

Bundesfinanzen: Auf Mass und Prioritäten setzen

dossierpolitik

23. April 2012

Nummer 10

Finanzpolitik Die Aussicht auf ein neues Konsolidierungsprogramm beherrscht derzeit die finanzpolitische Diskussion. Der Legislaturfinanzplan für die Jahre 2013 bis 2015 ging noch von ausgeglichenen Ergebnissen aus. In der Zwischenzeit haben sich die Aussichten verändert. Ob und in welcher Höhe ein Konsolidierungsprogramm nötig wird, hängt massgeblich von einer Reihe von Finanzierungsbeschlüssen ab, die das Parlament demnächst trifft. Hält sich die Politik insgesamt an die Vorgaben, kann ein Sparprogramm vielleicht vermieden werden. Andernfalls drohen die absehbaren mittelfristigen Spannungen zuzunehmen. Die Armeefinanzierung ist dabei nur eine der offenen Fragen. Ausgabenseitige Prioritäten, wie sie im Rahmen der Aufgabenüberprüfung gesetzt werden, können den Bundeshaushalt nachhaltig entlasten. Sowohl der Bundesrat wie das Parlament planen, die Aufgabenüberprüfung fortzusetzen. Das vorliegende dossierpolitik beleuchtet und kommentiert die wichtigsten finanzpolitischen Themen und Entwicklungen auf Bundesebene.

Position economiessuisse

- ▶ Ein massvolles Ausgabenwachstum und gezielte Prioritäten bei den Aufgaben sind die bessere Lösung als «klassische» Sparprogramme. Letztlich zählt aber die Einhaltung der Schuldenbremse – an dieser Vorgabe muss sich die Finanzpolitik ausrichten.
- ▶ Bei der Festlegung der mehrjährigen Zahlungsrahmen müssen die Auswirkungen auf die Bundesfinanzen berücksichtigt werden. Gezielte Mehrausgaben im Bereich Bildung und Forschung sind durch Minderausgaben bei der Entwicklungshilfe und in der Landwirtschaft zu kompensieren.
- ▶ Finanzpolitische Schlüsselvorlagen der laufenden Legislatur sind die Reformen der IV und der AHV sowie die Neuordnung der Verkehrsfinanzierung.
- ▶ Aufgrund des dringenden Handlungsbedarfs bei der Unternehmensbesteuerung müssen andere Steuerreformprojekte zurückstehen.

Bundesfinanzen: Auf Mass und Prioritäten setzen

► Aufstockung der Armeemittel hat die Diskussion über ein neues Konsolidierungsprogramm ausgelöst.

Das Gespenst eines neuen Sparprogramms geht um. Der Bundesrat hat als Reaktion auf die vom Parlament beschlossene Aufstockung der Armeemittel um 600 Millionen Franken ein solches Programm angekündigt. Demnächst sollen dazu neue Informationen vorliegen. Der Bundesrat plant dem Vernehmen nach verschiedene Varianten der Armeefinanzierung. Zur Diskussion steht eine Bandbreite zwischen 4,4 bis 5 Milliarden Franken. Ein tieferer Armeeplafond würde die Finanzierungsfrage entschärfen.

Der starke Fokus auf die Armee (und der damit verbundenen immer noch ungeklärten Frage der Kampfflugzeugbeschaffung) verdeckt, dass aktuell weitere Geschäfte zur Diskussion stehen, die finanzpolitisch nicht weniger bedeutend sind. An erster Stelle stehen die mehrjährigen Finanzbeschlüsse in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Landwirtschaft, Bildung und Forschung sowie Bahninfrastrukturen. Bei der *Entwicklungshilfe* sollen die Zahlungen nach bereits erfolgten Erhöhungen noch weiter aufgestockt werden. Schliesslich sollen die jährlichen Beiträge des Bundes 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens der Schweiz erreichen – insgesamt geht es um Zusatzmittel von weit über einer Milliarde Franken. In der *Landwirtschaft* plant der Bundesrat die Aufrechterhaltung des international sehr hohen Subventionsniveaus. Das, obwohl sich der Strukturwandel in der Landwirtschaft fortsetzt und seit Jahren Reformen zur Stärkung der Landwirtschaft unternommen werden. In der *Bildung und Forschung* wird das traditionell starke Engagement des Bundes fortgeführt. Allerdings soll das Ausgabenwachstum gegenüber den letzten Jahren etwas gedrosselt werden. Bei der *Schieneinfrastruktur* schliesslich geht es um einen Paradigmenwechsel, der bereits 2012 begonnen hat. Er besteht darin, dass Mittel für den Ausbau nicht länger absolut geschützt sind, sondern auch für den Unterhalt verwendet werden können.

► Parlament legt finanzielle Eckwerte der nächsten vier Jahre fest.

Allen diesen Geschäften ist gemeinsam, dass es um viel Geld geht. Je nachdem, wie das Parlament die finanziellen Eckwerte in den nächsten Monaten festlegt, werden die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt mehr oder weniger stark sein. Werden die finanziellen Vorgaben des Bundesrates überzogen, ist die Gefahr gross, dass sich auch die absehbaren Finanzierungsengpässe verschärfen. Werden die Vorgaben hingegen eingehalten oder Mehrausgaben in einem Aufgabenbereich durch Minderausgaben in einem anderen kompensiert, kann am Ende vielleicht auf ein Konsolidierungsprogramm verzichtet werden. Die grosse Unbekannte bleibt die wirtschaftliche Entwicklung.

Der Legislaturfinanzplan

Der Bundesrat legt dem Parlament zu Beginn der Legislatur (die aktuelle Legislatur dauert von Dezember 2011 bis Dezember 2015) die für das politische Wirken in der Legislatur bestimmenden Leitlinien und Ziele vor. Das Parlament beschliesst über diese Legislaturplanung im Rahmen eines einfachen Bundesbeschlusses. Zur Legislaturplanung gehört der Legislaturfinanzplan. Er setzt den Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest (Ausgaben) und zeigt auf, wie der Bedarf gedeckt werden soll (Einnahmen). Der Legislaturfinanzplan ist Teil der rollenden Finanzplanung des Bundes. Er deckt die letzten drei Jahre der Legislatur ab (aktuell die Jahre 2013 bis 2015). Für das erste Jahr der Legislatur gilt der Voranschlag (2012). Der Legislaturfinanzplan ist unverbindlich. Er dient der Orientierung und zeigt auf, wo allenfalls ein Handlungsbedarf besteht. Er ist nicht Bestandteil des Bundesbeschlusses zur Legislaturplanung.

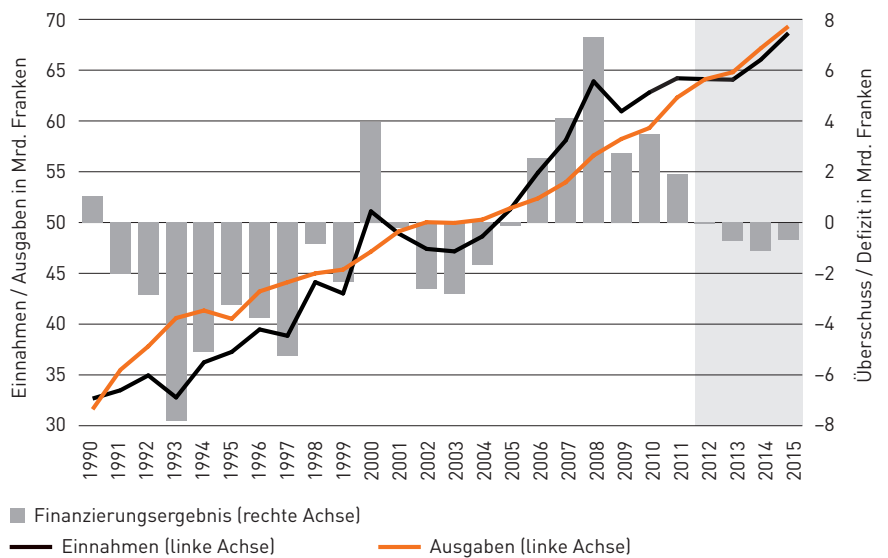
Der Bundesrat hat den aktuellen Legislaturfinanzplan im November 2011 verabschiedet. Die vom Parlament beschlossenen Zusatzausgaben für die Armee sind in der publizierten Form des Finanzplans noch nicht berücksichtigt. Auch andere relevante Werte haben sich verändert (z. B. volkswirtschaftliche Eckwerte). Das Eidgenössische Finanzdepartement hat aufgrund der veränderten Lage im Februar 2012 eine Aktualisierung vorgenommen. Die Eckwerte sind bekannt und werden nachfolgend berücksichtigt, sofern nicht anders vermerkt. Das detaillierte neue Zahlengerüst liegt erst im Herbst vor.

