

zu 00.060

Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse

vom 10. Januar 2001

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000 und beantragen Ihnen, davon Kenntnis zu nehmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. Januar 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

11327

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Eine nachhaltige Finanzpolitik ist gekennzeichnet durch den mittelfristigen Ausgleich des Haushaltes, durch Ausgabendisziplin und eine massvolle Steuerpolitik. Dies führt zu einer im internationalen Vergleich tiefen Staatsquote und zu einer Abnahme der Verschuldungsquote bzw. der Verschuldung. Damit entsteht politischer Handlungs- und Gestaltungsspielraum auch für künftige Generationen.

Nach den Defiziten der Neunzigerjahre ist die stark verbesserte Finanzlage des Bundes das Ergebnis einer vorteilhaften Wirtschaftsentwicklung sowie konsequenter Sanierungsmassnahmen (Stabilisierungsprogramm 1998, Haushaltsziel 2001) und einer bemerkenswerten Ausgabendisziplin. Für die nächsten Jahre zeichnet sich eine Fortsetzung dieser günstigen Perspektiven ab.

Der Finanzplan des Bundesrates vom Oktober 2000 geht von einer Beseitigung der strukturellen Defizite und von steigenden Überschüssen aus. Dies eröffnet erstmals seit Jahren einen minimalen finanzpolitischen Handlungsspielraum.

Das Parlament ist in der Wintersession weitgehend den Vorschlägen des Bundesrates gefolgt. Der bewilligte Voranschlag für das Jahr 2001 geht von einer ausgeglicheneren Rechnung aus. Auf die Abschaffung des Bundesanteils auf dem MWST-Prozent für die AHV und IV (Demografieprozent) wurde verzichtet. Bei den dringlichen Massnahmen für Steuererleichterungen im Bereich der Umsatzabgaben fiel der Entscheid zu Gunsten einer moderaten Lösung aus.

Trotzdem sind Tendenzen in Richtung einer nachlassenden Ausgabendisziplin sowie Forderungen nach umfassenden Steuererleichterungen unverkennbar. Der Bundesanteil auf künftigen Erhöhungen der MWST zu Gunsten der AHV und IV bleibt umstritten. Insgesamt könnten Mehrausgaben und Mindereinnahmen in der Grössenordnung von mehreren Milliarden Franken entstehen. Dies hat den Bundesrat bewogen, vor der Verabschiedung des geplanten Steuerpakets (Familienbesteuerung, Umsatzabgabe, Wohneigentum) eine Auslegeordnung vorzunehmen.

Das Ergebnis zeigt, dass nur eine Fortsetzung der konsequenten Finanzpolitik der letzten Jahre zu einer Beseitigung der strukturellen Defizite führt. Erst damit werden die Anforderungen der Schuldenbremse erfüllt. Die sich abzeichnenden Überschüsse sind deshalb prioritär für einen Schuldenabbau einzusetzen. Würden alle bekannten und weitere Mehrbelastungen sowie umfassende Steuererleichterungen beschlossen, hätte dies drastische Konsequenzen für den Bundeshaushalt. Ein Abgleiten in eine neue und unheilvolle Defizitspirale wäre die Folge.

Bundesrat und Parlament tragen eine gemeinsame Verantwortung. Der finanzpolitische Gestaltungsspielraum ist mit Bedacht und aus einer gesamtheitlichen Optik wahrzunehmen. Denn ohne verantwortungsbewusstes Handeln drohen sich die Fehler der Vergangenheit zu wiederholen.

Eine Mahnung des Bundesrates aus dem Jahr 1987 ist heute unvermindert aktuell:

«Der Bundesrat möchte verhindern, dass die verbesserte Finanzlage zum Anlass genommen wird, falsche Signale und Rahmenbedingungen für die künftige Finanz-

politik zu setzen. Weder sollen die Einnahmenüberschüsse dazu verwendet werden, grosszügig Ausgaben für weniger Dringliches zu bewilligen, noch sollen Steuersenkungen vorgenommen werden, welche das Haushaltsgleichgewicht erneut in Frage stellen. Vielmehr ist in Rechnung zu stellen, dass einmal gesetzlich beschlossene neue Ausgaben allemal die Schönwetterlagen der Bundeskasse überdauern und sich in weniger günstigen Zeiten als Bleigewicht erweisen können.»

(Quelle: Botschaft des Bundesrates zum Voranschlag für das Jahr 1988, vom 28. September 1987, S. 8.)

Um künftige Fehlentwicklungen im Ansatz zu verhindern, ist der Übergang zu einer regelgebundenen Haushaltspolitik erforderlich. Das institutionelle Instrument dazu bildet die Schuldenbremse. Sie unterbindet die Entstehung untragbarer Defizite und belässt dem Parlament gleichwohl den notwendigen Spielraum zur Gestaltung einer nachhaltigen Finanzpolitik.

Botschaft

1 Einleitung

Mit der Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000 hat der Bundesrat dem Parlament ein institutionelles Instrument zur Begrenzung der Verschuldung unterbreitet. Die Schuldenbremse soll auf Verfassungsebene die Übergangsbestimmung zum Haushaltsziel 2001 ablösen.

Mit dem vorliegenden Zusatzbericht will der Bundesrat dem Parlament ermöglichen, die Diskussion über die Schuldenbremse einzubetten in eine aktuelle finanzpolitische Auslegeordnung.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

In Kapitel 2 sind die wichtigsten Elemente einer nachhaltigen Finanzpolitik aufgeführt.

Der aktuelle finanzpolitische Handlungsspielraum wird in Kapitel 3 geschätzt. Ein solcher existiert im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik dann, wenn strukturelle Überschüsse vorliegen. Denn nur bei strukturellen Überschüssen besteht Raum für Mehrausgaben, Steuerentlastungen oder zusätzlichen Schuldenabbau. Konjunkturelle Überschüsse sind dagegen vollumfänglich für den Schuldenabbau einzusetzen. Dies im Hinblick auf konjunkturelle Defizite in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten.

In Kapitel 4 wird die Entwicklung der Haushaltsperspektiven seit der Verabschiedung der Botschaft zur Schuldenbremse dargestellt. Dabei wird eine Unterscheidung zwischen bereits beschlossenen und sich abzeichnenden, aber noch unsicheren Veränderungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite vorgenommen.

Auf die besondere Bedeutung der AHV für die Entwicklung des Bundeshaushaltes wird in Kapitel 5 hingewiesen.

Kapitel 6 schliesslich führt die Ausführungen zusammen, indem verschiedene Szenarien möglicher Verschlechterungen des Bundeshaushaltes quantifiziert werden. Die Szenarien greifen auf die aktualisierten Zahlen aus Kapitel 4 und 5 zurück.

Der Bericht schliesst mit einer Würdigung in Kapitel 7.

2 Elemente einer nachhaltigen Finanzpolitik

Der Bundesrat bestimmt in seinem Finanzleitbild Ziele, Grundsätze und Instrumente einer nachhaltigen Finanzpolitik des Bundes. Mit Bezug auf die Schuldenbremse bedeutet Nachhaltigkeit den in der Bundesverfassung (Art. 126) vorgeschriebenen mittelfristigen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben über einen Konjunkturzyklus und – damit zusammenhängend – eine Stabilisierung der absoluten Verschuldung, was bei fortgesetztem Wirtschaftswachstum zu einer Abnahme der Verschuldungsquote führt (Bruttoschuld in Prozent des BIP).

2.1 **Mittelfristiger Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben**

Einnahmen und Ausgaben sollen mittelfristig, jedoch nicht jährlich ausgeglichen sein. Gegen die starre Doktrin eines jährlichen Budgetausgleichs sprechen konjunkturpolitische Überlegungen und das Argument der *Steuerglättung* (tax smoothing). Einnahmen und/oder Ausgaben können auf Grund exogener Einflüsse im Zeitablauf schwanken. Eine optimale Budget- bzw. Finanzpolitik lässt Defizite und Überschüsse zum Ausgleich von temporären Einnahmen- und Ausgabenschwankungen zu. Das eigentliche Ziel besteht darin, starke Schwankungen der Steuern zu vermeiden, um deren verzerrende Wirkung zu minimieren.

2.2 **Entwicklung der Staatsverschuldung**

Bezüglich der *Entwicklung* der Staatsverschuldung gibt es ein klares finanzpolitisches Kriterium, welches vom Finanzleitbild ebenfalls übernommen wird: Eine Finanzpolitik ist langfristig aufrechterhaltbar (sustainable), wenn die Staatsschuld nicht schneller wächst als das Bruttoinlandprodukt, d.h., wenn die Verschuldungsquote im Zeitverlauf stabil bleibt.¹ Bei diesem Kriterium wird vorausgesetzt, dass die Verschuldungsquote im Ausgangszeitpunkt als tragbar und akzeptabel eingestuft wird.

Vor dem Hintergrund des rasanten Anstiegs der Verschuldungsquote in den Neunzigerjahren ist die Schuldenbremse ehrgeiziger. Sie fordert eine Stabilisierung der absoluten Verschuldung und damit bei einem unterstellten Wirtschaftswachstum einen Rückgang der Verschuldungsquote auf ein nachhaltiges Niveau. Dieser soll dadurch noch verstärkt werden, dass ausserordentliche Einnahmen für die Schuldentilgung und nicht für die Finanzierung laufender Ausgaben verwendet werden dürfen.

2.3 **Konsequenzen für die aktuelle Finanzpolitik**

Auf Grund der überdurchschnittlich guten Wirtschaftslage müssten gegenwärtig Überschüsse erzielt werden, welche zur Deckung aufgelaufener Defizite – und damit zum Schuldenabbau – verwendet werden könnten.

Ein Abbau des strukturellen Defizits drängt sich auch im Hinblick auf die Einführung der Schuldenbremse auf: Die Schuldenbremse lässt keine strukturellen Defizite mehr zu. Bestehen solche im Zeitpunkt der Einführung der Schuldenbremse, so müssen sie unverzüglich beseitigt werden. Dieses Erfordernis kann die Einführung in Frage stellen, wenn ein strukturelles Defizit so gross ist, dass ein politisch und wirtschaftlich nicht verkraftbares Sparprogramm nötig wäre. Strukturelle Überschüsse sind demgegenüber unproblematisch. Sie eröffnen finanzpolitische Handlungsspielräume.

¹ Vgl. Olivier Blanchard, «Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators», OECD Working Papers, No. 79, 1990.

Schätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums

Die in Kapitel 2 dargelegten Anforderungen an eine nachhaltige Finanzpolitik verlangen einen mittelfristig ausgeglichenen Haushalt. Gerade dies ist das Ziel der Schuldenbremse. Von entscheidender Bedeutung ist dabei nicht der effektive, sondern der strukturelle Saldo, also jener Teil eines Defizits oder eines Überschusses, der nicht durch konjunkturelle Schwankungen erklärt werden kann. Da konjunkturell bedingte Überschüsse nur vorübergehender Natur sind, dürfen sie keine Mehrausgaben oder Steuerensenkungen begründen, sondern sind für die Schuldentilgung einzusetzen.

Der strukturelle Saldo kann als Indikator für finanzpolitische Handlungsspielräume betrachtet werden. In diesem Sinn ermöglichen strukturelle Überschüsse eine Schuldentilgung und/oder Mehrausgaben bzw. Steuerensenkungen. Sollen bei einer strukturell ausgeglichenen Rechnung Steuern gesenkt werden, sind demgegenüber gleich grosse Kürzungen auf der Ausgabenseite unumgänglich.

3.1 Effektiver, struktureller und konjunktureller Saldo

Die konjunkturelle Entwicklung schlägt sich im Bundeshaushalt nieder, sowohl auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite gilt dies für die meisten Fiskaleinnahmen. Die Darlehen an die Arbeitslosenversicherung haben ebenfalls eine wichtige zyklische Komponente. Sie bewirken in Rezessionsphasen zusätzliche Ausgaben. Im Aufschwung führen die Darlehensrückzahlungen zu konjunkturell bedingten Einnahmen in der Finanzrechnung. Eine andere konjunkturabhängige Ausgabe sind die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer.

