



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

LEGISLATUR- FINANZPLAN 2021–2023

21

23

ANHANG ZUR BOTSCHAFT
ÜBER DIE LEGISLATURPLANUNG
2019–2023

BERICHT

IMPRESSUM

REDAKTION

Eidg. Finanzverwaltung

Internet: www.efv.admin.ch

VERTRIEB

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 601.202.20d

20.016

**BOTSCHAFT
ÜBER DIE LEGISLATURPLANUNG 2019–2023**

vom 29. Januar 2020

Anhang 2

Legislaturfinanzplan 2021–2023

SYMBOLE UND ABKÜRZUNGEN

Folgende Symbole und Abkürzungen wurden in den Tabellen der vorliegenden Botschaft verwendet:

-	gleich 0 oder kein Wert
n.a.	nicht ausgewiesen
n.q.	nicht quantifizierbar
CHF	Schweizer Franken
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
%	Prozent
Δ	Differenz
\emptyset	Durchschnitt
>	grösser als
<	kleiner als
R	Rechnung
VA	Voranschlag
FP	Finanzplan
LFP	Legislaturfinanzplan
S	Schätzung
FTE	Vollzeitstellen (Full Time Equivalent)
LG	Leistungsgruppe(n)

INHALTSVERZEICHNIS

A	BERICHT ZUM LEGISLATURFINANZPLAN 2021–2023	7
	ZAHLEN IM ÜBERBLICK	9
	ZUSAMMENFASSUNG	11
1	AUSGANGSLAGE	13
	11 FINANZPOLITISCHER RÜCK- UND AUSBLICK	13
	12 ANNAHMEN ZUR WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG	15
	13 VERÄNDERUNGEN GEGENÜBER DEM FINANZPLAN VOM 21.8.2019	17
B	LEGISLATURFINANZPLAN 2021–2023	19
1	ERGEBNIS GEMÄSS SCHULDENBREMSE	21
2	HAUSHALTSENTWICKLUNG	23
	21 EINNAHMENENTWICKLUNG	23
	22 ENTWICKLUNG DER AUSGABEN NACH AUFGABENGEBIETEN	27
	1 INSTITUTIONELLE UND FINANZIELLE VORAUSSETZUNGEN	28
	2 BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND – INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT	30
	3 SICHERHEIT	32
	4 BILDUNG UND FORSCHUNG	34
	5 KULTUR UND FREIZEIT	36
	6 GESUNDHEIT	38
	7 SOZIALE WOHLFAHRT	39
	8 VERKEHR	42
	9 UMWELT UND RAUMORDNUNG	44
	10 LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNG	46
	11 WIRTSCHAFT	48
	12 FINANZEN UND STEUERN	50
	23 VERWALTUNGSRESSOURCEN	52
	24 MÖGLICHE MEHRBELASTUNGEN	54
3	DETAILTABELLEN ZUM LEGISLATURFINANZPLAN 2021–2023	59
	31 FINANZIERUNGSRECHNUNG	59
	32 ERFOLGSRECHNUNG	60
	33 INVESTITIONSRECHNUNG	61
	34 VORGABEN DER SCHULDENBREMSE	62
	35 ENTWICKLUNG DER SCHULDEN DES BUNDES	63
	36 KENNZAHLEN DES BUNDES	64

C	MITTELFRISTPERSPEKTIVEN	65
1	FINANZPOLITISCHE PRIORITÄTEN 2020–2028	67
	11 STEUERPOLITISCHE PRIORITÄTEN	68
	12 AUSGABENPOLITISCHE PRIORITÄTEN	71
D	LANGFRISTPERSPEKTIVEN	73
1	ALTERUNGSBEDINGTE TRENDS DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN BIS 2050	75
2	AUSGABENPROJEKTIONEN GESUNDHEITSWESEN	81

ZAHLEN IM ÜBERBLICK

ZAHLEN IM ÜBERBLICK

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Finanzierungsrechnung								
Ordentliche Einnahmen	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
Ordentliche Ausgaben	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
Ordentliches Finanzierungsergebnis	2 938	1 222	344		891	630	220	
Ausserordentliche Einnahmen	90	-	-		-	-	-	
Ausserordentliche Ausgaben	-	-	-		-	-	-	
Finanzierungsergebnis	3 029	1 222	344		891	630	220	
Schuldenbremse								
Höchstzulässige Ausgaben	73 145	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
Struktureller Überschuss (+) / Strukturelles Defizit (-)	2 571	928	419		1 045	710	220	
Erfolgsrechnung								
Operativer Ertrag	71 817	71 898	73 972	2,9	75 475	78 154	79 333	2,5
Operativer Aufwand	67 698	70 300	73 469	4,5	74 337	77 466	79 313	3,1
Operatives Ergebnis	4 119	1 598	504		1 138	689	20	
Finanzergebnis	-818	-762	-672		-559	-542	-458	
Ergebnis aus Beteiligungen	2 400	1 641	1 561		1 411	1 451	1 481	
Jahresergebnis	5 701	2 477	1 393		1 990	1 598	1 043	
Investitionsrechnung								
Investitionseinnahmen	1 270	694	745	7,3	713	722	730	1,3
Investitionsausgaben	10 921	11 119	11 386	2,4	11 409	11 574	11 562	1,0
Saldo ordentliche Investitionsrechnung	-9 652	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Ausserordentliche Investitionseinnahmen	0	-	-		-	-	-	
Ausserordentliche Investitionsausgaben	-	-	-		-	-	-	
Saldo Investitionsrechnung	-9 651	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Kennzahlen								
Ausgabenquote %	10,2	10,3	10,5		10,4	10,6	10,5	
Steuerquote %	9,9	9,8	9,9		9,9	10,1	9,9	
Schuldenquote brutto %	14,4	13,7	13,0		12,8	12,4	11,8	
Volkswirtschaftliche Referenzgrössen								
Wachstum reales Bruttoinlandprodukt %	2,5	2,0	1,7		1,7	1,7	1,7	
Wachstum nominelles Bruttoinlandprodukt %	3,2	2,7	2,3		2,3	2,5	2,7	
Teuerung Landesindex der Konsumentenpreise LIK %	0,9	0,8	0,6		0,6	0,8	1,0	
Zinssätze langfristig % (Jahresmittel)	0,0	0,4	-0,1		-0,3	0,1	0,6	
Zinssätze kurzfristig % (Jahresmittel)	-0,7	-0,6	-0,8		-0,7	-0,3	0,1	
Wechselkurs US-Dollar in CHF (Jahresmittel)	0,98	0,95	1,00		1,00	1,00	1,00	
Wechselkurs Euro in CHF (Jahresmittel)	1,15	1,15	1,15		1,15	1,15	1,15	

Hinweis: Voranschlag 2019 gemäss Bundesbeschluss vom 13.12.2018 und Voranschlag 2020 gemäss Bundesbeschluss vom 12.12.2019. Für die Kennzahlen wird die BIP-Prognose vom 17.9.2019 verwendet (vgl. Kapitel A 12).

ZUSAMMENFASSUNG

Der Legislaturfinanzplan 2021–2023 rechnet in allen drei Jahren mit strukturellen Überschüssen. Die Vorgaben der Schuldenbremse, die für den Legislaturfinanzplan als Orientierungshilfe dienen, sind erfüllt. Die Unsicherheit über die künftige Haushaltsentwicklung ist allerdings hoch.

Der vorliegende Legislaturfinanzplan 2021–2023 basiert auf dem aktualisierten Zahlenwerk des Finanzplans 2021–2023 vom 21.8.2019. Der Bundesrat hat das Zahlenwerk des Legislaturfinanzplans am 6.11.2019 verabschiedet. Bis zu diesem Datum berücksichtigt wurden die relevanten Beschlüsse von Bundesrat und Parlament sowie die Auswirkungen der Einnahmenschätzung für das Jahr 2019 (Hochrechnung per Ende September). Danach wurden nur noch die Beschlüsse des Parlaments zum Voranschlag 2020 umgesetzt.

Die *volkswirtschaftlichen Eckwerte* wurden Ende September 2019 festgelegt. Als Grundlage dienten die Konjunkturprognosen der Expertengruppe des Bundes vom 17.9.2019 für die Jahre 2019–2020. Für die Folgejahre beruhen die Eckwerte auf der Annahme, dass das Wirtschaftswachstum dem Trend von 1,7 Prozent folgt und sich die Teuerung bis 2023 auf 1 Prozent erhöht. Die kurz- und langfristigen Zinssätze erreichen erst in den Jahren 2022 und 2023 wieder positive Werte.

Der *Legislaturfinanzplan 2021–2023* rechnet in allen drei Jahren mit strukturellen Überschüssen. Der Handlungsspielraum gemäss Schuldenbremse erreicht im Jahr 2021 ein Maximum von 1,0 Milliarde und sinkt danach aufgrund der Mindereinnahmen aus der Abschaffung der Industriezölle (2022: -540 Mio.) und der Reform der Paar- und Familienbesteuerung zur Beseitigung der Heiratsstrafe (2023: netto -1,2 Mrd.). Im Jahr 2023 ist der Haushalt nur noch knapp ausgeglichen.

Die eidg. Räte haben in der Wintersession 2019 die *Reform der Paar- und Familienbesteuerung* an den Bundesrat zurückgewiesen. Damit wird eine Umsetzung noch in dieser Legislatur unwahrscheinlich, kann aber auch nicht ganz ausgeschlossen werden. Die Rückweisung konnte im Zahlenwerk des vorliegenden Legislaturfinanzplans 2021–2023 nicht mehr berücksichtigt werden. Ein Wegfall der Reform würde den Handlungsspielraum im Jahr 2023 deutlich erhöhen.

LEGISLATURFINANZPLAN, FINANZPOLITISCHE PRIORITÄTEN UND LANGFRISTPERSPEKTIVEN

Die mehrjährige Finanzplanung ist das zentrale finanzpolitische Planungsinstrument von Bundesrat und Parlament. Das Ziel der Finanzplanung ist es, eine enge Verbindung zwischen Sach- und Finanzpolitik zu gewährleisten. Zu Beginn einer neuen Legislaturperiode wird der Finanzplan aktualisiert. Der Legislaturfinanzplan fungiert als Anhang zur Legislaturplanung. Dieser zeigt auf, wie gross der Finanzbedarf für die Legislaturperiode ist und wie dieser gedeckt werden soll.

Der Bericht zum Legislaturfinanzplan enthält neben dem Legislaturfinanzplan (Teil A) auch die Mittelfristperspektiven mit den steuerpolitischen Prioritäten des Bundesrates (Teil B) sowie die Langfristperspektiven bis 2050 (Teil C). Letzterer zeigt die Auswirkungen der älter werdenden Bevölkerung auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.

Die *Unsicherheit über die künftige Haushaltsentwicklung* ist hoch. Zum einen stehen zahlreiche Vorhaben zur Diskussion, die sich im Jahr 2023 auf über 2,5 Milliarden belaufen und deshalb nicht allesamt umgesetzt werden können. Alleine die Steuersenkungspläne des Parlaments könnten in der Summe den Haushalt mit mehr als einer Milliarde belasten. Zum andern bestehen aus heutiger Sicht beträchtliche strukturelle Risiken, die bei der Gewinnsteuer (Reformpläne OECD) und Verrechnungssteuer (Trendwende) zu bedeutenden Einnahmeausfällen führen könnten. Auch zeichnen sich in verschiedenen Bereichen Mehrausgaben ab, namentlich für die Teilnahme der Schweiz an europäischen Bildungs- und Forschungsprogrammen. Bereits heute steht fest, dass nicht alle geplanten Vorhaben umgesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund ist weiterhin finanzpolitische Zurückhaltung angezeigt.

Die *erwartete Einnahmenentwicklung* ist in erster Linie durch das makroökonomische Umfeld, aber auch durch verschiedene Reformen geprägt. Die Einnahmen wachsen gegenüber dem Voranschlag 2019 bis 2023 mit durchschnittlich 2,4 Prozent pro Jahr. Auf Basis der höheren September-Schätzung für das Jahr 2019 beläuft sich das durchschnittliche Einnahmenwachstum auf 2,2 Prozent pro Jahr. Bereinigt um die Strukturbrüche infolge von Reformen reduziert sich der Zuwachs auf 2,1 Prozent. Damit wachsen die bereinigten Einnahmen weniger stark als das nominelle BIP (2,4 % p.a.). Dies erklärt sich dadurch, dass bei der Verrechnungssteuer ab 2021 nur mit einer Entwicklung im Rahmen des Wirtschaftswachstums gerechnet wird und damit das unterdurchschnittliche Wachstum der Stempelabgaben und der Mineralölsteuer nicht kompensiert werden kann.

Die *Ausgaben des Bundes* steigen von 2019 bis 2023 um durchschnittlich 2,8 Prozent pro Jahr an. Ein Grund für das starke Wachstum ist die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF), wonach im Jahr 2020 der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer und die Bundesbeiträge an die AHV um 1,8 Milliarden erhöht werden. Im Jahr 2022 folgt voraussichtlich die Vorlage zur Stabilisierung der AHV (AHV 21), die unter anderem eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der AHV vorsieht (rund 2 Mrd.). Ebenfalls in den Zahlen enthalten sind die mehrjährigen Finanzbeschlüsse, die der Bundesrat dem Parlament beantragen will (BFI-Botschaft, IZA-Botschaft, Armeebotschaft, Agrarpolitik 22+, Kulturbotschaft, Verpflichtungskredit RPV).

Die *Mittelfristperspektiven bis 2028* (Teil B) enthalten die steuerpolitischen Prioritäten des Bundesrates. Der Bundesrat will diejenigen steuerpolitischen Reformen verfolgen, zu denen er entweder bereits eine Botschaft verabschiedet hat oder die gleichzeitig volkswirtschaftlich bedeutsam sind und zu begrenzten Einnahmeausfällen führen. Dies sind die Paar- und Familienbesteuerung, die Aufhebung der Industriezölle und der Umbau der Verrechnungssteuer. Auf die Festlegung ausgabenpolitischer Prioritäten für die Zeit nach 2023 hat der Bundesrat aufgrund der grossen Unsicherheiten über die Entwicklung der Gewinn- und Verrechnungssteuer vorderhand verzichtet.

Die *Langfristperspektiven bis 2050* (Teil C) zeigen die Auswirkungen der älter werdenden Bevölkerung auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Gemäss den Projektionen werden ab den 2030er-Jahren weitere Reformen für die AHV nötig sein. Der von den Gesundheitsausgaben ausgehende Druck gefährdet zudem die Nachhaltigkeit der Kantonsfinanzen. Eine Zielvorgabe zur Begrenzung des Ausgabenwachstums könnte die Kantone und die obligatorische Krankenpflegeversicherung spürbar entlasten. Der Bundeshaushalt bleibt dagegen nachhaltig finanziert.

1 AUSGANGSLAGE

11 FINANZPOLITISCHER RÜCK- UND AUSBLICK

Die Bundesausgaben sind in der letzten Legislatur 2015–2019 stärker gewachsen als die inländische Wirtschaftsleistung. Diese expansive Entwicklung setzt sich auch in der neuen Legislatur 2019–2023 fort. Darüber hinaus ist eine zurückhaltende Finanzpolitik angezeigt. Zum einen ist die Summe der möglichen Mehrbelastungen deutlich höher als der finanzpolitische Handlungsspielraum. Zum anderen besteht eine grosse Unsicherheit über die zukünftige Einnahmentwicklung.

EXPANSIVE ENTWICKLUNG SEIT 2014

Ein Rückblick auf die letzte Legislatur 2015–2019 zeigt, dass sich der Bundeshaushalt ausserordentlich günstig entwickelt hat. Von 2014 bis 2018 nahmen die Ausgaben um jährlich 2,1 Prozent oder 1,4 Milliarden pro Jahr zu (unter Ausnahme des Netzzuschlags, der 2018 in den Haushalt integriert wurde). Die Ausgaben wuchsen damit deutlich rascher als das nominale Bruttoinlandprodukt, das durchschnittlich um 1,5 Prozent pro Jahr anstieg.

Die Aufgabengebiete mit dem grössten Zuwachs waren der Verkehr (durchschnittlich 490 Mio. p.a.), Bildung und Forschung (190 Mio. p.a.) sowie die Altersversicherung, die Migration und die Umwelt (je 170 Mio. p.a.). Ein namhaftes Wachstum verzeichneten auch die Anteile der Kantone und der AHV an den Bundeseinnahmen (250 Mio. p.a.).

Ermöglicht wurde die expansive Ausgabenentwicklung vor allem durch das starke Wachstum der direkten Bundessteuer (durchschnittlich +1,1 Mrd. p.a.) und der Verrechnungssteuer (+0,5 Mrd. p.a.). Auf der Ausgabeenseite eröffneten sich gleichzeitig neue Spielräume durch die sinkenden Zinsausgaben (netto -0,2 Mrd. p.a.).

ZURÜCKHALTENDE FINANZPOLITIK

Aus heutiger Sicht werden die Ausgaben auch von 2019 bis 2023 stärker wachsen als die inländische Wirtschaftsleistung (durchschnittlich 2,8 % gegenüber 2,4 % p.a.), vor allem weil die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) einen starken Ausgabenanstieg zugunsten der Kantone und der AHV mit sich bringt (2020: +1,8 Mrd.). Dazu kommt die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,7 Prozentpunkte zur Stabilisierung der AHV (AHV 21; 2022: +2 Mrd.). Auf der Einnahmenseite wird mit einem Wachstum von durchschnittlich 2,4 Prozent pro Jahr gerechnet, dies trotz den namhaften Einnahmefällen aus der Abschaffung der Industriezölle (2022: -540 Mio.) und der Reform der Paar- und Familienbesteuerung zur Beseitigung der Heiratsstrafe (2023: netto -1,2 Mrd.).

Die eidg. Räte haben in der Wintersession 2019 die Reform der Paar- und Familienbesteuerung an den Bundesrat zurückgewiesen. Damit wird eine Umsetzung noch in dieser Legislatur unwahrscheinlich, kann aber auch nicht ganz ausgeschlossen werden. Die Rückweisung konnte im Zahlenwerk des vorliegenden Legislaturfinanzplans nicht mehr berücksichtigt werden. Ein Wegfall der Reform würde den Handlungsspielraum im Jahr 2023 deutlich erhöhen.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die möglichen Mehrbelastungen im Jahr 2023 auf über 2,5 Milliarden belaufen (vgl. Kapitel B 24, Mögliche Mehrbelastungen). Die geplanten Vorhaben können also nicht alle umgesetzt werden. Für eine nachhaltige Finanzpolitik müssen die politischen Vorhaben deshalb priorisiert werden.

Auch auf der Einnahmenseite bestehen Risiken, welche eine zurückhaltende Finanzpolitik nahelegen. Zum einen ist davon auszugehen, dass sich das expansive Wachstum der Verrechnungssteuer mittelfristig verlangsamen und wieder dem Wirtschaftswachstum annähern wird. Zum anderen kann die von der OECD geplante Reform der Gewinnbesteuerung bei Bund und Kantonen zu Mindereinnahmen führen (vgl. Kapitel C 1, Finanzpolitische Prioritäten 2020–2028).

12 ANNAHMEN ZUR WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG

Infolge der globalen Konjunkturabkühlung und des höher bewerteten Frankens verzeichnete die Schweizer Wirtschaft im Jahr 2019 nur ein schwaches Wachstum. Mittelfristig dürften sich die Aussichten wieder aufhellen und das Wachstum wieder dem Trend von 1,7 Prozent folgen.

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE ECKWERTE

	Prognose Juni					Prognose September				
	S 2019	VA 2020	FP 2021	FP 2022	FP 2023	S 2019	S 2020	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023
Veränderung in %										
Reales BIP	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7	0,8	1,7	1,7	1,7	1,7
Nominelles BIP	1,8	2,3	2,7	2,7	2,7	1,3	2,2	2,3	2,5	2,7
Rate in %										
Inflation (LIK)	0,6	0,6	1,0	1,0	1,0	0,5	0,4	0,6	0,8	1,0

VERHALTENER WIRTSCHAFTSAUSBLICK

Im vergangenen Jahr hat der Handelskonflikt zwischen den USA und China sowie die politische Unsicherheit im Zusammenhang mit dem Brexit die globale Konjunktur belastet. Dies hemmte die Investitionsbereitschaft der Unternehmen und ging einher mit einem wenig dynamischen Welthandel. Die Schweizer Wirtschaft konnte sich dieser Entwicklung nicht entziehen und wurde durch den höher bewerteten Franken zusätzlich belastet, so dass im Jahr 2019 nur ein verhaltenes Wachstum resultierte.

Auch im Jahr 2020 dürfte sich die Schweizer Konjunktur nur moderat entwickeln. Insbesondere konjunktursensitive Exportbranchen leiden unter dem schleppenden internationalen Wachstum und dem wieder stärker bewerteten Franken. Folglich werden geringere Warenexporte und eine tiefere industrielle Auslastung erwartet. Erst im Jahr 2021 ist wieder mit einer konjunkturellen Belebung zu rechnen.

ARBEITSMARKT ALS STÜTZE

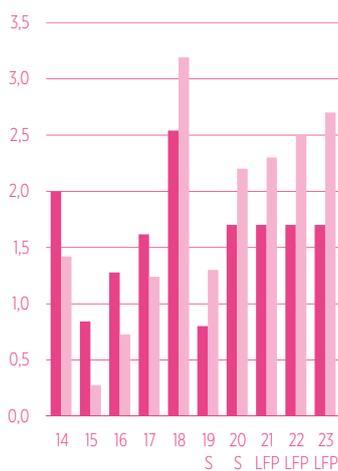
Die noch gute Lage am Arbeitsmarkt stützt die inländische Nachfrage und damit das Wirtschaftswachstum. Trotz eines leichten Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2020 und 2021 dürfte die Arbeitslosenquote auf einem tiefen Niveau bleiben. Auch die Beschäftigung dürfte weiter zulegen und ein solides Wachstum zeigen.

RISIKEN BLEIBEN BESTEHEN

Für die wirtschaftliche Entwicklung überwiegen weiterhin die Abwärtsrisiken. Trotz einer vorübergehenden Entschärfung bleibt eine Eskalation im Zusammenhang mit dem Handelskonflikt und dem Brexit nicht ausgeschlossen. Unsicherheiten bestehen auch hinsichtlich der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU im Zusammenhang mit dem institutionellen Abkommen. Ausserdem besteht das Risiko, dass der Schweizer Franken angesichts der globalen Unsicherheit auch künftig überbewertet bleibt.

ENTWICKLUNG DER REALEN UND NOMINALEN WIRTSCHAFTSLEISTUNG

in %



- BIP real Veränderungsrate
- BIP nominal Veränderungsrate

Nach einem moderaten Wachstum der Schweizer Wirtschaft im Jahr 2019 wird mittelfristig eine dynamischere Konjunktur erwartet, sodass die Wirtschaft entsprechend ihrem Potential wachsen dürfte.

PROGNOSEN DER VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG

Die volkswirtschaftlichen Eckwerte basieren auf den Einschätzungen der Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes vom 17.9.2019. Diesen Prognosen zufolge wird das reale Wirtschaftswachstum von 0,8 Prozent im 2019 auf 1,7 Prozent im Jahr 2020 steigen und die Teuerung tief bleiben. Das starke Wachstum im Jahr 2020 ist nicht konjunkturell bedingt, sondern die Folge davon, dass alle zwei Jahre Sportgrossanlässe stattfinden (vgl. Box). Glättet man diesen zyklischen Effekt, bleibt das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2019 und 2020 auf tiefem Niveau stabil. Die kurzfristigen und die langfristigen Zinssätze dürften leicht sinken (2019: -0,8 %; 2020: -1,1 % bzw. 2019: -0,6 %; 2020: -0,8 %).

Die mittelfristigen Annahmen werden von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erstellt. Demzufolge wird die Wirtschaft ab 2021 mit ihrem Trendwachstum von 1,7 Prozent expandieren und die Inflationsrate ab 2023 1,0 Prozent erreichen. Das Zinsniveau dürfte sich hingegen erst nach den Finanzplanjahren vollständig normalisieren.

EINFLUSS VON SPORTGROSSANLÄSSEN AUF DAS BIP

In der Schweiz sind verschiedene internationale Sportverbände wie der europäische Fussballverband UEFA, der Weltfussballverband FIFA und das Internationale Olympische Komitee IOC domiziliert. Diese Verbände führen internationale Sportgrossanlässe durch (Fussball-Europameisterschaft und -Weltmeisterschaft, Sommer- und Winter-Olympiade), welche jeweils alle vier Jahre Einnahmen aus Lizenzen und der Vermarktung von Rechten generieren. Die damit verbundene Wertschöpfung fliesst in das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz ein.

