

Bundesfinanzen 2016: Zurückhaltung ist angesagt

dossierpolitik

16. November 2015 Nummer 12

Finanzpolitik Die Lage des Bundeshaushalts hat sich verschlechtert. Der Bundesrat schlägt deshalb für 2016 ein zurückhaltendes Budget vor. Die Ausgaben stagnieren, die Einnahmen wachsen nur leicht und das Gesamtergebnis liegt mit 400 Millionen Franken im Minus. Dank Korrekturmassnahmen von zwei Milliarden Franken ist der Voranschlag dennoch schuldenbremskonform.

Ursache der aktuellen Haushaltssituation ist eine schwache Einnahmenentwicklung. Der Bundesrat hat die Gründe dafür untersuchen lassen. Ein Schlüsselfaktor sind die international tätigen Unternehmen, die zu einer wichtigen Stütze der Bundesfinanzen geworden sind und deren Steuerbeiträge nun abgenommen haben. Damit sich der Bundeshaushalt gut entwickelt und der Bund seine Aufgaben auch in Zukunft im heutigen Umfang fortführen kann, ist die erfolgreiche Unternehmenssteuerreform III unabdingbar.

Position economieuisse

▶ Beim Voranschlag 2016 ist der politische Handlungsspielraum gering. Der Bundesrat hat Kürzungen vorgeschlagen, die im vollen Umfang umgesetzt werden sollen. Zusätzliche Ausgaben oder der Verzicht auf Kürzungen müssten kompensiert werden.

▶ Kürzungen bei den gesetzlich schwach gebundenen Ausgaben können nur verhindert werden, wenn der Bundesbeitrag bei den gesetzlich stark gebundenen Ausgaben angepasst wird. Neue Ausgabenbindungen, etwa bei der Altersvorsorge 2020, werden abgelehnt.

▶ Meilenstein für die Haushaltsentwicklung wird der Legislaturfinanzplan 2017 bis 2019 sein. Er wird die finanzpolitisch wichtigen Vorlagen enthalten. Dazu gehört die Unternehmenssteuerreform III. Sie muss prioritär beraten und rasch abgeschlossen werden.

Voranschlag 2016: kaum Handlungsspielraum – Kürzungen müssen umgesetzt werden

► Schlechtere Prognosen ziehen Anpassungen bei den Bundesausgaben nach sich.

Das Budget für das Haushaltsjahr 2016 des Bundes ist zurückhaltend. Es sieht ein Nullwachstum bei den Ausgaben vor. Die Einnahmen sollen nur gering wachsen. Das Gesamtergebnis liegt mit 400 Millionen Franken im Minus, genügt jedoch noch knapp den Anforderungen der Schuldenbremse.

Die Prognosen vor einem Jahr waren optimistischer. Für 2016 und die folgenden Jahre waren Überschüsse geplant. Dann erwies sich das Einnahmenwachstum als wider Erwarten schwach, und aus Überschüssen wurden über Nacht Defizite. Die Haushaltsperspektiven, so der Bundesrat in einer Standortbestimmung vom Februar 2015, hätten sich massgeblich verschlechtert.

Noch im Februar wurden Bereinigungen von 1,3 Milliarden Franken an den Planzahlen beschlossen. Das Parlament steuerte mit dem KAP 2014 (Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket) weitere Entlastungen von 630 Millionen Franken bei. Zusammen bewirkten die Massnahmen, dass der Bundesrat nach den Sommerferien ein schuldenbremskonformes Budget 2016 vorlegen konnte.

Wie es nach 2016 weitergeht, wird der Legislaturfinanzplan für die Jahre 2017 bis 2019 aufzeigen. Der Legislaturfinanzplan ist Teil der Legislaturplanung, die der Bundesrat im Februar 2016 beschliessen wird. Schon heute ist absehbar, dass der Bereinigungsbedarf auch nach 2016 anhält. Der Bundesrat will deshalb noch in diesem Jahr ein Stabilisierungsprogramm in die Vernehmlassung geben.

► Die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III ist für die Bundesfinanzen zentral.

Die längerfristige finanzielle Entwicklung des Bundes hängt massgeblich vom Gelingen der Unternehmenssteuerreform III ab. Die aktuelle Schwäche der Bundesfinanzen ist zu einem guten Teil auf den Einnahmenrückgang aus der Besteuerung der international tätigen Unternehmen in der Schweiz zurückzuführen. Die Ursachen des Rückgangs sind nicht restlos klar. Wahrscheinlich sind sie teilweise wechselkursbedingt (Frankenstärke). Auch hat die Zahl der Neuansiedlungen von Firmen stark abgenommen. Funktionsverlagerungen oder Firmenwegzüge im grösseren Stil haben jedoch nicht stattgefunden. Würde eine solche Entwicklung aufgrund einer ungenügenden oder gescheiterten Unternehmenssteuerreform III eintreten, wären die finanziellen Folgen für den Bund gravierend.

