

Budget 2005

Notwendige Bremsspuren im Budget und im Finanzplan

22. November 2004 Nummer 43/1 5. Jahrgang

dossierpolitik

Die Sanierungsbemühungen müssen noch weitergehen

Im Voranschlag 2005 sollen die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 5,8 Prozent wachsen, die Ausgaben um 2,2 Prozent. Trotzdem resultiert ein Defizit von 1,8 Mrd. Franken, es hat sich aber verglichen mit dem Budget 2004 (3,5 Mrd. Franken) praktisch halbiert. Der Finanzplan 2006–2008 steht im Zeichen eines weiteren Entlastungsprogramms, des EP 04. Bürgerliche Parlamentarier versuchen mit diversen Vorstössen, die Bundesfinanzen auf eine langfristig nachhaltige Basis zu stellen.

Der Voranschlag 2005 beruht auf der optimistischen Annahme eines realen Wirtschaftswachstums von 2,3 Prozent, einer Inflation in der Höhe von 1,0 Prozent und einem leichten Anstieg der Zinssätze. Das *seco* hat die Wachstumsprognose inzwischen auf 2,0 Prozent zurückgenommen. Das Entlastungsprogramm 2003 wurde im Voranschlag 2005 vollumfänglich umgesetzt, so dass dieser die Anforderungen der Schuldenbremse erfüllt. Geschätzte Einnahmen von 50,7 Mrd. Franken, 2,8 Mrd. Franken mehr als im Vorjahr, und Ausgaben von 52,5 Mrd. Franken (+1,1 Mrd. Franken) führen zu einem um 1,7 Mrd. Franken tieferen Fehlbetrag von 1,8 Mrd. Franken (siehe unten stehende Tabelle).

Immer grösseres Gewicht der Sozialausgaben

Das Wachstum der Ausgaben von 2,2 Prozent liegt über der für 2005 prognostizierten Teuerung von 1,0 Prozent. Von den Hauptaufgabengebieten wachsen nur noch die Bereiche Finanzen und Steuern, Soziale Wohlfahrt, Verkehr sowie Bildung und Grundlagenforschung. Die Aufgabengebiete Landesverteidigung, Landwirtschaft und Beziehungen zum Ausland legen nicht mehr zu.

Mit dem grössten prozentualen Wachstum gegenüber dem Budget des Vorjahres von 5,6 Prozent auf 10,5 Mrd. Franken fällt der Bereich Finanzen und Steuern auf (vgl. Tabelle oben Anhang 1). Verantwortlich für diese markante Zunahme sind in erster Linie höhere Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen als Folge der nach oben korrigierten Einnahmenschätzungen sowie höhere Ausgaben für

den Schuldendienst. Überdurchschnittlich wachsen im nächsten Jahr mit 4,4 Prozent auf 7,8 Mrd. Franken auch die Ausgaben für das Aufgabengebiet Verkehr. Zwei Faktoren sind dafür massgebend: Zum einen erhöhen sich die Abgeltungen an die Substanzerhaltung der SBB mit Inbetriebnahme der 1. Etappe von Bahn 2000 erheblich. Zum anderen nehmen die Einlagen in den Fonds für Eisenbahngrossprojekte zu, weil der Satz der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe per 1. Januar 2005 angehoben wird. Mit 4,2 Prozent soll auch die Soziale Wohlfahrt überdurchschnittlich zulegen, und zwar auf 14,5 Mrd. Franken. Der Sozialbereich ist mit 27,7 Prozent der Gesamtausgaben der mit Abstand grösste Brocken im Bundeshaushalt (vgl. Grafik Seite 2). Einschenken werden gestiegene Ausgaben bei der AHV und IV sowie für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung. Rückläufig sind vor allem die Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau und die Flüchtlingshilfe im Inland.

Der Aufgabenbereich Bildung und Grundlagenforschung steht im Zeichen gegenläufiger Entwicklungen. Er beansprucht mit einer Zunahme um 0,4 Prozent auf 3,94 Mrd. Franken nur unbedeutend mehr Mittel. Einerseits kosten die kantonalen und bundeseigenen Hochschulen sowie die Fachhochschulen mehr; andererseits sind die Ausgaben für die Grundlagenforschung rückläufig. Zudem spielen Sonderfaktoren, welche 2004 die Ausgaben aufblähten, eine Rolle (z.B. ausserordentlicher Vorschuss an das CERN). Korrigiert um die Sonderfaktoren steigen die Ausgaben für Bildung und Grundlagenforschung um 2,4 Prozent.

