



12 / 2016

Bundesfinanzen 2017 bis 2020: Herausforderungen unverändert hoch

15.11.2016

Das Wichtigste in Kürze

Die Finanzpolitik bleibt unverändert eine der grössten Herausforderungen der laufenden 50. Legislatur des Bundes. In der kommenden Wintersession muss das Parlament den Voranschlag (Budget) für das kommende Haushaltsjahr 2017 beschliessen. Themen in diesem Zusammenhang sind das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 und die Frage, ob ein Teil der erwarteten hohen Mehrausgaben im Asylbereich im ausserordentlichen Haushalt verbucht werden soll. Das Stabilisierungsprogramm wird gegenwärtig im Parlament beraten. Es wird wohl nur mit Abstrichen umgesetzt werden. Auch beim beantragten ausserordentlichen Zahlungsbedarf zeichnet sich Zurückhaltung ab. Die Verabschiedung eines schuldenbremskonformen Budgets wird unter diesen Bedingungen schwieriger als auch schon.

Mindestens bis zum Ende der Legislatur bleibt der Bundeshaushalt unausgeglichen. Die Fehlbeträge erreichen nach dem heutigen Stand die Marke von 2 Milliarden Franken. Allein bei der Reform der Altersvorsorge 2020 können dem Bund dauerhafte Mehrbelastungen von bis zu 1 Milliarde Franken entstehen. Fehlbeträge in dieser Grössenordnung sind gemäss Schuldenbremse nicht erlaubt. Sie müssen bereinigt werden – notfalls mit einem weiteren Stabilisierungsprogramm.

Position economiesuisse

- Der Voranschlag 2017 ist im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen der Schuldenbremse in der Wintersession zu beschliessen.
- Auch das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 ist rasch zu beschliessen. Weitere für den Haushaltsausgleich ab 2018 erforderliche Massnahmen sind zu unterstützen.
- Bis zur Stabilisierung des Haushalts sollte auf Mehrbelastungen für den Bund durch neue Aufgaben und Aufgabenintensivierungen konsequent verzichtet werden.

- Bei der Reform «Altersvorsorge 2020» sind Lösungen zu wählen, die keinen Ausbau der AHV und andere massive Zusatzbelastungen für den Bund beinhalten.
- Um finanzpolitischen Spielraum zurückzugewinnen, müssen neue Ausgabenbindungen in Zukunft vermieden werden. Bestehende Ausgabenbindungen sind zu überprüfen und – wo immer möglich – abzuschwächen oder aufzuheben.
- Die Schuldenbremse ist unverändert beizubehalten. Anpassungen lehnt die Wirtschaft ab.

Bundesfinanzen 2017 bis 2020: Überblick

→ Wichtig für das Bundesbudget 2017 ist das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019. Zudem schlägt der Bundesrat vor, einen Teil der steigenden Asylkosten im ausserordentlichen Haushalt zu verbuchen. Ab 2018 schreibt der Bund rote Zahlen.

Die Ausgangslage

Die Finanzen gehören zu den aktuell grössten Herausforderungen der Bundespolitik. Das zeigt sich am Voranschlag (Budget) für das kommende Haushaltsjahr. Der Voranschlag ist zwar schuldenbremskonform. Jedoch nur unter Bedingungen – und das auch nur knapp.

Erste Bedingung ist, dass das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 für den Bundeshaushalt, das derzeit im Parlament beraten wird, im geplanten Umfang beschlossen wird. Für 2017 geht es um Massnahmen von 800 Millionen Franken, die den Bundeshaushalt entlasten sollen. Nach dem aktuellen Stand der Beratung kann das Stabilisierungsprogramm nur mit Abstrichen umgesetzt werden. Zweitens schlägt der Bundesrat vor, einen Teil der geplanten hohen Mehrausgaben im Asylbereich als ausserordentlichen Zahlungsbedarf zu behandeln. Es geht um 400 Millionen Franken. Um diesen Betrag erhöht sich der finanzielle Spielraum für die übrigen Ausgaben. Der Bundesrat ruft dieses Verfahren seit 2011 zum ersten Mal wieder an. Ob das Parlament ihm folgt, ist unsicher.

Würde das Stabilisierungsprogramm nur mit Abstrichen umgesetzt, und würden die gesamten Mehrkosten des Asylbereichs im ordentlichen Haushalt verbucht, hätte dies Folgen für den Voranschlag. Ohne weitere Massnahmen könnten die Vorgaben der Schuldenbremse kaum mehr eingehalten werden. Korrekturen von mehreren Hundert Millionen Franken könnten in den Budgetberatungen im Dezember noch nötig werden.

Für die auf den Voranschlag folgenden Haushaltsjahre 2018 bis 2020 sieht der Finanzplan durchgängig Fehlbeträge vor. Die Defizite erreichen 2019 fast die Marke von 2 Milliarden Franken. Für den Abbau der Fehlbeträge hat der Bundesrat ein weiteres Massnahmenprogramm angekündigt.

→ 2017 gibt der Bund mehr aus als er einnimmt. Die leicht unterdurchschnittliche Konjunktur erlaubt jedoch ein Defizit.

Voranschlag 2017: geringer Überschuss – unter Bedingungen

Der Voranschlag für das kommende Haushaltsjahr sieht einen geringen Überschuss von 125 Millionen Franken vor. Das Ergebnis schliesst die Annahme ein, dass die Schweizer Wirtschaft auch 2017 wie schon in den Vorjahren (ausser 2015) ihr volles Potenzial nicht erreicht. Die Schuldenbremse erlaubt in diesem Fall ein konjunkturelles Defizit bzw. Mehrausgaben. 2017 betragen sie 344 Millionen Franken (2016: 600 Millionen). Das eigentliche Finanzierungsergebnis des Bundes ist negativ. Die Ausgaben übersteigen die Einnahmen um 219 Millionen Franken. Die Differenz zwischen dem ordentlichen Defizit (–219 Millionen) und den konjunkturbedingt möglichen Mehrausgaben (+344 Millionen) führt im Gesamtergebnis zum genannten (strukturellen) Überschuss von 125 Millionen Franken.

Die ordentlichen Einnahmen betragen 68,8 Milliarden Franken. Die ordentlichen Ausgaben 69 Milliarden Franken. Das Wachstum des nominellen Bruttoinlandprodukts (BIP) wird auf 2,0 Prozent geschätzt. Die Einnahmen sollen um 2,3 Prozent zunehmen (korrigiert um Sonderfaktoren), die Ausgaben um 2,7 Prozent.