Voranschlag 2016 im Überblick

Der Bundesrat schlägt für das Budget 2016 ordentliche Einnahmen von 66,7 Milliarden und Ausgaben von 67,1 Milliarden Franken vor. Im Ergebnis resultiert ein (ordentliches) Finanzierungsdefizit von 400 Millionen Franken. Die Schuldenbremse lässt aufgrund einer angenommenen Unterauslastung der Schweizer Wirtschaft ein Defizit von 600 Millionen zu (K-Faktor = 1,009). Gemäss Vorschlag des Bundesrats bleibt demnach ein finanzieller Spielraum von 200 Millionen Franken.

Die **Einnahmen** sinken gegenüber dem Voranschlag 2015 um knapp 800 Millionen Franken. Die Voranschlagszahlen für das laufende Jahr haben sich als zu hoch erwiesen. Werden aktualisierte Schätzzahlen als Grundlage genommen, nehmen die Einnahmen im Voranschlag 2016 im Jahresvergleich um 1,3 Milliarden Franken zu (+2 Prozent). Für die Mehrwertsteuer wird ein Wachstum von 2,4 Prozent angenommen (+550 Millionen, total 23,2 Milliarden Franken). Die direkte Bundessteuer wächst um ein Prozent (+180 Millionen, total 19,4 Milliarden Franken). Bei der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben beträgt das Wachstum je über drei Prozent (total 5,7 Milliarden bzw. 2,3 Milliarden Franken). Die Einnahmen der Mineralölsteuer wachsen trotz sinkender Umsätze aufgrund der Frankenstärke (Tanktourismus) mit 2,1 Prozent.

Massgebend für die **Ausgaben** im Voranschlag 2016 sind die nach wie vor tiefen Zinsen, die geringe Inflation (angenommen mit 0,3 Prozent) und die vom Bundesrat vorgeschlagenen bzw. vom Parlament im KAP bereits beschlossenen Korrekturmassnahmen. Sie tragen hauptsächlich zum Nullwachstum der Ausgaben bei. Einziges Aufgabengebiet mit signifikanten Mehrausgaben ist der Verkehr (+8,1 Prozent oder 690 Millionen Franken). Die Schaffung des Bahninfrastrukturfonds BIF (FABI-Vorlage) führt zu Mehrausgaben des Bundes (+200 Millionen Franken) sowie zu einem neuen Beitrag der Kantone (+500 Millionen Franken), der zugunsten des BIF über den Bundeshaushalt geleitet wird und deshalb für den Bund ausgabenrelevant ist. Die übrigen Aufgabengebiete stagnieren im Wesentlichen (Bildung und Forschung +0 Prozent, Soziale Wohlfahrt +0,3 Prozent und Landesverteidigung +0,5 Prozent) oder weisen rückläufige Ausgaben auf (Landwirtschaft -2 Prozent, Beziehungen zum Ausland -2,3 Prozent). Stark rückläufig sind die Ausgaben im Gebiet Finanzen und Steuern (-6,4 Prozent oder 637 Millionen Franken). Hauptgrund sind die zinsbedingten Entlastungen bei den Kosten der Geldbeschaffung und der Vermögens- und Schuldenverwaltung (-506 Millionen Franken).

Von Bedeutung für die Steuerbarkeit des Bundeshaushalts ist der weiter zunehmende Grad der Ausgabenbindungen. Grund ist die Schaffung des Bahninfrastrukturfonds. Über 55 Prozent der Bundesausgaben sind mittlerweile gesetzlich stark gebunden, das heisst sie können kurzfristig im Rahmen der Budgetbeschlüsse nicht oder kaum gesteuert werden. Mit der Schaffung des geplanten Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr wird der Ausgabenbindungsgrad weiter zunehmen. Der finanzielle Handlungsspielraum wird entsprechend weiter eingeschränkt.

Tabelle 1

► Der Voranschlag 2016 sieht gegenüber dem Voranschlag 2015 tiefere Einnahmen vor. Effektiv wird mit einem geringen Einnahmenwachstum gerechnet. Der Grund liegt in zu hoch geplanten Einnahmen für das Jahr 2015. Wie die Hochrechnung vom Mai 2015 zeigt, liegen die Einnahmen deutlich unter den Schätzungen (gemäss Mai-Hochrechnung um 2,1 Milliarden Franken). Gegenüber den effektiven Einnahmen 2015 wird für 2016 mit einem Einnahmenwachstum von 1,3 Milliarden Franken gerechnet (+1,1 Prozent).