Die Sportanlässe finden jeweils in den geraden Jahren statt (z.B. EM 2020 und Olympische Sommerspiele 2020), wodurch das Wirtschaftswachstum ein zyklisches Muster aufweist. Für das Jahr 2018 hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) den Einfluss der Sportgrossanlässe auf das reale Wirtschaftswachstum auf rund 0,5 Prozentpunkte geschätzt (2,8 % ggü. 2,3 %).

13 VERÄNDERUNGEN GEGENÜBER DEM FINANZPLAN VOM 21.8.2019

Der Legislaturfinanzplan 2021–2023 basiert auf den aktualisierten Zahlen des Finanzplans vom 21.8.2019. Die grösste Veränderung gegenüber dem Finanzplan vom 21.8.2019 ergibt sich aus der Verschiebung der Reform der Paar- und Familienbesteuerung um ein Jahr, was den Haushalt im Jahr 2022 zwischenzeitlich entlastet.

VERGLEICH FINANZPLAN UND LEGISLATURFINANZPLAN

Mio. CHF	FP 2021 v. 21.8.2019	FP 2022 v. 21.8.2019	FP 2023 v. 21.8.2019	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Δ absolut FP 2021/ LFP 2021	Δ absolut FP 2022/ LFP 2022	Δ absolut FP 2023/ LFP 2023
Ordentliches Finanzierungsergebnis	851	-69	142	891	630	220	40	699	78
Ordentliche Einnahmen	77 614	77 868	79 544	77 124	79 824	81 019	-490	1 956	1 474
Fiskaleinnahmen	73 128	73 287	74 816	72 645	75 328	76 487	-483	2 041	1 671
Direkte Bundessteuer natürliche Personen	12 740	12 297	12 690	12 825	13 011	12 481	85	714	-209
Direkte Bundessteuer juristische Personen	12 161	12 523	12 896	12 073	12 390	12 736	-88	-133	-160
Verrechnungssteuer	8 085	8 304	8 528	8 085	8 304	8 528	0	0	0
Stempelabgaben	2 160	2 150	2 140	2 160	2 150	2 140	0	0	0
Mehrwertsteuer	24 230	24 850	25 520	23 990	26 330	27 520	-240	1 480	2 000
Übrige Verbrauchssteuern	8 452	8 371	8 280	8 212	8 351	8 320	-240	-20	40
Verschiedene Fiskaleinnahmen	5 300	4 792	4 762	5 300	4 792	4 762	0	0	0
Regalien und Konzessionen	930	930	930	930	930	930	0	0	0
Finanzeinnahmen	1 065	1 135	1 262	1 059	1 053	1 070	-6	-82	-192
Beteiligungseinnahmen	812	812	812	812	812	812	0	0	0
Übrige Finanzeinnahmen	253	324	451	247	242	259	-6	-82	-192
Übrige laufende Einnahmen	1 772	1 784	1 792	1 777	1 790	1 801	5	7	9
Investitionseinnahmen	719	732	743	713	722	730	-6	-10	-13
Ordentliche Ausgaben	76 763	77 937	79 403	76 233	79 193	80 799	-530	1 256	1 397
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	3 257	3 285	3 255	3 252	3 277	3 247	-5	-8	-8
Beziehungen zum Ausland – internationale Zusammenarbeit	3 670	3 761	3 868	3 658	3 744	3 851	-11	-17	-17
Sicherheit	6 391	6 458	6 518	6 375	6 434	6 493	-16	-24	-24
Bildung und Forschung	8 254	8 452	8 643	8 226	8 409	8 600	-28	-43	-43
Kultur und Freizeit	575	576	586	573	573	584	-2	-2	-3
Gesundheit	283	284	285	282	283	284	-1	-1	-1
Soziale Wohlfahrt	24 933	25 542	26 339	24 742	27 095	28 323	-190	1 553	1 985
Verkehr	10 557	10 671	10 753	10 385	10 615	10 718	-173	-56	-34
Umwelt und Raumordnung	1 635	1 650	1 641	1 632	1 646	1 637	-2	-4	-4
Landwirtschaft und Ernährung	3 663	3 656	3 655	3 651	3 637	3 636	-13	-19	-19
Wirtschaft	2 092	2 088	2 085	2 099	2 095	2 092	7	7	7
Finanzen und Steuern	11 454	11 516	11 775	11 358	11 386	11 333	-97	-130	-442

ORDENTLICHE EINNAHMEN

Die wichtigsten Einnahmenschätzungen wurden anhand der Konjunkturprognosen der Expertengruppe des Bundes vom 17.9.2019 und der neuen Entscheide aktualisiert: Die erwarteten Einnahmen aus der *Einkommenssteuer* (DBST für natürliche Personen) wurden aufgrund der Parlamentsentscheide in der Herbstsession 2019 angepasst. Zum einen wurden die Abzüge für Kinderbetreuung und die allgemeinen Kinderabzüge erhöht. Das belastet den Haushalt ab 2022 um 280 Millionen netto pro Jahr. Zum anderen hat das Parlament die Reform der Paar- und Familienbesteuerung an den Bundesrat zurückgewiesen, so dass die Reform frühestens per 1.1.2022 in Kraft treten kann und somit erst ab 2023 mit Mindereinnahmen zu rechnen ist, ein Jahr später als bisher angenommen. Dies entlastet den Bundeshaushalt im Jahr 2022 um rund 1 Milliarde.

Die *Gewinnsteuer* (DBST für juristische Personen) wurde aufgrund des tieferen Wachstums im Jahr 2019 nach unten korrigiert. Dieser Basiseffekt wirkt sich auch in den Finanzplanjahren aus. Der starke Anstieg der *Mehrwertsteuer* ab 2022 ist eine Folge der Vorlage zur Stabilisierung der AHV (AHV 21), die ab diesem Zeitpunkt eine Satzerhöhung um 0,7 Prozentpunkte vorsieht. Die Satzanpassung ist haushaltsneutral, da die Mehreinnahmen vollumfänglich in den AHV-Ausgleichfonds fliessen.

Im Bereich der *übrigen Verbrauchssteuern* wurden bei der Mineralölsteuer neu die Übergangsmassnahmen für den Fall berücksichtigt, dass das neue CO₂-Gesetz nicht per 1.1.2021 in Kraft treten kann. Dies bedeutet, dass die Steuererleichterungen für biogene Treibstoffe etwas später auslaufen (31.12.2021 statt 31.7.2020) und dass die Erhöhung der Mineralölsteuer zur Kompensation der Steuerausfälle etwas früher einsetzt (1.7.2020 statt 1.1.2021). Die aktualisierten Eckwerte gehen von tieferen kurz- und langfristigen Zinssätzen aus. Dies führt bei den *übrigen Finanzeinnahmen* zu tieferen Zinseinnahmen.

AUSGABEN NACH AUFGABENGEBIETEN

Die Aktualisierung der stark gebundenen Ausgaben hat in diversen Bereichen namhafte Entlastungen zur Folge: Im Bereich der *Sozialen Wohlfahrt* werden tiefere Ausgaben für die Prämienverbilligungen (-75 Mio. p.a.) sowie beim Beitrag an die IV (bis zu -58 Mio. p.a.) erwartet. Auch die Migrationsausgaben konnten leicht nach unten korrigiert werden (rund -5 Mio. p.a.). Die Ausgaben für die Alterssicherung steigen ab 2022 stark an (bis zu 2 Mrd. im 2023). Der Grund dafür ist die Überweisung der zusätzlichen Mehrwertsteuererträge zur Stabilisierung der AHV (AHV 21).

Die tiefer geschätzten Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und der Mineralölsteuer verringern beim Aufgabengebiet *Verkehr* die Einlage in den Bahninfrastrukturfonds BIF (bis zu -70 Mio. p.a.) und im Aufgabengebiet *Finanzen und Steuern* führen die tieferen Zinssätze zu einem Rückgang bei den Passivzinsen (netto bis zu 179 Mio.).

In den übrigen Aufgabengebieten führen die nach unten korrigierten Prognosen für die Teuerung der Jahre 2021–2023 gemäss Vorgaben der Motion Dittli (16.3705) zu einer Reduktion der schwach gebundenen Ausgaben um bis zu 130 Millionen pro Jahr.

LEGISLATURFINANZPLAN 2021–2023

1 ERGEBNIS GEMÄSS SCHULDENBREMSE

Im Jahr 2019 lag die inländische Wirtschaftsleistung deutlich unter ihrem Trend. Obwohl die Wirtschaft ab 2020 wieder mit dem Trend wachsen sollte, erlaubt die Schuldenbremse für die nächsten Jahre kleine konjunkturelle Defizite.

ERGEBNIS GEMÄSS SCHULDENBREMSE

Mio. CHF	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
1 Ordentliche Einnahmen	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
2 Konjunkturfaktor	0,996	1,001		1,002	1,001	1,000	
3 Ausgabenplafond [1x2]	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
4 Ordentliche Ausgaben	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
5 Ordentliches Finanzierungsergebnis [1-4]	1 222	344		891	630	220	
6 Konjunkturell zulässiges Defizit [1-3]	294	-76		-154	-80	-	
7 Struktureller Saldo [3-4]	928	419		1 045	710	220	

Die Schuldenbremse ist nur für den Voranschlag verbindlich. Trotzdem ist es wichtig, auch die Ergebnisse des Finanzplans mit den Vorgaben zu vergleichen. Dadurch können allfällige strukturelle Ungleichgewichte im Bundeshaushalt frühzeitig erkannt und Massnahmen in die Wege geleitet werden, damit die Schuldenbremse eingehalten werden kann.

SCHULDENBREMSE ERLAUBT KONJUNKTURELLE DEFIZITE

Infolge der Abkühlung der Wirtschaft im Jahr 2019, lässt die Schuldenbremse für das Jahr 2020 ein konjunkturbedingtes Defizit von 0,1 Prozent der Einnahmen oder 76 Millionen zu. Auch für die Jahre 2021 und 2022 liegt der Ausgabenplafonds über den geschätzten Einnahmen. So beträgt das konjunkturell zulässige Defizit 154 Millionen für das Jahr 2021 und 80 Millionen im Jahr 2022. Erst im Jahr 2023 dürfte sich die Produktionslücke schliessen, so dass kein konjunkturelles Defizit mehr zulässig ist.

STRUKTURELLE ÜBERSCHÜSSE ERWARTET

Im Jahr 2020 beläuft sich der ordentliche Finanzierungsüberschuss nach der Beratung durch das Parlament auf 344 Millionen. Die Differenz zum konjunkturell zulässigen Defizit beträgt damit 419 Millionen. Die budgetierten Ausgaben liegen somit deutlich unter den höchstzulässigen Ausgaben. Auch für die Legislaturfinanzplanjahre wird mit einem positiven strukturellen Saldo gerechnet. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden somit erfüllt.

Der Handlungsspielraum gemäss Schuldenbremse erreicht im Jahr 2021 ein Maximum von 1,0 Milliarde und sinkt danach aufgrund der Mindereinnahmen aus der Abschaffung der Industriezölle (2022: -540 Mio.) und der Beseitigung der Heiratsstrafe (2023: netto -1,2 Mrd.). Im Jahr 2023 ist der Haushalt nur noch knapp ausgeglichen, so dass für weitere zurzeit diskutierte Reformvorhaben, die in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigt wurden, wenig Spielraum bleibt (vgl. Kapitel B 24, Mögliche Mehrbelastungen).

2 HAUSHALTSENTWICKLUNG

21 EINNAHMENENTWICKLUNG

Von 2019 bis 2023 dürften die ordentlichen Einnahmen des Bundes durchschnittlich um 2,4 Prozent pro Jahr zunehmen. Damit wird ein höheres Einnahmenwachstum prognostiziert als im letzten Finanzplan (2,0 %); es ist hauptsächlich vom Zuwachs bei der Mehrwertsteuer beeinflusst.

ENTWICKLUNG DER EINNAHMEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Ordentliche Einnahmen	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
Fiskaleinnahmen	68 121	69 120	71 151	2,9	72 645	75 328	76 487	2,6
Direkte Bundessteuer natürliche Personen	11 157	11 472	12 253	6,8	12 825	13 011	12 481	2,1
Direkte Bundessteuer juristische Personen	11 289	11 276	11 789	4,5	12 073	12 390	12 736	3,1
Verrechnungssteuer	7 747	7 052	7 873	11,6	8 085	8 304	8 528	4,9
Stempelabgaben	2 117	2 320	2 170	-6,5	2 160	2 150	2 140	-2,0
Mehrwertsteuer	22 644	23 400	23 590	0,8	23 990	26 330	27 520	4,1
Übrige Verbrauchssteuern	8 072	8 300	8 218	-1,0	8 212	8 351	8 320	0,1
Verschiedene Fiskaleinnahmen	5 095	5 300	5 258	-0,8	5 300	4 792	4 762	-2,6
Nichtfiskalische Einnahmen	5 392	4 435	4 515	1,8	4 479	4 496	4 532	0,5

DIREKTE BUNDESSTEUER NATÜRLICHE PERSONEN

Obwohl das Primäreinkommen der Haushalte kräftig zulegt, bleibt das Einnahmenwachstum wegen mehrerer Reformen moderat. Das Parlament hat in der Herbstsession 2019 entschieden, neben dem Kinderbetreuungsabzug auch den allgemeinen Kinderabzug zu erhöhen, was ab 2022 Einnahmehausfälle für den Bund von ca. 300 Millionen zur Folge haben dürfte. Die Reform der Paar- und Familienbesteuerung, mit der die Heiratsstrafe beseitigt werden soll, dürfte für den Bund Steuerausfälle in Höhe von rund 1,2 Milliarden Franken nach sich ziehen. Mit dem von 2021 auf 2022 verschobenen Inkrafttreten dürfte die Vorlage ihre Wirkung im Legislaturfinanzplan ab 2023 entfalten. Hinzu kommt der Ausgleich der kalten Progression ab 2022.

DIREKTE BUNDESSTEUER JURISTISCHE PERSONEN

Die Einnahmen aus der Gewinnsteuer entwickeln sich im Allgemeinen parallel zum nominalen BIP-Wachstum. Die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) führt auf Bundesebene zu Mehreinnahmen aus der Gewinnsteuer. Da die kantonale Gewinnsteuer von der direkten Bundessteuer abzugsfähig ist, werden diese Abzüge parallel zur Senkung der kantonalen Steuern abnehmen. Die Bemessungsgrundlage der Bundessteuer auf dem Reingewinn juristischer Personen wird sich entsprechend verbreitern. Die Zunahme ist abhängig von der Umsetzung der STAF in den Kantonen.

VERRECHNUNGSSTEUER

Die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer wachsen zwischen 2019 und 2023 um 4,9 Prozent pro Jahr. Obwohl die Verrechnungssteuer nicht primär ein Fiskalziel verfolgt, nahmen die Einnahmen seit dem Jahr 2001 im Durchschnitt um rund 400 Millionen pro Jahr zu, wobei sie von Jahr zu Jahr stark schwanken können. In den Jahren 2017 und 2018 schloss die Verrechnungssteuer mit rekordhohen Einnahmen ab. Für die Finanzplanjahre 2021–2023 wurde die Einnahmenprognose an das nominelle Wirtschaftswachstum gekoppelt.

STEMPELABGABEN

Die Einnahmen aus den Stempelabgaben nehmen von 2019 bis 2023 im Durchschnitt um 2 Prozent pro Jahr ab. Der Budgetwert 2020 fällt im Vergleich zum Budgetwert 2019 um 6,5 Prozent tiefer aus, weil die Einnahmen aus der Umsatzabgabe und dem Prämienquittungsstempel im Jahr 2018 unter den Erwartungen blieben. Für die Jahre 2021–2023 wird ein leichter Rückgang von rund 10 Millionen pro Jahr erwartet.

MEHRWERTSTEUER

Die Mehrwertsteuereinnahmen wachsen im Allgemeinen im gleichen Tempo wie die Wirtschaft. Abweichungen sind in der Regel auf Sonderfaktoren oder Reformen zurückzuführen. 2018 beispielsweise kam es infolge der Einführung eines neuen Informatiksystems zu einer leichten Verzögerung beim Eingang der MWST-Abrechnungen. Die entsprechenden Einnahmen (100 Mio.) gingen 2019 ein, was die Einnahmen für dieses Jahr künstlich erhöhte. Bereinigt um diesen Sonderfaktor würde die Zunahme der Mehrwertsteuereinnahmen von 2019 bis 2020 2,3 Prozent entsprechen, d. h. praktisch dem für 2020 erwarteten Wachstum des nominalen BIP (2,2 %). Die markante Zunahme der Einnahmen um fast 10 Prozent im Jahr 2022 ist durch die Reform AHV 21 und die damit einhergehende proportionale Erhöhung der Mehrwertsteuersätze (+0,7 % für den Normalsatz) bedingt. Die Mehreinnahmen werden vollumfänglich in den AHV-Ausgleichsfonds fließen.

ÜBRIGE VERBRAUCHSSTEUERN

Bei der Mineralölsteuer führt einerseits der Rückgang des Treibstoffverbrauchs infolge der CO₂-Emissionsvorschriften für neue Personenwagen in der Tendenz zu weiter abnehmenden Einnahmen. Andererseits läuft die gesetzliche Grundlage für die Steuererleichterungen zur Förderung biogener Treibstoffe aus, was zu Mehreinnahmen führt. Zudem müssen die aufgelaufenen Steuerausfälle mittels einer Erhöhung der Mineralölsteuer auf Benzin und Diesel kompensiert werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Erhöhung der Mineralölsteuer per 1.7.2020 erfolgen wird und dass die Steuererleichterungen per 31.12.2021 auslaufen werden. Dies entspricht den Übergangsmassnahmen wie sie von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates für den Fall vorgeschlagen wurde, dass das neue CO₂-Gesetz nicht per 1.1.2021 in Kraft treten kann.

Bei der Tabaksteuer wird von einem Verkaufsrückgang von 2 Prozent ausgegangen, welcher dem langjährigen Mittel entspricht.

BEREINIGUNG DER EINNAHMENENTWICKLUNG FÜR DEN VERGLEICH MIT DEM WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Mio. CHF	S 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Ordentliche Einnahmen	74 130	75 666	2,1	77 124	79 824	81 019	2,2
Total (Mehr- und Mindereinnahmen)	12	25		172	1 131	537	
DBSt: STAF Dividendbesteuerung	-	15		105	119	118	
DBSt: STAF Auswirkung kantonale Steuersenkungen	-	25		139	180	217	
DBSt: Beseitigung Heiratsstrafe	-	-		-	-174	-1 263	
DBSt: Erhöhung Kinderabzüge	-	-		-42	-300	-322	
MWSt: Auswirkung Abschaffung Industriezölle	-	-		-	-22	-29	
MWSt: Verzögerung beim Abrechnungseingang	100	-		-	-	-	
MWSt: Satzerhöhung für AHV	-	-		-	1 768	2 286	
Mineralölsteuer: Emissionsvorschriften CO ₂ -Gesetz	-78	-90		-180	-270	-360	
Mineralölsteuer: Kompensation biogene Treibstoffe	-10	75		150	370	430	
Zölle: Abschaffung Industriezölle	-	-		0	-540	-540	
Ordentliche Einnahmen bereinigt	74 118	75 641	2,1	76 952	78 693	80 482	2,1

VERSCHIEDENE FISKALEINNAHMEN

Gemäss Finanzplan vom August 2019 dürften die verschiedenen Fiskaleinnahmen zwischen 2019 und 2023 im Durchschnitt jährlich um 2,6 Prozent sinken. Die wichtigsten Einnahmen dieses Bereichs (Verkehrsabgaben, Zölle und Lenkungsabgaben) sind mit Ausnahme der Spielbankenabgabe rückläufig. Die Aufhebung der Industriezölle dürfte ab 2022 Einnahmenausfälle von 540 Millionen nach sich ziehen.

EINNAHMENENTWICKLUNG IM VERGLEICH ZUM WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Die Einnahmen des Bundes wachsen erfahrungsgemäss proportional zum nominalen BIP. Dieser Zusammenhang kann ausgenutzt werden, um die Einnahmeprogno­sen auf ihre Plausibilität hin zu prüfen, vorausgesetzt, strukturelle Brüche wie beispielsweise die Änderung eines Steuersatzes werden berücksichtigt. Diese Sonderfaktoren müssen ausgeklammert werden, um einen aussagekräftigen Vergleich des Wachstums der Einnahmen mit demjenigen des nominalen BIP zu erhalten (siehe Tabelle).

Nach der Bereinigung verzeichnen die Einnahmen ein Wachstum von 2,1 Prozent im Jahr 2020 und ebenfalls von durchschnittlich 2,1 Prozent bis 2023. Diese Wachstumsraten liegen leicht unter dem Anstieg des nominalen BIP (2,2 % für 2020 und durchschnittlich 2,4 % von 2019–2023). Dies erklärt sich dadurch, dass bei der Verrechnungssteuer ab 2021 nur mit einer Entwicklung im Rahmen des Wirtschaftswachstums gerechnet wird und damit das unterdurchschnittliche Wachstum der Stempelabgaben und der Mineralölsteuer nicht kompensiert werden kann.

22 ENTWICKLUNG DER AUSGABEN NACH AUFGABENGEBIETEN

Auf der Ausgabenseite ist der Legislaturfinanzplan von der Reform der Unternehmensbesteuerung und von der Reform der AHV geprägt. Das Ausgabenwachstum beträgt 2,8 Prozent pro Jahr.

ENTWICKLUNG DER AUSGABEN NACH AUFGABENGEBIETEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Ausgaben nach Aufgabengebieten	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
Soziale Wohlfahrt	22 328	22 968	24 114	5,0	24 742	27 095	28 323	5,4
Finanzen und Steuern	9 887	9 798	11 075	13,0	11 358	11 386	11 333	3,7
Verkehr	10 393	10 120	10 372	2,5	10 385	10 615	10 718	1,4
Bildung und Forschung	7 714	8 072	8 198	1,6	8 226	8 409	8 600	1,6
Sicherheit	5 570	6 244	6 384	2,2	6 375	6 434	6 493	1,0
Landwirtschaft und Ernährung	3 640	3 661	3 668	0,2	3 651	3 637	3 636	-0,2
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit	3 771	3 621	3 650	0,8	3 658	3 744	3 851	1,6
Übrige Aufgabengebiete	7 273	7 850	7 863	0,2	7 838	7 874	7 844	0,0

Über die Periode 2019–2023 wachsen die Ausgaben des Bundes im Durchschnitt mit 2,8 Prozent pro Jahr. Das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) führt im Jahr 2020 zu einem Sprung, der in der Entwicklung der Aufgabengebiete Soziale Wohlfahrt sowie Finanzen und Steuern deutlich sichtbar ist. Im Jahr 2022 folgt voraussichtlich die Vorlage zur Stabilisierung der AHV (AHV21), die unter anderem eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der AHV vorsieht.

In finanzieller Hinsicht steht die nächste Legislatur somit im Zeichen eines deutlichen Ausbaus der Ausgaben für die soziale Sicherheit, namentlich auch mit der Schaffung einer neuen Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose. Die zweite wichtige Priorität ist die Umsetzung der STAF im Bereich der Unternehmensbesteuerung (Finanzen und Steuern; Erhöhung Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer). Der Verkehr, der in der letzten Legislatur höchste Priorität hatte, die Bildung und Forschung, die Sicherheit und die Beziehungen zum Ausland wachsen mit vergleichbaren Raten, allerdings langsamer als das nominale Bruttoinlandprodukt (durchschnittlich 2,4 % p.a.).

Die Massnahmen der Legislaturplanung sind im vorliegenden Zahlenwerk erst teilweise abgebildet. Die mehrjährigen Finanzbeschlüsse, die der Bundesrat dem Parlament beantragen will (BFI-Botschaft, IZA-Botschaft, Armeebotschaft, Agrarpolitik 22+, Kulturbotschaft, Verpflichtungskredit RPV), sind enthalten; hingegen sind diverse Gesetzesvorhaben, namentlich die Änderung des CO₂-Gesetzes (Klimafonds) oder der geplante Ausbau der Medienförderung noch nicht enthalten (s. Kapitel B 24 zu den möglichen Mehrbelastungen).

Die nachfolgenden Kapitel verschaffen einen Überblick über die Entwicklung in den einzelnen Aufgabengebieten.

