

Budget 2009 und Finanzplan 2010–2012: Leitplanke Schuldenbremse

Die Konjunktur stellt auch für die Bundesfinanzen die grosse Unbekannte dar. Während 2009 selbst bei einem Nullwachstum noch ein kleiner Überschuss resultieren sollte, drohen für die Finanzplanjahre bis 2012 Mindereinnahmen von jährlich bis zu 3 Mrd. Franken. Für verschiedene, über die jüngst angekündigten Stabilisierungsmassnahmen hinausgehende Zusatzprojekte mit Belastungen im Milliardenbereich fehlt derzeit der Spielraum. Anstelle von Überschüssen könnten ab 2010 wieder Defizite resultieren. Die Schuldenbremse steht vor der Bewährungsprobe.

Position economiesuisse

Sinkende Einnahmen und weiter steigende Ausgaben stellen den Bund absehbar vor ernsthafte Schwierigkeiten. Schon heute können die Ausgaben bei normalem Wirtschaftsgang nur knapp finanziert werden. Mehr Spielraum brächte eine konsequent vollzogene Aufgabenüberprüfung. Defizite sind in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten zwar möglich, müssen sich aber im Rahmen der Vorgaben der Schuldenbremse halten. Ein erneuter Schuldenanstieg über unkompenzierte ausserordentliche Ausgaben ist abzulehnen.

24. November 2008 Nummer 24

dossierpolitik

Budget 2009: Überschuss auf wackligen Beinen

Überholte Eckwerte beim Voranschlag

Zentrale Instrumente der Finanzpolitik des Bundes sind der Voranschlag (Budget) und der Finanzplan. Beide stehen derzeit im Zeichen der konjunkturellen Unsicherheit. Für den Voranschlag 2009, verabschiedet im Juni 2008, rechnete der Bundesrat ursprünglich mit einem Wirtschaftswachstum von 3,6 Prozent (1,3 Prozent Realwachstum plus 2,3 Prozent Teuerung). Die Prognosen sind mittlerweile überholt. Gegenwärtige Annahmen reichen von einem wirtschaftlichen Negativwachstum bis zu einem knapp positiven Konjunkturverlauf. In beiden Fällen ist mit erheblichen Auswirkungen auf den Abschluss des Bundes zu rechnen.¹ Einnahmenseitig werden sich die grössten Wirkungen zeigen. Das dem Voranschlag unterstellte Einnahmenwachstum von 3,4 Prozent dürfte heute überholt sein. Wie stark die Einnahmen noch wachsen bzw. wie stark sich die wahrscheinliche konjunkturelle Abschwächung auf die Einnahmen auswirkt, ist unsicher. Die Finanzverwaltung geht in einem Szenario mit Nullwachstum von Mindereinnahmen des Bundes von 1 Mrd. Franken im Jahr 2009 aus, wobei Einbrüche vor allem die Gewinnsteuer betreffen dürften. Auf der Ausgabenseite ist mit geringeren Änderungen zu rechnen. Bei rückläufigen Einnahmen würden die Anteile Dritter tiefer als budgetiert ausfallen.

Geplanter Überschuss von 1,4 Mrd. Franken

Die ordentlichen Ausgaben betragen gemäss Voranschlag 58,6 Mrd. Franken. Bei budgetierten Einnahmen von 60 Mrd. Franken resultiert ein Überschuss von 1,4 Mrd. Franken. Ausserordentliche Ausgaben sind für 2009 keine geplant. Das vom Bundesrat im Rahmen der Aufgabenüberprüfung angestrebte Ziel, das Ausgabenwachstum zwischen 2008 und 2015 auf das erwartete Wirtschaftswachstum von durchschnittlich drei Prozent pro Jahr zu beschränken, würde unter den Vorgaben knapp erreicht.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Konjunkturprognosen verschiedener Institute für die Schweiz mit Stand vom 13. November 2008. Die Werte des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) bilden die Grundlage für den Voranschlag und den Finanzplan.

BIP-Prognosen im Überblick (in Prozent)	2008	2009	2010	Anpassung
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)	1,9	1,3		02.10.
Schweizerische Nationalbank (SNB)	1,5–2,0			02.09.
UBS Wealth Management	1,9	0,2		12.09.
UBS Investment Bank	1,6	0,1	1,0	31.10.
Credit Suisse	1,9	1,0		30.09.
Zürcher Kantonalbank	2,0	-0,3	1,1	31.10.
Konjunkturforschungsstelle der ETH (KOF)	1,9	0,3	1,5	29.09.
BAK Basel Economics	1,8	0,7	1,7	17.10.
Créa	1,9	-0,6	0,5	29.10.
Internationaler Währungsfonds (IWF)	1,7	0,7	1,8	13.10.
OECD	2,0	1,4		02.06.
economiesuisse	1,5–1,7	1,0		28.06.
Durchschnitt	1,8	0,6	1,3	

¹ Gemäss Mitteilung der Finanzkommission des Nationalrats vom 14. November wurde der ordentliche Einnahmenüberschuss für 2009 von 1,41 auf 1,07 Mrd. Franken nach unten revidiert.

Die vom Bundesrat beschlossenen ausserordentlichen Ausgaben zugunsten von Massnahmen zur Stärkung des schweizerischen Finanzplatzes sind in der Tabelle nicht enthalten. Sie fallen im Jahr 2008 an und betragen 6 Mrd. Franken.

Voranschlag 2009 im Überblick

	In Millionen Franken			Differenz zu	
	Rechnung 2007	Voranschlag 2008	Voranschlag 2009	VA 2008 absolut	VA 2008 in %
Finanzierungsrechnung					
Ordentliche Einnahmen	58'092	57'976	59'967	1'991	3,4
Ordentliche Ausgaben	53'965	56'854	58'557	1'703	3,0
Ordentliches Finanzierungsergebnis	4'127	1'122	1'410	288	
Ausserordentliche Einnahmen	754	230	230		
Ausserordentliche Ausgaben	7'038	5'247	–		
Finanzierungsergebnis	–2'157	–3'895	1'640		

Sozialwerke als Hauptursache für steigende Ausgaben

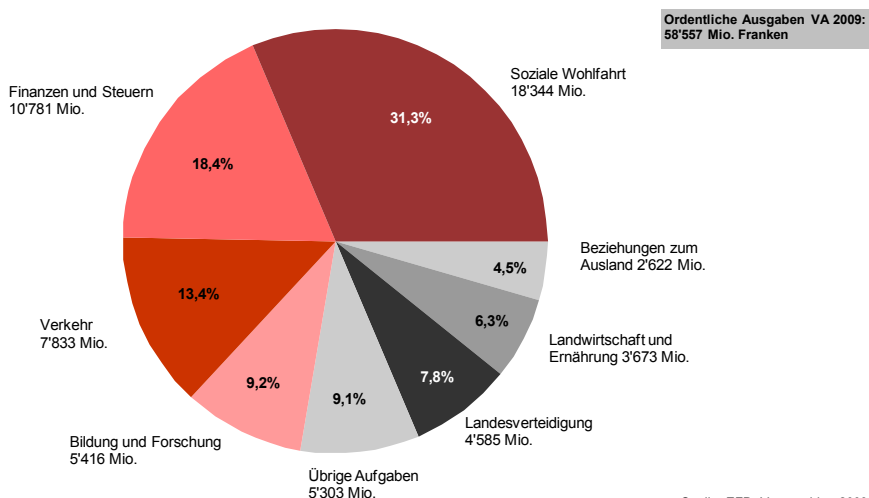
Ausgaben

Gemäss Voranschlag nehmen die Ausgaben des Bundes 2009 um 1,7 Mrd. Franken zu. Die Zunahme ist primär auf drei Gründe zurückzuführen: Mehrausgaben für die gesetzlich festgelegten Beiträge des Bundes an die Sozialwerke (AHV, IV, EL, ALV) sowie die Gesundheit (Prämienverbilligung in der Krankenversicherung); sie machen mit rund 800 Mio. Franken fast die Hälfte des Ausgabenanstiegs aus. Ein weiteres Viertel beruht auf steigenden Durchlaufposten (Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen, Mehrwertsteuerprozent für die AHV). Das letzte Viertel fällt auf die übrigen Tätigkeitsbereiche des Bundes. So steigen die Ausgaben im Bildungsbereich um 235 Mio. Franken.