Grafik 1

► Während das Budget 2012 noch einen ausgeglichenen Bundeshaushalt anstrebt, sind für die Jahre 2013 bis 2015 Defizite in der Höhe von 0,7 bis 1,1 Milliarden Franken zu erwarten. In den Jahren 2014 und 2015 ist ein wesentlicher Teil davon (0,6 bis 0,8 Mrd.) struktureller Natur und muss bereinigt werden.

Entwicklung des Bundeshaushalts (1990 bis 2015)

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungsergebnis in Milliarden Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2012).

Tabelle 1

► Die Zahlen der Jahre 2013 bis 2015 sind die aktuell gültigen. Sie enthalten die vom Parlament beschlossenen Zusatzausgaben für die Armee (0,6 Mrd. Franken). Die Zahlen für 2012 sind gemäss Voranschlag.

Legislaturfinanzplan 2013 bis 2015 im Überblick (aktualisierte Zahlen)

VA: Voranschlag FP: Finanzplan	VA 2012	FP 2013	FP 2014	FP 2015
Finanzierungsrechnung				
Ordentliche Einnahmen	64'117	64'060	66'009	68'646
Ordentliche Ausgaben	64'099	64'796	67'135	69'313
Finanzierungsergebnis	18	- 736	- 1'126	- 667
<hr/>				
Konjunkturell zulässiges Defizit	- 449	- 641	- 330	- 69
Struktureller Saldo	466	- 96	- 796	- 598
<hr/>				
Volkswirtschaftliche Eckwerte				
Reales BIP-Wachstum (in Prozent)	1,5	1,9	1,8	1,8
Teuerung (in Prozent)	0,7	0,3	1,0	1,5

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2012).

► Neue Ausgangslage bei den Bundesfinanzen aufgrund der Erhöhung der Armeemittel.

Allgemeine Haushaltsentwicklung

Der Legislaturfinanzplan vom November 2011 ging von einem knapp ausgeglichenen Bundeshaushalt aus. Ein geringer Bereinigungsbedarf – ein Defizit ausserhalb des zulässigen Rahmens der Schuldenbremse – hätte erst 2015 bestanden. Der Bundeshaushalt wäre jedoch grundsätzlich im Lot gewesen, wenn auch ohne jegliche ausgabenseitige Spielräume.

Die Aufstockung der Armeemittel im Dezember 2011 hat diese Ausgangslage geändert. Neu weist der Bund ab 2014 ein negatives Finanzierungsergebnis aus, das ausserhalb der Schuldenbremse liegt und bereinigt werden muss. Das Finanzierungsergebnis ist zwar bereits 2013 negativ. Jedoch lässt die Schuldenbremse aus konjunkturellen Gründen einen Ausgabenüberschuss von über 600 Millionen Franken zu. Auch 2014 (und in geringem Umfang 2015) wird ein konjunkturelles Defizit möglich sein. Die Ausgaben dieser Jahre übertreffen jedoch diese möglichen Defizite bei Weitem. Deshalb müssen sie teilweise korrigiert werden. Im Jahr 2014 beträgt der Korrekturbedarf nach aktuellem Stand 800 Millionen Franken, im Jahr 2015 600 Millionen Franken. Die Eckwerte des Bundeshaushalts gemäss Aktualisierung vom Februar 2012 sind in Tabelle 1 und Grafik 1 dargestellt.

Auch wenn die zusätzlichen Armeemittel unmittelbar für den Bereinigungsbedarf verantwortlich sind, greift der alleinige Fokus auf die Armee zu kurz. Relevant ist die Entwicklung des Gesamtbundeshaushalts. Diese wird von sämtlichen Aufgaben des Bundes und namentlich von den grossen Aufgabengebieten gesteuert. Gerade bei den grossen Bundesaufgaben ist teilweise eine starke Dynamik am Werk, die den Bundeshaushalt seit Jahren massgeblich beeinflusst. Ein Teil der Aufgaben, z.B. fast der gesamte Bereich der Sozialen Wohlfahrt, ist gesetzlich stark gebunden. In anderen Bereichen bestimmt das Parlament auch kurzfristig die finanzpolitische Entwicklung. Vom finanziellen Volumen her ist die Armee der fünftwichtigste Aufgabenbereich des Bundes.

► Die Ausgaben nehmen in vier Jahren um 6,2 Milliarden Franken zu.

Entwicklung der Ausgaben

Der Bundeshaushalt wächst während der aktuellen Legislaturperiode um jährlich 2,2 Prozent oder rund 6,2 Milliarden Franken. Über 40 Prozent des Wachstums findet im Bereich der Sozialen Wohlfahrt statt. Das überdurchschnittliche Ausgabenwachstum entspricht einem langjährigen Trend, der die Struktur des Bundeshaushalts stark beeinflusst. Während im Jahr 1995 jeder vierte Bundes-

franken für die Soziale Wohlfahrt ausgegeben wurde, wird es im Jahr 2015 bereits jeder dritte Franken sein (Grafik 2). Ohne Gegenmassnahmen wird der Trend anhalten. Die Soziale Wohlfahrt und der Bereich der Finanzen und Steuern, der ebenfalls vor allem aus gebundenen Ausgaben besteht, umfassen heute rund die Hälfte des Bundeshaushalts.

► Parlament muss finanzpolitische Prioritäten für die kommenden vier Jahre festlegen.

Wichtig für den steuerbaren Bereich des Bundeshaushalts sind vier Vorlagen, die der Bundesrat im Februar und März 2012 verabschiedet hat. Es handelt sich um die Botschaften, die im Vierjahresrhythmus für die Bereiche Bildung und Forschung, Landwirtschaft, internationale Zusammenarbeit und Eisenbahninfrastruktur beschlossen werden. Mit den jeweiligen politischen Vorgaben sind Finanzierungsbeschlüsse verbunden. Sie betreffen über 20 Prozent der Bundesausgaben oder rund die Hälfte der gesetzlich nicht gebundenen, politisch frei verfügbaren Mittel. Neben der sachpolitischen ist demnach auch die finanzpolitische Bedeutung dieser Vorlagen gross.

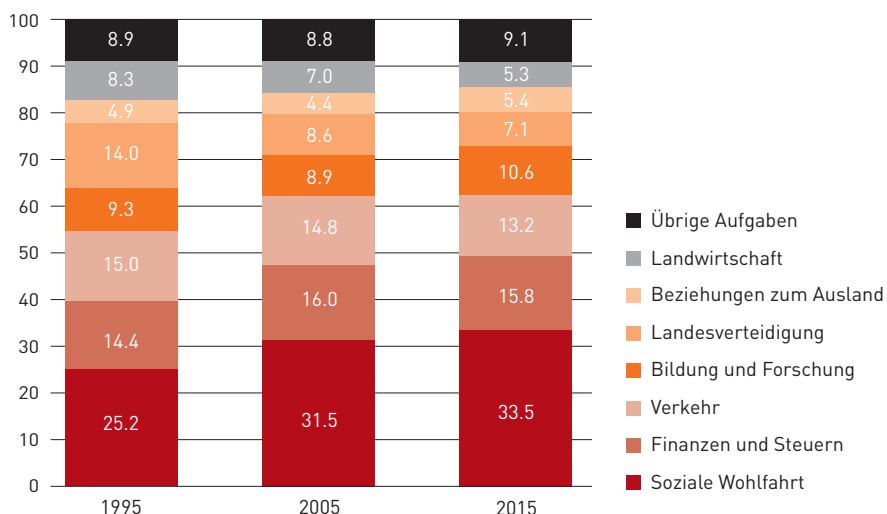
Grafik 2

► Fast die Hälfte des Bundeshaushalts entfällt auf die Bereiche Soziale Wohlfahrt und Finanzen und Steuern, die beide nahezu vollständig aus gesetzlich gebundenen Ausgaben bestehen.

