

Bundesfinanzen: kapitale Herausforderungen dossierpolitik

15. November 2010 Nummer 22

Finanzpolitik Entgegen den Erwartungen schliesst der Bundeshaushalt wahrscheinlich auch im laufenden Jahr mit einem Überschuss ab. Die guten Zahlen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Herausforderungen, die in der Finanzpolitik auf den Bund zukommen, kapital sind. Für das nächste Jahr plant der Bundesrat bei deutlich abgeschwächten Wirtschaftsaussichten ein Defizit. Ab 2012 drohen weitere jährliche Fehlbeträge, die gemäss Vorgaben der Schuldenbremse zwingend bereinigt werden müssen. Darüber hinaus stehen milliardenschwere Mehrausgaben im Raum, für die heute noch jede Finanzierung fehlt. Das Konsolidierungsprogramm (KOP) und die Aufgabenüberprüfung sollen den Boden bereiten für eine weiterhin nachhaltige Haushaltsentwicklung. In der Verantwortung steht das Parlament. Es muss entscheiden, ob der Bund auf dem Königsweg der finanzpolitischen Stabilität weiterstreitet – ein Weg, der sich in der Krise für die Schweiz ausbezahlt hat –, oder ob der neuerliche Gang in die Verschuldung gesucht wird, mit all seinen negativen Konsequenzen für die Wirtschaft und die Gesellschaft.

Position economiessuisse

- ▶ Die auf der Schuldenbremse basierende Finanzpolitik des Bundes hat sich in den letzten Jahren bewährt. Der Bund ist heute weitgehend frei von strukturellen Defiziten. Die Schulden konnten abgebaut werden.
- ▶ Die gute Ausgangslage muss erhalten bleiben. Die Schuldenbremse definiert Mindestanforderungen, die laut Verfassung und Gesetz eingehalten werden müssen.
- ▶ Zur Einhaltung der Schuldenbremse ist das KOP unverzichtbar. Es sollte möglichst rasch umgesetzt werden. Der Voranschlag 2011 bietet sich dafür an. Ab 2012 braucht es darüber hinaus weitere Entlastungsmassnahmen.
- ▶ Zusätzlich zur Schuldenbremse sind Sicherheits- und Gestaltungsspielräume wichtig. Diese können nur durch Strukturreformen geschaffen werden. Ohne Aufgabenüberprüfung besteht für Neues kein Raum. Fehlentwicklungen im Bundeshaushalt müssen dringend angegangen werden.

Voranschlag 2011: Besser als erwartet – ein Defizit bleibt

► Voranschlag 2011: erstmals seit 2005 wieder ein Defizit.

Prognostiziertes Defizit von 600 Millionen Franken

Der Bundesrat hat auch in diesem Jahr das Budget des Bundes für das kommende Jahr im August verabschiedet (Voranschlag 2011). Bei Ausgaben von 62,5 Milliarden Franken und Einnahmen von 61,9 Milliarden resultiert ein Defizit von 600 Millionen Franken. Dieser Fehlbetrag ist schuldenbremskonform, weil der Bundesrat auch im nächsten Jahr mit einer Unterauslastung der Schweizer Wirtschaft rechnet.

2010: Überschuss statt Defizit – das wirtschaftliche Umfeld

Für das laufende Jahr 2010 rechnet der Bundesrat gemäss aktuellster Hochrechnung vom November mit einem Überschuss statt einem Defizit. Während im Voranschlag 2010 noch ein Defizit von 2 Milliarden Franken geplant war, soll der Überschuss jetzt ungefähr 1,4 Milliarden betragen. Das deutlich bessere Ergebnis ist in erster Linie auf die verbesserte Wirtschaftslage zurückzuführen. Im Voranschlag 2010 wurde vor Jahresfrist mit einem realen BIP-Rückgang von 0,4 Prozent gerechnet. Mittlerweile liegt der Wert im positiven Bereich bei 2,7 Prozent. Die verbesserte Wirtschaftsprognose hat namentlich bei der direkten Bundessteuer sowie bei der Verrechnungssteuer deutlich höhere Einnahmen zur Folge. Gemäss aktueller Schätzung betragen die Mehreinnahmen 2,6 Milliarden Franken. Auf der Ausgabenseite führen Minderausgaben zu einer Budgetunterschreitung (rund 900 Millionen Franken), wobei ein Teil der nicht getätigten Ausgaben in späteren Jahren nachgeholt werden dürfte (beispielsweise für Beschaffungsvorhaben bei der Armee).

Die verbesserten Rechnungsprognosen haben kaum Einfluss auf die finanzpolitischen Beurteilungen für das nächste Jahr. Aufgrund der wirtschaftlichen Unsicherheiten wurden die zentralen Eckwerte für die laufende Rechnung 2010 im Budget vorsichtig eingestellt. Die rasche wirtschaftliche Erholung, die in dieser Form nicht absehbar war, hat zu entsprechend verbesserten Werten geführt. Ein ähnlicher Effekt ist für das nächste Jahr nicht zu erwarten. Die Prognosen gehen im Gegenteil von einem nachlassenden Wirtschaftswachstum aus. Gründe dafür liegen z.B. in der zögerlichen Aufschwung in den USA oder in rezessiven Tendenzen in Europa aufgrund der Verschuldungsprobleme und der einschneidenden Sparmassnahmen. Die Bandbreite der aktuellen Wachstumszahlen reicht von 1,2 bis 2,2 Prozent. Der Bundesrat rechnet mit einem BIP-Wachstum von 1,6 Prozent. Die einnahmenseitigen Verbesserungen, die über den Verlauf dieses Jahres stattgefunden haben, wurden im Voranschlag 2011 bereits berücksichtigt. Aus Sicht der Eidg. Finanzverwaltung sind die Voranschlagszahlen damit unverändert gültig.

► Das Jahresergebnis liegt über den Erwartungen des Vorjahres.

Das Ergebnis des Bundes, wenn auch negativ, liegt weit über den Erwartungen. Noch stark unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise gingen die Prognosen vor Jahresfrist von einem Fehlbetrag von 4 Milliarden Franken aus. Auch in diesem Frühjahr sahen die verbesserten Prognosen noch eine Lücke von 2,3 Milliarden Franken vor. Das nunmehr deutlich verbesserte Ergebnis hat vorab drei Gründe:

- bessere Wirtschaftsaussichten;
- tiefere Zinszahlungen infolge Schuldenabbau;
- Konsolidierungsmassnahmen, ohne die der Voranschlag trotz verbesserter Bedingungen nicht schuldenbremskonform wäre.

► «Die Rezession hat eine bedeutend geringere Lücke im gesamtwirtschaftlichen Output hinterlassen, als noch vor einem Jahr befürchtet werden musste.» (Bericht des Bundesrats zum Voranschlag 2011)

Bessere Wirtschaftsprognosen

Die Wirtschaftskrise hat entgegen ersten Annahmen kaum nachhaltige Spuren in den Finanzen des Bundes hinterlassen. Sowohl bei den Einnahmen wie bei den Ausgaben scheinen keine grösseren Verwerfungen eingetreten zu sein. Die Einnahmen steigen nach einer gewissen rezessionsbedingten Baisse vor allem bei der Mehrwertsteuer weiter an. Von einer krisenbedingten, andauernden Niveaushiftung nach unten, wie anfänglich befürchtet wurde, wird heute nicht mehr ausgegangen. Im Jahr 2011 steigen gemäss Planung des Bundesrats alle wichtigen Einnahmenkomponenten mit Raten von über drei Prozent (und damit stärker als die Wirtschaft). Zum Teil liegen die Wachstumsraten noch deutlich höher, wobei hier hineinspielt, dass die Zahlen immer Bezug auf den Voranschlag des Vorjahres nehmen. Im Voranschlag 2010 wurden die Einnahmen krisenbedingt vorsichtig eingeschätzt. Wie die Prognosen zeigen, werden die tatsächlichen Zahlen 2010 deutlich höher ausfallen (siehe oben). Entsprechend geringer wird der effektive Einnahmewachstum 2011 sein. Der Bundesrat rechnet mit einem bereinigten Wert von 1,5 Prozent. Werden dagegen die unbereinigten Voranschlagszahlen (2010) als Grundlage genommen, resultiert ein Einnahmewachstum von 6,4 Prozent.

