

## Legislaturfinanzplanung 2007–2011: Finanzpolitik als Hochseilakt

Der Finanzplan der aktuellen Legislaturperiode zeichnet für den Bundeshaushalt auf den ersten Blick ein insgesamt ausgeglichenes Bild. Die Einnahmen wie die Ausgaben wachsen kräftig, wobei über den gesamten Legislaturverlauf Überschüsse geplant sind. Einzig 2008 resultiert aufgrund hoher ausserordentlicher Ausgaben ein Defizit von über 5 Mrd. Franken. Auf den zweiten Blick zeigen sich Gefahren. Die Schulden steigen und können nur bei guter Konjunktur und strikter Ausgabendisziplin wieder abgebaut werden. Lässt die Konjunktur nach, sind neue Defizite möglich.

### **Position economiesuisse**

Dem Bund fehlen weiterhin die finanziellen Spielräume. Raum für neue Aufgaben besteht keiner. Eine nachhaltige Entlastung des Bundeshaushalts erfordert Strukturreformen, wie sie im Projekt der Aufgabenüberprüfung in Angriff genommen werden sollten. Dieses Projekt muss mit Nachdruck und ohne Abstriche vorangetrieben werden. Eine vorsichtige Einnahmenplanung und ein Ausgabenwachstum, das sich an der Teuerung orientiert, stellen zentrale Eckwerte einer nachhaltigen Finanzpolitik dar.

21. April 2008

Nummer 7

# dossierpolitik



## Legislaturfinanzplanung 2007–2011: Finanzpolitik als Hochseilakt

### Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)

#### Art. 146 Legislaturplanung

1 Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung.

2 Der einfache Bundesbeschluss definiert die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung und ordnet diesen die geplanten Erlasse der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zu, welche zur Zielerreichung erforderlich sind.

3 In der Botschaft über die Legislaturplanung werden den Zielen Indikatoren zugeordnet, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann. Die Botschaft enthält auch eine Lageanalyse, die sich auf Indikatoren abstützt. Zudem gibt sie einen Überblick über alle Erlassentwürfe, die der Bundesrat während der Legislaturperiode der Bundesversammlung vorzulegen plant (Gesetzgebungsprogramm).

4 In der Botschaft wird der Legislaturfinanzplan dargelegt. Dieser setzt den Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll. Die Ziele und Massnahmen der Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan werden sachlich und zeitlich miteinander verknüpft.

Das Parlamentsgesetz verlangt, dass der Bundesrat zu Beginn der Legislaturperiode dem Parlament eine Botschaft über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem entsprechenden (einfachen) Bundesbeschluss vorlegt. Bestandteil der Legislaturplanung sind die politischen Leitlinien der Regierung, daraus abgeleitete Ziele und konkrete Massnahmen („Richtliniengeschäfte“). Ebenfalls Bestandteil ist der Legislaturfinanzplan, der die finanzielle Entwicklung der Legislatur mit Bezug auf den Bundeshaushalt darstellt. Die Legislaturplanung wird vom Parlament beraten und anschliessend verabschiedet. Die Leitlinien, Ziele und Massnahmen sind in diesem Sinn politisch verbindlich (und Teil des Bundesbeschlusses). Nicht Teil des Bundesbeschlusses ist der Legislaturfinanzplan.

Der Bundesrat hat die Botschaft und den dazugehörigen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2007–2011 am 23. Januar 2008 verabschiedet.<sup>1</sup> Die Botschaft wird im Parlament im April (Sondersession Ständerat) und im Juni (Sommer-session Nationalrat) beraten. Anders als bei der Legislaturplanung 2003–2007 wird eine Rückweisung nicht möglich sein – das Parlamentsgesetz wurde inzwischen entsprechend geändert.

### Legislaturfinanzplanung 2007–2011 im Überblick

	In Mio. Franken					øΔin % 2007-2011
	VA 2007	VA 2008	LFP 2009	LFP 2010	LFP 2011	
VA: Voranschlag						
LFP: Legislaturfinanzplan						
<b>Finanzierungsrechnung</b>						
Ordentliche Einnahmen	56'011	57'976	59'992	62'087	64'216	3,5
Ordentliche Ausgaben	55'107	56'826	58'580	61'675	63'642	3,7
<b>Ordentliches Finanzierungsergebnis</b>						
	904	1'151	1'412	412	574	
Ausserordentliche Einnahmen	–	230	450	420	200	
Ausserordentliche Ausgaben	–	5'247	–	–	–	
<b>Finanzierungsergebnis</b>	<b>904</b>	<b>-3'867</b>	<b>1'862</b>	<b>832</b>	<b>774</b>	

### Geplante, im Zahlenwerk nicht eingestellte Entlastungen („unter dem Strich“)

Abbauvorgabe Aufgabenüberprüfung				-600	-1'200	
<b>Ordentliches Finanzierungsergebnis nach Entlastung durch Aufgabenüberprüfung</b>						
	904	1'151	1'412	816	1'692	
Ausgabenwachstum nach Entlastung durch Aufgabenüberprüfung						3,2

### Volkswirtschaftliche Referenzgrössen

Wachstum nominelles Bruttoinlandprodukt (in Prozent)	2,8	3,4	3,0	3,0	3,0	3,1
Teuerung (in Prozent)	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5	

### Der Legislaturfinanzplan im Überblick

Bundeshaushalt ohne staatliche Sozialversicherungen

Die Entwicklung des Bundeshaushalts über den Legislaturzeitraum ist Gegenstand der Legislaturfinanzplanung. Im Zahlenwerk stützt diese für die Haushaltjahre 2007 und 2008 auf bestehende Voranschläge ab.<sup>2</sup> Die eigentliche Planungsperiode umfasst die Jahre 2009–

<sup>1</sup> <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=16930>

<sup>2</sup> Zum Voranschlag 2008 siehe: *Voranschlag 2008: keine Entspannung in der Finanzpolitik*, economiesuisse, November 2007.

Ordentliche Überschüsse und ein hohes  
(ausserordentliches) Defizit

2011. Hauptinstrument der Finanzplanung des Bundes ist die Finanzierungsrechnung. Sie stellt die ein- und ausgabenseitige Entwicklung des Bundeshaushalts dar. Die Finanzierungsrechnung wird ergänzt durch die Erfolgsrechnung (periodengerechte Veränderung der Vermögenssituation) und durch Angaben zur Schuldensituation bzw. zu wichtigen finanzpolitischen Projekten. In einem Anhang werden Entwicklungsszenarien bis 2050 eines wichtigen Aufgabenbereichs dargestellt (hier das Gesundheitswesen); dies im Sinne einer verstärkten (und zu verstärkenden) Langfristoptik der Finanzpolitik. Der Legislaturfinanzplan schliesst das „Stammhaus Bund“ ein (ordentliche und ausserordentliche Rechnungen) sowie die Sonderrechnungen des Verkehrs (FinöV- und Infrastrukturfonds). Die staatlichen Sozialversicherungen sind nicht Gegenstand der Finanzplanung (wohl aber die entsprechenden Bundesbeiträge an diese Versicherungen).

Die Planzahlen zeigen für die Legislatur ein insgesamt ausgeglichenes Bild. Nach Überschüssen in den Jahren 2007 und 2008 sollen auch in den Folgejahren bis 2011 Überschüsse erzielt werden. Die geplanten Überschüsse betragen zwischen 400 Mio. Franken (2010) und 1,7 Mrd. Franken (2011), je nach dem, ob zusätzlich vorgesehene Korrekturen für das Ergebnis bereits berücksichtigt werden (Entlastungen aus der Aufgabenüberprüfung). Einzig 2008 resultiert ein negatives Finanzierungsergebnis. Schuld sind hohe ausserordentliche Ausgaben von 5,3 Mrd. Franken, die im Umfang von 4 Mrd. Franken über neue Schulden gedeckt werden. Im Bestreben, die Bundesverschuldung nominal stabil zu halten, plant der Bundesrat den Abbau dieser Neuschulden bis zum Ablauf der Legislatur. Dazu sind Überschüsse erforderlich, die in den Jahren 2009–2011 in der notwendigen Höhe eingeplant sind (2009–2011: kumuliert fast 4 Mrd. Franken).

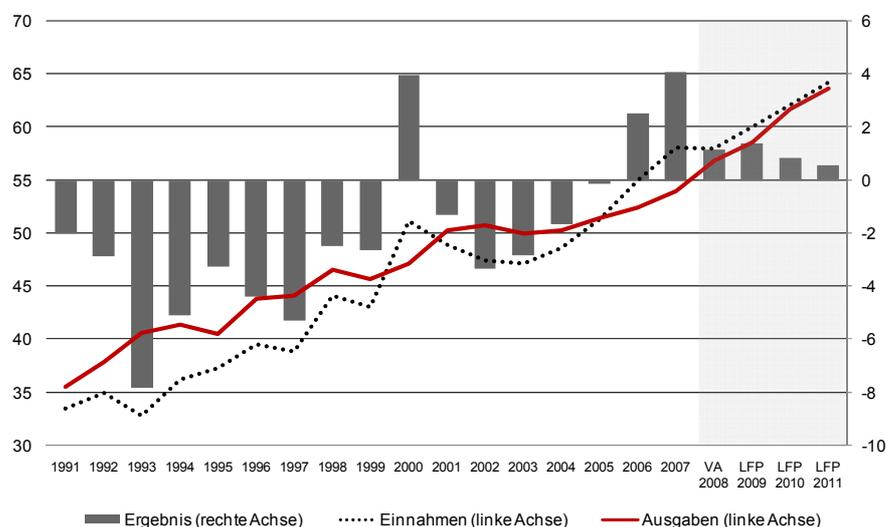
Die Einnahmen wie die Ausgaben des Bundes sind seit 1990 stark gestiegen. Kennzeichnend für die Entwicklung ist ein jahrelanger Aufwandüberschuss, der bis 2005 nur einmal durchbrochen wurde (2000). Seit 2006 schreibt der Bund wieder schwarze Zahlen, was eine Folge zweier Entlastungsprogramme und der guten Konjunktur darstellt.

In den Zahlen sind hohe ausserordentliche Ausgaben im Jahr 2008 nicht enthalten, die den positiven (ordentlichen) Rechnungsabschluss in ein Defizit von gegen 4 Mrd. Franken verwandeln.

Für die Jahre 2010 und 2011 sind zusätzliche ausgabenseitige Korrekturen geplant, die aber noch nicht konkretisiert sind und darum im Zahlenwerk des Finanzplans fehlen.