Wie im Titel erwähnt, sind für dieses Konzept des strukturellen Saldos drei Grössen zentral, der effektive Saldo, der konjunkturelle und der strukturelle Saldo:

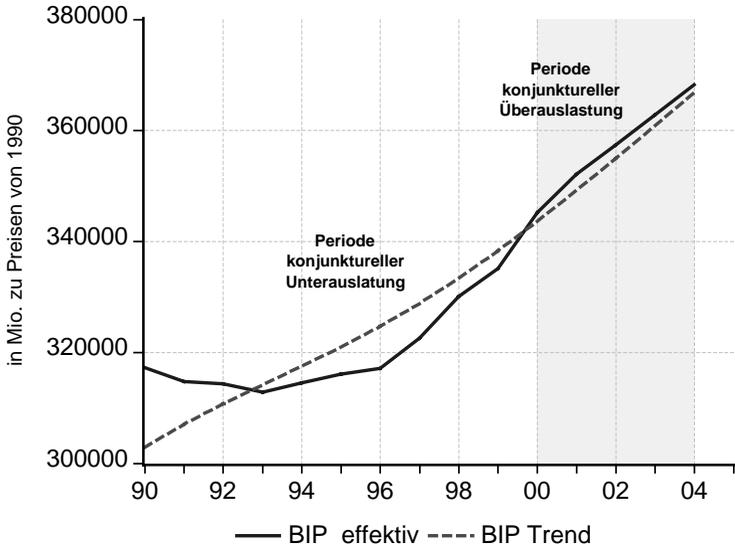
- Der *effektive Saldo* entspricht dem in der Finanzrechnung ausgewiesenen Saldo. Er ist direkt beobachtbar, während es sich bei den beiden andern Grössen um geschätzte Grössen handelt.
- Der *strukturelle Saldo* entspricht jenem Saldo, der sich bei normal ausgelasteter Wirtschaftslage ergeben würde. Er kann positiv oder negativ sein bzw. null betragen.
- Der *konjunkturelle Saldo* misst den Einfluss der konjunkturellen Entwicklung auf den Bundeshaushalt. Bei normaler Auslastung der Wirtschaft beträgt er null. In Phasen konjunktureller Überhitzung ist dieser Saldo positiv. Bei einem strukturellen Saldo von null schliesst die Finanzrechnung in diesem Fall mit einem konjunkturbedingten Überschuss ab. In Phasen der Rezession ist der konjunkturelle Saldo negativ.

Die drei Grössen sind dabei durch die folgende Beziehung miteinander verbunden:

$$\text{effektiver Saldo} = \text{struktureller Saldo} + \text{konjunktureller Saldo}$$

Für die Berechnung der konjunkturellen und strukturellen Saldi braucht es im Wesentlichen zwei Informationen: quantitative Vorstellungen über die Positionierung der Wirtschaft im Konjunkturzyklus sowie Kenntnisse über die Reagibilität der Einnahmen und Ausgaben auf konjunkturelle Schwankungen.

Konjunkturelle Unter- und Überauslastung der schweizerischen Volkswirtschaft 1990-2004



In der Grafik werden die Abweichungen des tatsächlichen Bruttoinlandproduktes von einem geschätzten Trend abgebildet. Die vertikale Differenz der beiden Kurven in einem Jahr entspricht der konjunkturellen Unter- oder Überauslastung (vgl. Anhang 3). Die Grössenordnung der Abweichung ist ein Indikator für die Stärke der konjunkturellen Schwankungen. In Prozenten des Bruttoinlandproduktes gemäss Trend betrug die Überauslastung oder konjunkturelle Überhitzung 1990 rund 4,5 Prozent. Mitte der Neunzigerjahre ergab sich eine konjunkturelle Unterauslastung von rund 2 Prozent. Das Jahr 2000 gilt als Übergangsjahr von einer unter- zu einer überausgelasteten Wirtschaft. Für die nächsten Jahre wird mit einer Überauslastung der Wirtschaft von rund einem halben Prozent gerechnet. Diese Einschätzungen sowohl der Vergangenheit wie der Zukunft decken sich in etwa mit jenen der OECD oder des IWF für die Schweiz. Es gibt im Wesentlichen zwei Gründe, weshalb die Überauslastung 1990 viel ausgeprägter als jene ist, welche für die nächsten Jahre erwartet wird. Zum einen betrug das durchschnittliche Wachstum in den Jahren 1988–1990 rund 4 Prozent. Der damalige Aufschwung war somit viel kräftiger als der laufende. Entsprechend war auch die Teuerung viel höher. Der zweite Grund ist darin zu sehen, dass wir in Ermangelung von eigentlichen Kon-

junkturprognosen für die Jahre 2003 und 2004 von einem Wachstum in der Höhe des langfristigen Potenzialwachstums von 1,5 Prozent ausgehen.

Die zweite notwendige Information für die Berechnung konjunktureller und struktureller Saldi ist die Konjunkturreakibilität des Bundeshaushaltes. Im Sinne einer Überschlagsrechnung gilt die Faustregel, wonach ein um einen Prozentpunkt höheres Wirtschaftswachstum dem Bundeshaushalt (ohne Berücksichtigung von Darlehensrückzahlungen der Arbeitslosenversicherung) zu zusätzlichen Einnahmen von 500 Millionen verhilft. Dies bedeutet eine Elastizität der Einnahmen in Abhängigkeit vom Bruttoinlandprodukt von 1: Bei einer Zunahme des Bruttoinlandproduktes um 1 Prozent nehmen die Einnahmen ebenfalls um 1 Prozent zu. Bei einem 50 Milliardenhaushalt entspricht 1 Prozent den genannten 500 Millionen. Diese Elastizitätsannahme hat sich in empirischen Schätzungen recht gut bestätigt.

Gerade im Zusammenhang mit der Entwicklung einzelner Komponenten der Stempelsteuer (Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften) sowie der Verrechnungssteuer (Aktividenden) wird diese Annahme einer Elastizität von 1 hinterfragt werden müssen. Namentlich der Anteil des Verrechnungssteueranteils aus Aktividenden am Verrechnungssteuerertrag hat in den Neunzigerjahren von 40 auf rund 75 Prozent zugenommen. Die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer werden mit andern Worten heute massgeblich durch den Verlauf der Aktividenden bestimmt. Eine ähnliche Entwicklung ist bei der Stempelsteuer zu beobachten, wo die Umsätze von ausländischen Wertpapieren zum Taktgeber für die Eingänge der Stempelsteuer geworden sind. Zu fragen ist, ob wir es bei diesen beiden Steuern mit einem Strukturbruch zu tun haben und wir in Zukunft bei diesen beiden Steuern mit einer deutlich grösseren Konjunkturreakibilität rechnen müssen, welche die Elastizität nach oben drücken wird. Das Problem mit derartigen Strukturbrüchen besteht darin, dass sie sich empirisch erst nach einer gewissen Zeit schlüssig nachweisen lassen.

In Verbindung mit den genannten beobachteten Abweichungen des tatsächlichen Bruttoinlandproduktes vom Bruttoinlandprodukt gemäss normaler Auslastung lassen sich daraus für die Mitte der Neunzigerjahre konjunkturelle Defizite in der Grössenordnung von jährlich rund einer Milliarde erklären, während sich für die kommenden Jahre konjunkturelle Überschüsse in der Grössenordnung von 300 Millionen ableiten lassen.

In den obgenannten Zahlen nicht enthalten sind die konjunkturbedingten Ausgaben und Einnahmen aus der Darlehensgewährung an die Arbeitslosenversicherung.

In der nachstehenden Tabelle werden die konjunkturellen und strukturellen Saldi als Grössenordnungen abgebildet. Der Anhang 3 enthält die Ergebnisse ökonomischer Schätzungen, wobei die auf den ersten Blick grössere Präzision nicht als grössere Zuverlässigkeit interpretiert werden darf.

| Jahr | Eff. Saldo | | Konjunktureller Saldo | | | Strukt. Saldo | |
|------|--|-------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------|--------------------|--|
| | gemäss VA 2001 und FP 2002–2004 ² | | der Einnahmen exkl. Darlehen ALV | aus Darlehensgewährung an ALV | der Finanzrechnung | der Finanzrechnung | |
| 2001 | + | 18 | + 350 | + 1 150 | ~ + 1 500 | ~ - 1 500 | |
| 2002 | + | 205 | + 350 | + 1 250 | ~ + 1 600 | ~ - 1 400 | |
| 2003 | + | 1 128 | + 300 | + 450 | ~ + 750 | ~ + 400 | |
| 2004 | + | 1 284 | + 300 | 0 | ~ + 300 | ~ + 1 000 | |

Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass in den beiden nächsten Jahren, trotz bescheidenen, in der Finanzrechnung ausgewiesenen Überschüssen, weiterhin strukturelle Defizite in Milliardenhöhe anfallen werden. Die Erklärung ist bei den Darlehensrückzahlungen der Arbeitslosenversicherung zu suchen. Es handelt sich bei diesen Rückzahlungen um konjunkturbedingte Einnahmen, aus denen nicht permanente Ausgaben finanziert werden können. Die Trendwende zu strukturellen Überschüssen wird erst 2003 vollzogen.

Bei einer volkswirtschaftlichen Interpretation der Zahlen der Tabelle 1 gilt es ferner in Rechnung zu stellen, dass im Grunde genommen die Rechnung des Fonds für Eisenbahngrossprojekte mit der Finanzrechnung zu einer Gesamtrechnung zusammengezählt werden müsste. Die Rechnung des Fonds schliesst in den nächsten vier Jahren mit Defiziten zwischen 855 Millionen (2003) und 942 Millionen (2001) ab. Weil im Kontext der Schuldenbremse und der politischen Debatte die Finanzrechnung die massgebende Steuerungsgrösse ist, wird indes auf die entsprechende Darstellung in Form einer aggregierten Rechnung verzichtet, welche im Übrigen auch der Philosophie der Maastrichter-Kriterien entsprechen würde.

3.2 Eröffnet der unerwartet gute Rechnungsabschluss 2000 neue Handlungsspielräume?

Die Rechnung 2000 wird deutlich besser als budgetiert abschliessen. Obschon die endgültigen Zahlen noch nicht vorliegen, kann man schon heute feststellen, dass die Abweichung der Rechnung vom Voranschlag zu rund zwei Dritteln auf die Unterschätzung der Einnahmen aus der Verrechnungssteuer, der direkten Bundessteuer und der Stempelsteuer zurückzuführen ist. Die Fragen, welche sich im Zusammenhang mit diesem deutlich besseren Rechnungsergebnis und der Diskussion um allfällige Handlungsspielräume stellen, liegen deshalb auf der Hand:

- Werden sich die Prognosefehler automatisch auf die Folgejahre auswirken, in dem Sinn, dass ebenfalls mit höheren Einnahmen als im Voranschlag und Finanzplan eingestellt gerechnet werden kann?
- Liessen sich diese Schätzfehler durch verbesserte Schätztechniken vermeiden?

² VA 2001 gemäss BB vom 13. Dezember 2000 sowie Bericht zum Finanzplan 2002–2004 vom 2. Oktober 2000

Die EFV erstellt im Juni, September und Anfang Dezember interne Hochrechnungen. Ein Vergleich der verschiedenen Hochrechnungen ergab mit Ausnahme der Stempelsteuer und Verrechnungssteuer relativ kleine Abweichungen von jenen Werten, welche den Schätzungen der Einnahmen im Voranschlag 2001 und Finanzplan 2002–2004 zu Grunde gelegt sind. Mit andern Worten kann mit Ausnahme der beiden genannten Steuern davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen für die Jahre 2001–2004 von korrekten Werten ausgehend geschätzt wurden.

Dies trifft indes für die Verrechnungssteuer und die Stempelsteuer nicht zu. Präzisierung ist hinzuzufügen, dass es sich bei beiden Steuern jeweils nur um eine Teilgrösse handelt, welche grosse Prognoseschwierigkeiten bereitet. Während sich die Verrechnungssteuereingänge aus Obligationen und die übrigen Verrechnungssteuereingänge erwartungsgemäss entwickeln, haben die Eingänge aus Aktiendividenden um über 4 Milliarden stärker zugelegt als budgetiert. Bei der Emissionsabgabe, der Umsatzabgabe auf inländischen Wertpapieren und beim Versicherungsstempel (als Komponenten der Stempelabgaben) ist ebenfalls wenig Überraschendes zu vermerken. Dafür hat die Umsatzabgabe auf ausländischen Wertpapieren um 700 Millionen mehr eingebracht als noch im Zeitpunkt der Erstellung des Voranschlags budgetiert.