Der mit Abstand grösste Aufgabenbereich des Bundes – die Soziale Wohlfahrt – umfasst mit 18,3 Mrd. Franken rund einen Drittel des Budgets. Der Aufgabenbereich wächst auch 2009 mit 4,2 Prozent überdurchschnittlich stark. An zweiter Stelle folgt mit Ausgaben von 10,8 Mrd. Franken der Finanzbereich. Dieser Posten beinhaltet die Vermögens- und Schuldenverwaltung des Bundes, die Passivzinsen sowie die Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen (insbesondere Kantonsanteile). Drittgrösster Bereich ist der Verkehr (7,8 Mrd. Franken). Es folgen Bildung und Forschung (5,4 Mrd. Franken), Landesverteidigung (4,6 Mrd. Franken) und Landwirtschaft (3,7 Mrd. Franken).

Die Soziale Wohlfahrt beansprucht rund einen Drittel des Bundesbudgets. 1990 lag der Anteil bei 22 Prozent. Die Sozialausgaben des Bundes sind seither um 167 Prozent gestiegen. Das Wachstum der Gesamtaufgaben betrug im gleichen Zeitraum 85 Prozent, jenes der Wirtschaft 66 Prozent.

Struktur der Ausgaben nach Aufgabengebieten (2009)



Quelle: EFD, Voranschlag 2009

Folgende Ausgabenentwicklungen sind 2009 in den zentralen Aufgabenbereichen geplant:

- Soziale Wohlfahrt (+4,2 Prozent)**
- Mehrausgaben von 740 Mio. Franken durch Kostenanstiege bei AHV und IV
 AHV und IV sind die mit Abstand wichtigsten sozialen Aufgabenposten des Bundes. Unter dem neuen Regime der NFA finanziert der Bund 19,55 Prozent der AHV und 37,7 Prozent der IV-Kosten. AHV- und IV-Ausgaben betragen drei Viertel der Sozialausgaben des Bundes. Der Anstieg um 535 Mio. Franken bei der AHV ist je zur Hälfte auf die demografische Entwicklung (Neurenten) und auf die Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung zurückzuführen. Das Ausgabenwachstum von 140 Mio. Franken im Bereich der IV ist ebenfalls primär eine Folge von Rentenanpassungen. Bei der Arbeitslosenversicherung kehrt der Bund nach Kürzungen des Entlastungsprogramms 2004 zur alten Beitragsordnung zurück, was einen entsprechenden Ausgabenanstieg zur Folge hat (+26,7 Prozent). Die Neuordnung der Pflegefinanzierung und höhere Kosten der Existenzsicherung verursachen bei den Ergänzungsleistungen Mehrausgaben von 131 Mio. Franken. Der Bereich Migration wird nach einer Zahlungsspitze im Jahr 2008 (revidiertes Asylgesetz) rund 200 Mio. Franken weniger beanspruchen. Im Saldo resultieren Mehrausgaben der Sozialen Wohlfahrt von 740 Mio. Franken.
- Finanzen und Steuern (+2,5 Prozent)**
- Höhere Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen
 Die unter dem Strich resultierende Mehrbelastung von 266 Mio. Franken ist fast ausschliesslich auf die Annahme steigender Einnahmen bei der Direkten Bundessteuer und daraus resultierender höherer Auslagen für die Anteile Dritter (vor allem Kantone) zurückzuführen. Wie sich diese Ausgaben unter veränderten konjunkturellen Bedingungen entwickeln, ist unsicher. Der Posten Finanzausgleich führt zu zusätzlichen Belastungen von 79 Mio. Franken. Auslöser ist der höhere Beitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich.
- Verkehr (+3,0 Prozent)**
- Durchschnittliches Ausgabenwachstum mit Zusatzmitteln aus Verkehrsfonds
 Der Verkehr verzeichnet einen Zuwachs von 230 Mio. Franken. Das Ausgabenwachstum entspricht dem Wachstum der Gesamtausgaben (+3,0 Prozent). Die Prioritäten liegen beim öffentlichen Verkehr (+4,8 Prozent oder 234 Mio. Franken). Die aus zweckgebundenen Einnahmen der Schwerverkehrsabgabe (LSVA), der Mehrwertsteuer und der Mineralölsteuer finanzierte Einlage in den FinöV-Fonds steigt um fast zehn Prozent auf 1,6 Mrd. Franken (+137 Millionen). Zusätzliche Mittel von 61 Mio. Franken kommen Schienenprojekten im Agglomerationsverkehr zu. Sie werden über den Infrastrukturfonds getätigt. Die Ausgaben für den Strassenverkehr bleiben unverändert (2,6 Milliarden). Zusätzliche Mittel zuhanden der Nationalstrassen resultieren ebenfalls aus dem Infrastrukturfonds (950 Millionen).
- Bildung und Forschung (+4,5 Prozent)**
- Mehr Mittel für die Berufsbildung und die Hochschulen
 Die Ausgaben für die Bildung und Forschung wachsen überdurchschnittlich um 4,5 Prozent. Gegenüber 2008 sind Mehrausgaben von 235 Mio. Franken geplant. Diese Zunahme erklärt sich fast ausschliesslich über die vom Parlament beschlossene BFI-Botschaft, nach der die Bildungsausgaben 2008 bis 2011 um durchschnittlich 6,2 Prozent pro Jahr wachsen. Die Bereiche Berufsbildung, Hochschulen und Grundlagenforschung erhalten Zusatzmittel von je über fünf Prozent. Ausgabenmässig grösster Bereich ist die Grundlagenforschung, deren Mittel von knapp 2 Mrd. Franken zu 60 Prozent an den ETH-Bereich fliessen.
- Landesverteidigung (+0,8 Prozent)**
- Unveränderte Ausgaben der Landesverteidigung: 4,6 Mrd. Franken
 Die Ausgaben für die Landesverteidigung bleiben nahezu unverändert (+0,8 Prozent). Während die Rüstungsausgaben um 204 Mio. Franken sinken, verzeichnen die Betriebsausgaben (+172 Mio. Franken) sowie die Beschaffungskosten für Brenn- und Treibstoffe (+79 Mio. Franken) Zunahmen.
- Landwirtschaft (+3,0 Prozent)**
- Erneuter Ausgabenanstieg
 Nach einer stabilen Entwicklung im laufenden Jahr steigen die Kosten der Landwirtschaft um einen dreistelligen Millionenbetrag. Der im Rahmen der Agrarpolitik 2011 laufende Systemwechsel führt zu zusätzlichen Direktzahlungen von 200 Mio. Franken. Die Mass-

nahmen zur Marktstützung nehmen um 105 Mio. Franken ab. Unter dem Strich resultieren Mehrausgaben von 107 Mio. Franken.