Der Anteil der Aufgabenbereiche Landesverteidigung und Landwirtschaft sinkt und dürfte im Jahr 2015 noch rund zwölf Prozent betragen. Die Haushaltsanteile der Bildung und Forschung und der Beziehungen zum Ausland steigen über die Zeit, während der Verkehrsbereich einen leichten Rückgang verzeichnet.

Entwicklung der Ausgabenstruktur (1995 bis 2015)

Anteil der Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung, Legislaturfinanzplan 2013–2015.

Tabelle 2

► Das Ausgabenwachstum des Bundes liegt in der laufenden Legislatur tiefer als in der letzten Vierjahresperiode (2007–2011). Damals betrug es 4,0 Prozent pro Jahr.

Die Tabelle gibt die Werte des Legislaturfinanzplans vom November 2011 wieder. Die im Dezember 2011 beschlossenen Zusatzmittel für die Armee sind darin nicht enthalten. Während sich aufgrund der Aktualisierung vom Februar 2012 im Detail Änderungen ergeben, bleiben die grossen Ausgabentrends gleich (Ausnahme: Armee). Aktualisiert wachsen die Ausgaben jährlich um 2,2 Prozent.

Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten

Ausgaben in Millionen Franken gemäss Legislaturfinanzplan 2013 bis 2015 (November 2011)

VA: Voranschlag FP: Finanzplan	VA 2012	FP 2013	FP 2014	FP 2015	ø Δ in % 2012–15
Ordentliche Ausgaben	64'099	65'514	67'143	69'407	2,4
Soziale Wohlfahrt	21'006	21'611	22'259	23'224	3,3
Finanzen und Steuern	10'345	10'423	10'656	10'995	2,0
Verkehr	8'467	8'628	8'865	9'159	3,2
Bildung und Forschung	6'681	6'863	7'035	7'339	3,8
Landesverteidigung	4'651	4'808	4'870	4'925	-0,1
Beziehungen zum Ausland	3'179	3'305	3'524	3'753	6,0
Landwirtschaft	3'699	3'701	3'694	3'694	0,2
Umweltschutz und Raumordnung	1'172	1'213	1'217	1'222	-0,1
Ordnung und öffentliche Sicherheit	1'045	1'062	1'077	1'093	1,5
Übrige Aufgabengebiete	3'854	3'900	3'946	4'003	1,4

► **Soziale Wohlfahrt (+3,3 Prozent)**

Die Soziale Wohlfahrt ist die volumenmässig grösste Bundesaufgabe. Wie schon in der Vergangenheit, wächst sie auch in dieser Legislatur stärker als der Gesamtbundshaushalt (3,3 Prozent pro Jahr). Das Wachstum ist von allen Bundesaufgaben mit 2,8 Milliarden Franken absolut am stärksten. Die Mehrausgaben werden zur Hälfte von der AHV verursacht. Die Gründe sind der Anstieg der Rentenzahl und die periodische Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung. Bei der Invalidenversicherung betragen die Zusatzausgaben insgesamt 500 Millionen Franken (+2,7 Prozent). Relativ stark ist das Ausgabenwachstum weiterhin bei der Prämienverbilligung (+354 Millionen Franken oder 3,8 Prozent pro Jahr) und bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (+244 Millionen Franken, 4,2 Prozent).

► **Finanzen und Steuern (+2,0 Prozent)**

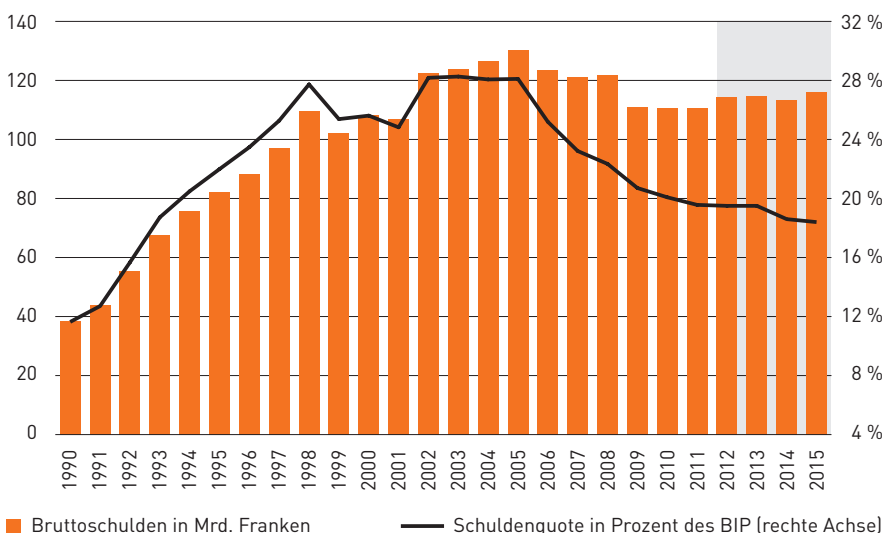
Der zweitgrösste Aufgabenbereich des Bundes umfasst die Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen (die Kantone erhalten Anteile der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer und der Schwerverkehrsabgabe), die Schuldzinsen des Bundes und die Einlagen in den Finanzausgleich. Der Legislaturfinanzplan sah insgesamt Mehrausgaben von 850 Millionen Franken vor. Dieser Wert hat sich mittlerweile geändert. Weil der Bundesrat die Schätzung der Einnahmen im Februar nach unten korrigiert hat, werden auch die Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen tiefer als geplant ausfallen. Die genauen Zahlen liegen nicht vor. Die Kosten für die Vermögens- und Schuldenverwaltung sollen um 170 Millionen Franken sinken. Die insgesamt stabile Verschuldung des Bundes und die Aufhebung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital wirken hier entlastend.

Grafik 3

► Nachdem die Schulden des Bundes zwischen 2005 und 2011 um fast 20 Milliarden Franken abgebaut werden konnten, steigen sie bis 2015 wieder leicht an. Gründe sind die absehbaren Defizite und fällige Bundesobligationen.

Entwicklung der Verschuldung des Bundes (1990 bis 2015)

Bruttoschulden in Milliarden Franken, Schuldenquote in Prozent des BIP



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2012).

► **Verkehr (+3,2 Prozent)**

Der Verkehrsbereich wächst in dieser Legislaturperiode stärker als in der vorangegangenen Legislatur und auch stärker als der Gesamthaushalt. Sowohl bei der Strassen- wie bei der Schieneninfrastruktur wird mit deutlich

höheren Ausgaben gerechnet. Bei den Nationalstrassen sind Mehrausgaben von fast 700 Millionen Franken geplant, beim Schienenverkehr Zusatzmittel von über 300 Millionen Franken.

Botschaft zur Eisenbahninfrastruktur 2013 bis 2016: 9,45 Milliarden Franken

Der Bundesrat legt für die Eisenbahninfrastruktur der Schweiz eine Gesamtplanung vor. Die Planung umfasst die Infrastrukturen der SBB und jene der Privatbahnen, soweit sich der Bund daran beteiligt. Der Bund subventioniert die Erweiterung, den Betrieb und den Substanzerhalt der Eisenbahninfrastrukturen. Zusätzlich bestehen für den Schienenausbau zwei separate Fonds (FinöV-Fonds und Infrastrukturfonds); diese werden von der vorliegenden Botschaft nicht bzw. nur am Rand tangiert. In der Botschaft für die Jahre 2013 bis 2016 plant der Bundesrat Ausgaben für die Bahninfrastruktur von total 9,45 Milliarden Franken. 6,62 Milliarden Franken sollen die SBB erhalten, davon 5,5 Milliarden Franken in Form von Investitionsbeiträgen und 1,1 Milliarden Franken als Betriebsabgeltungen. An die Privatbahnen gehen 2,83 Milliarden Franken (Betriebsabgeltungen). Um den steigenden Unterhaltskosten der Bahninfrastrukturen entgegenzuwirken, hat der Bundesrat die vorgesehenen Mittel um 650 Millionen Franken erhöht. Die Mittel werden den Einlagen, die für den FinöV-Fonds bestimmt sind, entnommen. Dieses Vorgehen, das bereits im Voranschlag für das laufende Jahr angewandt wurde, nimmt eine Lösung vorweg, die künftig generell für die Bahnfinanzierung gelten soll. Anders als heute soll der Ausbau bei der Mittelzuteilung nicht mehr privilegiert werden. Ausbau, Betrieb und Substanzerhalt werden finanziell gleich behandelt und aus einem Gefäss finanziert.

