

Die finanzpolitischen Spielräume des Bundes verengen sich

Der Bundeshaushalt gerät von mehreren Seiten unter Druck: Langsamer wachsenden Einnahmen stehen Mehrausgaben gegenüber. Zur Einhaltung der Schuldenbremse müssen daher kurzfristig Sparprogramme umgesetzt werden. Langfristig braucht es auch strukturelle Reformen. *Sandra Balmer*

Der Bund hat in den vergangenen Jahren teilweise hohe Überschüsse erzielt. In prioritären Bereichen konnte dadurch der Mitteleinsatz deutlich erhöht werden. So stiegen etwa die Ausgaben für Bildung und Forschung zwischen 2009 und 2015 im Durchschnitt um 3,6 Prozent pro Jahr. Im gleichen Zeitraum verzeichneten auch die Beziehungen zum Ausland eine Wachstumsrate von 6,3 Prozent pro Jahr. Der Grund für den Anstieg liegt hauptsächlich darin, dass das Parlament für die öffentliche Entwicklungshilfe eine Quote von 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens erreichen will. Diese Prioritäten konnten bisher im Rahmen der Schuldenbremse finanziert werden. Doch die Spielräume werden zusehends enger.

Mehrausgaben bei schwächer wachsenden Steuereinnahmen

Mit der Aufhebung des Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) im Januar 2015 wurde die Wirtschaft nur wenige Jahre nach dem Kurseinbruch des Euros von 2010/2011 mit einem zweiten Frankenschock konfrontiert. Dadurch haben sich die konjunkturellen Aussichten für die Schweiz deutlich eingetrübt. So hat der Bund die Prognosen für die nominale Wertschöpfung nach dem Entscheid der SNB für die Jahre 2015–2018 kumuliert um fast fünf Prozent nach unten korrigiert.

Die Abschwächung des realen Wirtschaftswachstums sowie der deutliche und anhaltende Rückgang der Teuerung bleiben nicht ohne Folgen für die Bundeskasse. Denn ihre wichtigsten Einnahmequellen – die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer – steigen wesentlich langsamer als ursprünglich angenommen. Aber auch weitere Fiskalerträge wie die Mineralölsteuer oder die Tabaksteuer schwächeln aufgrund der Frankenstärke.

Gleichzeitig führen Beschlüsse des Parlaments in mehreren Bereichen zu hohen Mehrbelastungen: Das Parlament oder zu-



Der Bereich Bildung und Forschung ist vom Sparprogramm 2017–2019 besonders stark betroffen. Ein Forscher im Zentrum für Mikro- und Nanowissenschaften der ETH Zürich.

Kasten 1: Sparen bei der Verwaltung?

Der Eigenbereich der Verwaltung – die Personal-, Sach- und Betriebs- und Rüstungsausgaben sowie die Eigeninvestitionen – steht immer wieder im Fokus von Sparforderungen seitens des Parlaments. So nahm das Parlament im vergangenen Jahr eine Motion an, welche den Personalbestand des Bundes auf maximal 35 000 Vollzeitstellen beschränken will. Hängig ist zudem eine Motion, welche die Personalkosten bis 2019 auf dem Niveau der Jahresrechnung 2014 plafonieren möchte. Auf den Eigenbereich entfallen indes nur rund 20 Prozent des Aufwands des Bundes, der Personalaufwand macht 8 Prozent aus. Auch wenn der Eigenbereich stets zu Sparprogrammen beitragen muss, kann er nicht deren Hauptlast tragen, da über drei Viertel der Ausgaben auf den Transferbereich entfallen. Dies gilt erst recht, als das Parlament im personalintensiven Sicherheitsbereich wie bei der Armee, beim Grenzschutzkorps, beim Fedpol und beim Nachrichtendienst ausdrücklich Aufstockungen wünscht.

mindest die jeweiligen Ersträte haben allein bei der Reform der Altersvorsorge 2020, beim Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), beim Zahlungsrahmen 2017–2020 für die Armee sowie bei der Unternehmenssteuerreform III Aufstockungen beschlossen, die den Haushalt pro Jahr um 1,5 Milliarden Franken stärker belasten, als in den Botschaften des Bundesrates vorgesehen war. Mit der absehbaren Weiterführung des Mehrwertsteuer-Sondersatzes für die Hotellerie steigt die Mehrbelastung um weitere 200 Millionen.