Voranschlag 2005 im Überblick

In Millionen Franken

Finanzrechnung	V 2005	V 2004	R 2003	V 2005/V 2004
Ausgaben	52'545	51'410	49'962	2,2%
Einnahmen	50'736	47'944	47'161	5,8%
Ergebnis	-1'809	-3'466	-2'801	-47,8%

V = Voranschlag

R = Rechnung

Die Ausgaben für die Beziehungen zum Ausland gehen um 1,6 Prozent auf 2,45 Mrd. Franken zurück. Dies ist vor allem mit verstärkten Sparanstrengungen im Bereich der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu erklären. Leicht zulegen kann dagegen die Entwicklungshilfe. Schliesslich verzeichnen auch die Landesverteidigung (4,7 Mrd. Franken, -2,1 Prozent) und die Landwirtschaft (3,8 Mrd. Franken, -3,3 Prozent) Minderausgaben, im ersten Fall in der militärischen Landesverteidigung und im Zivilschutz und im zweiten Fall bei den Stützungsmaßnahmen im Bereich von Produktion und Absatz sowie bei den sozialen Massnahmen.

Der haushaltmässige Stellenwert der Aufgabengebiete des Bundes hat sich seit Beginn der 90er-Jahre stark verändert. Massiv zugelegt hat jener der Sozialen Wohlfahrt (21,7/27,7 Prozent der Gesamtausgaben) sowie von Finanzen und Steuern (13,7/20 Prozent), drastisch zurückgegangen ist er bei der Landesverteidigung (19,1/8,9 Prozent).

Mehreinnahmen dank rosiger Annahmen und Steuererhöhungen

Die Gesamteinnahmen des Bundes sollen 2005 im Vergleich zum Budget 2004 um stolze 5,8 Prozent auf 50,7 Mrd. Franken zunehmen. Dieses Szenario basiert auf einem optimistisch geschätzten, mittlerweile nach unten korrigierten Wirtschaftswachstum. Die Fiskaleinnahmen (90 Prozent der Gesamteinnahmen) erhöhen sich um 2,9 Mrd. Franken oder 6,3 Prozent auf 47,3 Mrd. Franken. Von

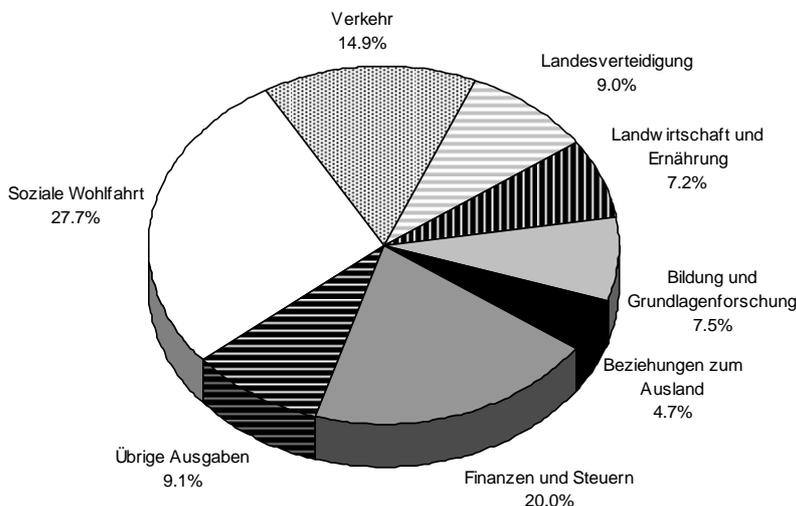
diesen erwarteten Zusatzeinnahmen entfallen 800 Mio. Franken auf Steuererhöhungen, der Rest von über 2 Mrd. Franken auf die erhoffte Fortsetzung des Wirtschaftsaufschwungs.