Eine höhere Schätzgenauigkeit wäre deshalb vorab bei diesen beiden Komponenten der Verrechnungs- und der Stempelsteuer höchst erwünscht und nötig. Gelänge es, die Umsätze von ausländischen Wertpapieren besser zu schätzen, welche von Steuerpflichtigen getätigt werden, und die Höhe der Aktiendividenden präziser vorauszusagen, wäre viel gewonnen.

Im Wissen um die Schwierigkeiten der Schätzung gerade dieser Grössen wird das EFD die Frage der Prognose der Bundeseinnahmen im Allgemeinen und der beiden genannten Steuern im Besonderen im Rahmen eines Mandates wissenschaftlich untersuchen lassen. Die Abklärungen sollen eine Evaluation der heutigen Schätzverfahren beinhalten und Vorschläge für alternative Schätzmethoden bringen.

4 Finanzpolitische Lageanalyse

4.1 Ausgangslage

Die finanzielle Lage des Bundes hat sich in den letzten Jahren signifikant verbessert. Dies ist das Ergebnis einer guten Wirtschaftslage sowie konsequenter Sanierungsmassnahmen. Dazu gehören das Stabilisierungsprogramm 1998, das Haushaltsziel 2001 sowie die Ausgabendisziplin der letzten Jahre. Die riesigen strukturellen Defizite konnten in den letzten Jahren zusehends verkleinert und die Verschuldung auf hohem Niveau stabilisiert werden.

Für das Jahr 2000 zeichnet sich an Stelle eines budgetierten Defizits von 1,8 Milliarden ein Überschuss von mehreren Milliarden ab. Die Gründe dafür liegen fast ausschliesslich auf der Einnahmenseite und sind in Kapitel 3.2 ausführlich erläutert.

4.2 Voranschlag 2001 und Finanzplan 2002–2004

Der vom Bundesrat im Oktober 2000 verabschiedete Voranschlag für das Jahr 2001 und der Finanzplan für die Jahre 2002–2004 gehen von einer weiterhin positiven Entwicklung aus. Die jährlichen Überschüsse sollen bis 2004 auf rund 1,3 Milliar-

den ansteigen. Im Durchschnitt der Jahre 2001–2004 wachsen die Ausgaben um 4,3 Prozent und damit stärker als die Wirtschaft (+3,4 Prozent). Ohne die Berücksichtigung der starken Zunahme der Anteile Dritter an Bundeseinnahmen liegt das Ausgabenwachstum bei knapp 2,5 Prozent. Das Einnahmenwachstum beträgt rund 6 Prozent pro Jahr. Dies liegt einerseits an der weiterhin vorteilhaften konjunkturellen Lage, andererseits aber auch an der Unterschätzung der Einnahmen im Jahr 2000 (Basiseffekt). Auf Grund der über dem Wachstum der Wirtschaft liegenden Zunahmen der Einnahmen und Ausgaben steigt die Staatsquote zwischen 2001 und 2004 von 11,6 auf 12,1 Prozent und die Steuerquote von 10,7 auf 11,8 Prozent. Werden die Werte um die für die Finanzierung der 11. AHV-Revision geplante MWST-Erhöhung bereinigt, so reduziert sich die Staatsquote bis 2004 auf 11,3 Prozent und die Steuerquote auf 10,8 Prozent. Während die Einnahmenüberschüsse konjunkturpolitisch notwendig und in Übereinstimmung mit dem Finanzleitbild sind, mahnen die überdurchschnittlichen Wachstumsraten (unbereinigt) auf der Ausgabenseite sowie die steigende Staats- und Steuerquote (unbereinigt) zu Vorsicht.

Das Parlament ist bei der Beratung des Voranschlages 2001 weitgehend der Linie des Bundesrates gefolgt. Auf Grund verschiedener kleinerer Korrekturen ist an Stelle eines Defizits von 58 Millionen ein Einnahmenüberschuss von 18 Millionen budgetiert. Weiter hat das Parlament darauf verzichtet, den Bundesanteil am Mehrwertsteuerprozent (Demografieprozent) aufzuheben. Zudem hat es bei den dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe eine moderatere Lösung gewählt, was zu geringeren Steuerausfällen führt als geplant.

Trotz dieser Entscheide, die von finanzpolitischer Zurückhaltung geprägt sind, bestehen unverkennbare Anzeichen für ein Nachlassen der Ausgabendisziplin und für Forderungen nach zusätzlichen Steuererleichterungen. Noch vor der nachhaltigen Sicherung der Haushaltsanierung ist diese bereits wieder gefährdet.

Nachstehend werden die Planungszahlen auf einen provisorischen aktuellen Stand gebracht. Von Volk, Parlament und Bundesrat zwischenzeitlich verbindlich gefällte Entscheide sind berücksichtigt und als solche gekennzeichnet. Weitere Angaben zu möglichen Verschlechterungen des Bundeshaushaltes sind indikativer Natur, nicht gesichert und unterliegen laufenden Anpassungen.

4.3 Veränderungen auf der Ausgabenseite

Beschlossene Änderungen

Das Parlament hat den Voranschlag 2001 gemäss Bundesbeschluss vom 13. Dezember 2000 mit einem Einnahmenüberschuss von 18 Millionen verabschiedet. Die dabei beschlossenen Korrekturen (Lothar, Energieförderabgabe, Umsetzung «EffVor», Fürsorgeauslagen im Asylbereich) haben auch Auswirkungen auf den Finanzplan 2002–2004. Berücksichtigt man diese und die vom Bundesrat im Bereich der Entwicklungshilfe und der AHV/IV-Minimalrenten gefassten Beschlüsse sowie die Anpassungen im Bereich der Passivzinsen (UMTS, Rekapitalisierung Post, besserer Rechnungsabschluss 2000), ergibt sich für die Jahre 2002–2004 eine ausgabenseitige Entlastung von zwischen 70 und 280 Millionen pro Jahr. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate über die gesamte Planperiode bleibt auf der Ausgabenseite bei 4,3 Prozent.

Tabelle 2

| Stand: 14.12.00 in Mio. Fr. | Entscheidungsgrundlage | VA 2001 | Finanzplan | | | 2000-2004 Ø Δ in % |
|--|---------------------------------|-----------------|---------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| | | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Ausgaben gemäss – BB zum VA 2001 und – BRB zum FP 2002-2004 | | 48 906 | 50 774 | 54 760 | 56 160 | 4,3 % |
| Aktualisierung total (– = Minderausgaben) | | – 150 | – 280 | – 187 | – 76 | kumuliert 2001-04 – 693 |
| Energieförderabgabe (zweckfinanzierte Ausgaben) | BB zum VA 2001 (13.12.00) | — | – 350 | – 400 | – 400 | –1150 |
| Asylwesen | | — | – 40 | — | — | – 40 |
| Lothar | | — | + 3 | + 10 | — | + 13 |
| Umsetzung «EffVor» | | — | + 40 | + 64 | + 80 | + 184 |
| Entwicklungshilfe (gem. Aussen- politischer Bericht) | BRB (15.11.00) | — | + 35 | + 72 | + 111 | + 218 |
| Erhöhung der Minimal- rente (AHV/IV) | BRB (18.9.00) | — | + 32 | + 32 | + 33 | + 97 |
| Passivzinsen – Rekapitalisierung Post – tiefere UMTS-Lizenzinnahmen – Verbesserte Rechnung 2000 | | — — – 150 | — + 150 – 150 | + 35 + 150 – 150 | + 100 + 150 – 150 | + 135 + 450 – 600 |
| Ausgaben aktualisiert | | 48 756 | 50 494 | 54 573 | 56 084 | + 4,3 % |

Mögliche Mehrbelastungen

Neben den gesicherten Angaben ist eine Anzahl von Geschäften in Bearbeitung und stehen Forderungen im Raum, die mit zusätzlichen finanziellen Konsequenzen für den Bundeshaushalt verbunden sind. Diese Mehrbelastungen könnten pro Jahr bis zu 1,2 Milliarden (im Jahr 2004) betragen. Das durchschnittliche Ausgabenwachstum pro Jahr würde von 4,3 auf 4,8 Prozent ansteigen. Besonderes Gewicht käme dem Verlust des Bundesanteils an den für die AHV und IV geplanten MWST-Erhöhungen ab 2003 zu (vgl. Kapitel 5).

Darüber hinaus stehen Vorhaben zur Diskussion, deren Kosten noch nicht genau quantifizierbar sind, in der Summe aber zu Mehrbelastungen in Milliardenhöhe führen würden. Als Beispiele seien hier genannt: Revision Fachhochschulgesetz, Bildungsoffensive, Behindertengleichstellungsgesetz, Elektrizitätsmarktgesetz, Parl. Initiative Giezendanner (Gotthard-Strassentunnel, 2. Röhre), Parl. Initiative Hegetschweiler (Beitrag an Lärmschutzmassnahmen auf Landesflughäfen), Strategie Verkehrstelematik.

Tabelle 3

| Stand: 14.12.00 in Mio. Fr. | VA 2001 | Finanzplan | | | 2000–2004 Ø Δ in % |
|--|---------------|---------------|---------------|----------------|--------------------------------------|
| | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Ausgaben aktualisiert (14.12.00) | 48 756 | 50 494 | 54 573 | 56 084 | +4,3 % |
| Mögliche quantifizierbare Mehrbelastungen total | + 50 | + 128 | + 728 | + 1 183 | kumuliert 2001–04 +2089 |
| Kommissionsanträge zur Aufhebung des Bundesanteils an den geplanten MWST-Prozenten | — | — | + 600 | + 810 | +1410 |
| AVIG-Revision | — | — | — | + 300 | + 300 |
| Unwetter Wallis/Tessin 2000 | + 50 | + 50 | + 50 | — | + 150 |
| Nationales Sicherheitsfunknetz (Polycom) | — | + 38 | + 38 | + 33 | + 109 |
| CERN: Beitragsvorschüsse. Rückzahlung in den Jahren 2007/08 | — | + 30 | + 30 | + 30 | + 90 |
| Nationale Forschungsschwerpunkte (NFS) des Nationalfonds | — | + 10 | + 10 | + 10 | + 30 |
| Neues Ausgabentotal | 48 806 | 50 622 | 55 301 | 57 267 | +4,8 % |

Beispiele für mögliche, derzeit nicht quantifizierbare Mehrbelastungen

Tabelle 4

| Stand: 14.12.00 in Mio. Fr. | VA 2001 | Finanzplan | | | 2001–2004 Ø Δ in % |
|---|---------|------------|--------|------|-----------------------|
| | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Aufnahme Prättigauerstrasse ins NS-Netz. 100 Mio. (Bau = einmalig, Unterhalt = wiederkehrend) | — | n.q. | n.q. | n.q. | +100/ + 20 |
| Parlamentarische Initiativen, Beispiele: – Giezendanner: Gotthard-Strassentunnel, 2. Röhre – Hegetschweiler (SR 00.414): Lärmschutz auf Landesflughäfen. Finanzierung gesetzlicher Massnahmen | | | n.q. | n.q. | +570–760 +200 |
| Defizitgarantie Expo.02 | — | — | +0–358 | — | +0–358 |
| Revision Fachhochschulgesetz (Beiträge an FHS in kantonaler Kompetenz) | — | — | n.q. | n.q. | n.q. |
| Wasserkraftwerke (NAI) und Kraftwerkserneuerungen | — | — | n.q. | n.q. | n.q. |
| BehiG: Inkl. Finanzierung der Massnahmen im Öffentlichen Verkehr zu Gunsten von Behinderten | — | — | n.q. | n.q. | n.q. |
| Strategie Verkehrstelematik | — | n.q. | n.q. | n.q. | n.q. |

4.4

Veränderungen auf der Einnahmenseite

Beschlossene Änderungen

In der Botschaft vom 2. Oktober 2000 zum Voranschlag 2001 und Finanzplan 2002–2004 sind bereits Einnahmenausfälle berücksichtigt, die sich aus dem *Steuerpaket 2001* des Bundesrates ergeben würden:

- 1,3 Milliarden im Bereich der Familienbesteuerung ab 2004 (Netto-Minder-ausfall = 900 Millionen, da tiefere Ausgaben für Kantonsanteile);
- Zwischen 375 und 500 Millionen (Basis 1999) für die teilweise Aufhebung der Umsatzabgabe auf Wertschriftentransaktionen;
- Keine Ausfälle, da haushaltsneutral, für den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung.

