

Bundesfinanzen: Ohne Prioritäten steigen die Risiken markant

dossierpolitik

11. November 2013 Nummer 13

Finanzpolitik Der Gezeitenwechsel bei den Bundesfinanzen, der sich im letzten Jahr abgezeichnet hat, hat sich bestätigt. Die Phase der von hohen Einnahmen getragenen Überschüsse ist vorläufig vorbei. Namhafte Überschüsse sind erst 2017 wieder geplant. Doch auch hier bestehen erhebliche Risiken. So rechnet der Bundesrat mit einem wirtschaftlichen Aufschwung. Ein weniger positiver Wirtschaftsverlauf hätte finanziell Folgen. Gleiches gilt, wenn das derzeit diskutierte Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP) scheitert. Eine grössere Anzahl Projekte mit Milliardenkosten für den Bund steht zudem im Raum. Würden sie alle umgesetzt, würde dies den Bund und die Politik vor erhebliche Herausforderungen stellen. Es müssen folglich Prioritäten gesetzt werden. Zu den prioritären Projekten gehört die Unternehmenssteuerreform III. Volkswirtschaftlich und finanzpolitisch ist sie für die Schweiz von vitaler Bedeutung. Gelingt es nicht, die heutige Unternehmensbasis und das entsprechende Steuersubstrat in der Breite zu sichern, schmälerte dies auch die Grundlage für alle weiteren Reformen und Projekte.

Position economiessuisse

- ▶ Eine vorausschauende, aktive Finanzpolitik schafft durch gezielte Massnahmen erforderliche Handlungsspielräume. Das KAP 2014 entspricht dieser Vorgabe. Es sollte im vollen Umfang umgesetzt werden.
- ▶ Die Aufgabenüberprüfung ist eine wichtige Massnahme zur dauerhaften Pflege des Bundeshaushalts. Sie muss weitergeführt und politisch fester verankert werden.
- ▶ Die derzeit grosse Zahl hängiger Projekte ist im Kontext ihrer finanziellen Auswirkungen zu betrachten. Priorisierungen sind nötig. Wünschbares muss hinter Notwendigem zurückstehen.
- ▶ Für die Unternehmenssteuerreform III müssen die finanzpolitischen Weichen frühzeitig gestellt werden. Der Aufbau von finanziellen Handlungsspielräumen über die Zeit hilft, dieses für die Schweiz vitale Projekt erfolgreich umzusetzen.

Finanzpolitische Spielräume sind aufgebraucht

«Gezeitenwechsel» bestätigt

Die letztjährige Publikation zu den Bundesfinanzen sprach von einem «Gezeitenwechsel»: Die Phase hoher Überschüsse, die 2006 begann, sei vorbei. Der Spielraum, den der Schuldenabbau und die tiefen Zinsen gebracht hatten, sei weitgehend aufgebraucht worden. Der finanzpolitische Blick in die Zukunft zeige vor allem eins: Ebbe in der Bundeskasse.

► Zeit der hohen Einnahmen ist vorläufig vorbei.

Die Entwicklung seither hat diese Einschätzung bestätigt. Auch das laufende Jahr wird wieder mit einem Überschuss abschliessen. Dieser wird aber wie im letzten Jahr nicht die Folge überraschend hoher Einnahmen sein – die Erwartungen sind hier eher zurückhaltend –, sondern das Resultat tieferer Ausgaben. Würden im laufenden Jahr alle Ausgaben getätigt, die die Schuldenbremse erlaubt, wäre der Bundeshaushalt tief im Minus. Von einer entspannten Lage kann heute nicht mehr die Rede sein.

Hochrechnung 2013: erneut Überschuss dank tieferer Ausgaben

Die Hochrechnung der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom Herbst zeigt, dass der Bundeshaushalt auch in diesem Jahr wahrscheinlich mit einem Überschuss abschliessen wird. Anstelle eines budgetierten Defizits von 450 Millionen Franken wird mit einem Einnahmenüberschuss von 300 Millionen Franken gerechnet. Der Grund dafür liegt nicht in einer besseren Konjunkturlage und höheren Einnahmen. Die Einnahmen fallen im Gegenteil rund 800 Millionen Franken tiefer aus. Als Grund für die Mindereinnahmen wird die ungünstige Entwicklung der direkten Bundessteuer (–600 Millionen Franken) genannt. Die aktuellen Konjunkturprognosen für 2013 wurden zudem leicht von 2,0 auf 1,9 Prozent korrigiert. Der Überschuss wird das Resultat hoher Kreditreste und damit tieferer Ausgaben sein.

► Unsichere Entwicklung, steigende Risiken.

Die Zukunft – wie immer beugt sich das Parlament im Herbst und vor allem in der Wintersession über das Budget und den Finanzplan für die kommenden Jahre – zeigt, dass die Entwicklung in diesen Bahnen weitergeht. Auch 2014 plant der Voranschlag ein Defizit, das jedoch kleiner ist als das von der Schuldenbremse zugelassene konjunkturelle Defizit. 2015 bis 2017 sollen Überschüsse folgen. Die daran geknüpften Voraussetzungen sind aber so unsicher, dass der Bundesrat selbst von einer «fragilen» Grundlage spricht. Ebenso denkbar sind milliardenschwere Defizite. Die Entwicklung ist also unsicher. Die Risiken steigen.

Voranschlag 2014: «Courant normal»-Budget unter der Schuldenbremse

Der Voranschlag rechnet bei Einnahmen von 66,2 Milliarden und Ausgaben von 66,3 Milliarden mit einem Defizit von 109 Millionen. Der Konjunkturausgleichsmechanismus der Schuldenbremse erlaubt ein Defizit von 300 Millionen. Dies, weil der Bundesrat nach wie vor von einer leichten Unterauslastung der Schweizer Wirtschaft ausgeht. Im Ergebnis resultiert ein struktureller Überschuss von 223 Millionen. Der Bundesrat bezeichnet das gewählte Konjunkturszenario als «vorsichtig optimistisch». Eine bessere oder schlechtere Konjunktorentwicklung ist für die Bundesfinanzen kurzfristig wenig erheblich. Die Folgen konjunktureller Schwankungen für den Bundeshaushalt gleicht die Schuldenbremse aus.