→ Mehrausgaben fallen vor allem im Asylbereich an sowie bei der Krankenversicherung und der AHV. Weil gewisse Bundessteuern, an denen die Kantone beteiligt sind, stark wachsen, steigen auch die Zahlungen des Bundes an die Kantone.

Sowohl die Einnahmen wie die Ausgaben wachsen also stärker als das BIP. Die Steuer- und die Ausgabenquote des Bundes steigen in der Folge.

Treiber der Ausgaben sind hauptsächlich die Migration (+852 Millionen), die übrige Soziale Wohlfahrt (+348 Millionen) und der Aufgabenbereich Finanzen und Steuern (+235 Millionen). Die Mehrausgaben im Asylbereich hängen mit der hohen Zahl von Asylbewerbern zusammen. Der Bundesrat rechnet 2017 mit 33'000 neuen Asylgesuchen. Das übrige Wachstum der Sozialen Wohlfahrt (die Asylausgaben werden vor allem diesem Aufgabenbereich zugeordnet) entfällt fast zur Hälfte auf höhere Bundesbeiträge an die Krankenversicherung (+5,8 Prozent), zur anderen Hälfte auf die AHV (+1,3 Prozent). Die Soziale Wohlfahrt wächst in Franken von allen Bundesaufgaben am stärksten. Einschliesslich des Migrationsbereichs steigt ihr Anteil am Bundeshaushalt auf 34,1 Prozent. Dieser Wert stellt eine Höchstmarke dar.

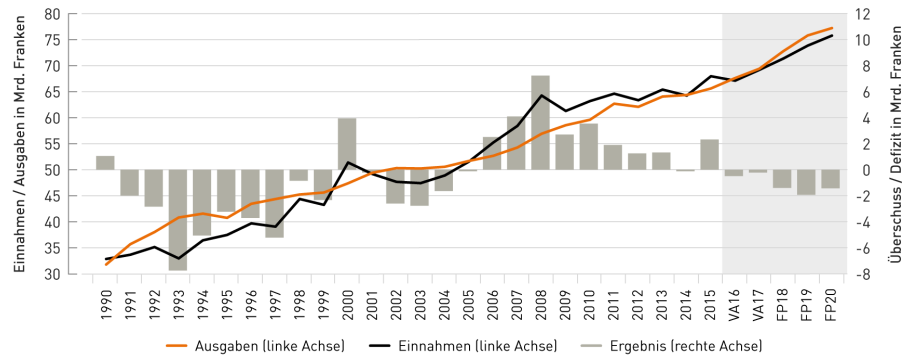
Einnahmenseitig ist bei der Einkommenssteuer mit 6,0 Prozent ein relativ starkes Wachstum geplant. Die Beschränkung des Fahrkostenabzugs als Folge der Umsetzung der FABI-Vorlage für den öffentlichen Verkehr führt bei der Einkommenssteuer zu Mehreinnahmen. Noch stärker wachsen nach Planung die Einnahmen aus den Stempelabgaben. Namentlich bei der Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital ist ein starker Anstieg geplant. Dies in der Erwartung, dass als Folge der Unternehmenssteuerreform III aufgeschobene Eigenkapitalemissionen nachgeholt werden. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III wurde die Abschaffung der Emissionsabgabe diskutiert. Zur Fokussierung der Reform wurde auf die Massnahme verzichtet. Die Einnahmen der Unternehmenssteuer und der Mehrwertsteuer wachsen durchschnittlich bzw. (konjunkturbedingt bei der Mehrwertsteuer) unterdurchschnittlich.

Ein ausserordentlich starkes Wachstum ist bei der Verrechnungssteuer geplant (über neun Prozent). Die Ursache dafür sind die Minuszinsen. Bis heute vergütet der Bund Steuerguthaben mit einem positiven Zinssatz. In einem Umfeld von Negativzinsen hat der Zinsvorteil zu hohen frühzeitigen Steuerablieferungen und späten Rückforderungen geführt. Dieser Effekt schlägt sich im aktuellen Rechnungsjahr 2016 in hohen Eingängen insbesondere bei der direkten Bundessteuer nieder (siehe Box Hochrechnung 2016). Auch bei der Verrechnungssteuer wird 2017 mit einer ähnlichen Wirkung gerechnet. Der Bundesrat hat allerdings den positiven Vergütungszins per 1. Januar 2017 aufgehoben. Der Zinssatz auf Steuerguthaben beträgt dann null Prozent. Welche Folgen diese Änderung auf die Einnahmen der direkten Bundessteuer und die Verrechnungssteuer hat, bleibt abzuwarten.

Grafik 1

Bundshaushalt 1990 bis 2020

► Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungsergebnis in Milliarden Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung
www.economiesuisse.ch

→ Auch 2016 wird der Bund ein positives Resultat schreiben. Der Überschuss ist unerwartet hoch. Der Grund liegt bei den Minuszinsen. Weil der Bund Steuerguthaben positiv verzinst, werden viele Steuern frühzeitig bezahlt und Guthaben werden spät zurückgefordert. 2017 hebt der Bund die positive Verzinsung auf.

Hochrechnung 2016: Minuszinsen schaffen verzerrte Einnahmensituation

Das Budget für das laufende Haushaltsjahr 2016 sieht ein negatives (aber schuldenbremskonformes) Finanzierungsergebnis von einer halben Milliarde Franken vor. Die zweite, aktuelle Hochrechnung per Ende September zeigt nun, dass der Bundshaushalt am Ende wahrscheinlich über 2 Milliarden Franken im Plus liegen wird. Der Hauptgrund für die starke Ergebnisverbesserung ist das heutige Zinsumfeld – konkret: die Negativzinsen.