1 INSTITUTIONELLE UND FINANZIELLE VORAUSSETZUNGEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	3 003	3 213	3 196	-0,5	3 252	3 277	3 247	0,3
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	4,3	4,4	4,2		4,3	4,1	4,0	
Unterstützung Legislative und Exekutive	281	321	331	3,4	337	341	343	1,7
Steuerpolitik	579	639	634	-0,8	632	640	644	0,2
Ressourcen- und Verwaltungssteuerung	113	176	213	20,8	206	235	243	8,4
Interne Dienstleistungen	1 326	1 313	1 330	1,3	1 394	1 372	1 331	0,4
Auswertung und Erhebung von Daten	308	331	327	-1,1	320	322	321	-0,7
Allgemeines Rechtswesen	165	181	103	-43,1	99	100	96	-14,7
Gerichte und Strafverfolgung	232	252	258	2,0	265	267	268	1,5

Das Aufgabengebiet wächst von 2019 bis 2023 mit durchschnittlich 0,3 Prozent pro Jahr. Das Programm zur Wiedergutmachung für die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen wird Ende 2019 grösstenteils abgeschlossen (-87 Mio.). Dem gegenüber steht ein Mehrbedarf für Informatik-Grossprojekte (+66 Mio.).

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung folgender Ziele der Legislaturplanung bei:

- Ziel 1: Die Schweiz sorgt für einen ausgeglichenen Bundeshaushalt und eine stabile Finanzordnung.
- Ziel 2: Der Bund erbringt seine staatlichen Leistungen effizient und möglichst digital.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Botschaft zu einer gesetzlichen Grundlage für die Beteiligung des Bundes an der Zusammenarbeit der öffentlichen Hand im Bereich des E-Government
- Botschaft zur Totalrevision des Zollgesetzes vom 18.3.2005
- Botschaft zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts (strukturelle Reformen)
- Botschaft zur Weiterentwicklung der Mehrwertsteuer in einer digitalisierten und globalisierten Wirtschaft
- Bericht über die Überprüfung der Aufgabenteilung und der Finanzierungsverantwortung zwischen dem Bund und den Kantonen (Projekt Aufgabenteilung II)

Finanzplanung

Neben den Ausgaben für das Parlament und die unabhängigen Behörden und Gerichte umfasst das Aufgabengebiet vorwiegend Tätigkeiten im Eigenbereich. Dazu gehören die Politikvorbereitung und Verwaltungssteuerung, die Erhebung von Steuern und Abgaben, interne Vorleistungen (v.a. in den Bereichen Informatik und Bauten/Logistik) sowie die Ressourcensteuerung (Finanzen, Personal, Informatik). Hinzu kommen Leistungen wie die Statistik, die Archivierung und die Meteorologie.

Der Bereich *Unterstützung Legislative und Exekutive* wächst durchschnittlich um 1,7 Prozent. Zurückzuführen ist dies hauptsächlich auf Ausgaben im Zusammenhang mit der Departementsführung.

Die Entwicklung der *Ressourcen- und Verwaltungssteuerung* ist geprägt vom Ausgabenwachstum in der IKT (2019–2023: +66 Mio.) für die Modernisierung von Supportprozessen der Bundesverwaltung (Programm SUPERB), für die digitale Transformation der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT), für Investitionen in die IT-Systeme im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstandes sowie für den Aufbau eines nationalen sicheren Datenverbundsystems. Allerdings sind im Legislaturfinanzplan die künftigen Etappen von IKT-Schlüsselprojekten wie die Programme SUPERB und DaziT noch nicht vollständig berücksichtigt. Zudem müssen nach dem aktuellen Planungsstand rund 70 Anwendungen pro Jahr abgelöst werden, was ebenfalls zu Mehrbelastungen führen könnte (s. Ziff. B 24, Mögliche Mehrbelastungen).

Die leicht rückläufige Entwicklung im Bereich der *Auswertung und Erhebung von Daten* erklärt sich mit einem Minderbedarf von 7 Millionen bei der Meteorologie (rückläufige Kosten für den Bau und Betrieb der neuen Wettersatelliten) und von 4 Millionen bei der Statistik in der Periode 2019–2023.

Der starke Rückgang beim *allgemeinen Rechtswesen* ist auf den mehrheitlichen Abschluss des Programms zur Wiedergutmachung für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen Ende 2019 zurückzuführen.

Das Ausgabenwachstum für *Gerichte und Strafverfolgung* erklärt sich vor allen durch den Mehrbedarf der Bundesgerichte (+9,5 Mio.), bei der Bundesanwaltschaft im Personal für die Verfahrensführung und in der Informatik für die Realisierung des Projektes «Joining Forces» (+4 Mio.) sowie bei deren Aufsichtsbehörde für die Optimierung der Aufsichtstätigkeit (+0,3 Mio.).

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	1 683	1 752	1 810	3,3	1 826	1 849	1 868	1,6
Sach- und Betriebsausgaben	847	937	955	1,8	964	976	978	1,1
Finanzausgaben	3	3	2	-14,1	2	2	2	-3,7
Laufende Transferausgaben	131	146	58	-60,3	46	42	42	-26,9
Investitionsausgaben	339	375	371	-1,1	415	407	357	-1,2

Grad der Ausgabenbindung

Die Ausgaben des Aufgabengebiets sind zu 85 Prozent schwach gebunden. Aus Sicht des Bundesrates sind die Ausgaben der Gerichte, der Bundesanwaltschaft und der Legislative gebunden, da er deren Budget unverändert an das Parlament weiterreicht (Gewaltenteilung). In diese Kategorie fallen auch die Ausgaben der Eidg. Finanzkontrolle. Ebenfalls gebunden sind die Unterbringungsbeiträge an Institutionen des Bundes und die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen im Bereich der Statistik und Meteorologie.

Grösste Verwaltungseinheiten

Bundesamt für Bauten und Logistik; Eidgenössische Zollverwaltung; Bundesamt für Informatik und Telekommunikation; Eidgenössische Steuerverwaltung; Bundesamt für Statistik

2 BEZIEHUNGEN ZUM AUSLAND – INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit	3 771	3 621	3 650	0,8	3 658	3 744	3 851	1,6
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	5,3	5,0	4,8		4,8	4,7	4,8	
Politische Beziehungen	725	776	751	-3,3	733	732	737	-1,3
Entwicklungshilfe (Süd- und Ostländer)	2 931	2 696	2 749	2,0	2 798	2 863	2 934	2,1
Wirtschaftliche Beziehungen	115	149	150	1,3	128	149	180	4,9

Das Aufgabengebiet «Beziehungen zum Ausland» weist in den Jahren 2019–2023 ein jährliches durchschnittliches Ausgabenwachstum von 1,6 Prozent auf. Dieses Wachstum ist in erster Linie auf die Ausgaben für die Entwicklungshilfe zurückzuführen, die massgeblich (zu über 85 %) über die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 gesteuert werden. Die Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der Entwicklungsbanken könnte zu Mehrbelastungen (+204 Mio.) führen.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung folgender Ziele der Legislaturplanung bei:

- Ziel 4: Die Schweiz leistet ihren Beitrag zu einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung und sichert der Schweizer Wirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten und zum EU-Binnenmarkt.
- Ziel 11: Die Schweiz engagiert sich für Reformen zur Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit, intensiviert gezielt ihr Engagement in der internationalen Zusammenarbeit und setzt sich für optimale Rahmenbedingungen als Gaststaat internationaler Organisationen ein.
- Ziel 12: Die Schweiz verfügt über geregelte Beziehungen mit der EU.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024
- Botschaft über die Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat im Zeitraum 2024–2027
- Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der Weltbankgruppe und der Afrikanischen Entwicklungsbank
- Zweiter Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten
- Botschaft über die Gewährung von Darlehen zur Finanzierung der Renovation des Sitzes der Internationalen Fernmeldeunion (UIT)
- Institutionelles Abkommen Schweiz-EU
- Aussenpolitische Strategie 2020–2023
- «Mind the Gap»-Strategie und Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich nach dem Brexit

Finanzplanung

Die Gesamtentwicklung der Ausgaben ist hauptsächlich durch die steigenden Ausgaben für die Entwicklungshilfe bedingt.

Politische Beziehungen: Die Abnahme (durchschnittlich -1,3 % pro Jahr) im Zeitraum 2019–2023 ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass weniger Darlehen an die FIPOI vergeben werden. Der Rückgang erklärt sich dadurch, dass einige grosse Bau- und Renovationsvorhaben (WHO, IAO, UNO) bis 2023 abgeschlossen sind.

Die Ausgaben für die *Entwicklungshilfe* wachsen im Zeitraum 2019–2023 um durchschnittlich 2,1 Prozent. Über 85 Prozent der Ausgaben werden über die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 gesteuert (vgl. Box). Knapp zwei Drittel (65 %) der Ausgaben für die Entwicklungshilfe entfallen auf die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit, ungefähr 19 Prozent auf die humanitäre Hilfe, 13 Prozent auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit und ca. 3 Prozent auf die Förderung des Friedens und der Menschenrechte. Diese Anteile bleiben in den Finanzplanjahren stabil.

Die Ausgaben für die *wirtschaftlichen Beziehungen* umfassen in erster Linie die Beiträge an die Erweiterung der EU, aber auch die Beiträge an internationale Organisationen und den Verwaltungsaufwand für die Aussenwirtschaftspolitik. Die für den zweiten Beitrag an ausgewählte EU-Staaten geplanten Ausgaben wurden in den Finanzplan aufgenommen; sie sind der Grund für die Mehrausgaben ab 2022.

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	652	688	698	1,6	707	713	720	1,1
Sach- und Betriebsausgaben	133	165	158	-4,3	156	153	152	-2,0
Finanzausgaben	0	–	–	–	–	–	–	–
Laufende Transferausgaben	2 434	2 605	2 653	1,8	2 684	2 769	2 899	2,7
Investitionsausgaben	552	163	141	-13,8	112	110	80	-16,3

Grad der Ausgabenbindung

Rund 3 Prozent der Ausgaben der Beziehungen zum Ausland sind stark gebunden. Es handelt sich dabei um Pflichtbeiträge an internationale Organisationen (z. B. UNO). Dieser Anteil bleibt in den Finanzplanjahren stabil.

Grösste Verwaltungseinheiten

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten; Staatssekretariat für Wirtschaft; Bundesamt für Umwelt; Bundesamt für Kommunikation

BOTSCHAFT ZUR INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT 2021–2024

Der Bundesrat definiert alle vier Jahre die strategische Ausrichtung der internationalen Zusammenarbeit (IZA), mit der die Schweiz zur Linderung von Not und Armut in der Welt beiträgt. Die Botschaft wird dem Parlament Anfang 2020 unterbreitet. Für die Jahre 2021–2024 sind insgesamt gut 11 Milliarden vorgesehen. Die Ausgaben steigen im Durchschnitt um 2,4 Prozent jährlich, was etwas über dem prognostizierten nominalen BIP-Wachstum für diesen Zeitraum liegt. Nach den jüngsten Prognosen liegt die Quote der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) in den Finanzplanjahren bei 0,47 Prozent des Bruttonationaleinkommens (2018: 0,44 %), inklusive der zusätzlichen Investitionen für die Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der Entwicklungsbanken.

3 SICHERHEIT

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Sicherheit	5 570	6 244	6 384	2,2	6 375	6 434	6 493	1,0
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	7,9	8,6	8,5		8,4	8,1	8,0	
Militärische Landesverteidigung	4 552	5 148	5 215	1,3	5 274	5 336	5 391	1,2
Bevölkerungsschutz und Zivildienst	153	162	160	-1,4	160	161	161	-0,1
Polizei, Strafvollzug, Nachrichtendienst	469	508	539	6,1	532	528	531	1,1
Grenzkontrollen	396	427	470	10,2	409	408	410	-1,0

Die Ausgaben für die Sicherheit steigen zwischen 2019 und 2023 um insgesamt rund 250 Millionen und damit durchschnittlich um 1,0 Prozent pro Jahr. Getrieben wird dieses Wachstum durch die militärische Landesverteidigung, auf die über 80 Prozent der Ausgaben entfallen.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung folgender Ziele der Legislaturplanung bei:

- Ziel 14: Die Schweiz beugt Gewalt, Kriminalität und Terrorismus vor und bekämpft sie wirksam.
- Ziel 15: Die Schweiz kennt die Bedrohungen ihrer Sicherheit und verfügt über die notwendigen Instrumente, um diesen wirksam entgegenzutreten.
- Ziel 18: Der Bund tritt Cyber-Risiken entgegen und unterstützt und ergreift Massnahmen, um die Bürgerinnen und Bürger sowie die kritischen Infrastrukturen zu schützen.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Verabschiedung der Armeebotschaften 2020–2023
- Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (FRONTEX)
- Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018–2022 und des dazugehörigen Umsetzungsplans
- Aktualisierung der Nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI)

Finanzplanung

Der Ausgabenanstieg entfällt fast vollständig auf die *militärische Landesverteidigung*, wo die Ausgaben zwischen 2019 und 2023 um mehr als 240 Millionen wachsen. In dieser Entwicklung spiegelt sich die Absicht des Bundesrats, die Armeeausgaben um real 1,4 Prozent pro Jahr zu erhöhen (vgl. Box zum Zahlungsrahmen der Armee 2021–2024). Die zusätzlichen Mittel werden für die Ersatzbeschaffung und Investitionen in neues Rüstungsmaterial verwendet, welche vom Parlament mit den jährlichen Armeebotschaften bewilligt werden. In den kommenden Jahren fallen u.a. Ausgaben an für die Verlängerung der Nutzungsdauer der Kampfflugzeuge F/A-18, für die Werterhaltung des Transporthelikopters Cougar (TH98) und für die Erneuerung der Aufklärungsmittel der Bodentruppen (taktisches Aufklärungssystem TASYs). Gegen Ende der Legislatur dürften erste Zahlungen an ein neues Kampfflugzeug nötig werden. Die Betriebsausgaben der Armee werden hingegen stabilisiert.

Im Bereich *Bevölkerungsschutz und Zivildienst* verlaufen die Ausgaben im betrachteten Zeitraum stabil. Ein leichter Rückgang ist bei den Ausgaben für den Werterhalt des Sicherheitsfunksystems Polycom (Polycom 2030) zu verzeichnen.

Die Ausgaben für *Polizei, Strafvollzug und Nachrichtendienst* steigen zwischen 2019 und 2023 um gut 20 Millionen bzw. durchschnittlich 1,1 Prozent pro Jahr an. Die wichtigsten Ursachen für diese Entwicklung sind höhere Beiträge an die Kantone und Städte für ausserordentliche Schutzaufgaben (u.a. Schutz ausländischer Vertretungen), Beiträge an die Kantone für den Vollzug der nachrichtendienstlichen Aufgaben sowie die generelle Lohnentwicklung. Das Programm Fernmeldeüberwachung wird bis zum Ende der Planungsperiode realisiert sein, weshalb in diesem Bereich ein Rückgang der Ausgaben resultiert.

Für die *Grenzkontrollen* steigen die Bundesausgaben zwischenzeitlich an, sinken bis 2023 aber unter den Wert des Voranschlags 2019. Den Angehörigen des Grenzwachtkorps (GWK), die unter 50-jährig sind oder weniger als 23 Dienstjahre aufweisen, wird im Rahmen der Erhöhung des Rentenalters für besondere Personalkategorien eine einmalige Gutschrift auf ihr Altersguthaben ausgerichtet. Dafür sind im Voranschlag 2020 50 Millionen budgetiert.

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	2 062	2 150	2 222	3,3	2 164	2 186	2 209	0,7
Sach- und Betriebsausgaben	1 551	1 719	1 658	-3,6	1 665	1 664	1 668	-0,7
Rüstungsausgaben	856	1 054	1 118	6,0	1 154	1 183	1 204	3,4
Finanzausgaben	0	0	0	118,8	0	0	0	21,6
Laufende Transferausgaben	277	309	322	4,2	318	319	321	1,0
Investitionsausgaben	824	1 012	1 065	5,3	1 073	1 081	1 091	1,9

Grad der Ausgabenbindung

Die Ausgaben für die Sicherheit sind grösstenteils schwach gebunden. Einzig der Anteil am Schweizer Uno-Beitrag sowie gewisse Beiträge an die Kantone (u.a. für ausserordentliche Schutzaufgaben) zählen zu den stark gebundenen Ausgaben.

Grösste Verwaltungseinheiten

Verteidigung; armasuisse Immobilien; Eidgenössische Zollverwaltung; Bundesamt für Polizei; Bundesamt für Justiz; Bundesamt für Bevölkerungsschutz

MEHRJÄHRIGER FINANZBESCHLUSS ZAHLUNGSRAHMEN DER ARMEE 2021–2024

Der Betriebsaufwand, der Rüstungsaufwand und die Investitionen in Immobilien der Armee werden über einen Zahlungsrahmen gesteuert. Im Frühjahr 2020 wird der Bundesrat dem Parlament die Armeebotschaft 2020 unterbreiten. Darin beantragt er unter anderem den Zahlungsrahmen der Armee 2021–2024, bei dem er von einer Wachstumsrate von real 1,4 Prozent pro Jahr ausgeht. Daraus ergibt sich ein Zahlungsrahmen für die Jahre 2021–2024 von 21,1 Milliarden. Die vorgesehene Wachstumsrate erlaubt – über die Sicherstellung des Betriebs hinaus – die in den nächsten Jahren anstehende Erneuerung der Mittel zum Schutz des Luftraums und der Bodentruppen.

4 BILDUNG UND FORSCHUNG

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Bildung und Forschung	7 714	8 072	8 198	1,6	8 226	8 409	8 600	1,6
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	10,9	11,2	10,9		10,8	10,6	10,6	
Berufsbildung	900	948	971	2,5	964	986	1 011	1,6
Hochschulen	2 219	2 307	2 337	1,3	2 312	2 365	2 427	1,3
Grundlagenforschung	3 002	3 143	3 203	1,9	3 233	3 306	3 380	1,8
Angewandte Forschung	1 551	1 630	1 641	0,7	1 671	1 706	1 735	1,6
Übriges Bildungswesen	42	45	46	2,6	46	47	47	1,4

Die Ausgaben für Bildung und Forschung nehmen auch in den Finanzplanjahren weiterhin zu. Dies ist in erster Linie das vom Bundesrat vorgesehene finanzielle Volumen der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI-Botschaft 2021–2024) zurückzuführen. Was den Finanzbedarf für die europäischen Programme für Forschung und Bildung betrifft, bestehen noch Unsicherheiten. Im Finanzplan sind dafür dennoch bereits gewisse Mittel eingestellt.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung des folgenden Zieles der Legislaturplanung bei:

- Ziel 5: Die Schweiz bleibt führend in Bildung, Forschung und Innovation und nutzt die Chancen der Digitalisierung.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation für die Jahre 2021–2024 (BFI-Botschaft)
- Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung an den Massnahmen der Europäischen Union im Bereich Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2027 (Horizon-Paket)
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes vom 14.12.2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG)
- Botschaft zum Bundesgesetz zur nationalen Agentur zur Förderung von Austausch und Mobilität
- Weiterentwicklung der Strategie «Digitale Schweiz»
- Entscheid über die Verabschiedung eines Verhandlungsmandats für eine Schweizer Beteiligung am Programm Erasmus+ für die Jahre 2021–2027

Finanzplanung

Knapp 83 Prozent aller Ausgaben dieses Aufgabengebiets werden über die mit der BFI-Botschaft 2021–2024 beantragten Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen gesteuert; die Botschaft soll Anfang 2020 vom Bundesrat verabschiedet werden. In den Finanzplan für die BFI-Botschaft wurden Mittel mit einem jährlichen realen Durchschnittswachstum von rund 1,5 Prozent ab 2021 (Beginn der nächsten Förderperiode) aufgenommen. Mit dieser Wachstumsrate wird gewährleistet, dass der von den BFI-Partnern formulierte Finanzbedarf gedeckt ist. Je nachdem, in welcher Form die Schweiz an den nächsten Forschungsprogrammen der EU teilnehmen wird, sind zusätzliche Mittel erforderlich (vgl. Kap. 24, Mögliche Mehrbelastungen).

Insbesondere der Funktionsaufwand, die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen und die Unterbringungsbeiträge für die Einmietung des ETH-Bereichs und des EHB weisen teilweise ein tieferes – teilweise negatives – Wachstum auf, weshalb im Finanzplan für den gesamten Aufgabenbereich ein Wachstum von 1,6 Prozent resultiert.

Da der Bundesrat die Botschaften (BFI, EU) noch nicht verabschiedet hat und damit die Verteilung der Mittel auf die Unteraufgaben offen ist, sind die Mittel, welche die Teuerung übersteigen, auf Hilfskrediten eingestellt (A231.0288 «Provisorische Zuteilung Wachstum BFI», A231.0392 «Provisorische Zuteilung Wachstum BFI EU-Programme»). Die Entwicklung der Zahlen der einzelnen Unteraufgabengebiete wird deshalb im Folgenden nicht kommentiert. Es werden lediglich ihre wichtigsten Bestandteile beschrieben.

Berufsbildung: Bei den Ausgaben handelt es sich im Wesentlichen um Pauschalbeiträge an die Kantone, Innovations- und Projektbeiträge sowie Subventionen an die Teilnehmenden von Vorbereitungskursen für eidgenössische Prüfungen (höhere Berufsbildung).

Hochschulen: Von diesen Ausgaben entfallen 28 Prozent auf die Fachhochschulen sowie 37 bzw. 35 Prozent auf die kantonalen Universitäten und die eidgenössischen Hochschulen. Weitere Bestandteile sind die Beiträge an das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) sowie ein Teil der Beiträge an den ETH-Bereich.

Fast die Hälfte der Ausgaben für die Grundlagenforschung geht an den ETH-Bereich. Ebenfalls diesem Unteraufgabengebiet zugerechnet werden die Beiträge an die mit der Forschungsförderung betrauten Institutionen (in erster Linie der Schweizerische Nationalfonds), das EU-Forschungsprogramm sowie an verschiedene internationale Organisationen wie das Europäische Laboratorium für Teilchenphysik (CERN).

Angewandte Forschung: Die grössten drei Beiträge gehen an das EU-Forschungsprogramm (25 % des Gesamtbetrags), an den ETH-Bereich (23 %) und an Innosuisse (15 %). Zur angewandten Forschung gehören zudem die Beiträge an die Europäische Weltraumorganisation (ESA) und an die europäischen Satellitennavigationsprogramme Galileo und EGNOS.

Übriges Bildungswesen: Unter diesem Titel figurieren verschiedene Finanzhilfen im internationalen Bildungsbereich sowie ein Teil des Eigenaufwands der Verwaltung. Die Mehrausgaben betreffen vor allem die Mittel für die Förderung der Ausbildung junger Schweizerinnen und Schweizer im Ausland und die Finanzhilfen für die Weiterbildung.

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	172	175	183	4,4	184	185	187	1,6
Sach- und Betriebsausgaben	125	92	90	-2,4	85	84	86	-1,8
Finanzausgaben	0	–	–	–	–	–	–	–
Laufende Transferausgaben	7 195	7 469	7 615	1,9	7 593	7 782	7 978	1,7
Investitionsausgaben	222	335	310	-7,5	364	358	349	1,0

Grad der Ausgabenbindung

Bei weiteren knapp 10 Prozent der Ausgaben handelt es sich um Pflichtbeiträge an internationale Organisationen, 3 Prozent entfallen auf die Unterbringungsbeiträge an Institutionen des Bundes (stark gebunden). Mit Inkrafttreten von Artikel 50 HFKG per 1.1.2020 werden auch die Grundbeiträge an die Hochschulen und an die Fachhochschulen (rund 15 % der Gesamtausgaben des Aufgabengebiets) gebunden sein.

Grösste Verwaltungseinheiten

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation; Generalsekretariat WBF; Bundesamt für Bauten und Logistik; Agroscope; Bundesamt für Strassen

BFI-BOTSCHAFT 2021–2024

Der Bundesrat hat den mehrjährigen Finanzrahmen für den Bereich Bildung, Forschung und Innovation (BFI) für den Zeitraum 2021–2024 bestimmt. Dieser sieht ein jährliches reales Durchschnittswachstum von rund 1,5 Prozent (Referenzjahr 2020 gemäss Voranschlag des Bundesrates: 6583 Mio.) bzw. ein Volumen von gegen 28 Milliarden vor, unter der Bedingung, dass die Gesamtausgaben des BFI-Bereichs, einschliesslich der EU-Forschungsprogramme, im selben Zeitraum nicht mehr als 3 Prozent zunehmen. Über die definitive Aufteilung der Mittel wird der Bundesrat im Rahmen der Verabschiedung der BFI-Botschaft 2021–2024 entscheiden; sie ist für Anfang 2020 geplant.