Das Parlament hat in der Wintersession vor allem mit zwei Entscheiden die Einnahmenseite des Bundeshaushaltes über das Voranschlagsjahr hinaus beeinflusst.

- Im Rahmen der dringlichen Massnahmen bei der *Umsatzabgabe* wurde im Gegensatz zur bundesrätlichen Vorlage darauf verzichtet, die inländischen institutionellen Anleger (Ausnahme: Anlagefonds) vom Umsatzstempel zu befreien. Die Massnahme führt im Voranschlagsjahr und in den Planungsjahren zu Mehreinnahmen zwischen 200 und 325 Millionen.
- Zweitens geht es um den buchhalterischen Vollzug des Volksneins vom 24. September 2000 zur Energieförderabgabe. Auf der Einnahmenseite führt dieser Entscheid zu einem Ausfall in den Finanzplanjahren von 400–450 Millionen pro Jahr. Auf der Ausgabenseite ist der Wegfall jeweils 50 Millionen weniger hoch, da ein Teil der geplanten Einnahmen für die Finanzierung von bestehenden Aufgaben vorgesehen war.

Tabelle 5

| Stand: 14.12.00 in Mio. Fr. | Entscheid- grundlage | VA 2001 | Finanzplan | | | 2000–2004 Ø Δ in % |
|--|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------------------|
| | | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Einnahmen¹ gemäss – BB zum VA 2001 und – BRB zum FP 2002–2004 | | 48 924 | 50 979 | 55 888 | 57 444 | +6,0 % |
| Aktualisierung total (– = Mindereinnahmen) | | + 200 | – 181 | – 206 | – 156 | kumuliert 2001–04 – 343 |
| Energieförderabgabe | BB VA 01 (13.12.00) | — | – 400 | – 450 | – 450 | –1300 |
| Umsatzabgabe | dringl. BB (12.12.00) | + 200 | + 250 | + 275 | + 325 | +1050 |
| Funkkonzessions- und Verwaltungsgebühren Bakom (z. T. Verordnungsrevisionen auf Departementsstufe) | BRB (4.12.00) | — | – 31 | – 31 | – 31 | – 93 |
| Einnahmen aktualisiert¹ | | 49 124 | 50 798 | 55 682 | 57 288 | +5,9 % |

¹ Ohne Einnahmen aus UMTS-Lizenzen

Damit beträgt der kumulierte Einnahmenverlust über die Jahre 2001–2004 rund 350 Millionen. Das durchschnittliche jährliche Einnahmenwachstum reduziert sich leicht von 6 auf 5,9 Prozent.

Angesichts der deutlich höheren Einnahmen für das Jahr 2000 stellt sich die Frage, ob die Einnahmenschätzungen auch für die Jahre 2001–2004 nach oben zu revidieren sind. Trotz der in Kapitel 3 genannten Unsicherheiten wird vorerst darauf verzichtet. Einerseits basieren die Einnahmenschätzungen für die Jahre 2001–2004 auf neueren Annahmen. Andererseits lässt sich die Verlangsamung des Einnahmenwachstums im Voranschlagsjahr 2001 zusätzlich durch den Rückgang der wirtschaftlichen Wachstumsdynamik sowie das bei der schwierig prognostizierbaren Verrechnungssteuer nach wie vor gültige Zweijahresmuster erklären.

Im Weiteren wurden die volkswirtschaftlichen Eckwerte einer erneuten Prüfung unterzogen. Auch diese Analyse lieferte keine neuen Erkenntnisse (vgl. Anhang 2).

Mögliche Einnahmenveränderungen

Auch auf der Einnahmenseite sind Entscheide anstehend oder Vorhaben in Vorbereitung, die mittel- oder unmittelbaren Einfluss auf den Bundeshaushalt zeitigen können.

- Sollten die dringlichen Massnahmen beim *Umsatzstempel* durch die Vorschläge des Bundesrates abgelöst werden, hätte dies für die Jahre 2003 und 2004 einen Einnahmenausfall im Umfang von 275 bzw. 325 Millionen zur Folge.
- *Fusionsgesetz*: Der Bundesrat hat im Juni 2000 eine Botschaft zuhanden des Parlaments verabschiedet. Gemäss ihr wäre ab 2002 mit jährlichen Einnahmenausfällen von rund 100 Millionen zu rechnen.
- *Emissionsabgabe auf Obligationen*: Es liegt eine entsprechende parlamentarische Initiative der WAK für die Aufhebung der Abgabe auf Obligationen der öffentlichen Hand vor. Die gänzliche Aufhebung auf allen Obligationen wäre frühestens ab 2002 (eher 2003) mit einer jährlichen Einnahmenreduktion von ungefähr 300 Millionen verbunden.
- Der *Systemwechsel* bei der Besteuerung von Wohneigentum wurde vom Bundesrat vorerst ebenfalls zurückgestellt. Nach heutiger Ausgestaltung kann das ursprüngliche Ziel der Haushaltsneutralität nicht eingehalten werden, sodass mit Einnahmenausfällen von bis zu 100 Millionen zu rechnen ist. Diese würden gemäss jetzigem Fahrplan allerdings erst nach der Finanzplanperiode anfallen.

Diese Massnahmen wären in den Jahren 2002–2004 mit Mindereinnahmen von 400 bis über 700 Millionen pro Jahr verbunden. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Gesamteinnahmen würde von 5,9 auf 5,5 Prozent sinken.

Tabelle 6

| Stand: 14.12.00 in Mio. Fr. | VA 2001 | Finanzplan | | | 2000-2004 Ø Δ in % |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------------------|
| | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Einnahmen aktualisiert (14.12.00)¹ | 49 124 | 50 798 | 55 682 | 57 288 | +5,9 % |
| Mögliche qualifizierbare Veränderungen (= Mindereinnahmen) | — | - 400 | - 675 | - 725 | kumuliert 2001-04 -1800 |
| Umsatzabgabe (Befreiung inländischer institutioneller Anleger) | — | — | - 275 | - 325 | - 600 |
| Fusionsgesetz | — | - 100 | - 100 | - 100 | - 300 |
| Aufhebung der Emissionsabgabe auf Obligationen | — | - 300 | - 300 | - 300 | - 900 |
| Neues Einnahmentotal¹ | 49 124 | 50 398 | 55 007 | 56 563 | +5,5 % |
| ¹ Ohne Einnahmen aus UMTS-Lizenzen | | | | | |

Weitere Projekte, wie eine Unternehmenssteuerreform II (Expertenkommission rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung, ERU) oder eine allgemeine Steueramnestie, werden derzeit geprüft. Deren finanzielle Auswirkungen sind in diesem frühen Stadium allerdings noch nicht abschätzbar. Dies gilt auch für diverse Vorstösse, die weitere Steuersenkungen verlangen und im Parlament bereits behandelt wurden oder demnächst zur Behandlung anstehen.³ Schliesslich haben auch Wirtschaftsverbände klare Vorstellungen über gezielte Steuerreduktionen für die nächsten Jahre, die mit erheblichen Einnahmenverlusten für den Bundeshaushalt verbunden wären.⁴

Folgende Beispiele geben eine Grössenordnung für mögliche Einnahmefälle im Bereich der direkten Bundessteuer⁵:

- eine 10-prozentige Senkung der direkten Bundessteuer senkt die Einnahmen des Bundes um über 1 Milliarde (Basis 1999);
- eine 10-prozentige Reduktion der direkten Bundessteuer nur für die natürlichen Personen zieht einen Ausfall für die Bundeskasse von rund 600 Millionen nach sich, nur für die juristischen Personen einen solchen von knapp 500 Millionen;
- eine Senkung des Gewinnsteuersatzes bei der direkten Bundessteuer um 1,5 Prozent (von 8,5 auf 7 Prozent) führt zu Mindereinnahmen von rund 800 Millionen.

³ Mo Schweiger: Erhaltung der steuerlichen Attraktivität des Unternehmensstandortes (Reduktion des Gewinnsteuersatzes sowie Milderung der Progression beim Mittelstand bei der dBSt); Mo Raggenbass: Entlastung des Mittelstandes durch Milderung der Progression bei der direkten Bundessteuer; Mo Spuhler: Reduktion des Gewinnsteuersatzes bei der dBSt von 8,5 auf 7 Prozent; Mo Mathys: Weitere Senkung der dBSt um 10 Prozent.

⁴ Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein (Vorort): Steuerkonzept für die Schweiz. Vorschläge der Wirtschaft zur Neugestaltung der Finanzordnung. April 2000

⁵ Daran partizipieren die Kantone über ihre Anteile an der Direkten Bundessteuer mit 30 Prozent.

4.5

Zusammenfassung der beschlossenen und quantifizierbaren möglichen Einnahmen- und Ausgabenänderungen

Nach der Aktualisierung der Ausgaben- und Einnahmenseite um die bereits beschlossenen Änderungen ergibt sich für den Voranschlag 2001 und die Jahre 2002–2004 ein kumulierter Überschuss von knapp 3 Milliarden. In den einzelnen Planjahren werden Einnahmenüberschüsse zwischen rund 300 Millionen und 1,2 Milliarden erzielt.

Tabelle 7

| Stand: 14.12.00 in Mio. Fr. | VA 2001 | Finanzplan | | | 2000–2004 kumuliert |
|---|---------|------------|-------|-------|------------------------|
| | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Ergebnis¹ gemäss – BB zum VA 2001 und – BRB zum FP 2002–2004 (– = Defizite) | + 18 | +205 | +1128 | +1284 | +2635 |
| Ergebnis aktualisiert (14.12.00)¹ (– = Defizite) Veränderung gegenüber Ergebnis gemäss BB zum VA 01 und BRB zum FP 2002–2004 (– = Verschlechterung) | +368 | +304 | +1109 | +1204 | +2985 |
| | +350 | + 99 | – 19 | – 80 | + 350 |
| Neues Ergebnis¹ unter Einschluss der möglichen quantifizierbaren Auswirkungen (– = Defizite) Veränderung gegenüber aktualisier- tem Ergebnis (– = Verschlechterung) | +318 | –224 | – 294 | – 704 | – 904 |
| | – 50 | –528 | –1403 | –1908 | –3889 |
| ¹ Ohne Einnahmen aus UMTS-Lizenzen | | | | | |

Realisieren sich sämtliche quantifizierbaren Haushaltsveränderungen, ergibt sich eine Ergebnisverschlechterung von insgesamt rund 3,9 Milliarden. Der geplante Einnahmenüberschuss würde nicht nur verschwinden, sondern es drohte ein Defizit von über 700 Millionen im Jahr 2004. Besonders schwer wiegen dabei der mögliche Verlust des Bundesanteils an den geplanten AHV- und IV-Mehrwertsteuerprozenten, die vorgesehenen Mehrausgaben gemäss Vernehmlassungsvorlage zur AVIG-Revision sowie die erwähnten Steuerausfälle (Emissionsabgabe auf Obligationen, Umsatzstempel, Fusionsgesetz). Zusätzliche, noch nicht quantifizierbare Steuererleichterungen (siehe Kapitel 4.4) hätten noch grössere Defizite zur Folge.

5

Die Bedeutung der AHV für die Entwicklung des Bundeshaushaltes

5.1

Die demografische Entwicklung

Die demografischen Prognosen für die nächsten 30 Jahre zeigen eine massive Veränderung des Altersaufbaus unserer Gesellschaft. Einer abnehmenden Geburtenhäufigkeit steht eine deutliche Zunahme der Lebenserwartung gegenüber.

Lebenserwartung der 65-jährigen Personen (in Jahren)

| Jahr | Männer | Frauen |
|------|--------|--------|
| 1950 | 12,4 | 14 |
| 1995 | 16 | 20,5 |
| 2010 | 17,5 | 22,25 |

Die AHV ist von dieser Entwicklung besonders betroffen, da auf Grund des Umlageverfahrens die Beiträge der aktiven Bevölkerung die Renten der heutigen Rentnerinnen und Rentner finanzieren.