Der Einnahmestieg ist vor allem auf die direkte Bundessteuer, welche um 7,2 Prozent auf 12,4 Mrd. Franken zulegt (vorab infolge höherer Eingänge bei den natürlichen Personen), sowie auf die Anhebung der leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe (LSVA) sowie der Tabaksteuer zurückzuführen. Auch die Mehrwertsteuer (+2,3 Prozent auf 18,1 Mrd. Franken), die Verrechnungssteuer, die Stempelabgaben, die Spielbankenabgabe und die Mineralölsteuer legen zu. Etwas weniger werden die Einfuhrzölle einbringen. Die nichtfiskalischen Einnahmen (Vermögenserträge, Entgelte, Beteiligungserträge, Einnahmen aus Regalien und übrigen Konzessionen) werden in ihrer Gesamtheit stagnieren. Mehrerträge bringen die Regalien und Konzessionen (z.B. Gewinnablieferung der SNB, Dividendenausschüttung der Swisscom), während Entgelte und Vermögensertrag weniger einbringen werden.

Kennzahlen im Zeichen wachsender Haushaltsüberlastung

Der Einflussbereich des Bundes, gemessen an seiner Staatsquote, ist im langfristigen Vergleich deutlich gewachsen (vgl. untere Tabelle Anhang 1). Markant gestiegen ist auch die Steuerquote des Bundes. Nach oben gedrückt wird sie 2005 durch die Erhöhung der LSVA und der Tabaksteuer. Eine beunruhigend steigende Fieberkurve ist

Struktur der Ausgaben nach Aufgabengebieten 2005



Vergleiche auch Tabelle im Anhang 1

bei der Verschuldung festzustellen. Neben den Defiziten der Finanzrechnung führten die Refinanzierung der Regiebetriebe des Bundes, der Pensionskassen des Bundes und der Regiebetriebe sowie die Mittelbereitstellung für Grossprojekte wie die NEAT zu einem Anstieg der Verschuldung. Im Verhältnis zum BIP resultiert daraus eine massiv gewachsene Verschuldungsquote von gegen 30 Prozent. Dadurch erhöhte sich auch die Zinslast. Allein pro Tag muss der Bund dafür 10,7 Mio. Franken aufbringen.

Riegel gegen die Schuldenwirtschaft

Vor diesem Hintergrund ist im Ständerat und im Nationalrat je ein gleichlautendes Postulat eingereicht worden. Darin wird der Bundesrat beauftragt, bis zur Herbstsession 2005 in einem Bericht eine Übersicht der konsolidierten Bruttoverschuldung der öffentlichen Hand umfassend und transparent darzustellen, und zwar in Zusammenarbeit mit der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz. Der Bericht soll den Ist-Zustand der Verschuldung von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen sowie eine Schätzung der absehbaren Entwicklung möglichst bis 2025 unter der Annahme des politischen Status quo (Stand: Ende 2004) und der Berücksichtigung der langfristigen demografischen Entwicklungen einschliessen. Berücksichtigt werden sollen insbesondere auch alle schuldenrelevanten Vorgänge ausserhalb der ordentlichen Finanzrechnungen (z.B. absehbare Finanzierungslücken bei Sozialversicherungen sowie absehbare bzw. geplante Sanierungsaktionen von öffentlichen Pensionskassen, Regiebetrieben und Sozialwerken). Der Bericht des Bundesrats soll Aufschluss geben über Ursachen und wirtschaftliche Folgen der Verschuldungsentwicklung sowie über denkbare Massnahmen bzw. Strategien zur Sicherstellung einer nachhaltigen Finanzpolitik im Bundesstaat.

In der Begründung des Postulats wird davor gewarnt, das EP 04 nicht vollständig umzusetzen, da sonst bis 2008 defizitbedingte Neuschulden in der Höhe von über 12 Mrd. Franken anfallen dürften. Hinzu kommen erhebliche schuldenrelevante Vorgänge ausserhalb der Finanzrechnung. Schon heute belasten Passivzinsen die öffentlichen Haushalte schwer. Weil niemand den Überblick über den wirklichen Stand der Verschuldung und die drohende Schuldenentwicklung der Schweiz hat, gilt es für Bundesrat und Kantonsregierungen, hier Transparenz über Ursachen und Folgen zu schaffen und die ganzen „Schuldenkarten“ ungeschminkt auf den Tisch zu legen.