Der Bund entrichtet heute für Steuerguthaben einen positiven Zinssatz von 0,25 Prozent. Die positive Verzinsung hat dazu geführt, dass in erheblichem Umfang Vorauszahlungen bei der direkten Bundessteuer getätigt und bei der Verrechnungssteuer Rückforderungen aufgeschoben wurden. Das Ausmass der (zu) hohen Steuereingänge ist so gross, dass ohne diesen Sonderfaktor das Ergebnis des Bundshaushalts zwar immer noch besser wäre als budgetiert, jedoch nur noch ungefähr im Umfang von einer halben Milliarde Franken. Das heisst der Haushalt wäre dann ungefähr ausgeglichen und nicht, wie jetzt geschätzt, 2,2 Milliarden Franken im Plus. Die Mehreinnahmen bei der direkten Bundessteuer werden auf 1,6 Milliarden Franken geschätzt, bei der Verrechnungssteuer beträgt der entsprechende Schätzwert 300 Millionen Franken. Der Bundesrat hält fest, dass es sich bei diesen Einnahmen um keine dauerhaften Mehrerträge handelt und mit Mindereinnahmen zu rechnen ist, sobald sich das Zinsumfeld normalisiert. Der Bundesrat rechnet damit, dass dies 2018 der Fall sein wird.

Bei den Ausgaben wird gemäss Hochrechnung das Budget um rund 1 Milliarde Franken unterschritten. Die grösste Einsparung (–400 Millionen) resultiert aus den günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten. Die Ursache dafür sind auch hier die Minuszinsen, die dem Bund hohe Aufpreise auf Anleihen ermöglichen.

Grafik 2

Eckwerte Bundesfinanzen 2016 bis 2020

► Einnahmen und Ausgaben in Millionen Franken

| VA: Voranschlag FP: Finanzplan | VA 2016 | VA 2017 | Δ in % 16-17 | FP 2018 | FP 2019 | FP 2020 | Ø Δ in % 16-20 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
| Finanzierungsrechnung | | | | | | | |
| Ordentliche Einnahmen | 66 733 | 68 793 | 3,1 | 70 975 | 73 424 | 75 336 | 3,1 |
| Ordentliche Ausgaben | 67 229 | 69 012 | 2,7 | 72 389 | 75 368 | 76 776 | 3,4 |
| Finanzierungsergebnis | -496 | -219 | | -1 414 | -1 944 | -1 439 | |
| Ausserordentliche Ausgaben | | 400 | | | | | |
| Struktureller Saldo | 104 | 125 | | -1 485 | -1 944 | -1 439 | |
| Volkswirtschaftliche Eckwerte | | | | | | | |
| Nominales BIP-Wachstum (in Prozent) | 1,4 | 2,0 | | 2,4 | 2,3 | 2,7 | |
| Teuerung (in Prozent) | 0,3 | 0,3 | | 0,4 | 0,6 | 1,0 | |

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung
www.economiesuisse.ch

→ Die Ausgaben des Bundes wachsen bis 2020 stärker als die Wirtschaft. Der Grund liegt bei hohen Ausgaben, die das Parlament in verschiedenen Bereichen vor allem im Zusammenhang mit Reformprojekten beschlossen hat. Anders als bei anderen Vorlagen wurde bei der Unternehmenssteuerreform III der gesetzte finanzielle Rahmen eingehalten.

Die Finanzplanjahre 2018 bis 2020: expansiver Haushalt

Auch in den Jahren 2018 bis 2020 wachsen die Ausgaben des Bundes stärker als die Einnahmen. Für die Ausgaben wird ein Wachstum von 3,4 Prozent im Jahresdurchschnitt geplant, für die Einnahmen ein Wachstum von 2,4 Prozent. Fehlbeträge von 1,4 Milliarden Franken in den Jahren 2018 und 2020 bzw. bis 2 Milliarden Franken (2019) sind die Folgen der ungleichgewichtigen Haushaltsentwicklung. Weil das Wirtschaftswachstum tiefer als das Wachstum der Einnahmen und Ausgaben liegt, steigt die Steuer- und Ausgabenquote weiter an. Die Steuerquote erreicht den Wert von zehn Prozent. Diese Marke wurde letztmals 2000 übertroffen. Die Ausgabenquote erreicht mit 10,8 Prozent einen Spitzenwert, der in den letzten 30 Jahren nicht erreicht wurde.

Treiber des Ausgabenwachstums sind vor allem grosse Reformprojekte. Gegenüber den Beschlüssen des Bundesrats hat sich das Parlament bei verschiedenen Reformen für teurere Varianten entschieden. Einzig bei der Unternehmenssteuerreform III wurde der gesteckte Finanzrahmen eingehalten. Insbesondere bei der Reform der Altersvorsorge 2020 drohen dagegen hohe Mehrbelastungen für den Bund von bis zu 1 Milliarde Franken (siehe Kasten unten). Auch bei der Armee und beim neuen Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds NAF hat das Parlament für die Bundesfinanzen kostspieligere Lösungen gewählt. Von den Asylkosten wird angenommen, dass sie auch nach 2017 weiter stark zunehmen.

Unterdurchschnittlich wachsen die Ausgaben des Bereichs Bildung, Forschung und Innovation sowie der Entwicklungshilfe. Beide Bereiche expandierten jedoch in den letzten Jahren volumenmässig stark. Sinkende Ausgaben verzeichnet die Landwirtschaft: Der durchschnittliche Mittelrückgang beträgt 0,9 Prozent pro Jahr. Der landwirtschaftliche Strukturwandel (abnehmende Anzahl Landwirtschaftsbetriebe) beträgt gleichzeitig jährlich knapp zwei Prozent.

Grundlage aller Werte ist das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019. Dieses sieht für sämtliche grossen Aufgabenbereiche des Bundes Korrekturen vor. Ob das Programm wie geplant umgesetzt werden kann, ist jedoch fraglich. Nach dem Stand der parlamentarischen Beratung dürfte es in mehreren Punkten angepasst werden (siehe unten).

Schwerpunkte des Ausgabenwachstums bis 2020 liegen beim Verkehr, wo aufgrund des neuen Bahninfrastrukturfonds FABI (in Kraft seit 2016) und des geplanten Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds NAF (Volksabstimmung am 12. Februar 2017) die Bundesausgaben substantiell steigen werden (um jährlich durchschnittlich 4,1 Prozent). Mit 4,7 Prozent ist das Ausgabenwachstum auch im Aufgabenbereich Finanzen und Steuern stark. Hauptgrund ist hier die Anhebung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 Prozent auf 21,2 Prozent im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (Mehrausgaben von 1,1 Milliarden Franken, geplant ab 2019). Mit Mehrausgaben von 850 Millionen Franken fast ebenso stark ist das Ausgabenwachstum bei der Landesverteidigung als Folge des beschlossenen 5-Milliarden-Ausgabenplafonds für die Armee. Um 2,7 Milliarden Franken nehmen im gleichen Zeitraum die Ausgaben der Sozialen Wohlfahrt zu. Sie ist das mit Abstand grösste Aufgabengebiet des Bundes und wächst auch in Zukunft volumenmässig am stärksten.