Das Einnahmewachstum beträgt 2,7 Prozent, das Ausgabenwachstum 2,2 Prozent. Das geschätzte BIP-Wachstum liegt bei 2,3 Prozent. Die Einnahmen wachsen vor allem bei der direkten Bundessteuer (+5,9 Prozent bzw. 1,1 Milliarden). Die Ausgaben bei der Internationalen Zusammenarbeit/Entwicklungs-

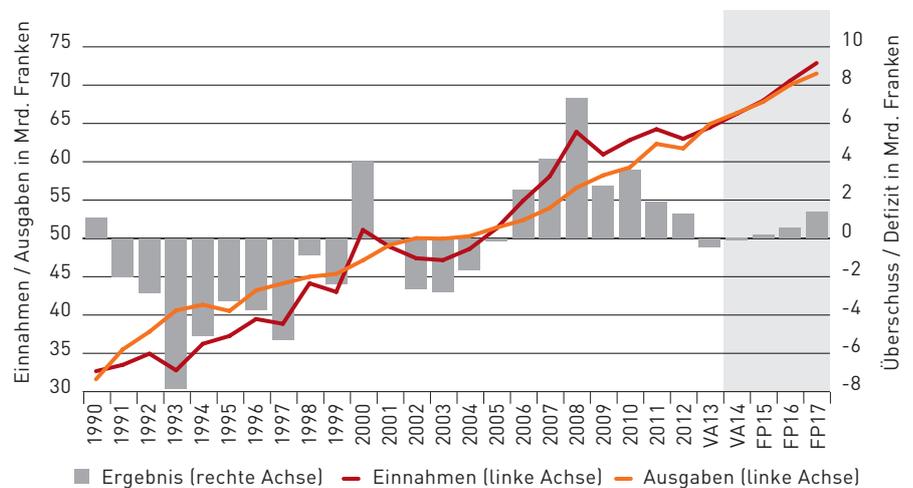
hilfe (+8,3 Prozent bzw. 200 Millionen) und bei der Bildung und Forschung (+3,4 Prozent bzw. 236 Millionen). Der mit 22 Milliarden mit Abstand grösste Aufgabenbereich des Bundes, die Soziale Wohlfahrt, wächst mit 0,9 Prozent (200 Millionen). Dämpfend auf das Wachstum wirken stabile Ausgaben bei der IV. Der Zuwachs entfällt zu drei Vierteln auf die AHV. Weil vor allem die Zinsausgaben erneut zurückgehen, ist auch das Wachstum des mit 10 Milliarden zweitgrössten Aufgabenbereichs der Finanzen und Steuern unterdurchschnittlich (+0,5 Prozent bzw. 47 Millionen).

Grafik 1

► Der Bundeshaushalt entwickelt sich bis 2017 positiv. Die politischen und wirtschaftlichen Risiken sind aber gross. Mit finanzpolitisch positiven Überraschungen ist kaum zu rechnen. Überschüsse, und damit neue finanzielle Spielräume, können nur entstehen, wenn sie mittels einer vorausschauenden, aktiven Finanzpolitik mit gezielten Massnahmen geschaffen werden.

Entwicklung des Bundeshaushalts (1990 bis 2017)

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungsergebnis in Milliarden Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2013), Finanzplan 2015–2017.

► KAP: Frühzeitige Massnahme gegen Haushaltsengpässe.

Unsicheres Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket

Ein erster Unsicherheitsfaktor ist das aktuelle Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP 2014). Das KAP wurde vom Bundesrat 2012 im Auftrag des Parlaments und im Hinblick auf sich abzeichnende Haushaltsengpässe geplant. Es enthält Konsolidierungsmassnahmen, die den Bundeshaushalt kurzfristig entlasten, und längerfristig wirkende Massnahmen der Aufgabenüberprüfung.¹ Ursprünglich für 2014 geplant, wurde das KAP vom Bundesrat inzwischen ein Jahr nach hinten verschoben. Grund dafür ist, dass die parlamentarischen Beratungen das Paket verzögert haben, nachdem der erstberatende Nationalrat das Paket an den Bundesrat zurückgewiesen hatte. Ausserdem haben sich die finanzpolitischen Perspektiven für 2014 soweit verbessert, dass Zusatzmassnahmen zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse nicht mehr notwendig sind. Ob das Paket überhaupt zum Tragen kommt, und wenn ja in welchem Umfang, ist derzeit offen. Der Nationalrat entscheidet in der Wintersession darüber.

¹ Vgl. dossierpolitik «Gezeitenwechsel bei den Bundesfinanzen», S. 10f, economiesuisse, 2012.

KAP 2014: Aktive oder delegierte Finanzpolitik?

Nachdem die erstberatende Finanzkommission des Nationalrats im April 2013 auf das KAP eingetreten war, wies sie es anschliessend mit 14:10 Stimmen an den Bundesrat zurück. Mit der Rückweisung verbunden war der Auftrag für eine neue Vorlage mit zwei Szenarien: erhebliche ausgabenseitige Kürzungen und eine Beschränkung des Ausgabenwachstums auf maximal die Höhe des Wirtschaftswachstums bzw. einnahmenseitige Massnahmen und der Verzicht auf Steuersenkungen. Zudem wurden die Personalausgaben auf 3 Milliarden Franken beschränkt. Der Horizont der Szenarien ist 2014 bis 2016. Die Plafonierung der Personalausgaben hat den Abbau von über 1500 Stellen beim Bund zur Folge. Er kann nur mit Aufgabenverzicht umgesetzt werden. Die Anbindung der Ausgaben an das Wirtschaftswachstum führt zu einer prozyklischen Ausgabenpolitik, die mit der Schuldenbremse nicht vereinbar ist (hohe Ausgaben bei guter Konjunktur, Sparen in der Rezession). Der aktuelle Finanzplan geht davon aus, dass das Ausgabenwachstum bis 2017 tiefer sein wird als das Wirtschaftswachstum. Der Nationalrat stimmte in der Sommersession der Rückweisung zu. Der Ständerat lehnte diese in der Folge ab, worauf das KAP nun erneut in den Nationalrat gelangt. Dessen Finanzkommission hat den Antrag auf Rückweisung mit 15:10 Stimmen bestätigt. Hält der Nationalrat in der Wintersession an der Rückweisung fest, ist der Beschluss definitiv und das KAP wird vorerst nicht umgesetzt.

Möglich ist, dass der Bundesrat einzelne Massnahmen in eigener Kompetenz umsetzt. Dies insbesondere im Voranschlag für das Jahr 2015, in dem der Bundeshaushalt aus heutiger Sicht ohne Zusatzmassnahmen nicht schuldenbremskonform sein wird. Teuerungskorrekturen und Kreditsperren sind weitere Instrumente, mit denen der Bundesrat die Einhaltung der Schuldenbremse sicherstellen kann. Bereits 2011 wurden Korrekturmassnahmen an den Bundesrat delegiert, als das damalige Konsolidierungsprogramm (KOP) scheiterte. Massnahmen in der Kompetenz des Bundesrats sind eher ungezielt («Rasenmäher-Methode») und betreffen vor allem die schwach und mittelstark gebundenen Ausgaben (Bildung und Forschung, Landwirtschaft, Landesverteidigung, Internationale Zusammenarbeit).