Eckdaten des Voranschlags 2016

In Millionen Franken

	2014	VA2015	VA2016
Ordentliche Einnahmen	63'876	67'527	66'733
Ordentliche Ausgaben	64'000	67'116	67'131
Finanzierungsergebnis	-124	411	-402
Struktureller Überschuss	259	73	199
Ausgabenquote	9,9%	10,6%	10,2%
Steuerquote	9,3%	10,0%	9,5%
Schuldenquote	16,8%	17,2%	16,1%
BIP-Wachstum Real	2,0%	2,6%	1,6%
Teuerung	-	0,4%	0,3%

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2015), Bericht zum Voranschlag 2016.

Schwache Einnahmenentwicklung: Ursachen bei der direkten Bundessteuer

Die schwache Einnahmenentwicklung hatte sich im Verlauf des Jahres 2014 angekündigt. Bereits die Hochrechnungen 2014 zeigten, dass vor allem die direkte Bundessteuer überschätzt worden war. Das Ergebnis der Staatsrechnung 2014 lag denn auch fast 2,4 Milliarden Franken hinter dem Voranschlagswert. Für 2016 wurde die Einnahmenschätzung noch einmal stärker zurückgenommen. Die Einnahmen gemäss Budget liegen um 4,8 Milliarden Franken tiefer als letztes Jahr für 2016 geplant. Die Differenz zeigt das Ausmass der inzwischen erfolgten Neubeurteilung der Einnahmensituation.

▶ Die Ursachen für die Einnahmefälle sind zurückzuführen auf ...

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat die Ursachen der schwachen Einnahmenentwicklung in zwei Berichten untersucht.¹ Wie vermutet liegt der Grund vor allem bei der direkten Bundessteuer, die gemäss EFD bereits seit 2009/2010 stagniert. Die Stagnation setzte bei der Einkommenssteuer der natürlichen Personen früher ein als bei der Gewinnsteuer der Unternehmen.

Die Haupteigenschaften der Berichte zur Einnahmenentwicklung sind:

▶ ... tiefere Gewinnsteuern aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und der Frankenaufwertung, ...

– Bei der Gewinnsteuer haben einerseits die Finanz- und Wirtschaftskrise und andererseits die Frankenaufwertung seit 2010/2011 die Einnahmenentwicklung belastet. Die Finanz- und Wirtschaftskrise führte zu einem Einbruch der Bankengewinne und einer Halbierung der Einnahmen aus diesem Sektor. Die Frankenaufwertung verringerte die Schweizer-Franken-Gewinne der international tätigen Firmen und führte zu einem Verlust bei den Steuereinnahmen.

▶ ... stagnierende Gewinne der Unternehmen mit Sonderstatus, ...

– Die Gewinnsteuer hat sich in den letzten Jahren insbesondere in jenen Kantonen schwach entwickelt, die über einen hohen Anteil an international tätigen Unternehmen mit einem steuerlichen Sonderstatus verfügen. Als Grund dafür werden neben dem genannten Wechselkurseffekt generell rückgängige Firmengewinne vermutet. Ob ein Zusammenhang mit der Unsicherheit über das künftige steuerliche Umfeld in der Schweiz besteht (Stichwort Unternehmenssteuerreform III), kann nicht beantwortet werden.

▶ ... die bestehende Rechtsunsicherheit in der Unternehmensbesteuerung, ...

– Die Berichte des EFD unterstreichen die Bedeutung der international tätigen Unternehmen für die Bundesfinanzen, insbesondere der Unternehmen mit einem kantonalen Steuerstatus. Die stetige Zunahme von Neuansiedlungen multinationaler Firmen nach der Jahrtausendwende hat dazu geführt, dass sich Gesellschaften mit Sonderbesteuerung in den Jahren 2004 bis 2012 als wichtigste Stütze der Gewinnsteuern des Bundes etabliert haben. Der Anteil dieser Gesellschaften an der Dynamik der Gewinnsteuer betrug zeitweise über 70 Prozent (siehe dazu Grafik 2, Seite 4). Mittlerweile haben die Firmenansiedlungen stark abgenommen.

▶ ... tiefere Einkommenssteuern aufgrund von Steuerreformen, ...

– Bei der Einkommenssteuer haben verschiedene Steuerreformen die Entwicklung der Einnahmen belastet bzw. permanente Mindereinnahmen zur Folge gehabt (Niveauverschiebung von 1,1 Milliarden Franken). Im Vordergrund stehen die Reformen bei der Ehepaar- und der Familienbesteuerung (2008 und 2011) sowie der jährliche Ausgleich der kalten Progression (2011). Wenig ins Gewicht fällt dagegen die Unternehmenssteuerreform II.

▶ ... abnehmende Bonuszahlungen ...

– Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise sind vor allem in Kantonen mit relativ hohem Durchschnittseinkommen die Einnahmen aus der Einkommenssteuer zurückgegangen. Als Ursache werden unter anderem rückläufige Bonuszahlungen vermutet.

▶ ... sowie auf eine tiefere bzw. negative Teuerung.

– Negativ auf die Einnahmenentwicklung niedergeschlagen hat sich ferner die tiefe, bzw. negative Teuerung.