5 KULTUR UND FREIZEIT

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Kultur und Freizeit	526	573	595	3,9	573	573	584	0,5
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	0,7	0,8	0,8		0,8	0,7	0,7	
Kulturerhaltung	123	127	130	2,4	131	133	136	1,7
Kulturförderung	144	155	160	3,1	161	166	172	2,7
Sport	195	226	241	6,5	217	210	212	-1,6
Medienpolitik	63	64	64	0,1	64	64	64	-0,3

Die Ausgaben des Aufgabengebiets nehmen in den Jahren 2019–2023 um durchschnittlich 0,5 Prozent pro Jahr zu. Die Ausgaben für die Kultur (Erhaltung und Förderung) nehmen insgesamt um durchschnittlich 2,6 Prozent zu. Sowohl im Sportbereich (Bau und Betrieb von Anlagen) als auch in der Medienpolitik (Ausbau Medienförderung) sind in der neuen Legislatur Mehrausgaben geplant, die noch konkretisiert werden müssen.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung des folgenden Ziels der Legislaturplanung bei:

- Ziel 7: Die Schweiz stärkt den Zusammenhalt der Regionen und fördert die Verständigung der unterschiedlichen Kulturen und Sprachgruppen.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024)
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes vom 24.3.2006 über Radio und Fernsehen (RTVG)
- Botschaft über Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung (NASAK 5)

Finanzplanung

Rund die Hälfte der Ausgaben entfallen auf die Kultur, 40 Prozent auf den Sport und 10 Prozent auf die Medienpolitik. Die Mittel, welche der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage zur Kulturbotschaft 2021–2024 vorgesehen hat, sind im Legislaturfinanzplan eingestellt (vgl. Box).

Die Ausgaben für die *Kulturerhaltung* steigen im Betrachtungszeitraum durchschnittlich um 1,7 Prozent pro Jahr. Vor allem die höheren Beiträge an das Schweizerische Nationalmuseum sowie für den Heimatschutz und die Denkmalpflege tragen dazu bei.

Das Ausgabenwachstum für die *Kulturförderung* (2,7 % p.a.) ist vor allem zurückzuführen auf höhere Beiträge für Pro Helvetia, für Verständigungsmassnahmen und für die musikalische Bildung.

Im Bereich *Sport* führt der Aktionsplan Sportförderung, mit dem die Ausgaben 2017–2020 um über 10 Prozent erhöht wurden, in der neuen Legislatur zu wesentlich höheren Ausgaben als in der letzten. Der Ausgabenrückgang von 2019 bis 2023 (-1,6 % p.a.) ist hauptsächlich bedingt durch die vorübergehende Erhöhung in den Jahren 2019–2021 für die Durchführung grösserer Sportanlässe in der Schweiz (Youth Olympic Games 2020, Eishockey-WM 2020, Strassenrad-WM 2020 und Winteruniversiade 2021). Ab dem Voranschlag 2020 soll gemäss dem Beschluss der eidg. Räte neben zusätzlichen Beiträgen an die Sportinfrastruktur (+5 Mio.) neu auch der Trainings- und Wettkampfbetrieb auf Sportanlagen von nationaler Bedeutung (+10 Mio.) mitfinanziert werden. Die entsprechenden Aufstockungen sind im Legislaturfinanzplan 2021–2023 noch nicht enthalten.

Bei der *Medienpolitik* bildet die Subvention für die Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften die grösste Ausgabenposition. Die Regional- und Lokalpresse wird mit 30 Millionen und die Mitgliedschafts- und Stiftungspressen mit 20 Millionen unterstützt. Der Bundesrat hat sich im August 2019 für eine stärkere Förderung von Online-Medien und Zeitungen ausgesprochen. Dies könnte zu Mehrbelastungen von rund 70 Millionen pro Jahr führen, sobald die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen sind (siehe Kapitel B 24, Mögliche Mehrbelastungen).

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	88	90	92	2,5	93	94	95	1,3
Sach- und Betriebsausgaben	30	36	36	-1,6	36	36	37	0,6
Laufende Transferausgaben	372	411	430	4,5	414	415	424	0,8
Investitionsausgaben	35	35	38	6,8	31	28	28	-5,6

Grad der Ausgabenbindung

Der überwiegende Teil der Ausgaben für Kultur und Freizeit besteht aus Personalausgaben, Sach- und Betriebsausgaben sowie Subventionen, die schwach bis mittel gebunden sind. Lediglich 10 Prozent der Ausgaben (Presseförderung, Pflichtbeiträge an internationale Organisationen, davon der weitaus grösste Teil an die UNESCO) weisen eine hohe Bindung auf.

Grösste Verwaltungseinheiten

Bundesamt für Sport; Bundesamt für Kultur; Generalsekretariat EDI; Bundesamt für Kommunikation

KULTURBOTSCHAFT FÜR DIE JAHRE 2021–2024

Für die Kulturbotschaft 2021–2024 sind Beiträge von 0,9 Milliarden und ein durchschnittliches reales Ausgabenwachstum von 1,9 Prozent pro Jahr vorgesehen. Der Bundesrat sieht namentlich Weiterentwicklungen im Bereich «Jugend und Musik» (Talentförderung) sowie beim schulischen Austausch zwischen den Sprachregionen vor. Er wird die Botschaft im 1. Quartal 2020 verabschieden.

6 GESUNDHEIT

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Gesundheit	270	285	289	1,4	282	283	284	0,0
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	0,4	0,4	0,4		0,4	0,4	0,4	

Die Aufgaben des Bundes im Bereich Gesundheit beschränken sich gemäss Verfassung auf die drei Bereiche Krankheitsbekämpfung und Prävention, Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit. Die Ausgaben bleiben über die kommenden Jahre in etwa konstant.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung des folgenden Ziels der Legislaturplanung bei:

- Ziel 10: Die Schweiz sorgt für eine qualitativ hochstehende und finanziell tragbare Gesundheitsversorgung und ein gesundheitsförderndes Umfeld.

Finanzplanung

Die Ausgaben entfallen im Wesentlichen auf die Krankheitsbekämpfung und Prävention (168 Mio.), die Lebensmittelsicherheit (25 Mio.) sowie die Tiergesundheit (95 Mio.). Die Ausgaben für die Qualitätssicherung werden dagegen dem Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt zugeordnet, da es sich dabei um Massnahmen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) handelt.

Der Bereich *Krankheitsbekämpfung und Prävention* dürfte in den Jahren 2019–2023 einen Ausgabenrückgang von rund 0,4 Prozent pro Jahr verzeichnen, weil die Beiträge an das elektronische Patientendossier per Ende 2020 auslaufen (2019: 11,3 Mio.). Hingegen ist beim Bundesbeitrag an das Heilmittelinstitut Swissmedic bis 2023 eine Zunahme um jährlich 9,4 Prozent vorgesehen (insgesamt 6,1 Mio.). Diese Zunahme steht in Zusammenhang mit der strengeren Regulierung im Bereich der Medizinprodukte.

In den Bereichen *Lebensmittelsicherheit* sowie *Tiergesundheit* steigen die Ausgaben etwa im Einklang mit der Teuerung.

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	89	91	95	3,9	96	97	98	1,6
Sach- und Betriebsausgaben	52	61	59	-2,9	57	57	58	-1,5
Laufende Transferausgaben	126	130	133	1,8	127	128	128	-0,4
Investitionsausgaben	2	2	2	-14,8	2	1	1	-12,7

Grad der Ausgabenbindung

Der überwiegende Teil der Gesundheitsausgaben besteht aus Personalausgaben, Sach- und Betriebsausgaben sowie Subventionen, die schwach gebunden sind. Lediglich die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen von rund 6,7 Millionen (davon der weitest- und grösste Teil an die Weltgesundheitsorganisation WHO) sind stark gebunden. Die Aufgaben im Gesundheitsbereich sind Verbundaufgaben, die der Bund und die Kantone gemäss den in den Spezialgesetzen geregelten Zuständigkeiten gemeinsam erfüllen.

Grösste Verwaltungseinheiten:

Bundesamt für Gesundheit; Bundesamt für Landwirtschaft; Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

7 SOZIALE WOHLFAHRT

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Soziale Wohlfahrt	22 328	22 968	24 114	5,0	24 742	27 095	28 323	5,4
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	31,6	31,8	32,0		32,5	34,2	35,1	
Altersversicherung	11 407	11 740	12 712	8,3	13 120	15 254	16 333	8,6
Invalidenversicherung	3 909	3 821	3 862	1,1	3 913	3 998	4 093	1,7
Krankenversicherung	2 776	2 924	2 967	1,4	3 004	3 116	3 233	2,5
Ergänzungsleistungen	1 580	1 631	1 656	1,5	1 776	1 809	1 847	3,2
Militärversicherung	192	210	204	-2,8	204	203	203	-0,8
Arbeitslosenversicherung / Arbeitsvermittlung	524	543	618	13,9	624	631	570	1,2
Sozialer Wohnungsbau / Wohnbauförderung	41	41	54	30,7	49	46	44	1,8
Migration	1 839	1 980	1 956	-1,2	1 957	1 940	1 911	-0,9
Familienpolitik, Gleichstellung	59	79	86	9,3	95	96	89	3,2

Das – dem Volumen nach schon heute wichtigste – Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt wird in der Legislaturperiode fast doppelt so schnell wachsen wie die Gesamtausgaben des Bundes. Für diese Zunahme sind zu über 80 Prozent die steigenden Transferzahlungen an die AHV verantwortlich. Ausschlaggebend dafür sind die Auswirkungen der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) und der Reformvorlage AHV 21.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung folgender Ziele der Legislaturplanung bei:

- Ziel 8: Die Schweiz fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern.
- Ziel 9: Die Schweiz reformiert ihre Sozialwerke und finanziert sie nachhaltig.
- Ziel 10: Die Schweiz sorgt für eine qualitativ hochstehende und finanziell tragbare Gesundheitsversorgung und ein gesundheitsförderndes Umfeld.
- Ziel 13: Die Schweiz steuert die Migration, nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial und setzt sich für die internationale Zusammenarbeit ein.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Botschaft zur Stabilisierung der AHV (AHV 21)
- Botschaft zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose
- Botschaft zur Reform des Bundesgesetzes vom 25.6.1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes vom 18.3.1994 über die Krankenversicherung: Massnahmen zur Kostendämpfung Paket 2
- Übernahme verschiedener Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-Besitzstandes durch den Bundesrat
- Botschaft zum Abschluss einer Zusatzvereinbarung mit der EU zur Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa (BMVI) im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) unter dem mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021–2027 und Verabschiedung der Botschaft zur Übernahme besagter Verordnung

Finanzplanung

In der Zeitspanne 2019–2023 bleibt die *Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)* mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 8,6 Prozent der wichtigste Wachstumsfaktor im Bereich Soziale Wohlfahrt. Einen erheblichen Einfluss haben neben der Entwicklung des Rentnerbestandes und der Anpassung der Renten an die Lohn- und Preisentwicklung auch die gesetzlichen Anpassungen zur Stabilisierung der finanziellen Situation der AHV. Das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen im Zuge der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) per 1.1.2020 führt in erster Linie zu zusätzlichen Beiträgen von rund 800 Millionen für den AHV-Ausgleichsfonds. Zweitens hat der Bundesrat Ende August 2019 die Botschaft für die Reform AHV 21 an das Parlament überwiesen. In diesem Zusammenhang wird der Mehrwertsteuersatz um 0,7 Prozentpunkte zugunsten der AHV angehoben; in der Folge fliessen ab 2022 jährliche Zusatzeinnahmen von rund zwei Milliarden in den AHV-Ausgleichsfonds. Schliesslich ist ab 2021 die Einführung neuer Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose vorgesehen; diese werden jährliche Zusatzkosten von bis zu 230 Millionen im Jahr 2027 verursachen.

Die *Invalidenversicherung (IV)* verzeichnet eine deutlich unterdurchschnittliche Ausgabenentwicklung von 1,7 Prozent. Der Beitrag des Bundes an die Invalidenversicherung ist seit 2014 an die Entwicklung der Mehrwertsteuererträge des Bundes gekoppelt. Zusätzlich wird bei seiner Berechnung berücksichtigt, dass die IV-Renten weniger stark steigen als das allgemeine Produktivitätswachstum.

Im Bereich *Krankenversicherung* entfallen 99 Prozent der Ausgaben auf den Beitrag des Bundes an die Prämienverbilligung. Dieser erhöht sich im Zeitraum 2019–2023 um 2,5 Prozent pro Jahr. Diese Zuwachsrate spiegelt die erwartete Kostensteigerung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung; sie liegt deutlich unter dem Wachstum der Jahre 2010–2017. Dämpfend wirken zum einen die Preissenkungen bei den Medikamenten sowie die Anpassung des Tarifs für die ambulanten ärztlichen Leistungen TARMED. Unterstellt werden zudem erste Wirkungen aus dem ersten Massnahmenpaket zur Kostendämpfung.

Bei den *Ergänzungsleistungen (EL)* kommt es im Zeitraum 2019–2023 voraussichtlich zu einem Anstieg der Ausgaben um jährlich 3,2 Prozent. Der Anstieg ist sowohl auf eine Zunahme der Bezügerinnen und Bezüger als auch auf höhere Ergänzungsleistungsbeträge zurückzuführen.

Bei der *Militärversicherung* kommt es von 2019–2023 infolge rückläufiger Versicherungsleistungen zu einem leichten Rückgang der Ausgaben von durchschnittlich 0,8 Prozent pro Jahr; dies bei einem geringfügigen teuerungsbewingten Anstieg der Verwaltungskosten der Militärversicherung von jährlich 0,4 Prozent.

Die *Arbeitslosenversicherung* führt in den Jahren 2020–2022 – als flankierende Massnahme zu den Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose – ein Impulsprogramm für die öffentliche Arbeitsvermittlung durch. Hierfür ist ein befristeter Beitrag im Umfang von rund 70 Millionen p.a. vorgesehen. Die übrigen Ausgaben zugunsten der Arbeitslosenversicherung sind gebunden und steigen mit der beitragspflichtigen Lohnsumme (1,2 % p.a.).

Beim *Sozialen Wohnungsbau* unterliegt die Ausgabenentwicklung starken Schwankungen. Einerseits gehen die Subventionen zur Verbilligung von Mietzinsen nach altem Recht stetig zurück. Andererseits sind ab 2020 erneut Einlagen in den Fonds de Roulement für Darlehen an die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus geplant, nachdem in den Jahren 2018 und 2019 keine Einlagen getätigt worden waren. Die neuerlichen Einlagen wurden vom Parlament mit dem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» beschlossen. Dieser Gegenvorschlag tritt nur in Kraft, wenn die Initiative zurückgezogen oder abgelehnt wird.

Die Ausgaben im Bereich *Migration* sinken im Zeitraum 2019–2023 um 0,9 Prozent. Der Grund dafür ist die aktuell tiefe Zahl der Asylgesuche. Diese schlägt sich in tieferen Beständen von Personen im Zuständigkeitsbereich des Bundes nieder, was einerseits geringere Abgeltungen an die Kantone für deren Sozialhilfeausgaben zur Folge hat. Andererseits können auch einzelne Bundesasylzentren vorläufig stillgelegt werden. Demgegenüber steigen die Ausgaben für die Integrationsmassnahmen wegen der Erhöhung der Integrationspauschale ab 2020 und wegen zweier Pilotprogramme zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials.

Im Bereich *Familienpolitik und Gleichstellung* ist eine Zunahme der Ausgaben von 82 auf 89 Millionen im Jahr 2023 geplant. Dies liegt am Bundesengagement für die familienexterne Kinderbetreuung. Der Bund verbilligt vorübergehend Krippenplätze und fördert innovative Betreuungslösungen. Das Parlament hat beschlossen, das befristete Anstossprogramm für den Ausbau von Betreuungsplätzen um weitere vier Jahre bis 2023 zu verlängern. Mit dem endgültigen Auslaufen der beiden genannten Anstossprogramme wird ein schrittweiser Rückgang der Zahlungen einhergehen.

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	350	367	378	3,0	369	373	376	0,6
Sach- und Betriebsausgaben	194	283	282	-0,5	284	285	285	0,2
Finanzausgaben	-	0	0	0,0	0	0	0	0,0
Laufende Transferausgaben	21 780	22 300	23 411	5,0	24 026	26 372	27 600	5,5
Investitionsausgaben	4	18	43	132,4	62	64	62	35,2

Grad der Ausgabenbindung

Alle wesentlichen Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt sind im Gesetz festgelegt. Es handelt sich somit zu gut 95 Prozent um stark gebundene Ausgaben.

Grösste Verwaltungseinheiten

Bundesamt für Sozialversicherungen; Bundesamt für Gesundheit; Eidgenössische Steuerverwaltung; Staatssekretariat für Migration; Staatssekretariat für Wirtschaft

8 VERKEHR

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19-20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19-23
Verkehr	10 393	10 120	10 372	2,5	10 385	10 615	10 718	1,4
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	14,7	14,0	13,8		13,6	13,4	13,3	
Strassenverkehr	4 125	3 505	3 486	-0,5	3 463	3 553	3 559	0,4
Schienenverkehr und öffentlicher Verkehr	6 135	6 430	6 696	4,1	6 726	6 863	6 960	2,0
Luftfahrt	133	184	190	3,1	196	199	200	2,0

Nachdem die Verkehrsausgaben in der letzten Legislatur mit der Schaffung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) und des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) stark gewachsen waren, ist in der anstehenden Legislatur eine Konsolidierung angezeigt. Die Ausgaben wachsen leicht schneller als die Teuerung.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung des folgenden Ziels der Legislaturplanung bei:

- Ziel 6: Die Schweiz sorgt für zuverlässige und solid finanzierte Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Botschaft zur Finanzierung des Betriebs, des Substanzerhalts und der Systemaufgaben der Bahninfrastruktur und der privaten Güterverkehrsanlagen in den Jahren 2021-2024
- Botschaft zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024-2027, zum Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen und zum Verpflichtungskredit
- Botschaft zum Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite ab 2024 für die Beiträge an Massnahmen im Rahmen des Programms Agglomerationsverkehr
- Botschaft zur Einführung eines Verpflichtungskredits für die Abgeltung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs (RPV) für die Jahre 2022-2025
- Botschaft zum Bundesbeschluss über eine Verlängerung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Beschaffung von Betriebsmitteln im regionalen Personenverkehr

Finanzplanung

Die Ausgaben für den *Strassenverkehr* wachsen über den gesamten Legislaturfinanzplan nur moderat (2019-2023: +54 Mio. oder 0,4 % pro Jahr). Während die Ausgaben für Strassenprojekte im Agglomerationsbereich zunehmen, ist ein Rückgang im Nationalstrassenbereich zu verzeichnen. Die übrigen Ausgaben bleiben stabil. Die Finanzierung des Strassenverkehrs ist mit 80 Prozent durch die Einlage in den NAF bestimmt. Dieser Anteil bleibt über den Legislaturfinanzplan konstant.

Die Ausgaben für *Schieneverkehr und Öffentlichen Verkehr* sind durch die Einlagen in den BIF geprägt (78 %). Ausschlaggebend für das jährliche Ausgabenwachstum von 2,0 Prozent sind höhere Einnahmen aus der LSVA sowie höhere Einlagen aus dem allgemeinen Bundeshaushalt. Letztere sind mit dem Wirtschaftswachstum und der Bahnbau-Teuerung indexiert. Daneben wachsen die Abgeltungen zur Finanzierung der Angebote im regionalen Personenverkehr um 2,0 Prozent, mit jährlichen Ausgaben von gut 1 Milliarde. Die Ausgaben für den Schienengüterverkehr gehen in der Finanzplanperiode plangemäss zurück (-4 % jährlich). Haupttreiber sind die abnehmenden Abgeltungen für den alpenquerenden kombinierten Verkehr.

Die Ausgaben für die *Luftfahrt* wachsen mit 2 Prozent leicht überdurchschnittlich. Mit einem Wachstum von über 10 Millionen zwischen 2019 und 2023 sind die Abgeltungen an Skyguide für verschiedene Flugsicherungsleistungen der grösste Ausgabentreiber. Daneben steigen die Ausgaben für nicht-hoheitliche Sicherheitsmassnahmen und Massnahmen für den Umweltschutz.

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	206	212	222	4,7	227	230	231	2,2
Sach- und Betriebsausgaben	531	568	611	7,6	632	650	663	3,9
Laufende Transferausgaben	2 206	2 294	2 233	-2,6	2 326	2 359	2 375	0,9
Investitionsausgaben	7 450	7 046	7 306	3,7	7 200	7 376	7 450	1,4

Grad der Ausgabenbindung

Rund zwei Drittel der Ausgaben im Verkehrsbereich werden mit zweckgebundenen Einnahmen finanziert (Einlage in den NAF und Teile der Einlage in den BIF, Spezialfinanzierungen Strassen- und Luftverkehr). Ein Grossteil der Ausgaben ist stark gebunden (75 %). Die verbleibenden, weniger stark gebundenen Ausgaben entfallen vor allem auf die LSVA-Einlage in den BIF (als Maximalbeitrag ausgestaltet) sowie die Abgeltungen für den regionalen Personenverkehr. Weil der Infrastrukturausbau oftmals Forderungen nach Angebotsverbesserungen im regionalen Personenverkehr nach sich zieht, sind auch die RPV-Abgeltungen nur eingeschränkt steuerbar.

Grösste Verwaltungseinheiten

Bundesamt für Verkehr; Bundesamt für Strassen; Bundesamt für Zivilluftfahrt

VERPFLICHTUNGSKREDIT FÜR DEN REGIONALEN PERSONENVERKEHR 2022–2025

Bund und Kantone finanzieren gemeinsam die geplanten ungedeckten Kosten der bestellten Angebote im regionalen Personenverkehr (RPV). Der Bund trägt rund die Hälfte dieser Kosten, was im Jahr 2020 einem Betrag von gut 1 Milliarde entspricht. Der Bundesrat plant, das bisherige Zielwachstum von jährlich 1 Prozent (real) auch in der nächsten Verpflichtungsperiode beizubehalten. Dementsprechend ist gemäss heutigem Stand der Planung für die Jahre 2022–2025 ein Verpflichtungskredit von rund 4,5 Milliarden vorgesehen.

9 UMWELT UND RAUMORDNUNG

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Umwelt und Raumordnung	1 953	1 663	1 547	-7,0	1 632	1 646	1 637	-0,4
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	2,8	2,3	2,1		2,1	2,1	2,0	
Umwelt	1 519	1 210	1 077	-11,0	1 134	1 144	1 131	-1,7
Schutz vor Naturgefahren	250	266	274	2,8	279	282	285	1,7
Naturschutz	166	170	177	4,7	200	201	202	4,5
Raumordnung	18	18	19	5,0	19	20	19	1,2

Die Ausgaben für Umwelt und Raumordnung gehen im Zeitraum 2019–2023 leicht zurück (-0,4 % p.a.). Dies ist hauptsächlich auf die Rückverteilung von Lenkungsabgaben im Umweltbereich zurückzuführen. Treibende Faktoren dafür sind die hohe Rückverteilung der CO₂-Abgabe im Ausgangsjahr 2019 sowie die rückläufigen Erträge aufgrund der erwarteten Lenkungswirkung.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung folgender Ziele der Legislaturplanung bei:

- Ziel 16: Die Schweiz nutzt Boden und natürliche Ressourcen schonend, sichert eine nachhaltige sowie lückenlose Energieversorgung und fördert eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft.
- Ziel 17: Die Schweiz setzt sich national und international für eine wirksame Umweltpolitik ein und leistet ihren Beitrag zum Klimaschutz und zur Erhaltung der Biodiversität.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020
- Botschaft zur Anpassung des Bundesgesetzes vom 21.6.1991 über den Wasserbau
- Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 und dazugehöriger Aktionsplans 2020–2023
- Botschaft zur Anpassung des Umweltschutzgesetzes vom 7.10.1983 zur Umsetzung der Strategie der Schweiz zu invasiven gebietsfremden Arten.

Finanzplanung

In den Jahren 2019–2023 nehmen die Ausgaben im Aufgabengebiet Umwelt und Raumordnung im Mittel um 0,4 Prozent pro Jahr ab. Dabei bleibt die Umwelt mit einem Anteil von rund 70 Prozent der Gesamtausgaben der wichtigste Bereich. Weitere rund 18 Prozent der Mittel sind für den Schutz vor Naturgefahren und knapp 12 Prozent für Naturschutz und Raumordnung vorgesehen.