Optimistischer Finanzplan

Zwar betreffen die Bestimmungen der Schuldenbremse nur das Budget. Weil Korrekturen erfahrungsgemäss umso

schwieriger durchzuführen sind, je weniger Zeit dafür zur Verfügung steht, hat der Bundesrat auch den Finanzplan 2006–2008 schuldenbremsekonform gestaltet. Dazu hat er im Sommer 2004 eine Reihe von Planungsbeschlüssen gefasst, aus denen Ende Jahr die Botschaft zum Entlastungsprogramm 2004 (EP 04) hervorgehen wird. Der Finanzplan widerspiegelt somit das EP 04.

Die Sanierungsmassnahmen des EP 03 und des EP 04 tragen dazu bei, bis 2007 die strukturellen Defizite abzubauen (vgl. Tabelle Anhang 2). Die Überschüsse, welche gemäss Schuldenbremse in den Jahren 2007 und 2008 erforderlich sind, werden mit 618 und 715 Mio. Franken gar um rund 120 Mio. bzw. 200 Mio. Franken übertroffen. Diese günstigen Haushaltsperspektiven beruhen auf zwei Voraussetzungen: Erstens müssen die eidgenössischen Räte dem EP 04 ohne Abstriche zustimmen, und zweitens müssen sich die dem Finanzplan zugrunde gelegten Konjunkturprognosen bestätigen. Hier besteht allerdings erhebliche Unsicherheit: Das für die Finanzplanperiode angenommene nominelle Wachstum von jährlich 3,3 Prozent (real 1,8 Prozent) mutet reichlich optimistisch an. 1,5 Prozent werden für die Teuerung und 3,5 Prozent für das Zinsniveau (Zinssatz der Bundesobligationen) erwartet.

Die Gesamtausgaben des Bundes nehmen in der vierjährigen Periode 2004–2008 um insgesamt 4,7 Mrd. oder durchschnittlich 2,2 Prozent pro Jahr zu. Dies liegt unter dem geschätzten nominellen Wirtschaftswachstum von 3,3 Prozent, was eine tiefere Staatsquote des Bundes ergibt. Die Einnahmen des Bundes sollen zwischen 2004 und 2008 um insgesamt 8,9 Mrd. Franken oder durchschnittlich 4,4 Prozent zunehmen. Dieser Einnahmensegen beruht einerseits auf den rosigen Konjunkturprognosen, andererseits auf der Anhebung der LSVA und der Tabaksteuer. Auf Steuererhöhungen sind fast 1 Mrd. Franken des Einnahmenganstiegs zurückzuführen.

Trotz EP 04 sieht der Finanzplan für einzelne Aufgabengebiete beträchtliche Zuwachsraten vor. So sollen die Ausgaben für den Bereich Finanzen und Steuern in der Periode 2004–2008 um durchschnittlich 4,9 Prozent pro Jahr zunehmen, für die Soziale Wohlfahrt um 3,1 Prozent und für Bildung und Grundlagenforschung um 3,0 Prozent. Beim Verkehr sind es 1,9 und bei den Beziehungen zum Ausland 1,3 Prozent. Abnahmen sind bei Landwirtschaft und Ernährung (–0,1 Prozent), ferner bei der Landesverteidigung (–0,5 Prozent) zu verzeichnen.

In der politischen Pipeline befindet sich eine ganze Reihe möglicher Mehrausgaben für den Bund, etwa betreffend Ergänzungsleistungen für Familien (600 Mio. Franken), das 7. EU-Forschungsprogramm (240 Mio. Franken) oder medienpolitische Förderungsmaßnahmen (100 Mio. Franken). Dies ruft gemäss Bericht des Bundesrats zum Finanzplan 2006 bis 2008 „eindringlich in Erinnerung, dass

der strukturelle Ausgleich des Bundeshaushalts auch mit dem EP 04 keinesfalls gesichert ist. Dieses Ziel bleibt weiterhin nur erreichbar mit einer rigorosen Prioritätensetzung und einem konsequenten Verzicht auf nicht finanzierbare Vorhaben.“

EP 04: Umfang als Mindestmass

Das EP 04 führt im Finanzplanjahr 2006 zu einer Entlastung von 1,1 Mrd. Franken, in den Jahren 2007 und 2008 von je 1,9 Mrd. Franken (vgl. Tabelle Anhang 2). Das durchschnittliche Ausgabenwachstum geht damit in der Periode 2004 bis 2008 von jährlich 3,0 auf 2,2 Prozent zurück. Eine effektive Reduktion der Ausgaben erfolgt somit nicht, sondern es wird lediglich die Ausgabenzunahme, welche immer noch deutlich über der Teuerung liegt, gebremst. Daher ist das EP 04 – in seinem Umfang – als Mindestmass zu betrachten. Das Wachstum der Einnahmen erhöht sich durch das EP 04 leicht von 4,3 auf 4,4 Prozent.