→ **Auch die Einnahmen des Bundes wachsen in nächster Zeit stärker als die Wirtschaft. Steuererhöhungen und steigende Abgaben treiben das Wachstum an. Bei der Mehrwertsteuer muss entschieden werden, ob die heutige Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung auf die AHV übertragen wird. Dafür braucht es 2017 eine Volksabstimmung.**

Die Einnahmen des Bundes entwickeln sich im langjährigen Durchschnitt entlang der Wirtschaft (BIP-Wachstum). Wenn die Steuerquote steigt, wie das in den kommenden Jahren der Fall ist, wachsen die Steuereinnahmen stärker als das BIP. Dies ist ein Hinweis auf Zusatzeinnahmen bzw. auf Steuererhöhungen. Erhöhungen von Steuern und Abgaben sind in den kommenden Jahren geplant bei der direkten Bundessteuer (Begrenzung Fahrtkostenabzug ab 2017), bei der Mineralölsteuer (Aufschlag von vier Rappen im Rahmen der NAF-Vorlage) und bei der CO₂-Abgabe (beide ab 2018). Die grösste Wirkung hat jedoch der Netzzuschlag. Diese Abgabe wird auf dem Stromkonsum für die Förderung erneuerbarer Energien erhoben. Ab 2018 fliesst der Netzzuschlag durch den Bundeshaushalt. Für diesen ist der Zahlungsfluss neutral, da der Zuschlag vollständig zweckgebunden ist: Als zweckgebundene Einnahme bzw. Ausgabe fliesst er praktisch in voller Höhe wieder aus dem Bundeshaushalt ab. Weil nominell die Einnahmen und die Ausgaben dennoch in der Höhe des Netzzuschlags ansteigen, erhöht sich die Steuer- und Ausgabenquote des Bundes. Der Netzzuschlag wird dem Aufgabenbereich Wirtschaft zugerechnet. Er beträgt per 2020 1,3 Milliarden Franken.

Unter den grossen Steuern des Bundes entwickelt sich die Einkommenssteuer bis 2020 am stärksten. Der Bundesrat rechnet mit einem Wachstum von über fünf Prozent und begründet diese Prognose mit der Erholung der Wirtschaft und der damit zusammenhängenden günstigen Entwicklung der Haushaltseinkommen.

Mit einem geringeren Wachstum wird bei den Einnahmen aus der Unternehmenssteuer gerechnet. Der durchschnittliche jährliche Anstieg beträgt zwei Prozent. Noch vor Kurzem waren die Wachstumsraten deutlich höher. Insbesondere die zweifache Frankenaufwertung (2011 und 2015) und die abnehmende Anzahl von Neuzuzügen haben zu einer Korrektur nach unten geführt.

Der direkte Beitrag der Firmen an die Bundeseinnahmen (Gewinnsteuer) liegt aktuell leicht über 13 Prozent. Die Hälfte der Einnahmen stammt von heute sonderbesteuerten Firmen. 2020 plant der Bundesrat Gewinnsteuereinnahmen von 9,9 Milliarden Franken; der direkte Steuerbeitrag der sonderbesteuerten Firmen würde dann bei etwa 5 Milliarden Franken liegen. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III wird die Sonderbesteuerung abgeschafft. Ziel ist es, durch Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung die betroffenen Firmen in der Schweiz zu halten und das damit verbundene (hohe) Steuersubstrat zu wahren.

Die Mehrwertsteuer entwickelt sich im Rahmen der Wirtschaft. Steuersatzänderungen sind bis 2020 keine geplant. Die per Dezember 2017 endende Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung von 0,4 Prozentpunkten soll nahtlos auf andere Aufgaben übertragen werden. 0,1 Prozentpunkte sind bereits für die Bahninfrastruktur reserviert (FABI-Vorlage). Die restlichen 0,3 Prozentpunkte sollen der AHV zufließen. Darüber muss jedoch erst noch das Volk befinden, und zwar im Rahmen einer Abstimmung zur Reform der Altersvorsorge 2020. Damit der Mehrwertsteueranteil gesichert werden kann, muss die Abstimmung 2017 erfolgen.

Grafik 3

Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten

► in Millionen Franken

| VA: Voranschlag FP: Finanzplan | VA 2016 | VA 2017 | Δ in % 16-17 | FP 2018 | FP 2019 | FP 2020 | Ø Δ in % 16-20 |
|-----------------------------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|
| Ordentliche Ausgaben | 67 229 | 69 412 | 3,2 | 72 389 | 75 368 | 76 776 | 3,4 |
| Soziale Wohlfahrt | 22 455 | 23 656 | 5,3 | 24 260 | 24 781 | 25 183 | 2,9 |
| Finanzen und Steuern | 9 314 | 9 578 | 2,8 | 9 623 | 10 868 | 11 200 | 4,7 |
| Verkehr | 9 234 | 9 214 | -0,2 | 10 321 | 10 578 | 10 832 | 4,1 |
| Bildung und Forschung | 7 392 | 7 617 | 3,1 | 7 824 | 8 053 | 8 215 | 2,7 |
| Landesverteidigung | 4 684 | 4 765 | 1,7 | 5 032 | 5 319 | 5 618 | 4,6 |
| Beziehungen zum Ausland | 3 627 | 3 998 | 10,2 | 3 749 | 3 814 | 3 802 | 1,2 |
| Landwirtschaft und Ernährung | 3 704 | 3 594 | -3,0 | 3 583 | 3 570 | 3 570 | -0,9 |
| Übrige Aufgabengebiete | 6 820 | 6 989 | 2,5 | 7 998 | 8 384 | 8 357 | 5,2 |

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung
www.economiesuisse.ch

→ Die wichtige Reform der Altersvorsorge 2020 betrifft den Bund finanziell vor allem bei der AHV. Ursprünglich hätten der Bund und die AHV finanziell entflochten werden sollen. Darauf wurde mit Rücksicht auf die AHV verzichtet. Die parlamentarische Beratung droht nun, dem Bund massive Zusatzlasten aufzubürden. Die Kosten würden andere Aufgabenbereiche tragen. Bei ihnen würden die Mehrausgaben bei der AHV durch Einsparungen kompensiert.