¹ «Einnahmenentwicklung direkte Bundessteuer – Bericht des EFD», Eidgenössisches Finanzdepartement (2015) und «Einnahmenentwicklung direkte Bundessteuer – Zweiter Bericht des EFD», Eidgenössisches Finanzdepartement (2015).

Weniger attraktive Schweiz: Anzahl neu angesiedelter Unternehmen nimmt stark ab

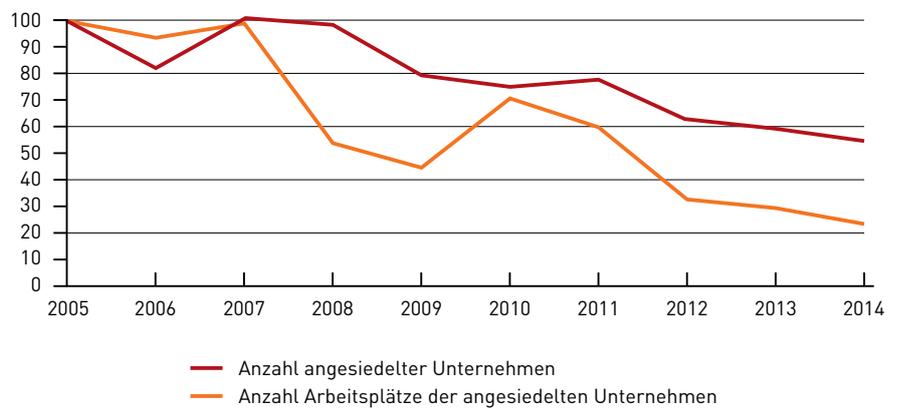
Die Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VdK) publiziert jährlich die Anzahl neu angesiedelter Unternehmen und wie viele Arbeitsplätze durch die Ansiedlung geschaffen wurden. Nach dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise (2008) verschlechterten sich beide Kennzahlen drastisch. Die Zahl der neu angesiedelten Unternehmen halbierte sich praktisch im Zeitraum von 2005 bis 2014. Die Anzahl geschaffener Arbeitsplätze nahm noch weit stärker, um 77 Prozent ab (siehe Grafik 1). Die Zahlen berücksichtigen nur die von den kantonalen Wirtschaftsförderern angeworbenen Unternehmen. Dennoch ist offensichtlich: Die Schweiz hat als Unternehmensstandort an Attraktivität eingebüsst.

Grafik 1

Die Zahl der neu angesiedelten Unternehmen und Arbeitsplätze in der Schweiz hat seit der Finanz- und Wirtschaftskrise kontinuierlich abgenommen. 2014 haben 46 Prozent weniger Unternehmen ihren Standort in die Schweiz verlagert als 2005. Die Zahl der durch Ansiedlungen geschaffenen Arbeitsplätze ist um fast 80 Prozent zurückgegangen.

Entwicklung angesiedelter Unternehmen und ihrer Arbeitsplätze

Von 2005 bis 2014 (indexiert auf 2005 = 100)



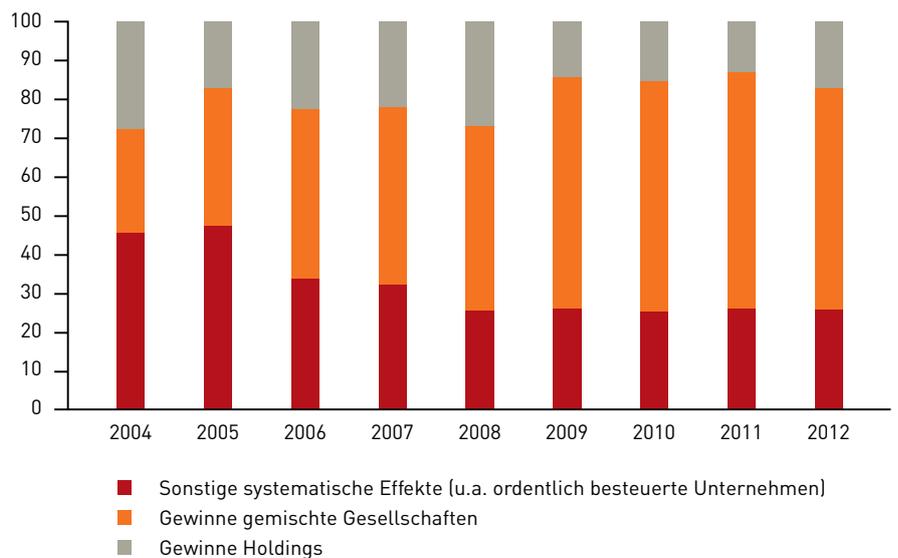
Quelle: Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (2015).

Grafik 2

Die Statusgesellschaften haben in den vergangenen Jahren die Einnahmementwicklung massgebend beeinflusst. Die Holdinggesellschaften waren zwischen 2004 und 2012 teilweise für 70 Prozent der Einnahmendynamik verantwortlich.