Das KAP 2014 enthält gezielte Korrekturmassnahmen in allen Aufgabenbereichen einschliesslich der Sozialen Wohlfahrt. Stimmt das Parlament mit den groben Gewichtungen des Pakets oder von einzelnen Massnahmen nicht überein, kann es Änderungen vornehmen. Bei der Delegation von Korrekturen an den Bundesrat besteht diese Möglichkeit nicht. Prioritätensetzungen sind weniger möglich.

► Entlastungen von 570 Millionen Franken.

Die Bedeutung des KAP liegt zum einen in den sofortigen Entlastungen von rund 570 Millionen Franken, die es mit sich bringt. Im Finanzplan wird mit diesen Entlastungen gerechnet, nur so sind die Jahre 2015 und 2016 aus heutiger Sicht schuldenbremskonform bzw. entsteht im Jahr 2017 erstmals wieder ein namhafter Überschuss von knapp 1,4 Milliarden Franken. Ohne KAP sind die Jahre 2015/2016 in geringerem Umfang defizitär (-335 Millionen bzw. -32 Millionen Franken). Umgesetzt wie vorgesehen im Jahr 2014, hätte das KAP einen finanziellen Spielraum von einer halben Milliarde Franken gebracht.

► Wichtiges Signal für regelmässige Aufgabenüberprüfung.

Die Aufgabenüberprüfung als zweite Zielsetzung ist ein staatspolitisches Projekt, das für einen quantitativ wie qualitativ guten Haushalt sorgen soll. Quantitativ geht es darum, das Ausgabenwachstum einzudämmen (Ziel: stabile Staatsquote) und notwendige Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu schaffen. Qualitativ geht es um die Zusammensetzung des Haushalts. Aufgaben, die

Wachstum und Wohlfahrt fördern, sollen Priorität haben. Der Verdrängungsprozess im Bundeshaushalt durch das Wachstum der gebundenen Ausgaben soll begrenzt werden. Die Aufgabenüberprüfung – die regelmässige Überprüfung des Staates und seiner Aufgaben und Prioritäten – ist als Idee so bestechend wie in der Praxis schwierig. Ein erster Umsetzungsversuch in den Jahren 2010/2011 scheiterte und führte zur Überweisung einer Motion zur Weiterführung der Aufgabenüberprüfung (Motion Aufgabenüberprüfung 11.3317). Der Bundesrat hat die Motion im KAP umgesetzt. Ein konkretes Ergebnis der Aufgabenüberprüfung sind Zielwachstumsraten, die der Bundesrat für die grossen Bundesaufgaben setzt und die sich als Instrument zur Grobsteuerung des Bundes und seiner Aufgaben bewährt haben. Sie sollen nach dem Willen des Bundesrats ab 2016 für die folgenden zwei Legislaturperioden erneuert werden. Die regelmässige Überprüfung – und kritische Hinterfragung – der Bundesaufgaben und vor allem einzelner Teilaufgaben ist ein sinnvoller, wichtiger Vorgang, der über die Finanzpolitik hinaus Bedeutung hat und auf eine feste Grundlage gestellt werden soll. Mit dem KAP kann die Politik ein entsprechendes Signal setzen. Sollte das KAP scheitern, wäre das weitere Vorgehen bei der Aufgabenüberprüfung festzulegen. Vom verbindlichen Auftrag an den Bundesrat, die Aufgabenüberprüfung weiterzuführen, sollte jedenfalls nicht grundlos abgerückt werden.

Finanzplan 2015–2017: Optimistische Annahmen – steigende Risiken

In den Finanzplanjahren plant der Bundesrat ein BIP-Wachstum von durchschnittlich 2,6 Prozent. Die Bundesaufgaben wachsen mit 2,4 Prozent, die Einnahmen mit 3,1 Prozent. Im Ergebnis ergibt sich ein (struktureller) Überschuss von 1,37 Milliarden Franken im Jahr 2017. Das Ausgabenwachstum ohne KAP beträgt 2,6 Prozent. 2015 und 2016 resultiert in diesem Fall nach dem heutigen Stand ein strukturelles Defizit (–335 bzw. –32 Millionen Franken).

Die höchsten Wachstumsraten verzeichnen wiederum die Entwicklungshilfe und die Bildung und Forschung (3,5 Prozent bzw. 3,3 Prozent). Aufgrund von Mehrausgaben im Strassenverkehr (+4,8 Prozent) und der für 2016 vorgesehenen Schaffung des Bahninfrastrukturfonds wachsen auch die Verkehrsausgaben überdurchschnittlich (2,9 Prozent). Knapp unterdurchschnittlich ist das Wachstum der Sozialen Wohlfahrt (+2,2 Prozent). Dafür verantwortlich ist die Invalidenversicherung, die vom Bund ab 2014 neu finanziert wird. Für den Bundesbeitrag ist künftig die Entwicklung der Mehrwertsteuer massgebend und nicht mehr wie bisher die Höhe der IV-Kosten.

Bei den Einnahmen expandiert die direkte Bundessteuer (+6,0 Prozent). Das Wachstum der Einkommenssteuer (+6,4 Prozent) ist etwas stärker als jenes der Gewinnsteuer (5,5 Prozent). Die Mehrwertsteuer entwickelt sich analog zum BIP (2,6 Prozent).

► Finanzpolitische Entwicklung massgeblich abhängig vom Konjunkturverlauf.

Konjunktur als Risiko für den Bundeshaushalt

Die Entwicklung der Bundesfinanzen in den Finanzplanjahren 2015 bis 2017 hängt massgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Der Finanzplan trifft optimistische Annahmen. Ein konjunktureller Aufschwung soll vor allem die Einnahmen der direkten Bundessteuer kräftig wachsen lassen. Das Ergebnis sind steigende (strukturelle) Überschüsse.

Sollte dieses Szenario nicht eintreffen und die per 2014 erwartete Verbesserung der Weltwirtschaft ausbleiben, wäre mit einem deutlich schlechteren Ergebnis zu rechnen. Aus einem geplanten strukturellen Überschuss von knapp 1,4 Milliarden

Franken könnte gemäss Szenarien ein Defizit von über einer Milliarde Franken werden. Umgekehrt hätte ein über Erwarten kräftiger Aufschwung noch deutlich höhere Überschüsse zur Folge.