Die Ausgaben für die *Umwelt* sinken im Durchschnitt um 1,7 Prozent pro Jahr. Rund 82 Prozent der Ausgaben werden für die Rückverteilung von Lenkungsabgaben verwendet. Der Ausgabenrückgang ist grösstenteils die Folge des ausserordentlich hohen Rückverteilungsbetrags im Jahr 2019. Zusätzlich werden aufgrund des Lenkungseffekts rückläufige Erträge erwartet. Im Zahlenwerk noch nicht enthalten sind die Auswirkungen der laufenden Revision des CO₂-Gesetzes (insb. Klimafonds und schrittweise Erhöhung der CO₂-Abgabe auf bis zu 210 Fr./t CO₂).

Demgegenüber steigen die Ausgaben für Subventionen im Umweltbereich – beispielsweise für Abwasserbeseitigung (+10 %) oder für die Sanierung von Altlasten (+8 %) – in den Finanzplanjahren deutlich an. Dieser Anstieg der Subventionen im Umweltbereich wird durch den Rückgang der Ausgaben für die Rückverteilung überdeckt.

Beim *Schutz vor Naturgefahren* wird ein jährliches Wachstum von 1,7 Prozent erwartet. Die bevorstehenden Arbeiten am Hochwasserschutzprojekt zur 3. Rhonekorrektur sind der Grund für das stetige Wachstum. Der entsprechende Gesamtkredit von rund 1 Milliarde für die zweite Etappe wurde in der Herbstsession 2019 beschlossen.

Die Ausgaben für den *Naturschutz* nehmen mit einem jährlichen Anstieg von 4,5 Prozent am stärksten zu. Zusätzliche Ausgaben sind insbesondere vorgesehen für die befristeten Einlagen in den Fonds Landschaftsschutz Schweiz, für die Umsetzung des Aktionsplans Biodiversität Schweiz sowie für Massnahmen zur Restwassersanierung.

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	106	109	113	4,2	114	115	115	1,5
Sach- und Betriebsausgaben	94	112	115	2,3	115	117	117	1,1
Laufende Transferausgaben	1 409	1 114	962	-13,6	1 019	1 027	1 015	-2,3
Investitionsausgaben	344	329	357	8,5	384	388	390	4,4

Grad der Ausgabenbindung

Knapp 60 Prozent der Ausgaben für Umwelt und Raumordnung sind gesetzlich verankert und somit stark gebunden. Die gebundenen Ausgaben setzen sich grösstenteils zusammen aus der Rückverteilung und Verwendung der Lenkungsabgaben VOC und CO₂, der Abgabe für Abwasserreinigungsanlagen sowie der Abgabe für die Sanierung von Altlasten zusammen.

Grösste Verwaltungseinheiten

Bundesamt für Umwelt; Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen; Bundesamt für Raumentwicklung

VERPFLICHTUNGSKREDITE IM UMWELTBEREICH 2020–2024

Im Umweltbereich werden viele der Aufgaben im Verbund mit den Kantonen vollzogen. Ein wesentlicher Anteil dieser Verbundaufgaben wird über Programmvereinbarungen gesteuert. Die dafür benötigten Verpflichtungskredite wurden vom Parlament im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag 2020 genehmigt.

Für die Programmvereinbarungen sind sechs Rahmenkredite im Umfang von insgesamt rund 2 Milliarden vorgesehen. Die Ausgaben in den Jahren 2020–2024 betreffen hauptsächlich die Bereiche Wald (575 Mio.), Natur und Landschaft (475 Mio.) sowie Hochwasserschutz (610 Mio.). Sie sind im Zahlenwerk bereits abgebildet.

10 LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNG

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Landwirtschaft und Ernährung	3 640	3 661	3 668	0,2	3 651	3 637	3 636	-0,2
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	5,2	5,1	4,9		4,8	4,6	4,5	
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	132	134	135	0,6	135	137	137	0,5
Produktion und Absatz	428	529	537	1,5	537	531	531	0,1
Direktzahlungen	2 805	2 815	2 812	-0,1	2 809	2 807	2 807	-0,1
Übrige Ausgaben	274	183	184	0,5	169	162	161	-3,2

Die Ausgaben für die Landwirtschaft werden über drei Zahlungsrahmen gesteuert: Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen, Produktion und Absatz und Direktzahlungen. Im Legislaturfinanzplan bleiben die Ausgaben stabil. Durch den Strukturwandel nehmen die Subventionen sowohl nominal als auch real pro Landwirtschaftsbetrieb zu. Mit der Botschaft zur Agrarpolitik 2022–2025 wird der Bundesrat dem Parlament die Mittel für die drei Zahlungsrahmen ab der 2. Legislaturhälfte vorlegen. Der Rückgang bei den Übrigen Ausgaben ist auf die abnehmende Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger von Familienzulagen in der Landwirtschaft zurückzuführen.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung folgender Ziele der Legislaturplanung bei:

- Ziel 16: Die Schweiz nutzt Boden und natürliche Ressourcen schonend, sichert eine nachhaltige sowie lückenlose Energieversorgung und fördert eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Verabschiedung der Botschaft zur Agrarpolitik 2022+

Finanzplanung

Die Höhe der landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen verändert sich im Legislaturfinanzplan nicht, es finden aber kleinere Verschiebungen zwischen den Zahlungsrahmen statt.

Der leichte Anstieg der Ausgaben für *Grundlagenverbesserungen und Sozialmassnahmen* ist die Folge einer Verschiebung von 2 Millionen aus den Direktzahlungen zu Gunsten des Netzwerks Pflanzenzüchtung ab 2022.

Die Mittel für *Produktion und Absatz* steigen wegen den Massnahmen zur Zuckerstützung in den Jahren 2019 bis 2021 vorübergehend um 6 Millionen an.

Die *Direktzahlungen* entwickeln sich abgesehen von der Umlagerung zur Stärkung der Pflanzenzucht und der Anpassung an die Teuerung in Umsetzung der Motion Dittli stabil.

Die *übrigen Ausgaben* umfassen im Wesentlichen die Familienzulagen Landwirtschaft und den Verwaltungsaufwand des BLW. Der Rückgang bei den Familienzulagen Landwirtschaft ist auf zwei Effekte zurückzuführen: Als Folge des Strukturwandels in der Landwirtschaft sinkt einerseits die Zahl der bezugsberechtigten Personen. Andererseits beziehen die Bauernfamilien ihre Familienzulagen seit dem Einbezug der selbständig Erwerbstätigen ins Bundesgesetz über die Familienzulagen vermehrt gemäss diesem Gesetz und nicht mehr gemäss dem Bundesgesetz über Familienzulagen in der Landwirtschaft.

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	81	83	85	2,7	85	86	87	1,2
Sach- und Betriebsausgaben	34	36	35	-1,8	33	32	32	-2,7
Laufende Transferausgaben	3 438	3 455	3 462	0,2	3 447	3 435	3 433	-0,2
Investitionsausgaben	87	87	86	-1,6	86	84	84	-1,1

Grad der Ausgabenbindung

Die Kredite im Bereich Landwirtschaft und Ernährung sind mehrheitlich ungebunden: Einzig die Zulagen Milchwirtschaft und die Familienzulagen Landwirtschaft sind gebundene Ausgaben. Damit sind knapp 12 Prozent der Kredite gebunden.

Grösste Verwaltungseinheiten

Bundesamt für Landwirtschaft; Agroscope; Bundesamt für Sozialversicherungen

BUNDESBESCHLUSS ÜBER DIE FINANZIELLEN MITTEL FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT IN DEN JAHREN 2022–2025

Mit der Agrarpolitik 2022–2025 will der Bundesrat die agrarpolitischen Rahmenbedingungen in den Bereichen Markt, Betrieb und Umwelt verbessern. Insbesondere soll die Wertschöpfung am Markt gesteigert, die betriebliche Effizienz erhöht und die Umweltbelastung sowie der Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen weiter reduziert werden. Zu diesem Zweck sollen die Vorgaben für den ökologischen Leistungsnachweis wirkungsvoller ausgestaltet und ein verbindlicher Absenkpfad für Stickstoff- und Phosphorverluste festgehalten werden. Unter Berücksichtigung der Mittelumlagerungen infolge Aufhebung der landwirtschaftlichen Ausfuhrbeiträge entsprechen die für die neuen Zahlungsrahmen 2022–2025 vorgesehenen landwirtschaftlichen Ausgaben von rund 13,8 Milliarden weitgehend dem Umfang der Zahlungsrahmen für die Periode 2018–2021.

11 WIRTSCHAFT

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Wirtschaft	1 520	2 116	2 236	5,7	2 099	2 095	2 092	-0,3
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	2,2	2,9	3,0		2,8	2,6	2,6	
Wirtschaftsordnung	126	139	142	1,8	142	143	144	1,0
Standortförd., Regionalpolitik, wirtsch. Landesversorgung	135	138	148	7,3	149	150	153	2,5
Energie	1 259	1 839	1 946	5,9	1 808	1 801	1 795	-0,6

Die Ausgaben für das Aufgabengebiet Wirtschaft bleiben weitgehend stabil. Ein leichter Rückgang gegenüber 2019 ist in erster Linie auf den erwarteten Verbrauchsrückgang bei den fossilen Brennstoffen und entsprechend geringeren Erträgen aus der CO₂-Abgabe für das Gebäudeprogramm zurückzuführen.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung folgender Ziele der Legislaturplanung bei:

- Ziel 3: Die Schweiz sorgt für bestmögliche stabile sowie innovationsfördernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen im digitalen Zeitalter und fördert das inländische Arbeitskräftepotenzial.
- Ziel 4: Die Schweiz leistet ihren Beitrag zu einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung und sichert der Schweizer Wirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten und zum EU-Binnenmarkt.
- Ziel 16: Die Schweiz nutzt Boden und natürliche Ressourcen schonend, sichert eine nachhaltige sowie lückenlose Energieversorgung und fördert eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Botschaft zur Standortförderung 2024–2027
- Botschaft zum Bundesgesetz über die administrative Entlastung der Unternehmen (in Erfüllung der Mo. Sollberger 16.3388)
- Botschaft zur Revision des Stromversorgungsgesetzes
- Botschaft zum neuen Gasversorgungsgesetz
- Botschaft zum Stromabkommen mit der EU

Finanzplanung

Der Aufgabenbereich *Wirtschaftsordnung* umfasst die Aufsichtsaufgaben in den Bereichen Telekommunikation, Stromversorgung, Post, Schienennetz, Radio und Fernsehen, Spielbanken und Arbeitsmarktrecht sowie die Tätigkeiten des Büro für Konsumentenfragen. Die Ausgaben bleiben real in etwa stabil.

Für *Standortförderung, Regionalpolitik sowie die wirtschaftliche Landesversorgung* ist ein Wachstum der Ausgaben von 2,5 Prozent pro Jahr vorgesehen. Dieser Anstieg ist zum einen auf die mit der Botschaft zur Standortförderung 2020–2023 zusätzlich beschlossenen Mittel zugunsten der Exportförderung und Schweiz Tourismus zurückzuführen. Zum anderen sollen in der Summe mehr Darlehen durch gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften verbürgt werden. Dadurch werden die erwarteten Bürgschaftsverluste zulasten des Bundeshaushalts ansteigen.

Auf den Bereich *Energie* entfallen rund 85 Prozent der Ausgaben. Wichtigste Komponenten sind die Einlagen in den Netzzuschlagsfonds (1,3 Mrd.) sowie die Ausgaben für das Gebäudeprogramm (0,4 Mrd.). Für das Programm EnergieSchweiz, den Technologietransfer und die Energieforschung werden zwischen 60 und 70 Millionen pro Jahr eingesetzt.

Die Ausgaben für die Energie bleiben über die gesamte Periode relativ stabil. Der Rückgang von 44 Millionen bis 2023 ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass bei den fossilen Brennstoffen infolge der fortlaufenden Sanierungen im Gebäudebereich sowie der stärkeren Verbreitung von nicht-fossilen Heizungssystemen von einem Verbrauchsrückgang ausgegangen wird. Bei gleichbleibenden Abgabesätzen werden deshalb auch die Erträge der auf diesen Brennstoffen erhobenen CO₂-Abgabe sinken. Ein Drittel des Abgabbeertrags wird für das Gebäudeprogramm eingesetzt. Entsprechend dürften auch die Ausgaben für das Gebäudeprogramm leicht zurückgehen.

Die Erträge aus dem Netzzuschlag (2,3 Rp./kWh) werden vollständig in den Netzzuschlagsfonds eingelegt. Aus diesem werden die Einspeisevergütung sowie Investitionsbeiträge für Stromerzeugungsanlagen finanziert. Für die Finanzplanjahre wird von einem stabilen Stromverbrauch ausgegangen. Entsprechend bleiben auch die Einlagen in den Netzzuschlagsfonds stabil.

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Personalausgaben	130	138	142	2,5	143	144	145	1,2
Sach- und Betriebsausgaben	61	58	58	0,2	57	57	57	-0,4
Finanzausgaben	0	–	–	–	–	–	–	–
Laufende Transferausgaben	190	204	367	80,2	217	216	220	1,9
Investitionsausgaben	1 140	1 716	1 669	-2,7	1 682	1 676	1 669	-0,7

Grad der Ausgabenbindung

Rund 83 Prozent der Ausgaben sind stark gebunden. Hauptkomponenten sind die Einlagen in den Netzzuschlagsfonds (rund 1,3 Mrd., 62 %) sowie die Ausgaben für das Gebäudeprogramm (rund 0,4 Mrd., 18 %).

Grösste Verwaltungseinheiten

Bundesamt für Energie; Staatssekretariat für Wirtschaft; Bundesamt für Kommunikation

12 FINANZEN UND STEUERN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Finanzen und Steuern	9 887	9 798	11 075	13,0	11 358	11 386	11 333	3,7
Anteil an den Ausgaben nach Aufgabengebieten in %	14,0	13,5	14,7		14,9	14,4	14,0	
Anteile an Bundeseinnahmen	5 352	5 266	6 599	25,3	6 978	6 944	6 936	7,1
Geldbeschaffung, Vermögens- und Schuldenverwaltung	1 196	1 118	998	-10,7	870	847	784	-8,5
Finanzausgleich	3 339	3 415	3 478	1,9	3 509	3 595	3 613	1,4

Das Aufgabengebiet Finanzen und Steuern verzeichnet ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 3,7 Prozent. Die Zunahme in diesem – dem Volumen nach – zweitwichtigsten Aufgabengebiet ergibt sich hauptsächlich aus zwei gegenläufigen Entwicklungen. Zum einen wachsen die Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen stark (+7,1 % pro Jahr); Ursache ist der höhere Kantonsanteil an den Einnahmen der direkten Bundessteuer durch die Umsetzung der Vorlage Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF). Andererseits sinken die Mittel für die Geldbeschaffung und die Vermögens- und Schuldenverwaltung vor allem wegen des tiefen Zinsniveaus um durchschnittlich 8,5 Prozent.

Ziele der Legislaturplanung

Das Aufgabengebiet trägt zur Erreichung des folgenden Ziels der Legislaturplanung bei:

- Ziel 1: Die Schweiz sorgt für einen ausgeglichenen Bundeshaushalt und eine stabile Finanzordnung.

Geschäfte der Legislaturplanung und wichtigste laufende Reformen

- Beseitigung der Heiratsstrafe
- Aufhebung der Industriezölle
- Überprüfung der Aufgabenteilung und Finanzierungsverantwortung Bund – Kantone (Projekt «Aufgabenteilung II»)

Finanzplanung

Auf die *Anteile an den Bundeseinnahmen* entfällt etwa die Hälfte der Ausgaben dieses Aufgabengebiets. Der Anstieg von jährlich durchschnittlich 7,1 Prozent erklärt sich hauptsächlich mit der Zunahme bei der direkten Bundessteuer (+8,4 %). Im Rahmen der Umsetzung der Vorlage Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) steigt der Kantonsanteil ab 2020 von 17 auf 21,2 Prozent. Die Entwicklung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer wird ausserdem durch die Erhöhung des allgemeinen Kinderabzugs (ab 2022) und die Aufhebung der Heiratsstrafe (ab 2023) beeinflusst.

Die Ausgaben im Bereich der *Geldbeschaffung sowie der Vermögens- und Schuldenverwaltung*, die im Wesentlichen die Passivzinsen und in einem geringeren Ausmass die Kommissionen, Abgaben und Gebühren der Bundestresorerie umfassen, entwickeln sich gegenläufig zum Durchschnitt dieses Aufgabengebiets. Ihr Rückgang (-8,5 % im jährlichen Durchschnitt) ist nicht nur durch einen über die gesamte Planungsperiode insgesamt geringeren Finanzierungsbedarf, sondern auch und vor allem durch die sehr tiefen, teils sogar negativen Zinsen bedingt. Der Finanzplan basiert auf kurz- und langfristigen Zinssätzen, die zwischen -0,7 und 0,1 Prozent beziehungsweise -0,3 und 0,6 Prozent schwanken. Ein Anstieg der Zinssätze dürfte sich daher erst gegen Ende der Legislaturperiode abzeichnen.

Der *Finanzausgleich* weist in den Jahren 2019–2023 im Jahresdurchschnitt eine leichte Zunahme (1,4 % p.a.) aus, trotz der schrittweisen Senkung des Sollwerts für die Mindestausstattung des Ressourcenausgleichs ab 2020. Zurückzuführen ist dies auf die zusätzlichen Massnahmen im System des Finanzausgleichs (Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs sowie Abfederungsmassnahmen).

AUFTEILUNG NACH KONTENGRUPPEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Sach- und Betriebsausgaben	127	103	138	34,1	143	154	169	13,3
Finanzausgaben	1 200	1 128	1 000	-11,3	873	850	781	-8,8
Laufende Transferausgaben	8 560	8 567	9 937	16,0	10 342	10 383	10 382	4,9

Grad der Ausgabenbindung

Alle Ausgaben dieses Aufgabengebiets sind gebundene Ausgaben und können kurzfristig nicht beeinflusst werden. Die Anteile an den Bundeseinnahmen sind Durchlaufposten, das heisst die Zweckbindung dieser Einnahmen ist durch die Verfassung oder entsprechende Gesetze vorgegeben. Die Passivzinsen hängen vom Zinsniveau und von der Höhe der Bundesschuld ab. Die Zinsentwicklung wird durch die Kapitalmärkte vorgegeben, und die Höhe der Schulden kann kurzfristig nicht beeinflusst werden. Im Rahmen des Finanzausgleichs ist der Beitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich in der Verfassung festgelegt; er entspricht einem Anteil von 60 Prozent an der Gesamtausstattung.

Grösste Verwaltungseinheiten

Eidgenössische Steuerverwaltung; Eidgenössische Finanzverwaltung; Eidgenössische Zollverwaltung

23 VERWALTUNGSRESSOURCEN

Die Verwaltungsausgaben wachsen über die Legislatur hinweg mit 0,5 Prozent pro Jahr. Obwohl noch nicht sämtliche Vorhaben abgebildet sind, dürfte das Wachstum deutlich unter dem Gesamtwachstum der Bundesausgaben liegen.

VERWALTUNGSRESSOURCEN

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Verwaltungsausgaben	9 789	10 619	10 705	0,8	10 760	10 822	10 841	0,5
Personalausgaben	5 616	5 855	6 040	3,2	6 008	6 072	6 130	1,2
Material- und Warenausgaben	36	40	43	7,9	41	37	37	-1,7
Betriebsausgaben	3 267	3 651	3 614	-1,0	3 630	3 657	3 681	0,2
Investitionen Liegenschaften, Mobilien, Vorräte	848	1 007	954	-5,3	1 043	1 026	970	-0,9
Investitionen Immaterielle Anlagen	21	66	53	-18,9	37	30	23	-23,3
Anteil an den Gesamtausgaben	13,9%	14,7%	14,2%		14,1%	13,7%	13,4%	

Die Ausgaben im Eigenbereich der Verwaltung umfassen die Personal-, die Sach- und Betriebsausgaben sowie die Investitionen in Sachanlagen, Vorräte und immaterielle Anlagen (ohne Nationalstrassen und Rüstungsgüter). Der Eigenbereich der Verwaltung wird über Globalbudgets und Leistungsvorgaben gesteuert. Das schafft die Voraussetzung für den wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz der Mittel: Mit den Globalbudgets erhalten die Verwaltungseinheiten Flexibilität. Sie können die finanziellen und personellen Ressourcen dort einsetzen, wo sie für die Zielerreichung gebraucht werden, und diese auch kurzfristig umpriorisieren. Dies kann sich in der Umschichtung von Mitteln zwischen verschiedenen Aufwandarten äussern oder in einer Verschiebung des Mitteleinsatzes auf der Zeitachse durch die Bildung und Auflösung von Reserven. Zur Steuerung der Verwaltungsressourcen legt der Bundesrat Rahmenbedingungen für deren Entwicklung fest. Insbesondere in den Bereichen Personal und Informatik steuert er den Mitteleinsatz, indem er Vorhaben priorisiert, Vorgaben zum Ausgabenwachstum macht und zentral eingestellte Mittel bedarfsgerecht zuteilt.

Die Verwaltungsausgaben entwickeln sich mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 0,5 Prozent deutlich langsamer als die Gesamtausgaben des Bundes, wodurch ihr Anteil bis zum Ende der Legislatur kontinuierlich auf 13,4 Prozent sinkt. Die Entwicklung der Verwaltungsressourcen über die kommende Legislatur wird im Folgenden aus einer Gesamtsicht beschrieben.

Personal

Die Personalausgaben wachsen im Durchschnitt mit 1,2 Prozent pro Jahr. Die Zunahme ist im Wesentlichen auf die eingestellten Mittel für den Teuerungsausgleich zurückzuführen. Der geplante Stellenbestand beläuft sich im Voranschlag 2020 auf 37 631 Vollzeitstellen. Knapp die Hälfte der Stellen entfällt auf sechs Verwaltungseinheiten mit besonders personalintensiven Aufgaben: Verteidigung, Zoll (Grenzwachtkorps), Bundesamt für Polizei, Staatssekretariat für Migration, Bundesamt für Informatik, Eidgenössische Steuerverwaltung. Noch nicht im Zahlenwerk eingestellt sind verschiedene im Rahmen der Legislaturplanung erhobene Ressourcenbegehren (s. Kapitel B 24, Mögliche Mehrbelastungen).

Betriebsausgaben

Die Betriebsausgaben entwickeln sich über den gesamten Planungszeitraum konstant; sie umfassen im Wesentlichen die Betriebsausgaben für die Armee (VA 2020: 761 Mio.), Liegenschaften und Mieten (657 Mio.), Informatik (619 Mio.), externe Dienstleistungen (459 Mio.), Beratung und Auftragsforschung (189 Mio.) und die Betriebsausgaben für die Bundesasylzentren (194 Mio.).

Investitionen der Verwaltung

Die Investitionsausgaben der Verwaltung belaufen sich auf gut 1 Milliarde und umfassen die Beschaffung oder Erstellung von Sachgütern (Liegenschaften, Mobilien, Käufe an Lager) sowie immateriellen Anlagen (Lizenzen, Patente, Rechte, Software), welche der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Über 70 Prozent der Investitionen entfallen auf den Liegenschaftsbereich.

24 MÖGLICHE MEHRBELASTUNGEN

Substanzielle Mehrbelastungen drohen in der Legislatur vor allem in Form möglicher Steuerreformen. Auch zeichnen sich in verschiedenen Bereichen Mehrausgaben ab, namentlich für die Teilnahme der Schweiz an europäischen Bildungs- und Forschungsprogrammen.