Entwicklungshilfe und politische Beziehungen

– **Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit (+5,5 Prozent)**

Der deutliche Zuwachs von 5,5 Prozent (+136 Mio. Franken) entfällt auf die Entwicklungshilfe (+60 Millionen) und den Bereich der politischen Beziehungen (+48 Millionen). Die Kohäsionsleistungen steigen um 27 Mio. Franken.

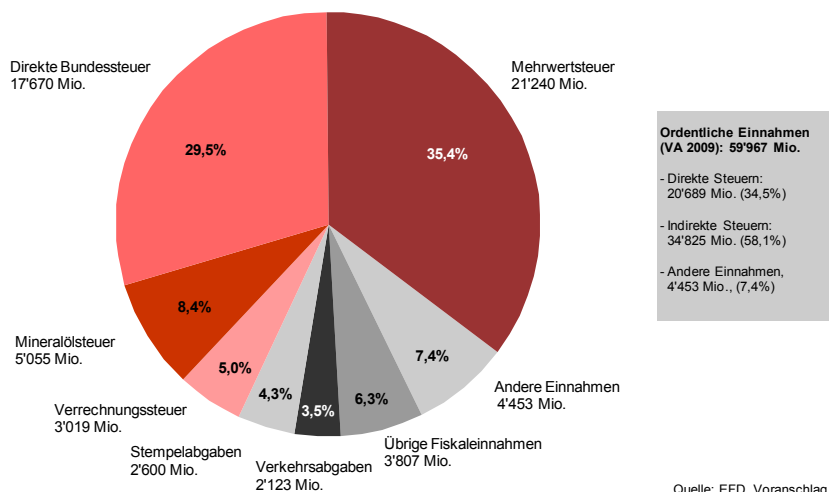
Nachwirkung der guten Konjunktur bei der direkten Bundessteuer

Einnahmen

Die ordentlichen Einnahmen steigen gemäss Budget gegenüber dem Voranschlag 2008 um fast 2 Mrd. (+3,4 Prozent) auf 60 Mrd. Franken. Haupttreiber ist die direkte Bundessteuer, wo aufgrund der guten Konjunktur 2007 und ihrer Nachwirkungen mit steigenden Einnahmen vor allem bei den natürlichen Personen gerechnet wird (+1,3 Mrd., total 9,7 Mrd. Franken). Bei den juristischen Personen sind auf hohem Niveau gegenüber 2008 unveränderte Erträge geplant (8,15 Milliarden). Im Fall einer konjunkturellen Abschwächung wären hier unmittelbar die grössten Ausfälle zu erwarten. Von den Vorgaben abweichende Einnahmen dürften sich auch bei der Mehrwertsteuer ergeben, die sich in Bezug auf die Erträge in der Regel etwa parallel zur Wirtschaft entwickelt. Der Voranschlag geht hier noch von Mehreinnahmen von 3,8 Prozent aus. Bei der Mineralölsteuer (5 Milliarden), der Verrechnungssteuer (3 Milliarden) und den Stempelabgaben (2,6 Milliarden) sind nahezu unveränderte Einnahmen geplant. Die Einnahmen aus Verkehrsabgaben sollen namentlich aufgrund der Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) um rund sechs Prozent steigen (2,1 Mrd. Franken).

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.

Struktur der Einnahmen (2009)



Schuldenabbau gestoppt

Verschuldung

Die Schulden des Bundes sind seit dem Höchststand von 130,3 Mrd. Franken im Jahr 2005 rückläufig. Ende 2007 beliefen sie sich auf 121 Mrd. Franken. Für 2009 war ursprünglich ein weiterer Rückgang auf 114,4 Mrd. Franken vorgesehen, der über einen Abbau der Tresorebestände des Bundes finanziert worden wäre. Diese Mittel werden nun für die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen zur Stärkung des Finanzsystems gebraucht. Erwartet wird, dass der Schuldenstand im laufenden Jahr trotz hoher ausserordentlicher Ausgaben von über 11 Mrd. Franken – 5,2 Milliarden „geplante“ Transaktionen und 6 Milliarden UBS-Paket – aufgrund des für dieses Jahr erwarteten hohen Überschusses des ordentlichen Budgets und des genannten Abbaus von Eigenmitteln (Tresorebestände) konstant bleibt und dass auch im nächsten Jahr keine Schuldenerhöhung stattfindet. Bis 2012 soll der Schuldenstand bei durchschnittlicher konjunktureller Entwicklung auf 114 Mrd. Franken gesenkt werden können.

Stabilisierungsmassnahmen des Bundes für 2009

Der Bundesrat hat am 12. November Massnahmen zur Stützung der Auftrags- und Beschäftigungslage im Umfang von 890 Mio. Franken bekannt gegeben. Der Betrag setzt sich zusammen aus vorgezogenen Ausgaben von 340 Mio. Franken – Aufhebung der Kreditsperre (205 Millionen), Aufstockung im Hochwasserschutz (66 Millionen) – sowie der Freigabe von Arbeitsbeschaffungsreserven an die Unternehmen (550 Mio. Franken). Letztere hätten aufgrund der Unternehmenssteuerreform II ohnehin bald rückerstattet werden müssen. Der Bundesrat hat die Verwaltung zudem beauftragt, weitere konjunkturell wirksame Ausgaben von gut 700 Mio. Franken vorzubereiten. Diese würden umgesetzt werden, falls sich die Wirtschaftslage bis Ende März 2009 weiter verschlechtert. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die momentane Konjunkturlage ein Abweichen von der Schuldenbremse nicht rechtfertigt. Gleichzeitig würde jedoch mit dem (heute noch nicht konkretisierten) Zusatzbetrag der vorhandene finanzpolitische Handlungsspielraum ausgeschöpft (siehe Abschnitt „Was passiert in einem Negativszenario?“, Seite 11).

Finanzplan 2010–2012: kaum Spielräume**Beschleunigtes Ausgabenwachstum**

Die internationale Finanzkrise mit ihren Folgen für die Realwirtschaft hat dazu geführt, dass die Annahmen für den Finanzplan 2010–2012 heute teilweise überholt sind. Die Annahmen werden im Rahmen der jährlichen Aktualisierung 2009 voraussichtlich nach unten korrigiert. Nach ersten Berechnungen der Finanzverwaltung könnten Mindereinnahmen den Bund in einem Umfang von bis zu 3 Mrd. Franken treffen (2012). Aussagekräftiger als die Angaben des Finanzplans zur Einnahmenseite sind deshalb die Erläuterungen zu den Ausgaben. Hier setzen sich die bekannten Trends der Vergangenheit fort.²

Der Finanzplan geht von einem durchschnittlichen jährlichen Einnahmenwachstum von 3,3 Prozent aus. Das Ausgabenwachstum beträgt 3,5 Prozent und liegt damit über der Zielmarke von drei Prozent, die im Rahmen der Aufgabenüberprüfung vom Bundesrat anvisiert wird. Ausserordentliche Ausgaben sind für den Finanzplanzeitraum keine vorgesehen. Ausserordentliche Einnahmen im Umfang von 420 Mio. Franken in den Jahren 2010 und 2011 sind auf die Einführung der CO₂-Abgabe zurückzuführen und werden den Privathaushalten und der Wirtschaft zurückerstattet. Der Finanzplan geht von einem nominellen Wirtschaftswachstum von drei Prozent aus, die Teuerung soll im Durchschnitt 1,5 Prozent betragen.