2000 kommen auf eine Person im Rentenalter 4 Personen zwischen 20 und 64 Jahren, 2015 werden es nur noch 3 sein. Bis 2035 wird das Verhältnis auf 1 zu 2,2 zurückgehen. Erst ab dem Jahre 2035 wird sich das Verhältnis zwischen der erwerbstätigen und der rentenbeziehenden Bevölkerung auf hohem Niveau stabilisieren.

Auf Grund der heute zur Verfügung stehenden Daten lässt sich abschätzen, dass über die vom Bundesrat vorgeschlagene Erhöhung der Mehrwertsteuer in der Höhe von 1,5 MWST-Prozentpunkten bis zum Jahr 2010 (11. AHV-Revision) hinaus, bis 2025 mit einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf in der Höhe von 3,1 MWST-Prozenten gerechnet werden muss.

5.2 Die Finanzierung der AHV

Die AHV wird grundsätzlich zu rund 80% insbesondere aus Lohnbeiträgen und Anlageerträgen sowie zu 20% aus Beiträgen der öffentlichen Hand finanziert. Diese sind explizit in Prozent der Ausgaben festgelegt und betragen 17 Prozent für den Bund und 3 Prozent für die Kantone (bis 2004: 16,36 Prozent bzw. 3,64 Prozent als Folge des Stabilisierungsprogramms 1998). Vermögen die Lohnbeiträge und Anlageerträge 80 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV nicht mehr zu decken, entsteht der AHV eine Finanzierungslücke. Anders verhält es sich mit dem gesetzlich festgelegten Beitrag der öffentlichen Hand von 20 Prozent der Ausgaben der AHV. Die Finanzierungslücke entsteht nicht bei der AHV, sondern bei der öffentlichen Hand.

Während Anfang der Siebzigerjahre die Tabak- und Alkoholsteuer den Bundesbeitrag an AHV, IV und EL noch fast zu decken vermochten, wurden im Jahr 1999 74 Prozent des Bundesbeitrages aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert. Als Folge der schlechten Finanzlage mussten die Bundesbeiträge in den letzten Jahren immer wieder gekürzt werden, zuletzt mit dem Stabilisierungsprogramm 1998.

Zur Deckung der demografiebedingten Mehrausgaben der AHV musste der Mehrwertsteuersatz im Jahr 1999 um 1 Prozentpunkt von 6,5 auf 7,5 Prozent angehoben werden. Dies ermöglichte den Verzicht auf eine Erhöhung der Lohnnebenkosten. Aus der Erkenntnis, dass ein Teil der demografiebedingten Mehrausgaben die öffentliche Hand belastet und die Mehrwertsteuer ein klassisches Steuersubstrat des Bundes darstellt, erhielt der Bund aus diesem Mehrwertsteuerertrag einen Anteil von 17 Prozent, den er zweckgebunden zur Finanzierung seines gesetzlichen AHV-Beitrages (von eben diesen 17 Prozent) einsetzt. Mit dem vorgeschlagenen Finanzierungsmodell für die 11. AHV-Revision kann jener Teil des Bundesbeitrages, wel-

cher nach Abzug des MWST-Anteils noch zu finanzieren verbleibt, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung stabilisiert werden. Diese «Nettobelastung» des Bundes verbleibt bei rund 1,7 MWST-Prozenten.

5.3 11. AHV-Revision

Mit der 11. AHV-Revision soll die Konsolidierung der AHV bis 2010 sichergestellt werden. Ohne Massnahmen, unter Weiterzug der geltenden Ordnung, wäre der Stand des AHV-Fonds im Jahr 2010 abgetragen. Die AHV würde, trotz der mit der 10. AHV-Revision erfolgten Erhöhung des Frauenrentenalters auf 64 Jahre, Schulden anhäufen. Der Bundesrat schlägt mit seiner Botschaft vom 2. Februar 2000 eine Kombination von leistungs- und einnahmenseitigen Massnahmen für die AHV sowie Zusatzeinnahmen zur Sanierung der IV vor.

Auf der Leistungsseite wird die Anhebung des Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre sowie eine Rentenalterflexibilisierung mit sozial abgefederten Kürzungssätzen vorgesehen. Vorgeschlagen wird auch die Angleichung der Witwen- an die Witwenrente. Nach Ablauf der (langen) Übergangsfristen resultieren aus diesen Massnahmen Einsparungen der AHV von rund 800 Millionen Franken.

Die Finanzierung soll über eine Anhebung der Beiträge der Selbständigerwerbenden und der erwerbstätigen Rentnerinnen und Rentner sowie eine gestaffelte weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer um insgesamt 2,5 Prozentpunkte sichergestellt werden (1,5 Prozentpunkt für die AHV und 1 Prozentpunkt für die IV). Der Bund soll zur Finanzierung seiner Beiträge an die Sozialwerke auch an diesem Ertrag mit 17 (AHV) bzw. 18,75 Prozent (IV) partizipieren. Zum rascheren Schuldenabbau bei der IV schlägt der Bundesrat zudem einen Kapitaltransfer von der EO zur IV von 1,5 Milliarden vor.

Die Beratungen der 11. AHV-Revision sind im Gange. Entscheide des Parlaments, die mit Mehrkosten oder Mindereinnahmen verbunden sind, erschweren die Konsolidierung der AHV und IV bis ins Jahr 2010 und führen zu einem entsprechend höheren Korrekturbedarf bei einer nächsten Revision.

5.4 Ausblick

Forschungsprogramm 12. AHV-Revision

Angesichts der weiteren demografischen Entwicklung stellt die 11. AHV-Revision nur eine Zwischenetappe auf dem Weg zur Konsolidierung der AHV dar. Nach 2010 werden sich ohne weitere Massnahmen bei der AHV und der öffentlichen Hand neue Finanzierungslücken auftun. Im Dezember 2000 hat der Bundesrat ein Forschungsprogramm in Auftrag gegeben. Im Rahmen dieses Programms werden Szenarien für die weitere Entwicklung der AHV erarbeitet und Fragen bezüglich leistungs- und einnahmenseitiger Massnahmen geklärt. Der Bericht wird im Herbst 2003 vorliegen. Anschliessend werden die Arbeiten zur 12. AHV-Revision gestartet, deren Ziel die Konsolidierung der AHV bis ins Jahr 2025 ist.

Verwendung der währungspolitisch nicht mehr notwendigen Goldreserven

Mit der Aufhebung der Goldbindung des Schweizer Frankens per 1. Mai 2000 wurden 1300 Tonnen Gold zu nicht mehr benötigten Währungsreserven. 500 Tonnen Gold, höchstens aber 7 Milliarden, sollen an die neue Schweizerische Solidariätsstiftung übertragen werden. Über die Verwendung der restlichen 800 Tonnen hat der Bundesrat am 28. Juni 2000 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Eine Variante sieht die Verwendung der Zinserträge aus dem Verkaufserlös der 800 Tonnen Gold ab 2004/2006 während zehn Jahren zur Finanzierung von Überbrückungsleistungen zwecks Abfederung einzelner Massnahmen der 11. AHV-Revision (Witwenrente, Rentenalter) vor. Dies würde allerdings zu keiner finanziellen Verbesserung des AHV-Fonds führen.

Eine weitere Möglichkeit stellt die «zweckfreie» Verwendung der Zinserträge zu Gunsten der AHV dar. Damit würde die finanzielle Situation der AHV aber nur in bescheidenem Masse verbessert.

Selbst mit einer vollständigen Verwendung der 1300 Tonnen Gold für die AHV, wie die SVP dies in ihrer Goldinitiative u.a. vorschlägt, könnte die AHV finanziell langfristig nicht gesichert werden. Die Übertragung der Mittel an den AHV-Fonds würde nur das Aufschieben der vorgesehenen zusätzlichen 1,5 MWST-Prozente bis gegen 2010 bewirken. Ab 2010 müsste gleichzeitig zu den «verschobenen» 1,5 MWST-Prozenten auch mindestens ein Teil der zusätzlichen notwendigen MWST-Erhöhungen beantragt werden.

5.5 Mögliche Mehrbelastungen des Bundes

Auf Grund der parlamentarischen Beratungen in der Wintersession bleibt der Bundesanteil am bestehenden Demografieprozent erhalten. Bereits liegen jedoch im Rahmen der Beratung der 11. AHV-Revision der vorberatenden Kommission (SGK-N) weitere Anträge vor, welche dem Bund seine Anteile an den zukünftigen MWST-Prozenten für die AHV und IV entziehen wollen.

Dies hätte schwer wiegende Auswirkungen für den Bundeshaushalt. Als Konsequenz müsste die heutige Festlegung des Bundesbeitrages in Prozenten der Ausgaben der AHV überdacht oder allenfalls eine weitere separate Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Sicherung des Bundesanteils in Erwägung gezogen werden.

Finanzielle Auswirkungen (Mehrbelastung des Bundeshaushaltes)

Tabelle 8

| in Mio Fr | VA | Finanzplan | | | | Prognose | | | |
|---|------|------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | |
| Aufhebung Bundesanteil 0,5% MWST AHV 2003 | | | + 190 | + 250 | + 260 | + 265 | + 275 | + 285 | |
| Aufhebung Bundesanteil 1% MWST IV 2003 | | | + 410 | + 560 | + 580 | + 595 | + 615 | + 635 | |
| Aufhebung Bundesanteil 1% MWST AHV 2006 | | | | | | + 400 | + 550 | + 570 | |
| Total | - | - | + 600 | + 810 | + 840 | + 1260 | + 1440 | + 1490 | |

Ähnliche Verschlechterungen für den Bundeshaushalt ergäben sich auch bei einer Verzögerung des Inkrafttretens der 11. AHV-Revision (geplant: 1.1.2003).

6 Szenarien

Die Ausführungen in Kapitel 4 und 5 zeigen, dass die von Bundesrat und Parlament in den letzten Jahren verfolgte und auf eine nachhaltige Haushaltsanierung ausgegerichtete Finanzpolitik bereits wieder bedroht ist.

Diese Gefährdung stammt hauptsächlich aus drei Richtungen:

- nachlassende Ausgabendisziplin
- forcierte Steuererleichterungen
- Streichung des Bundesanteils an der MWST für die AHV/IV im Rahmen der 11. AHV-Revision.

Nachfolgend werden drei «Handlungsoptionen» in Form von einfachen Szenarien beschrieben.

Eine Kumulation aller Faktoren im Sinne eines «Worst Case»-Szenarios hätte weit reichende Folgen. Damit würde das in den letzten Jahren Erreichte gefährdet und der Grundstein für eine nicht zu verantwortende neue Fehlentwicklung gelegt.

6.1 Grundszenario: Fortsetzung einer nachhaltigen Finanzpolitik

Basis des Grundszenarios bilden der beschlossene Voranschlag 2001 und die aktualisierten Zahlen für die Jahre 2002–2004 (siehe Kapitel 4). In diesen Zahlen inbegriffen sind die Steuererleichterungen gemäss Steuerpaket 2001 des Bundesrates unter Berücksichtigung der Entscheide des Parlamentes zur Umsatzabgabe.

Finanzielle Konsequenzen

Tabelle 9

| in Mio. Fr. | VA 2001 | Finanzplan | | | 2000–2004 Ø Δ in % |
|--|--------------|--------------|----------------|----------------|--------------------------------------|
| | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Einnahmen aktualisiert | 49 124 | 50 798 | 55 682 | 57 288 | +5,9 % |
| Ausgaben aktualisiert | 48 756 | 50 494 | 54 573 | 56 084 | +4,3 % |
| Ergebnis aktualisiert (– = Defizit) | + 368 | + 304 | + 1 109 | + 1 204 | kumuliert 2001–04 +2985 |
| Staatsquote Bund (in % des BIB) bereinigt um 1,5 AHV/IV-MWST-% | 11,6 | 11,6 | 11,5 | 11,3 | |
| erfüllt Kriterium . . . | | | | | |
| . . . stabile Staatsquote (Bund) | ja | ja | ja | ja | |
| . . . Schuldenbremse | nein | nein | ja | ja | |
| . . . Haushaltsziel | ja | ja | ja | ja | |

Beurteilung

Die in den nächsten Jahren geplanten Überschüsse sind noch lange nicht gesichert. Sie bedingen ein weiterhin günstiges wirtschaftliches Umfeld und ein Masshalten auf der Ausgabenseite. Auch sind sie dringend notwendig aus finanzpolitischer Sicht sowie im Hinblick auf eine künftige konjunkturelle Abschwächung.