MÖGLICHE MEHRBELASTUNGEN

Mio. CHF	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	später
Total Mehrbelastungen (ordentlicher Haushalt, gerundet)	<800	<2 100	>2 500	>4 000
Einnahmenseitige Mehrbelastungen				
Internationale Bestrebungen Anpassung Gewinnbesteuerung	-	-	n.q.	n.q.
Vorlage Umbau Verrechnungssteuer (netto)	-	<170	<170	<170
Stempelabgaben				
Abschaffung Umsatzabgabe und Prämienquittungsstempel (1. Etappe)	-	220	220	220
Abschaffung Umsatzabgabe und Prämienquittungsstempel (2. Etappe)	-	-	-	1 700
Abschaffung Emissionsabgabe	220	220	220	220
Reform Mehrwertsteuer				
Erhöhung Abzug Krankenkassen-Prämien bei der Direkten Bundessteuer (Mo. Grin; netto)	-	366	366	366
Systemwechsel Wohneigentumsbesteuerung (netto)	-	<400	<400	<400
Reduktion Beteiligungserträge	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Ausgabenseitige Mehrbelastungen				
EU-Programme BFI-Bereich (Horizon, Erasmus+, Digital Europe, Copernicus)	<310	<300	<300	<260
Beitrag der Schweiz an EU-Satellitennavigationsprogramme Galileo/Egnos	25	25	25	25
Abkommen mit der EU (u.a. InstA., Gesundheit, etc.)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Beiträge der Schweiz an das Instrument für Grenzmanagement und Visa der EU (BMVI)	-	-	n.q.	n.q.
Beiträge der Schweiz an die Europäische Grenz- und Küstenwache (FRONTEX)	30	40	50	60
Ausweitung der Medienförderung	-	70	70	70
Pa. Iv. Stärkung der Pflege	-	<70	<70	<70
Kapitalaufstockung der Weltbankgruppe und der afrikanischen Entwicklungsbank	68	68	68	123
Mittelfristige Personalplanung	<40	<70	<100	<100
IKT Grossprojekte zur Umsetzung der digitalen Transformation der Bundesverwaltung	<50	<50	<50	<50
Darlehen FIPOI (Wiederaufbau Hauptgebäudes ITU)	4	5	13	74
Nationale Sportanlagen (NASAK)	15	15	15	15
Botschaft Optimierung/Vereinfachung Haushaltssteuerung (Mo. Hegglin)	-	-40	-40	-40
Umwelt (Lärm, invasive Organismen)	-	n.q.	n.q.	n.q.

EINNAHMENSEITIGE MEHRBELASTUNGEN

Internationale Bestrebungen zur Anpassung der Gewinnbesteuerung

Gegenwärtig arbeitet die OECD an einer Anpassung der Prinzipien für die Besteuerung multinationaler Unternehmen. Einerseits soll die Aufteilung der Gewinnsteuer zwischen Sitz- und Marktstaat zugunsten der Marktstaaten geändert werden. Andererseits soll mit einer Regel für eine globale Mindestbesteuerung die angemessene Besteuerung von Gewinnen sichergestellt werden. Die Eckwerte der beiden Säulen sind noch zu vage, um die finanziellen Auswirkungen für die Schweiz genauer quantifizieren zu können. Der Schlussbericht der OECD soll bis Ende 2020 vorliegen.

Umbau Verrechnungssteuer

Im ersten Quartal 2020 eröffnet der Bundesrat die Vernehmlassung zur Reform der Verrechnungssteuer. Der Reformentwurf enthält zwei Elemente: die Befreiung inländischer juristischer Personen und ausländischer Anleger von der Verrechnungssteuer auf Schweizer Zinsanlagen (Stärkung Schweizer Anleihenmarkt) und die Ausdehnung des Sicherungszwecks bei inländischen natürlichen Personen (Bekämpfung Steuerhinterziehung). Die Reform würde zu geschätzten Mindereinnahmen von 130 Millionen pro Jahr führen (120 Mio. zulasten des Bundes und 10 Mio. zulasten der Kantone). Um den Fremdkapitalmarkt zusätzlich zu stärken, soll auch die Umsatzabgabe auf inländischen Anleihen aufgehoben werden, was beim Bund zu weiteren Mindereinnahmen von 50 Millionen pro Jahr führt.

Stempelabgaben

Die Wirtschafts- und Abgabekommission des Nationalrats (WAK-N) sprach sich im November 2019 dafür aus, die Abschaffung der Umsatzabgabe und des Prämienquittungsstempels in zwei Etappen umzusetzen:

1. Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Wertschriften, auf ausländischen Obligationen mit einer Restlaufzeit von weniger als einem Jahr und Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen (geschätzte Mindereinnahmen 220 Mio.);
2. Aufhebung der Umsatzabgabe auf den übrigen ausländischen Wertschriften sowie der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen (geschätzte Mindereinnahmen 1,7 Mrd.). Bereits im März 2013 hat der Nationalrat die Abschaffung der Emissionsabgabe verabschiedet. Der Ständerat hat das Geschäft jedoch sistiert. Die WAK-N hat im August 2019 beschlossen, die Wirtschafts- und Abgabekommission des Ständerats (WAK-S) schriftlich zu ersuchen, das Geschäft wieder aufzunehmen (geschätzten Mindereinnahmen 220 Mio.).

Reform Mehrwertsteuer

Der Bundesrat wird im ersten Halbjahr 2020 die Vernehmlassung zu einer Reform der Mehrwertsteuer eröffnen. Mit der Vorlage sollen insbesondere verschiedene parlamentarische Vorstösse umgesetzt werden, beispielsweise zur mehrwertsteuerlichen Behandlung von Subventionen und zur Mehrwertsteuererhebung durch Internet-Plattformen. Die finanziellen Auswirkungen sind noch nicht bekannt, aber die Reform sollte ohne Mindereinnahmen umgesetzt werden können.

Erhöhung Abzug Krankenkassenprämien bei der direkten Bundessteuer

Die Motion Grin (17.3171) verlangt die Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenkassenprämien bei der direkten Bundessteuer, um die Erhöhung der Prämien abzufedern. Sie wurde vom Nationalrat am 6.3.2018 und vom Ständerat am 6.3.2019 angenommen. Die Umsetzung würde die Bundeskasse rund 370 Millionen jährlich kosten.

Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-S) verfolgt mit ihrem Entwurf für die Reform der Wohneigentumsbesteuerung die Abschaffung des Eigenmietwerts und die Überarbeitung der Abzüge für Schuldzinsen (Parl. Initiative 17.400, Bericht vom 14.2.2019). Die finanziellen Auswirkungen der Reform hängen von der gewählten Variante des Schuldzinsabzugs und vom künftigen Hypothekarzinsniveau ab. Bei einem durchschnittlichen Satz von 3,5 Prozent wäre die Reform insgesamt kostenneutral, während sie beim aktuellen Zinssatz zu Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer von bis zu 400 Millionen führen würde.

Beteiligungserträge

Die wirtschaftliche Situation der Schweizerischen Post AG gestaltet sich angesichts rückläufiger Erträge und Ergebnisse auf Konzernstufe sowie eines steigenden Investitionsbedarfs zunehmend anspruchsvoller. Möglicherweise hat dies auch Auswirkungen auf die Höhe der an den Bund ausgeschütteten Dividende. Zurzeit ist im Finanzplan eine Dividendenausschüttung von 200 Millionen eingestellt. Nach der Aufspaltung der RUAG und der Teilprivatisierung von RUAG International werden dem Bund geringere Dividendeneinnahmen zufließen. Vor diesem Hintergrund ist eine Reduktion Beteiligungserträge nicht auszuschliessen.

AUSGABENSEITIGE MEHRBELASTUNGEN

EU-Programme BFI-Bereich (Horizon, Erasmus+, Digital Europe, Copernicus)

Das aktuelle Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation (Horizon 2020), an dem auch die Schweiz teilnimmt, läuft Ende 2020 aus. Das Gesamtbudget des nächsten Rahmenprogramms (Horizon Europe), das von 2021 bis 2027 dauert und dessen Teilnahmebedingungen die EU revidieren will, wird wahrscheinlich deutlich höher ausfallen. Nimmt die Schweiz daran teil, ist eine substantielle Erhöhung ihres Beitrags zu erwarten. Die EU plant ausserdem die Lancierung eines neuen Programms zur Gestaltung und Unterstützung des digitalen Wandels in Europa (Digital Europe). Eine Beteiligung der Schweiz am Programm Digital Europe sowie in den Bereichen Weltraumforschung (Copernicus) und Bildung (Erasmus+) würde jährliche Mehrausgaben bis zu 310 Millionen nach sich ziehen.

Beitrag der Schweiz an EU-Satellitennavigationsprogramme Galileo/Egnos

Die Schweiz beteiligt sich an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen Galileo und Egnos. 2021 beginnt die nächste 7-jährige Finanzierungsstufe. Aufgrund erster Einschätzungen könnte der jährliche Beitrag der Schweiz um bis zu 25 Millionen höher ausfallen als bisher: Einerseits erreichen die Betriebskosten des Systems infolge Vollausbau ihre maximale Höhe, andererseits müssen bereits die ersten Satelliten ersetzt werden.

Abkommen mit der EU

Eine allfällige Schweizer Beteiligung an EU-Programmen im Bereich Gesundheit und Lebensmittelsicherheit würde weitere Mehrausgaben mit sich bringen, die jedoch noch nicht quantifiziert werden können.

Beiträge der Schweiz für Grenzmanagement und Visa der EU (BMVI)

Der BMVI ist der Nachfolgefonds des Aussengrenzenfonds (2007–2019) und des Internal Security Fund (2014–2020) und stellt wie diese eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar. Schengen-Staaten, die aufgrund ihrer ausgedehnten Land- oder Seegrenzen sowie bedeutenden internationalen Flughäfen hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen, werden mit projektgebundenen Mitteln unterstützt. Die Schweiz wird sich (gemäss ihrem Anteil am BIP aller Schengen-Staaten) mit Beiträgen am Fonds beteiligen, wird aber auch Mittel für Projekte aus dem BMVI erhalten. Gemäss aktuellen Schätzungen wird ein Beitrag im dreistelligen Millionenbereich für die gesamte Laufzeit 2021–2027 geleistet werden müssen (zahlbar ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der entsprechenden Vereinbarung mit der EU, voraussichtlich ab 2023).

Beiträge der Schweiz an die Europäische Grenz- und Küstenwache (FRONTEX)

Wegen der durch die EU geplanten Stärkung der Europäischen Grenz- und Küstenwache soll die zuständige EU-Behörde FRONTEX ein deutlich höheres Budget erhalten. Die Schweiz wird an dieser Erhöhung partizipieren müssen, was zu jährlichen Mehrausgaben von bis zu 60 Millionen führen kann. Der Bundesrat hat am 13.12.2019 die entsprechende Vernehmlassung eröffnet.

Ausweitung der Medienförderung

Der Bundesrat hat sich am 28.8.2019 für eine stärkere Unterstützung von Online-Medien und Zeitungen ausgesprochen. Er wird dem Parlament im ersten Halbjahr 2020 ein Massnahmenpaket unterbreiten. Vorgesehen sind finanzielle Mittel zur Unterstützung der Online-Medien. Zudem sollen mehr Tages- und Wochenzeitungen als bisher von der indirekten Presseförderung profitieren. Dies erfordert Anpassungen im Radio- und Fernsehgesetz sowie im Postgesetz. Die Massnahmen könnten Mehrbelastungen von bis zu 70 Millionen pro Jahr verursachen.

Parlamentarische Initiative Stärkung der Pflege

Im Bereich Gesundheit dürfte die Parlamentarische Initiative 19.401 (Für eine Stärkung der Pflege – für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität) zu einer Mehrbelastung für die Ausbildung von Pflegepersonal im Umfang von rund 500 Millionen verteilt über 8 Jahre führen. Der Nationalrat hat am 17.12.2019 beschlossen, diese Initiative als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflege-Initiative)» zu unterstützen.

Kapitalaufstockung Weltbankgruppe und afrikanischen Entwicklungsbank

Der Bundesrat wird dem Parlament im ersten Quartal die Verpflichtungskredite für die Beteiligung der Schweiz an den Kapitalerhöhungen der Weltbankgruppe und der afrikanischen Entwicklungsbank unterbreiten. Demnach würde sich die Schweiz mit 330 Millionen, verteilt über 9 Jahre, beteiligen.

Mittelfristige Personalplanung

Im Rahmen der Legislaturplanung unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung im Personalbereich. Verschiedene Bereiche sollen mit personellen Ressourcen verstärkt werden (z.B. Kostendämpfung im Gesundheitswesen, Verstärkung des Nachrichtendienst des Bundes, Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken, vorübergehender Mehrbedarf für Digitalisierungsvorhaben).

IKT-Grossprojekte

Der Bundesrat will die digitale Transformation der Bundesverwaltung vorantreiben. Unter anderem werden die Programme DaziT und SUPERB zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf führen: Mit dem Programm DaziT sollen bis 2026 sämtliche Zollprozesse digitalisiert werden, um den Grenzübertritt weiter zu vereinfachen und zu beschleunigen. Mit dem Programm SUPERB sollen die Supportprozesse (Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien) modernisiert werden. Für prioritäre Grossvorhaben ist mit Mehrbelastungen von bis zu 50 Millionen pro Jahr zu rechnen. Das gesamte Volumen der IKT-Schlüsselprojekte beläuft sich zurzeit auf rund 700 Millionen.

Baudarlehen FIPOI an die ITU

Als Massnahme zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat setzt sich die Schweiz u.a. dafür ein, die bauliche Infrastruktur von internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz zu verbessern. Die Internationale Fernmeldeunion (ITU) hat den Bundesrat um ein Darlehen von 138 Millionen für den Wiederaufbau ihres Hauptgebäudes in Genf ersucht. Der Bundesrat wird im Jahr 2020 darüber entscheiden. Unter der Bedingung, dass sich der Kanton Genf substantziell an diesem Darlehen beteiligt (ca. 30 %), würde das Darlehen zu geschätzten Mehrausgaben von 95,6 Millionen verteilt über 7 Jahre führen.

Nationale Sportanlagen (NASAK)

Das Parlament hat im Voranschlag 2020 zusätzliche Subventionen für die Sportinfrastruktur (+5 Mio.) gesprochen und die künftige Mitfinanzierung des Trainings- und Wettkampfbetriebes auf Sportanlagen von nationaler Bedeutung (+10 Mio.) definiert; es hat den Bundesrat beauftragt, die Aufstockungen in den Folgejahren fortzuschreiben.

Botschaft Optimierung/Vereinfachung Haushaltssteuerung

Der Bundesrat hat am 27.11.2019 die Botschaft zur Anpassung des Finanzhaushaltgesetzes verabschiedet. Er erfüllt damit eine Forderung des Parlaments. Neu sollen alle zeitlichen Abgrenzungen und Rückstellungen analog der Erfolgsrechnung auch in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt werden. Ausgaben und Einnahmen werden künftig einheitlich in jenem Rechnungsjahr wirksam, in dem die Belastung und Entlastung aus wirtschaftlicher Sicht entsteht. Der Handlungsspielraum im Budget dürfte sich insgesamt leicht erhöhen. Die Bildung und die Auflösung von Abgrenzungen und Rückstellungen sollten sich langfristig aber ausgleichen.

Umwelt

In der Umwelt stehen einige Vorhaben zur Diskussion, die für den Bundeshaushalt zu Mehrbelastungen führen. Beispiele hierfür sind Massnahmen gegen invasive gebietsfremde Organismen oder die Umsetzung der Massnahmen im Aktionsplan Lärm.

3 DETAILTABELLEN ZUM LEGISLATURFINANZPLAN 2021-2023

31 FINANZIERUNGSRECHNUNG

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19-20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19-23
Finanzierungsergebnis	3 029	1 222	344		891	630	220	
Ordentliches Finanzierungsergebnis	2 938	1 222	344		891	630	220	
Ordentliche Einnahmen	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
Fiskaleinnahmen	68 121	69 120	71 151	2,9	72 645	75 328	76 487	2,6
Direkte Bundessteuer natürliche Personen	11 157	11 472	12 253	6,8	12 825	13 011	12 481	2,1
Direkte Bundessteuer juristische Personen	11 289	11 276	11 789	4,5	12 073	12 390	12 736	3,1
Verrechnungssteuer	7 747	7 052	7 873	11,6	8 085	8 304	8 528	4,9
Stempelabgaben	2 117	2 320	2 170	-6,5	2 160	2 150	2 140	-2,0
Mehrwertsteuer	22 644	23 400	23 590	0,8	23 990	26 330	27 520	4,1
Übrige Verbrauchssteuern	8 072	8 300	8 218	-1,0	8 212	8 351	8 320	0,1
Verschiedene Fiskaleinnahmen	5 095	5 300	5 258	-0,8	5 300	4 792	4 762	-2,6
Regalien und Konzessionen	1 212	924	930	0,7	930	930	930	0,2
Finanzeinnahmen	1 121	1 104	1 069	-3,2	1 059	1 053	1 070	-0,8
Beteiligungseinnahmen	821	822	812	-1,2	812	812	812	-0,3
Übrige Finanzeinnahmen	300	283	258	-8,9	247	242	259	-2,2
Übrige laufende Einnahmen	1 789	1 713	1 771	3,4	1 777	1 790	1 801	1,3
Investitionseinnahmen	1 270	694	745	7,3	713	722	730	1,3
Ordentliche Ausgaben	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
Eigenausgaben	10 252	11 080	11 351	2,4	11 390	11 520	11 636	1,2
Personalausgaben	5 616	5 855	6 040	3,2	6 008	6 072	6 130	1,2
Sach- und Betriebsausgaben	3 780	4 171	4 194	0,5	4 227	4 265	4 302	0,8
Rüstungsausgaben	856	1 054	1 118	6,0	1 154	1 183	1 204	3,4
Laufende Transferausgaben	48 120	49 004	51 583	5,3	52 559	55 248	56 818	3,8
Anteile Dritter an Bundeseinnahmen	9 784	9 262	10 940	18,1	11 273	13 241	13 831	10,5
Entschädigungen an Gemeinwesen	1 614	1 669	1 633	-2,1	1 660	1 644	1 613	-0,8
Beiträge an eigene Institutionen	4 049	4 100	4 084	-0,4	4 082	4 140	4 202	0,6
Beiträge an Dritte	15 420	16 111	16 456	2,1	16 533	16 696	17 001	1,4
Beiträge an Sozialversicherungen	17 252	17 862	18 469	3,4	19 011	19 526	20 170	3,1
Finanzausgaben	1 203	1 131	1 003	-11,3	875	852	784	-8,8
Zinsausgaben	1 153	1 084	959	-11,5	839	818	757	-8,6
Übrige Finanzausgaben	50	47	43	-7,2	36	34	27	-13,0
Investitionsausgaben	11 000	11 119	11 386	2,4	11 409	11 574	11 562	1,0
Sachanlagen und Vorräte	4 120	3 604	3 606	0,1	3 569	3 590	3 435	-1,2
Immaterielle Anlagen	21	66	53	-18,9	37	30	23	-23,3
Darlehen	109	105	109	3,9	76	75	76	-7,8
Beteiligungen	444	63	62	-1,9	63	63	33	-15,0
Eigene Investitionsbeiträge	5 805	6 740	7 008	4,0	7 106	7 244	7 409	2,4
Durchlaufende Investitionsbeiträge	500	541	548	1,3	558	571	586	2,0
Ausserordentliche Einnahmen	90	-	-		-	-	-	
Ausserordentliche Ausgaben	-	-	-		-	-	-	

32 ERFOLGSRECHNUNG

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Jahresergebnis	5 701	2 477	1 393		1 990	1 598	1 043	
Operatives Ergebnis	4 119	1 598	504		1 138	689	20	
Operativer Ertrag	71 817	71 898	73 972	2,9	75 475	78 154	79 333	2,5
Fiskalertrag	68 398	69 120	71 162	3,0	72 657	75 320	76 485	2,6
Direkte Bundessteuer natürliche Personen	11 157	11 472	12 253	6,8	12 825	13 011	12 481	2,1
Direkte Bundessteuer juristische Personen	11 289	11 276	11 789	4,5	12 073	12 390	12 736	3,1
Verrechnungssteuer	7 747	7 052	7 873	11,6	8 085	8 304	8 528	4,9
Stempelabgaben	2 117	2 320	2 170	-6,5	2 160	2 150	2 140	-2,0
Mehrwertsteuer	22 650	23 400	23 590	0,8	23 990	26 330	27 520	4,1
Übrige Verbrauchssteuern	8 310	8 300	8 218	-1,0	8 212	8 351	8 320	0,1
Verschiedener Fiskalertrag	5 129	5 300	5 269	-0,6	5 312	4 784	4 760	-2,7
Regalien und Konzessionen	1 198	901	907	0,6	907	907	907	0,2
Übriger Ertrag	1 901	1 747	1 815	3,9	1 823	1 835	1 846	1,4
Entnahme aus Spezialfinanzierungen im Fremdkapital	168	67	1	-98,0	1	5	7	-42,3
Ertrag aus ausserordentlichen Transaktionen	152	62	87		87	87	87	
Operativer Aufwand	67 698	70 300	73 469	4,5	74 337	77 466	79 313	3,1
Eigenaufwand	13 419	14 533	14 771	1,6	14 836	14 980	15 105	1,0
Personalaufwand	5 346	5 855	6 040	3,2	6 008	6 072	6 130	1,2
Sach- und übriger Betriebsaufwand	3 938	4 282	4 303	0,5	4 333	4 372	4 410	0,7
Rüstungsaufwand	996	1 254	1 278	1,9	1 314	1 343	1 364	2,1
Abschreibungen auf Sachanlagen und immat. Anlagen	3 140	3 141	3 151	0,3	3 181	3 193	3 201	0,5
Transferaufwand	54 218	55 709	58 543	5,1	59 439	62 437	64 173	3,6
Anteile Dritter an Bundeserträgen	9 784	9 262	10 940	18,1	11 273	13 241	13 831	10,5
Entschädigungen an Gemeinwesen	1 625	1 681	1 634	-2,8	1 660	1 643	1 614	-1,0
Beiträge an eigene Institutionen	4 049	4 105	4 087	-0,4	4 085	4 142	4 204	0,6
Beiträge an Dritte	15 713	16 115	16 474	2,2	16 372	16 705	17 010	1,4
Beiträge an Sozialversicherungen	17 206	17 787	18 394	3,4	18 936	19 451	20 095	3,1
Wertberichtigung Investitionsbeiträge	5 829	6 740	7 008	4,0	7 110	7 250	7 415	2,4
Wertberichtigung Darlehen und Beteiligungen	12	20	6	-67,6	3	3	3	-39,1
Einlage in Spezialfinanzierungen im Fremdkapital	61	58	154	165,0	62	49	35	-12,0
Aufwand aus ausserordentlichen Transaktionen	-	-	-		-	-	-	
Finanzergebnis	-818	-762	-672		-559	-542	-458	
Finanzertrag	390	355	320	-9,9	308	302	319	-2,6
Finanzaufwand	1 208	1 117	991	-11,3	866	844	777	-8,7
Zinsaufwand	1 139	1 070	948	-11,4	830	810	749	-8,5
Übriger Finanzaufwand	69	47	44	-7,2	37	34	28	-12,3
Ergebnis aus Beteiligungen	2 400	1 641	1 561		1 411	1 451	1 481	

33 INVESTITIONSRECHNUNG

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19-20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19-23
Saldo Investitionsrechnung	-9 651	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Saldo ordentliche Investitionsrechnung	-9 652	-10 425	-10 642		-10 696	-10 852	-10 831	
Investitionseinnahmen	1 270	694	745	7,3	713	722	730	1,3
Liegenschaften	44	41	36	-13,2	36	36	36	-3,5
Mobilien	4	3	3	2,0	3	3	3	0,5
Nationalstrassen	3	3	3	13,6	3	3	3	3,2
Immaterielle Anlagen	-	0	0	2,5	0	0	0	0,6
Darlehen	517	106	154	45,9	113	108	102	-1,0
Beteiligungen	2	-	-	-	-	-	-	-
Rückzahlung eigener Investitionsbeiträge	200	0	0	-18,8	0	0	0	-5,1
Durchlaufende Investitionsbeiträge	500	541	548	1,3	558	571	586	2,0
Investitionsausgaben	10 921	11 119	11 386	2,4	11 409	11 574	11 562	1,0
Liegenschaften	661	759	732	-3,5	839	821	759	0,0
Mobilien	93	143	124	-13,1	104	102	110	-6,4
Vorräte	82	106	98	-7,6	99	103	101	-1,2
Nationalstrassen	2 580	2 066	2 051	-0,7	1 908	1 927	1 818	-3,1
Rüstungsmaterial	403	530	600	13,2	618	636	646	5,1
Immaterielle Anlagen	21	66	53	-18,9	37	30	23	-23,3
Darlehen	109	105	109	3,9	76	75	76	-7,8
Beteiligungen	444	63	62	-1,9	63	63	33	-15,0
Eigene Investitionsbeiträge	6 029	6 740	7 008	4,0	7 106	7 244	7 409	2,4
Durchlaufende Investitionsbeiträge	500	541	548	1,3	558	571	586	2,0
Ausserordentliche Investitionseinnahmen	0	-	-		-	-	-	
Ausserordentliche Investitionsausgaben	-	-	-		-	-	-	

34 VORGABEN DER SCHULDENBREMSE

Mio. CHF	R 2018	VA 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
1 Gesamteinnahmen	73 603	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
2 Ausserordentliche Einnahmen	90	-	-		-	-	-	
3 Ordentliche Einnahmen [3=1-2]	73 512	73 556	75 666	2,9	77 124	79 824	81 019	2,4
4 Konjunkturfaktor	0,995	0,996	1,001		1,002	1,001	1,000	
5 Ausgabenplafond (Art. 13 FHG) [5=3x4]	73 145	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
6 Konjunkturell geforderter Überschuss / zulässiges Defizit [6=3-5]	368	294	-76		-154	-80	-	
7 Ausserordentliche Ausgaben (Art. 15 FHG)	-	-	-		-	-	-	
8 Reduktion Ausgabenplafond (Art. 17 FHG, Fehlbetrag Ausgleichskonto)	-	-	-		-	-	-	
9 Reduktion Ausgabenplafond (Art. 17b FHG, Fehlbetrag Amortisationskonto)	-	-	-		-	-	-	
10 Reduktion Ausgabenplafond (Art. 17c FHG, Vorsorgliche Einsparungen)	-	-	-		-	-	-	
11 Höchstzulässige Ausgaben [11=5+7-8-9-10]	73 145	73 262	75 742	3,4	77 278	79 903	81 019	2,5
12 Gesamtausgaben gemäss R / VA	70 574	72 334	75 323	4,1	76 233	79 193	80 799	2,8
13 Differenz (Art. 16 FHG) [13=11-12]	2 571	928	419		1 045	710	220	

35 ENTWICKLUNG DER SCHULDEN DES BUNDES

Mio. CHF	R 2018	S 2019	VA 2020	Δ in % 19–20	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023	Ø Δ in % 19–23
Schulden brutto	99 407	96 000	93 700	-2,4	93 400	92 800	90 900	-1,4
Schulden netto	63 011	60 000	58 500	-2,5	54 600	58 900	58 700	-0,5

36 KENNZAHLEN DES BUNDES

In %	R 2018	VA 2019	VA 2020	LFP 2021	LFP 2022	LFP 2023
Ausgabenquote	10,2	10,3	10,5	10,4	10,6	10,5
<i>Ordentliche Ausgaben (in % nom. BIP)</i>						
Steuerquote	9,9	9,8	9,9	9,9	10,1	9,9
<i>Ordentliche Steuereinnahmen (in % nom. BIP)</i>						
Defizit- / Überschussquote	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,0	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,0
<i>Ordentliches Finanzierungsergebnis (in % nom. BIP)</i>						
Schuldenquote brutto	14,4	13,7	13,0	12,8	12,4	11,8
<i>Schulden brutto (in % nom. BIP)</i>						
Investitionsanteil	15,6	15,4	15,1	15,0	14,6	14,3
<i>Investitionsausgaben (in % ordentl. Ausgaben)</i>						
Transferanteil	77,9	78,0	78,7	79,2	79,8	80,4
<i>Transferausgaben (in % ordentl. Ausgaben)</i>						
Anteil zweckgebundene Steuern	22,1	22,4	21,7	21,5	21,0	20,7
<i>Zweckgebundene Steuern (in % ordentl. Steuereinnahmen)</i>						

MITTELFRISTPERSPEKTIVEN

1 FINANZPOLITISCHE PRIORITÄTEN 2020–2028

Ab 2023 besteht eine grosse Unsicherheit über die Entwicklung der Einnahmen aus der Gewinnsteuer (Reformvorhaben der OECD) und der Verrechnungssteuer (mögliche Trendwende). Aus diesem Grund ist eine zurückhaltende Steuer- und Ausgabenpolitik angezeigt.