Das konjunkturelle Risiko wird gegenwärtig als eher klein eingestuft. Annahmen gehen davon aus, dass sich die Weltwirtschaft weiter erholt und das Wachstum nicht allzu stark, aber kontinuierlich und breit abgestützt stattfinden wird.

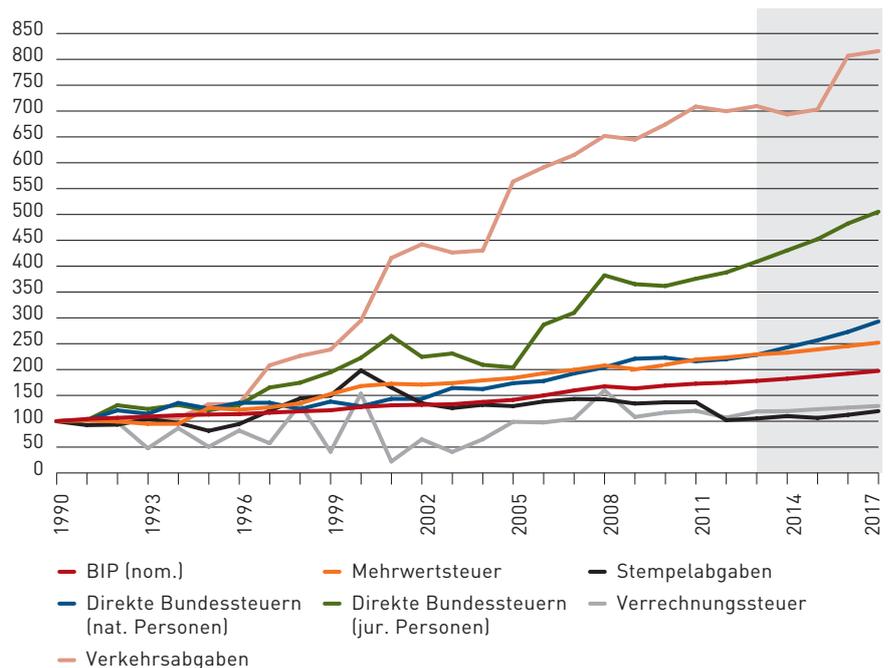
Grafik 2

Die Grafik zeigt die Entwicklung der Bundeseinnahmen nach 1990. Auffallend ist das starke Wachstum der Verkehrsabgaben. Es ist vor allem auf die Einführung der Automobilsteuer (1997) sowie der LSVa (2001) zurückzuführen. Sehr dynamisch, und vom Volumen her viel wichtiger, ist auch das Wachstum der Unternehmenssteuer (direkte Bundessteuer der juristischen Personen).

Trotz zwei Unternehmenssteuerreformen sind die Gewinnsteuereinnahmen weit stärker gewachsen als die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen (Einkommenssteuer). Im langjährigen Schnitt entwickelt sich die direkte Bundessteuer mit Zuwachsraten von über sechs Prozent. Die Mehrwertsteuer ist demgegenüber verhaltener und entwickelt sich entlang des Wirtschaftswachstums. Stark schwankend ist der Ertrag aus der Verrechnungssteuer.

Entwicklung der Bundeseinnahmen (1990 bis 2017)

Einnahmen indexiert auf 1990 = 100



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2013), Finanzplan 2015–2017.

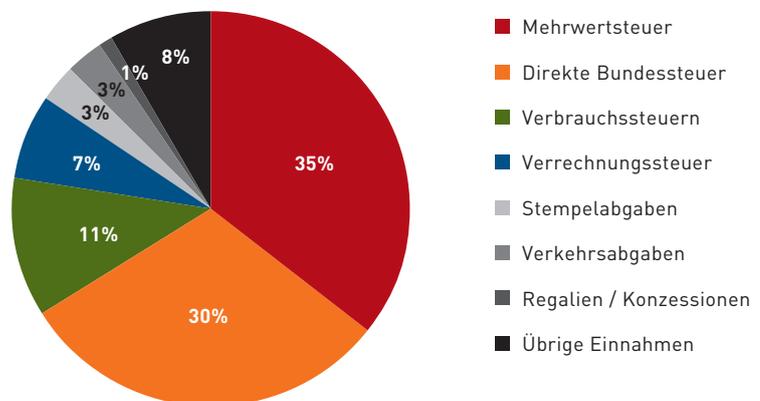
Grafik 3

Die wichtigsten Einnahmepfeiler des Bundes sind die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer. Bei der direkten Bundessteuer ist der Ertrag etwa hälftig auf die natürlichen und die juristischen Personen verteilt. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Mehrwertsteuer und anderer indirekter Steuern am Gesamtsteueraufkommen in der Schweiz eher tief.

2014 wachsen verschiedene kleinere Steuern und Abgaben stark. So die Stempelabgaben (besonders die Umsatzabgabe auf Wertpapieren, +9,7 Prozent) und infolge Erhöhung der CO₂-Abgabe die Lenkungsabgaben (+6,3 Prozent).

Bundeseinnahmen (2014)

Anteil der Einnahmequellen an den Gesamteinnahmen in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2013), Bericht zum Voranschlag 2014.

Grafik 4

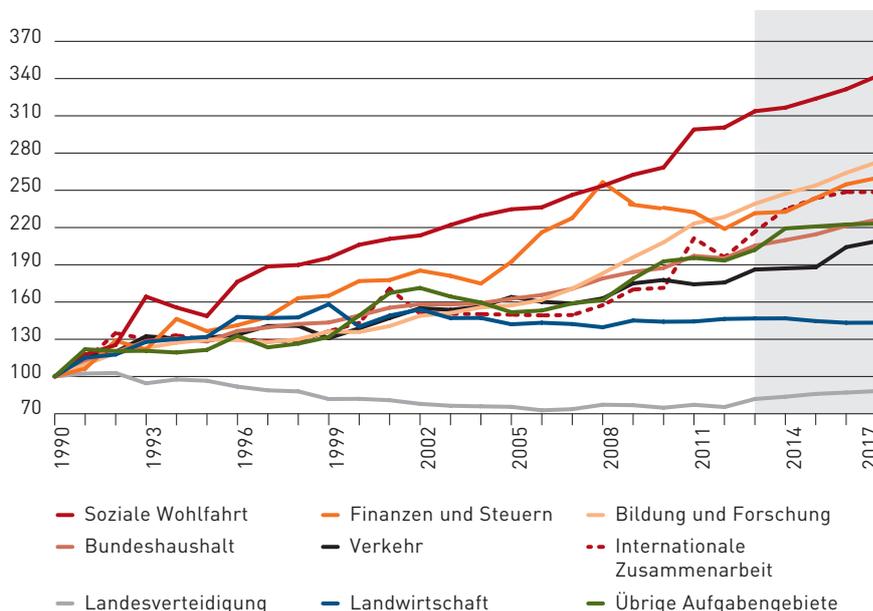
Die Grafik zeigt die Ausgabenentwicklung des Bundes seit 1990 verteilt auf die wichtigen Aufgabengebiete. Von allen Bundesaufgaben verzeichnet die Soziale Wohlfahrt das stärkste Wachstum. Die Ausgaben sind heute fast 3,5-mal höher als 1990.