### Entwicklung des Bundeshaushalts (1991–2011)

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



VA: Voranschlag; LFP: Legislaturfinanzplan

Quelle: Staatsrechnung 2006, Medienmitteilung Rechnung 2007, Legislaturfinanzplan 2007–2011

Haushaltentwicklung dynamischer als  
Teuerung und Wirtschaft

Die Einnahmen- wie die Ausgabenentwicklung stellt sich über den Legislaturverlauf dynamisch dar: Die Einnahmen wachsen um durchschnittlich 3,5 Prozent pro Jahr (2007 bis 2011), die Ausgaben um jährlich durchschnittlich 3,7 Prozent. Das Wirtschaftswachstum wird über den Zeitraum auf jährlich 3,1 Prozent geschätzt, die Teuerung auf knapp 1,5 Prozent (Landesindex der Konsumentenpreise). Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

[http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/dosspol\\_voranschlag-2008\\_20071106.pdf](http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/dosspol_voranschlag-2008_20071106.pdf)

Zahlreiche Steuer- und  
Abgabenerhöhungen

Hohe drohende Mehrbelastungen

Schuldenstabilisierung als Ziel

gen übertreffen damit sowohl den erwarteten Teuerungsverlauf als auch das Wirtschaftswachstum.

Einnahmentreibende Faktoren sind neben dem erwarteten positiven Konjunkturverlauf namentlich Steuer- und Abgabenerhöhungen, allen voran die geplante Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der IV (eingestellt ab 2010). Steuer- und Abgabenerhöhungen machen sich auch ausgabenseitig bemerkbar, indem die resultierenden Mehreinnahmen an Dritte weitergeleitet werden. Ausgabentreibend sind ferner Beschlüsse des Parlaments (namentlich zur Bildung und Forschung und im Verkehrsbereich) und die im Sozialbereich spielenden Ausgabenautomatismen (AHV und Prämienverbilligungen)

Im Legislaturzeitraum drohen ferner Mehrbelastungen, die auf bis zu 1 Mrd. Franken (2011) bzw. über 2 Mrd. Franken (2012) geschätzt werden. Es handelt sich um Kosten aus Projekten, die in der politischen Diskussion stehen, für die Berücksichtigung im Zahlenwerk des Legislaturfinanzplans aber noch zu wenig konkret waren.

Die Schulden des Bundes steigen um 4 Mrd. Franken, sollen aber bis zum Ende der Legislatur wieder auf den Stand von 2007 zurückgefahren werden (rund 120 Mrd. Franken).

Die Ausgaben des Bundes wachsen in der Legislaturperiode 2007-2011 um jährlich 3,7 Prozent. Die grössten Zuwächse sind vorgesehen für die Bereiche Umwelt und Raumordnung (Rückerstattung der CO<sub>2</sub>-Abgabe), Bildung und Forschung, Soziale Wohlfahrt (Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der IV) und Beziehungen zum Ausland. Die Rubrik „Übrige Aufgabengebiete“ umfasst die Bereiche Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen (+1,4%), Kultur und Freizeit (-3,3), Gesundheit (-6,4) und Wirtschaft (+1,4).

Beim Zahlenwerk ergeben sich aufgrund der Umstellung auf den Neuen Finanzausgleich im Jahr 2008 (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Ausgabenentwicklung zwischen Bund und Kantonen, NFA) in einzelnen Aufgabenbereichen grössere Veränderungen. Vor allem in den Bereichen Soziale Wohlfahrt, Finanzen und Steuern sowie Verkehr sind die Zahlen des VA 2007 nur bedingt mit jenen des VA 2008 zu vergleichen. Wo die Anpassungen erheblich sind, werden jeweils auch die um die Auswirkungen der NFA korrigierten Zahlen in Klammern angegeben.

### Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten

(Zahlen ohne Entlastung durch Abbauvorgabe Aufgabenüberprüfung)

	In Mio. Franken					øΔin % 2007-2011(*)
	VA 2007	VA 2008	LFP 2009	LFP 2010	LFP 2011	
VA: Voranschlag						
LPV: Legislaturfinanzplan	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011(*)
<b>Total Aufgabengebiete</b> (ordentliche Ausgaben)	<b>55'107</b>	<b>56'826</b>	<b>58'580</b>	<b>61'675</b>	<b>63'642</b>	<b>3,7 (3,6)</b>
Δ in % Vorjahr		3,1	3,1	5,3	3,2	
Soziale Wohlfahrt	17'340	17'617	18'235	19'865	21'089	5,0 (5,2)
Finanzen und Steuern	9'726	10'515	10'848	10'917	11'085	3,3 (1,7)
Verkehr	7'478	7'601	7'866	8'022	8'076	1,9 (2,8)
Bildung und Forschung	5'199	5'535	5'816	6'191	6'523	5,8 (5,9)
Landesverteidigung	4'402	4'558	4'552	4'951	4'780	2,1
Landwirtschaft und Ernährung	3'597	3'565	3'704	3'697	3'694	0,7
Beziehungen zum Ausland –						
Internationale Zusammenarbeit	2'349	2'486	2'590	2'697	2'771	4,2
Ordnung und öffentliche						
Sicherheit	855	889	936	944	945	2,5 (2,9)
Umweltschutz und Raumordnung	659	604	644	908	1'155	15,1 (16,2)
Übrige Aufgabengebiete	3'502	3'456	3'419	3'483	3'525	1,7

(\*) Durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum korrigiert um den Einfluss des Übergangs zum Neuen Finanzausgleich (NFA) im Jahr 2008

### Ausgaben

#### Ordentliche Ausgaben

Ausgabenautomatismen, Ausgabenbeschlüsse und Steuererhöhungen:  
Ausgaben + 3,7% pro Jahr

Der Legislaturfinanzplan plant ein jährliches Ausgabenwachstum von durchschnittlich 3,7 Prozent. Das Ausgabenwachstum wird durch Ausgabenautomatismen bestimmt, durch Ausgabenbeschlüsse des Parlaments und durch Steuererhöhungen. Auf die Aufgabenbereiche bezogen, ist das Ausgabenwachstum besonders ausgeprägt in den Bereichen Umweltschutz und Raumordnung (15,1%), Bildung und Forschung (5,8%), Soziale Wohlfahrt (5,0%) und Beziehungen zum Ausland (4,2%). Das hohe Ausgabenwachstum im Bereich Umweltschutz ist auf die Rückerstattung der ab 2008 erhobenen CO<sub>2</sub>-Abgabe zurückzuführen. Bei der Sozialen Wohlfahrt ist der ab 2010 geplante Mehrwertsteueranteil zugunsten der IV für den überdurchschnittlichen Ausgabenzuwachs verantwortlich. Die beiden genannten Ausgaben ausgeklammert (und die geplanten zusätzlichen Entlastungen aus der Ausgabenüberprüfung einbezogen), würde das Ausgabenwachstum gemäss Bundesrat deutlich tiefer liegen und durchschnittlich 2,2 Prozent pro Jahr betragen.

Die hauptsächlichsten Ausgabenentwicklungen der Legislatur stellen sich, nach Aufgabengebieten geordnet, wie folgt dar:

Steuererhöhungen und wachsende Sozialversicherungskosten treiben Bundesbeiträge in die Höhe: +5,2% pro Jahr

– **Soziale Wohlfahrt**

Die Soziale Wohlfahrt ist der grösste Aufgabenbereich des Bundes. Der Anteil am Bundeshaushalt ist laufend gewachsen und beträgt heute über 30 Prozent. Die *Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV)* beansprucht die Hälfte der Ausgaben und rund ein Sechstel der gesamten Bundesausgaben (16%–17%). Seit dem Übergang zum Neuen Finanzausgleich im Jahr 2008 bestreitet der Bund 19,55 Prozent der Kosten der AHV. Weil der Bundesbeitrag in der absoluten Höhe von der Entwicklung der AHV-Ausgaben abhängt und die AHV-Ausgaben aus demographischen Gründen und aufgrund von Rentenanpassungen (2009/2011) steigen, steigen auch die Bundesbeiträge; im Betrachtungszeitraum um jährlich vier Prozent. Die *Invalidenversicherung (IV)* ist nach der AHV der zweitgrösste Bereich der Sozialen Wohlfahrt. Der Bund trägt auch hier einen festen Finanzierungsanteil; unter dem neuen Regime der NFA 37,7 Prozent. Weil die absolute Höhe des Bundesanteils wiederum von den Versicherungskosten abhängt, steigt der Bundesanteil nominell mit steigenden Versicherungskosten. Im Legislaturzeitraum wächst der Bundesbeitrag um jährlich durchschnittlich 10 Prozent, was allerdings weniger der absehbaren Entwicklung der IV-Kosten zugeschrieben wird, als der geplanten Zusatzfinanzierung durch die Mehrwertsteuer (vgl. Teil „Einnahmen“); ohne den Mehrwertsteueranteil wird mit real stabilen IV-Ausgaben gerechnet (1,5%). Bei der *Krankenversicherung* – der Bund trägt 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenkassenprämien – wird aufgrund der fehlenden Aussicht auf spürbar kostendämpfende Gesundheitsreformen mit steigenden Ausgaben von jährlich 4,4 Prozent gerechnet („die kostensteigernden Effekte im Gesundheitswesen wirken sich praktisch ungebremst auf die Bundesfinanzen aus“). Hoch wird das Ausgabenwachstum auch bei der *Arbeitslosenversicherung* veranschlagt (8.7%). Hier wird nach einer Kürzung im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 wieder zum ordentlichen Beitragssatz des Bundes übergegangen, was höhere Ausgaben zur Folge hat.

Der Bereich der Sozialen Wohlfahrt ist vom Übergang zur NFA besonders betroffen. Weil die teilweise Neuzuteilung von Aufgaben zwischen Bund und Kantonen Finanzierungsverschiebungen zur Folge hat, wird im Zahlenwerk mit NFA-korrigierten Werten operiert (vgl. Tabelle unten).

Die Ausgaben für die AHV und die IV machen zusammen rund drei Viertel der Sozialausgaben des Bundes aus. Die Projektionen des Bundesamts für Sozialversicherung erwarten bei der IV nur vorübergehend (bis 2010) leicht rückläufige Ausgaben. Bei der AHV werden die Ausgaben ab 2010 demografiebedingt weit überdurchschnittlich zulegen.

Weil der Bund proportionale Beiträge an die Kosten der Sozialversicherungen leistet, steigen die Bundesbeiträge bei steigenden Sozialversicherungskosten. Der Ausgabenautomatismus führt dazu, dass andere Aufgabenbereiche ohne entsprechende Regelbindungen bei der Mittelzuteilung verdrängt werden.

(\*) Durchschnittliches jährliches Ausgabenwachstum korrigiert um den Einfluss des Übergangs zum Neuen Finanzausgleich (NFA) im Jahr 2008.