Grosse steuerliche Bedeutung der internationalen Firmen

Anteil der Statusgesellschaften am Gewinnsteuerwachstum des Bundes (in Prozent)



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (NFA).

Kritik an steigenden Personalausgaben

Verschiedene aktuelle Vorstösse verlangen Sparmassnahmen beim Bundespersonal. Die Vorstösse verweisen auf den starken Personalanstieg der vergangenen Jahre und auf das entsprechende Wachstum der Personalausgaben. So ist der Personalbestand gegenüber 2007 um 8,3 Prozent (+2667) gewachsen. Die Personalausgaben sind um einen Fünftel (+909 Millionen Franken) gestiegen.

Im Langzeitvergleich ist der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes relativ stabil. Im Jahr 2000 betrug der Anteil 8,7 Prozent. Im Jahr 2014 lag er bei 8,4 Prozent. Ein Wachstum hat dagegen in Bezug auf die Eigenausgaben des Bundes stattgefunden (d. h. unter Ausklammerung der Transferausgaben, die rund 70 Prozent der Gesamtausgaben ausmachen). Bezogen auf die Eigenausgaben des Bundes lagen die Personalausgaben im Jahr 2000 bei 47,8 Prozent, im Jahr 2014 bei 53,4 Prozent.

Der Bundesrat nahm im Mai als Antwort auf die Motion Leo Müller «Begrenzung des Wachstums der Personalausgaben» (15.3224) zum Personalwachstum Stellung. Er begründet das Wachstum mit neuen Aufgaben, die der Bundesverwaltung übertragen wurden. Als Beispiele nennt er den Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen im Rahmen des NAF sowie die Energiestrategie 2050. Ebenfalls hätte die höhere Personalintensität bestehender Aufgaben zu einem Ausbau geführt, beispielsweise aufgrund der Erhöhung der Ausgaben für die Entwicklungshilfe oder der Bekämpfung der Kriminalität. Schliesslich hätten nicht beeinflussbare Faktoren wie die Zunahme der Asylgesuche das Stellenwachstum angestossen.

Eine Plafonierung der Personalausgaben auf dem Stand der Rechnung 2014, wie die Motion Müller es verlangt, lehnt der Bundesrat ab. Jedoch ist er bereit, den Verwaltungsaufwand generell zu reduzieren und die Hälfte der Reduktion (165 Millionen Franken) im Personalbereich anfallen zu lassen. Der Voranschlag 2016 sieht praktisch kein Wachstum des Personalaufwands gegenüber dem letztjährigen Voranschlag vor (+0,2 Prozent). Gegenüber der Rechnung 2014 beträgt das Wachstum 160 Millionen Franken oder drei Prozent.

► Entlastungen von knapp zwei Milliarden Franken für Schuldenbremskonformität nötig.

Ausgabenkorrekturen im Voranschlag 2016

Um sicherzustellen, dass der Voranschlag 2016 den Vorgaben der Schuldenbremse genügt, beschloss der Bundesrat im Frühjahr Massnahmen bei den Ausgaben im Umfang von 1,3 Milliarden Franken (siehe Tabelle 2, Seite 6).

Die Massnahmen setzen sich wie folgt zusammen:

- Die Hälfte fällt in Form von Teuerungskorrekturen an. Teuerungskorrekturen sind darin begründet, dass insbesondere bei den gesetzlich schwach gebundenen Ausgaben in den vergangenen Jahren eine erheblich zu hohe Teuerung eingeplant wurde. Die Folge waren reale Wachstumsraten, die in dieser Höhe nicht geplant waren. Für die Zukunft werden nun Korrekturen vorgenommen.
- Weitere Massnahmen betreffen den Eigenbereich des Bundes: das Bundespersonal (lineare Kürzung der Personalkredite um ein Prozent und Verzicht auf Lohnmassnahmen) sowie den Beratungsaufwand (Kürzung).
- Gezielte Korrekturen werden in den folgenden drei Bereichen vorgenommen: bei der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (das Ausgabenwachstum in diesem Bereich war in den letzten Jahren ausserordentlich hoch), bei der Armee (wo keine ausreichende Anzahl ausführungsfähiger Projekte vorliegt) und beim Infrastrukturfonds (der Fonds verfügt über genügend Liquidität, sodass die Einlagen gekürzt werden können).

Im Voranschlag enthalten sind zudem die Massnahmen des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspakets (KAP), das vom Parlament im Sommer 2015 verabschiedet wurde (630 Millionen Franken).

Tabelle 2

► Die Bundesfinanzen sollen im kommenden Jahr um knapp zwei Milliarden Franken entlastet werden. Rund 70 Prozent der Entlastungsmassnahmen werden mit der Teuerungskorrektur sowie dem KAP 14 realisiert.