Ordentliche Überschüsse bis 2012

Zwischen 2010 und 2012 sind ordentliche Überschüsse zwischen 214 Mio. und 699 Mio. Franken geplant. Werden die Abbauvorgaben der Aufgabenüberprüfung umgesetzt, resultieren zusätzliche Entlastungen. Diese würden das jährliche Ausgabenwachstum auf 3,1 Prozent senken, was im Zeitpunkt der Finanzplanerstellung ungefähr der erwarteten Expansionsrate der Volkswirtschaft entsprach.

Drohende Mehrbelastungen von über 3 Mrd. Franken

Neben den bereits geplanten Ausgaben stehen derzeit verschiedene Reformen zur Diskussion, die bis 2012 wiederkehrende Mehrbelastungen von bis zu 3,5 Mrd. Franken zur Folge haben könnten (exklusive Massnahmen des vom Bundesrat jüngst beschlossenen Stabilisierungspakets). Dazu gehören Massnahmen für die Landwirtschaft zur Abfederung der Auswirkungen eines Freihandelsabkommens mit der EU (1,5 Milliarden), Ergänzungsleistungen für Familien (0,5 Milliarden), verschiedene Vorschläge im Verkehrsbereich (NEB, ZEB, Bahnreform II) sowie eine Erhöhung der Entwicklungshilfe auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (bis zu 750 Millionen zusätzlich). Einmalige Belastungen zwischen 0,7 Mrd. und 3,2 Mrd. Franken drohen im Zusammenhang mit der Sanierung der SBB-Pensionskasse.

² Vgl. dazu „dossierpolitik“ vom 18. April 2008: Legislaturfinanzplanung 2007–2011.

http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/dossipol_OeffFin_20080421.pdf

Finanzplan 2010–2012 im Überblick

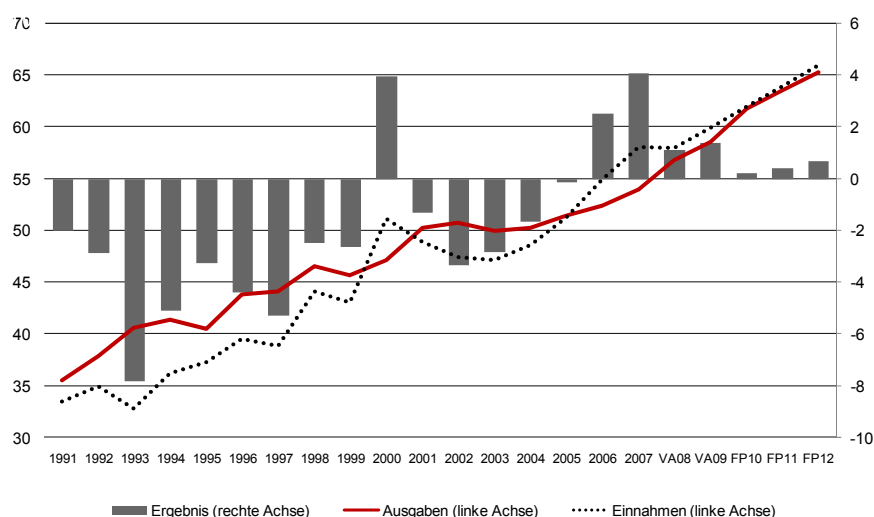
In Mio. Franken						
VA: Voranschlag	VA	VA	FP	FP	FP	Δ in %
FP: Finanzplan	2008	2009	2010	2011	2012	2008–12
Finanzierungsrechnung						
Ordentliche Einnahmen	57'976	59'967	61'990	63'996	66'000	3,3
Ordentliche Ausgaben	56'854	58'557	61'776	63'557	65'301	3,5
Ordentliches						
Finanzierungsergebnis	1'122	1'410	214	439	699	
Ausserordentliche Einnahmen	230	230	420	420	–	
Ausserordentliche Ausgaben	5'247	–	–	–	–	
Finanzierungsergebnis	–3'895	1'640	634	859	699	
Geplante, im Zahlenwerk nicht eingestellte Entlastungen						
Abbauvorgabe Aufgabenüberprüfung			–600	–1'200	–1'200	
Ordentliches Finanzierungsergebnis nach Entlastung durch Aufgabenüberprüfung						
	1'122	1'410	503	1'467	1'791	
Ausgabenwachstum nach Entlastung durch Aufgabenüberprüfung						3,1
Volkswirtschaftliche Referenzgrössen						
Wachstum nominelles						
Bruttoinlandprodukt (in Prozent)	3,4	3,6	3,0	3,0	3,0	3,2
Teuerung (in Prozent)	1,5	2,3	1,5	1,5	1,5	

Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind seit 1990 stark gestiegen. Sie werden sich bis 2012 voraussichtlich gegenüber 1990 verdoppeln. Kennzeichnend für die Entwicklung ist ein jahrelanger Aufwandüberschuss, der nur im Jahr 2000 kurz unterbrochen wurde. Die Überschüsse seit 2006 sind eine Folge der beiden Entlastungsprogramme, einer guten Budgetdisziplin sowie der starken Konjunktur.

Die ordentlichen Überschüsse bis 2012 sind gemäss Finanzplan gering. Mehrausgaben oder ein Rückgang der Einnahmen aufgrund eines konjunkturellen Abschwungs hätten erneut Defizite zur Folge. Die Schuldenbremse käme zum ersten Mal mit voller Wirkung zum Einsatz.

Entwicklung des Bundeshaushalts (1992–2012)

In Mrd. Franken; ordentlicher Haushalt, ohne Entlastungen durch Ausgabenüberprüfung



VA: Voranschlag; FP: Finanzplan
Quelle: Voranschlag 2009, Finanzplan 2010–2012

Die Ausgaben des Bundes wachsen in der Periode 2008 bis 2012 mit jährlich 3,5 Prozent. In absoluten Zahlen erfolgt der grösste Zuwachs bei der Sozialen Wohlfahrt (3,8 Mrd. Franken), bei der Bildung und Forschung (1,2 Milliarden) und dem Verkehr (0,8 Milliarden). Der Bereich Finanzen und Steuern (0,8 Mrd. Franken) entzieht sich weitgehend der Kontrolle durch den Bund.

Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten

(Zahlen ohne Entlastung durch Abbauvorgabe Aufgabenüberprüfung)

VA: Voranschlag FP: Finanzplan	In Mio. Franken					ø Δ in % 09–2012(*)
	VA 2008	VA 2009	FP 2010	FP 2011	FP 2012	
Total Aufgabengebiete (ordentliche Ausgaben)	56'854	58'557	61'776	63'557	65'301	3,5 (3,1)
<i>Δ in % Vorjahr</i>		3,0	5,5	2,9	2,7	
Soziale Wohlfahrt	17'605	18'344	19'917	21'006	21'450	5,1 (4,4)
Finanzen und Steuern	10'515	10'781	10'771	11'045	11'337	1,9 (---)
Verkehr	7'603	7'833	8'130	8'259	8'412	2,6 (2,0)
Bildung und Forschung	5'181	5'416	5'828	6'165	6'375	5,3 (4,5)
Landesverteidigung	4'550	4'585	5'006	4'816	4'889	1,8 (1,5)
Landwirtschaft und Ernährung	3'566	3'673	3'701	3'698	3'744	1,2 (0,1)
Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit	2'486	2'622	2'757	2'832	2'871	3,7 (3,3)
Ordnung und öffentliche Sicherheit	894	960	980	989	1'002	2,9 (1,5)
Umweltschutz und Raumordnung	623	668	916	942	1'367	21,7 (1,5)
Übrige Aufgabengebiete	3'831	3'675	3'770	3'805	3'854	

(*) Durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum, in Klammern Veränderung unter Berücksichtigung der Abbauvorgaben der Aufgabenüberprüfung.