**Entwicklung der Ausgaben: Soziale Wohlfahrt**

	In Mio. Franken					
VA: Voranschlag	VA	VA	LFP	LFP	LFP	$\Delta$ in %
LFP: Legislaturfinanzplan	2007	2008	2009	2010	2011	07-11 (*)
<b>Soziale Wohlfahrt</b>	<b>17'340</b>	<b>17'617</b>	<b>18'235</b>	<b>19'865</b>	<b>21'089</b>	<b>5,0 (5,2)</b>
Anteil an den ordentlichen Ausgaben	31.5	31.0	31.1	32.2	33.1	
Altersversicherung (AHV)	8'008	9'339	9'782	10'016	10'539	7,1 (3,9)
Invalidenversicherung (IV)	4'687	3'685	3'843	5'062	5'615	4,6 (10,0)
Krankenversicherung	2'350	1'837	1'917	2'012	2'112	-2,6 (4,4)
Ergänzungsleistungen	725	1'059	1'105	1'137	1'176	12,9 (3,1)
Militärversicherung	254	252	254	255	259	0,5
Arbeitslosenversicherung/Arbeitsvermittlung	309	327	414	425	432	8,7
Sozialer Wohnungsbau/Wohnbauförderung	158	129	130	165	159	0,1(1,3)
Migration (Asyl- und Flüchtlingswesen)	798	938	734	734	743	-1,8
Soziale Hilfe und Fürsorge	51	52	57	59	55	2,2

- Gegenläufige Entwicklungen halten Finanz- und Transferausgaben real stabil:  
+1,7% pro Jahr
- **Finanzen und Steuern**  
Der Aufgabenbereich kann vom Bund wenig gesteuert werden. Er enthält den Anteil der Kantone an den Bundeseinnahmen, die Schuldzinszahlungen des Bundes und die Beiträge des Bundes an den Finanzausgleich (Ressourcen-, Lasten-, Härtefallausgleich). Die Ausgabenentwicklung hängt von der Einnahmenentwicklung ab (Kantonsanteil), von der Schuldenentwicklung und den Bedingungen an den Finanzmärkten (Passivzinsen) sowie allgemein vom Wirtschaftswachstum. Die verschiedenen Einflussfaktoren sind gegenläufig: Während bei den Zinskosten von einer rückläufigen Ausgabenentwicklung ausgegangen wird (–2,1%), steigen die Transferleistungen an die Kantone aufgrund der erwarteten anhaltend günstigen Konjunktur- und Einnahmenentwicklung (4,6%). Im Saldo ergibt sich ein Ausgabenwachstum von jährlich durchschnittlich 1,7 Prozent (NFA-korrigierter Wert, der unter anderem berücksichtigt, dass 2008 der Kantonsanteil an den Erträgen der direkten Bundessteuer von 30% auf 17% sinkt).
- Neue Finanzflüsse im Verkehr verschleiern (grössere) Ausgabedynamik:  
+ 2,8% pro Jahr
- **Verkehr**  
Neben dem Neuen Finanzausgleich hat vor allem der per 1. Januar 2008 geschaffene Infrastrukturfonds massgeblichen Einfluss auf die Verkehrsausgaben des Bundes. Früher durch den Bund finanzierte Leistungen werden heute über den Infrastrukturfonds abgewickelt. Der Bund leistet im Gegenzug jährliche Einlagen an den Infrastrukturfonds (bis 2011: 979 Mio. Franken pro Jahr). Aus dem Infrastrukturfonds werden folgende Verkehrsaufgaben finanziert: Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes, Beseitigung von Engpässen auf dem Nationalstrassennetz, Investitionen des Agglomerationsverkehrs, Beiträge an Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen. Der Infrastrukturfonds verfügt wie der FinöV-Fonds über eine eigene Rechnung und wurde über eine (ausserordentliche) Ersteinlage des Bundes von 2,6 Mrd. Franken geäufnet. Er verfügt über Gesamtmittel von 20,8 Mrd. Franken, seine Laufzeit beträgt 20 Jahre. Als Folge des Infrastrukturfonds haben sich Finanzierungsverhältnisse verschoben. So wachsen beim *Strassenverkehr* die Bundesausgaben bis 2011 unterdurchschnittlich (NFA-korrigiert um 0,5%), weil ein Teil der Strassenmittel (vor allem Einnahmen aus der Mineralölsteuer) künftig direkt in den Infrastrukturfonds geleitet wird. Werden die dem Infrastrukturfonds entnommenen Strassenmittel (2,4 Mrd.) den Bundesausgaben zugerechnet, wachsen die Strassenausgaben jährlich um durchschnittlich 6,4 Prozent. Im Bereich *öffentlicher Verkehr* liegt das Wachstum der Bundesausgaben bei 4,1 Prozent. Die Ausgaben wachsen überproportional einerseits aufgrund der jährlichen, dem öffentlichen Verkehr zugerechneten Einlagen des Bundes in den Infrastrukturfonds, andererseits aufgrund der Erhöhung der LSV (2009), die zu höheren Einlagen in den FinöV-Fonds führt (4% pro Jahr). Insgesamt gehört der öffentliche Verkehr zu den Aufgabengebieten mit dem stärksten Ausgabenwachstum. Die komplizierten Finanzierungsverhältnisse – aus allgemeinen Bundesmitteln geleistete Transferzahlungen (Subventionen an SBB und regionalen Personenverkehr), aus zweckgebundenen Einnahmen alimentierte Spezialfinanzierung Strassenverkehr (Nationalstrassenunterhalt und Speisung Infrastrukturfonds), ausserhalb der Bundesrechnung geführte Fonds mit Bundeseinlagen (Infrastrukturfonds) bzw. mit über den Bundeshaushalt geleiteten zweckgebundenen Mitteln (FinöV-Fonds) – machen die Verkehrsfinanzierung intransparent. Insgesamt wächst der Verkehrsbereich in der Legislaturperiode NFA-bereinigt um durchschnittlich 2,8 Prozent im Jahr.
- Hohe BFI-Zusatzmittel für Fachhochschulen, Berufsbildung, Grundlagenforschung:  
+ 5,9% pro Jahr
- **Bildung und Forschung**  
Das Ausgabenwachstum des Bereichs Bildung und Forschung beträgt durchschnittlich 5,9 Prozent pro Jahr. Es widerspiegelt die Beschlüsse des Parlaments (2007), die BFI-Kredite bis 2011 um jährlich 6,2 Prozent zu steigern. Abgesehen von Beiträgen an internationale Organisationen (CERN, ESA) und der Ressortforschung der Verwaltung sind die Ausgaben praktisch vollumfänglich von der BFI-Botschaft abgedeckt. Hoch ist das Ausgabenwachstum bei der Berufsbildung (6,2% pro Jahr), bei den Fachhochschulen (8% pro Jahr) und bei der Grundlagenforschung (6,1% pro Jahr). Der Bereich Bildung und Forschung ist ausgabenmässig der viertgrösste des Bundes. Am meisten Mittel erhält die

Grundlagenforschung (2,5 Mrd., alle Zahlen per 2011), gefolgt vom Hochschulbereich (1,9 Mrd.), der angewandten Forschung (1,3 Mrd.) und der Berufsbildung (0,77 Mrd.). Wichtigster Mittlempfänger ist der ETH-Bereich (2008–2011: über 8 Mrd.), gefolgt von den kantonalen Universitäten, dem Schweizerischen Nationalfonds und der Berufsbildung (je ungefähr 3 Mrd.). Die Bildungs- und Forschungsausgaben des Bundes werden zur grossen Mehrheit in Form von Zahlungsrahmen festgelegt und müssen in der konkreten Höhe vom Parlament jährlich bewilligt werden. Vorschläge, von diesem Vorgehen abzurücken und die BFI-Kredite über vier Jahre verbindlich zu sprechen, wurden in den Beratungen der BFI-Botschaft 2007-2011 diskutiert, aber nicht weiter verfolgt.

- Tiefes, aber reales Rüstungswachstum mit  
Ausgabenspitzen:  
+ 2,1% pro Jahr

– **Landesverteidigung**  
Die Ausgaben der Landesverteidigung wachsen jährlich um durchschnittlich 2,1 Prozent. Ausgabenspitzen sind für die Jahre 2008 und 2010 geplant, wo die Absicht besteht, Kreditreste aus früheren Jahren einzulösen (2010: Ausgabensprung + 10%). Der Aufgabenbereich ist (wie schon seit Jahren) verhältnismässig rückläufig: 2008 beträgt der Anteil der militärischen Landesverteidigung an den Gesamtausgaben des Bundes 7,9 Prozent, 2011 7,4 Prozent. Die jährlichen Ausgaben schwanken zwischen 4,4 Mrd. und 4,9 Mrd. Franken.
- Stabile bis leicht steigende Agrarausgaben  
bei sinkender Zahl von Landwirtschaftsbe-  
trieben: +0,7% pro Jahr

– **Landwirtschaft**  
Auch die Ausgaben der Landwirtschaft werden von Zahlungsrahmen gelenkt. Die aktuellen Zahlungsrahmen betragen 13,65 Mrd. Franken (Agrarpolitik 2011). Bei abnehmender Zahl von Landwirtschaftsbetrieben (jährlich –2,5%) bleiben die Agrarausgaben des Bundes praktisch stabil (d.h. sie steigen nominal leicht um durchschnittlich 0,7% pro Jahr). Die jährlichen Ausgaben von 3,6 bis 3,7 Mrd. Franken verteilen sich auf die Bereiche Direktzahlungen (über 70%), Marktstützungen (18 Prozent) und Grundlagenverbesserungen (8%), wobei Umwandlungen von Marktstützungen in Direktzahlungen geplant sind. Wie bei Zahlungsrahmen üblich, bestimmt das Parlament, welche Ausgaben jährlich effektiv getätigt werden können.
- Wachsende Entwicklungshilfe und  
steigende Kohäsionsbeiträge:  
+4,2% pro Jahr

– **Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit**  
Die Entwicklungshilfe ist der grösste Teilbereich des Aufgabengebiets (65 Prozent der Ausgaben). Die Entwicklungshilfeausgaben wachsen jährlich um 3,7 Prozent. Unter Einschluss der Kohäsionsbeiträge an die neuen EU-Ostmitglieder beträgt das Ausgabenwachstum des Gesamtbereichs durchschnittlich 4,2 Prozent pro Jahr. Allfällige Kohäsionsbeiträge an die EU-Neumitglieder Rumänien und Bulgarien sind im Finanzplan nicht enthalten (vgl. hinten).
- CO<sub>2</sub>-Abgabe „lenkt“ Umweltschutzbereich:  
+ 25% pro Jahr

– **Übrige Aufgabengebiete, namentlich Umweltschutz**  
Bei den verbleibenden Aufgabengebieten fällt das starke Wachstum des Umweltschutzes auf – der Bereich wächst um jährlich 25 Prozent, von 350 Mio. Franken auf 840 Mio. Franken –, was auf die im Jahr 2008 erstmals erhobene CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen zurückzuführen ist. Die CO<sub>2</sub>-Abgabe ist analog der in derselben Rubrik geführten, seit 2000 erhobenen VOC-Abgabe (flüchtige organische Verbindungen) eine Lenkungsabgabe, die über den Bundeshaushalt ab 2010 an die Bevölkerung und (nur CO<sub>2</sub>-Abgabe) an die Wirtschaft zurückverteilt wird. Ohne Einfluss der Lenkungsabgaben würde der Umweltschutzbereich jährlich um 3,4 Prozent wachsen (Ausgabenschwerpunkt: Lärmbekämpfung). Weitere ausgabenrelevante Entwicklungen der übrigen Aufgabengebiete umfassen: die geringere Abgeltung an die Post für Zeitungstransporte (–50 Mio. pro Jahr), das Ende der Beschaffung von Pandemieimpfstoffen (–74 Mio. im Jahr 2008), Zusatzausgaben zur Verstärkung des Bundesengagements im Bereich der Naturgefahrenprävention (30–50 Mio. pro Jahr).