Das Ziel der Mittelfristperspektiven ist es, die wichtigsten Entwicklungstendenzen für die nächsten zwei Legislaturperioden aufzuzeigen und das finanzielle Gleichgewicht des Bundeshaushaltes über die Legislatur hinaus sicherzustellen. Die Finanzperspektiven werden in einem mehrstufigen Verfahren hergeleitet. In einem ersten Schritt wird die Haushaltsentwicklung über die nächsten 8 Jahre fortgeschrieben. Dies unter der Annahme, dass die Rahmenbedingungen gleich bleiben («No-Policy-Change»-Szenario). In einem zweiten und dritten Schritt werden die Massnahmen der aktuellen Legislaturplanung berücksichtigt und finanzpolitische Prioritäten für die folgende Legislatur festgelegt.

Bei der Erarbeitung der finanzpolitischen Prioritäten für die Jahre bis 2028 hat sich gezeigt, dass für die Zeit nach 2023 ungewöhnlich grosse Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Gewinn- und Verrechnungssteuereinnahmen bestehen. Es bestehen vor allem zwei Risiken, die zum heutigen Zeitpunkt nur schwer eingeschätzt werden können:

- Das 1. Risiko bezieht sich auf die Bestrebungen der G20 und der OECD, wonach ein Teil der Gewinnbesteuerung von den Sitzstaaten in die Marktstaaten verschoben werden soll (siehe dazu Kapitel B 24, Mögliche Mehrbelastungen). Die damit verbundenen Einnahmefälle werden abhängig sein von der konkreten Ausgestaltung der Massnahmen, könnten für Bund und Kantone aber zu einem Einnahmefall von 1 bis zu 5 Milliarden führen, davon je rund die Hälfte beim Bund und bei den Kantonen.
- Das 2. Risiko besteht in einer möglichen Trendwende bei der Verrechnungssteuer. Die Verrechnungssteuer ist seit dem Tiefpunkt im Jahr 2001 deutlich stärker gewachsen als das Bruttoinlandprodukt. Es ist unklar, wie lange dieser Trend noch anhalten kann. Der Wegfall von Sonderfaktoren wie den Mehreinnahmen aufgrund der US-Steuerreform oder geringere Gewinnausschüttungen der Unternehmen könnten zu einem deutlich tieferen Einnahmenniveau führen. Aufgrund der verwendeten Schätzmethode würde sich eine Trendwende nicht als plötzlicher Einnahmeneinbruch auf das Bundesbudget auswirken, sondern schrittweise über mehrere Jahre.

Die grossen Risiken auf der Einnahmenseite unterstreichen die Notwendigkeit einer zurückhaltenden Finanzpolitik. Zwar wird der Bundesrat genügend Zeit haben, wenn die Eckwerte einer Reform der Gewinnbesteuerung bekannt werden oder sich eine Trendwende bei der Verrechnungssteuer bestätigt, um die nötigen Gegenmassnahmen zu ergreifen. Um eine Stop-and-go-Politik zu vermeiden, sollten aber auch keine Beschlüsse gefasst werden, die den Konsolidierungsbedarf noch vergrössern.

11 STEUERPOLITISCHE PRIORITÄTEN

Bis Klarheit über die finanzpolitischen Rahmenbedingungen bezüglich Gewinn- und Verrechnungssteuer herrscht, will der Bundesrat diejenigen steuerpolitischen Reformen verfolgen, zu denen er entweder bereits eine Botschaft verabschiedet hat oder die gleichzeitig volkswirtschaftlich bedeutsam sind und zu begrenzten Einnahmehausfällen führen. Dies sind die Paar- und Familienbesteuerung, die Aufhebung der Industriezölle und der Umbau der Verrechnungssteuer.

PAAR- UND FAMILIENBESTEUERUNG

Ziele der Reform

Der Bundesrat verfolgt das Ziel, eine im Einklang mit der Verfassung stehende Paar- und Familienbesteuerung mit möglichst ausgewogenen Belastungsrelationen zu verankern. Die heute bei der direkten Bundessteuer bestehende verfassungswidrige Benachteiligung zahlreicher Zweiverdiener- und Rentnerhepaare gegenüber Konkubinatspaaren in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen soll beseitigt werden. Damit verbunden sind positive volkswirtschaftliche Auswirkungen.

Massnahmen

In seiner Botschaft vom 21.3.2018 schlägt der Bundesrat das Modell «alternative Steuerberechnung» vor. Dabei berechnet die veranlagende Behörde in einem ersten Schritt die Steuerbelastung der Ehepaare im Rahmen der ordentlichen gemeinsamen Veranlagung. In einem zweiten Schritt wird eine alternative Berechnung der Steuerbelastung vorgenommen, die sich an eine Besteuerung von Konkubinatspaaren anlehnt. Der tiefere der beiden Steuerbeträge wird dem Ehepaar in Rechnung gestellt. Im Ergebnis ist die alternative Steuerberechnung eine Tarifkorrektur, die eine allfällige Benachteiligung von Ehepaaren beseitigt.

Im Weiteren soll neu für unverheiratete Personen mit Kindern stets der Grundtarif anstelle des Verheiratetentarifs zur Anwendung kommen. Damit soll die verfassungswidrige Privilegierung von Konkubinatspaaren mit Kindern (Konkubinatsbonus) beseitigt werden. Bei den Alleinerziehenden soll aus sozialpolitischen Gründen die daraus resultierende Mehrbelastung durch einen Abzug in Höhe von 11 500 Franken kompensiert werden.

Finanzielle Auswirkungen Bund

Auf Basis der Bundessteuerstatistik 2015 und hochgerechnet auf das Jahr 2021 führt der Reformvorschlag des Bundesrates bei der direkten Bundessteuer zu geschätzten Mindereinnahmen von rund 1,5 Milliarden. Davon entfallen rund 1,2 Milliarden auf den Bund und im Rahmen des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 21,2 Prozent rund 300 Millionen auf die Kantone.

RÜCKWEISUNG AN DEN BUNDES RAT

Die Vorlage für eine ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung wurde von den eidg. Räten in der Herbst- und Wintersession 2019 an den Bundesrat zurückgewiesen und mit dem Auftrag versehen, alternative Modelle vorzulegen, namentlich das im Kanton Waadt geltende Modell, die Individualbesteuerung oder allenfalls weitere Modelle, die der Bundesrat als geeignet erachtet.

UMBAU DER VERRECHNUNGSSTEUER INKL. ABSCHAFFUNG UMSATZABGABE AUF INLÄNDISCHEN ANLEIHEN

Ziele der Reform

Der Schweizerische Kapitalmarkt ist unterentwickelt, da Schweizer Firmen aufgrund der Verrechnungssteuer heute oft ins Ausland ausweichen, wenn sie Anleihen begeben. Auch konzerninterne Finanzierungsaktivitäten werden bisweilen nicht in der Schweiz angesiedelt. Der Bundesrat will daher den Schweizer Fremdkapitalmarkt stärken, so dass zusätzliche Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen entstehen können. Zugleich soll der Sicherungszweck bei inländischen natürlichen Personen ausgedehnt und so die Steuerhinterziehung bekämpft werden.

Massnahmen

Die Vernehmlassung zum Reformvorschlag soll im ersten Quartal 2020 eröffnet werden. Die Vorlage beinhaltet die Befreiung inländischer juristischer Personen und ausländischer Anleger von der Verrechnungssteuer auf Schweizer Zinsanlagen, um diese attraktiver zu machen. Die Ausdehnung des Sicherungszwecks wird erreicht, indem sämtliche Erträge auf den von inländischen natürlichen Personen bei inländischen Banken und Vermögensverwaltern (Zahlstellen) gehaltenen direkten und indirekten Zinsanlagen mit der Verrechnungssteuer belastet werden. Neu wird dabei die Verrechnungssteuer auch auf ausländische Zinsanlagen erhoben. Schliesslich soll die Umsatzabgabe auf inländischen Anleihen aufgehoben werden, um den Handel mit diesen Papieren zu erleichtern, was den Schweizer Fremdkapitalmarkt zusätzlich stärkt.

Finanzielle Auswirkungen Bund

Der Reformvorschlag führt zu geschätzten Mindereinnahmen von 200 Millionen bei der Verrechnungssteuer. Davon entfallen 180 Millionen auf den Bund und 20 Millionen auf die Kantone im Rahmen des Kantonsanteils von 10 Prozent. Die Aufhebung der Umsatzabgabe auf inländischen Anleihen ist mit Mindereinnahmen von 50 Millionen zulasten des Bundes verbunden. Diesen Mindereinnahmen stehen längerfristig Mehreinnahmen aufgrund positiver dynamischer Effekte aus der Stärkung des Wirtschaftsstandorts und des Sicherungszwecks gegenüber. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist langfristig vorteilhaft.

AUFHEBUNG INDUSTRIEZÖLLE

Ziele der Reform

Die Preise für Güter und Dienstleistungen sind in der Schweiz im Durchschnitt deutlich höher als in den Nachbarländern. Verschiedene Faktoren tragen zur «Hochpreisinsel Schweiz» bei. Der Bundesrat hat am 20.12.2017 das Massnahmenpaket «Importerleichterungen» verabschiedet, um die unerwünschten Handelshemmnisse, die zur Hochpreisinsel beitragen, zu reduzieren. Bestandteil dieses Massnahmenpakets ist die Aufhebung der Industriezölle.

Während die Zölle auf Industrieprodukten früher die einheimische Industrie vor ausländischer Konkurrenz schützen sollten, verteuern sie heute die Beschaffung von Vormaterialien aus dem Ausland. Mit der Aufhebung der Industriezölle wird somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen gestärkt. Bestmögliche wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen helfen, den negativen Auswirkungen der protektionistischen Tendenzen entgegenzuwirken.

Massnahmen

Vor dem Hintergrund der Hochpreisinsel sowie angesichts der Unsicherheiten mit denen Unternehmen im internationalen Umfeld konfrontiert sind, hat der Bundesrat am 27.11.2019 die Botschaft zur Aufhebung der Industriezölle zuhanden des Parlaments verabschiedet. Die Vorlage sieht vor, auf einen Stichtag hin (vorgesehen ist der 1.1.2022) sämtliche Zölle auf Industrieprodukte auf null zu setzen.

Die Zölle auf Industrieprodukten sind heute mit durchschnittlich 1,8 Prozent gemessen am Produktwert bereits generell tief. Für einige Produkte, beispielsweise Textilien und Bekleidung, sind die Zölle jedoch deutlich höher. In Branchen mit einem funktionierenden Wettbewerb werden die Einsparungen an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben. Gemäss Schätzungen¹ ist mit Einsparungen für Konsumentinnen und Konsumenten im Umfang von 350 Millionen zu rechnen.

Die Einsparungen bei den Unternehmen rührt dabei nicht nur von den wegfallenden Zollabgaben, sondern auch von einer relevanten administrativen Entlastung. Eine Studie aus dem Jahr 2017² das administrative Einsparpotential mit 100 Millionen. Zusammen mit indirekten Effekten, die sich aus der resultierenden Produktivitätssteigerung ergeben, werden die gesamten positiven Effekte auf die Volkswirtschaft auf 860 Millionen jährlich geschätzt (Schätzung basierend auf Zahlen von 2016)³. Durch die Aufhebung der Industriezölle steigen die Importe und die Exporte, sowie die Produktivität und das BIP. Die zusätzliche Wirtschaftsleistung generiert auch zusätzliche Arbeitsplätze.

Finanzielle Auswirkungen Bund

2018 beliefen sich die Einnahmen des Bundes durch Industriezölle auf 541 Millionen (2017: 508 Mio., 2016: 487 Mio.). Dazu kamen Automobil- und Mehrwertsteuereinnahmen von 21,5 Millionen, die auf Basis der erhobenen Industriezölle anfielen. Der Einnahmenausfall wird mittelfristig durch zusätzlich generierte Wirtschaftsaktivität gemindert. Eine Modellschätzung⁴ für den aggregierten Staatshaushalt (Bund, Kantone und Gemeinden) zeigt, dass mittelfristig etwa 30 Prozent der wegfallenden Zolleinnahmen durch zusätzliche Steuereinnahmen kompensiert werden. Davon könnte grob die Hälfte auf den Bund entfallen.

ABBILDUNG IM LEGISLATURFINANZPLAN 2021–2023

Gemäss den Vorgaben der Finanzhaushaltverordnung (Art. 4 FHV) sind die Reform der Paar- und Familienbesteuerung sowie der Abbau der Industriezölle in den Zahlen berücksichtigt, nicht jedoch der Umbau der Verrechnungssteuer, da noch keine Botschaft des Bundesrates vorliegt. Die Vernehmlassung dazu soll im 1. Quartal 2020 starten.

- 1 Müller, André/Schoch, Tobias/Steinmann, Sarina/Böhringer, Christoph/Balistreri, Edward (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz, Ecoplan, Studie im Auftrag des SECO. Diese Studie berücksichtigt die Einsparungen bei Automobil- und Mehrwertsteuern nicht.
- 2 Meier, Harald/Frey, Miriam (2017); Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter, B,S,S., Studie im Auftrag des SECO.
- 3 Müller u.a. (2017)
- 4 Müller u.a. (2017)

12 AUSGABENPOLITISCHE PRIORITÄTEN

Der Bundesrat hat seine ausgabenpolitischen Prioritäten für die anstehende Legislatur mit den Beschlüssen über die finanziellen Eckwerte der Botschaften zu den mehrjährigen Finanzbeschlüssen bedeutender Tragweite (Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, z.B. BFI-Botschaft 2021–2024, Agrarpolitik 22+, Armeebotschaft) bereits weitgehend festgelegt. Diese Eckwerte sind im vorliegenden Legislaturfinanzplan 2021–2023 abgebildet. Die Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die das Parlament zu Beginn der Legislatur beraten wird, stellen Obergrenzen dar, die nur bei einer positiven Haushaltsentwicklung ausgeschöpft werden können.

Die mittelfristigen finanziellen Handlungsspielräume des Bundes hängen wesentlich von den Reformplänen der OECD und von der Verrechnungssteuer ab. Der Bundesrat will deshalb die weitere Entwicklung in diesen Bereichen abwarten und im Rahmen des Voranschlags 2022 Beschlüsse über die mittelfristigen ausgabenpolitischen Prioritäten fällen.

LANGFRISTPERSPEKTIVEN

1 ALTERUNGSBEDINGTE TRENDS UND NACHHALTIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN BIS 2050

Aufgrund der Alterung der Bevölkerung werden ab den 2030er-Jahren weitere Reformen für die AHV nötig sein. Der von den Gesundheitsausgaben ausgehende Druck gefährdet die Nachhaltigkeit der Kantonsfinanzen. Der Bundeshaushalt bleibt nachhaltig finanziert.

In den kommenden Jahrzehnten wird die Alterung der Bevölkerung weiter voranschreiten. Die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz¹ zeigen die Grössenordnung der Zusatzlasten von 2017 bis 2050 auf, welche durch die Demografie auf die öffentlichen Haushalte zukommen werden und weisen auf den längerfristigen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf hin, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern (vorliegendes Kapitel D 1).² Zudem stellen sie dar, wie sich das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen der Schweizer Bevölkerung im Durchschnitt entwickelt, wenn die Finanzierung der altersbedingten Zusatzausgaben des Staates mit zusätzlichen Steuern und Beiträgen gesichert wird.

Für die Langfristperspektiven werden die Bevölkerungs- und Bildungsszenarien des Bundesamts für Statistik (BFS) und die Berechnungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) für die AHV/IV herangezogen.³ Die Entwicklung der Staatshaushalte und die Bereiche Gesundheit und Langzeitpflege projiziert die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

Im Kapitel D 2 wird der Fokus auf die öffentlichen Gesundheitsausgaben und die kostendämpfenden Wirkungen einer Zielvorgabe für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) gelegt.

ANNAHMEN UND SZENARIEN

Für die Langfristperspektiven werden der geltende rechtliche Status Quo und der Legislaturfinanzplan des Bundes (einschliesslich wichtiger Reformen wie die beschlossene Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) und die Bundesratsvorlage AHV 21) zugrunde gelegt. Da es sich um Projektionen zukünftiger Entwicklungen handelt, sind diese mit Unsicherheiten behaftet. Die Ergebnisse sind daher im Sinne von «wenn-dann»-Hypothesen zu interpretieren: Wenn sich die Demografie und die Wirtschaft wie angenommen entwickeln, dann bedeutet dies für die öffentlichen Haushalte z.B. eine Mehrbelastung aufgrund steigender Ausgaben für die AHV und das Gesundheitswesen.

1 Der Beitrag ist eine Zusammenfassung des EFD-Berichts «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2020», der voraussichtlich im Frühjahr 2020 publiziert wird. Der Einfachheit halber wird als Platzhalter für den Bericht der Begriff «Langfristperspektiven» verwendet.

2 In den Langfristperspektiven wird dasjenige Nachhaltigkeitskonzept verwendet, welches dem internationalen Standard von OECD, IWF und EU-Kommission entspricht. Danach sind die öffentlichen Finanzen nachhaltig, wenn die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP (Schuldenquote) auf einem ausreichend niedrigen Niveau stabilisiert werden können. Die Schuldenbremse des Bundes ist restriktiver. Sie stabilisiert den Betrag der Schulden des Bundes in Franken, also in nominalen Werten. Dadurch sinkt die Schuldenquote bei wachsendem BIP kontinuierlich.

3 Für die Berechnungen sind die provisorischen Bevölkerungsszenarien des BFS unterstellt worden. Die definitiven Szenarien werden im April 2020 publiziert.

Die Alterung der Bevölkerung schreitet bis Mitte der 2030er-Jahre stark voran. Bis dann werden die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-Boomer Generation (1960–70) in Rente gegangen sein. Seit den 1980er-Jahren führt die geringe Geburtenrate von rund 1,5 und die stetig steigende Lebenserwartung zu einem steigenden Verhältnis zwischen der Anzahl älterer Personen ab 65 Jahren und der Personen im Erwerbsalter (20 bis 64-jährige). Dieser sogenannte Altersquotient steigt gemäss den vorläufigen Berechnungen des Bundesamts für Statistik (BFS) von derzeit 30 Prozent auf 46 Prozent im Jahr 2050. Knapp drei Viertel dieses Anstiegs finden bis 2035 statt, danach lässt der demografische Druck spürbar nach. Die Veränderungen der demografischen Struktur werden sich in Zusatzlasten für die öffentlichen Haushalte niederschlagen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Soziales.

Wesentliche Einflussfaktoren für das Ausmass dieser Zusatzlasten sind die Migration und das Wirtschaftswachstum. Die Migration verlangsamt den Anstieg des Altersquotienten, da vor allem Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64-jährige) in die Schweiz einwandern. Dies wirkt sich über die Beschäftigung positiv auf das Wirtschaftswachstum aus und entlastet die Sozialwerke. Für das Wirtschaftswachstum ist neben der Entwicklung der Einwanderung und der Beschäftigung der jährliche Produktivitätsfortschritt zentral.

WIRTSCHAFTLICHE ECKDATEN IM BASISSENARIO

Durchschnittliches Wachstum pro Jahr, in %	2019–50	2019–35	2036–50
BIP, teuerungsbereinigt	1,5	1,5	1,4
Beschäftigung	0,4	0,4	0,3
Arbeitsproduktivität	1,1	1,1	1,1

Für unterschiedliche Annahmen über diese Einflussfaktoren wurden fünf Szenarien berechnet. Im Basisszenario wird angenommen, dass sich die Arbeitsproduktivität bis 2050 wie bisher entwickelt (vgl. Tabelle «Wirtschaftliche Eckdaten»). Zwischen 1992 und 2018 betrug der jährliche Fortschritt der Schweizer Arbeitsproduktivität im Durchschnitt 1,1 Prozent. Weiter werden Szenarien mit einem geringeren und höheren Produktivitätsfortschritt (0,6 % bzw. 1,6 %) sowie mit einer ab 2030 jährlich um 15 000 Personen höheren bzw. tieferen Nettoeinwanderung als im Basisszenario gerechnet. Das Basisszenario geht von einer Nettoeinwanderung von 55 000 Personen im Jahr 2030 aus.

ENTWICKLUNG DER STAATSQOTE

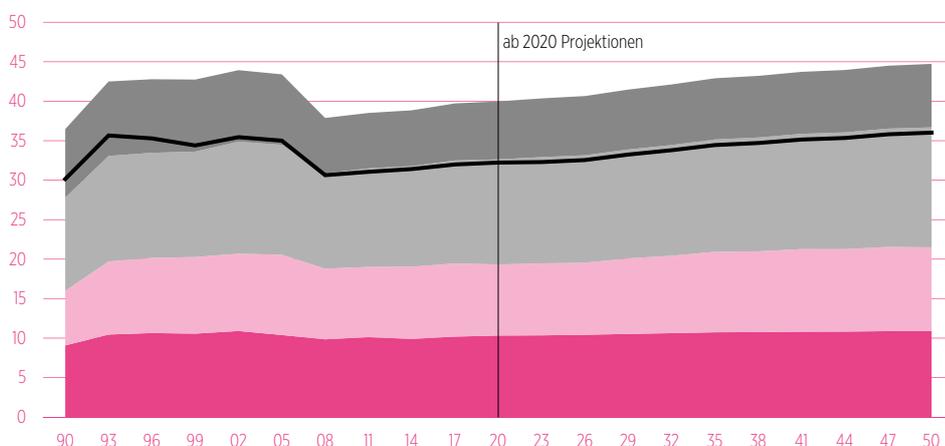
In den 1990er-Jahren stieg die Staatsquote aufgrund der Stagnationsphase der Schweizer Volkswirtschaft stark an (vgl. Grafik «Entwicklung der Staatsausgaben»).⁴ Danach schwankte sie um 34 Prozent des BIP. Zwischen 2002 und 2008 ging die Staatsquote deutlich zurück, was mit einem starken Wirtschaftswachstum von inflationsbereinigt 2,7 Prozent pro Jahr und einer Revision der Finanzstatistik (Rückgang um 2 % des BIP) erklärt werden kann. Von 2009 bis 2017 nahm die Staatsquote bei nachlassendem Wirtschaftswachstum (inflationsbereinigt 1,9 % pro Jahr) wieder um einen Prozentpunkt zu.