Ordentliche Ausgaben im Überblick

– Soziale Wohlfahrt

Ungebremster Kostenanstieg:
+5,1 Prozent

Der grösste Aufgabenbereich des Bundes wird auch in der Periode bis 2012 überdurchschnittlich wachsen und seinen Anteil am Bundeshaushalt ausbauen. Geplant ist ein Ausgabenanstieg von 5,1 Prozent pro Jahr, wobei in diesem starken Zuwachs die geplante IV-Zusatzfinanzierung ab 2010 enthalten ist. Die Aufgabenüberprüfung des Bundesrats sieht für die Soziale Wohlfahrt eine Zielmarke von 4,4 Prozent vor. Bei der AHV fällt die nach 2009 nochmalige Anpassung der Renten im Jahr 2011 ins Gewicht. Der daraus resultierende Ausgabensprung setzt das Ausgabenniveau um rund 500 Mio. Franken nach oben. Die demografische Entwicklung für sich allein genommen sorgt dafür, dass die AHV-Ausgaben des Bundes jährlich um rund 2,5 Prozent steigen. Die Ausgaben betragen 2012 gesamthaft 11 Mrd. Franken. Etwas mehr als zwei Drittel werden vom Bund direkt finanziert, der Rest vom Mehrwertsteuerprozent und der Spielbankenabgabe. Bei der IV fallen vor allem die geplante Mehrwertsteuererhöhung und der in diesem Zusammenhang vom Bund geleistete Sonderbeitrag an die IV-Zinsen in Höhe von 226 Mio. Franken ins Gewicht. Der Mehrwertsteuerzuschlag für die IV stellt für den Bund einen reinen Durchlaufposten dar, der 2012 rund 1,2 Mrd. Franken beträgt. Der „eigentliche“ Bundesbeitrag wächst im Schnitt um jährlich zwei Prozent, ein gemäss Finanzplan moderates Wachstum, das auf die Stabilisierung der Rentenzahlen als Folge der beiden letzten IV-Revisionen zurückgeführt wird. Die Leistungen des Bundes an die IV betragen 2012 rund 3,9 Mrd. Franken (ohne Mehrwertsteuerzuschlag und Sonderbeitrag). Das Ausgabenwachstum bei der Krankenversicherung ist mit fünf Prozent jährlich einmal mehr hoch und widerspiegelt die steile Nachfrage- und Kostenentwicklung im Gesundheitswesen, an welcher der Bund in Form von proportionalen Beiträgen zur Verbilligung der Krankenkassenprämien direkt partizipiert.

Der Bund leistet gesetzlich festgelegte prozentuale Beiträge an die Kosten der Sozialversicherungen. Höhere Sozialausgaben schlagen sich somit direkt im Bundesbudget nieder. Das überdurchschnittliche Wachstum dieses Bereiches führt dazu, dass Ausgaben für nicht gebundene Aufgabenbereiche zunehmend verdrängt werden.

Die Ausgaben für die AHV und die IV machen zusammen rund drei Viertel der Sozialausgaben des Bundes aus. Die Projektionen des Bundesamtes für Sozialversicherungen prognostizieren bei geltender Ordnung bis 2015 ein weiteres Ausgabenwachstum von 9,7 Mrd. Franken.

Entwicklung der Ausgaben: Soziale Wohlfahrt

	In Mio. Franken					ø Δ in % 08–2012
	VA 2008	VA 2009	FP 2010	FP 2011	FP 2012	
VA: Voranschlag						
FP: Finanzplan						
Soziale Wohlfahrt	17'605	18'344	19'917	21'006	21'450	5,1
Anteil an den ordentlichen Ausgaben	31,0	31,3	32,2	33,1	32,8	
Altersversicherung (AHV)	9'327	9'862	10'114	10'659	10'915	4,0
Invalidentversicherung (IV)	3'685	3'825	4'975	5'362	5'421	10,1
Krankenversicherung	1'837	1'888	1'982	2'080	2'183	4,4
Ergänzungsleistungen	1'059	1'190	1'213	1'237	1'258	4,4
Militärversicherung	252	249	254	260	264	1,1
Arbeitslosenversicherung/ Arbeitsvermittlung	313	396	403	434	443	9,1
Sozialer Wohnungsbau/ Wohnbauförderung	129	129	162	156	150	3,9
Migration (Asyl- und Flüchtlingswesen)	951	752	758	765	773	-5,0
Soziale Hilfe und Fürsorge	52	53	55	52	43	-4,3

Gegenläufige Entwicklung:
+1,9 Prozent

– Finanzen und Steuern

Der Aufgabenbereich kann vom Bund wenig gesteuert werden. Er enthält die Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen, die Schuldzinszahlungen des Bundes und die Beiträge des Bundes an den Finanzausgleich (Ressourcen-, Lasten-, Härtefallausgleich). Die ausgabenseitigen Entwicklungen sind gegenläufig. Sinkenden Zinskosten stehen höhere Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen und steigende Beiträge des Bundes an den Finanzausgleich gegenüber. Insgesamt wächst der Aufgabenbereich im Zeitraum 2008 bis 2012 um jährlich 1,9 Prozent.

Leicht unterdurchschnittliches Wachstum:
+2,6 Prozent

– Verkehr

Bei einem insgesamt leicht unterdurchschnittlichen Ausgabenwachstum von 2,6 Prozent verzeichnen einzelne Bereiche starke Zunahmen. Vor allem der Strassenverkehr expandiert mit 4,8 Prozent stark. Bis 2012 werden für den Bau, Unterhalt und Betrieb von Nationalstrassen über den Infrastrukturfonds mehr als 500 Mio. Franken pro Jahr zusätzlich ausgegeben. Die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr bleiben nach dem starken Anstieg 2009 in den Folgejahren nahezu unverändert. Über den gesamten Zeitraum von 2008 bis 2012 wachsen die Ausgaben um durchschnittlich 1,3 Prozent pro Jahr. Verschiedene aktuell diskutierte Verkehrsprojekte (z.B. Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur [ZEB], Bahnreform II) hätten erhebliche Zusatzausgaben zur Folge.

Erhebliche jährliche Zusatzmittel:
+5,3 Prozent

– Bildung und Forschung

Die Ausgaben für die Bildung und Forschung wachsen jährlich um 5,3 Prozent. Die finanzielle Entwicklung ist fast ausschliesslich auf die Beschlüsse des Parlaments zur BFI-Botschaft 2008–2011 zurückzuführen. Die Ausgaben für die Berufsbildung wachsen mit 7,6 Prozent pro Jahr am stärksten. Es folgen die Grundlagenforschung (+6,0 Prozent), die angewandte Forschung (+4,5 Prozent) und die Hochschulen (+3,6 Prozent). Die Ausgaben des Gesamtbereichs betragen 6,4 Mrd. Franken (2012).

Real stabile Ausgaben:
+1,8 Prozent

– Landesverteidigung

Die Ausgaben der Landesverteidigung bleiben real ungefähr stabil (+1,8 Prozent). Die Übertragung von Kreditresten aus Vorjahren sorgt 2010 für einen Ausgabensprung (+419 Mio. bzw. 9,3 Prozent).

Zusatzmittel im Rahmen der Teuerung:
+1,2 Prozent

– Landwirtschaft

Auch die Ausgaben der Landwirtschaft bleiben im Rahmen der Teuerung (+1,2 Prozent; Vorgabe Aufgabenüberprüfung: 0,1 Prozent). Bis 2012 werden die Direktzahlungen weiter

an Bedeutung gewinnen (rund drei Viertel der Landwirtschaftsausgaben), während der Anteil der Marktstützungen sinkt. Da als Folge des Strukturwandels die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe jährlich abnimmt (–2,0 Prozent), steigen im Durchschnitt die Ausgaben pro Betrieb.