► **Bildung und Forschung (+3,8 Prozent)**

Nach einem hohen jährlichen Wachstum von durchschnittlich 6,2 Prozent in der Periode 2007 bis 2011 soll der Bildungsbereich bis 2015 noch um durchschnittlich 3,8 Prozent pro Jahr wachsen. Über vier Jahre nehmen die Ausgaben um rund eine Milliarde Franken zu. Das Wachstum findet vor allem bei der Grundlagenforschung (+373 Millionen Franken) und bei den Hochschulen (+299 Millionen Franken) statt. Auch die Ausgaben für die angewandte Forschung (+248 Millionen Franken) nehmen um fast fünf Prozent pro Jahr zu. Nach einem teilweise zweistelligen Wachstum zur Erreichung der Richtgrösse im Berufsbildungsgesetz wachsen die Bundesmittel für die Berufsbildung künftig moderater (+89 Millionen Franken oder 2,7 Prozent). Die Bildungs- und Forschungsausgaben des Bundes werden fast vollständig von der BFI-Botschaft gesteuert.

BFI-Botschaft 2013 bis 2016: 26,08 Milliarden Franken

Zur Förderung der Bildung, Forschung und Innovation (BFI) sieht der Bund für die nächste Vierjahresperiode Ausgaben von 26,08 Milliarden Franken vor. 12,5 Milliarden Franken sind für den ETH-Bereich und die kantonalen Universitäten geplant. Weitere 5,7 Milliarden Franken entfallen auf die Berufsbildung und die Fachhochschulen. Der Schweizerische Nationalfonds soll 3,7 Milliarden Franken erhalten, 2,3 Milliarden Franken sollen für EU-Forschungsprogramme verwendet werden. Das mit diesen Mitteln angepeilte Ausgabenwachstum ist gemessen am Wachstum des Gesamthaushalts überproportional, aber geringer als in den letzten Jahren. Es entspricht der Zielwachstumsrate der Aufgabenüberprüfung (siehe Grafik 5, Seite 11).

► Landesverteidigung (-0,1 Prozent)

Der Legislaturfinanzplan ging ursprünglich von einer Stagnation der Armeeausgaben aus (-0,1 Prozent). Unter der neuen Ausgangslage wachsen die Armeeausgaben um durchschnittlich 1,9 Prozent pro Jahr.

Der Planungsbeschluss zur Armee (Dezember 2011)

Der Bundesrat hatte im Zusammenhang mit dem Armeebericht Gesamtausgaben von 4,4 Milliarden Franken jährlich vorgeschlagen. Der Vorschlag basierte auf der Annahme eines Gesamtbestands von 80'000 Armeeingehörigen und schloss keine neuen Kampfflugzeuge ein. Das Parlament hingegen beschloss, den Armeeplafonds um 600 Millionen Franken jährlich auf 5 Milliarden Franken aufzustocken. Die Aufstockung soll per 2014 erfolgen und der Finanzierung eines höheren Gesamtbestands (100'000 Armeeingehörige), von neuen Kampfflugzeugen (Tiger-Teilersatz) und zur Schliessung von Ausrüstungslücken dienen. Geplant ist eine Beschaffungsvorlage (Rüstungsbotschaft), mit der ein Finanzierungsvorschlag rechtlich verbunden würde. Die Rüstungsbotschaft soll in diesem Jahr zur Vernehmlassung gelangen.

► Beziehungen zum Ausland (+6,0 Prozent)

Die Mittel der Auslandbeziehungen fliessen zu 70 Prozent in die Entwicklungszusammenarbeit. Das starke Ausgabenwachstum ist auf den Beschluss des Parlaments zurückzuführen (Februar 2011), die Entwicklungshilfe des Bundes bis ins Jahr 2015 auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Schweiz zu erhöhen. Dieser Beschluss ist die Grundlage für die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit (15. Februar 2012).

Botschaft Internationale Zusammenarbeit 2013 bis 2016: 11,35 Milliarden Franken

Die Mittel, die für die Weiterführung der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz geplant sind, sind in vier Rahmenkredite unterteilt: Technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe für Entwicklungsländer (6,9 Milliarden), humanitäre Hilfe (2,0 Milliarden), wirtschafts- und handelspolitische Zusammenarbeit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (1,3 Milliarden) und Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (1,1 Milliarden). Basierend auf dem Entscheid des Parlaments, die Mittel auf 0,5 Prozent des BNE zu erhöhen, wachsen die Ausgaben bis 2015 stark – um jährlich mehr als neun Prozent. Für 2016 ist ein flacheres, aber immer noch überproportionales Wachstum von 3,5 Prozent vorgesehen. Bereits 2011 und 2012 wurden die Mittel um 640 Millionen Franken erhöht. Bis 2016 betragen die Mehrausgaben noch einmal 700 Millionen Franken. Gesamthaft steigen die Mittel also im Zeitraum von sechs Jahren um über 1,3 Milliarden Franken – ein rekordträchtiges Auf- und Ausgabenwachstum.

► Landwirtschaft (+0,2 Prozent)

Die Ausgaben im Bereich der Landwirtschaft basieren zu über 90 Prozent auf drei Zahlungsrahmen, die in der Botschaft zur Agrarpolitik 2014 bis 2017 festgelegt werden. Die Gesamtausgaben der Landwirtschaft bleiben bis 2017 nominell stabil.

Botschaft Agrarpolitik 2014 bis 2017: 13,67 Milliarden Franken

Mit der neuen Landwirtschaftsbotschaft sollen gemäss Bundesrat günstige Rahmenbedingungen gesetzt werden, damit die Landwirtschaft ihre Markt-

potenziale optimal nutzen kann. Gleichzeitig sollen die Wirksamkeit und die Effizienz der Direktzahlungen verbessert werden. Für die Vierjahresperiode sind jährliche Ausgaben von 3,4 Milliarden Franken geplant. Davon entfallen 80 Prozent bzw. 2,8 Milliarden Franken auf Direktzahlungen. Die Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaft sind seit Jahren praktisch unverändert. Da die Zahl der Betriebe aber abnimmt, steigen die Ausgaben pro Betrieb laufend.

► Die Einnahmen nehmen bis 2015 um rund 6 Milliarden Franken zu.

Einnahmenentwicklung und volkswirtschaftliche Risiken

Zwei Drittel der Bundeseinnahmen stammen aus der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer. Deren Entwicklung wird massgeblich von der Konjunktur beeinflusst. Nach der Verabschiedung des Legislaturfinanzplans im November 2011 wurden die Wachstums- und Teuerungsprognosen angepasst. Die Einnahmenschätzungen haben sich deshalb verändert. Während im November noch von einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme der Einnahmen von 2,6 Prozent ausgegangen wurde, beträgt der aktualisierte Wert 1,8 Prozent. Insgesamt wachsen die Einnahmen gegenüber 2011 bis 2015 um rund 6 Milliarden Franken.

► Bei der direkten Bundessteuer wird weiterhin mit einem starken Zuwachs der Einnahmen aus der Besteuerung der Unternehmen gerechnet.