Als Folge der Flüchtlingskrise haben sich darüber hinaus die Ausgaben für

Entwicklung des voraussichtlichen strukturellen Saldos des Bundes 2019

500 In Millionen Franken



Die grünen Flächen zeigen einen positiven Saldo bzw. eine Saldoverbesserung an. Die roten Flächen zeigen einen negativen Saldo bzw. eine Saldoverschlechterung an. Zwischen Juli 2015 und Juli 2016 hat sich der voraussichtliche strukturelle Saldo 2019 von einem Plus von 250 Millionen Franken (nach Kürzungen Stabilisierungsprogramm 2017–2019) zu einem Minus von 2 Milliarden Franken gewandelt.

die Migration innert weniger Jahre mehr als verdoppelt und dürften 2018 einen Stand von rund 2,5 Milliarden erreichen. Schliesslich ist der bei den Zinsausgaben dank Schuldenabbau und ausserordentlich tiefem Zinsniveau entstandene Spielraum für andere Aufgaben mittlerweile aufgebraucht (siehe *Abbildung*).

Ausgabenkürzungen ab 2016

Seit 2015 ist es deshalb schwieriger geworden, die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten und neue Aufgaben zu finanzieren. Erste Entlastungsmassnahmen hat das Parlament mit dem Voranschlag 2016 bereits verabschiedet. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um eine Anpassung an die tiefere Teuerung. Weil diese Anpassung insbesondere bei den schwach gebundenen Ausgaben nicht automatisch erfolgt, entstand in verschiedenen Aufgabengebieten in den letzten Jahren ein ungeplanter realer Ausbau, der aufgrund der schwächer wachsenden Einnahmen nicht mehr finanzierbar war. Mit einer Teuerungskorrektur wurden diese Aufgabengebiete wieder näher an den ursprünglich vorgesehenen realen Entwicklungspfad geführt.

Insgesamt wurde der Haushalt im Voranschlag 2016 – grösstenteils nach-

haltig – um rund 1 Milliarde entlastet. Neben Querschnittskürzungen wie der Teuerungskorrektur oder den Kürzungen beim Personal- und Beratungsaufwand wurden vereinzelt gezielte Kürzungen wie bei der internationalen Zusammenarbeit und bei der Armee vorgenommen. Diese Entlastungsmassnahmen reichten aber nicht aus. In den Jahren 2017 bis 2019 verblieben strukturelle Defizite von bis zu 700 Millionen.

Stabilisierungsprogramm 2017 bis 2019

Der Bundesrat beschloss in der Folge die Umsetzung des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 mit dem Ziel, den Bundeshaushalt um weitere 800 bis 1000 Millionen zu entlasten. Er legte dabei die folgenden Rahmenbedingungen fest:

(1) Die Konsolidierung soll primär auf der Ausgabenseite stattfinden. Politische und wirtschaftliche Gründe sprechen gegen eine Sanierung über Steuererhöhungen. Eine Neuverschuldung fällt für den Bund aufgrund der Schuldenbremse ausser Betracht.

(2) Das Stabilisierungsprogramm muss ausgewogen ausfallen. Im Hinblick auf die Mehrheitsfähigkeit haben sämtliche Aufgabengebiete einen Sparbeitrag zu leisten.

Kasten 2: Flexibilisierung von Ausgabenbindungen prüfen

Ein beachtlicher Teil der Ausgaben kann aufgrund bestehender Ausgabenbindungen kurzfristig nicht beeinflusst werden. Solche Bindungen können einerseits auf Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen beruhen. Dazu gehören etwa Anteile der Kantone und Sozialversicherungen an Bundeseinnahmen (z. B. das Mehrwertsteuer-Prozent für die AHV), Beiträge an Sozialversicherungen, Einlagen in Verkehrsfonds. Andererseits können solche Bindungen, wie im Falle des Zinsaufwands, auch von exogenen Faktoren wie dem Zinsniveau abhängen. Je grösser der Anteil der stark gebundenen Ausgaben ist, desto kleiner sind die finanzpolitischen Handlungsspielräume des Bundesrates und des Parlaments bei der Budgetgestaltung. Von heute 55 Prozent wird der Anteil stark gebundener Ausgaben in der laufenden Legislatur auf über 60 Prozent ansteigen. Strukturelle Defizite müssen aufgrund der fehlenden kurzfristigen Flexibilität deshalb in der Regel durch Kürzungen im schwach gebundenen Bereich ausgeglichen werden. Dies kann einen Verdrängungseffekt zulasten der Aufgabengebiete mit schwacher Ausgabenbindung mit sich bringen und die Budgetqualität insgesamt verschlechtern. Um wieder grösseren Handlungsspielraum zu erlangen, will der Bundesrat prüfen, wie man bestehende Ausgabenbindungen flexibilisieren kann.

Der Bundesrat hat allerdings punktuell Prioritäten gesetzt: Dazu gehören etwa höhere Einsparungen bei der internationalen Zusammenarbeit und tiefere Einsparungen bei der Armee.