– **Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit**

Überproportionales Wachstum: +3,7 Prozent
 Der Finanzplan sieht bis 2012 Mehrausgaben von knapp 400 Mio. Franken oder 3,7 Prozent pro Jahr für den Gesamtbereich vor. Der mit rund zwei Drittel der Ausgaben grösste Posten der Entwicklungshilfe wächst um 3,5 Prozent. Die Aussenpolitische Kommission hat beschlossen, die Mittel der Entwicklungshilfe deutlich aufzustocken (siehe Abschnitt mögliche Mehrbelastungen, Seite 10).

– **Umweltschutz und Raumordnung**

Umweltschutz ohne CO₂-Abgabe: +3,2 Prozent
 Hauptursache für die mehr als Verdoppelung der Ausgaben beim Umweltschutz von 0,6 Mrd. auf 1,4 Mrd. Franken ist die Einführung der CO₂-Abgabe. Die Abgabe wird mit Verzögerung an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurückerstattet. Dieser Posten schlägt 2012 mit 661 Mio. Franken zu Buche. Der eigentliche Umweltschutz wächst mit durchschnittlich 3,2 Prozent (Lärmschutz und Schutz vor Naturgefahren).

Das Einnahmenwachstum beträgt gemäss Finanzplan jährlich 3,3 Prozent. Zirka zwei Drittel der Einnahmen stammen aus der Mehrwertsteuer und der Direkten Bundessteuer. Fast 90 Prozent des budgetierten Wachstums bis 2012 sind auf diese beiden Einnahmenquellen zurückzuführen.

Entwicklung der Einnahmen

	In Mio. Franken					
	VA	VA	FP	FP	FP	Ø Δ in %
	2008	2009	2010	2011	2012	08–2012
VA: Voranschlag						
FP: Finanzplan	2008	2009	2010	2011	2012	
Total ordentliche Einnahmen	57'976	59'967	61'990	63'996	66'000	3,3
<i>Δ in % Vorjahr</i>		3,4	3,4	3,2	3,1	
Mehrwertsteuer	20'470	21'240	22'790	23'720	24'430	4,5
Direkte Bundessteuer	16'359	17'670	17'813	18'768	19'513	4,5
Mineralölsteuer	4'955	5'055	5'105	5'105	5'055	0,5
Verrechnungssteuer	3'026	3'019	3'020	3'021	3'022	0,0
Stempelabgaben	2'925	2'600	2'650	2'775	2'900	–0,2
Verkehrsabgaben	1'996	2'123	2'105	2'113	2'121	1,5
Übrige Fiskaleinnahmen	3'724	3'807	4'004	3'969	4'366	4,1
Andere Einnahmen	4'521	4'453	4'503	4'525	4'593	0,4

Ordentliche Einnahmen im Überblick

Die Angaben des Finanzplans zur Einnahmenentwicklung sind mit grosser Unsicherheit behaftet. Der Finanzplan sieht gestützt auf die Konjunkturprognosen von Mitte 2008 folgende Entwicklungen vor:

– **Mehrwertsteuer**

Zusatzmilliarde für die IV
 Die wichtigste Einnahmequelle des Bundes expandiert mit 4,5 Prozent pro Jahr stark, was auf den geplanten Mehrwertsteuerzuschlag zugunsten der IV (zusätzliche 0,4 Prozentpunkte) ab 2010 zurückzuführen ist. Allein 2012 fallen Zusatzeinnahmen von 1,2 Mrd. Franken an. Jeder fünfte Franken aus der Mehrwertsteuer fliesst in gesetzlich festgelegte Bereiche (Krankenversicherung, AHV, IV, Eisenbahngrossprojekte).

– **Direkte Bundessteuer**

Grosse Unsicherheiten
 Das geplante Einnahmenwachstum der direkten Bundessteuer von jährlich 4,5 Prozent basiert zu 87 Prozent auf steigenden Einkommen der privaten Haushalte. Die in den Räten derzeit diskutierte parlamentarische Initiative für den sofortigen Ausgleich der Folgen der kalten Progression setzt nicht vor 2010 ein. Sie reduziert die Einnahmen um 600 bis 700 Mio. Franken. Bei der Gewinnsteuer wird eine Stagnation auf hohem Niveau erwartet (+1,2 Prozent). Diese Zahlen werden im Voranschlag 2010 und dem folgenden Finanzplan voraussichtlich revidiert werden müssen.

Mögliche Mehrbelastungen

Milliardenschwere Mehrbelastungen in der Diskussion Neben der konjunkturellen Unsicherheit belasten mögliche Mehrausgaben die Finanzen des Bundes. Verschiedene heute diskutierte Projekte könnten zu wiederkehrenden Mehrausgaben von 3 bis 4 Mrd. Franken führen. Für die nächste Legislatur ab 2012 stehen Vorhaben mit einem zusätzlichen Mittelbedarf von bis zu 9 Mrd. Franken zur Diskussion.

Mögliche Mehrbelastungen gemäss Finanzplan 2010–2012

FP: Finanzplan	FP	FP	FP	nach
Mehrbelastungen in Mio. Franken	2010	2011	2012	2012
Wiederkehrende Mehrbelastungen aus ausgabenseitigen Reformen				
Entwicklungshilfe	155	252	367	719
Ergänzungsleistungen Familien			500	500
11. AHV-Revision		≤160	≤160	≤160
Bahnreform 2			≤500	≤500
ZEB 2				n.q.
Nationalstrassen Netzbeschluss		≤350	≤350	≤350
Freihandelsabkommen mit der EU			≤1'500	≤1'500
Übrige Aufgabengebiete	10	105	105	105
Total	165	≤867	≤3'482	≤3'834
Einmalige Mehrbelastungen				
Pensionskasse SBB		662		

Mögliche Mehrbelastungen in fast allen Aufgabenbereichen Die Aussenpolitische Kommission des Ständerats hat im August 2008 beschlossen, die *Entwicklungshilfe* bis 2015 schrittweise von heute 0,4 auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. In der Periode 2009–2012 hätte dies Mehrbelastungen von bis zu 840 Mio. Franken zur Folge. Bis 2015 resultieren Mehrbelastungen von 700 Mio. Franken jährlich.

Im Bereich der *Sozialen Wohlfahrt* ist eine parlamentarische Initiative hängig, welche *Ergänzungsleistungen* für bedürftige Familien auf Bundesstufe neu einführen möchte. Der Bund wäre verpflichtet, von den erwarteten Kosten von 800 Mio. Franken fünf Achtel bzw. 500 Mio. Franken zu übernehmen. Die Reform würde frühestens ab 2011 wirksam werden. Im Rahmen der *11. AHV-Revision* sind Massnahmen zur Abfederung versicherungstechnischer Rentenkürzungen für tiefere Einkommen geplant. Dies könnte den Bundeshaushalt während fünf Jahren 160 Mio. Franken jährlich kosten.