Da für die einzelnen Einnahmenkomponenten keine Aktualisierung vorliegt, kann nur auf Trendentwicklungen verwiesen werden. So wird bei der **direkten Bundessteuer** weiterhin mit einem starken Zuwachs der Einnahmen aus der Besteuerung der Unternehmen gerechnet. Die Einnahmen der Gewinnsteuer sollen doppelt so stark wachsen wie die Einnahmen der direkten Bundessteuer insgesamt. Entsprechend geringer wird das Wachstum der Einnahmen aus der Besteuerung der natürlichen Personen eingeschätzt. Der Hauptgrund sind Mindereinnahmen aufgrund von Steuerreformen (Ausgleich der kalten Progression und Reform der Familienbesteuerung, beide in Kraft seit 2011).

Auch für die nächsten Jahre sind Steuerreformen geplant. Eine neue *Unternehmenssteuerreform* soll die Attraktivität der Schweiz als Unternehmensstandort in einem von starkem Wandel geprägten internationalen Steuerumfeld erhalten und stärken. Während die konkreten Inhalte, der Umfang und der zeitliche Ablauf der Reform noch offen sind, besteht ein breiter Konsens darin, dass wirksame Standortmassnahmen in den nächsten Jahren unverzichtbar sind.

Bei den natürlichen Personen bestehen Pläne für eine weitere Verbesserung der *Ehepaarbesteuerung* (nach den Sofortmassnahmen von 2008). Der Bundesrat rechnet je nach Reformreichweite mit Steuermindereinnahmen von 0,9 bis 1,3 Milliarden Franken. Eine Vernehmlassung soll im Sommer 2012 stattfinden.

Bei der **Mehrwertsteuer** wird mit einem gemessen an der Entwicklung des BIP überdurchschnittlichen Wachstum gerechnet. Der Grund liegt in der Annahme, dass ab 2014 der Sondersatz für Beherbergungen wegfällt. Der Beherbergungs-sondersatz ist befristet und wurde in der Vergangenheit regelmässig erneuert. Es bestehen Bestrebungen, die Hotellerie zusammen mit der Gastronomie dem reduzierten Mehrwertsteuersatz zu unterstellen.

► Auch bei der Verrechnungssteuer sind bedeutende Mehreinnahmen geplant.

Was die **übrigen Einnahmen** betrifft, sind vor allem bei der Verrechnungssteuer und bei den Verkehrsabgaben bedeutende Mehreinnahmen geplant. Bei den Stempelabgaben führt der Wegfall der Emissionsabgabe auf Fremdkapital zu Mindereinnahmen. Die im Legislaturfinanzplan ursprünglich nicht eingeplante Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank soll gemäss der neuen Vereinbarung des Bundes mit der Nationalbank eine Milliarde Franken betragen. Der Bund erhält davon 333 Millionen Franken.

Massgeblichen Einfluss auf die Einnahmen hat der **Verlauf der Volkswirtschaft**. Der Bundesrat hat für den Legislaturfinanzplan «vorsichtig optimistische» Eckwerte gewählt. Für das Jahr 2012 wurde ein reales Wirtschaftswachstum von 1,5 Prozent unterstellt, für 2013 ein solches von 1,8 Prozent und für 2014 bis 2015 jeweils ein Wachstum von zwei Prozent. Die Eckwerte für 2014 und 2015 wurden mittlerweile leicht nach unten angepasst. Für das laufende Jahr gehen die meisten Prognoseinstitute von einem Wachstum von unter einem Prozent aus (dem Voranschlag lag ein Wert von 1,5 Prozent zugrunde).

Um die Folgen unterschiedlicher Konjunkturverläufe abzuschätzen, hat der Bundesrat zusätzlich zum Basisszenario, das die Grundlage für die Finanzplanung bildet, ein optimistisches und ein pessimistisches Szenario untersucht.

► Für den Bundeshaushalt sind Änderungen der Wirtschaftslage vor allem mittel- und längerfristig relevant.

Im *pessimistischen Szenario* werden eine Verschärfung der europäischen Schuldenkrise, eine anhaltende Frankenstärke und steigende Ölpreise angenommen. In der Folge sinken die Exporte stark und der Binnenkonsum bricht ein. Während die Schuldenbremse aufgrund ihrer antizyklischen Anlage diese Entwicklungen kurzfristig auffängt, wäre der längerfristige Schaden für den Bundeshaushalt in diesem Szenario beträchtlich. Es wird von möglichen Mindereinnahmen von bis zu 2,4 Milliarden Franken und einem strukturellen Defizit von bis zu 1,6 Milliarden Franken ausgegangen. Eine solchen Entwicklung hätte gewichtige Korrekturen bei den Ausgaben zur Folge.

Im *optimistischen Szenario* löst sich hingegen die europäische Schuldenkrise rasch und der Schweizer Franken schwächt sich ab. Die Exportindustrie erhält Auftrieb und die Ausrüstungsinvestitionen steigen. Das höhere Wachstum führte zu namhaften Mehreinnahmen und eröffnete mittelfristig neue finanzpolitische Handlungsspielräume.

Aktuell wird wohl von der Annahme ausgegangen, dass sich das Basis-Szenario fortsetzt. Die Finanzperspektiven des Bundes verschlechtern sich in diesem Fall nicht gravierend – aber sie hellen sich auch nicht in einem Mass auf, als dass die absehbaren Finanzierungsengpässe plötzlich als gelöst zu gelten hätten.

► Bundeshaushalt steht ab 2014 vor einem Bereinigungsbedarf.

Ist ein Konsolidierungsprogramm nötig?

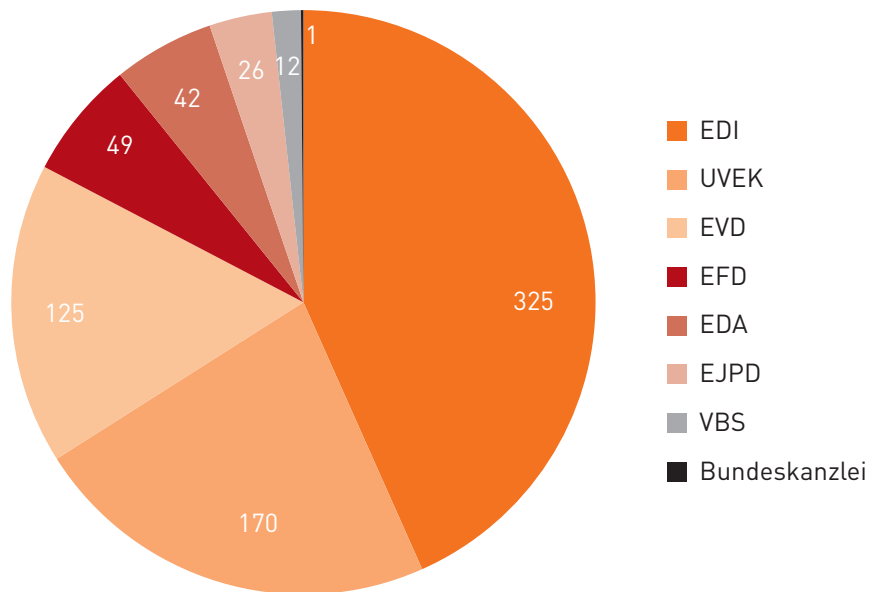
In der aktualisierten Bilanz der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung besteht ab 2014 ein Bereinigungsbedarf. Der Bundesrat beziffert das strukturelle Defizit auf bis zu 800 Millionen Franken. Gemäss ersten Vorstellungen würde ein Konsolidierungsprogramm, das zum Abbau des Bereinigungsbedarfs ergriffen würde, zur Hauptsache aus Ausgabenkürzungen bestehen (750 Millionen Franken). Die Kürzungen würden gemäss ihrem Anteil am Gesamthaushalt auf die Departemente verteilt (Grafik 4). Die Hauptlast würde auf das Innendepartement mit den Aufgaben Soziale Wohlfahrt (stark gebundene Ausgaben), Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie Kultur entfallen. Weitere Anteile hätten das Umwelt- und Verkehrsdepartement und das Volkswirtschaftsdepartement mit der Landwirtschaft zu tragen. Kürzungen betreffen ferner den Eigenbereich des Bundes (Personal).