### Ausserordentliche Ausgaben

Das Parlament kann unter bestimmten Umständen Ausgaben des Bundes als ausserordentlich beschliessen. Die Ausgaben unterstehen in diesem Fall nicht der Schuldenbremse. Das Parlament hat in den letzten Jahren verschiedentlich auf dieses Instrument zurückgegriffen, so im Zusammenhang mit der SBB (1998: 1,6 Mrd.), der Swissair (2001/02: 1.8 Mrd.) und, seit Bestehen der Schuldenbremse, zur Ausfinanzierung der Pensionskassen von Bund und Regiebetrieben (2004: 1,1 Mrd.).

In der aktuellen Legislatur sind ausserordentliche Ausgaben für das Jahr 2008 beschlossen. Sie stellen sich wie folgt dar:

Das Parlament hat im Voranschlag 2008 hohe ausserordentliche Ausgaben von 5,25 Mrd. Franken beschlossen. Die ausserordentlichen Ausgaben unterstehen nicht der Schuldenbremse. Weil die Mittel zur Finanzierung mehrheitlich fehlen, muss der Bund neue Schulden aufnehmen. Eine geplante Ergänzung zur Schuldenbremse will dieses „Schuldenschlupfloch“ stoppen.

Gründe für den Beschluss von ausserordentlichen Ausgaben gemäss Finanzhaushaltsgesetz sind:

- nicht steuerbare Entwicklungen
- Anpassungen am Rechnungsmodell
- einmalige Zahlungsspitzen

### Ausserordentliche Ausgaben

In Mio. Franken	Voranschlag 2008
<b>Ausserordentliche Ausgaben</b>	<b>5'247</b>
<i>Laufende Ausgaben</i>	2'647
Einführung NFA	1'625
Einmaleinlage in PUBLICA	900
Asyl- und Flüchtlingsbereich	122
<i>Investitionsausgaben</i>	2'600
Ersteinlage Infrastrukturfonds	2'600

- *Ersteinlage in den Infrastrukturfonds*: Der am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Infrastrukturfonds wird mehrheitlich über eine Ersteinlage des Bundes von 2,6 Mrd. Franken geöffnet. Da die Ersteinlage aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr stammt – die entsprechenden Mittel sollen vor Einführung der Schuldenbremse gebildet worden sein – und die Einlage zu einer Zahlungsspitze führt, wird der Vorgang als ausserordentlich betrachtet.
- *Einführung der NFA*: Im Zusammenhang mit der Einführung der NFA treffen im Gesundheits- und Sozialbereich nachschüssige Zahlungen des Bundes nach altem System auf sofort wirksame Zahlungen nach neuer Aufgabenteilung. Die resultierende Zahlungsspitze wird als ausserordentlich betrachtet.
- *Einmaleinlage in die PUBLICA*: Aufgrund einer Anpassung des technischen Zinssatzes der Bundespensionskasse PUBLICA steigt das erforderliche Deckungskapital für die aktiv Versicherten. Der Bund leistet eine ausserordentliche Einmaleinlage von 900 Mio. Franken.
- *Asyl- und Flüchtlingsbereich*: Es entsteht wiederum eine Zahlungsspitze, weil nachschüssige Ausgaben nach altem Asylgesetz auf periodengerechten Zahlungen unter dem neuen, 2008 eingeführten revidierten Asylgesetz treffen.

Weitere ausserordentliche Ausgaben sind für den Rest der Legislatur nicht geplant. Die Finanzierung der ausserordentlichen Ausgaben 2008 erfolgt zum einen durch Überschüsse der ordentlichen Rechnung (1,2 Mrd.), zum andern plant der Bundesrat eine Schuldenaufnahme im Umfang der verbleibenden Finanzierungslücke (4 Mrd.). Die Neuverschuldung will der Bundesrat bis zum Ablauf der Legislatur wieder abtragen. Weil der Beschluss von ausserordentlichen Ausgaben eine legale Möglichkeit darstellt, die Schuldenbremse zu umgehen, strebt der Bundesrat eine Ergänzung der Schuldenbremse an (vgl. unten).

### Entlastungen „unter dem Strich“ (Abbauvorgabe)

Ab 2010, spätestens 2011, soll der Bundeshaushalt systematisch entlastet werden im Rahmen eines Projekts, das der Bundesrat unter der Bezeichnung systematische und umfassende Überprüfung der Bundesaufgaben betreibt. Das Projekt will das Ausgabenwachstum des Bundes nachhaltig begrenzen und finanzpolitische Spielräume schaffen. Im Kern steht

Zusätzliche Korrekturen zur Begrenzung des Ausgabenwachstums und zum Schuldenabbau

die Straffung der Ausgaben- und Aufgabenstruktur des Bundeshaushalts. Zeithorizont ist das Jahr 2015 (bzw. neu 2020 für die AHV).

Ab 2010 sollen erste Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung finanzpolitisch greifen. Als Zielvorgabe hat der Bundesrat eine Abbauvorgabe gesetzt, die gemäss Legislaturfinanzplanung 600 Mio. Franken (2010) bzw. 1'200 Mio. Franken (2011) betragen soll. Die Abbauvorgabe ist im Legislaturfinanzplan „unter dem Strich“ geführt, d.h. unterhalb des Finanzierungsergebnisses der Bundesrechnung, weil zum Zeitpunkt nicht klar ist, durch welche Massnahmen die Abbauvorgabe erreicht werden kann. Gemäss Legislaturfinanzplan könnte es sich 2010 noch vorwiegend um herkömmliche Budgetkürzungen handeln, während ab 2011 die Entlastungen der Aufgabenüberprüfung greifen sollen.

Die zusätzlichen Entlastungen werden zum Schuldenabbau verwendet. Daneben tragen sie dazu bei, das Wachstum des Gesamthaushalts an die vom Bundesrat gesetzte Zielmarke von drei Prozent heranzuführen (siehe unten, Aufgabenüberprüfung).

Die Tabelle zeigt die wichtigsten möglichen Mehrausgaben der laufenden Legislatur. Sie betragen ab 2010 800 Mio. Franken, ab 2011 über 1,1 Mrd. Franken pro Jahr. Ab 2012 zeichnen sich Mehrbelastungen ab, die jährlich über 2 Mrd. Franken betragen könnten.

### Mögliche Mehrausgaben

(wiederkehrende Ausgaben ab 20 Mio. Franken bzw. Einmalausgaben ab 200 Mio. Franken)

	In Mio. Franken			
LFP: Legislaturfinanzplan n.q.: nicht quantifizierbar	LFP 2009	LFP 2010	LFP 2011	ab 2012
<b>Ordentliche Ausgaben</b>	<b>55</b>	<b>773</b>	<b>1'133</b>	<b>2'143</b>
Ergänzungsleistungen Familien		500	500	500
Teilrevision Arbeitslosenversicherung		23	23	23
Nationalstrassen-Netzbeschluss			≤360	≤360
3. Rhonekorrektur		25	25	25
Agrar-Freihandelsabkommen mit der EU				≤1'000
Beitrag an Bulgarien und Rumänien	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Beteiligung an Entschuldungsmassnahmen	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Energie (Aktionspläne)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Bahnreform 2				n.q.
ZEB 2				n.q.
<b>Ausserordentliche Ausgaben</b>		≤1'600		
Pensionskasse SBB		≤1'600		

### Mögliche Mehrausgaben

Der Legislaturfinanzplan listet eine grössere Zahl von Projekten auf, die in der politischen Diskussion stehen, teilweise auch als Geschäfte der Legislatur vorgemerkt sind, zum Zeitpunkt der Legislaturplanung aber noch zu wenig konkret waren für die Aufnahme ins Zahlenwerk.

Der Bundesrat beziffert die heute quantifizierbaren möglichen Mehrbelastungen auf 800 Mio. Franken (2010) bzw. über 1,1 Mrd. Franken (2011), wobei in diesen Beträgen die vom Nationalrat in der Frühjahrssession 2008 abgelehnte Flexibilisierung des Rentenalters enthalten ist (11. AHV-Revision, 160 Mio.). Unter den möglichen Mehrausgaben fällt eine *Vorlage für Ergänzungsleistungen für bedürftige Familien* am meisten ins Gewicht, die den Bund mit wiederkehrenden Zahlungen von geschätzten 500 Mio. Franken belasten würde. Die Vorlage wird derzeit in der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit behandelt; wann (und ob) sie ins Plenum gelangt, ist offen. Im Zusammenhang mit der Teilrevision des *Arbeitslosenversicherungsgesetzes* beantragt der Bundesrat, den Beitrag des Bundes an die Arbeitslosenversicherung zu erhöhen; dies würde zu wiederkehrenden Mehrausgaben von jährlich 23 Mio. Franken führen. Bei der Anpassung des *Nationalstrassen-Netzbeschlusses* geht es um eine auf dem Sachplan Verkehr (2006) gründende Erweiterung der Strassen von nationaler Bedeutung (Grundnetz), was für den Bund mit Zusatzkosten von 350 Mio. Franken jährlich verbunden sein könnte, sofern vom Bundesrat beschlossene Kompensationen nicht vorgenommen werden; eine Vernehmlassung soll 2008 stattfinden. Im Zusammenhang mit der geplanten *3. Rhonekorrektur* rechnet der Bundesrat mit wiederkehrenden Mehrbelastungen von 25 Mio. Franken. Verschiedene weitere denkbare Mehrbelastungen sind zurzeit nicht quantifizierbar (namentlich ein allfäll-

liger Kohäsionsbeitrag an die EU-Neumitglieder Bulgarien und Rumänien). Für die Zeit ab 2012 sind weitere, unter Umständen erhebliche Zusatzbelastungen denkbar (Bahnreform 2, ZEB 2, Agrarfreihandelsabkommen mit der EU). Im Rechnungsjahr 2010 drohen zudem ausserordentlichen Ausgaben von bis zu 1,6 Mrd. Franken; dies im Zusammenhang mit einer weiteren Sanierungsrunde der *SBB-Pensionskasse*.