Beim *Verkehr* stehen an mehreren Stellen finanziell gewichtige Projekte in der Diskussion. Kaum absehbar ist vor allem der Umfang der Mehrausgaben bei der *Zukünftigen Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB)*. Die Botschaft des Bundesrats sah bis 2014 einen Ausbau der Bahninfrastruktur (ZEB 1) im Umfang von 5,2 Mrd. Franken vor. Dieser Ausbau würde vollumfänglich über den FinöV-Fonds finanziert. Der Ständerat erhöhte den Betrag um 200 Mio. Franken, verschiedene Kantone haben zusätzlich weitere Ausbauwünsche. Eine ZEB-2-Folgebotschaft, die dem Bundesrat in Auftrag gegeben wurde, könnte das Ausgabenvolumen auf über 12 Mrd. Franken steigern. Im Juli 2008 wurde zudem die Vernehmlassung zur Änderung des *Netzbeschlusses (NEB 1)* eröffnet. Das Nationalstrassennetz soll um 400 Kilometer ausgebaut werden, woraus dem Bund Zusatzkosten von 350 Mio. Franken pro Jahr entstehen könnten. Das Problem ist jedoch, dass die Mittel des 2008 mit einer Ersteinlage von 2,6 Mrd. Franken geöffneter Infrastrukturfonds wahrscheinlich schneller als angenommen abgebaut werden. Die Kantone fordern ausserdem bereits heute zusätzliche Erweiterungen des Nationalstrassennetzes (NEB 2) mit kaum absehbaren finanziellen Folgen für den Bund.

Für den Bund finanziell stark ins Gewicht fallen könnte auch ein *Freihandelsabkommen* im Bereich der Landwirtschaft mit der EU bzw. im Rahmen der WTO. Dies, falls umfangreiche Begleitmassnahmen beschlossen werden; Zahlen von 3 bis 6 Mrd. Franken werden genannt. Das Freihandelsabkommen mit der EU hätte sinkende Zolleinnahmen von ungefähr

500 Mio. Franken zur Folge. Die Einbussen bei der Umsetzung der WTO-Runde werden auf 30 bis 450 Mio. Franken beziffert.

Einmalige Mehrbelastungen sind im Zusammenhang mit der *Pensionskasse der SBB* möglich. Diese Kasse leidet seit Jahren an einer Unterdeckung. Der Bundesrat sieht vier Vorschläge zur Sanierung vor, wobei er die dritte Variante, die eine erweiterte Gründungsausfinanzierung von 662 Mio. Franken vorsieht, priorisiert. Das Sanierungskonzept der SBB selbst sieht einen Bundesbeitrag von 1,9 bis 3,2 Mrd. Franken vor. Die bürgerlichen Parteien und *economiesuisse* lehnen einen Bundesbeitrag ab (Variante 4).

Was passiert in einem Negativszenario?

Im Negativszenario wird die Einhaltung der Schuldenbremse bereits ab 2010 zur Herausforderung – Spielräume für zusätzliche Ausgaben sind kaum vorhanden

Die zwei unten stehenden Tabellen zeigen die zentralen Eckwerte des Bundeshaushalts gemäss Voranschlag/Finanzplan (obere Tabelle) sowie gemäss einem Szenario (untere Tabelle), welches auf den Annahmen der Eidg. Finanzverwaltung zur Einnahmenentwicklung im Fall eines negativen Wirtschaftsverlaufs basiert. Gemäss Finanzverwaltung könnten die Bundeseinnahmen 2009 bei einem Nullwachstum gegenüber dem Voranschlag um 1 Mrd. Franken zurückgehen. Bis 2012 wären Mindereinnahmen von 3 Mrd. Franken jährlich möglich. Gemäss Schuldenbremse dürfen die Ausgaben eines Jahres die geplanten Einnahmen korrigiert um einen Konjunkturfaktor („k-Faktor“) nicht übersteigen. In wirtschaftlich guten Zeiten liegt der k-Faktor unter 1, in Zeiten, in denen der Wirtschaftsverlauf unter dem langjährigen Mittel liegt, übersteigt der k-Faktor diesen Wert. Für das Negativszenario wurde für das Jahr 2009 der k-Faktor des Jahres 2003 gewählt (1,018). In diesem Jahr schrumpfte die Schweizer Wirtschaft um 0,2 Prozent.³

Zahlen gemäss Voranschlag 2009/Finanzplan 2010–2012 (in Mio. Franken)

VA: Voranschlag FP: Finanzplan	VA 2008	VA 2009	FP 2010	FP 2011	FP 2012
(1) Ordentliche Einnahmen	57'976	59'967	61'990	63'996	66'000
(2) Konjunkturfaktor k	0.987	0.995	1.000	1.000	1.000
(3) Ausgabenplafond (1x2)	57'223	59'667	61'990	63'996	66'000
(4) Geforderter Überschuss / Zulässiges Defizit (1–3)	754	300	0	0	0
(5) Ausserordentliche Ausgaben	5'247	0	0	0	0
(6) Maximale Ausgaben (3+5)	62'470	59'667	61'990	63'996	66'000
(7) Geplante Gesamtausgaben	62'101	58'557	61'776	63'557	65'301
(8) Differenz (6–7)	369	1'110	214	439	699

Zahlen gemäss negativem Szenario (in Mio. Franken)

VA: Voranschlag FP: Finanzplan	VA 2008	VA 2009	FP 2010	FP 2011	FP 2012
(1) Ordentliche Einnahmen	57'976	58'967	60'290	61'596	63'000
(2) Konjunkturfaktor k	0.987	1.018	1.010	1.005	1.000
(3) Ausgabenplafond (1x2)	57'223	60'028	60'893	61'904	63'000
(4) Geforderter Überschuss / Zulässiges Defizit (1–3)	754	-1'061	-603	-308	0
(5) Ausserordentliche Ausgaben	5'247	0	0	0	0
(6) Maximale Ausgaben (3+5)	62'470	60'028	60'893	61'904	63'000
(7) Geplante Gesamtausgaben	62'101	58'557	61'776	63'557	65'301
(8) Differenz (6–7)	369	1'471	-883	-1'653	-2'301

³ Zur Wirkungsweise der Schuldenbremse vgl. „Nachhaltige Finanzpolitik für Wachstum und Wohlstand“, *economiesuisse*, Juli 2008, S. 21 ff. (Kapitel 3).

http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/studie_nachhaltigeFIPO_d_20080704.pdf

Die Berechnungen zeigen, dass die Schuldenbremse antizyklisch wirkt. Über den Konjunkturfaktor k schafft sie zusätzliche Ausgabenspielräume. Für 2009 wären diese Spielräume unter Umständen substanzial. Dies unter der Annahme eines massgeblichen Konjunkturreinbruchs. Ab 2010 ändert sich das Bild. Zwar wären weiterhin Defizite möglich. Bei rückläufigen Einnahmen und weiter steigenden Ausgaben wären diese aber wahrscheinlich nicht gross genug. So wäre für 2010 zwar ein Defizit von über 600 Mio. Franken zulässig; bei unveränderten Ausgaben könnte aber ein Defizit von 1,5 Mrd. Franken resultieren. Dieses wäre klar nicht mehr im Rahmen der Schuldenbremse. Korrekturen im dreistelligen Millionenbereich wären in diesem Fall erforderlich, um die Vorgaben der Schuldenbremse nicht zu verletzen. Anpassungen am Konjunkturfaktor ändern an diesem Szenario wenig. Im Gegenteil: Wäre 2010 bereits wieder ein konjunkturneutrales Jahr (k -Faktor von 1 statt zum Beispiel 1,018), so dürfte kein Defizit mehr anfallen und es wären Korrekturen von 1,5 Mrd. Franken an den geplanten Ausgaben erforderlich.

Die Position von *economiesuisse*

Was macht die Konjunktur?

Die auf dem Papier günstige finanzpolitische Lage des Bundes bis 2012 ist von der konjunkturellen Entwicklung überholt worden. Sicher ist, dass das Wirtschaftswachstum tiefer ausfallen wird als ursprünglich geplant. Daraus ergeben sich entsprechende Anpassungen an den zentralen finanzpolitischen Eckwerten.