Grafik 4

▶ Weil ab 2014 nennenswerte strukturelle Defizite entstehen könnten, diskutiert der Bundesrat ein Konsolidierungsprogramm mit Ausgabenkürzungen in der Höhe von 750 Millionen Franken. Zwei Drittel der Kürzungen würden auf das Innendepartement bzw. auf das UVEK (Umwelt-, Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsdepartement) fallen.

Konsolidierungsprogramm 2014

Ausgabenseitige Entlastungen nach Departementen in Millionen Franken



Quelle: Medienmitteilung des Bundesrats vom 1. Februar 2012.

Die Frage, ob es ein Konsolidierungsprogramm braucht und, wenn ja, in welchem Umfang, hängt nicht nur mit der Armeefinanzierung zusammen, sondern auch mit den Entscheiden des Parlaments zu den vorgenannten grossen Zahlungsrahmen. Werden hier die Mittel aufgestockt, ohne dass gleichzeitig Kompensationen beschlossen werden, ist die Gefahr gross, dass sich der Bereinigungsbedarf noch erhöht. Umgekehrt kann bei Einhalten der Vorgaben des Bundesrats und einer massvollen Aufstockung bei der Armee ein Konsolidierungsprogramm allenfalls vermieden werden.

Aufgabenüberprüfung: erste Bilanz

Die Aufgabenüberprüfung ist ein langjähriges Projekt des Bundesrats. Es wurde im August 2005 lanciert mit dem Ziel, das Ausgabenwachstum des Bundes nachhaltig zu beschränken und neue politische Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu schaffen. Der Verdrängungseffekt im Bundeshaushalt – das starke Wachstum der gebundenen zulasten der ungebundenen Ausgaben – soll begrenzt werden. Die Mittel zur Erreichung dieser Ziele sind Prioritätensetzungen, Aufgabenreduktionen und Aufgabenverzichte. Was ursprünglich als strategisches Projekt mit grundsätzlichen, staatspolitischen Fragestellungen angelegt war (was soll der Bund leisten, was nicht?), wurde später redimensioniert und vereinfacht. Geblieben sind die Hauptzielsetzungen der Aufgabenüberprüfung, die einerseits durch Reformen, andererseits mit einer umfassenden Haushaltssteuerung erreicht werden sollen.

▶ Die Aufgabenprüfung wurde 2005 lanciert mit dem Ziel, das Ausgabenwachstum des Bundeshaushalts nachhaltig zu begrenzen.

▶ Umfassende Haushaltssteuerung mit Zielwachstumsraten.

Die Haushaltssteuerung besteht darin, dass der Bundesrat für alle Aufgaben Zielwachstumsraten festlegt (aktuell 2008 bis 2015). Die Bildung und Forschung soll beispielsweise um jährlich 4,5 Prozent wachsen, die Soziale Wohlfahrt um 4,4 Prozent. Die Zielwachstumsraten sind so festgelegt, dass das Gesamtwachstum des Bundeshaushalts jenes der Volkswirtschaft (Bruttoinlandsprodukt) nicht überschreitet. Die Zielmarke liegt bei einem jährlichen Wachstum von rund drei Prozent. Bei einem Wachstum in dieser Grössenordnung bleibt die Ausgabenquote des Bundes stabil. Der Bundesrat hat im Legislaturfinanzplan erstmals Bilanz über das Vorgehen gezogen. Grafik 5 auf Seite 11 zeigt die Ergebnisse (Gegenüberstellung von Ziel- und Planwachstumsraten).

► Der Schuldenabbau gibt neue Handlungsspielräume. Davon profitiert unter anderem die Entwicklungshilfe.

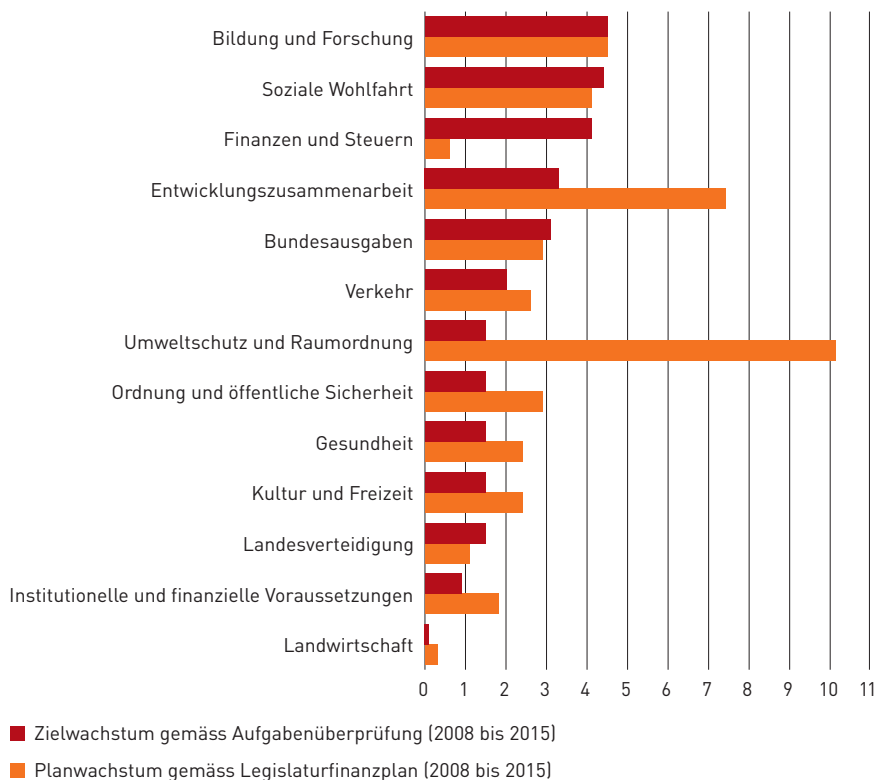
Während das Wachstum des Gesamthaushalts («Bundesausgaben») im Bereich der Vorgabe liegt, ergeben sich bei den einzelnen Aufgaben zum Teil deutliche Abweichungen. Besonders gross sind die Abweichungen bei der Entwicklungshilfe und im Umweltschutz. Bei Letzterem schlägt sich die ursprünglich nicht eingeplante Einführung der CO₂-Abgabe nieder. Diese stellt für den Bundeshaushalt gleichzeitig eine Ausgabe dar (Rückerstattung an Haushalte und Unternehmen, Gebäudesanierungsprogramm des Bundes). Während bei den kleineren Aufgaben die Zielwerte durchwegs überschritten werden, werden bei den grossen Aufgaben die Vorgaben gut eingehalten. Mehrausgaben gegenüber den Zielwerten kompensiert vor allem der Bereich Finanzen und Steuern. In diesem Bereich haben der Schuldenabbau der letzten Jahre (20 Milliarden Franken seit 2005) und das tiefe Zinsniveau zu Einsparungen bei den Passivzinsen von 1,5 Milliarden Franken geführt. Der zusätzliche Ausgabenspielraum kommt unter anderem der Entwicklungshilfe zugute.

Grafik 5

► Der gesamte Bundeshaushalt wie auch die grössten Aufgabenbereiche werden bis 2015 ungefähr entlang den Zielwachstumsraten der Aufgabenüberprüfung wachsen. Grössere Abweichungen ergeben sich im Umweltbereich aufgrund der Einführung der CO₂-Abgabe und bei der Entwicklungszusammenarbeit (Erhöhung der Entwicklungshilfe). Die Aufstockung der Armeemittel ist in der Grafik nicht berücksichtigt.

Ziel- und Planwachstum der Aufgabenbereiche des Bundes

Durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum im Zeitraum 2008 bis 2015



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2011), Legislaturfinanzplan 2013–2015.

Der Bundesrat will im Lauf der Legislatur neue Zielwachstumsraten für die nächsten acht bis zehn Jahre festlegen. Dabei soll auch das Prioritätenprofil überprüft werden. Ein neues Prioritätenprofil soll sicherstellen, dass Staats-tätigkeiten mit positiver Wirkung auf Wachstum und Wohlstand verstärkt berücksichtigt werden. Der Bundesrat nennt in diesem Zusammenhang Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation sowie in Verkehrsinfrastrukturen.