(3) Der Eigenbereich der Verwaltung hat sich angemessen an den Sparanstrengungen zu beteiligen (siehe *Kasten 1*). Unterstrichen wurde dieser Grundsatz mit Mindestvorgaben für den Personalbereich.

(4) Die Sparmassnahmen dürfen nicht zu reinen Lastenabwälzungen auf die Kantone führen. Wo diese dennoch direkt betroffen sind, sollten sie den Spielraum haben, sich selbst zu entlasten.

Entstanden ist ein Paket mit insgesamt 24 Massnahmen, welche im Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 festgehalten sind. 80 Prozent des Entlastungsvolumens werden bei den schwach bis mittelstark gebundenen Ausgaben umgesetzt. Einerseits wurde hier faktisch eine erneute Teuerungskorrektur vorgenommen. Andererseits leisten so diejenigen Aufgabengebiete, die in den vergangenen Jahren besonders stark gewachsen sind, einen überproportionalen Beitrag. Dazu gehören etwa Bildung und Forschung sowie die Beziehungen zum Ausland.

Unterproportional betroffen sind insbesondere die Landesverteidigung sowie



Mit dem Zahlungsrahmen 2017–2020 hat das Parlament Mehrausgaben für die Armee beschlossen. Sie ist von den Einsparungen weniger betroffen.

die soziale Wohlfahrt. Bei der Landesverteidigung wird damit dem Entscheid des Parlaments für einen Zahlungsrahmen von 20 Milliarden für die Armee Rechnung getragen. Bei der sozialen Wohlfahrt sind Reformen ihrer Komplexität wegen meist in separaten Vorlagen umzusetzen.

Die Kantone werden durch das Stabilisierungsprogramm nicht übermässig belastet. Auf das Wirtschaftswachstum dürfte das Programm kaum spürbare Auswirkungen haben. Der Bundesrat hat die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm im Mai 2016 verabschiedet, und das Parlament wird dieses noch im laufenden Jahr beraten.

Budgetqualität langfristig verbessern

Auch das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 wird indes nicht genügen, um den

Haushalt im Gleichgewicht zu halten. Im Voranschlag 2017 muss wegen der stark gestiegenen Migrationskosten die Ausnahmeregel der Schuldenbremse in Anspruch genommen werden. Gemäss dieser darf das Parlament die durch die konjunkturbereinigten Einnahmen vorgegebene Obergrenze für die Ausgaben bei aussergewöhnlichen, vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen erhöhen. Ein Teil der Migrationsausgaben, nämlich 400 Millionen, soll deshalb vom Parlament als ausserordentlicher Zahlungsbedarf bewilligt werden.

Der im August 2016 vom Bundesrat verabschiedete Finanzplan 2018–2020 weist in den Planjahren durchgehend strukturelle Defizite aus, die sich zwischen 1,4 und 2 Milliarden Franken bewegen.

In einem ersten Schritt gilt es daher, das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 vollständig umzusetzen und auf neue Aufgaben vorerst weitgehend zu verzichten, solange eine Gegenfinanzierung fehlt.

In einem zweiten Schritt soll ein Stabilisierungspaket 2018–2020 geschnürt werden. Der Bundesrat will die Eckwerte des Pakets im Herbst 2016 festlegen. Aufgrund des kurzfristig hohen Handlungsbedarfs ist davon auszugehen, dass das Paket zumindest 2018 und 2019 mehrheitlich im ungebundenen Bereich ansetzen wird. Der Umfang des Pakets hängt auch davon ab, ob das Parlament in der Herbstsession 2016 an den Mehrbelastungen (Reform der Altersvorsorge, NAF, Mehrwertsteuer-Sondersatz) festhält und ob auch in den Jahren 2018 bis 2020 ein Teil der Migrationsausgaben als ausserordentlicher Zahlungsbedarf beantragt werden kann.

Das wiederkehrende Schnüren von Entlastungspaketen beeinträchtigt die Planungssicherheit und verschlechtert die Budgetqualität. Um dies künftig zu vermeiden, soll der Bundeshaushalt – in einem dritten Schritt des Bereinigungskonzepts – langfristig mittels struktureller Reformen wieder ins Gleichgewicht gebracht werden. Das Ziel dabei ist es, die gesetzlichen Ausgabenbindungen zu reduzieren oder zumindest zu flexibilisieren (siehe *Kasten 2*). Zusammen mit Aufgabenverzichtern kann man damit wieder einen grösseren finanzpolitischen Spielraum schaffen.



Sandra Balmer
Ökonomin, Abteilung Ausgabenpolitik, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Bern