Im Unterschied zum EP 03, dem ein Flächenansatz zugrunde lag und das rund 100 Einzelmassnahmen enthielt, werden im EP 04 vorwiegend Schwerpunktmassnahmen in den grossen Aufgabengebieten ergriffen, wobei laut Bericht zum Finanzplan „sich der Bundesrat stets auch am Ziel der Ausgewogenheit der Sparvorgaben orientierte“. Die wichtigsten Ausgabenkürzungen im Rahmen des EP 04 betreffen (in Mio. Franken per 2008):

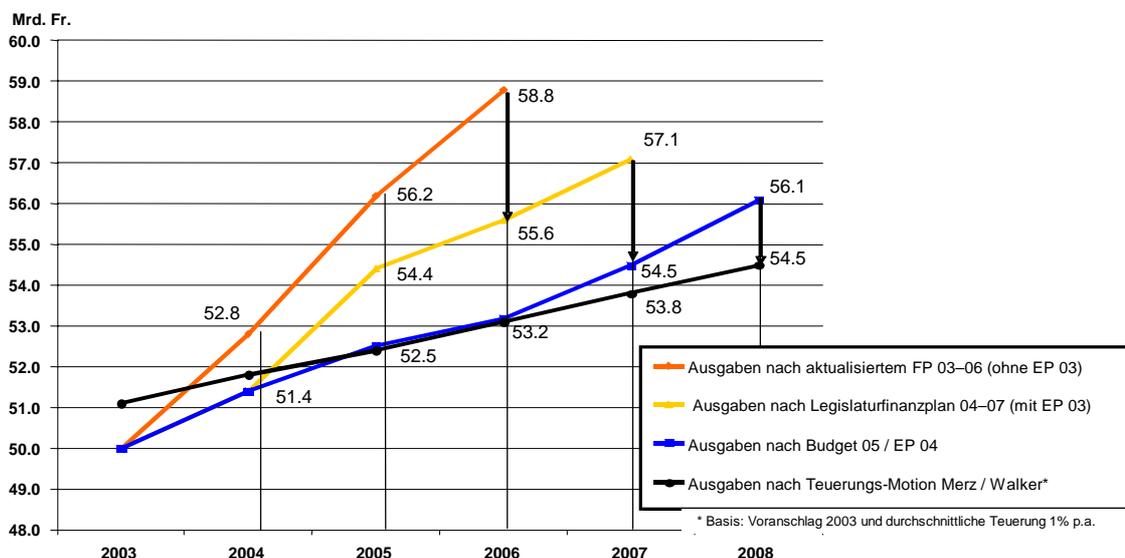
- Neuer Finanzierungsmodus Eisenbahngrossprojekte 275
- Hochschulen und Forschung 200
- Funktionsbereich Verwaltung (Aufgabenverzichtsplannung) 192
- Rückgang Schuldendienst (infolge EP 04) 166
- Verteidigungsbereich 165
- Kostensenkungen 5. IV-Revision 143
- Asyl- und Flüchtlingsbereich 103
- Entwicklungszusammenarbeit/Osthilfe 102
- Prämienverbilligungen KVG 101

Bei den einnahmenseitigen Massnahmen handelt es sich um die Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer (122 Mio. Franken) und intensivere Kontrollen bei der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer.

Vorstösse für noch mehr Ausgabendisziplin

Gemäss Finanzplan liegen die Ausgaben 2008 um 6,5 Mrd. Franken über dem Voranschlag 2004. Eine im Ständerat und im Nationalrat eingereichte gleich lautende Motion (Schweiger/Löpfe) will den Bundesrat beauftragen, die Mehrausgaben auf maximal 3 Mrd. Franken zu beschränken. Die Vorgaben zum Budget 2006 und Finanzplan 2007-2009 sollen entsprechend gesetzt werden. Die Mehrausgaben sind dabei möglichst auf wachstumsrelevante Bereiche zu fokussieren.