Seit 2008 sind auch Bildung und Forschung stark gewachsen sowie, mit sehr hohen Wachstumsraten von teilweise über neun Prozent pro Jahr, die Entwicklungshilfe. Gemessen am Wachstum der Gesamtausgaben haben sich der Verkehr und die Landwirtschaft unterdurchschnittlich entwickelt. Gesunken sind auch die Ausgaben der Landesverteidigung.

Kaum steuerbar sind die Ausgaben des Finanz- und Steuerbereichs (Zinsen, Kantonsanteile an Bundessteuern, Neuer Finanzausgleich).

Entwicklung der Aufgabengebiete des Bundes (1990 bis 2017)

Ausgaben indexiert auf 1990 = 100



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2013), Finanzplan 2015–2017.

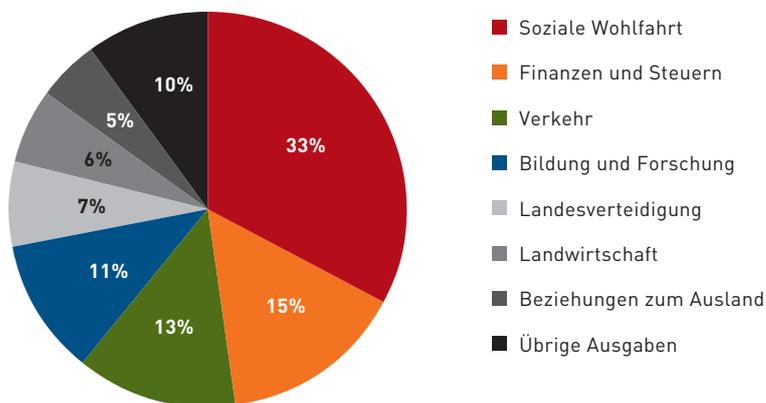
Grafik 5

Jeder dritte Bundesfranken wird heute für die Soziale Wohlfahrt ausgegeben (1990: jeder fünfte). Der wichtigste Ausgabenposten mit über zehn Milliarden Franken (ein Sechstel des Bundesbudgets) ist hier die AHV. Aufgrund der demografischen Entwicklung werden die AHV-Ausgaben auch künftig stark wachsen.

Weil gebundene Ausgaben wie jene der AHV andere, gesetzlich weniger stark gebundene Ausgaben verdrängen, ist es wichtig für den Bundeshaushalt, dass die AHV-Reform rasch angegangen und der Verdrängungsprozess gestoppt wird.

Bundesausgaben (2014)

Anteil der Ausgabenquellen an den Gesamtausgaben in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2013), Bericht zum Voranschlag 2014.

Bereits Projekte für 1,5 Milliarden Franken im Finanzplan.

Mehrbelastungen in Milliardenhöhe möglich

Von erheblicher finanzpolitischer Bedeutung sind schliesslich Projekte, die unter der Rubrik «mögliche Mehrbelastungen» laufen. Der Bundesrat führt im Finanzplan regelmässig solche Projekte auf. Auch der aktuelle Finanzplan enthält eine Übersicht. Er listet Mehrbelastungen im Umfang von rund 1,5 Milliarden Franken auf. Die grössten Mehrbelastungen entstünden aus dem Verzicht auf das KAP (570 Millionen Franken), aus der Zweckbindung der Automobilsteuer für einen geplanten Strasseninfrastrukturfonds (bis 400 Millionen Franken) sowie der vom Parlament beschlossenen Aufstockung des Armeeflonds

auf fünf Milliarden Franken (225 Millionen per 2016). Mehrbelastungen in dieser Grössenordnung wären knapp tragbar, würde sich bei den Einnahmen die geplante positive Entwicklung einstellen. Der Bundesrat hat die Erhöhung der Armeeaussgaben jüngst gutgeheissen, womit sie beschlossen ist.

► Weitere Vorlagen für fünf Milliarden Franken hängig.

Unabhängig der konjunkturellen Unsicherheit bestehen aber gerade bei den Einnahmen grosse Fragezeichen. Der Bundesrat hat jüngst in einer von der Wirtschaftskommission des Ständerates verlangten Aufstellung auf eine Anzahl Projekte mit namhaften finanziellen Auswirkungen aufmerksam gemacht (Volksinitiativen und parlamentarische Geschäfte).² So könnten mehrere familienpolitische Anliegen Mindereinnahmen von über zwei Milliarden Franken verursachen, ein Betrag, der dem gesamten Wachstum der Einnahmen aus der Einkommenssteuer des Bundes in den Jahren 2015 bis 2017 entspricht. Bei der Mehrwertsteuer drohen Einbussen von bis zu 700 Millionen Franken (das Doppelte des Einnahmewachses im Jahr 2014). Die Aufhebung der Stempelabgaben (rund zwei Milliarden Franken) würde schrittweise erfolgen. Die finanziellen Folgen wären entsprechend verteilt.

► Anspruchsvolle Gegenfinanzierung.

Klar ist, dass kumulierte Mindereinnahmen und ausgabenseitige Mehrbelastungen im Umfang von fünf bis sieben Milliarden Franken über einen Zeitraum von wenigen Jahren für den Bundeshaushalt nicht tragbar sind. Falls sich dies einstellt, würde sich die Frage der Gegenfinanzierung mit erheblicher Dringlichkeit stellen. Wo die Gegenfinanzierung erfolgen würde, bei den Einnahmen und/oder den Ausgaben, wäre eine politische Frage. Auf alle Fälle gestaltete sich das Unterfangen anspruchsvoll. Ausgabenseitig entspräche der Betrag mindestens den beiden Entlastungsprogrammen EP03 und 04, ein Volumen zehnmal so hoch wie das aktuelle KAP. Einnahmenseitig wäre beispielsweise mit zwei zusätzlichen Mehrwertsteuerprozenten zu rechnen.