### Einnahmen

Gute Konjunktur und Steuererhöhungen:  
Einnahmen + 3,5% pro Jahr

Auf der Einnahmenseite wird von einem ordentlichen Wachstum von 3,5 Prozent über den Zeitraum der Legislatur ausgegangen. Die Annahme gründet auf der unterstellten Wirtschaftsentwicklung, die weiterhin positiv verlaufen soll und entsprechend vor allem bei der direkten Bundessteuer zur Erwartung steigender Erträge führt. Weiter beeinflussen Steuererhöhungen die Einnahmenentwicklung: die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der IV (eingestellt ab 2010), die Erhöhung der LSVA und die ab 2008 erhobene CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Brennstoffen. Einnahmensenkend wirken sich die Sofortmassnahmen bei der Ehepaarbesteuerung aus (2010/2011) sowie der Ausgleich der Folgen der kalten Progression im Jahr 2006 mit Wirkung auf das Rechnungsjahr 2008. Ohne diese Massnahmen würde das durchschnittliche jährliche Einnahmenwachstum etwa der erwarteten Wirtschaftsentwicklung entsprechen (3,1%). Insgesamt wachsen die ordentlichen Einnahmen im Legislaturzeitraum um 6 Mrd. Franken (ordentliche Ausgaben knapp 7 Mrd.), von 58 Mrd. Franken auf 64 Mrd. Franken.

Starkes Wachstum der Erträge der direkten  
Bundessteuer

Bei der *direkten Bundessteuer* wird mit einem Einnahmenwachstum von durchschnittlich 5,6 Prozent pro Jahr gerechnet, mit Spitzen in den Jahren 2008 (7,8%) und 2009 (8,7%). Von einem starken Wachstum wird insbesondere bei den Erträgen der Gewinnsteuer der juristischen Personen ausgegangen (durchschnittlich 7,3% pro Jahr), wobei das Jahr 2008 (+20%) den Ausschlag für das starke Wachstum gibt. Trotz der Folgen des Ausgleichs des kalten Progression (-1 Mrd.) und Steuerausfällen im Zusammenhang mit den 2007 beschlossenen Sofortmassnahmen bei der Ehepaarbesteuerung (-600 Mio.) wird auch bei den natürlichen Personen ein überdurchschnittliches Wachstum der Steuererträge erwartet (4,1% pro Jahr).

Einnahmensprung der Mehrwertsteuer  
durch IV-Zusatzfinanzierung

Ein überdurchschnittliches Wachstum ist auch bei den Erträgen der *Mehrwertsteuer* geplant (4,9% pro Jahr). Die Mehrwertsteuer ist mit einem jährlichen Steueraufkommen von über 20 Mrd. Franken die wichtigste Einnahmenquelle des Bundes. Sie trägt rund ein Drittel zu den allgemeinen Bundesmitteln bei. Mehrwertsteuererträge fliessen zudem (via den Bundeshaushalt) an die AHV (Mehrwertsteuer-Prozent, jährlich bis zu 3 Mrd.), an die Krankenversicherungen (5 Prozent des nicht zweckgebundenen Mehrwertsteuerertrags, rund 900 Mio.), den FinöV-Fonds (Mehrwertsteuer-Promille) und, wie geplant, an die IV (rund 1,5 Mrd.). Letzteres führt zu einem Einnahmensprung bei der Mehrwertsteuer. Die geplante Mehrwertsteuerreform soll keinen nennenswerten Einfluss auf die Einnahmenentwicklung haben.

Höhere LSVA-Abgaben

Bei der *leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe* (LSVA) ist das Einnahmenwachstum mit durchschnittlich 4,8 Prozent im Jahr kräftig. Die Ursache ist eine Erhöhung der Abgabe in den Jahren 2008 (Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels) und 2009. Die Erträge der LSVA fliessen zu zwei Dritteln in den FinöV-Fonds (der Rest wird an die Kantone ausgeschüttet).

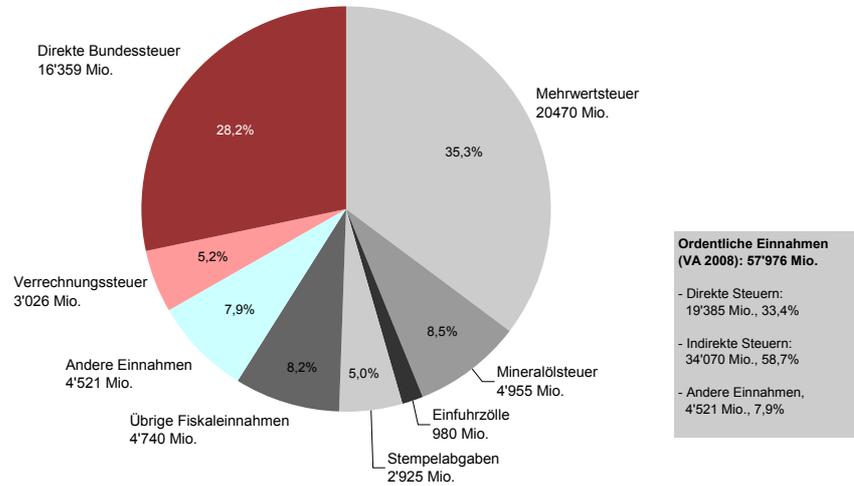
Einführung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf  
Brennstoffen

Seit 1. Januar 2008 wird die *CO<sub>2</sub>-Abgabe* auf fossilen Brennstoffen erhoben. Die entsprechenden Erträge in den Jahren 2008 und 2009 werden als ausserordentlich qualifiziert, weil aus technischen Gründen die Rückverteilung der Abgabe an die Bevölkerung (via Reduktion der Krankenkassenprämien) und an die Wirtschaft (proportional zur Lohnsumme) erst ab dem Jahr 2010 erfolgt und den Erträgen in den vorangehenden Jahren keine Ausgaben gegenüber stehen. Die ordentlichen Einnahmen ab 2010 betragen 230 Mio. Franken (2010) und 450 Mio. Franken (2011). Gemäss CO<sub>2</sub>-Gesetz muss der Abgabesatz angehoben werden, falls der CO<sub>2</sub>-Ausstoss im Jahr 2007 90 Prozent des Niveaus von 1990 übersteigt. Weil dieser Fall angenommen wird, ist im Legislativfinanzplan ein erhöhter Abgabesatz ab 2009 und ein entsprechender (verzögerter) Anstieg der Einnahmen aus der Abgabe zwischen 2010 und 2011 eingestellt.

*Ausserordentliche Einnahmen* sind im Legislaturzeitraum über die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe hinaus keine geplant.

Die Mehrwertsteuer ist die wichtigste Einnahmenquelle des Bundes. Es folgt die direkte Bundessteuer, die je hälftig von den juristischen Personen (Gewinnsteuer) und den natürlichen Personen (Einkommenssteuer) getragen wird.

### Struktur der Einnahmen (Voranschlag 2008)



### Neuverschuldung durch ausserordentlichen Zahlungsbedarf

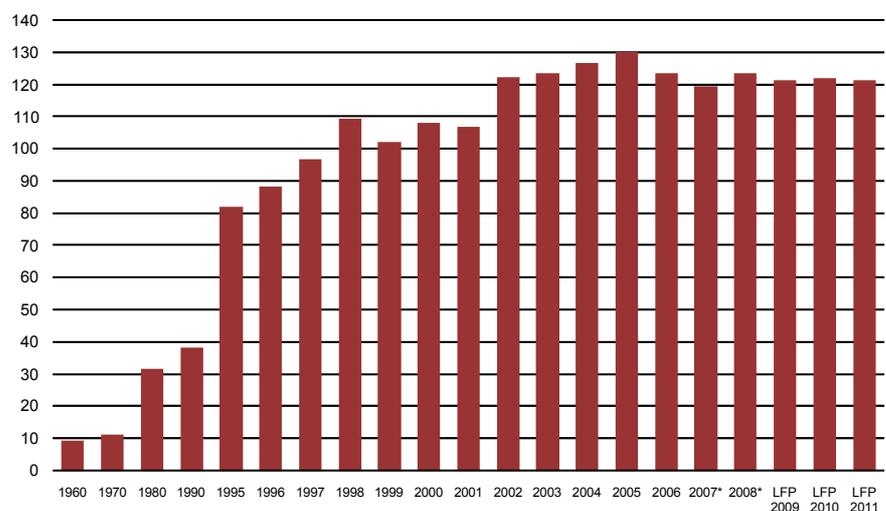
### Verschuldung

Es wurde auf den ausserordentlichen Zahlungsbedarf im Jahr 2008 verwiesen (siehe oben). Der ausserordentliche Zahlungsbedarf soll im Umfang von 4 Mrd. Franken über eine Neuverschuldung finanziert werden. Die Neuverschuldung erhöht die Bundesschuld auf 125 Mrd. Franken. Der Bundesrat will die Neuverschuldung bis 2011 wieder abtragen, um die Bundesschuld nominell stabil zu halten. Um dieses Ziel zu erreichen, sind zum einen ordentliche Überschüsse erforderlich, zum anderen zusätzliche Entlastungen aus der Aufgabenüberprüfung (1,8 Mrd.).

Die Bruttoschulden des Bundes haben sich seit 1990 verdreifacht. Nach einem Höchststand 2005 wurden die Schulden bis 2007 um 10 Mrd. abgebaut. 2008 steigen die Schulden wieder an. Ziel des Bundesrats ist eine nominelle Stabilisierung der Bundesverschuldung.

### Bruttoverschuldung des Bundes (1960–2011)

In Mrd. Franken; ohne Entlastungen durch Aufgabenüberprüfung



In den Schulden des Bundes sind die Schulden der Arbeitslosenversicherung enthalten (2006: 4,8 Mrd.), da sie vom Bund über Darlehen finanziert werden. Nicht enthalten sind die IV-Schulden. Sie werden vom AHV-Ausgleichsfonds getragen.

Die im Legislativfinanzplan aufgeführten Zahlen sind ab 2007 leicht zu tief, weil sich gemäss Medienmitteilung zur Rechnung 2007 statistische Korrekturen ergeben haben, die das Schuldeniveau um rund 1,6 Mrd. Franken nach oben setzen. Die Korrekturen wurden für die Legislativfinanzplanung noch nicht berücksichtigt. Der Schuldenstand für das Jahr 2007 wird korrigiert mit 121 Mrd. Franken angegeben. Die Bundesschuld erhöht sich 2008 entsprechend auf rund 125 Mrd. Franken.