► Masshalten in der Wirtschaftskrise hat sich ausgezahlt.

Bei den Ausgaben hat es sich für den Bund ausgezahlt, dass bei den Massnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise massgehalten wurde. Die allesamt im Rahmen der ordentlichen Budgets finanzierten Stabilisierungsmassnahmen laufen aus, ohne dass sie den Bundeshaushalt in den nächsten Jahren weiter belasten. Weil der Bund zur Finanzierung der Massnahmen keine Schulden aufnehmen musste, bleiben auch die Zinszahlungen tief. Das Ausgabenwachstum im Jahr 2011 liegt mit 3,8 Prozent zwar über dem Wirtschaftswachstum (2,7 Prozent) und auch weit über der Teuerung (0,8 Prozent). Das mit Bezug auf diese beiden Indikatoren überproportionale Ausgabenwachstum ist aber nicht Ausfluss der Krise, sondern das Resultat der bekannten, anhaltenden Ausgabendynamiken sowie von einer Reihe von Sonderfaktoren.

► Die Ausgaben für den Zinsaufwand sinken deutlich.

Schuldentilgung entlastet Haushalt

Dass der Voranschlag 2011 besser als erwartet abschneidet, hat nebst den verbesserten Wirtschaftsprognosen auch mit dem markanten Schuldenabbau zu tun. Der Ausstieg aus dem UBS-Engagement im August 2009 brachte dem Bund Mittel von 7,2 Milliarden Franken, die vollständig zur Schuldentrückzahlung eingesetzt werden konnten. Zusammen mit den übrigen Schuldentrückzahlungen seit 2005 resultierte in der Periode 2005 bis 2009 ein Schuldenabbau von fast 20 Milliarden Franken (von 130 Milliarden auf 111 Milliarden). In Kombination mit dem tiefen Zinsniveau resultiert im Jahr 2011 eine signifikante Ersparnis beim Zinsaufwand von über 700 Millionen Franken.

▶ Ohne Konsolidierungsmassnahmen wäre das Budget 2011 nicht schuldenbremskonform.

Konsolidierungsmassnahmen zur Erfüllung der Schuldenbremse

Ohne Zusatzeanstrengungen wäre der Bundeshaushalt auch bei besseren Wirtschaftsprognosen und tieferen Zinsleistungen nicht schuldenbremskonform. Im Hinblick auf die absehbaren Fehlbeträge hatte der Bundesrat bereits 2009 ein Konsolidierungsprogramm (KOP) in Auftrag gegeben. Im Frühling 2010 fand die Vernehmlassung des Programms statt. Die Botschaft wurde im August zuhänden des Parlaments verabschiedet. Das KOP sieht Entlastungen für die Jahre 2011 bis 2013 vor, wobei die Entlastungen für das Jahr 2011 bereits in den Voranschlag integriert wurden und damit nicht mehr Gegenstand der KOP-Beratungen sein werden. Nebst der erwähnten Entlastung bei den Passivzinsen sind für 2011 Massnahmen im Umfang von insgesamt 1,1 Milliarden Franken in den folgenden fünf Bereichen geplant (Tabelle 1):

- ▶ **Kompensation vorgezogener Investitionen:** Es handelt sich um Investitionen des Bundes, die für spätere Jahre geplant waren und im Rahmen der Stabilisierungsprogramme vorgezogen wurden (177 Millionen Franken).
- ▶ **Anpassungen an tiefere Teuerungswerte:** Frühere Finanzplanzahlen gingen zum Teil von einer zu hohen Teuerung aus. Diese Werte werden nun korrigiert (383 Millionen Franken).
- ▶ **Kürzungen im Eigenbereich des Bundes:** Vorgesehen sind Massnahmen beim Bundespersonal und in der Informatik (140 Millionen Franken).
- ▶ **Entlastungen durch Aufgabenüberprüfung:** Der Bundesrat will ab 2011 mit der seit Längerem geplanten Aufgabenüberprüfung beginnen. In einem ersten Schritt sind Massnahmen geplant, die kurzfristig umgesetzt werden können. Die Entlastungen betreffen vorab die Bereiche Soziale Wohlfahrt (Minderausgaben aufgrund früherer Reformen), Landwirtschaft und Landesverteidigung (275 Millionen Franken).
- ▶ **Einnahmenseitige Massnahmen:** Auf der Einnahmenseite sind Mehreinnahmen von 107 Millionen Franken geplant, die zum grösseren Teil aus der Erhöhung der Tabaksteuer stammen, zum kleineren Teil aus Mitteln der Alkoholverwaltung und der erhöhten Wehrpflichtersatzabgabe.

Tabelle 1

▶ Das Konsolidierungsprogramm umfasst insgesamt sechs Massnahmenpakete. Die eigentlichen Reformen fallen im Rahmen der Aufgabenüberprüfung an. Sie sollen gemäss Fahrplan des Bundesrats ab 2012 in Kraft treten.

Die Wirtschaft hat sich für ein erweitertes Konsolidierungsprogramm ausgesprochen. Die Fehlbeträge, die der Bundesrat in den Jahren 2012 bis 2014 plant, haben der Wirtschaft recht gegeben.

Massnahmenpakete des Konsolidierungsprogramms im Überblick

Geplante Entlastungen in Millionen Franken (2011–2013)

in Mio Fr.	2011	2012	2013
I. Kompensation Stabilisierungsprogramme	177	177	
II. Anpassung Teuerung	383	442	448
III. Verwaltung (Personal und Informatik)	140	163	178
IV. Massnahmen Aufgabenüberprüfung	275	526	622
V. Korrektur Passivzinsen	730	320	250
VI. Einnahmenseitige Massnahmen	107	106	94
Entlastungswirkung total	1811	1734	1592

Quelle: Botschaft des Bundesrats zum Konsolidierungsprogramm vom 1. September 2010.

▶ Ohne Entlastungen besteht ein strukturelles Defizit.

Die Entlastungen sind zwingend erforderlich, damit die gesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden können. Zusammen mit den tieferen Passivzinsen reichen sie gerade aus, um das strukturelle Defizit, das ohne die Entlastungen bestünde, zu beseitigen. Abstriche sind deshalb keine möglich. Weil es sich um die Erfüllung von gesetzlichen Mindestanforderungen handelt, entstehen durch die Entlastungen keine neuen finanzpolitischen Handlungsspielräume.

▶ Sprunghafter Anstieg der Einnahmen infolge IV-Zusatzfinanzierung.

Sonderfaktoren auf der Einnahmen- und Ausgabenseite

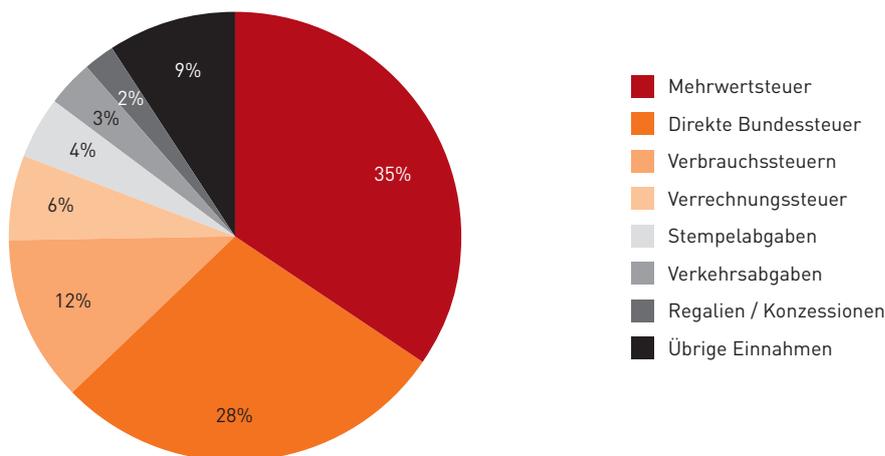
Eine Anzahl von Sonderfaktoren beeinflusst die finanzpolitischen Entwicklungen im nächsten Jahr. Auf der Einnahmenseite führt die befristete Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der Invalidenversicherung (IV) per 1. Januar 2011 zu einem sprunghaften Anstieg der Einnahmen (+ 900 Millionen Franken). Aus buchhalterischen Gründen werden die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer zudem um 700 Millionen Franken höher geplant. Diese Faktoren tragen zum hohen Einnahmenwachstum von 6,4 Prozent bei.