Tabelle 1

► Aufgrund hängiger Volksinitiativen und Gesetzesvorlagen droht der Bundeskasse eine zusätzliche Belastung von bis zu sieben Milliarden Franken. Die Gegenfinanzierung eines solchen Betrags wäre eine sehr grosse Herausforderung. Einzig für die Gastrosuisse-Initiative besteht dazu ein Konzept.

Mögliche Mehrbelastungen für den Bund

In Millionen Franken

CVP-Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen Heiratsstrafe»	1'000 – 2'000
SVP-Volksinitiative Abzug Eigenbetreuung	324
Abschaffung Umsatz- und Versicherungsabgabe	1'860
MWST-Initiative von Gastrosuisse	585 – 735
Scheitern KAP 2014	560
Zweckbindung Automobilsteuer für Nationalstrassenfonds	400
Erhöhung Ausgabenplafond Armee (beschlossen)	225
Diverses	466 – 546
Total	5'420 – 6'650

Quellen: «Neue Zürcher Zeitung», «Bund steht vor einem enormen Finanzloch», 8. Oktober 2013, S. 11, Eidgenössische Finanzverwaltung (2013), Finanzplan 2015–2017.

► Unternehmenssteuerreform III hat höchste Priorität.

Rechtzeitige Weichenstellung für die Unternehmenssteuerreform III

Nicht genannt in der obigen Zusammenstellung und in keiner Aufstellung des Bundesrates bislang beziffert ist die Unternehmenssteuerreform III. Der Bundesrat nimmt im Finanzplan insoweit Stellung, als er erklärt, dass die wahrscheinliche Belastung für den Bundeshaushalt durch die Unternehmenssteuer-

² «Neue Zürcher Zeitung», «Bund steht vor einem enormen Finanzloch», 8. Oktober 2013, S. 11.

► Finanzierung rückt in den Vordergrund.

► Gezielter Aufbau benötigter Spielräume.

reform das ursprünglich (2008) angekündigte Volumen von 500 Millionen Franken deutlich übersteigen wird. Zu beachten gilt daher, dass ohne Unternehmenssteuerreform die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt wie auch auf die Volkswirtschaft deutlich grösser sein dürften. Die Unternehmenssteuerreform III hat deshalb nicht nur aus steuer-, sondern auch aus finanz- und wirtschaftspolitischer Sicht höchste Priorität, betont der Bundesrat.

Bund und Kantone arbeiten derzeit an den steuertechnischen Massnahmen der Unternehmenssteuerreform. Mit der grösseren Klarheit über die Massnahmen rückt die Finanzierung stärker in den Vordergrund. Der Zwischenbericht der gemeinsamen Projektorganisation vom Mai dieses Jahres war diesbezüglich noch wenig konkret. Abgesehen von wenigen bereits heute bekannten Entlastungsmöglichkeiten wurden in allgemeiner Form vor allem einnahmenseitige Optionen aufgezählt, die aber vom Bericht selbst als teilweise «eher kritisch» beurteilt wurden. Gangbare, zielführende Lösungen stellen sie im Kontext der Unternehmenssteuerreform nicht dar.

Im Zwischenbericht lediglich angedeutet wird eine weitere Option: die ausgaben- seitige Finanzierung der Unternehmenssteuerreform durch den gezielten Aufbau der notwendigen finanziellen Spielräume. Die zu erwartende längere Umsetzungszeit der Reform erlaube es den öffentlichen Haushalten, sich frühzeitig auf die Mehrbelastungen einzustellen und entsprechende Korrekturmassnahmen anzugehen, führt der Bericht zu diesem Thema aus.³ Konkreter dazu Stellung nimmt dann der aktuelle Finanzplan: Weil die Unternehmenssteuerreform höchste Priorität hat, soll für sie bereits frühzeitig finanzpolitischer Spielraum geöffnet werden. Gerade aus der Perspektive der Schaffung von Handlungsmöglichkeiten hält der Bundesrat auch das KAP für unerlässlich.⁴

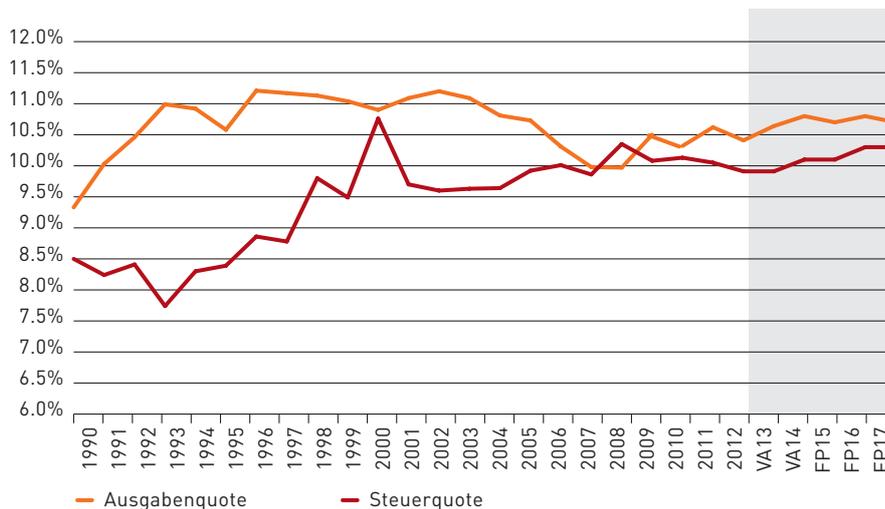
Grafik 6

► In den vergangenen 20 Jahren sind die Bundesausgaben insgesamt etwa im Gleichschritt mit der Volkswirtschaft gewachsen. Die Ausgabenquote liegt heute leicht höher als vor 20 Jahren. Das starke Ausgabenwachstum in den 1990er-Jahren konnte nach 2003 korrigiert werden. Dazu waren zwei Entlastungsprogramme im Umfang von fünf Milliarden Franken (rund zehn Prozent des Bundeshaushalts) nötig. Befürchtungen, die Schuldenbremse führe zu einem Staatsabbau, haben sich nicht bestätigt.

Viel stärker als die Ausgaben sind beim Bund die Einnahmen gewachsen. Gemessen am BIP liegen sie heute um ein Drittel höher als vor 20 Jahren. Mehreinnahmen brachte einerseits die Einführung der Mehrwertsteuer (1995). Andererseits war das Wachstum der direkten Bundessteuer sehr dynamisch, vor allem bei der Unternehmenssteuer.

Entwicklung der Ausgaben- und Steuerquote (1990 bis 2017)

Ausgaben und Steuern in Prozent des BIP



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2013), Finanzplan 2015–2017.