Ausgabenwachstum des Bundes

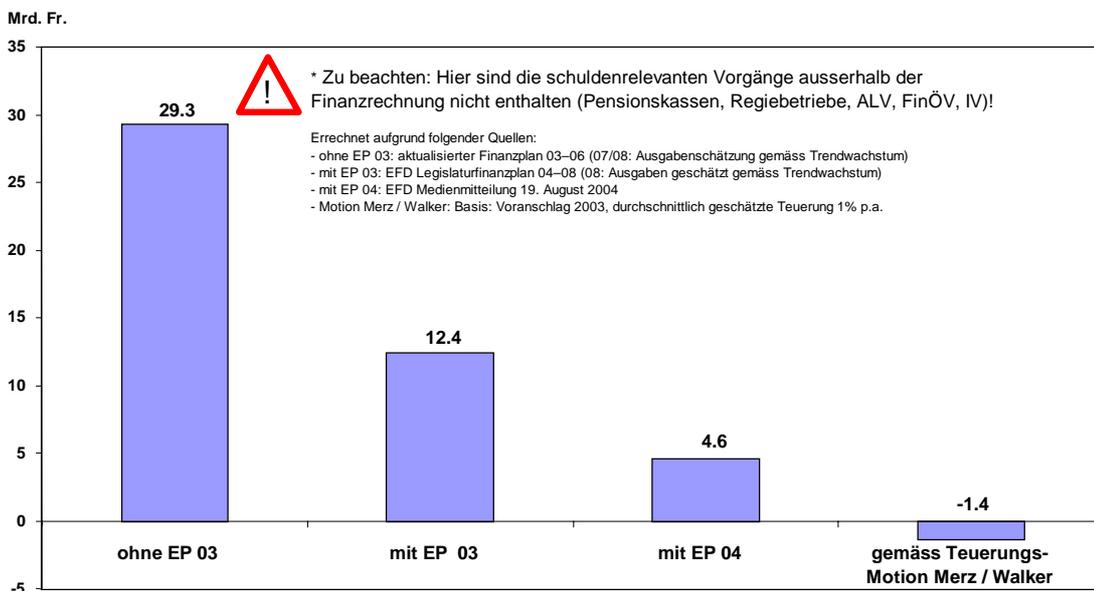


Quellen: aktualisierter FP 2003-2006; Legislaturfinanzplan 2004-2007; EFD Medienmitteilung 19. August 2004

Die Motionäre stellen fest, dass die Mehrausgaben für die Planjahre 2004–2006 massvoll entsprechend der Teuerung steigen, was dem Anliegen der in der Herbstsession 2002 in beiden Räten eingereichten Motion Merz/Walker entspricht. Ab Planjahr 2007 drohen jedoch die Mehrausgaben wieder aus dem Ruder zu laufen. Um das bundesrätliche Ziel des Haushaltsgleichgewichts nicht nochmals zu gefährden, ist eine Konzentration der Mehrausgaben notwendig und wachstumspolitisch geboten.

In einer im Ständerat und im Nationalrat eingereichten gleich lautenden Interpellation (Schwaller/Steiner) wird zudem der Bundesrat gefragt, wie er der überwiesenen Motion Merz/Walker (Entwicklung der Ausgaben entlang der Teuerung) Rechnung tragen will. Anlass für die Interpellation ist die ab 2007 über der Teuerung liegende Ausgabenentwicklung. Der Bundesrat wird ferner ersucht, zu den diversen finanzpolitischen Vorstössen des Parlaments konkrete rechtliche Umsetzungsvorschläge für die politische Diskussion zu formulieren oder konkrete ausgabenseitige Alternativen (Entlastungsmassnahmen bzw. Strukturereformen) vorzulegen. Gedacht wird an einen ausführlichen Katalog mit allen zielführenden Massnahmen.