Grafik 1

▶ Durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Anfang 2011 vergrössert sich ihr Anteil an den Gesamteinnahmen des Bundes auf 35 Prozent. Die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer liefern zusammen fast zwei Drittel der Bundeseinnahmen. An dritter Stelle folgen die übrigen Verbrauchssteuern (Mineralöl-, Tabak- und Biersteuer). Die Erträge der Verrechnungssteuer sind starken Schwankungen ausgesetzt. Die effektiven Erträge können, wie im laufenden Rechnungsjahr 2010, um mehrere Milliarden Franken von den Planzahlen abweichen.

Struktur der Bundeseinnahmen (2011): Mehrwertsteuer ein immer wichtigerer Finanzierungspfeiler

Anteil der Einnahmequellen an den Gesamteinnahmen in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2010), Bericht zum Voranschlag 2011.

▶ Bereinigte Mehrausgaben noch immer deutlich über der Teuerung.

Auf der Ausgabenseite schlägt sich die Mehrwertsteuererhöhung ebenfalls in höheren Ausgaben nieder. Die zugunsten der IV zusätzlich eingenommenen Beträge werden vom Bund zwar direkt an die IV weitergeleitet. Für die nach dem Bruttoprinzip geführte Bundesrechnung bedeuten die Transfers trotzdem Mehrausgaben. Im Finanzbereich wird das Wachstum der Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen (Kantonsanteile) wahrscheinlich weniger stark ausfallen als im Budget dargestellt. Dies, weil die Anteile Dritter gegenüber dem Voranschlag 2010 effektiv höher sein werden. Das um diese und andere Sonderfaktoren korrigierte Ausgabenwachstum beträgt laut Bundesrat 1,5 Prozent (+ 915 Millionen Franken). «Bereinigt» liegen die Mehrausgaben zwar unter dem Wirtschaftswachstum (2,7 Prozent), aber noch immer klar über der Teuerung (0,8 Prozent).

► Entwicklungshilfe als neuer Ausgabentreiber.

Bekannte und neue Ausgabentreiber

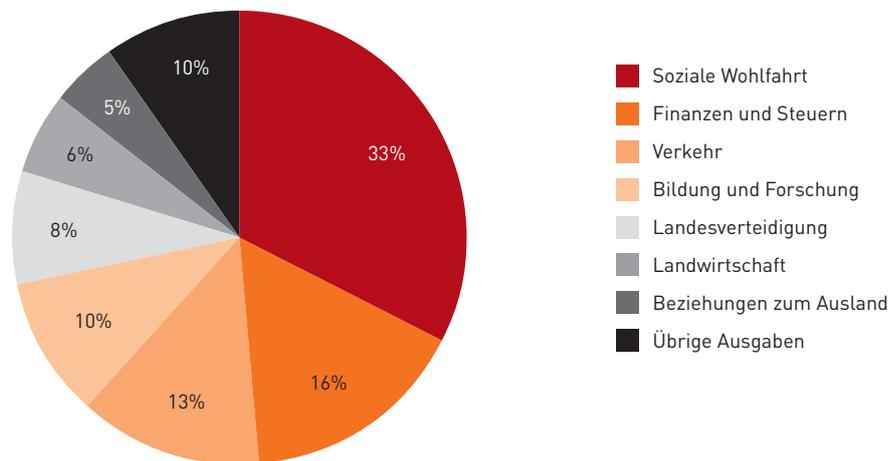
Die wichtigen Ausgabentreiber bleiben auch 2011 die altbekanntesten: An erster Stelle steht die Soziale Wohlfahrt, deren Ausgaben um 7,1 Prozent steigen (Ursachen siehe Seite 10). Der Bereich Finanzen und Steuern, der mit grösstenteils gebundenen Ausgaben eine Sonderstellung einnimmt und kurzfristig kaum steuerbar ist, verzeichnet ebenfalls ein hohes Wachstum (5,5 Prozent). Die Mehrausgaben im Bereich Bildung und Forschung betragen 3,1 Prozent und sind vor allem auf höhere Beiträge für die Forschung und die Berufsbildung zurückzuführen. Ein neu stark ausgabentreibendes Aufgabengebiet sind die Beziehungen zum Ausland, wo aufgrund der diskutierten, vom Parlament aber noch nicht beschlossenen Erhöhung der Entwicklungshilfe ein Ausgabenanstieg von über acht Prozent anfallen könnte (+ 222 Millionen Franken für das ganze Aufgabengebiet).

Grafik 2

► Die Struktur der Bundesausgaben hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Die Soziale Wohlfahrt beansprucht heute jeden dritten Bundesfranken. 1960 lag ihr Anteil an den Gesamtausgaben noch bei 13 Prozent. Die Kostenentwicklung kann kurzfristig kaum beeinflusst werden: Die Ausgaben sind gesetzlich stark gebunden. Dasselbe gilt für den Bereich der Finanzen und Steuern. Zusammen machen die beiden Bereiche 50 Prozent des Bundeshaushalts aus. Es handelt sich gleichzeitig um die stärksten Ausgabentreiber. Die übrigen Bundesaufgaben werden zunehmend verdrängt.

Struktur der Bundesausgaben (2011): Jeder dritte Franken geht an die Soziale Wohlfahrt

Anteil der Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2010), Bericht zum Voranschlag 2011.

► Ausserordentliche Ausgaben für SBB-Pensionskasse und Agglomerationsprogramme.

Ausserordentliche Ausgaben schränken finanzpolitische Spielräume ein

Neben den ordentlichen Ausgaben kann das Parlament unter gewissen Bedingungen auch einen ausserordentlichen Zahlungsbedarf beschliessen. Im Jahr 2011 sollen ausserordentliche Ausgaben im Umfang von 2 Milliarden Franken anfallen. Zum einen geht es um einen diskutierten Sanierungsbeitrag des Bundes an die Pensionskasse der SBB, mit dem eine angebliche Unterfinanzierung der SBB-Pensionskasse zum Zeitpunkt der Herauslösung aus dem Bund Ende der 1990er-Jahre abgegolten werden soll. Der Bundesrat beantragt zu diesem Zweck einen Betrag von 1,148 Milliarden Franken. Zum andern hat das Parlament frühzeitig eine weitere Einlage in den seit 2008 bestehenden Infrastrukturfonds beschlossen mit dem Ziel, Verkehrsmassnahmen im Agglomerationsbereich zu finanzieren. Die Mittel im Umfang von 850 Millionen Franken werden der Spezialfinanzierung Strassenverkehr entnommen. Weil unter der Schuldenbremse solche Zahlungsspitzen und andere ausserordentliche Ereignisse schwierig im Budget unterzubringen sind, werden sie als ausserordentliche Ausgaben ausserhalb des ordentlichen Haushalts verbucht.

► Amortisationen schränken Bund bis 2018 ein.