³ Eidgenössisches Finanzdepartement (2013). Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III). Zwischenbericht des Steuerorgans zuhanden des EFD. Bern, 7. Mai 2013.

⁴ Eidgenössische Finanzverwaltung (2013). Finanzplan 2015–2017, S. 51.

► **Ausgabenseitige Finanzierung:** Frage der Prioritäten.

Die ausgabenseitige Finanzierung von wichtigen politischen Vorhaben ist ein gängiges Verfahren, auch wenn es sich finanziell um grössere Projekte handelt. Jüngere Beispiele sind die Sofortmassnahmen bei der Ehepaarbesteuerung und der jährliche Ausgleich der kalten Progression, die beide 2011 in Kraft traten und kostenmässig auf eine Milliarde Franken veranschlagt wurden. Ein weiteres Beispiel ist die aktuelle Erhöhung der Entwicklungshilfe, die im Zeitraum von sechs Jahren Mehrausgaben von 1,3 Milliarden Franken mit sich bringt und rein ausgabenseitig finanziert wird. Auch die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge erfolgt ohne Zusatzeinnahmen, ebenso wie auch die Erhöhung der Bildungsmittel in den vergangenen Jahren allein durch gezielte Prioritätensetzung finanziert wurde. Die Beispiele machen deutlich, dass die ausgabenseitige Finanzierung von Aufgaben und Projekten bei entsprechender Prioritätensetzung möglich ist.

Die Unternehmenssteuerreform III ist ein Projekt von höchster politischer Priorität. Das zeigt das Engagement von Bund und Kantonen in der gemeinsamen Projektorganisation, das in jüngerer Zeit lediglich vom Jahrhundertvorhaben des Neuen Finanzausgleichs übertroffen wurde. Die Bedeutung der Unternehmenssteuerreform III für die öffentlichen Haushalte der Schweiz kann kaum überschätzt werden. Unter den aktuellen politischen Projekten ist die Unternehmenssteuerreform nicht nur ausserordentlich komplex, die Folgen wären bei einem Scheitern auch äusserst schwerwiegend.

► **Rechtzeitiger Aufbau von Überschüssen.**

In diesem Sinn ist dem Bundesrat zuzustimmen, wenn er schreibt, dass für das wirtschaftspolitisch zentrale Vorhaben der Unternehmenssteuerreform rechtzeitig finanzieller Handlungsspielraum geschaffen werden muss und deshalb die per 2017 möglich werdenden Haushaltsüberschüsse aufrechtzuerhalten sind.⁵ Wann mit der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform begonnen wird, ist heute noch nicht klar. Es ist mit einem Termin ab 2018 zu rechnen.

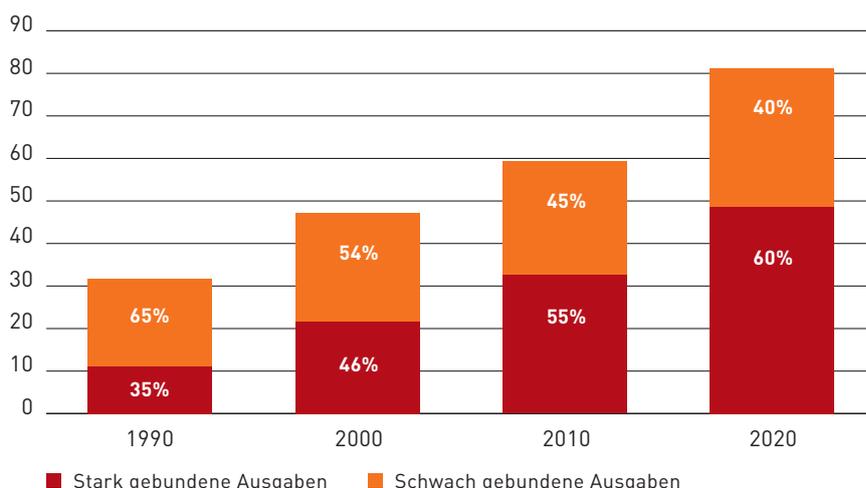
Grafik 7

► Die Möglichkeiten der Politik, kurzfristig auf die Finanzpolitik Einfluss zu nehmen, schwinden laufend. Immer mehr Bundesausgaben sind gebunden. Gesetze und nicht die Politik entscheiden, welche Ausgaben in einem Jahr getätigt werden.

Betrug der Anteil der gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes im Jahr 1990 noch 35 Prozent, wird dieser Anteil bis 2020 auf 60 Prozent steigen. Das heisst, dass fast zwei Drittel der Bundesaufgaben, zumindest kurzfristig, über das Budget nicht oder kaum steuerbar sein werden.

Ausgabenbindungen beinhalten die Gefahr, dass schwach gebundene Ausgaben bei der Mittelzuteilung verdrängt werden. Durch die Schaffung von Ausgabenregeln gibt die Politik ein wichtiges Instrument zur Politikgestaltung selbst aus der Hand. Der Bundeshaushalt wird immer mehr durch Gesetze administriert statt durch die Politik aktiv gesteuert.

Bundesausgaben zunehmend administriert statt aktiv gesteuert
Gebundene und ungebundene Ausgaben in Milliarden Franken



Quellen: Avenir Suisse (2013), EFV (2013).

⁵ Eidgenössische Finanzverwaltung (2013). Finanzplan 2015–2017, S. 13.

► Ohne Prioritäten steigen die finanzpolitischen Risiken markant.

Finanzpolitische Gesamtschau und Priorisierung der Vorlagen

Die finanzpolitischen Realitäten wie sie sind und vorne dargestellt wurden sprechen gegen die Erwartung, dass, wenn Mittel nötig werden, sie dereinst auch vorhanden sein werden. Die lange Liste von politischen Projekten in der Pipeline erscheint von dieser Erwartung geprägt. Die hohen – häufig unerwartet hohen – Überschüsse der letzten Jahre mögen dazu massgeblich beigetragen haben. Die finanzpolitischen Perspektiven sprechen heute für grössere Zurückhaltung und das genauere Abklären der Möglichkeiten. Nicht alles Wünschbare wird zumindest auch sofort finanzierbar sein. Die genauere Planung und Abstimmung von Aufgaben und Projekten wird wichtiger, Priorisierungen sind unumgänglich.