Quelle: Staatsrechnung 2006, Legislativfinanzplan 2007-2011

## Finanzpolitische Projekte

### *Ergänzungsregel zur Schuldenbremse*

Die geplante Ergänzung der Schuldenbremse stopft ein wichtiges „Schulden-schlupfloch“ – ebenso wichtig oder noch wichtiger wäre eine schuldenbremsäquivalente Regelung für die staatlichen Sozialversicherungen

Wie das Rechnungsjahr 2008 zeigt, stellt die Schuldenbremse in ihrer heutigen Form keine Sicherheit gegen steigende Schulden dar; die Schulden des Bundes wachsen trotz Schuldenbremse weiter. Der Bundesrat will die Zusatzverschuldung 2008 zwar wieder abbauen, er ist dazu aber nicht verpflichtet. Die Schuldenbremse kennt für ausserordentliche Ausgaben eine Ausnahme, die es gestattet, solche Ausgaben zu tätigen ohne Folgen für den ordentlichen Haushalt. Kann der ausserordentliche Zahlungsbedarf nicht durch Überschüsse der ordentlichen Rechnung gedeckt werden und stehen keine (oder zu geringe) ausserordentliche Einnahmen zur Verfügung, bleibt zur Finanzierung des Zahlungsbedarfs nur die Schuldenaufnahme. Um dem Vorgehen bei ausserordentlichen Transaktionen einen verbindlichen Rahmen zu setzen und eine neuerliche (bleibende) Verschuldung des Bundes durch ausserordentliche Vorgänge zu verhindern, plant der Bundesrat eine Ergänzung zur Schuldenbremse. Das Eidg. Finanzdepartement erarbeitet derzeit einen Vorschlag, der in der ersten Hälfte 2008 zur Vernehmlassung gelangen soll. Der Vorschlag sieht im Grundkonzept die Schaffung eines Amortisationskontos vor, dem sämtliche ausserordentlichen Ausgaben und Einnahmen belastet bzw. gutgeschrieben würden, wobei Fehlbeträge in einem bestimmten Zeitraum – die Regel soll gemäss Legislaturfinanzplan „konjunkturverträglich und flexibel“ sein – durch ordentliche Überschüsse ausgeglichen werden müssten. Finanzierungslücken der Sozialversicherungen würden auch von einer ergänzten Schuldenbremse nicht erfasst.

### *Systematische Überprüfung der Bundesaufgaben*

Nachhaltige Ausgabenentwicklung durch  
Strukturenreformen

Die systematische und umfassende Überprüfung der Bundesaufgaben ist der Inhalt eines strategischen Projekts, das der Bundesrat im August 2005 beschlossen hat. Ziel des Projekts ist die nachhaltige Begrenzung des Ausgabenwachstums. Die Bundesausgaben sollen sich unter Einschluss der Sozialversicherungen nicht stärker als die Wirtschaft entwickeln, d.h. nach Vorgabe des Bundesrats im Mittel um 3,0 Prozent im Jahr (bzw. neu: 3,1 %). Weil die Ausgabenentwicklung heute höher liegt, soll die Ausgaben- und Aufgabenstruktur des Bundes im Rahmen einer Prioritätensetzung gestrafft werden, wobei Wachstum und Wohlfahrt als Orientierungspunkte im Vordergrund stehen. Die Prioritätensetzung erfolgt auf Grundlage eines Katalogs der Aufgabengebiete des Bundes (Aufgabenportfolio). Als Resultate sind konkrete (strukturelle) Reformen geplant, die aus einem breit abgestützten Aktionsplan hervorgehen sollen.

Die neuen Grundsatzentscheide vom April  
2008

Nachdem es lange Zeit unklar war, wie es mit dem Projekt der Aufgabenüberprüfung weiter geht,<sup>3</sup> hat der Bundesrat vor kurzem, am 9. April 2008, neue Grundsatzentscheide gefasst. Diesen zufolge soll die Aufgabenüberprüfung neu mit zwei Geschwindigkeiten geführt werden. Für alle Aufgabengebiete mit Ausnahme der AHV gilt der alte Zeithorizont von 2015. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen ausgabenseitige Korrekturen von 2,3 Mrd. Franken vorgenommen werden. Für die AHV wurde der Zeithorizont erstreckt. Bis 2020 sollen Korrekturen von 3 Mrd. Franken erfolgen. Die Korrekturen betragen zusammen 5,3 Mrd. Franken. Die ursprüngliche Vorgabe sah Korrekturen von 8 Mrd. Franken vor.

Veränderte Finanzprognosen der AHV –  
Korrekturbedarf verschiebt sich nach  
hinten

Die Reduktion ergibt sich aus den veränderten Finanzprognosen der AHV. Während ursprünglich von AHV-Defiziten im Zeitraum bis 2015 ausgegangen wurde – Finanzierungslücken der staatlichen Sozialversicherungen werden in die Aufgabenüberprüfung einbezogen – haben sich die Defizite unter anderem aufgrund der Überweisung der Erlöse der überschüssigen Nationalbankgoldreserven im Jahr 2007 (7 Mrd.) zeitlich nach hinten verschoben. Mit Defiziten wird neu erst ab 2015 gerechnet, wobei Planungen des Bundesamts für Sozialversicherungen davon ausgehen, dass die AHV-Finanzierungslücke im Jahr 2020 3 Mrd. Franken, im Jahr 2025 8 Mrd. Franken betragen wird. Aufgrund der veränderten Finanzprognosen wurde der Zeithorizont der Aufgabenüberprüfung bei der

<sup>3</sup> Vgl. *economiesuisse*, „dossierpolitik“, Voranschlag 2008, S. 7 und 9 f.:  
[http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/dosspol\\_voranschlag-2008\\_20071106.pdf](http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/dosspol_voranschlag-2008_20071106.pdf)

- Zusatzbericht mit konkreten Massnahmenvorschlägen
- AHV erstreckt und der nominelle Korrekturbedarf gesamthaft angepasst bzw. zweigeteilt (2015/2020).
- Die Zielwachstumsrate der Bundesausgaben beträgt neu 3,1 Prozent. In diesem Umfang dürfen die Ausgaben bis 2015 jährlich wachsen. Verglichen mit dem geschätzten Trendwachstum ohne Korrekturen ergibt sich ein Korrekturbedarf der Ausgaben von 2,3 Mrd. Franken (ohne AHV). Der Korrekturbedarf wird auf die Aufgabengebiete verteilt, wobei Einzelbereiche von der Aufgabenüberprüfung ausgenommen bleiben, namhaftestes Beispiel die IV. Der Bundesrat macht in den jüngsten Beschlüssen auch Vorschläge, wie die Korrekturen im Einzelnen umgesetzt werden können. Die Departemente werden die Vorschläge bis zum Herbst 2008 prüfen, worauf der erwähnte Aktionsplan erstellt wird. Der Aktionsplan soll mit den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen diskutiert werden. Was weiter folgt, ist vorerst offen.<sup>4</sup>
- Erste Korrekturen 2010/2011
- Auf den Legislaturzeitraum bezogen, sollen Korrekturen der Aufgabenüberprüfung erstmals in den Jahren 2010 und 2011 greifen. Die Korrekturen werden in der „Abbauvorgabe“ quantifiziert. Weil aktuell noch offen ist, auf welchem Weg die Abbauvorgabe erreicht werden kann, werden die Korrekturbeträge im Legislativfinanzplan „unter dem Strich“ geführt, d.h. unter dem Ergebnis der ordentlichen Finanzierungsrechnung (siehe oben). Für die Abbauvorgabe des Jahres 2010 hält der Legislativfinanzplan fest, dass der ursprünglich anvisierte Betrag von 1,2 Mrd. auf die Hälfte gekürzt wurde. Grund für die Kürzung sei keine Abkehr von der Zielsetzung der Aufgabenüberprüfung. Vielmehr hätten die mittlerweile angelaufenen Arbeiten gezeigt, dass die angestrebten strukturellen Reformen einer längeren Vorlaufzeit bedürften.

#### **Welche Bundesausgaben sind überhaupt steuerbar?** (kurzfristig bzw. durch die Finanzpolitik)

Ein Problem der Finanzpolitik des Bundes stellt die schlechte Steuerbarkeit vieler Ausgaben dar. Der Bundeshaushalt ist ein ausgesprochener Transferhaushalt, d.h. ein Grossteil der Einnahmen des Bundes wird für spezifische Zwecke und an spezifische Empfänger (extern) weitergeleitet. 2008 beträgt der Anteil des Transferaufwands am gesamten ordentlichen Aufwand 72 Prozent. Zum Transferaufwand zählen die Anteile Dritter an den Bundeserträgen (Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen, MWST-Prozent für AHV, Rückerstattung CO<sub>2</sub>-Abgabe), die Beiträge des Bundes an die Sozialversicherungen (namentlich an die AHV und die IV) und Beiträge an Dritte (Ausgleichsgefässe der NFA, Pflichtbeiträge an internationale Organisationen u.v.a.). Alle diese Aufwandgruppen wachsen in der aktuellen Legislatur überproportional (zusammen im Schnitt um 4,8% jährlich), während der Eigenaufwand des Bundes (Personalaufwand, Sach- und Betriebsaufwand wie Nationalstrassenunterhalt, Rüstung) real etwa gleich bleibt (1,7 Prozent pro Jahr). Merkmal vieler Transferaufwendungen ist die eingeschränkte oder kurzfristig nicht gegebene Steuerbarkeit. Aufwendungen wie die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen (direkte Bundessteuer, LSVA), die Sozialversicherungsbeiträge des Bundes oder die Weiterleitung der Einnahmen aus der Spielbankenabgabe an den AHV-Ausgleichsfonds sind durch gesetzliche Vorgaben bestimmt („gebundene“ Ausgaben). Sie können ebenso wie der Zinsaufwand des Bundes, wenn überhaupt, nur mit (grosser) Vorlaufzeit beeinflusst werden, auf dem Weg der Gesetzänderung. Wie gross der relative Anteil der effektiv steuerbaren Ausgaben ist, ist im Detail schwer zu sagen und hängt auch von der Beurteilung ab; so sind z.B. Ausgaben im Zusammenhang mit zweckgebundenen Einnahmen und Spezialfinanzierungen im Rahmen des Voranschlags prinzipiell steuerbar (z.B. die jährlichen Einlagen des Bundes in den FinöV-bzw. den Infrastrukturfonds), von dieser Kompetenz wurde in der parlamentarischen Praxis bisher aber nur zurückhaltend Gebrauch gemacht (z. B. beim Entlastungsprogramm 2003). Umgekehrt kann auch der Personalaufwand des Bundes, der grundsätzlich variabel ist, als zumindest kurzfristig wenig steuerbar betrachtet werden. Der Anteil der ungebundenen Ausgaben, d.h. der Ausgaben, bei denen das Parlament im Rahmen der Voranschlagsbeschlüsse über „echten“ Handlungsspielraum verfügt, dürfte insgesamt unter 50 Prozent liegen. Um den finanzpolitischen Handlungsspielraum nicht weiter zu verengen, hat sich der Bundesrat gegen zusätzliche Ausgabenbindungen, wie sie z.B. im Zusammenhang mit Teilen der Forschungs- und Bildungsausgaben gefordert wurden, ausgesprochen.