Unter der seit 2010 geltenden Ergänzungsregel zur Schuldenbremse müssen ausserordentliche Ausgaben ebenfalls kompensiert werden. Die Kompensation findet im ordentlichen Haushalt statt. Dieser wird um die entsprechenden Beträge jährlich reduziert. Für die im Jahr 2011 geplanten ausserordentlichen Zahlungen beträgt der Kompensationsbetrag durchschnittlich 250 Millionen Franken pro Jahr. Die Kompensation beginnt 2011 und muss bis 2018 abgeschlossen sein. Durch die Kompensation wird verhindert, dass die Bundesschulden trotz Schuldenbremse weiter ansteigen. Ausgaben ausserhalb des ordentlichen Budgets sind damit nicht mehr folgenlos, sondern schränken den Ausgabenspielraum im ordentlichen Haushalt ein – und das spürbar über mehrere Jahre. Die Beratungen über den Sanierungsbeitrag des Bundes an die SBB-Pensionskasse finden bis zum Sommer 2011 statt. Aus sachlichen Erwägungen, aber auch aus finanzpolitischen Gründen lehnt die Wirtschaft die vorgesehene Lösung ab.

Finanzplan 2012–2014: Steigende finanzpolitische Herausforderungen

► Erhebliche Finanzierungsprobleme sind absehbar.

Während der Voranschlag des kommenden Jahres zwar mit einem Defizit, aber trotzdem schuldenbremskonform abschliesst, sind die negativen Finanzierungsergebnisse, die der Bundesrat für die Folgejahre plant, nicht mehr mit der Schuldenbremse vereinbar. Die Lücken, die noch gefüllt werden müssen, belaufen sich auf 400 bis 700 Millionen Franken. Darüber hinaus bestehen weitergehende finanzpolitische Herausforderungen, die den Bund bald in ernsthafte Finanzierungsprobleme bringen könnten. Bislang nicht eingeplante Mehrausgaben in Milliardenhöhe werden diskutiert, für die heute noch jede Finanzierung fehlt.

► Ohne Konsolidierung drohen hohe Defizite.

Moderate Haushaltsentwicklung dank Konsolidierungsprogramm

Der ordentliche Haushalt des Bundes entwickelt sich bis 2014 in den vorgezeichneten Bahnen. Das Einnahmenwachstum schwächt sich nach dem Stufeneffekt durch die Einführung der befristeten IV-Zusatzfinanzierung (Mehrwertsteuererhöhung) wieder ab und liegt, um Sonderfaktoren bereinigt, im Bereich von 2,8 Prozent. Auf der Ausgabenseite ist das Wachstum leicht tiefer. Ohne Durchlaufposten (Kantonsanteile an Bundessteuern, Mehrwertsteuer für AHV und IV), die einen starken Anstieg aufweisen, liegt es bei 2,5 Prozent. Inklusiv Durchlaufposten beträgt das Ausgabenwachstum 3,0 Prozent. In diesen Zahlen eingeschlossen sind die im Jahr 2011 begonnenen Konsolidierungsmassnahmen. Im Vergleich zum durchschnittlichen Wirtschaftswachstum (3,3 Prozent) fällt die Zunahme der Ausgaben moderat aus. Gleichzeitig liegen die jährlichen Mehrausgaben aber deutlich über der erwarteten Teuerung (1,5 Prozent). Ohne die Massnahmen des Konsolidierungsprogramms, die ab 2012 voll zu greifen beginnen, wäre der Bundeshaushalt stark defizitär. Das Ausgabenwachstum würde die Marke von 4,0 Prozent deutlich übertreffen.

► Verdrängungsprozess schadet dem Haushalt.

Ausgabentreibend sind auch in der mittelfristigen Betrachtung unvermindert die Soziale Wohlfahrt (Durchschnittswachstum von 4,6 Prozent im Zeitraum von 2010 bis 2014), der kaum steuerbare Bereich der Finanzen und Steuern (4,3 Prozent) sowie, falls die Entwicklungshilfe stark erhöht werden sollte, die Internationale Zusammenarbeit (6,4 Prozent pro Jahr). Beim Wachstum der Bildungs- und Forschungsausgaben, das in den vergangenen Jahren hoch war, sieht die Planung eine gewisse Stabilisierung vor (3,0 Prozent). Alle anderen

Aufgabenbereiche wachsen unterdurchschnittlich (Verkehr) oder stagnieren (Landesverteidigung, Landwirtschaft).

Sinkende oder stagnierende Wachstumsraten sind unter anderem eine Folge des Verdrängungsprozesses, der von den überproportional wachsenden Aufgabengebieten und namentlich von der Sozialen Wohlfahrt auf die übrigen Aufgaben ausgeht. Weil unter der Schuldenbremse die Gesamtausgaben nicht beliebig erhöht werden können, müssen als Reaktion auf stark wachsende Aufgabengebiete andere Aufgabengebiete ihre Mittel reduzieren, bzw. das Wachstum kann hier nur noch unterdurchschnittlich stattfinden. Dieser Verdrängungsprozess wurde vor Längerem schon als schädlich erkannt. Lösungen in Form von Strukturreformen sollen im Rahmen der Aufgabenüberprüfung gefunden werden.

► Budgets 2012 bis 2014: offener Bereinigungsbedarf.

Defizite sind nicht mehr schuldenbremskonform

Der finanzielle Handlungsbedarf, den der Bundesrat für die Jahre 2012 bis 2014 prognostiziert, hat anders als das Defizit des Jahres 2011 keine konjunkturellen Ursachen mehr: Die Ausgaben sind gemessen an den Einnahmen aus strukturellen Gründen zu hoch (siehe Tabelle 2, Seite 8). Absolut gleichen sich die jährlichen Fehlbeträge (600 Millionen Franken). Einzig im Jahr 2014 ist der Fehlbetrag gemäss heutiger Prognose kleiner (300 Millionen Franken). Während aber das Defizit im Jahr 2011 schuldenbremskonform ist und nicht bereinigt werden muss – die Schuldenbremse gibt mit Rücksicht auf die Konjunktur in diesem Jahr wie schon 2009 und 2010 einen zusätzlichen Ausgabenspielraum –, ist dies ab 2012 immer weniger bzw. ab 2014 gar nicht mehr der Fall. Der Bund geht davon aus, dass bis 2014 die Schweizer Wirtschaft ihre Vollauslastung wieder erreicht. Ab 2012 müssen die Defizite deshalb in steigendem Ausmass bereinigt werden. Ab 2014 gibt es gar keine konjunkturellen Zugeständnisse mehr. Erschwerend für die Bereinigung kommen die Amortisationszahlungen hinzu, die für die geplanten ausserordentlichen Ausgaben im Jahr 2011 notwendig werden. Diese schränken den Ausgabenspielraum zusätzlich ein. Die strukturellen Fehlbeträge und die Amortisationen in der Grössenordnung von jährlich 255 Millionen Franken ergeben zusammen den finanzpolitischen Handlungsbedarf: Er beträgt 370 Millionen (2012), 670 Millionen (2013) und 560 Millionen Franken (2014).

► Vertiefte Konsolidierungen ab 2012 erforderlich.

Konsolidierung und Aufgabenüberprüfung sind unverzichtbar

In diesen Zahlen bereits eingeschlossen sind die Entlastungen des Konsolidierungsprogramms. Der Gesamtumfang des KOP steigt ab 2012, weil zusätzliche Massnahmen der Aufgabenüberprüfung hinzukommen. Ohne die zusätzlichen Konsolidierungen wären die jährlichen Fehlbeträge bis 2014 noch viel höher. Abstriche am KOP sind deshalb keine möglich. Andernfalls würden die Vorgaben der Schuldenbremse nicht mehr eingehalten. Seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 verlangen Verfassung und Gesetz einen schuldenbremskonformen Bundeshaushalt.

► Aufgabenüberprüfung: Erste Schritte werden eingeleitet – grosse Reformen sind noch wenig konkret.

Die unter dem Namen der Aufgabenüberprüfung ergriffenen Massnahmen stellen die ersten konkreten Schritte in einem Programm dar, mit dem 2005 begonnen wurde und welches das Ziel verfolgt, durch Priorisierung und Aufgabenverzicht das Ausgabenwachstum des Bundes auf einen langfristig tragbaren, an der Wirtschaftsentwicklung orientierten Pfad zu bringen. Durch eine massvolle Ausgabenentwicklung sollen neue finanzpolitische Handlungs- und Gestaltungsspielräume entstehen. Die Aufgabenüberprüfung ist ein strategisches Projekt des Bundesrats, das sich noch über die nächsten Jahre hinziehen wird. Vor allem ab 2014 sind weitere Massnahmen geplant, die aber teilweise noch wenig konkret sind. Grosse Reformen, namentlich in den Bereichen der Sozialen Wohlfahrt und des Verkehrs, haben gegenwärtig erst den Charakter von Ideenskizzen. Der Bundesrat hat zusammen mit der Botschaft zum KOP 12/13 einen Umsetzungsfahrplan veröffentlicht.