Das strukturelle Defizit könnte weiter abgebaut und damit gegen Ende der Planperiode die Bedingungen der Schuldenbremse erfüllt werden (für die Beziehung zwischen strukturellem Saldo und Schuldenbremse siehe Anhang 4).

Sollten sich die Steuereinnahmen auch in Zukunft positiver entwickeln als angenommen, könnte dadurch ein struktureller Überschuss und damit ein zusätzlicher finanzieller Handlungsspielraum zur Finanzierung dringender neuer Aufgaben für moderate zusätzliche Steuererleichterungen oder einen weiteren Schuldenabbau entstehen. Ein solcher Handlungsspielraum darf allerdings nicht überschätzt und vor allem nicht bereits im Voraus verspielt werden. Er ist jährlich neu zu beurteilen.

6.2 Szenario 1: Abnehmende Ausgabendisziplin

Die insgesamt günstigen wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Aussichten bergen die Gefahr eines generellen Nachlassens der Ausgabendisziplin in sich. Das Durchbrechen der Ausgabendisziplin an einem Ort führt in der Regel nicht zu einer Kompensation an anderer Stelle, sondern zu einer Aufweichung auf breiterer Front. Zusätzlich zu den quantifizierbaren Mehrausgaben wird ab dem Jahr 2002 ein um 1 Prozentpunkt höheres Ausgabenwachstum unterstellt. Dies stellvertretend für alle noch nicht quantifizierbaren Mehrausgaben (siehe Kapitel 4.3 und Tabelle 4). Bereits ab 2002 müssten dann wieder rote Zahlen geschrieben werden. Bis 2004 würde das Defizit auf über 1,6 Milliarden ansteigen.

Finanzielle Konsequenzen

Tabelle 10

| . in Mio. Fr. | VA 2001 | Finanzplan | | | 2000–2004 Ø Δ in % |
|--|---------------|----------------|------------------|--------------------|--|
| | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Einnahmen aktualisiert | 49 124 | 50 798 | 55 682 | 57 288 | +5,9 % |
| Ausgaben aktualisiert | 48 756 | 50 494 | 54 573 | 56 084 | +4,3 % |
| Mögliche Mehrausgaben – quantifizierbar – nicht quantifizierbar (Annahme: + 1% ab 2002) | + 50 + 0 | + 128 + 506 | + 728 + 1 064 | + 1 183 + 1 648 | kumuliert 2001–04 +2089 +3218 |
| Ausgaben neu | 48 806 | 51 128 | 56 365 | 58 915 | +5,6 % |
| Ergebnis abnehmende Ausgaben- disziplin (= Defizit) | + 318 | – 330 | – 683 | – 1 627 | – 2 322 |
| Staatsquote Bund (in % des BIB) bereinigt um 1,5 AHV/IV-MWST-% | 11,6 % | 11,7 % | 11,8 % | 11,7 % | |
| erfüllt Kriterium . . . | | | | | |
| . . . stabile Staatsquote (Bund) | ja | nein | nein | nein | |
| . . . Schuldenbremse | nein | nein | nein | nein | |
| . . . Haushaltsziel | ja | ja | ja | nein | |

Beurteilung

Das Wachstum der Ausgaben liegt klar über jenem der Wirtschaft, die Staatsquote steigt selbst unter Ausklammerung der ab 2003 geplanten 1,5 MWST-Prozente für die AHV und IV leicht an.

Die Erfolge der letzten Jahre wären gefährdet, der Haushaltsausgleich nicht mehr realistisch. Es drohen neue Defizite. Ein unkontrolliertes Ausgabenwachstum und eine steigende Staatsquote in wirtschaftlich guten Zeiten ist fiskalpolitisch nicht nur falsch, sondern im Hinblick auf eine kommende konjunkturelle Abschwächung – die systembedingt zu staatlichen Mehrausgaben in verschiedenen Bereichen und Steuerfällen führt – auch nicht zu verantworten.

Der Ausgabenplafond gemäss Schuldenbremse wird in den einzelnen Jahren um über eine bis knapp zwei Milliarden überschritten.

6.3 Szenario 2: Forcierte Steuererleichterungen

Beschreibung

Neben dem im aktualisierten Finanzplan eingebauten Steuerpaket stehen zusätzliche Steuererleichterungen, wie das Fusionsgesetz oder die Aufhebung der Emissionsabgabe auf Obligationen, zur Diskussion. Wohl würde noch ein effektiver Überschuss erzielt. Nach den Kriterien der Schuldenbremse ergäbe sich indessen ein strukturelles Defizit von kumuliert knapp 3 Milliarden.

Zu beachten ist, dass im Unterschied zu Szenario 1 und bedingt durch die Vielzahl möglicher Varianten auf eine Quantifizierung weiterer Forderungen nach Steuerreduktionen verzichtet wird.

Finanzielle Konsequenzen

Tabelle 11

| in Mio. Fr. | VA 2001 | Finanzplan | | | 2000-2004 Ø Δ in % |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------|
| | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Einnahmen aktualisiert | 49 124 | 50 798 | 55 682 | 57 288 | +5,9 % |
| zusätzliche Steuererleichterungen | 0 | - 400 | - 675 | - 725 | kumuliert 2001-04 -1800 |
| Einnahmen neu | 49 124 | 50 398 | 55 007 | 56 563 | +5,5 % |
| Ausgaben aktualisiert | 48 756 | 50 494 | 54 573 | 56 084 | +4,3 % |
| Ergebnis forcierte Steuererleichterungen (= - Defizit) | + 368 | - 96 | + 434 | - 479 | +1185 |
| Staatsquote Bund (in % des BIB) bereinigt um 1,5 AHV/IV-MWST-% | 11,6 % | 11,6 % | 11,5 % | 11,3 % | |
| erfüllt Kriterium ... | | | | | |
| ... stabile Staatsquote (Bund) | ja | ja | ja | ja | |
| ... Schuldenbremse | nein | nein | nein | ja | |
| ... Haushaltsziel | ja | ja | ja | ja | |

Beurteilung

Angesichts der steigenden Staats- und Steuerquote der letzten Jahre sowie der günstigen konjunkturellen Lage ist die Forderung nach Steuererleichterungen verständlich. In gewissen Bereichen entspricht dies einem Gebot der Gerechtigkeit (Familien) oder aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit einer Notwendigkeit (Umsatzabgabe). Das Steuerpaket des Bundesrates setzt genau an diesen Stellen an.

Weitere Steuerausfälle, wie sie in Kapitel 4.4 beschrieben, aus heutiger Sicht aber kaum quantifizierbar sind, hätten eine zusätzliche Verschlechterung des Haushaltes zur Folge. Aus strukturellen Defiziten könnten rasch effektive Defizite in Milliardenhöhe werden. Einschneidende Korrekturmassnahmen auf der Ausgabenseite müssten in Betracht gezogen werden. Dass hier der Handlungsspielraum klein ist, haben die Bemühungen gezeigt, im Rahmen der Bereinigung des Voranschlags 2001 zusätzlich 500 Millionen einzusparen.

6.4 Szenario 3: «Worst Case»

Beschreibung

Dieses Szenario geht von einer Kumulation der Szenarien 1 und 2 aus. Es beinhaltet eine abnehmende Ausgabendisziplin (inkl. die Abschaffung des Bundesanteils auf künftigen MWST-Prozenten für die AHV und IV) verbunden mit forcierten Steuererleichterungen. Weitere Verschlechterungen sind denkbar und können, wie in der Vergangenheit, auch für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Zu erwähnen sind etwa eine Abschwächung des Wirtschaftswachstums oder unerwartete Mehrausgaben (z.B. bedingt durch Naturkatastrophen oder ein Wiederanstieg der Zahl der Asylsuchenden).

Dies führt bezogen auf den Zeitraum 2001–2004 zu einer Verschlechterung der Rechnungsergebnisse um über 7 Milliarden. Statt mit einem Überschuss von 1,2 Milliarden im Jahr 2004 gemäss Grundszenario wäre mit einem Defizit von über 2,3 Milliarden zu rechnen.

Finanzielle Konsequenzen

Tabelle 12

| in Mio. Fr. | VA 2001 | Finanzplan | | | 2000–2004 Ø Δ in % |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------------------|
| | | 2002 | 2003 | 2004 | |
| Ergebnis aktualisiert | + 368 | + 304 | + 1 109 | + 1 204 | kumuliert 2001–04 +2985 |
| Einnahmen «Forcierte Steuererleichterungen» | 49 124 | 50 398 | 55 007 | 56 563 | +5,5 % |
| Ausgaben «Abnehmende Ausgabendisziplin» | 48 806 | 51 128 | 56 365 | 58 915 | +5,6 % |
| Ergebnis «Worst Case» | + 318 | – 730 | – 1 358 | – 2 352 | kumuliert 2001–04 –4122 |
| Staatsquote Bund (in % des BIB) bereinigt um 1,5 AHV/IV-MWST-% | 11,6 % | 11,7 % | 11,8 % | 11,7 % | |
| erfüllt Kriterium ... | | | | | |
| ... stabile Staatsquote (Bund) | ja | nein | nein | nein | |
| ... Schuldenbremse | nein | nein | nein | nein | |
| ... Haushaltsziel | ja | ja | nein | nein | |

Beurteilung

Es ist offensichtlich, dass ein solches Szenario drastische finanzpolitische Konsequenzen hätte. Ab dem Jahr 2003 wäre keines der massgeblichen Kriterien erfüllt, nicht einmal die Defizitobergrenze des Haushaltsziels. Der Bundesrat müsste dem Parlament deutliche Korrekturmassnahmen vorschlagen, zum Beispiel in Form von umfassenden Spar- oder Steuererhöhungspaketen. Nach den schmerzhaften Erfahrungen der letzten Jahre und den damit verbundenen einschneidenden Korrekturmassnahmen ist eine solche Entwicklung in jedem Fall zu verhindern.

6.5 Zusammenfassung

Die Zusammenfassung zeigt, dass selbst beim positiven **Grundszenario** die Kriterien der Schuldenbremse erst ab dem Jahr 2003 erfüllt sind. Die übrigen Szenarien genügen den Grundsätzen einer nachhaltigen Finanzpolitik nicht.

Das *Szenario 2 «Forcierte Steuererleichterungen»* schneidet nur deshalb relativ günstig ab, weil volumenmässig schwergewichtige Forderungen nach Steuersenkungen, da kaum quantifizierbar, gar nicht erfasst sind.

Die Szenarien 1 «Abnehmende Ausgabendisziplin» und 3 «Worst Case» genügen den Anforderungen nicht. Sie erfüllen beide selbst die geltende Defizitgrenze des Haushaltsziels 2001 lediglich teilweise. Dies ist angesichts der vorteilhaften wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ungenügend und nicht zu verantworten.

In Anhang 1 sind die Ergebnisse der vier Szenarien grafisch dargestellt.

Tabelle 13

| Szenario | Kriterium | stabile Staatsquote | Schuldenbremse | Haushaltsziel |
|--|-----------|---------------------|----------------|---------------|
| 0 Grundszenario | | ✓ | z.T. (03–04) | ✓ |
| 1 Abnehmende Ausgabendisziplin | | 0 | 0 | z.T. (01–03) |
| 2 Forcierte Steuererleichterungen | | ✓ | z.T. (04) | ✓ |
| 4 «Worst Case» | | 0 | 0 | z.T. (01–02) |

- ✓ = erfüllt
- z.T. = teilweise erfüllt
- 0 = nicht erfüllt

7 Würdigung

Das Ziel der Finanzpolitik ist die Förderung der Wohlfahrt, die Begünstigung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Eine nachhaltige Finanzpolitik ist gekennzeichnet durch einen mittelfristigen Ausgleich des Haushaltes, durch Ausgabendisziplin und eine massvolle Steuerpolitik. Dies führt zu einer im internationalen Vergleich tiefen Staatsquote und zu einer Abnahme der Verschuldungsquote bzw. der Verschuldung. Damit entsteht politischer Handlungs- und Gestaltungsspielraum auch für künftige Generationen.