Hohe Mehrbelastungen für den Bund durch AHV-Reform

Die Reform der Altersvorsorge 2020 ist vom Parlament noch nicht verabschiedet. Das Geschäft befindet sich in der Differenzbereinigung. Mit Bezug auf die AHV haben Stände- und Nationalrat Entscheide gefällt, die die Finanzierungsprobleme der AHV noch verschärfen. Auch für den Bund drohen erhebliche Mehrbelastungen.

Heute finanziert der Bund 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV. Ein Viertel dieses Betrags wird spezialfinanziert durch Abgaben auf Alkohol und Tabak sowie durch einen Anteil des Bundes am sogenannten Demografieprozent. Dieses ist ein Prozentpunkt der Mehrwertsteuer, den der Bund seit 1999 zugunsten der AHV erhebt. Von diesem Prozentpunkt fließen 83 Prozent direkt an die AHV. 17 Prozent behält der Bund zur Finanzierung seines AHV-Beitrags.

In der Reform der Altersvorsorge 2020 schlägt der Bundesrat vor, die Zahlungsflüsse zwischen der AHV und dem Bundeshaushalt zu vereinfachen. Der Bundesanteil von 17 Prozent am Mehrwertsteuerprozent soll zu diesem Zweck aufgehoben werden. Die AHV erhält neu die gesamten Einnahmen des Demografieprozents. Als Kompensation für den wegfallenden Bundesanteil war die Senkung des Bundesbeitrags von 19,55 auf 18 Prozent geplant.

In der Beratung hat das Parlament der Aufhebung des Bundesanteils am Demografieprozent zugestimmt. Der Bund verliert dadurch Einnahmen von rund 600 Millionen Franken. Auf die kompensatorische Senkung des Bundesbeitrags hat das Parlament jedoch verzichtet. Gemäss Ständerat bleibt der Bundesbeitrag bei 19,55 Prozent, und der Nationalrat möchte ihn sogar auf 20 Prozent anheben. Dies führte zu einer zusätzlichen Mehrbelastung von 270 Millionen Franken.

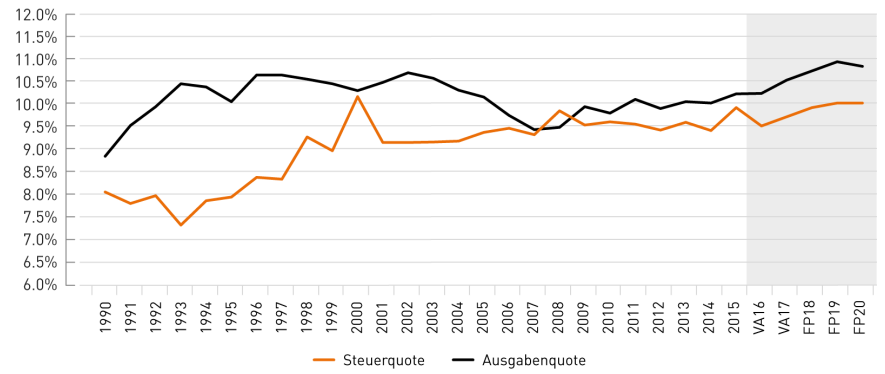
Eine weitere Mehrbelastung resultiert aus dem Leistungsausbau, den der Ständerat bei der AHV beschlossen hat. Die Neurenten sollen um 70 Franken pro Monat erhöht, und der sogenannte Ehepaar-Renten Plafond soll von 150 Prozent auf 155 Prozent der Maximalrente angehoben werden. Diese Massnahmen steigern die Kosten der AHV (über die Zeit beträgt der Kostenanstieg über 2 Milliarden Franken) und führen deshalb auch beim Bund zu Mehrausgaben von 280 bis 400 Millionen Franken. Alle Mehrbelastungen zusammengenommen könnte der Bund bald schon eine Milliarde Franken mehr für die AHV ausgeben.

Der AHV-Beitrag des Bundes ist gesetzlich festgelegt. Im Rahmen der Budgetberatung muss das Parlament die entsprechende Zahlung beschliessen. Die Ausgabe ist damit stark gebunden. Änderungen sind nur durch eine Gesetzesanpassung möglich. Aufgrund der demografischen Entwicklung werden die AHV-Ausgaben des Bundes in den nächsten Jahren auch ohne Leistungsausbau und Anpassung des Beitragsregimes, wie jetzt diskutiert, überproportional steigen. Gesetzlich schwach gebundene Ausgaben werden durch diesen Anstieg verdrängt. Der Bundesrat beziffert das Ausmass der Verdrängung bis 2030 mit 1,4 Milliarden Franken. Gesetzlich schwach gebundenen Ausgaben liegen zum Beispiel in den Bereichen Bildung und Forschung, Landwirtschaft, Entwicklungshilfe und Verteidigung vor. Sie drohen weniger Mittel zu erhalten.

Grafik 4

Steuer- und Ausgabenquote des Bundes 1990 bis 2020

▶ Entwicklung in Prozent



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung
www.economiesuisse.ch

Das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019

→ Das Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019 ist ein unverzichtbares Element für den Haushaltsausgleich. Abstriche würden den Handlungsbedarf vor allem in den Jahren 2018/2019 noch einmal vergrössern. Der Bundesrat hat bereits ein weiteres Massnahmenpaket angekündigt.

Ziel: Ausgaben senkung um bis zu 1 Milliarde Franken pro Jahr

Zur Sicherung des Haushaltsausgleichs hat der Bundesrat ein Stabilisierungsprogramm beschlossen. Das Programm wird gegenwärtig im Parlament beraten. Im Ständerat hat die Beratung stattgefunden. Im Nationalrat folgt sie in der Wintersession.

Das Stabilisierungsprogramm will den Bundeshaushalt durch Ausgaben senkung um bis zu 1 Milliarde Franken entlasten. Die Massnahmen treffen alle grossen Aufgabenbereiche einschliesslich der Bundesverwaltung ([Details siehe dossierpolitik vom April 2016](#)). Der Bundesrat hat die Entlastungen fest eingeplant. Sie sind sowohl im Voranschlag 2017 als auch im Finanzplan enthalten.