Tabelle 2

► Die Zahlen bilden die finanziellen Eckwerte des Bundes bis 2014 ab. Die Schuldenbremse gibt die zulässigen Ausgaben eines Jahres an. Ist der sogenannte Anpassungsbedarf positiv, müssen die Ausgaben korrigiert werden. Dies ist in den Jahren 2012 bis 2014 der Fall (400 bis 700 Millionen Franken).

Der im Vergleich zum Finanzierungsergebnis höhere Anpassungsbedarf ergibt sich durch die Amortisationen, die zur Kompensation der für 2011 geplanten ausserordentlichen Ausgaben erforderlich sind (+ 250 Millionen Franken pro Jahr). In den Eckwerten sind die Entlastungen durch das Konsolidierungsprogramm bereits enthalten. Mit anderen Worten: Das KOP allein reicht nicht, um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten.

Gemäss Hochrechnungen resultiert 2010 ein Überschuss von 1,4 Milliarden Franken (Einnahmen: 60,8 Milliarden; Ausgaben: 59,4 Milliarden). Aufgrund der unsicheren Wirtschaftslage plante der Bundesrat vor Jahresfrist einen Fehlbetrag von 2,5 Milliarden Franken.

Voranschlag 2011 und Finanzplan 2012–2014 im Überblick

Beträge in Milliarden Franken

	VA 2010	VA 2011	FP 2012	FP 2013	FP 2014
Finanzierungsrechnung					
Ordentliche Einnahmen	58,2	61,9	63,5	65,5	67,4
Ordentliche Ausgaben	60,2	62,5	64,1	66,1	67,7
Ordentliches Finanzierungsergebnis	- 2,0	- 0,6	- 0,6	- 0,6	- 0,3
Ausserordentliche Einnahmen	-	-	-	-	-
Ausserordentliche Ausgaben	0,4	2,0	-	-	-
Finanzierungsergebnis	-2,5	-2,6	-0,6	-0,6	-0,3
Vorgaben der Schuldenbremse					
Maximal zulässiges Defizit	- 2,4	- 0,8	- 0,4	- 0,1	-
Anpassungsbedarf	- 0,4	- 0,2	0,4	0,7	0,6
Kennzahlen in Prozent des BIP					
Ausgabenquote	11,5	11,1	10,9	10,9	10,8
Steuerquote	10,3	10,1	10,0	10,0	10,0
Schuldenquote	23,0	20,4	19,9	19,3	18,9
Volkswirtschaftliche Eckwerte					
Reales BIP-Wachstum in Prozent	- 0,4	1,6	2,0	2,0	2,0
Teuerung	0,9	0,8	1,5	1,5	1,5

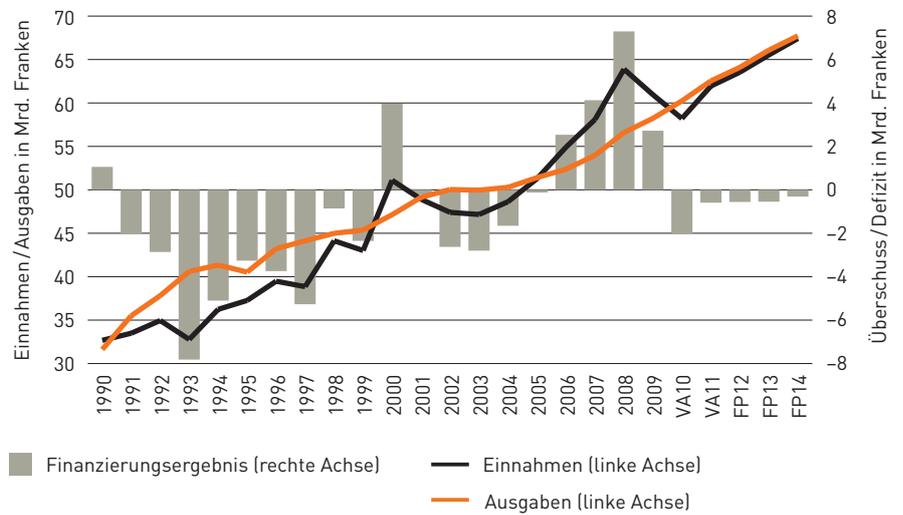
Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2010), Finanzplan 2012–2014.

Grafik 3

▶ Mit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 und den beiden Entlastungsprogrammen EP 03 und EP 04 konnte das hohe Ausgabenwachstum der 1990er-Jahre gesenkt und der Bundeshaushalt auf eine strukturell gesunde Basis gestellt werden. Nach den Überschüssen der letzten vier Jahre werden in den kommenden Jahren wieder Defizite erwartet. Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes haben sich seit 1990 insgesamt mehr als verdoppelt.

Entwicklung des Bundeshaushalts (1990 bis 2014)

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungsergebnis in Milliarden Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2010).

Tabelle 3

▶ Die Ausgaben steigen gegenüber 2010 um 7,5 Milliarden Franken. Mehr als die Hälfte der Mehrausgaben entfällt auf die Soziale Wohlfahrt.

Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten

Ausgaben in Milliarden Franken

	VA 2010	VA 2011	FP 2012	FP 2013	FP 2014	Ø Δ in % 2010–14
Ordentliche Ausgaben	60,2	62,5	64,1	66,1	67,7	3,0
Soziale Wohlfahrt	19,1	20,4	21,1	22,1	22,9	4,6
Finanzen und Steuern	9,6	10,1	10,9	11,2	11,4	4,3
Verkehr	8,1	8,1	8,3	8,4	8,5	1,4
Bildung und Forschung	6,1	6,3	6,5	6,7	6,9	3,0
Landesverteidigung	4,9	4,9	4,6	4,7	4,8	-0,6
Landwirtschaft und Ernährung	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	-0,5
Beziehungen zum Ausland	2,7	3,0	3,1	3,3	3,5	6,4
Umweltschutz und Raumordnung	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	0,7
Ordnung und öffentliche Sicherheit	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	2,3
Übrige Aufgabengebiete	3,8	3,8	3,7	3,7	3,8	-0,1

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2010), Finanzplan 2012–2014.

Ordentliche Ausgaben im Überblick

Die Entwicklung der einzelnen Aufgabenbereiche des Bundes stellt sich mittelfristig wie folgt dar:

► Soziale Wohlfahrt (+ 4,6 Prozent pro Jahr)

Die Soziale Wohlfahrt ist das mit Abstand grösste Aufgabengebiet des Bundes. Es verzeichnet auch die höchsten durchschnittlichen Wachstumsraten. Mehr als die Hälfte der Mehrausgaben des Bundes bis 2014 entfällt auf diesen Bereich. Die Zunahme der Ausgaben zwischen 2010 und 2014 (+ 3,8 Milliarden Franken) ist vor allem auf die steigenden Beiträge des Bundes an die AHV und IV zurückzuführen. Bei der AHV erfolgen 2011 und 2013 ordentliche Rentenanpassungen, die sich zusammen mit dem steigenden Bestand an Rentnerinnen und Rentnern in Mehrausgaben von 1,35 Milliarden Franken niederschlagen. Bei der IV führen die zusammen mit der AHV vorgenommenen Rentenanpassungen, die Übernahme der IV-Schuldzinsen durch den Bund sowie die befristete Mehrwertsteuererhöhung im Rahmen der IV-Zusatzfinanzierung zu höheren Ausgaben (+ 1,7 Milliarden Franken). Der ungebremste Kostenanstieg im Gesundheitswesen macht sich beim Bund mit jährlichen Mehrausgaben für die individuelle Prämienverbilligung von rund fünf Prozent bemerkbar (+ 400 Millionen Franken). Hohe Wachstumsraten verzeichnen auch die Ergänzungsleistungen (+ 250 Millionen Franken) sowie die Ausgaben für den Asylbereich (+ 200 Millionen Franken).