<sup>4</sup> Für Details siehe EFD-Medienmitteilung vom 9. April 2008:  
<http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?msg-id=18207&lang=de>

Mehr als 50 Prozent der Ausgaben des Bundes sind kurzfristig wenig oder nicht steuerbar. Der Anteil der gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben steigt seit längerem. Die geplante IV-Zusatzfinanzierung schafft eine neue Ausgabenbindung (1,5 Mrd.). Schon heute fliessen 25 Prozent der Bundesausgaben aufgrund von Regelbindungen automatisch in den Sozialbereich. Unter dem Ausgabendeckel der Schuldenbremse schränken Ausgabenbindungen die freie Mittelverwendung ein. Für Budgetkürzungen sind vor allem die wenig gebundenen Bereiche prädestiniert (Bildung und Forschung, Verkehr, Landesverteidigung, Entwicklungshilfe). Längerfristig droht ein ungesunder Verdrängungsprozess, der entweder gesetzliche Änderungen nötig macht – die Anpassung und/oder die Aufhebung von Regelbindungen – oder Strukturreformen (namentlich ein verlangsamtes Wachstum der Sozialausgaben).

#### Ausgabenbindungen im Voranschlag 2008

In Mio. Franken	Voranschlag 2008	Anteil in Prozent
Ordentliche Ausgaben	56'854	100,0
Durchlaufposten	6'177	10,9
Lenkungsabgaben (ohne CO <sub>2</sub> -Abgabe)	132	0,2
Beiträge an Sozialversicherungen	13'502	23,7
NFA-Ausgleichsgefäss	2'724	4,8
Passivzinsen	3'971	7,0
Allgemeine Strassenbeiträge	360	0,6
Personal	4'616	8,1
Diverse gebundene Ausgaben (FinöV, Debitorenverluste, Militärversicherung)	1'943	3,4
Total Ausgabenbindungen	33'425	58,8

Durchlaufposten: Steuern und Abgaben, die dem Bund nicht zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen (Kantonsanteile an Bundeserträgen, Mehrwertsteuerprozent für die AHV, Spielbankenabgabe für die AHV).

Quelle: EFV, Grundlagen des Haushaltführung des Bundes (ergänzte Version 2008)

Dünne Luft und prekäre Balance – neue Defizite drohen

#### Die Position von economistesuisse

Der Bundesrat räumt die Vorbehalte im Bericht zur Legislaturfinanzplanung 2007–2011 gleich selbst ein: „Auf den ersten Blick gewährt der unterbreitete Legislaturfinanzplan eine erfreuliche Aussicht für den Bundeshaushalt in den nächsten Jahren.“ Auf den zweiten Blick – bei „genauerem Hinsehen“ – zeigen sich die Gefahren. Die Finanzpolitik des Bundes eben erst den Niederungen jahrelanger Defizite entronnen mit Hilfe zweier Entlastungsprogramme und der guten Konjunktur – gleicht aktuell und auf absehbare Zeit einem Hochseilakt: Die Luft ist dünn, die Balance prekär, der erneute Absturz – neue Defizite und weitere Schulden – eine reale Gefahr.

Eine vorsichtige Einnahmenplanung als Sicherheit gegen konjunkturelle Unwägbarkeiten

Einnahmenseitig stellt sich die Konjunktur als grosses Fragezeichen dar. Der Finanzplan rechnet vor allem bei der direkten Bundessteuer mit weiterhin kräftig steigenden Einnahmen, gestützt auf „vorsichtig optimistische“ Annahmen zum Konjunkturverlauf. Sollten diese Annahmen deutlich unterlaufen werden, ist es absehbar, dass die Einnahmenziele nicht erreicht werden können. „Eine stärkere konjunkturelle Abkühlung hätte spürbare negative Auswirkungen auf die Haushaltentwicklung“, hält der Bundesrat fest. In diesem Zusammenhang stimmt bereits das Jahr 2008 bedenklich, wo vor allem bei der Gewinnsteuer mit einem hohen Ertragszuwachs von plus 20 Prozent gerechnet wird. Die aktuellen Entwicklungen namentlich an den Finanzmärkten geben zu Zweifeln Anlass, ob dieses Ziel erreicht werden kann. Die Folgen – Einnahmen unter Plan – wären 2009 spürbar. Dass die Einnahmenplanung chronisch unsicher ist und kräftige Ausschläge nach oben und unten selbst im Horizont einer Jahresplanung nicht immer vorausgesehen werden können, ist kaum zu ändern. Warum aber gerade bei der Mehrjahresplanung nicht stärker nach dem Vorsichtsprinzip verfahren wird – ein Vorschlag, der auch schon im Parlament gemacht wurde (Motion Lauri, 04.3722) –, sollte eine vertiefte Überlegung wert sein. Eine stärkere Gewichtung der Vorsicht gegenüber dem Optimismus bei der Festlegung der volkswirtschaftlichen Eckwerte hätte einnahmenseitig und im Ergebnis zweifellos zu einem anderen Bild geführt (nämlich einem bezüglich Überschüssen weniger optimistischen). Mit positiven Überraschungen als Resultat einer vorsichtigen Einnahmenplanung ist erfahrungsgemäss gut zu leben. Das Umgekehrte stellt sich verhängnisvoller dar: sachpolitische Beschlüsse, die auf der Annahme anhaltend guter Abschlüsse und entsprechend voller Kassen beruhen. Eine solche Politik erscheint weder finanzpolitisch nachhaltig, noch sachpolitisch zielführend (was sich unter anderem daran zeigt, dass Kürzungen nach „Notrecht“ wie geschehen unter den Entlastungsprogrammen gemeinhin unter erheblicher Kritik stehen). Eine konjunkturelle Abkühlung brächte unter den gegebenen Parametern das Legislaturziel der nominellen Schuldenstabilisierung ernsthaft in Gefahr, wobei „Abkühlung“ nur schon

heisst: ein nominelles Wirtschaftswachstum von weniger als der angepeilten 3,0 Prozent. Zudem verschöbe sich das prekäre Haushaltgleichgewicht in Richtung neuer Defizite, aus dünnen Überschusspolstern, namentlich in den Jahren 2010 und 2011, würden leicht wieder Fehlbeträge. Die Spielräume sind eng.

Kein Raum für neue Aufgaben und Ausgaben – Kompensationen wären zwingend

Gleiches gilt für die Ausgaben. Die heute geplanten Ausgaben werden knapp finanziert, Ausgabenbeschlüsse darüber hinaus würden die heikle Balance rasch aus dem Gleichgewicht bringen. Mehrbelastungen, wie vom Bundesrat in grösserer Zahl als Möglichkeiten genannt, finden auf diesen Grundlagen keinen Platz oder müssten klarerweise durch Abstriche beim Bestehenden bzw. Geplanten kompensiert und finanziert werden. Das Ausgabenwachstumsziel, das sich der Bundesrat gesetzt hat – Ausgaben entwickeln sich analog der Wirtschaft, d.h. gemäss Bundesrat dürfen sie um 3,0 Prozent jährlich wachsen – kann nur schon auf Grundlage der heutigen Planung nicht erreicht werden. Selbst unter Anrechnung der Abbauvorgabe (2010/2011) liegt das Ausgabenwachstum immer noch bei durchschnittlich 3,2 Prozent und damit höher als das prognostizierte Wirtschaftswachstum.

Möglichst konsolidierte Rechnung für mehr Transparenz – Verzicht auf neue Ausgabenbindungen

Dass die geplante IV-Zusatzfinanzierung und andere Steuer- und Abgabenerhöhungen massgeblich zum hohen Ausgabenwachstum beitragen, trifft zu, sagt aber letztlich wenig aus, weil „Durchlaufposten“ wie diese für den Bundeshaushalt ebenso charakteristisch sind wie viele andere Ausgaben, die mit ebensolchem Recht unter dem Titel „Durchlaufposten“ und „Sonderfaktoren“ laufen könnten (namentlich, weil sie ebenso gesetzlich festgelegt und zweckgebunden sind und daher von der Finanzpolitik nur schlecht oder überhaupt nicht beeinflusst werden können, wie beispielsweise der über die Tabaksteuer teilfinanzierte AHV-Anteil des Bundes oder die aus der LSVA und anderen Abgaben finanzierte Bundeseinlage in den FinöV-Fonds). Wollte man alle diese Faktoren ausscheiden und den Bundeshaushalt auf seinen „Kern“ reduzieren – nur „freie“, ungebundene Ausgaben, die aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert werden – bliebe nicht die Hälfte des Bundeshaushalts übrig. Eine solche Sicht würde nicht nur dem Transfer-Charakter des Bundeshaushalts nicht entsprechen, sie würde auch der Transparenz schaden, indem die Bundesfinanzpolitik noch stärker als heute segmentiert und in Kassen und Fonds aufgeteilt würde. Die Gefahr, dass auf diesem Weg Steuererhöhungen „vergessen“ gingen, weil sie nicht mehr in der Bundesrechnung, sondern nur noch in Einzelrechnungen figurierten (bei der IV, beim FinöV-Fonds usw.), wäre real und erheblich. Schliesslich, und zentral, würde zur Verschleierung der im Bundeshaushalt ablaufenden Verdrängungsprozesse beigetragen, weil gerade die auf Kosten der ungebundenen Aufgaben stark expandierenden gebundenen Bereiche, namentlich der Sozialbereich, nur noch fragmentarisch in Erscheinung treten würden. Nur eine möglichst konsolidierte Sicht kann die Grundlage für eine wirksame, auf Nachhaltigkeit angelegte Finanzpolitik schaffen, wobei zu begrüssen ist, dass der Bundesrat per Rechnung 2009 (Publikation 2010) verstärkte Anstrengungen in diese Richtung unternehmen will (Konsolidierung des „Stammhauses“ Bund, der Sonderrechnungen, der dezentralen Verwaltungseinheiten, nicht aber der staatlichen Sozialversicherungen, was zu wünschen wäre). Mit Blick auf die Problematik der kurzfristig nicht steuerbaren, gebundenen Ausgaben für den Bundeshaushalt sollte die Forderung erhoben werden, von neuen Ausgabenbindungen künftig abzusehen, bestehende Ausgabenbindungen zu prüfen und vorhandene Spielräume auszuloten.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Die im Zusammenhang mit der geplanten Ergänzung um ausserordentliche Vorgänge aktuell wieder diskutierte Frage der Schuldenbremse stellt sich letztlich auch in diesem Kontext (d.h. der gebundenen Ausgaben). Wenn Ausgabenbindungen dazu führen, dass ein Bereich bei der Mittelzuteilung systematisch bevorzugt wird – etwa der Sozialbereich –, wäre zu fragen, inwieweit die Ausgabenbindungen beibehalten werden können bzw. inwieweit es nicht sinnvoll wäre, einer allfällig dynamischen Ausgabenentwicklung im Sinne der Gesamtheit der Bundesaufgaben und eines ausgewogenen Finanzierungsverhältnisses (präventiv) Grenzen zu setzen. Der Vorschlag der Einführung einer schuldenbremsäquivalenten Regelung für die staatlichen Sozialversicherungen, wie er schon vorgebracht wurde, sollte sachgerecht an erster Stelle vor dem Hintergrund der bei diesen Versicherungen stattfindenden (IV, ALV) oder drohenden (AHV, EO) Verschuldungsentwicklungen und damit der nachhaltigen Sicherung dieser Institutionen diskutiert werden. Der Vorschlag ist aber zweifellos auch für den Bundeshaushalt relevant, weil ein weiter sich festigender Verdrängungsprozess der übrigen Aufgabengebiete durch die Soziale Wohlfahrt aufgrund von laufend steigenden Bundesbeiträgen unbedingt vermieden werden muss. economiesuisse wird sich später zu dieser Frage äussern.