Nach den kumulierten Defiziten in den Jahren 1990–1999 von total knapp 33 Milliarden ist die stark verbesserte Finanzlage des Bundes das Ergebnis konsequenter Sanierungsmassnahmen (z.B. Stabilisierungsprogramm 1998, Haushaltsziel 2001, Ausgabendisziplin) und einer vorteilhaften Wirtschaftsentwicklung.

Trotz sich abzeichnender Überschüsse bestehen in einer Phase des konjunkturellen Aufschwungs weiterhin strukturelle Defizite. Dies ist nicht zu verantworten.

Seit der Verabschiedung des Finanzplans vom Oktober 2000 sind zahlreiche Entwicklungen eingetreten, die in der Tendenz eine Verschlechterung der finanziellen Perspektiven zur Folge haben. Diese Gefährdung droht aus drei Richtungen:

- nachlassende Ausgabendisziplin
- forcierte Steuererleichterungen
- Streichung des Bundesanteils an der MWST für die AHV/IV im Rahmen der 11. AHV-Revision.

Im schlechtesten Fall führt dies in den Jahren 2001–2004 zu Mehrbelastungen und Mindereinnahmen von kumuliert über 7 Milliarden. An Stelle der konjunkturell erwünschten und finanzpolitisch notwendigen Überschüsse drohen Defizite von mehre-

ren Milliarden. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass der Grundstein für finanzpolitische Sündenfälle in aller Regel in Zeiten der Hochkonjunktur gelegt wird.

Ohne verantwortungsbewusste Gegenmassnahmen sind wir auf dem besten Weg, die selben Fehler zu begehen, die in den Achtzigerjahren zur desolaten Lage in den Neunzigerjahren führten.

Mit seinen Entscheiden zum Voranschlag 2001, zu den dringlichen Massnahmen bei der Umsatzabgabe und vor allem zum Bundesanteil am Demografieprozent bei der AHV-Finanzierung hat das Parlament in der Wintersession 2000 finanzpolitische Verantwortung und Weitsicht bewiesen. Dank dieser Beschlüsse vermag der aktualisierte Finanzplan («GrundszENARIO») den Kriterien einer nachhaltigen Finanzpolitik noch einigermaßen zu genügen.

Die anderen Szenarien («Abnehmende Ausgabendisziplin», «Forcierte Steuererleichterungen» und «Worst Case») zeigen aber eindrücklich die Gefahr eines Wiederaufflackerens der Defizitwirtschaft. Und dies in einer Periode wirtschaftlicher Prosperität, die – nicht zuletzt im Hinblick auf künftige wirtschaftliche Einbrüche – zwingend zum Abbau der Schuldenlast genutzt werden sollte.

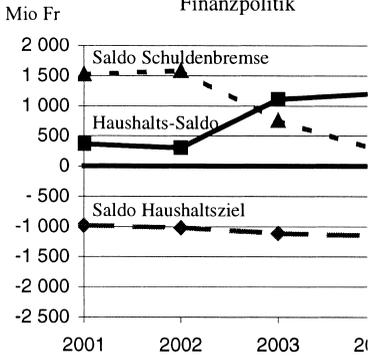
Auch unter dem Eindruck eines ausgezeichneten Rechnungsabschlusses 2000 darf deshalb nicht von einer Politik des Masshaltens bei neuen Ausgabenprogrammen und zusätzlichen Steuererleichterungen abgerückt werden.

Im Weiteren ist durch institutionelle Massnahmen sicherzustellen, dass in Zukunft strukturelle Defizite bereits in der Entstehung verhindert werden. Genau dies ist das Ziel der vom Bundesrat dem Parlament mit Botschaft vom 5. Juli 2000 unterbreiteten Schuldenbremse. Die Schuldenbremse verlangt nicht einfach stur den jährlichen Ausgleich. Einnahmen und Ausgaben sollen über einen Konjunkturzyklus im Gleichgewicht gehalten werden. Das Ausgleichskonto erlaubt, Regelverletzungen und Schätzfehlern gebührend Rechnung zu tragen. Die Schuldenbremse verhindert das Abgleiten in untragbare Defizite und belässt dem Parlament gleichzeitig den notwendigen Spielraum zur Gestaltung der Finanzpolitik. Aus diesen Gründen stellt die Schuldenbremse für den Bundesrat das zentrale Vorhaben zur Ablösung des zu starren Haushaltsziels 2001 auf Verfassungsstufe dar.

Grafische Darstellung der vier Szenarien

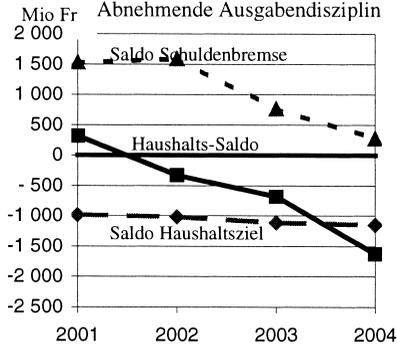
Grundszenario:

Fortsetzung einer nachhaltigen
Finanzpolitik



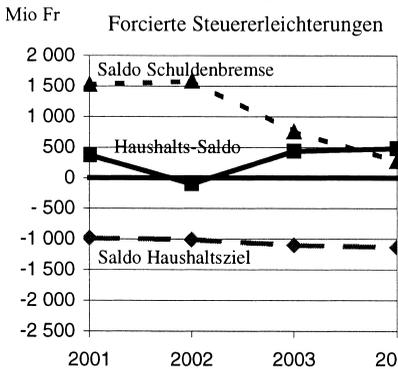
Szenario 1:

Abnehmende Ausgabendisziplin



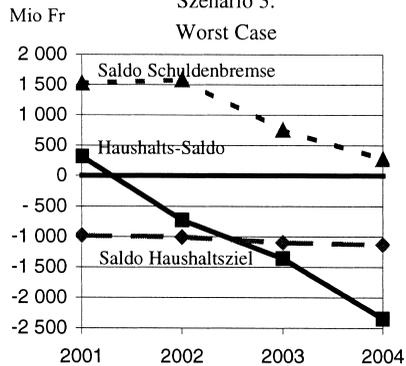
Szenario 2:

Forcierte Steuererleichterungen



Szenario 3:

Worst Case



Entwicklung der volkswirtschaftlichen Eckwerte

Wir gehen davon aus, dass die Schweizer Volkswirtschaft im Jahr 2000 Vollbeschäftigung erreicht hat, womit die so genannte Output-Lücke (Abweichung des effektiven BIP zum potenziellen) geschlossen wurde. Die OECD geht in ihrer jüngsten Prognose für die Schweiz ebenfalls von diesem Szenario aus. Für die Jahre ab 2002 nehmen wir an, dass sich die weltweite Konjunktur weder überhitzt noch spürbar abschwächt, und dass sich das Wirtschaftswachstum in der Schweiz auf dem Potenzialpfad bewegt. Dies bedeutet, dass die Produktionsfaktoren «normal» ausgelastet sind. Das Potenzialwachstum wird von der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und des Arbeitsangebots bestimmt. In den Neunzigerjahren wuchs die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität in der Schweiz um rund 1% p.a. Auf Grund struktureller Änderungen (insbesondere Liberalisierungen) und der Verbreitung neuer Technologien dürfte die Arbeitsproduktivität in den kommenden Jahren mit einer etwas höheren Rate anwachsen (zwischen 1 und 1,5%).

Angesichts der bereits hohen Beschäftigungsquote und einer nur schwach zunehmenden Anzahl Personen im erwerbsfähigen Alter dürfte das Arbeitsangebot in den kommenden Jahren nur unwesentlich ansteigen. Wir sind daher der Ansicht, dass ein Potenzialwachstum von 1,5% p.a. eine realistische Annahme ist. Gegenüber 2000 und 2001 ist dies eine deutliche Abschwächung. Diese ist auf das Erreichen der Vollbeschäftigung, auf eine Abschwächung der Weltwirtschaft, auf die erwartete Aufwertung des Frankens vor allem gegenüber dem Dollar sowie auf die im Verlauf des Jahres merklich angestiegenen Zinsen zurückzuführen. Für die Arbeitslosenquote bedeutet dieses Szenario, dass sie sich auf dem Niveau der Sockelarbeitslosigkeit von rund 1,8% bewegen wird.

Was die Teuerung anbelangt, so gehen wir davon aus, dass das Ziel der Preisstabilität nicht gefährdet ist. Der ausgeprägte Anstieg des Erdölpreises dürfte nur vorübergehender Natur sein. Im Weiteren weisen die seit Monaten stabilen Langfristzinsen darauf hin, dass die Inflationserwartungen moderat geblieben sind. Schliesslich dämpft die Aufwertungstendenz des Frankens die importierte Teuerung. Aus diesen Gründen nehmen wir an, dass sich die Jahresteuierung 2003–2005 jeweils auf 1,75% belaufen wird.

Berechnungsbeispiel des Faktors «k» für 2001–2004

Die Ende November 2000 verfügbaren Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) zum realen Wirtschaftswachstum in der Schweiz (Bruttoinlandprodukt – BIP – zu konstanten Preisen von 1990) reichen nur bis 1999. Für die Jahre 2000 und 2001 stützen wir uns deshalb auf die Prognosen aus den entsprechenden Voranschlägen (3% für 2000 und 2% für 2001). Der Finanzplan sieht für den Zeitraum 2002–2004 ein durchschnittliches reales BIP-Wachstum von 1,5% pro Jahr vor. Für das Wachstum des realen BIP (reales BIP), für das Wachstum des langfristigen Entwicklungstrends des BIP (Trend-BIP) und für den Konjunkturfaktor (Faktor «k») ergeben sich somit folgende Szenarien:

Tabelle 14

| Années | PIB effectif (1) | Var. en % | PIB trend (2) | Var. en % | Composante cyclique du PIB (3) = (1) – (2) | Facteur «k» (4) = (2) / (1) |
|--------|---------------------|--------------|------------------|--------------|--|-----------------------------------|
| 1999 | 335 170 | 1.5 | 338 534 | 1.5 | –3 364 | 1,0100 |
| 2000 | 345 225 | 3.0 | 343 858 | 1.6 | 1 367 | 0,9960 |
| 2001 | 352 130 | 2.0 | 349 388 | 1.6 | 2 742 | 0,9922 |
| 2002 | 357 412 | 1.5 | 355 035 | 1.6 | 2 377 | 0,9933 |
| 2003 | 362 773 | 1.5 | 360 737 | 1.6 | 2 036 | 0,9944 |
| 2004 | 368 214 | 1.5 | 366 457 | 1.6 | 1 757 | 0,9952 |

Quellen: BFS, Berechnungen der EFV

NB: liegen die Werte des «k»-Faktors unter 1, sind ab 2000 im Rahmen der Ausgabenregel der Schuldenbremse konjunkturelle Budgetüberschüsse zu erwarten.

Technische Bemerkung zur Schätzung des gewählten Trend-BIP

Der Konjunkturfaktor (Faktor «k») ist, neben der Schätzung der Fiskaleinnahmen und der weiteren Einnahmen, ein wesentliches Element der Ausgabenregel der Schuldenbremse. Er wird ermittelt, indem das Trend-BIP zu konstanten Preisen durch das vom BFS berechnete reale BIP dividiert wird. Da das Trend-BIP in der Schweiz nicht *beobachtet* wird, sondern auf einer *Schätzung* beruht, stellt die Wahl der *Methode* zur Schätzung des Trend-BIP, ebenso wie die Wahl der berücksichtigten *Stichproben*, eine mögliche Schwachstelle dar. Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat mit Hilfe verschiedener Zerlegungsmethoden von uni- oder multivariaten Zeitreihen mehrere Hochrechnungen vorgenommen. Für die Anwendung des vorgeschlagenen Hodrick-Prescott-Filters (1980, 1997) sprechen gegenwärtig hauptsächlich drei Gründe:

- *Technischer Vorteil*: die technischen Merkmale des HP-Filters genügen den Anforderungen der Ausgabenregel. Der HP-Filter ermöglicht insbesondere die Schätzung einer langfristigen Trendkomponente, nunmehr ohne Berücksichtigung der Konjunkturschwankungen, die in Perioden von 8 oder 9 Jahren verlaufen und somit der durchschnittlichen Dauer der Konjunkturphasen der Schweizer Wirtschaft entsprechen, die auf Grund einer Analyse der alljährlich veröffentlichten BFS-Zahlen geschätzt werden.