► Finanzen und Steuern (+ 4,3 Prozent pro Jahr)

Der zweitgrösste Bundesbereich enthält die Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen (Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer, Schwerverkehrsabgabe und Verrechnungssteuer), die Kosten für die Schulden- und Vermögensverwaltung sowie die Beiträge des Bundes an den Finanzausgleich. Eine kurzfristige Änderung der gesetzlich entweder gebundenen oder stark von externen Faktoren (z.B. Zinssätzen) abhängigen Ausgaben ist kaum möglich. In allen drei Teilbereichen wird bis 2014 mit einem überdurchschnittlichen Ausgabenwachstum gerechnet. So steigt der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer um 0,6 auf 3,4 Milliarden Franken. Der Anstieg bei der Schuldenverwaltung ist unter anderem auf die Erwartung höherer Zinsen zurückzuführen. Beim Finanzausgleich verursachen gesetzliche Vorschriften Mehrausgaben.

► Verkehr (+ 1,4 Prozent pro Jahr)

Die Verkehrsausgaben wachsen zwischen 2010 und 2014 mit 1,4 Prozent unterdurchschnittlich. Während die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr mit 2,2 Prozent pro Jahr steigen, stagnieren die Mittel für den Strassenverkehr. Der Vergleich mit dem Finanzplan vor zwei Jahren zeigt, dass die Dynamik damals genau umgekehrt war. Der Grund liegt darin, dass die Ausgaben im Verkehrsbereich stark von den jeweiligen Projekten bestimmt sind. So werden in den nächsten Jahren mehr Mittel zugunsten des Agglomerationsverkehrs in den Infrastrukturfonds einbezahlt. Zum Ausgleich werden aus früher getätigten Einlagen mehr Mittel für die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes sowie zur Engpassbeseitigung eingesetzt. Diese Zahlungen erscheinen nur in der separaten Rechnung für den Infrastrukturfonds.

► **Bildung und Forschung (+ 3,0 Prozent pro Jahr)**

Das Aufgabengebiet wächst bis 2014 um rund 800 Millionen Franken. Im Vergleich zu den Vorjahren wird mit einem weniger expansiven Wachstum gerechnet. Entscheidend für die Dynamik wird die BFI-Botschaft der Jahre 2012 bis 2016 sein. Ein überdurchschnittliches Wachstum verzeichnen die Beiträge an den Schweizerischen Nationalfonds (+ 100 Millionen Franken), die Ausgaben für die Berufsbildung (+ 110 Millionen Franken) sowie die angewandte Forschung (+ 190 Millionen Franken), was unter anderem auf das steile Wachstum des Pflichtbeitrags an die EU-Forschungsprogramme zurückzuführen ist (+ 8,2 Prozent).

► **Landesverteidigung (– 0,6 Prozent pro Jahr)**

Beeinflusst durch Sonderfaktoren, nehmen die Ausgaben für die Landesverteidigung in den kommenden Jahren leicht ab (– 116 Millionen Franken). Im Jahr 2011 steigen die Mittel durch die Verwendung von Kreditresten aus den Vorjahren sprunghaft an (+ 330 Millionen Franken). In den folgenden Jahren gehen die Mittel wieder zurück. Ausserdem werden Ausgaben im Umfang von rund 60 Millionen Franken neu anderen Aufgabengebieten zugeordnet. Die Armee hat ausserdem einen hohen Mehrbedarf von 500 Millionen Franken pro Jahr angemeldet.

► **Landwirtschaft (– 0,5 Prozent pro Jahr)**

Die Ausgaben für die Landwirtschaft verändern sich kaum. Insbesondere die Direktzahlungen, die mit 2,8 Milliarden Franken pro Jahr den grössten Teil ausmachen, bleiben konstant. Im Bereich Produktion und Absatz ist wie schon in den Vorjahren ein leichter Abbau der Mittel geplant (– 60 Millionen Franken in vier Jahren).

► **Beziehungen zum Ausland (+ 6,4 Prozent pro Jahr)**

Der Mehrbedarf beträgt bis 2014 fast 800 Millionen Franken. Die Ausgabendynamik ist mit über sechs Prozent ausserordentlich stark. Das steile Wachstum ist fast ausschliesslich auf den Entscheid des Ständerats zurückzuführen, die Entwicklungshilfe auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. Würde der Entscheid umgesetzt, was noch offen ist, nähmen die Mittel für die Entwicklungshilfe von 1,8 Milliarden Franken im Jahr 2010 auf 2,5 Milliarden im Jahr 2014 zu. Dies entspräche einem jährlichen Wachstum von neun Prozent. Der Bundesrat hat aus finanzpolitischen Gründen eine Variante vorgeschlagen, bei der die Ausgaben weniger stark wachsen.

Zusätzliche Mehrbelastungen in Milliardenhöhe

Zusätzlich zu den voraussichtlichen Defiziten, die ab 2012 zur Einhaltung der Schuldenbremse noch bereinigt werden müssen, sind Mehrausgaben wahrscheinlich, für die heute noch jede Finanzierung fehlt (Tabelle 4, Seite 12). Die politischen Anliegen, die im Raum stehen, betreffen schwergewichtig die Bereiche Verkehr, Armee und Landwirtschaft. Zusammen könnten die Mehrausgaben die Marke von 4 Milliarden Franken pro Jahr übersteigen.

► Zusätzliche Mehrausgaben von über 4 Milliarden Franken drohen.

► Verkehr: Zusatzmittel von 2 Milliarden Franken für den Ausbau, Betrieb und Unterhalt der Infrastrukturen.

Im Verkehr sind Zusatzbegehren hängig, die die Strasse wie die Schiene betreffen. In beiden Fällen geht es um den Ausbau der Infrastrukturen sowie um den Unterhalt und den Betrieb. So hat die SBB für die Jahre 2010 bis 2016 einen Unterhaltsmehrbedarf von 850 Millionen Franken pro Jahr angemeldet. Ein Zweitgutachten beziffert den durchschnittlichen Mehrbedarf auf 500 Millionen. Im Ausbau werden für die «Bahn 2030» Investitionsvolumen von 12 respektive 21 Milliarden Franken zur Diskussion gestellt (Vernehmlassung im Frühling 2011). Beim Strassennetz geht es nebst dem weiteren Ausbau und der Beseitigung von Engpässen um zahlreiche Totalsanierungen sowie um die Substanzerhaltung. Der geltend gemachte Mittelbedarf beim Verkehr könnte bei jährlich über 2 Milliarden Franken liegen. Zusatzmittel in dieser Grössenordnung können im Bundeshaushalt heute nicht untergebracht werden.

Tabelle 4

► Mehrbelastungen in Milliardenhöhe.

Mögliche Mehrbelastungen aus ausgabenseitigen Reformen

Geschätzte Ausgaben in Millionen Franken

	FP 2012	FP 2013	FP 2014	nach 2014
Gesamtbelastung	≥ 1490	≥ 2890	≥ 2990	≥ 4290
Freihandelsabkommen mit der EU	≤ 450	≤ 1500	≤ 1500	≤ 1'500
Mehrbedarf Armee	≥ 500	≥ 500	≥ 500	≥ 500
Ausbau Schieneninfrastruktur	-	-	-	600-1050
Ausbau Strasseninfrastruktur	-	-	-	600-1250
Schiene: Betrieb und Unterhalt	-	300	400	≥ 500
Strasse: Betrieb und Unterhalt	-	-	-	n. q.
Teuerungsausgleich Bundesrentner	≤ 330	≤ 330	≤ 330	≤ 330
Neudotierung Ausgleichsgefässe NFA	200	200	200	200
Übrige ausgabenseitige Mehrbelastungen	≥ 10	≥ 60	≥ 60	≥ 60

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2010), Finanzplan 2012-2014.