Vorgesehene Entlastungsmassnahmen im Voranschlag 2016

In Millionen Franken

Teuerungskorrektur	714,3
Kürzung Personal	132,8
Kürzung Beratungsaufwand	24,0
Internalisierungsdividenden	4,8
Gezielte Kürzungen:	381,4
- Internationale Zusammenarbeit	131,4
- Armee	150,0
- Einlage Infrastrukturfonds	100,0
KAP 14	630,0
Total	1'887,3

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2015), Bericht zum Voranschlag 2016.

► Weitere Massnahmen in Form des Stabilisierungsprogramms werden folgen.

Für die Periode 2017 bis 2019 plant der Bundesrat weitere Massnahmen, um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Die Eckwerte eines neuen Stabilisierungsprogramms hat der Bundesrat Ende Oktober beschlossen. Der Gesamtumfang des Programms soll eine Milliarde Franken pro Jahr betragen. Das Ausgabenwachstum soll spürbar gesenkt werden. Schwerpunkte sollen in den Bereichen internationale Zusammenarbeit und Bildung und Forschung liegen, wo die Ausgaben in der Vergangenheit überdurchschnittlich gestiegen sind. Neben den Bereichen mit ungebundenen Ausgaben werden auch Bereiche mit gebundenen Ausgaben wie die Soziale Wohlfahrt einen Entlastungsbeitrag leisten müssen. Ein Drittel der Entlastungen soll in der Bundesverwaltung anfallen, namentlich im Personalbereich.

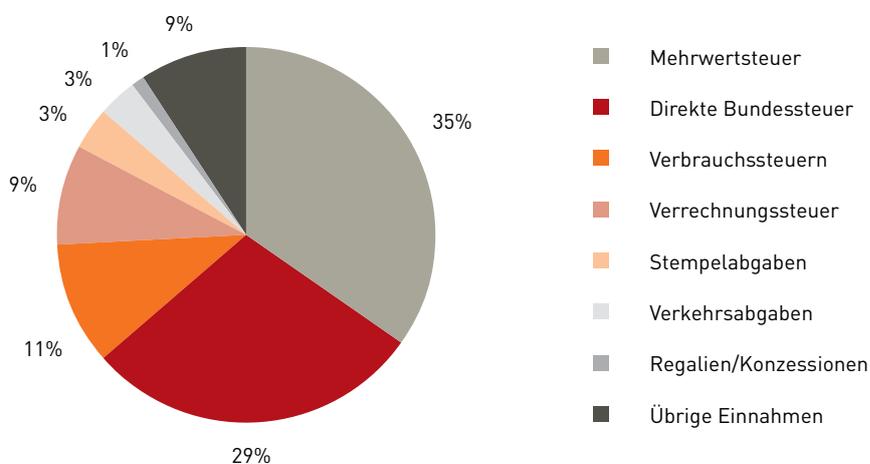
Die konkreten Massnahmen wird der Bundesrat Ende November/Anfang Dezember im Rahmen einer Vernehmlassungsvorlage vorstellen.

Grafik 3

► Trotz schwacher Entwicklung finanzieren die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer knapp zwei Drittel der Bundeseinnahmen. Bei der Verrechnungssteuer sind die Einnahmen auch fünf Jahre nach der Einführung der USTR II nicht zurückgegangen. Im Gegenteil: Deren Einnahmen werden gemäss Budget um 382 Millionen Franken zulegen (+7,2 Prozent) und ihren Anteil an den Bundeseinnahmen auf neun Prozent erhöhen.

Bundeseinnahmen (2016)

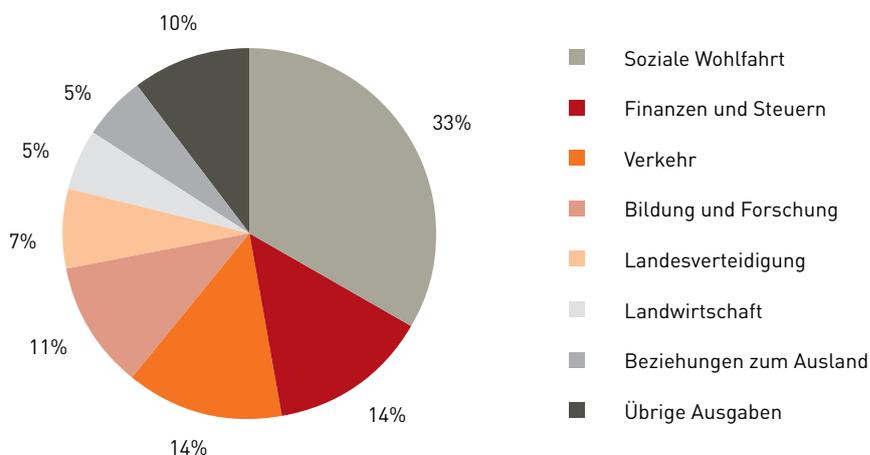
Anteil der Einnahmequellen an den Gesamteinnahmen in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2015), Bericht zum Voranschlag (2016).