► Strukturreformen zur Umsetzung der Aufgabenüberprüfung.

Ein Instrument, die Zielwachstumsraten zu erreichen und Prioritäten zu setzen, sind Strukturreformen. Der Bundesrat hat ein Bündel von Strukturreformen zusammengestellt und führt eine zentrale Übersicht über deren Umsetzung (jeweils im Anhang der Staatsrechnung). Ein Teil der Reformen fand Eingang in ein Konsolidierungsprogramm (KOP), das für die Jahre 2012/2013 geplant war. Das KOP wurde später vom Parlament genau im Punkt der Strukturreformen sistiert.

Mit einer aktuellen Motion fordert das Parlament den Bundesrat auf, die Aufgabenüberprüfung fortzuführen und bis Ende 2012 eine Sammelbotschaft mit Reformvorschlägen vorzulegen. Das Ziel soll die substanzielle Entlastung des Bundeshaushalts auf längere Frist sein. Die Entlastungen sollen gemäss Motion dem Schuldenabbau zugutekommen oder in Einzelfällen neue Aufgaben «von hoher Priorität» finanzieren (Motion Aufgabenüberprüfung 11.3317).

► Ein massvolles Ausgabenwachstum und gezielte Prioritäten können ein Konsolidierungsprogramm mit Kürzungen in allen Bereichen verhindern.

Schlussfolgerungen – Kommentar

Die Finanzbeschlüsse der nächsten Monate werden die mittelfristige Entwicklung des Bundeshaushalts massgeblich prägen. Die Beschlüsse zielen zum Teil bis 2017 und damit über die Periode der aktuellen Legislatur hinaus. Ob sie am Ende tatsächlich umgesetzt werden können, hängt davon ab, in welcher Verfassung sich der Bundeshaushalt dann befindet. Bei der Bildung und Forschung, der Landwirtschaft, der Entwicklungshilfe und beim Verkehr sind Kürzungen im Rahmen der jährlichen Voranschläge möglich. Sollen solche Kürzungen, z.B. im Rahmen eines Konsolidierungsprogramms, vermieden werden, ist der Bundeshaushalt in der Form zu behalten, wie sie von der Schuldenbremse verlangt wird. Das Ausgabenwachstum muss deshalb insgesamt massvoll sein – massvoller jedenfalls, als heute geplant oder absehbar.

Lineare Kürzungen sind vermeidbar

Ein verfassungskonformer Bundeshaushalt kann grundsätzlich über zwei Wege erreicht werden: über Konsolidierungsmassnahmen oder durch das gezielte Setzen von Prioritäten. Letzteres ist aus mehreren Gründen die bessere Alternative. So sind Konsolidierungsprogramme unbeliebt, weil sie häufig nach dem Prinzip der Opfersymmetrie funktionieren und lineare Kürzungen in allen Bereichen vorsehen. Kurzfristige und zum Teil auch wenig zielgerichtete «Notmassnahmen» zur Herstellung der Schuldenbremskonformität sind zu vermeiden, indem vorher bei den Ausgaben Prioritäten gesetzt werden.

Aus Sicht der Wirtschaft sollten die Prioritäten bei den aktuell anstehenden Finanzierungsbeschlüssen wie folgt liegen:

► Schwergewichtiger Einsatz für die ETH und den MINT-Bereich

Eine qualitativ hochstehende Bildungs- und Forschungslandschaft ist für die Schweiz und die Schweizer Wirtschaft von herausragender Bedeutung. Die Absicht des Bundesrats, sich dafür auch finanziell weiterhin prioritär einzusetzen, ist darum richtig. Das in der neuen BFI-Botschaft geplante Ausgabenwachstum liegt unter den Werten der Vorjahre, wobei anzumerken ist, dass die Bildungs- und Forschungsausgaben des Bundes in den letzten Jahren sehr stark gewachsen sind. Gegenüber Wachstumsraten von fünf und sechs Prozent fällt ein Jahreswachstum von knapp vier Prozent zurück, auch wenn im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2015 das Jahreswachstum bei 4,5 Prozent liegt und die Bildung und Forschung damit von allen grossen Aufgaben des Bundes am stärksten wächst. Angesichts der stark ansteigenden

Studierendenzahlen und mit Blick auf den Arbeitskräftemangel in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik (MINT) stellt sich dennoch die Frage, ob der Bundeseinsatz nicht trotzdem noch gezielt verstärkt werden sollte. Im Fokus stehen der ETH- und der MINT-Bereich, soweit letzterer vom Bund gesteuert werden kann (KTI, Fachhochschulen). Aus Gründen der Planungssicherheit wäre zudem ein stetigeres Wachstum der BFI-Ausgaben als das vom Bundesrat geplante anzustreben. Ein verstärktes Schwergewicht auf der Bildung und Forschung bedingt allerdings, dass Kürzungen in anderen Aufgabenbereichen vorgenommen bzw. dort tiefere Wachstumsraten beschlossen werden.

► **Kompensationen bei der Entwicklungshilfe und der Landwirtschaft**

Um die Schuldenbremse einzuhalten, stehen für die Wirtschaft Kompensationen bei der Entwicklungshilfe und bei der Landwirtschaft im Vordergrund. Bei der *Entwicklungshilfe* bewirken die ausserordentlich hohen Wachstumsraten von jährlich zum Teil über neun Prozent – auf einem schon substanziellen Ausgabenvolumen von 3 Milliarden Franken –, dass für andere Aufgaben keine Wachstumsmöglichkeiten mehr bestehen bzw. sie unter Druck geraten. Rein sachlich kann gefragt werden, ob eine so starke Budgeterhöhung in so kurzer Zeit sinnvoll ist und ob die Zielvorgabe (Entwicklungshilfegelder im Umfang von 0,5 Prozent des Schweizer Bruttonationaleinkommens) nicht auch später erreicht werden kann. Eine zeitliche Erstreckung hätte finanzielle Entlastungen in den Vorjahren zur Folge. Eine Anhebung der Entwicklungshilfegelder über einen grösseren Zeitraum würde eher sicherstellen, dass die Gelder wirksam eingesetzt werden können. Das gilt umso mehr, als die Mittel seit Jahren zunehmen, seit 2002 um über 60 Prozent. In US-Dollar umgerechnet, beträgt das Wachstum nahezu 150 Prozent.

In der *Landwirtschaft* erfolgen zwar Strukturreformen, diese sind aber dosiert und ohne entlastende Wirkung für den Bundeshaushalt. In der Botschaft zur Agrarpolitik 2014 bis 2017 wird nach Einschätzung der Wirtschaft die bestehende Politik im Wesentlichen um vier weitere Jahre fortgeschrieben. Obschon die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe jährlich um rund 1,5 bis 2 Prozent sinkt, bleiben die Bundesmittel konstant bei 3 Milliarden Franken. Entlastungspotenziale bestehen. So könnte die Eintrittsschwelle für Direktzahlungen angehoben werden, ohne dass grössere Verwerfungen im Agrarsektor zu befürchten wären. Untersuchungen haben vor Jahren schon gezeigt, dass die Aufrechterhaltung kleinbetrieblicher Strukturen in weiten Teilen der Schweiz und namentlich im ganzen Mittelland nicht mit den landwirtschaftlichen Verfassungszielen begründet werden kann.¹ Vor dem Hintergrund, dass die Agrarsubventionen in der Schweiz deutlich höher sind als im europäischen Durchschnitt, sollten Ausgabenkürzungen mindestens in der Höhe des betrieblichen Strukturwandels angestrebt werden (250 Millionen Franken bis 2017).