In den bisherigen Beratungen waren verschiedene Massnahmen umstritten. Grössere Korrekturen wurden in den Bereichen Bildung und Forschung (BFI-Bereich), Landwirtschaft und Soziale Wohlfahrt vorgenommen. In allen Fällen wurden die Entlastungen reduziert oder ganz gestrichen. Die vorberatende Kommission des Nationalrats (FK-N) hat im Gegenzug bei der Bundesverwaltung sowie der internationalen Zusammenarbeit die Massnahmen in den Jahren 2018/2019 um je 100 Millionen Franken aufgestockt. Nach dem bisherigen Stand der Beratungen bleibt das Stabilisierungsprogramm im Jahr 2017 um rund 140 Millionen Franken hinter den Vorgaben zurück. Noch stärker verfehlt (um 275 Millionen Franken) werden die Vorgaben in den Jahren 2018 und 2019, sollte sich der Ständerat mit seinen Beschlüssen durchsetzen. In der Fassung der FK-N entspricht das Programm 2018 umfangmässig etwa dem des Bundesrats. 2019 liegt es leicht darüber.

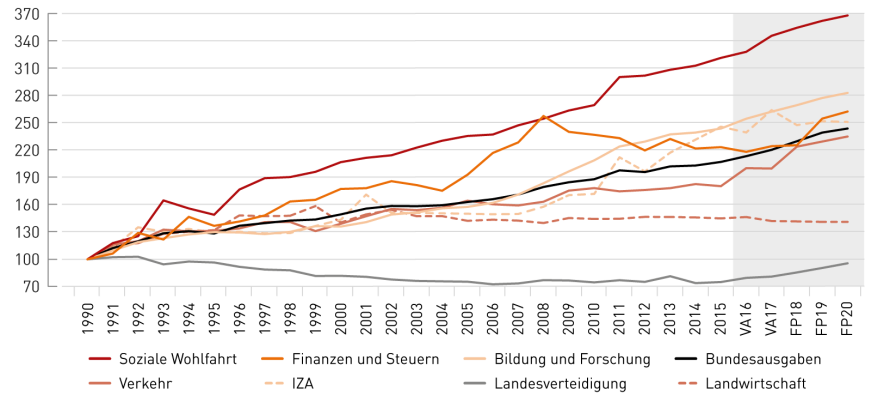
Sollte das Stabilisierungsprogramm nicht voll umgesetzt werden, könnte dies vor allem in den Jahren 2018 und 2019 den Handlungsbedarf noch einmal erhöhen. Die Fehlbeträge dieser Jahre im Finanzplan schliessen die Entlastungen des Stabilisierungsprogramms ein. Können die Entlastungen nicht erzielt werden, erhöhen sich die Fehlbeträge. Beim Voranschlag kann der Haushaltsausgleich noch erreicht werden, insbesondere, wenn das Parlament einen Teil der Asylkosten als ausserordentlichen Zahlungsbedarf beschliesst. Tut es dies nicht, braucht es weitere Korrekturen.

Um die Fehlbeträge in den Jahren 2018 und 2019 zu beseitigen, hat der Bundesrat für nächstes Jahr weitere Massnahmen angekündigt.

Grafik 5

Bundesausgaben zwischen 1990 und 2020

▶ Entwicklung indexiert (1990 = 100)

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung
www.economiesuisse.ch

→ Der Bund hat in der Vergangenheit immer wieder ausserordentliche Ausgaben getätigt. Das Gesetz lässt solche Ausgaben bei aussergewöhnlichen, nicht steuerbaren Entwicklungen zu. Eine Regel stellt sicher, dass die Schuldenbremse auch in dieser Situation eingehalten wird. Ausserordentliche Ausgaben wurden letztmals 2011 getätigt.

Asylkosten als ausserordentliche Ausgaben

Der Bundesrat schlägt vor, einen Teil der Mehrausgaben im Asylbereich 2017 nicht im ordentlichen, sondern im ausserordentlichen Haushalt zu budgetieren. Vom Betrag von 850 Millionen Franken sind 400 Millionen Franken betroffen, also knapp die Hälfte der Asylmehrausgaben. Der Bundesrat macht zur Begründung geltend, dass die Anzahl der Asylgesuche in letzter Zeit stark gestiegen ist. Von knapp 24'000 Gesuchen im Jahr 2014 nahm die Zahl auf 40'000 im Jahr 2015 zu. 2016 wurde im Budget mit 45'000 Asylanträgen gerechnet. Aktuell gehen die Schätzungen von einem tieferen Wert von etwa 30'000 Gesuchen aus. Die Ausgaben im Budget 2017 beruhen auf der Annahme von 33'000 neuen Anträgen. Die hohe Anzahl von Personen im Asylverfahren hat für den Bund und für die Kantone Kostenfolgen. Beim Bund steigen vor allem die Entschädigungen an die Kantone (Globalpauschalen).

Der Bundesrat beurteilt das starke Anwachsen der Gesuchszahlen als eine aussergewöhnliche und vom Bund nicht steuerbare Entwicklung. Für diese sieht das Finanzhaushaltsgesetz des Bundes eine Sonderlösung bei der Schuldenbremse vor: Die Bundesversammlung kann bei der Verabschiedung des Voranschlags den Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Schuldenbremse im Umfang des ausserordentlichen Zahlungsbedarfs erhöhen. Ausserordentliche Entwicklungen (wie Naturkatastrophen, schwere Rezessionen oder die Bereinigungen von Altlasten) sollen auf diese Weise aufgefangen werden können, ohne dass die ordentlichen Ausgaben unter Druck kommen und gekürzt werden müssen. Die Stetigkeit der Aufgabenerfüllung soll auf diese Weise sichergestellt werden.

Ausserordentliche Ausgaben werden ausserhalb der Staatsrechnung einem Amortisationskonto belastet (ausserordentliche Einnahmen werden diesem gutgeschrieben). Ist das Amortisationskonto negativ, muss der Fehlbetrag in den Folgejahren abgetragen werden. Dies verlangt die sogenannte Ergänzungsregel zur Schuldenbremse, die seit 2010 in Kraft ist. Die Ergänzungsregel verhindert, dass ausserordentliche Ausgaben dauerhaft durch neuen Schulden finanziert werden. Ein

neuerlicher Anstieg der Bundesschulden trotz Schuldenbremse ist deshalb nicht möglich. Der Stand des Amortisationskontos ist gegenwärtig positiv. Der Saldo beträgt 2,1 Milliarden Franken.