Bund: Szenarien Neuverschuldung 2004–2008



Kommentar

In zentralen Aufgabenbereichen sind Strukturreformen unerlässlich, um den Bundeshaushalt auf einen nachhaltig tragbaren Kurs zurückzuführen. Für Finanz- und Wirtschaftspolitiker gilt es, wieder Spielräume für die Zukunft zu schaffen. Deshalb wird erwartet, dass der Bundesrat in der Botschaft zum EP 04 dazu konkrete Vorschläge macht.

Der Bund lebt noch immer über seine Verhältnisse. In den nächsten Jahren werden ohne Gegensteuer weiterhin milliardenhohe Defizite den Haushalt belasten. Die ungezügelte Ausgabenspirale dreht sich weiter, wie die Ausgabenbeschleunigung ab 2007 zeigt. Das EP 04 ist ein Schritt in die richtige Richtung. Er geht aber zu wenig weit. Der Sanierungsbedarf dürfte höher sein. Denn zum einen beruhen die Planzahlen auf sehr optimistischen Einnahmenschätzungen. Zum anderen sind erhebliche, nicht eingeplante Mehrausgaben in der Pipeline. Eine finanzpolitische Reserve für Unvorhersehbares fehlt. Eine solche Reserve ist auch notwendig für die vorhersehbaren Mehrbelastungen, die infolge der demografischen Alterung auf die Sozialversicherungen zukommen. Schon jetzt sind im Finanzplan überproportional wachsende Sozialausgaben vorgesehen. Deshalb sind – über reine Sanierungsprogramme – sachpolitisch richtige Strukturreformen in die Wege zu leiten, die auch finanzpolitisch tragbar sind. Dabei ist der Fokus insbesondere auf kostenwirksame Aufgabengebiete wie der Sozialbereich zu richten. ER

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

Anhang 1**Ausgaben nach Aufgabengebieten**

	V 2005	V 2004	R 2003	V 05/V 04 (%)
Soziale Wohlfahrt	14'533	13'945	13'390	4,2
Verkehr	7'807	7'477	7'336	4,4
Landesverteidigung	4'706	4'808	4'788	-2,1
Landwirtschaft und Ernährung	3'791	3'919	4'067	-3,3
Bildung und Grundlagenforschung	3'942	3'927	3'702	0,4
Beziehungen zum Ausland	2'448	2'487	2'381	-1,6
Finanzen und Steuern	10'518	9'962	9'622	5,6
Übrige Ausgaben	4'800	4'885	4'676	-1,7
Total	52'545	51'410	49'962	2,2

V = Voranschlag

Wichtige Kennzahlen des Bundes

	R 1990	R 2003	V 2005
Staatsquote (Verhältnis Gesamtausgaben/BIP in %)	9,7	11,5	11,5
Steuerquote (Verhältnis Fiskaleinnahmen/BIP in %)	8,8	10,0	10,4
Überschuss-/Defizitquote (Verhältnis Saldo der Finanzrechnung/BIP in %)	0,3	-0,6	-0,4
Schulden (Mio. Franken)	38'509	123'711	134'300
Verschuldungsquote (Verhältnis Schulden/BIP in %)	11,8	28,5	29,3
Passivzinsen (Mio. Franken)	1'832	3'293	3'912
Zinslast (Passivzinsen in % der Gesamteinnahmen)	5,6	7,0	7,7
Anteil der direkten Steuern (in % der Fiskaleinnahmen)	37,3	32,4	32,6

V = Voranschlag

R = Rechnung

Anhang 2**Finanzplan 2006–2008 mit EP 04 (in Mio. Franken)**

	2006	2007	2008	Mittlere Zunahme 2004–2008 (%)
Vor EP 04				
Ausgaben	54'290	56'155	57'870	
zum Vorjahr (%)	3,3	3,4	3,1	3,0
Einnahmen	52'387	54'931	56'635	
zum Vorjahr (%)	3,3	4,9	3,1	4,3
Ergebnis	-1'903	-1'224	-1'235	
EP 04				
Ausgaben	1'029	1'620	1'728	
Einnahmen	75	222	222	
Total	1'110	1'864	1'943	
Nach EP 04				
Ausgaben	53'261	54'535	56'142	
zum Vorjahr (%)	1,4	2,4	3,0	2,2
Einnahmen	52'462	55'153	56'857	
zum Vorjahr (%)	3,4	5,1	3,1	4,4
Ergebnis	799	618	715	