- *Interpretierbare und zuverlässige Resultate:* die Interpretation der erzielten Ergebnisse (ex ante und ex post) entspricht der üblichen Interpretation der konjunkturellen Lage.
- *Transparenz:* sobald die verschiedenen Parameter bekannt sind, ist die Berechnungsmethode einfach und nachvollziehbar.

Die Schätzung der Trend- und der Konjunkturkomponente liesse sich mit technisch noch ausgefeilteren Methoden vornehmen (mit den Strukturmodellen für Zeitreihen, die insbesondere über die STAMP-6.01-Software Verbreitung finden). Diese Methode und ihre Robustheit werden derzeit analysiert. Obwohl die Ergebnisse (Trend-schätzungen) von Methode zu Methode unterschiedlich ausfallen können, hat dies nur einen geringen Einfluss auf die Schätzung des Faktors k , was wiederum die Bedeutung der gewählten Zerlegungsmethode relativiert.

Interpretation des Faktors k

Der Wert des Faktors k für 2001 zum Beispiel $-0,9922$ – kann folgendermassen interpretiert werden. Die verfügbaren Informationen und Prognosen besagen, dass das reale Schweizer BIP zu konstanten Preisen seinen mittelfristigen Entwicklungstrend im Jahre 2001 um zirka 0,8% ($1 - 0,9922 = 0,78$) übersteigen wird. Die vier Dezimalstellen dienen nicht der Vortäuschung einer grösseren Genauigkeit; sie werden einzig aus dem Grund angezeigt, weil eine Änderung der dritten Dezimalstelle zu Abweichungen in der Höhe von ungefähr 50 Mio. des maximalen Ausgabenplafonds gemäss Ausgabenregel der Schuldenbremse führt. Diese Grösse wurde als nicht vernachlässigbar eingestuft.

Anwendung der Schuldenbremse in den Szenarien

Grundlage der Berechnung des *strukturellen Saldos* ist die Zerlegung des in der Staatsrechnung ausgewiesenen effektiven Saldos:

$$\text{effektiver Saldo} = \text{struktureller Saldo} + \text{konjunktureller Saldo} \quad (1)$$

Definitionsgemäss erreicht der über einen ganzen Konjunkturzyklus kumulierte konjunkturelle Saldo einen Wert von null: Die Schulden können in der Hochkonjunkturphase vorübergehend ab- und entsprechend in der Tiefkonjunkturphase zunehmen. Dieser Ausgleich gilt aber nicht für den strukturellen Teil des Saldos: Bei positiven (negativen) strukturellen Saldi nehmen die Schulden über einen ganzen Konjunkturzyklus ab (zu).

Mit der *Schuldenbremse* hat der Bundesrat eine Vorlage verabschiedet, die das Ziel eines ausgeglichenen strukturellen Saldos mit Hilfe einer in der Verfassung verankerten Ausgabenregel erreichen will (vgl. Botschaft). Deshalb kann die Ausgabenregel der Schuldenbremse auch als Modell zur Berechnung des strukturellen Saldos interpretiert werden. Eine wichtige Grundlage ist der Konjunkturfaktor; er entspricht dem Verhältnis zwischen dem Trend des realen BIP und dem prognostizierten effektiven realen BIP:

$$k = \text{Trend rBIP} / \text{effektives rBIP}$$

Dieser Konjunkturfaktor kann aus der Grafik in Kapitel 3.1 (Seite 8) abgeleitet werden: Ist das Trend-BIP grösser (kleiner) als das effektive BIP, verläuft die gestrichelte Linie oberhalb (unterhalb) der ausgezogenen Linie, d.h., k ist grösser (kleiner) als 1.

In Anhang 3 werden die Methoden zur Berechnung des Konjunkturfaktors aufgezeigt und für die Jahre 2001 bis 2004 angewendet und interpretiert.

Der Sinn des Konjunkturfaktors besteht darin, die effektiven Einnahmen auf das Niveau zu korrigieren, das sie bei einer *voll ausgelasteten* Wirtschaftslage ungefähr erreichen würden. Darin besteht die Parallelität des Konzepts des strukturellen Saldos und der Ausgabenregel.

Die Berechnungen und Simulationen in der Botschaft zu Schuldenbremse gehen davon aus, dass die Finanzrechnung ausgabenseitig keine konjunkturreegible Position aufweist, namentlich, dass die Darlehen an die Arbeitslosenversicherung nicht mehr über die Finanzrechnung abgewickelt werden.

Bei der Anwendung der Regel der Schuldenbremse auf die Jahre 2001 bis 2004 muss folglich berücksichtigt werden, dass diese Voraussetzung noch nicht erfüllt ist. Bei der Berechnung des Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse werden die Darlehen an die Arbeitslosenversicherung wie folgt ausgeklammert⁶:

$$\text{Ausgabenplafond} = [\text{geschätzte Gesamteinnahmen} - \text{Darlehensrückzahlungen}] \times k \quad (2)$$

⁶ Die Vorlage der Schuldenbremse sieht eine analoge Regelung für ausserordentliche Investitionseinnahmen sowie ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen vor, vgl. Botschaft S. 469 ff.

Hinsichtlich der genannten Vorgaben einer nachhaltigen Finanzpolitik impliziert die Rückzahlung der Darlehen an die Arbeitslosenversicherung, dass die über die laufende Hochkonjunkturphase kumulierten Ausgabenplafonds so stark nach unten korrigiert werden müssen, dass die in der vorangehenden Rezession gewährten Darlehen wieder kompensiert werden.

Würde die Regel gemäss Gleichung (2) strikt eingehalten, wäre der effektive Saldo nur noch konjunkturell bedingt. Dies kann formal wie folgt dargestellt werden:

$$\text{effektive Einnahmen} - \text{Ausgabenplafond} = \text{konjunktureller Saldo} \quad (3)$$

Zurzeit entsprechen die Ausgaben gemäss Budget und Finanzplan noch nicht diesem Plafond, sondern es gilt allgemein:

$$\text{effektive Einnahmen} - \text{effektive Ausgaben} = \text{effektiver Saldo} \quad (4)$$

Dieser effektive Saldo kann neben einem konjunkturellen auch einen strukturellen Teil enthalten (siehe Gleichung (1)). Die Differenz zwischen Gleichung (4) und (3) ergibt somit den strukturellen Saldo:

$$\begin{aligned} & [\text{effektive Einnahmen} - \text{effektive Ausgaben}] \\ & - [\text{effektive Einnahmen} - \text{Ausgabenplafond}] \\ & = \text{struktureller Saldo} \end{aligned} \quad (5)$$

Oder vereinfacht:

$$\text{Ausgabenplafond} - \text{effektive Ausgaben} = \text{struktureller Saldo} \quad (6)$$

Auf Grund der Schätzungen des Konjunkturfaktors (Anhang 3) kann man nun den Ausgabenplafond gemäss Schuldenbremse über die Periode 2001–2004 berechnen und daraus die strukturellen Saldi ableiten, welche die Regel – unter Ausklammerung der Darlehensrückzahlungen der Arbeitslosenversicherung – impliziert.

Tabelle 15

| Jahr | Faktor «k» | Rückzahlung Darlehen ALV | Einnahmen exkl. Darlehen ALV | Ausgabenplafond gemäss Schuldenbremse | Ausgaben gemäss VA und Finanzplan | struktureller Saldo gemäss Schuldenbremse | konjunktureller Saldo gemäss Schuldenbremse |
|------|------------|--------------------------|------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6)=(4)-(5) | (7)=(3)-(4) |
| 2001 | 0.9922 | 1150 | 47774 | 47401 | 48906 | -1505 | 373 |
| 2002 | 0.9933 | 1250 | 49729 | 49396 | 50774 | -1378 | 333 |
| 2003 | 0.9944 | 450 | 55438 | 55128 | 54760 | 368 | 310 |
| 2004 | 0.9952 | 0 | 57444 | 57168 | 56160 | 1008 | 276 |

Quelle: Berechnungen Eidg. Finanzverwaltung

Die Präzision der genannten Zahlen ist allerdings mit Vorsicht zu geniessen: Wie bereits erwähnt, wird die Schätzung der Konjunktur ab dem 2. Jahr immer unsicherer. Jede Methode zur *Ex-ante*-Berechnung der strukturellen Saldi, wie auch der klassische Finanzplan selber, leiden unter diesen Prognoseschwierigkeiten. In dem Zusammenhang muss man jedoch erwähnen, dass die Schuldenbremse als ein Instrument für den *Voranschlag* entwickelt wurde (Zeithorizont 1 Jahr).

Wie muss das «Kriterium Schuldenbremse» in Kapitel 6 interpretiert werden, und in welchem Zusammenhang steht es zu den Berechnungen struktureller Saldi in Kapitel 3? Das eigentliche «Kriterium» Schuldenbremse ist der Ausgabenplafond gemäss

dem in der Botschaft beschriebenen Mechanismus: Das Kriterium ist erfüllt, wenn – gegeben die (geschätzten) Einnahmen – die vorgesehenen Ausgaben den *Ausgabenplafond gemäss Schuldenbremse nicht übersteigen*, mit anderen Worten: Wäre die Schuldenbremse in Kraft, wäre ein entsprechender Voranschlag verfassungskonform. Gemäss den vorangehenden Ausführungen ist dieses Kriterium äquivalent mit dem Erfordernis eines *nicht negativen strukturellen Saldos*.

Es können drei Fälle unterschieden werden:

1. Die *geplanten Ausgaben* sind *grösser* als der gemäss den geschätzten Einnahmen berechnete *Ausgabenplafond* gemäss Schuldenbremse: Für die Periode muss mit einem strukturellen Defizit gerechnet werden, d.h., mittelfristig nimmt die Verschuldung zu.
2. Die *geplanten Ausgaben* sind *gleich gross* wie der gemäss den geschätzten Einnahmen berechnete *Ausgabenplafond* gemäss Schuldenbremse: Dieser Fall bedeutet die strikte Einhaltung der Ausgabenregel, der strukturelle Saldo ist genau null – der finanzpolitische Handlungsspielraum vollständig ausgeschöpft.
3. Die *geplanten Ausgaben* sind *kleiner* als der gemäss den geschätzten Einnahmen berechnete *Ausgabenplafond* gemäss Schuldenbremse: In diesem Szenario ist das Kriterium Schuldenbremse gewissermassen mehr als erfüllt, es besteht ein finanzpolitischer Handlungsspielraum in Form eines strukturellen Überschusses. Wäre die Schuldenbremse in Kraft, könnte dieser strukturelle Überschuss einzig zur Tilgung der Schulden verwendet werden.⁷

Hat der strukturelle Saldo *vor* der Einführung der Schuldenbremse einen Einfluss auf die Wirksamkeit der Regel? Anders gefragt: *Ist ein ausgeglichener struktureller Saldo eine zwingende Voraussetzung für die Einführung der Schuldenbremse?* Rein technisch betrachtet: *nein*. Die Wirksamkeit der Regel hängt einzig von der Einhaltung der Regel selber ab. Das Problem eines namhaften strukturellen Defizits unmittelbar vor der Einführung der Regel läge folglich nicht in der beeinträchtigten Effektivität, sondern in den hohen Kosten der Einführung: Im Einführungszeitpunkt müssten die Bundesfinanzen einer Radikalkur unterzogen werden, damit der Plafond der Schuldenbremse nicht überschritten wird – der strukturelle Saldo müsste innerhalb einer Rechnungsperiode durch drastische Senkungen der Ausgaben oder Erhöhungen der Einnahmen beseitigt werden.

11327

⁷ Gemäss der Vorlage des Bundesrates zur Schuldenbremse können Abweichungen vom Höchstbetrag gemäss Ausgabenregel nur dann dem Ausgleichsfonds zugerechnet (und damit auf spätere Rechnungsperioden übertragen) werden, wenn sie im Zeitpunkt der Budgetierung nicht geplant waren (namentlich: Fehlschätzungen der Einnahmen oder Zielverfehlungen bei den Ausgaben). Fälle, in denen das Parlament *willentlich* vom Höchstbetrag abweicht – nach oben (mit einem qualifizierten Mehrheitsentscheid) oder nach unten, wie im hier angesprochenen Fall – tangieren den Ausgleichsfonds nicht und wirken sich somit direkt und nachhaltig auf die Schulden aus.