Ausserordentliche Ausgaben müssen wie die ordentlichen Ausgaben vom Parlament beschlossen werden. Beschlüsse für einen ausserordentlichen Zahlungsbedarf erfolgten in der Vergangenheit beispielsweise im Zusammenhang mit der Einführung der NFA (Verbuchungsspitzen durch Überschneidung altes/neues System), bei der Rekapitalisierung der UBS sowie, bereits einmal, im Asyl- und Flüchtlingsbereich (2008). Letztmals beschloss der Bund einen ausserordentlichen Zahlungsbedarf im Jahr 2011 (Sanierungsbeitrag an SBB-Pensionskasse und Ersteinlage in den Infrastrukturfonds).

Kommentar und Position economiesuisse

→ **Entscheidend ist, dass der Voranschlag 2017 nach den Vorgaben der Schuldenbremse beschlossen wird. Das Gesetz lässt ausserordentliche Ausgaben notfalls zu. Eine Aufweichung oder Anpassung der Schuldenbremse lehnt die Wirtschaft ab.**

Schuldenbremse einhalten

Der Weg zu einem bereinigten Voranschlag könnte dieses Jahr zur Rechenschieberei werden. Am Ende wird der Voranschlag aber den Vorgaben genügen. Das Gesetz verlangt es so, und vom Parlament ist anzunehmen, dass es sich an die gesetzlichen Vorgaben hält. Herauskommen wird ein Resultat, wie es ähnlich aus den letzten Jahren schon bekannt ist: ein Sollergebnis im Bereich einer schwarzen Null. Der Weg dahin könnte heuer aber anspruchsvoller werden.

Das Parlament wird die Massnahmen des Stabilisierungsprogramms aller Voraussicht nach nicht voll übernehmen und den Voranschlag – er enthält sämtliche Massnahmen – punktuell anpassen, das heisst um zusätzliche Mittel aufstocken. Bei der Bildung und Forschung sowie in der Landwirtschaft könnte dies vor allem der Fall sein. Bleiben die Aufstockungen im Bereich von 100 bis 150 Millionen Franken – so gross ist der Puffer, der noch verplant werden kann – könnte die Rechnung aufgehen, und es bleibt die Frage, wie das Parlament mit dem ausserordentlichen Zahlungsbedarf umgeht, den der Bundesrat im Asylbereich plant. Folgt das Parlament dem Bundesrat, könnte das Budget trotz Abstrichen am Stabilisierungsprogramm schlank durchgehen. Folgt es ihm nicht, muss das Parlament die Frage beantworten, wie die gesamten Mehrausgaben im Asylbereich in ein Budget eingebaut werden, das über keine Luft mehr verfügt. Möglich ist, dass es statt der vom Bundesrat geplanten 850 Millionen Franken Asylmehrausgaben nur die Hälfte beschliesst, weil es von tieferen Asylzahlen ausgeht. Falls die Gesuchszahlen effektiv doch höher liegen sollten und Zusatzausgaben notwendig würden, könnten diese nachträglich noch als ordentlicher Nachtragskredit oder notfalls als ausserordentlicher Zahlungsbedarf beschlossen werden – das Gesetz lässt diese Möglichkeiten offen. Alternativ könnten auch lediglich Asylmehrausgaben von beispielsweise 600 Millionen Franken beschlossen werden, was den ausserordentlichen Zahlungsbedarf entsprechend senken würde.

Die Antwort auf die Frage, ob in der aktuellen Lage ein Teil der Asylmehrkosten als ausserordentlicher Zahlungsbedarf behandelt werden soll, ist am Ende eine politische. Das Gesetz sieht diese Möglichkeit vor. In der Botschaft zur Schuldenbremse wurde das Asylwesen als Beispiel für eine «nicht steuerbare Eventualität, die eine Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse nötig macht», erwähnt. Ein ausserordentlicher Zahlungsbedarf wurde im Zusammenhang mit Asylausgaben bereits einmal getätigt. Einen Präzedenzfall würde das Vorgehen also nicht darstellen. Die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse von 2010 stellt sicher, dass ausserordentliche Zahlungen die Schuldenbremse nicht umgehen können. Das ist das vorrangige Interesse, auch der Wirtschaft: dass die Schuldenbremse, die für die Schweiz finanzpolitisch einen Erfolgsfaktor sondergleichen darstellt, ohne Abstriche eingehalten wird. Eine Aufweichung, auch eine Anpassung der Schuldenbremse, lehnt die Wirtschaft in jeder Form ab. Ob die gegebenen gesetzlichen Spielräume der Schuldenbremse effektiv genutzt werden, ist letztlich eine Frage, die die Politik unter Abwägung der Handlungsalternativen beantworten muss.

→ **Die Politik hat die veränderte Ausgangslage der Bundesfinanzen erst teilweise nachvollzogen. Der Bundeshaushalt ist strukturell überfordert und muss entlastet werden. Das automatische Wachstum hoher**

Strukturelle Überforderung des Bundeshaushalts

Zur mittelfristigen Entwicklung: **economiesuisse hat sich dazu im Frühling ausführlich geäußert**. Die Beurteilung des Handlungsbedarfs fällt unverändert aus. Der Bundeshaushalt ist bis 2020, dem aktuellen Betrachtungszeitraum, strukturell überfordert und muss ausgabenseitig entlastet werden. Diese Erkenntnis besteht nun seit fast zwei Jahren – seitdem im Winter 2015 klar geworden ist, dass die damaligen mittelfristigen Annahmen zur Einnahmenentwicklung erheblich zu hoch waren und nach unten korrigiert werden müssen. Der Bundesrat nahm rasche Korrekturen bei den Ausgaben vor, unter anderem beschloss er das erwähnte Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019. Doch die Politik hat die veränderte Ausgangslage bis heute nur teilweise nachvollzogen. Nicht anders sind wichtige, grosse Ausgabenbeschlüsse der letzten Zeit einzuschätzen: ob im Verkehr, bei der Armee oder im Sozialbereich – überall hat das Parlament die finanziellen Vorgaben des Bundesrats teilweise massiv übertroffen. Insbesondere der Fall ist dies bei der Reform der Altersvorsorge 2020. Hier drohen dem Bund, folgt man den bisherigen parlamentarischen Beschlüssen, Mehrausgaben von bis zu 1 Milliarde Franken. Es handelte sich um jährliche Mehrbelastungen, die gesetzlich stark gebunden wären, im Rahmen von Entlastungsprogrammen kaum gekürzt werden könnten und andere, gesetzlich wenig gebundene Ausgaben verdrängen würden. Ein für den Bundeshaushalt – die gesamte Bundespolitik – schädlicher Prozess, der weiter verstärkt würde.