Erhebliche Mindereinnahmen möglich

Die Finanzverwaltung des Bundes geht im Fall eines Nullwachstums für 2009 von Mindereinnahmen von 1 Mrd. Franken aus. Bei anhaltender Krise könnten die Mindereinnahmen bis 2012 auf 3 Mrd. Franken steigen. Bei den geringen Überschüssen, die dem Bund ab 2010 selbst im Fall eines positiven Szenarios zur Verfügung stehen, rutschen die Bundesfinanzen im negativen Fall rasch in den roten Bereich. Die Schuldenbremse gibt zwar bei negativer Wirtschaftsentwicklung zusätzlichen finanzpolitischen Spielraum. Ob dieser aber reicht, die geplanten Ausgaben bis 2012 zu finanzieren, ist fraglich. Finanzierungsengpässe zeichnen sich ab.

Überschüsse dank Entlastungsprogrammen und starker wirtschaftlicher Entwicklung

Die guten Rechnungsabschlüsse der vergangenen zwei Jahre und voraussichtlich auch des laufenden Jahres sind als Erfolg der Entlastungsprogramme 2003 und 2004 und der anhaltenden Ausgabendisziplin zu verbuchen. Zu einem guten Teil sind sie aber auch einfach auf die starke Wirtschaftsentwicklung und entsprechend hohe Steuereinnahmen zurückzuführen. So resultierten im Überschussjahr 2007 Mehreinnahmen von über 3 Mrd. Franken, fast doppelt so viel als budgetiert. 2008 sieht es ähnlich, wenn nicht noch besser aus. Auf der anderen Seite verzeichnen die Gesamtausgaben jedes Jahr ein real noch immer deutliches Wachstum, wofür vorab einzelne Aufgabenbereiche wie die Soziale Wohlfahrt oder die Bildung verantwortlich sind. Die jährlichen Mehrausgaben müssen finanziert werden. Die erhebliche Ausgabendynamik einzelner Aufgabenbereiche macht diese Finanzierung zunehmend schwieriger.

Aufgabenüberprüfung als Chance für nachhaltige Haushaltentwicklung

Das Projekt der Aufgabenüberprüfung hat zum Ziel, eine langfristig gleichgewichtige Haushaltentwicklung zu sichern. Der Bundeshaushalt sollte auf ein Niveau gebracht werden, das auch bei einnahmeseitig ungünstigeren Rahmenbedingungen tragbar wäre. Spielräume für neue wichtige Aufgaben oder standortrelevante Projekte sollten geschaffen werden. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck ein Ausgabenziel von jährlich drei Prozent definiert, das den Voranschlägen und Finanzplänen der letzten Jahre zugrunde gelegen hat. Auch der Finanzplan 2010–2012 geht noch von einem Ausgabenwachstumsziel von drei Prozent aus. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, sind zusätzliche Massnahmen erforderlich, die heute noch nicht spezifiziert sind. Ein in Aussicht genommener Aktionsplan sollte die dazu erforderlichen Grundlagen liefern. Ob es unter den (konjunkturell) geänderten Vorzeichen zu diesem Aktionsplan kommt, darf heute als unsicher bezeichnet werden. An der Notwendigkeit hat sich jedoch nichts geändert. Dass dieses strategisch wichtige Projekt selbst in guten Zeiten nicht recht vom Fleck kam, ist bedauerlich und wirft ein schiefes Licht auf verschiedene einschlägige Beschlüsse des Bundesrats und den Willen, diese umzusetzen.

Enger Spielraum für Zusatzprojekte

Weil bereits die Finanzierung der im Finanzplan eingestellten Ausgaben dem Bund Probleme bereiten könnte, ist es nicht ersichtlich, auf welchem Weg noch Zusatzprojekte im Haushalt Platz finden könnten. Die angesprochenen antizyklisch erweiterten Spielräume der Schuldenbremse reichen klarerweise bei weitem nicht aus, auch nur einen Teil der teilweise sehr ambitionierten zusätzlichen Ausgabenbegehren im heute absehbaren Umfang von 3,5 Mrd. Franken zu finanzieren. Dass die Schuldenbremse auch in Zeiten knapper Mittel bei den Budgetbeschlüssen eingehalten wird, muss vorausgesetzt werden. Dieses Instrument des finanzpolitischen Ausgleichs wurde vom Volk mit einem so überwältigenden Mehr angenommen, dass Verletzungen, erst recht in einem Moment, in dem die Regel erstmals voll zum Tragen kommen könnte, nicht in Frage kommen.

Schuldenbremse darf nicht umgangen werden

Der ausserordentliche Haushalt bietet sich weder für wiederkehrende (laufende) Ausgaben noch zur Finanzierung von Grossprojekten an. Vom ausserordentlichen Haushalt soll gemäss gesetzlicher Bestimmung (und Logik) nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden. Für den Fall, dass ausserordentliche Ausgaben unumgänglich sind, sollten sie einem ordentlichen Verfahren zur Amortisation und damit zur Vermeidung neuer Schulden unterzogen werden, wie das die in den Räten derzeit behandelte Vorlage des Bundesrats zur Ergänzung der Schuldenbremse vorsieht. Die Anrufung der Ausserordentlichkeit mit dem Ziel, auf ordentlichem Weg nicht vorhandene Mittel in Anspruch zu nehmen, widerspricht klar dem Grundsatz der Schuldenbremse. Die Ergänzungsregel kann hier entsprechende Anreize korrigieren.

Weitere Verschuldung als zu grosse Hypothek

Damit sind die Möglichkeiten für konjunkturelle Impulspakete umrissen. Nicht nur, dass die Wirksamkeit solcher Pakete umstritten ist (bzw. aus Erfahrung widerlegt), bietet doch auch der Bundeshaushalt mit einem Schuldenstand von 120 Mrd. Franken und einem auch unter Durchschnittsbedingungen nur knapp zu finanzierenden Haushalt nicht die Bedingungen dazu. Dass in konjunkturell schwierigen Zeiten die Möglichkeiten der Schuldenbremse ausgeschöpft werden und auf entlastende Korrekturen, die langfristig wirken, im Moment aber zusätzliche Auflagen schaffen, verzichtet wird, mag sinnvoll sein. Mit den vom Bundesrat beschlossenen Stabilisierungsmassnahmen von maximal rund 1 Mrd. Franken hat das Parlament die Möglichkeit, der Wirtschaft kurzfristig Impulse zu geben. Konjunkturprogramme der Vergangenheit scheiterten vor allem daran, dass ihre Wirkung, falls überhaupt, zeitlich viel zu spät einsetzte.

Mit dem angekündigten Stabilisierungsprogramm scheinen die finanzpolitischen Spielräume jedoch ausgeschöpft. Darüber hinausgehende Massnahmen führen fast zwangsweise zu einer weiteren Verschuldung. Diesen Weg, der heute in verschiedenen Kreisen attraktiv scheint, darf der Bund nicht gehen. Die Hypothek, eine mit 4 Mrd. Franken heute schon erhebliche – und durch zunehmende Verschuldung weiter steigende – Zinslast zu tragen, ist zu gross. Der Vorwurf, dass es der Bund verpasst hat, in guten Zeiten für die erforderlichen Haushaltsspielräume zu sorgen (Stichwort Aufgabenüberprüfung), erscheint gerade im Hinblick auf wirtschaftlich weniger rosige Zeiten mit einiger Berechtigung.

Rückfragen:

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