► **Planungsbeschluss zur Armee**

Die Armee schliesslich kann sich dem Grundsatz nicht entziehen, dass Sach- und Finanzpolitik zwei Seiten einer Medaille sind und die Betrachtung nur einer Seite zu kurz greift. Der Planungsbeschluss zum Armeebericht fiel im Parlament weitgehend ohne Berücksichtigung der finanzpolitischen Rahmenbedingungen. Dass Mittelerhöhungen in der beschlossenen Grössenord-

¹ Siehe dossierpolitik 38/6: «Teure und unwirksame Massnahmen zur dezentralen Besiedlung. Aktuelle Studien zur Schweizer Agrarpolitik» economiesuisse (2005) www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/dosspol_Agrar_20051024.pdf

nung (600 Millionen Franken) nicht ohne Weiteres im Bundeshaushalt unterzubringen sind, war absehbar. Dass die Rechnung nun erst im Nachhinein gemacht wird, ist bedauerlich. An der Tatsache, dass sie gemacht wird, führt aber kein Weg vorbei. Ergibt sich aus der Planung, dass die beschlossene Mittelerhöhung nicht finanziert werden kann, stellt sich die Frage des Vorgehens und der Alternativen. Das Vorgehen könnte in einem Konsolidierungsprogramm liegen, wie es vom Bundesrat andiskutiert wurde. Alternativ könnte aber auch der Armeebeschluss noch einmal geprüft werden, wie es der Bundesrat ebenfalls ins Auge fasst.

► Die Aufgabenüberprüfung betrifft auch die kleineren Bundesaufgaben. Hier sind noch kaum Reformen erfolgt.

Prioritäten setzen – auch im Kleinen

Letztlich steht die Frage im Raum, ob die Finanzpolitik des Bundes nicht noch stärker an Prioritäten ausgerichtet werden sollte. Mit der Aufgabenüberprüfung hat der Bundesrat diesen Weg eingeschlagen. Der Weg könnte allerdings noch konsequenter verfolgt werden. Die Gegenüberstellung von Ziel- und Planwachstumsraten zeigt, dass gerade die kleineren Bundesaufgaben stärker als geplant wachsen. Die Haltung, dass letztlich alles wichtig ist, Verzicht nicht möglich sind und es im Gegenteil bei Finanzierungsbeschlüssen stets noch mehr sein darf, ist immer noch weit verbreitet. Wie die Erfahrungen beim letzten Konsolidierungsprogramm zeigen (KOP 12/13), ist diesbezüglich neben dem Bundesrat ebenso sehr das Parlament gefordert. Der Bundesrat hatte beim KOP gewisse Bereiche bewusst geschont (z. B. die Kultur). Das Parlament aber verwarf das Reformpaket von meist kleinen und Kleinstmassnahmen gleich ganz.

Die Aufgabenüberprüfung ist darum bei allen Schwierigkeiten der Umsetzung ein wichtiges Projekt, weil es die Idee der Prioritätensetzung wachhält und die finanzpolitische Entwicklung in diese Richtung lenkt. Ist das Parlament gewillt, dem Weg zu folgen, wie es das mit der jüngsten Überweisung der Motion Aufgabenüberprüfung bekräftigt hat, ist das zu begrüssen.

► Nachhaltige, leistungsseitige Sanierung der IV und 12. AHV-Reform – je früher, desto günstiger.

Schlüsselreformen in der Sozialen Wohlfahrt und im Verkehr

Wenn auch die Reformen im Kleinen nicht vernachlässigt werden dürfen, sind letztlich die Weichenstellungen in den grossen Aufgabengebieten entscheidend. Hier warten Schlüsselvorlagen auf das Parlament. An erster Stelle stehen die *Sozialvorlagen*. Die IV muss leistungsseitig nachhaltig saniert werden, damit 2017, wenn die Mehrwertsteuerzusatzfinanzierung ausläuft, die Versicherung auf finanziell stabilen Füßen steht. Die dazu notwendige Vorlage, die aktuell diskutierte IV-Revision 6b, muss mit dieser Zielsetzung abgeschlossen werden. Als nächster Schritt ist die 12. AHV-Reform anzugehen. Je länger mit diesem für die langfristige Entwicklung des Bundeshaushalts entscheidenden Reformprojekt zugewartet wird, desto teurer kommt es. Das zeigen die finanzpolitischen Langfristperspektiven klar, die der Bundesrat zusammen mit dem Legislaturfinanzplan veröffentlicht hat. Die Einführung einer Schuldenbremse, wie sie die Wirtschaft seit Längerem auch für die Sozialwerke fordert, könnte ein Zwischenschritt sein und würde spätere Reformen erleichtern. Zur nachhaltigen Dämpfung des Kostenwachstums sind ferner auch im Gesundheitsbereich weitere Reformen nötig.

► Mehr Benutzerfinanzierung beim Verkehr und bei der Bildung. Kein neuer Schulden-Fonds bei der Bahn.

Im *Verkehr* sind die Weichen in Richtung Benutzerfinanzierung und Eingefässlösung zu stellen. Letzteres heisst, dass die Verkehrsfinanzierung, namentlich bei der Schiene, aus einem Gefäss und nicht mehr über verschiedene Finanzierungsstöpsel mit unterschiedlichen Prioritäten und teils geschützten Mitteln erfolgen darf. Bei der Bahn bietet die FABI-Vorlage für einen solchen Paradigmenwechsel eine Grundlage, sofern die finanzpolitischen Vorgaben des Bundesrats eingehalten werden und auf jegliche Steuererhöhungen verzichtet wird. Allerdings wäre auch die Rückführung der Bahnfinanzierung in den allgemeinen Bundeshaushalt denkbar und eine unter verschiedenen Gesichtspunkten bessere Lösung. Eine Neuauflage des FinöV-Fonds – ein Fonds, der gegenüber dem Bund hoch verschuldet ist, und dessen Schuldenrückzahlung von der Politik um mehr als ein Jahrzehnt verschoben wurde – muss jedenfalls künftig ausgeschlossen sein.

Auch was die *Bildung* anbelangt, zählt schliesslich Klasse vor Masse. Die Bildungsausgaben sind in den letzten Jahren stark gestiegen, und noch mehr Mittel bedeuten nicht zwangsläufig noch mehr Qualität. Wie beim Verkehr sollte auch und gerade bei der Bildung die «Benutzerfinanzierung» verstärkt werden (Stichwort Studiengebühren). Weltklasse zum Billigtarif ist auch in der Bildung kein nachhaltiges Konzept.

► Attraktiver Steuerstandort sichert auch Steuersubstrat.

Handlungsbedarf bei der Unternehmensbesteuerung

Bei den Einnahmen steht eine Herausforderung im Vordergrund: der Erhalt der hohen Attraktivität der Schweiz im Unternehmenssteuerbereich. Auf diesem Gebiet wird die Schweiz in den nächsten Jahren stark gefordert sein. Das Gut, um das es geht, sind nicht nur Arbeitsplätze, sondern es ist auch Steuersubstrat, und das in sehr erheblichem Umfang. Soll der Steuerstandort Schweiz für international tätige Gesellschaften attraktiv bleiben, werden der Bund und die Kantone um Reformen nicht herumkommen. Für die Reformen sind die notwendigen Gestaltungsspielräume zu schaffen bzw. es braucht ein finanzpolitisches Umfeld, in dem unerlässliche Reformen möglich sind.

► Die Verbesserung bei der Ehepaarbesteuerung muss zurückstehen.

Pläne, die Besteuerung der natürlichen Personen auf Stufe Bund weiter zu verbessern, haben vor diesem Hintergrund zurückzutreten. Konkret ist eine Reform der Ehegattenbesteuerung mit Einnahmehausfällen von bis zu 1,3 Milliarden Franken jährlich im jetzigen Umfeld nicht finanzierbar. Erst müssen die einnahmenseitigen Grundlagen für eine solche Reform geschaffen werden – und dazu gehört in erster Linie die Absicherung der heutigen Steuerbasis, die im Bereich der Gewinnsteuer mittelfristig gefährdet ist. Ohne diese Absicherung auf dem Weg einer klar fokussierten, wirksamen Unternehmenssteuerreform werden auch weitere Reformen für natürliche Personen nicht möglich sein, wie sachgerecht sie sich immer darstellen mögen.

Rückfragen:

frank.marty@economiesuisse.ch
martin.weder@economiesuisse.ch

Impressum

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