Damit der Bundeshaushalt die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllen kann, müssen – Stand heute – die Mehrausgaben gemäss Finanzplan von 9,5 Milliarden Franken bis 2020 um 2 Milliarden Franken gesenkt werden. Das Ausgabenwachstum würde dann noch etwas mehr als 7 Milliarden Franken betragen. Bei einem 70-Milliarden-Franken-Haushalt stellt auch ein solches Wachstum (10 Prozent in vier Jahren oder 2,4 Prozent jährlich) insbesondere in einer finanzpolitisch herausfordernden Zeit noch immer eine ansehnliche Grösse dar. Fakt ist jedoch, dass dieses Wachstum ungleich verteilt ist. Ausgaben, die gesetzlich gebunden sind, haben Priorität. Das sind namentlich die Ausgaben der Sozialen Wohlfahrt, des Bereichs Finanzen und Steuern sowie des Verkehrs. Beim Verkehr hat das Parlament, ebenso wie bei der Armee, eine politische Priorität gesetzt. Insbesondere der Bereich der Sozialen Wohlfahrt wächst aber vor allem deshalb so stark, weil das Kostenwachstum in verschiedenen seiner Teilbereiche stark ist und der Bund aufgrund gesetzlicher Vorgaben voll an diesem Wachstum partizipiert. Darin liegt ein Hauptproblem gebundener Ausgaben: Sie nehmen kraft eines gesetzlichen Autopiloten unter Umständen über lange Zeit stark zu, obwohl die politischen Prioritäten zu einem bestimmten Zeitpunkt oder für eine Periode vielleicht anders gelegt würden. Anders gesagt: Bei Aufgaben ohne starke gesetzliche Ausgabenbindungen politische Schwerpunkte zu setzen, wird zunehmend schwieriger, je mehr gebundene Ausgaben bestehen. Zur Problematik der gebundenen Ausgaben hat sich **economiesuisse im Frühling ausführlich geäußert**.

Die Schuldenbremse verpflichtet dazu, Einnahmen und Ausgaben dauerhaft im Gleichgewicht zu halten. Dieser ersten, grundlegendsten, von der Bundesverfassung verlangten Verpflichtung muss das Parlament mit Blick auf die kommenden Haushaltsjahre erst noch nachkommen. Wichtige Schritte zu einem ausgeglichenen

Bundeshaushalt sind die rasche Verabschiedung des Stabilisierungsprogramms in der geplanten Höhe von 1 Milliarde Franken, der Beschluss der Reform der Altersvorsorge 2020 ohne AHV-Leistungsausbau und andere massive Zusatzbelastungen für den Bund sowie grundsätzlich der Verzicht auf neue Aufgaben und Aufgabenintensivierungen mindestens bis 2020. Sofern nötig, gehört zu dieser Liste auch die Unterstützung eines weiteren Stabilisierungsprogramms.

→ **Die Unternehmenssteuerreform III hat Mehrausgaben für den Bund zur Folge, weil der Bund die Kantone bei der Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung finanziell unterstützt. Würde auf diese Unterstützung verzichtet, würden die Kantone im Regen stehen gelassen. Aufgrund internationaler Entwicklungen müssen sie die Unternehmensbesteuerung anpassen. Die Kosten sind nicht vernachlässigbar, aber verhältnismässig. Mit der Unternehmenssteuerreform III wird die Schweiz eine attraktive, für die Zukunft erfolversprechende Unternehmensbesteuerung erhalten.**

Kosten der Unternehmenssteuerreform III sind verhältnismässig

Ein Wort noch zur Unternehmenssteuerreform III. Es trifft zu, dass auch dieses Projekt beim Bund ab 2019 zu Mehrausgaben von bis zu 1,3 Milliarden Franken führt. Mehrausgaben darum, weil der Bund die Kantone bei der unumgänglichen Weiterentwicklung ihrer Steuersysteme über die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer unterstützt. Mindereinnahmen wird der Bund durch die Reform kaum haben. Im Sinne der Fokussierung der Reform hat das Parlament auf sämtliche steuerlichen Verbesserungen, die im Vorfeld diskutiert wurden, verzichtet. Einzige Ausnahme ist die zinsbereinigte Gewinnsteuer, die neuerdings auch von der EU-Kommission empfohlen wird. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer schlägt beim Bund 2019 mit Kosten von 40 Millionen Franken und 2020 mit solchen von 140 Millionen Franken zu Buche. Ausgaben in dieser Grössenordnung liegen im Streubereich und werden kompensiert durch Mehreinnahmen, die der Bund hat, indem er zwei Sonderbesteuerungen auf Bundesstufe abschafft (die sogenannte Prinzipalgesellschaft und die Swiss Finance Branche). Schaffen es die Kantone, durch Weiterentwicklung ihrer Steuersysteme attraktiv zu bleiben, ist der Bund der Erste, der von diesen Bemühungen profitiert: Sämtliche Firmen werden beim Bund voll besteuert – das ist heute so und wird auch in Zukunft so bleiben. Dafür, dass den Kantonen die Weiterentwicklung gelingt, sorgt die Unternehmenssteuerreform III. Würde die Reform scheitern, fehlten den Kantonen die steuerpolitischen Grundlagen ebenso wie – unverzichtbar – die angepassten Ausgangslagen im nationalen Finanzausgleich NFA. Die Kantone würden auch vom Bund finanziell im Stich gelassen. Ob die erfolgreiche Weiterentwicklung der Schweizer Unternehmensbesteuerung unter diesen Bedingungen noch gelänge, ist mehr als fraglich. Die Steuererträge wären akut gefährdet – Steuererträge, die für den Bund wichtig sind und auf die zur Finanzierung der von ihnen geforderten und geförderten ausgebauten staatlichen Leistungen auch jene Kreise setzen, die das Referendum gegen die Unternehmenssteuerreform III führen. Alle Zeichen deuten darauf hin, dass die Schweiz mit der Unternehmenssteuerreform III ein zukunftssträchtiges, ausserordentlich Erfolg versprechendes neues System zur Firmenbesteuerung haben wird. Der Preis für die Erlangung eines solchen Systems ist für den Bund ebenso wie für die Kantone und Gemeinden nicht vernachlässigbar, aber absolut verhältnismässig. Gelingt das Projekt – Voraussetzung dafür ist ein Ja der Stimmberechtigten am 12. Februar 2017 – wird der Preis für alle letztlich ein kleiner sein.