Zwingende Umsetzung der Abbauvorgabe;  
rasche Inangriffnahme von  
Strukturreformen

Die Umsetzung der Abbauvorgabe – der für 2010/2011 geplanten Entlastung aus der bundesrätlichen Aufgabenüberprüfung – ist zwingend, damit wenigstens das Ziel der nominellen Schuldenstabilisierung erreicht werden kann. Die Tatsache, dass die Abbauvorgabe lediglich „unter dem Strich“ geführt wird, stellt sich in diesem Licht als unbefriedigend dar und ist wohl hauptsächlich dem Umstand zu schulden, dass der Bundesrat bis zu den jüngsten Beschlüssen vom April nicht gewusst hat, wie er bei der Aufgabenüberprüfung vorwärts machen soll. Dass dieses vom Bundesrat selbst als strategisch und prioritär bezeichnete Projekt praktisch zwei Jahre in der Warteschlange gesteckt hat, ist bedenklich und stellt der politischen Glaubwürdigkeit des Bundesrats einen zweifelhaften Ausweis aus. Dass die „angestrebten strukturellen Reformen einer längeren Vorlaufzeit bedürfen“, wie es im Legislaturfinanzplan heisst, kann nicht von der Aufgabe entbinden, die Reformen irgendwann anzupacken und die notwendigen Grundsatzbeschlüsse zu fassen – im Gegenteil. Auf welchem Feld die Hauptreformen stattfinden müssen, sollte dabei klar sein: bei den staatlichen Sozialversicherungen, deren reale oder absehbare Finanzierungslücken ja auch explizit in die Übungsanlage der Aufgabenüberprüfung einbezogen wurden.

Revidierte Aufgabenüberprüfung ent-  
täuscht – Korrekturen bei der IV  
erforderlich

Die jüngsten Beschlüsse des Bundesrats zur Aufgabenüberprüfung nehmen sich vor diesem Hintergrund mehr enttäuschend als erfreulich aus. Erfreulich, weil sich der Bundesrat durchringen konnte, mit dem Projekt überhaupt weiterzumachen und endlich konkreter zu werden. Enttäuschend, weil mit Bezug auf die beschlossenen Korrekturen offensichtlich der kleinste gemeinsame Nenner richtungsweisend war. Wie auf diesen Grundlagen namhafte Entlastungen möglich sind und die Projektziele erreicht werden können – nachhaltige Ausgabenbegrenzung und Schaffung von Spielräumen – erscheint schleierhaft. Auch von der angestrebten Priorisierung der Bundesaufgaben nach den Gesichtspunkten Wachstum und Wohlfahrt ist bis jetzt (zu) wenig in Sicht. Die Verdrängung der übrigen Aufgaben des Bundes durch die Soziale Wohlfahrt geht weiter. Bis zum Zeitpunkt, da tatsächlich konkrete Massnahmen greifen, wird absehbar noch viel Zeit verstreichen. Die Gefahr, dass die – sachlich an sich begründbare – Verlängerung des zeitlichen Horizonts bei der AHV im Endeffekte vor allem zu einem Hinausschieben von Massnahmen führt, ist real. Die gänzliche Ausklammerung der IV muss schliesslich in Anbetracht der ab 2016 erneut drohenden Defizite wohl früher oder später rückgängig gemacht werden.

Festhalten am ursprünglichen  
Korrekturbedarf

Zieht man die ursprünglichen Planungen und Szenarien des Bundesrats zur Aufgabenüberprüfung heran, braucht es bis 2015 ausgabenseitige Korrekturen von 8 Mrd. Franken, um das gesetzte Ausgabenwachstumsziel zu erreichen. Unter der neuen Projektanlage, unter Ausklammerung der AHV, sind es noch ausgabenseitige Korrekturen von 2.3 Mrd. Franken. Trifft der Fall ein, dass das Wirtschaftswachstum tiefer als angenommen liegt (unter 3% pro Jahr), würde das beschlossene Ausgabenwachstum mit 3 Prozent (oder neu 3,1%) zu hoch ausfallen und das Ziel der Staatsquotenstabilisierung würde verfehlt. Ob der Korrekturbedarf in diesem Fall nach oben angepasst würde, lässt der Bundesrat offen. Selbst unter günstigsten Bedingungen stellen Korrekturen von 2,3 Mrd. jedenfalls das absolute Minimum dar. In der Medienmitteilung zur revidierten Aufgabenüberprüfung hat economiesuisse deshalb gefordert, dass an der ursprünglichen Abbauvorgabe von 8 Mrd. Franken festgehalten wird.<sup>6</sup>

Beschränkung der Ausgabenentwicklung  
auf die Teuerung schafft neue Spielräume  
und Wachstumsmöglichkeiten

Dass die Vorgaben und Ziele der Aufgabenüberprüfung zwar richtig sind, letztlich aber nicht mehr als Mindestanforderungen darstellen können, zeigt der Legislaturfinanzplan. Bei einem Ausgabenwachstum von drei (und mehr) Prozent wird kein finanzieller Spielraum geschaffen, weder für neue Aufgaben, noch für Standort- und Wachstumsreformen. Sollen echte Spielräume entstehen, muss der Haushalt zusätzlich entlastet werden, was mit Blick auf die heutigen und absehbaren Ausgabenvolumen, aber auch unter Wachstumsgesichtspunkten, am wirksamsten durch Reformen im Sozialbereich geschehen kann. Als Ausgabenregel drängt sich ferner weniger das Wirtschaftswachstum auf, sondern die Teuerung. Eine vorsichtige Ausgabenentwicklung, die die Teuerung als Massstab nimmt, wird von der Wirtschaft seit langem gefordert und wurde auch im Parlament wiederholt bestä-

6

[http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/MM\\_aufgabeneuberpruefung\\_20080409.pdf](http://www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/MM_aufgabeneuberpruefung_20080409.pdf)

tigt (Motionen Merz/Walker 02.3573/02.3579, Schweiger 04.3518, Lauri 05.3287). Ein in diesem Sinn zusätzliches Masshalten bei der Ausgabenentwicklung würde der finanzpolitischen Weitsicht entsprechen, die der Bundesrat mit Blick auf die – in seiner eigenen Diktion „düsteren“ – Aussichten mittel- und langfristig in der abschliessenden Würdigung des Legislaturfinanzplans einfordert.

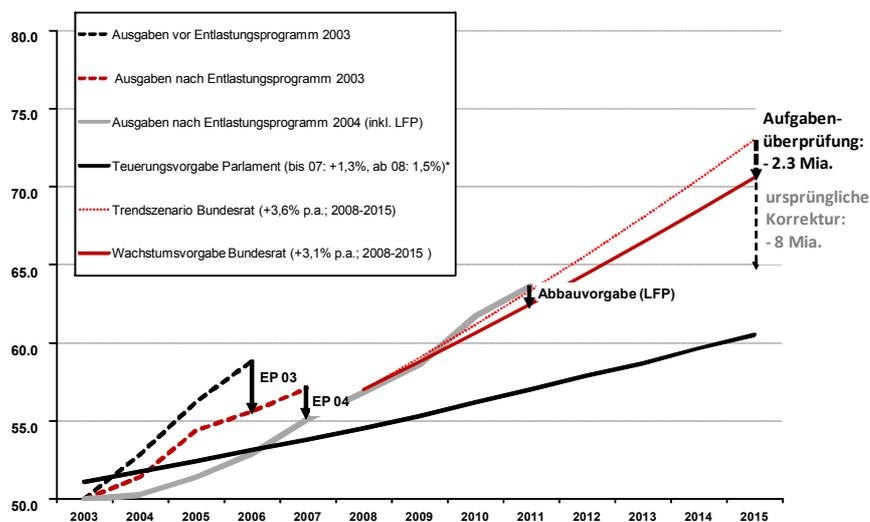
Die Grafik zeigt die Entwicklung der Bundesausgaben zwischen 2003 und 2015 sowie Szenarien dazu.

Die beiden Entlastungsprogramme EP 03 und EP 04 haben den ab 2003 überschüssenden Ausgabenpfad auf ein deutlich tieferes Niveau zurückgebracht. Nach Korrekturen von insgesamt 5 Mrd. Franken lagen die Ausgaben 2007 recht nahe an der Vorgabe des Parlaments, das Ausgabenwachstum auf die Teuerung zu beschränken. Seither wachsen die Ausgaben wieder deutlich stärker.

Der Bundesrat will die Ausgabenentwicklung am Wirtschaftswachstum orientieren (Stabilisierung der Staatsquote) und hat zu diesem Zweck eine Zielmarke von 3,1 Prozent gesetzt. Um die Marke zu erreichen, sind bis zum Ende der Legislatur Zusatzanstrengungen erforderlich (Abbauvorgabe: 1,8 Mrd.). Mit Blick auf die Trendentwicklung plant der Bundesrat zudem bis 2015 weitere Korrekturen im Rahmen des Projekts der Aufgabenüberprüfung.

Echte Spielräume kann aus Sicht der Wirtschaft nur die Teuerungsvorgabe schaffen. Sie würde das Ausgabenwachstum massgeblich zurückführen und für eine nachhaltige Haushaltentwicklung sorgen.

### Entwicklung der Ausgaben im Bundeshaushalt (2003-2015) In Mrd. Franken; Ausgabenüberprüfung bis 2015 (ohne AHV)



Quellen: Staatsrechnungen; Voranschlag 07/08; Legislaturfinanzplan 2007-2011; Aufgabenüberprüfung: EFD-Medienmitteilungen vom 26.04.06, 29.11.06, 9.04.2008

\* Basis: Motion Merz/Walker (Referenzpunkt = Voranschlag 2003)

Rückfragen:  
frank.marty@economiesuisse.ch