Grafik 4

► Für das Jahr 2016 sind bei den Ausgaben ausser bei den Bereichen Verkehr sowie Finanzen und Steuern nominell keine grossen Veränderungen vorgesehen. Aufgrund der Schaffung des Bahninfrastrukturfonds wird der Verkehrsbereich um 8,1 Prozent wachsen, wohingegen der Bereich Finanzen und Steuern um 6,4 Prozent stagnieren wird. Dies ist vor allem auf das anhaltend tiefe Zinsniveau und die damit verbundene sinkende Zinslast zurückzuführen.

Bundesausgaben (2016): Gebundene Ausgaben im Vormarsch
 Anteil der Ausgabenquellen an den Gesamtausgaben in Prozent


Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2015), Bericht zum Voranschlag (2016).

Hochrechnung 2015: Überschuss dank hoher Kreditreste

Gemäss der aktuellen Hochrechnung der Eidgenössischen Finanzverwaltung von Ende Oktober wird der Bundeshaushalt im laufenden Jahr mit einem Überschuss von 1 Milliarde Franken abschliessen. Die Einnahmen fallen um 1,6 Milliarden Franken tiefer aus als budgetiert, haben sich aber gegenüber der Hochrechnung vom Mai leicht verbessert. Bei den Ausgaben steht ein Mehrbedarf für Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen von 700 Millionen Franken hohen Kreditresten von 2,9 Milliarden Franken gegenüber. Dank der substanziell tieferen Ausgaben wird mit einem Ergebnis gerechnet, das eine halbe Milliarde Franken höher ist als budgetiert (+1 Milliarde Franken).

► Kaum Handlungsspielraum in der Budgetberatung.

► Neuer Legislaturfinanzplan wird Auskunft über die finanzielle Entwicklung des Bundes geben.

Budgetberatung und Ausblick

Das Parlament wird den Voranschlag in der Wintersession beschliessen. Im Vordergrund der Beratung werden voraussichtlich die Beschlüsse zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit und zur Landwirtschaft stehen. In den beiden Bereichen hat der Bundesrat gegenüber dem letzten Voranschlag (2015) Kürzungen von 86 Millionen (-2,3 Prozent) bzw. 72 Millionen Franken (-2,0 Prozent) vorgenommen. Der Handlungsspielraum für Änderungen an den Vorgaben wird eng sein. Die Schuldenbremse gibt ein Ausgabendach vor, das um einen Betrag von 200 Millionen Franken unterschritten wird. Über diesen Betrag kann das Parlament theoretisch noch verfügen.

Der wichtige Meilenstein für die mittelfristige Haushaltsentwicklung des Bundes wird der Legislaturfinanzplan sein. Der Bundesrat wird diesen im Februar 2016 zusammen mit der Legislaturplanung beschliessen. Der Legislaturfinanzplan wird über die finanzielle Entwicklung des Bundes bis 2020 Auskunft geben. Die wichtigen Vorlagen werden darin berücksichtigt sein. Das gilt namentlich für die grossen mehrjährigen Finanzbeschlüsse in den Bereichen Bildung und Forschung, internationale Zusammenarbeit (IZA), Schieneninfrastruktur und Landwirtschaft. Ebenfalls enthalten sein wird die Unternehmenssteuerreform III, deren finanzpolitische Schwerpunktmassnahme eine für Bund und Kantone veränderte Einnahmenteilung bei der direkten Bundessteuer sein wird.

► Anstehende Reformen können zur Bewährungsprobe des Legislaturfinanzplans werden.

Der Legislaturfinanzplan wird die Massnahmen des geplanten neuen Stabilisierungsprogramms enthalten. Ob dieses effektiv ausreichen wird, hängt davon ab, wie das Parlament die wichtigen Vorlagen der neuen Legislatur ausgestaltet. Dazu gehört an erster Stelle die Altersvorsorge 2020. So wie sie der Ständerat in der vergangenen Herbstsession beschlossen hat, wird sie dem Bund eine Zusatzbelastung von jährlich etwa 600 Millionen Franken bescheren. Zusatzbelastungen im dreistelligen Millionenbereich sind auch beim Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF) möglich, der in der Wintersession weiterberaten wird. Auch ein Aufstocken der erwähnten grossen Zahlungsrahmen hätte unter den heutigen Voraussetzungen einen zusätzlichen Korrekturbedarf zur Folge. Beschlüsse mit Augenmass und Rücksicht auf den Gesamtkontext werden also gefordert sein.

Position economieuses

Bei den Bundesfinanzen hatte man sich an gute Ergebnisse und positive Überraschungen gewöhnt. Jetzt hat der Wind gedreht. Die Lage ist nicht dramatisch, aber sie muss ernst genommen werden.