Die Einstellung, dass Mittel noch immer vorhanden waren, wenn man sie brauchte, wäre für die Zukunft ein schlechter Ratgeber. Die Mühen, die die Politik mit dem vergleichsweise kleinen aktuellen Konsolidierungsprogramm (KAP) bekundet, lassen auf eine geringe Bereitschaft für grössere, substanzielle Sparprogramme schliessen. Solche Programme können durch eine Gesamtschau der hängigen finanzpolitisch relevanten Vorlagen der nächsten Jahre und die daran anschliessende Priorisierung und Staffelnung dieser Projekte vermieden werden. Finanzpolitisch vorausschauendes Handeln ist unverzichtbar, um rechtzeitig durch gezielte Massnahmen die für die prioritären Projekte benötigten finanziellen Spielräume zu schaffen. Kann sich die Politik nicht auf Prioritäten einigen und sich über die notwendigen Massnahmen und Schritte abstimmen, steigen die finanzpolitischen Risiken markant.

► Weitere Reformen hängen vom Gelingen der Unternehmenssteuerreform ab.

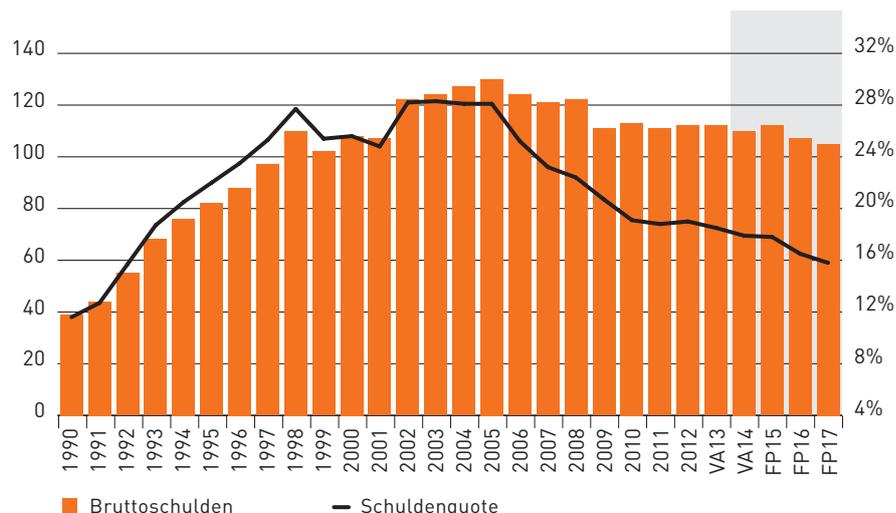
Der drohende Wegfall einer für die Schweiz zentralen Unternehmensbasis und der damit verbundenen substanziellen Steuererträge für Bund und Kantone gehört zu den aktuell grossen Risiken. Unter den Verlusten in Form von Arbeitsplätzen und Steuererträgen würden alle leiden. Nicht zuletzt Steuerreformen und weitere politische Projekte, die auch wichtig sind, für deren Umsetzung es aber weiterhin stabile, ausreichende Steuermittel braucht.

Grafik 8

► Seit dem Schuldenhöchststand 2005 hat der Bund seine Schulden um rund 15 Prozent oder 20 Milliarden Franken abgebaut. Bis 2017 wird die Schuldenquote fast halbiert sein. Der Schuldenabbau entlastet den Bund spürbar. Der Anteil der Zinseinsparungen, der direkt auf den tieferen Schuldenstand zurückzuführen ist, beträgt derzeit eine Milliarde Franken. Diese Entlastungen sind dauerhaft. Sie werden noch wichtiger, wenn das Zinsniveau dereinst einmal steigen sollte. Die Schuldenbremse hat massgeblich zur positiven Schuldenentwicklung beigetragen.

Entwicklung der Verschuldung des Bundes (1990 bis 2017)

Bruttoschulden in Milliarden Franken, Schuldenquote in Prozent des BIP



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2013), Finanzplan 2015–2017.

Rückfragen:

frank.marty@economiesuisse.ch

frederic.pittet@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen

Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich

www.economiesuisse.ch

Anhang

Eckwerte zum Voranschlag 2014 und Finanzplan 2015–2017

Beträge in Millionen Franken

	VA2013	VA2014	FP2015	FP2016	FP2017	Ø-Wachstum in %
Ordentliche Einnahmen	64'479	66'245	67'989	70'555	72'885	3,1
Fiskaleinnahmen	60'474	62'270	63'961	66'483	68'767	3,3
Mehrwertsteuer	22'630	22'960	23'580	24'220	24'880	2,4
Direkte Bundessteuer	18'993	20'113	21'207	22'598	23'995	6,0
Verrechnungssteuer	4'811	4'837	4'988	5'114	5'240	2,2
Verkehrsabgaben	2'326	2'273	2'305	2'645	2'675	3,6
Stempelabgaben	2'200	2'300	2'225	2'350	2'500	3,2
Übrige Einnahmen	13'519	13'762	13'684	13'628	13'595	0,1
Ordentliche Ausgaben	64'929	66'353	67'822	70'017	71'514	2,4
Soziale Wohlfahrt	21'568	21'767	22'264	22'787	23'503	2,2
Altersversicherung	10'714	10'857	11'139	11'398	11'824	2,5
Invalidenversicherung	5'022	5'016	4'997	5'120	5'243	1,1
Krankenversicherung	2'271	2'286	2'377	2'501	2'593	3,4
Ergänzungsleistungen	1'441	1'446	1'508	1'555	1'599	2,6
Übrige	2'120	2'162	2'243	2'213	2'244	1,1
Finanzen und Steuern	9'921	9'969	10'442	10'917	11'137	2,9
Verkehr	8'614	8'658	8'696	9'448	9'670	2,9
Bildung und Forschung	6'972	7'208	7'404	7'698	7'947	3,3
Landesverteidigung	4'808	4'915	5'049	5'113	5'182	1,9
Landwirtschaft und Ernährung	3'718	3'720	3'665	3'630	3'632	-0,6
Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit	3'294	3'567	3'705	3'780	3'779	3,5
Übrige Aufgabengebiete	6'034	6'549	6'596	6'645	6'662	2,5
Ordentliches Finanzierungsergebnis	-450	-109	167	538	1372	
Ausserordentliche Einnahmen	-	-	139	145		
Ausserordentliche Ausgaben	-	-	-			
Finanzierungsergebnis	-450	-109	306	683	1372	
Vorgaben der Schuldenbremse						
Struktureller Überschuss/Defizit	66	223	235	538	1372	
Höchstzulässige Ausgaben	64'929	66'576	68'057	70'555	72'885	
Volkswirtschaftliche Eckwerte						
Reales BIP-Wachstum in Prozent	1,5	2,1	2,0	1,7	1,7	1,9
Nominelles BIP-Wachstum in Prozent	2,0	2,3	2,7	2,7	2,7	2,6
Teuerung	0,5	0,2	0,7	1,0	1,0	0,7