► Mehrbedarf von über einer halben Milliarde Franken im Verteidigungsbereich.

Im Verteidigungsbereich macht das VBS eine Finanzierungslücke von mindestens einer halben Milliarde Franken geltend. Die zusätzlichen Mittel sollen in die Ausrüstung und die Infrastrukturen fliessen. Noch nicht eingerechnet in diese Beträge sind allfällige Zusatzmittel für neue Kampfflugzeuge.

► Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft.

Finanzielle Ansprüche an den Bund werden auch bei einem Freihandelsabkommen mit der EU im Agrarbereich gestellt. Zugunsten von Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft werden Beträge von 3 bis 5 Milliarden Franken genannt. Der Bundesrat rechnet mit jährlichen Zusatzausgaben bzw. Mindereinnahmen (Zölle) in Höhe von 1,5 Milliarden Franken.

Weitere Forderungen bestehen bei der Verwaltung (Teuerungsausgleich für PUBLICA-Rentnerinnen und -Rentner), beim Finanzausgleich (Forderungen der Kantone für eine Aufstockung von 200 Millionen Franken) sowie im kleineren Umfang in den Bereichen Ordnung und öffentliche Sicherheit (10 Millionen), Kultur und Freizeit (30 Millionen) sowie Gesundheit (20 Millionen Franken).

▶ Neue Aufgaben erfordern Reduktionen und Verzichte beim Bestehenden.

▶ Vorübergehende Neuverschuldung von 5,5 Milliarden Franken.

Wie alle diese Zusatzbegehren finanziert werden sollen, ist derzeit noch völlig offen. Klar ist, dass ohne strukturelle Umschichtungen im Bundeshaushalt – Stichwort: Aufgabenüberprüfung – selbst geringe Zusatzausgaben nur schwer unterzubringen sind. Sofern der Bund neue Aufgaben übernehmen oder bestehende ausbauen soll, sind Reduktionen und Verzichte unumgänglich.

Schulden steigen wieder

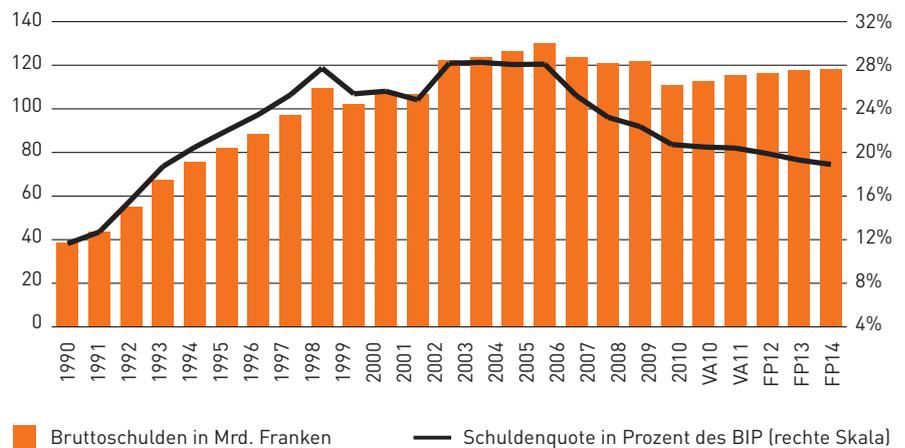
Unter anderem aufgrund der ab 2011 geplanten Defizite sowie infolge des ausserordentlichen Zahlungsbedarfs im Jahr 2011 steigen die Schulden des Bundes wieder an. 2011 wird mit einem Schuldenanstieg von 3 Milliarden Franken gerechnet. Bis 2014 werden die Schulden auf 118 Milliarden steigen (Grafik 4). Mittelfristig ist mit einem erneuten Schuldenrückgang zu rechnen, nachdem unter der neuen Ergänzungsregel zur Schuldenbremse die ausserordentlich finanzierten Ausgaben im ordentlichen Budget amortisiert werden müssen. Neue Schulden entstehen dem Bund ferner durch Darlehen an die Arbeitslosenkasse (2 Milliarden Franken) sowie durch eine Erhöhung des Vorschusses an den FinöV-Fonds (1,5 Milliarden Franken). Auch diese Mittel müssen dem Bund zurückbezahlt werden.

Grafik 4

▶ Die Schulden konnten in den letzten Jahren gegenüber dem Höchststand von 2005 um annähernd 20 Milliarden Franken abgebaut werden. In den nächsten vier Jahren wird wieder mit einem Schuldenanstieg gerechnet. Die sinkende Schuldenquote des Bundes ist darauf zurückzuführen, dass das Schuldenwachstum geringer ist als das Wirtschaftswachstum.

Entwicklung der Verschuldung des Bundes (1990 bis 2014)

Bruttoschulden in Milliarden Franken, Schuldenquote in Prozent des BIP



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2010), Bericht zum Voranschlag 2011.

Position economieuisse

► Massvolle Finanzpolitik zahlt sich aus.

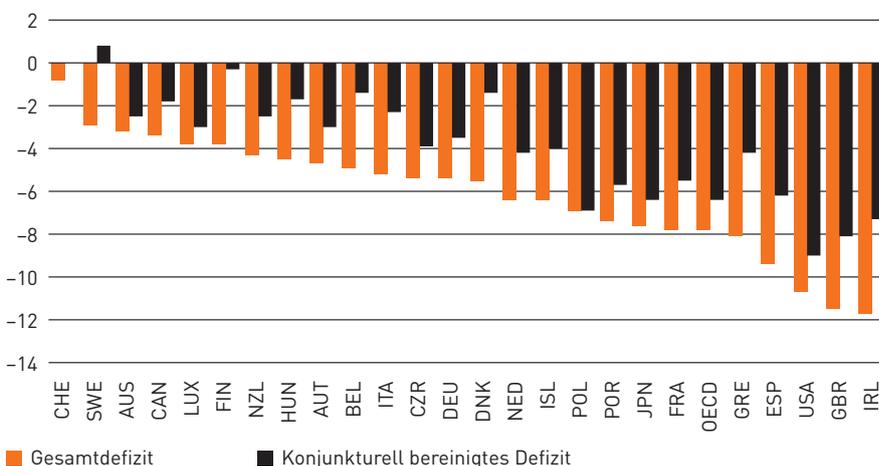
Die von Verantwortung und Mass gekennzeichnete Finanzpolitik der Schweiz in den letzten Jahren hat sich auszahlt. Während in diesem Jahr nahezu alle Industriestaaten hohe Defizite und stark steigende Schulden beklagen, rechnet die OECD für die Schweiz mit einem geringen Defizit von 0,8 Prozent des BIP (Grafik 5). Unter Berücksichtigung der Konjunktur resultiert sogar ein strukturell ausgeglichener Haushalt. Der Durchschnitt der OECD liegt bei 7,8 Prozent beim Haushaltsdefizit und bei 6,4 Prozent beim konjunkturell bereinigten, also strukturellen Fehlbetrag. Damit wird deutlich, dass die meisten Staaten unabhängig von der Wirtschaftskrise strukturelle Defizite in den öffentlichen Haushalten aufweisen.

Grafik 5

► Die OECD rechnet dieses Jahr mit einem durchschnittlichen Defizit ihrer Mitgliedsstaaten von 7,8 Prozent des BIP. Der grösste Teil dieses Fehlbetrags ist strukturell, also nicht auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen. Die Schweiz wird voraussichtlich ein geringes Defizit von 0,8 Prozent aufweisen.

Defizite in der OECD

Haushaltsdefizite in Prozent des BIP (Prognose für 2010)



Quelle: OECD Economic Outlook No. 87.

► Haushaltsdisziplin und Schuldenabbau sind kein Selbstzweck.