Für den Voranschlag hat das Parlament kaum Spielraum. Der verbleibende Ausgaben-«Puffer» von 200 Millionen Franken (der Abstand zum Ausgabendeckel der Schuldenbremse) sollte erhalten und wenn möglich etwas erweitert werden. Sollte das Parlament den Vorgaben des Bundesrats nicht folgen und Aufstockungen bei einzelnen Aufgaben beschliessen (bzw. Kürzungen nicht übernehmen), wären die Mehrausgaben an anderem Ort zu kompensieren.

► Entlastungsmassnahmen sind im vorgesehenen Rahmen umzusetzen.

Gründe, von den Vorgaben des Bundesrats abzuweichen, gibt es kaum. Die vorgeschlagenen Korrekturen sind gleichmässig über die Aufgabengebiete verteilt, die getroffenen Schwerpunktmassnahmen sind begründ- und vertretbar. Das gilt für die Kürzungen bei der Landwirtschaft – das Parlament hatte im letzten Jahr die Mittel um 100 Millionen Franken aufgestockt; ohne diese Aufstockung sind die Mittel gleich bzw. sie wachsen sogar leicht – ebenso wie für die internationale Zusammenarbeit (keine Aufgabe des Bundes expandierte in den letzten Jahren stärker).

► Parlament schränkt sich mit weiteren stark gebundenen Ausgaben finanzpolitisch zunehmend ein.

Dass wie immer die gesetzlich schwach gebundenen Aufgaben das Gros der Kürzungen tragen müssen, ist systemimmanent. Das Parlament kann das ändern, indem es in den gesetzlich stark gebundenen Aufgaben Reformen beschliesst, die beim Bund zu Entlastungen führen. Mehr Mittel würden in diesem Fall für die übrigen, gesetzlich schwach gebundenen Aufgaben (Bildung und Forschung, Entwicklungshilfe, Landwirtschaft, Armee) zur Verfügung stehen. Wie verschiedene jüngst abgeschlossene oder noch laufende Vorlagen zeigen, geht der Trend jedoch in die andere Richtung. Das haben die FABI-Vorlage, die in der Beratung stehende Reform der Altersvorsorge und die NAF-Vorlage für den Nationalstrassen- und den Agglomerationsverkehr gezeigt. Überall wachsen die Ausgabenbindungen. Auch bei der Entwicklungshilfe und bei der Armee werden mehr oder weniger explizit Ausgabenziele gefordert. Das Parlament schränkt seinen finanzpolitischen Handlungsspielraum auf diese Weise laufend weiter ein. Finanzpolitik wird immer mehr von gesetzlichen Autopiloten gesteuert. Die wenigen schwach gebundenen Aufgaben tragen bei Korrekturen als Folge die Hauptlast.

Relativiert wird dieser Umstand zumindest aktuell dadurch, dass die gesetzlich schwach gebundenen Aufgaben in den letzten Jahren eher zu stark gewachsen sind. Dies, weil Teuerungsraten eingerechnet wurden, die im Vergleich zur effektiven Teuerung (Null- oder Negativteuerung) zu hoch waren. Dass hier jetzt Korrekturen durchgeführt werden, ist sachlich vertretbar, auch wenn es dazu führt, dass die Wachstumsraten teilweise über die nächste Zeit tief oder gar leicht negativ sind.

► Der Erfolg der Unternehmenssteuerreform III ist entscheidend für die Entwicklung der Bundesfinanzen.

Auf mittlere bis längere Sicht ist das Gelingen der Unternehmenssteuerreform III für den Bundeshaushalt der entscheidende Faktor. Ohne diese Reform ist das Risiko gross, dass signifikantes Steuersubstrat wegfällt und der Bundeshaushalt als Folge finanziell in gravierende Engpässe gerät. Die Einnahmentwicklung der letzten Jahre, die der Bundesrat in zwei aktuellen Berichten dargestellt hat, geben einen Eindruck davon, was passieren kann. Noch haben bei den internationalen Unternehmen in der Schweiz keine grösseren Anpassungen stattgefunden. Ohne wirksame Unternehmenssteuerreform III wären diese aber wahrscheinlich. Brechen dem Bund Milliarden an Steuereinnahmen weg, könnte er seine Aufgaben in der heutigen Form nicht mehr wahrnehmen. Ein Stabilisierungsprogramm, wie es der Bundesrat demnächst vorlegen wird, wäre nur der Anfang. Weit grössere Korrekturen müssten folgen. Eine solche Entwicklung ist nicht im Sinne der Wirtschaft. Eine erfolgreiche Unternehmenssteuerreform III, mit der die Schweiz auch in Zukunft zu den führenden Unternehmensstandorten in Europa und auf der Welt gehören kann, dafür umso mehr.

Rückfragen:

frank.marty@economiesuisse.ch

frederic.pittet@economiesuisse.ch

Impressum

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