Annahmen kaum Spielräume

Ob das Ziel des Bundesrats gelingt, die aufgrund der ausserordentlichen Ausgaben 2008 erfolgende Neuverschuldung von 4 Mrd. Franken bis 2011, dem Ende der neuen Legislatur, wieder abzubauen, wird sich weisen. Erforderlich dazu wird nicht nur eine fortgesetzt gute Konjunktur sein – das nominelle Wirtschaftswachstum bis 2011 wird immerhin auf 3,1 Prozent geschätzt (gemäss provisorischen Eckwerten vom Juni 2007) –, sondern auch weitere Korrekturen am Ausgabenwachstum, was bedingt, dass der Bundesrat mit seinem Projekt der systematischen Aufgabenüberprüfung Ernst macht. Wie es um dieses Projekt steht, ist heute weitgehend unklar: Die für das Jahr 2008 erstmals geplante Abbauvorgabe wurde von ursprünglich 700 auf 350 Mio. Franken um die Hälfte gekürzt, die Projektumsetzung, kaum begonnen, hat sich gemäss bundesrätlichem Bericht zum Voranschlag bereits um ein Jahr verzögert, konkrete Umsetzungsmassnahmen bestehen keine und sollen erst im Rahmen eines Aktionsplans im nächsten Jahr festgelegt werden. Dass es sich beim Projekt der systematischen Aufgabenüberprüfung um ein für die mittel- und längerfristige Haushaltentwicklung des Bundes zentrales Projekt handelt, ist unbestritten, und die entstandenen Verzögerungen sind darum doppelt bedauerlich. Fest scheint zu stehen, dass zur Schuldenstabilisierung und nachhaltigen Haushaltentwicklung kein Weg an der Bundesratsvorgabe einer stabilen Staatsquote vorbeiführt, wobei eine solche Entwicklung allein weder grosse ausgabenpolitische Spielräume schaffen würde noch breite Möglichkeiten für griffige Massnahmen zugunsten des Wirtschaftsstandorts Schweiz, z.B. in Form von Steuerreformen. Dass sich an den im Zusammenhang mit der Aufgabenüberprüfung gemachten Prognosen zu den finanziellen Mehrbelastungen inzwischen dem Vernehmen nach Änderungen ergeben haben, ändert an der grundsätzlichen Ausgangslage und zentralen Aufga-

Ausgabenüberprüfung nötig: Ausgabenwachstum entlang der Teuerung

benstellung wenig: Wie die IV heute schon, wird auch die AHV früher oder später erhebliche Finanzierungslücken aufweisen; wenn nicht im Zeitraum bis 2015, wie vom Bundesrat für die Aufgabenüberprüfung ursprünglich angenommen, dann in den Folgejahren, worauf aktuelle, öffentlich zugängliche Zahlen des Bundesamts für Sozialversicherungen bis 2025 klar verweisen.

Statt das Ausgabenwachstum an das Wirtschaftswachstum zu koppeln, wie der Bundesrat das möchte, drängt sich ein vorsichtigeres Vorgehen auf, bei dem das Ausgabenwachstum möglichst an der Teuerung ausgerichtet wird. Das Parlament hat sich verschiedentlich verbindlich in diesem Sinn geäussert, zuletzt mit der Motion Lauri (05.3287). Ein solches Vorgehen würde neue Spielräume schaffen und den Bundeshaushalt aus dem engen finanzpolitischen Korsett befreien, das heute besteht und gemäss provisorischen Eckwerten auch bis zum Ende der nächsten Legislatur bestehen wird. Das Instrument dazu wäre die erwähnte systematische Aufgabenüberprüfung. Im Legislaturfinanzplan 2009 bis 2011, der im Februar 2008 verabschiedet wird, sollte der Bundesrat die Möglichkeit nutzen, die Weichen in diese Richtung zu stellen. Wo dabei der hauptsächliche Handlungsbedarf besteht, ist vor dem Hintergrund der absehbaren Ausgabenentwicklung unbestritten: im bezüglich Wachstum und Grösse zentralen Aufgabenbereich der Sozialen Wohlfahrt.

---

**Rückfragen:**  
frank.marty@economiesuisse.ch