Die gute Ausgangslage der Schweiz – in dieser Betrachtung insbesondere des Bundes – musste verdient werden. Nach dem unkontrollierten Ausgabenwachstum der 1990er-Jahre und dem damit einhergehenden rasanten Verschuldungsanstieg stand auch der Bund Anfang des letzten Jahrzehnts vor erheblichen, stark belastenden strukturellen Defiziten. Zwei Entlastungsprogramme und eine auch im konjunkturellen Hoch nach 2005 nicht aufgegebene Finanzdisziplin waren notwendig, damit die Defizite beseitigt und das finanzpolitische Gleichgewicht hergestellt werden konnten. Die im Jahr 2003 eingeführte Schuldenbremse hat dabei massgeblich zur finanzpolitischen Disziplin beigetragen. Wie auch der Bundesrat im Bericht zum Voranschlag schreibt, zahlt sich eine anhaltende Haushaltsdisziplin mittel- und langfristig aus. Haushaltsdisziplin und Schuldenabbau sind kein Selbstzweck, sie schaffen finanzpolitischen Handlungsspielraum für die Zukunft und entlasten künftige Generationen.

► Nur Strukturreformen schaffen Stabilität und finanzpolitischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum.

Dieser finanzpolitische Handlungsspielraum scheint nun aber mit Blick auf die Zukunft zunehmend infrage gestellt. Das politische Werkzeug dazu, die Aufgabenüberprüfung, hat bis jetzt noch nicht die Resultate gebracht, die man sich erhofft hat. Die grossen strukturellen Reformen sind bis jetzt ausgeblieben. Sie braucht es, um den als politisches Ziel definierten Handlungs- und Gestaltungsspielraum herzustellen. Dass die seit Langem als dringend anerkannten Struk-

turreformen namentlich im Sozial- und Gesundheitsbereich, wo der höchste Handlungsbedarf besteht, aber auch im Bereich der Infrastrukturen oder der Landwirtschaft bislang ausgeblieben sind, ist nicht nur dem mangelnden Fortschritt der Aufgabenüberprüfung anzurechnen. Wie die Schwierigkeiten bei der Reform des Gesundheitswesens oder der Revision der AHV zeigen, liegt die Verantwortung nicht zuletzt auch beim Parlament. Eine Einsicht bleibt in jedem Fall: Ohne tiefgreifende strukturelle Änderungen in den grössten und am stärksten wachsenden Aufgabengebieten des Bundes – allen voran bei der Sozialen Wohlfahrt – wird es nie gelingen, den Bundeshaushalt nachhaltig zu stabilisieren und ihm dabei jene Puffer zu verschaffen, die unbeliebte Entlastungs- und Konsolidierungsprogramme künftig vermeidbar machen. Auch für neue Aufgaben und Herausforderungen sind finanzielle Spielräume unverzichtbar.

► «Würden die potenziellen Mehrausgaben auch nur teilweise realisiert, könnten die Vorgaben der Schuldenbremse ohne zusätzliche, einschneidende Sparprogramme oder einnahmenseitige Massnahmen kaum mehr eingehalten werden.»
(Finanzplan 2012–2014)

Die finanzpolitischen Aussichten stimmen mit Blick auf diese Zielsetzungen – Sicherheitspuffer, Gestaltungsspielräume – derzeit eher trübe. Zwar ist anzunehmen, dass die Abschlüsse des Bundes auch weiterhin den Anforderungen der Schuldenbremse genügen. Alles andere würde einen Bruch mit der Verfassung darstellen. Das Volk selbst hat sich mit einem Ja-Anteil von 85 Prozent für die Schuldenbremse ausgesprochen. Wie der aktuelle Finanzmonitor des gfs-Instituts im Auftrag von *economiesuisse* zeigt, sind es heute sogar 94 Prozent.¹ Die strukturellen Defizite, die heute und bis 2014 bekannt sind, sind nicht so gross, als dass sie nicht bereinigt werden könnten. Bedenklich stimmen in diesem Zusammenhang allerdings die Mehrausgaben, die derzeit vom Parlament laufend beschlossen werden (Presseförderung, Kinderkrippen, Leistungsvereinbarungen mit SBB und KTU, landwirtschaftlicher Zahlungsrahmen u.a.). Sie erhöhen den Bereinigungsbedarf noch zusätzlich. Letztlich noch schwerer wiegen aber die zahlreichen drohenden Mehrbelastungen, für die heute noch jede Vorstellung fehlt, wie sie finanziert werden sollen. Hier kommen Herausforderungen auf den Bund zu, die ungeachtet der noch unklaren Konturen beträchtlich sind und deren Handhabung darüber entscheidet, ob der Bund weiter auf dem Weg der finanzpolitischen Verantwortung schreitet oder ob er diesen Königsweg verlässt und die Lösung wieder andernorts sucht, beispielsweise bei der erneuten Verschuldung. Für die Wirtschaft wie für grosse Teile der Bevölkerung – so zeigt es der aktuelle gfs-Finanzmonitor – ist der Weg klar: Der Gang in die erneute Verschuldung ist keine Option.

► Die kommenden Jahre sind ein Bewährungstest für den Willen des Parlaments, die Schuldenbremse einzuhalten.

Das Konsolidierungsprogramm des Bundes steht in diesem Sinn als Test für die Orientierung des Parlaments. Das KOP muss zur Einhaltung der Schuldenbremse spätestens ab 2012 in seiner vollen Höhe umgesetzt werden. Das KOP ist in seiner Höhe und Zusammensetzung keine unmögliche Vorgabe. In Anbetracht der zahlreichen Entlastungen, die sich quasi von selbst einstellen (wie die reformbedingten Kostensenkungen bei den Sozialversicherungen), oder die eigentlich selbstverständlich sein sollten (wie beispielsweise Teuerungsanpassungen), nehmen sich die effektiv notwendigen Kürzungen relativ bescheiden aus. Zusammen betragen sie kaum mehr als 20 Prozent des KOP-Gesamtumfangs. Mittelkürzungen von 300 bis 400 Millionen Franken müssen in einem Haushalt von bald 67 Milliarden Franken möglich sein (0,5 Prozent des Haushalts). Vom Parlament ist zu erwarten, dass es seine Verantwortung gegenüber der Schuldenbremse wahrnimmt und auch in Jahren ohne sprudelnde Einnahmen gesetzeskonforme Budgets verabschiedet.

¹ gfs.bern (2010). Restriktive Finanzpolitik weiterhin im Aufwind: Schlussbericht «Finanzmonitor 2010». Verfügbar unter: http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/finmo10_20101107.pdf

► Die möglichst weitgehende Umsetzung des KOP im Voranschlag 2011 bietet sich an.

Noch weitsichtiger wäre es, wenn die ohnehin notwendigen Schritte nicht verschoben, sondern so rasch als möglich in die Wege geleitet würden. Das Konsolidierungsprogramm des Bundes war ursprünglich auf 2011 terminiert. Auch die Massnahmen der Aufgabenüberprüfung sollten in weitaus grösserer Zahl als jetzt vorgesehen auf diesen Zeitpunkt umgesetzt werden. Möglichst frühzeitige Entlastungen machen Sinn, weil sie das Defizit 2011 reduzieren und den Bereinigungsbedarf ab 2012 verkleinern. Die Einarbeitung der vom KOP per 2012 geplanten Massnahmen ins Budget 2011 wäre umso einfacher, als die notwendigen Unterlagen (auch die gesetzlichen Grundlagen) in der KOP-Botschaft beschlussreif vorliegen. Mit jenem Teil der KOP-Massnahmen, der schon immer erst für 2012 geplant war (Nationalgestüt Avenches, Regionalverkehr, Swissinfo), könnte noch zugewartet werden. Für den ganzen Rest aber bietet sich der Voranschlag 2011 an. Ein solches Vorgehen kündete von der Verantwortung und der Weitsicht, die die Finanzpolitik des Bundes in den letzten Jahren gekennzeichnet und sie zu einem bemerkenswerten Erfolg geführt haben.

Rückfragen:

frank.marty@economiesuisse.ch

martin.weder@economiesuisse.ch

Impressum

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