Im Basisszenario steigt die Staatsquote von knapp 32 Prozent im Jahr 2017 auf gut 34 Prozent im Jahr 2035 und 36 Prozent im Jahr 2050 an. Dies ist vor allem auf die demografieabhängigen Ausgaben, welche die Alterssicherung/IV, Gesundheit, Langzeitpflege (ab 65 Jahren) und die Bildung umfassen, zurückzuführen (vgl. Tabelle «Demografieabhängige Staatsausgaben»). Diese Ausgaben nehmen zwischen 2017 und 2050 von 17,8 Prozent auf 21,1 Prozent des BIP zu.

4 Die Staatsquote wird als Verhältnis der Ausgaben der öffentlichen Hand (inklusive Sozialversicherungen) am um die Konjunktur bereinigten nominalen BIP ausgewiesen.

ENTWICKLUNG DER STAATSAUSGABEN IN DER VERGANGENHEIT UND IM BASISZENARIO 1990–2050

in BIP-Prozent



- Bund
- Sozialversicherungen
- Kantone
- Gemeinden
- Staat, konsolidiert

Quelle: EFV

DEMOGRAFIEABHÄNGIGE STAATSAUSGABEN IM BASISZENARIO

in % des BIP	Quote 2017	Quote 2035	Veränderung 2017–35	Quote 2050	Veränderung 2017–50
Total	17,8	20,2	+2,4	21,1	+3,3
Alterssicherung/IV	8,8	9,8	+1,0	10,0	+1,2
AHV	6,5	7,9	+1,4	8,2	+1,7
IV	1,4	1,1	-0,3	1,0	-0,4
Gesundheit	2,6	3,0	+0,4	3,4	+0,8
Langzeitpflege	0,8	1,1	+0,3	1,5	+0,7
Bildung	5,6	6,2	+0,6	6,2	+0,6

Bis 2035 ist fast die Hälfte des Anstiegs der demografieabhängigen Ausgaben (+2,4 % des BIP) auf das öffentliche Gesundheitswesen (Gesundheit und Langzeitpflege), ein Drittel auf die Alterssicherung/IV (mit Ergänzungsleistungen AHV/IV) und der Rest auf die Bildung zurückzuführen. Eine Besonderheit ist, dass der Kostendruck im Bereich Alterssicherung/IV allein von den AHV-Leistungen ausgeht. Die in Rente gehenden Baby-Boomer erhöhen die Mehrbelastung der AHV insbesondere bis 2035. Danach lässt der demografische Druck nach und die AHV-Ausgaben stabilisieren sich bei 8,2 Prozent des BIP. Die Bildungsausgaben nehmen im Verhältnis zum BIP nur bis 2035 zu, da die Schüler- und Studentenzahlen ab den 2030er-Jahren nicht mehr steigen und stagnieren. Im Unterschied dazu wirkt im Gesundheits- und Langzeitpflegebereich nicht nur die Alterung, sondern auch nicht-demografische Einflussfaktoren, so dass der Druck auf diese Ausgaben über den gesamten Zeitraum anhält (vgl. Kapitel D 2).

ENTWICKLUNG DER AUSGABENQUOTEN DER EINZELNEN STAATSEBENEN

Die Staatsebenen sind unterschiedlich von den Zusatzbelastungen betroffen (vgl. Tabelle «Demografieabhängige Ausgaben nach Staatsebene»). Die Ausgaben der *Kantone* steigen mit 1,2 Prozent des BIP am stärksten. Bis 2035 nehmen die kantonalen Ausgaben um 0,7 Prozent des BIP zu, bis 2050 um weitere 0,5 Prozentpunkte des BIP. Die Entwicklung der Ausgaben bis 2035 ist vor allem durch den Gesundheits- und Bildungsbereich zu erklären. Nach 2035 ist der Ausgabenanstieg auf die Entwicklung in der Langzeitpflege und der Gesundheit zurückzuführen.

DEMOGRAFIEABHÄNGIGE AUSGABEN NACH STAATSEBENE

in % des BIP	Quote 2017	Sensitivitätsanalysen (Veränderung)					Sensitivitätsanalysen (Veränderung)				
		Quote 2035	Produktivität		Hohe Migration	Tiefe Migration	Quote 2050	Produktivität		Hohe Migration	Tiefe Migration
			-0,5	+0,5				-0,5	+0,5		
Staat	17,8	20,2	+0,0	-0,0	-0,2	+0,3	21,1	+0,3	-0,2	-0,5	+0,6
Bund	4,1	4,7	+0,1	-0,1	-0,1	+0,1	4,8	+0,2	-0,1	-0,1	+0,1
Sozialversicherungen	5,5	6,1	+0,2	-0,2	-0,2	+0,2	6,3	+0,4	-0,4	-0,4	+0,4
Kantone	5,8	6,5	-0,2	+0,2	-0,0	+0,0	7,0	-0,3	+0,3	-0,0	+0,1
Gemeinden	2,4	2,8	-0,0	+0,0	-0,0	+0,0	2,9	-0,0	+0,0	+0,0	+0,0

Die *Sozialversicherungen (AHV/IV)* sind mit einem Anstieg von 0,8 Prozent des BIP am zweitstärksten betroffen. Der Kostendruck kommt von der AHV. Bis 2035 ist der Ausgabenanstieg aufgrund der in Pension gehenden Baby-Boomer relativ stark (0,6 % des BIP). Nach 2035 nimmt die Dynamik deutlich ab, da geburtenschwächere Jahrgänge in Rente gehen (+0,2 % des BIP). Dämpfend wirken sich die leistungsseitigen Massnahmen der AHV 21, primär die Erhöhung des Rentenalters für Frauen, sowie die im Verhältnis zum BIP rückläufigen IV-Ausgaben aus. Die IV-Entwicklung kann damit erklärt werden, dass die IV-Renten an den Mischindex von AHV/IV gekoppelt sind und die Anzahl IV-Rentnerinnen im Gleichklang mit der Erwerbsbevölkerung wächst.

Auch beim *Bund* geht von der AHV ein hoher Kostendruck (+ 0,5 % des BIP) aus. Hinzu kommen steigende Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung (IPV; +0,2 % des BIP). Bis 2035 wird der Bundeshaushalt durch die Reformen STAF und AHV 21, (Erhöhung des AHV-Bundesbeitrags von 19,55 Prozent auf 20,2 Prozent (STAF) und Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der AHV um 0,7 Prozentpunkte (AHV 21) sowie die in Rente gehenden Baby-Boomer belastet. Die Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der AHV führt zwar zu Mehreinnahmen, diese werden aber zweckgebunden an die AHV weitergereicht und deshalb als Bundesausgabe verbucht. Nach 2035 lässt die Dynamik bei den Bundesausgaben deutlich nach (+0,1 % des BIP). So nimmt der demografische Druck ab und die Sondereffekte der AHV-Reformen entfallen.

Auf die *Gemeinden* kommen die geringsten Mehrausgaben zu (+0,5 % des BIP bis 2050). Bis 2035 wird die Ausgabendynamik durch die Bildung bestimmt (+0,3 % des BIP). Die Langzeitpflege trägt geringfügig dazu bei (+0,1 % des BIP). Nach 2035 ist der Pflegebereich allein für die Mehrbelastung verantwortlich.

Ergebnisse der Szenarien

Ein höheres Wirtschaftswachstum (höherer Produktivitätsfortschritt oder höhere Migration als im Basisszenario) entlastet die öffentlichen Finanzen. Ein tieferes Wirtschaftswachstum führt umgekehrt zu Zusatzlasten. Im Folgenden werden die Auswirkungen eines höheren Wirtschaftswachstums erläutert.

Bei einem höheren Produktivitätsfortschritt ist die Entlastung erst nach 2035 spürbar, da der Produktivitätsfortschritt Bund und Sozialversicherungen entlastet, aber die Kantone und Gemeinden belastet. Ein höherer Produktivitätsfortschritt reduziert den Ausgaben- druck auf Bund und Sozialversicherungen, da die AHV/IV-Renten weniger stark steigen als die Löhne. Die Löhne wachsen annahmegemäss mit dem Produktivitätsfortschritt. Dieses Lohnwachstum übt aufgrund geringer Produktivitätszuwächse im Gesundheitswesen einen Preisdruck in der Gesundheit und Pflege aus (sogenannter Baumoleffekt, vgl. Kapitel D 2). Dies belastet die Kantons- und Gemeindehaushalte.

Im Szenario «Hohe Migration» resultiert das stärkere Wirtschaftswachstum nicht aufgrund dynamischerer Lohnsteigerungen, sondern aufgrund einer höheren Nettoeinwanderung und damit einer höheren Beschäftigung. Dies kommt primär den Sozialversicherungen zu Gute, da die AHV/IV-Renten aufgrund des Mischindex im Verhältnis zum BIP weniger stark als bei einem höheren Produktivitätsfortschritt wachsen. Zugleich entsteht kein zusätzlicher Preisdruck im Gesundheits- und Pflegebereich. Zusammen mit dem höheren BIP entlastet dies Kantone und Gemeinden geringfügig.

ENTWICKLUNG DER FISKALLÜCKE UND DES VERFÜGBAREN EINKOMMENS

Der Anstieg der demografieabhängigen Ausgaben hat zur Folge, dass heutige Leistungsansprüche zukünftig durch höhere Steuern und/oder Sozialversicherungsbeiträge und/oder durch Einsparungen finanziert werden müssen. Wird darauf verzichtet, das finanzielle Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben herzustellen, steigt die Staatsverschuldung gemessen am BIP zwischen 2017 und 2050 von 29 Prozent auf 51 Prozent an. Die öffentlichen Finanzen sind damit nicht nachhaltig und es entsteht eine Fiskallücke für den Staat. Die Fiskallücke gibt an, in welchem Umfang ab 2025 dauerhafte Einsparungen, Beitrags- oder Steuererhöhungen notwendig sind, damit die Schuldenquote bis 2050 auf dem Niveau des Basisjahres 2017 stabilisiert werden kann. Die Fiskallücke des Staates beträgt 0,9 Prozent des BIP.

Nach Staatsebenen aufgegliedert zeigt sich, dass die Entwicklung der Demografie und der Gesundheitsausgaben insbesondere die Nachhaltigkeit der Kantons- und Gemeindehaushalte gefährdet:

- Die *Kantone* sind mit einer von Fiskallücke von 0,8 Prozent des BIP deutlich stärker betroffen als die *Gemeinden* mit einer Fiskallücke von 0,3 Prozent des BIP. Bei den Kantonen ist dies primär auf die Bereiche Gesundheit und Langzeitpflege zurückzuführen, bei den Gemeinden auf die Langzeitpflege und die Bildung.
- Die Finanzen der *Sozialversicherungen* sind aufgrund der AHV mit einer Fiskallücke von 0,4 Prozent des BIP nicht nachhaltig. So lässt die Wirkung der beiden Reformen STAF und AHV 21 zu Beginn der 2030er-Jahre nach und die Umlageergebnisse werden negativ. Ohne Massnahmen zur Herstellung des Gleichgewichts akkumuliert der AHV-Fonds bis 2050 Schulden in Höhe von 145 Prozent einer Jahresausgabe (12 % des BIP), womit die AHV eine Fiskallücke von 0,6 Prozent des BIP aufweist. Hingegen verbessert sich die Finanzlage bei der IV spürbar. Die Fiskallücke ist mit -0,2 Prozent des BIP negativ. Bis 2050 akkumuliert die IV ein Vermögen von 510 Prozent einer Jahresausgabe (5 % des BIP).
- Aufgrund hoher struktureller Überschüsse beim *Bund* zu Beginn des Projektionszeitraums, dem Tiefzinsumfeld und Entlastungen durch die IV kann der Bund trotz zunehmenden Ausgabendrucks von der AHV seine Schuldenquote von 15 Prozent des BIP im Jahr 2017 auf 8 Prozent des BIP im Jahr 2050 reduzieren. Daraus resultiert eine negative Fiskallücke von -0,3 Prozent des BIP. Damit erfüllt der Bund sogar die Vorgaben der Schuldenbremse. Das sehr positive Ergebnis für den Bund ist im Wesentlichen dem strukturellen Haushaltsüberschuss von rund 4,2 Milliarden (gemäss Finanzstatistik) im Jahr 2018 geschuldet. Zudem wird angenommen, dass Einnahmen proportional mit dem BIP wachsen. Wie abhängig das Ergebnis vom Startpunkt der Berechnungen ist, zeigt, dass bei einem strukturell ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2018 eine Fiskallücke von 0,5 Prozent des BIP resultieren würde.

Positiv ist, dass die verfügbaren Einkommen pro Einwohner/-in inflationsbereinigt selbst dann weiter steigen, wenn die Stabilisierung der Schuldenquote auf dem derzeitigen Niveau allein über eine Erhöhung der Staatseinnahmen finanziert wird. Grund dafür ist der angenommene Produktivitätsfortschritt von jährlich 1,1 Prozent.⁵ Die verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen würden zwischen 2017 und 2050 mit jährlich 0,7 Prozent sogar etwas schneller wachsen als von 1990 bis 2017 mit 0,6 Prozent.

⁵ Da die berufliche Vorsorge in den Langfristperspektiven nicht behandelt wird, bleiben die Lohnbeiträge für die zweite Säule unberücksichtigt.

FAZIT

Die demografische Entwicklung wird die öffentlichen Haushalte in den kommenden dreissig Jahren spürbar belasten. Aufgrund der in Rente gehenden Baby-Boomer sind die Auswirkungen der Alterung besonders stark bis 2035 spürbar. Entwickeln sich Demografie, Einwanderung und Wirtschaft wie in den Szenarien angenommen, wird die Staatsquote bis 2050 von heute 32 auf 36 Prozent zunehmen. Das Ausmass der demografiebedingten Mehrbelastung hängt stark vom Wirtschaftswachstum ab. Das Wirtschaftswachstum kann langfristig nur über eine höhere Produktivität und oder eine höhere Migration gesteigert werden. Deshalb reagieren die Projektionen sensitiv auf unterschiedliche Annahmen bezüglich der Produktivitätsentwicklung und der Migration.

Wird die Reform AHV 21 wie vorgesehen umgesetzt, müssen auf der Bundesebene mit Beginn der 2030er-Jahre neue Reformen implementiert worden sein, um die Nachhaltigkeit der AHV zu sichern. Aufgrund des anhaltend hohen Ausgabendrucks im Gesundheits- und Pflegebereich besteht bei den Kantonen dringender politischer Handlungsbedarf. In einem geringeren Ausmass trifft dies für die Gemeinden zu. Hingegen sind die Bundesfinanzen nachhaltig und mit der Schuldenbremse konform.

Wird die Fiskallücke der öffentlichen Finanzen allein einnahmenseitig geschlossen, nehmen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte trotz der demografiebedingten Mehrbelastungen weiterhin zu, etwa im gleichen Ausmass wie in den vergangenen 30 Jahren.

2 AUSGABENPROJEKTIONEN GESUNDHEITSWESEN

Der Druck auf die öffentlichen Gesundheitsausgaben und die OKP-Prämien hält weiterhin an. Eine Zielvorgabe kann Kantone und OKP spürbar entlasten.

In der Schweiz werden gegenwärtig über 12 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) für Gesundheit ausgegeben. Damit unterhält die Schweiz noch vor Frankreich und Deutschland (jeweils über 11 % des BIP) das teuerste Gesundheitssystem in Europa. Bestehende Fehlanreize und eine zu geringe Kostenverantwortung der Akteure im Schweizer Gesundheitssystem werden als Gründe für eine starke Ausgabendynamik und ein hohes Ausgabenniveau genannt.¹ Andere europäische Länder (z.B. Deutschland, Frankreich oder die Niederlande mit Gesundheitsausgaben von derzeit 10 % des BIP) nehmen die Leistungserbringer über Zielvorgaben für das Ausgabenwachstum stärker in die Kostenverantwortung.

Wichtige Einflussfaktoren der Gesundheitsausgaben sind der medizinisch-technische Fortschritt, die steigenden Ansprüche aufgrund wachsender Einkommen und die Komplexität des Gesundheitswesens mit einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und wenig Anreizen zur Kostenkontrolle. Gerade Letzteres kann aufgrund der ausgeprägten Informationsunterschiede, beispielsweise zwischen Patienten und Leistungserbringern, zu Ineffizienzen im Gesundheitswesen führen. Ein weiterer Grund für das Ausgabenwachstum ist wie in anderen Ländern Europas die voranschreitende Alterung: Eine alternde Bevölkerung fragt mehr Gesundheitsleistungen nach und hat einen höheren Bedarf an Pflegeleistungen.

Um die Auswirkungen dieser Entwicklungen für die öffentlichen Haushalte abzuschätzen, hat die EFV Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2050 berechnet. Die Ausgabenprojektionen sollen den politischen Handlungsbedarf im Gesundheitswesen verdeutlichen und mögliche Stellschrauben aufzeigen. Die Projektionen werden aufgrund unterschiedlicher Einflussfaktoren getrennt nach den Bereichen Gesundheit ohne Langzeitpflege und Langzeitpflege ab 65 Jahren berechnet. Um die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung abzubilden und die Sensitivität gegenüber den genannten Einflussfaktoren zu berücksichtigen, wurden verschiedene Szenarien konstruiert.²

Im zentralen Referenzszenario entwickelt sich die Bevölkerung bis 2050 gemäss dem mittleren Bevölkerungsszenario des BFS. Der Gesundheitszustand der Bevölkerung verbessert sich mit zunehmender Lebenserwartung. Dies bedeutet, dass ein Jahrgang mit jedem gewonnenen Lebensjahr medizinisch betrachtet ein halbes Jahr jünger und entsprechend gesünder ist. Im Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege nehmen mit wachsendem Einkommen die Ausgaben um das 1,1-fache zu (Einkommenselastizität: 1,1). Über diesen überproportionalen Einkommenseffekt werden zunehmende Ansprüche der Bevölkerung an das Gesundheitssystem, der medizinisch-technische Fortschritt, aber auch medizinisch nicht indizierte Mengenausweitungen erfasst. Die Teuerung liegt um 50 Prozent höher als die allgemeine Inflation. Die überdurchschnittliche Teuerung kann auf ineffizient hohe Tarife und den Baumoleffekt zurückgeführt werden (relativer Preiseffekt).³ Im Bereich Langzeitpflege ab 65 Jahren ist der Baumoleffekt besonders ausgeprägt. Deswegen wird dort eine um 75 Prozent höhere Teuerung als in der Gesamtwirtschaft unterstellt. Der Einkommenseffekt spielt hingegen keine Rolle, da die Pflegebedürftigkeit unabhängig vom Einkommen eintritt.

1 Vgl. Expertengruppe des EDI (2017), Kostendämpfungsmassnahmen zur Entlastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, Eidgenössisches Departement des Inneren (EDI), Bern.

2 Für eine detaillierte Übersicht der Szenarien vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung, Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2050, Working Paper der EFV, Bern (erscheint 2020).

3 Der Baumoleffekt lässt sich wie folgt erklären: Die hohe Arbeitsintensität im Gesundheitswesen impliziert ein vergleichsweise tiefes Produktivitätswachstum. Dieses erzeugt einen Kostendruck, wenn die Löhne im Gesundheitswesen längerfristig wie die Löhne in der übrigen Wirtschaft wachsen. Bei einer relativ unelastischen Nachfrage nach Gesundheitsleistungen steigen die Preise im Gesundheitswesen entsprechend stärker als in der übrigen Volkswirtschaft.

Wie durch eine Zielvorgabe die Ausgabendynamik der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) und der öffentlichen Hand gedämpft werden kann, wird gezeigt.

ENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHEN GESUNDHEITSAUSGABEN

Im Referenzszenario steigen die Ausgaben für das gesamte Gesundheitswesen zwischen 2017 und 2050 im Verhältnis zum BIP von 12,3 Prozent auf 16,5 Prozent an (vgl. Tabelle «Gesundheitsausgaben nach Bereichen und Finanzierungsträgern»). Zwei Drittel dieses Anstiegs sind auf die Gesundheitsausgaben ohne Langzeitpflege und ein Drittel ist auf die Langzeitpflege ab 65 Jahren zurückzuführen. Dabei ist die Dynamik bei der Langzeitpflege ab 65 Jahren aufgrund der stärkeren Demografieabhängigkeit mit einer jährlichen teuerungsbereinigten Wachstumsrate von 3,5 Prozent deutlich stärker als bei der Gesundheit ohne Langzeitpflege mit einem Wachstum von 2,5 Prozent. Rund 77 Prozent des Anstiegs im Bereich Langzeitpflege ab 65 Jahren sind durch die Alterung verursacht. Dabei wird bereits ein kostendämpfender Effekt für einen sich mit zunehmender Lebenserwartung stetig verbessernden Gesundheitszustand der Bevölkerung berücksichtigt. Der restliche Anstieg kann durch den Baumoleffekt erklärt werden. Im Gesundheitsbereich spielt der demografische Wandel mit einem Wachstumsbeitrag von 40 Prozent inklusive des sich verbessernden Gesundheitszustands der Bevölkerung eine deutlich geringere Rolle. Die wesentlichen Treiber sind der Einkommens- und der relative Preiseffekt.

GESUNDHEITSAUSGABEN NACH BEREICHEN UND FINANZIERUNGSTRÄGERN IM REFERENZSZENARIO

in % des BIP	2017	Niveau 2035	Veränderung 2017–2035	Niveau 2050	Veränderung 2017–2050
Gesamtes Gesundheitswesen¹	12,3	14,4	+2,1	16,5	+4,3
Gesundheit ohne Langzeitpflege	9,9	11,4	+1,5	12,8	+2,9
Langzeitpflege (ab 65 Jahren)	1,8	2,5	+0,7	3,3	+1,5
<i>Finanzierungsträger</i>					
Staat (inkl. Sozialwerke)	3,9	4,5	+0,7	5,2	+1,4
Bund	0,5	0,6	+0,1	0,6	+0,2
Kantone	2,7	3,2	+0,5	3,7	+1,1
Gemeinden	0,3	0,4	+0,1	0,5	+0,2
AHV/IV ²	0,4	0,4	-0,0	0,4	-0,0
Obligatorische Krankenpflegeversicherung³	3,7	4,3	+0,6	4,9	+1,2
Restliche Ausgaben⁴	4,7	5,6	+0,9	6,4	+1,7
davon: private Haushalte ⁵	3,5	4,1	+0,6	4,8	+1,2

1 Die Restkategorie beim gesamten Gesundheitswesen bilden die Ausgaben für die Langzeitpflege unter 65 Jahren.

2 Hilflosenentschädigung; Beiträge an medizinische Leistungen und therapeutische Apparate.

3 Ohne Kostenbeteiligung der privaten Haushalte und die Beteiligung der öffentlichen Hand in Form der individuellen Prämienverbilligung, welche dem Staatssektor zugerechnet wird.

4 Zu den «Restlichen Ausgaben» zählen die Ausgaben der privaten Haushalte, der obligatorischen Unfallversicherung (UV), der Zusatzversicherungen und privater Stiftungen.

5 Kostenbeteiligung OKP und Out-of-Pocket-Zahlungen (OOP). Die Entwicklung der OOP-Zahlungen wird im Wesentlichen durch die Ausgaben der Gesundheit ohne Langzeitpflege und der Langzeitpflege (ab 65 Jahren) bestimmt.

Die öffentliche Hand bzw. der Staat finanziert 32 Prozent der gesamten Gesundheitsausgaben. Davon tragen die Kantone allein über zwei Drittel (69 %). Den Rest finanzieren Bund (12 %), AHV/IV (10 %) und Gemeinden (8 %) zu ähnlich grossen Teilen. Gegliedert nach Bereichen gibt die öffentliche Hand 66 Prozent der Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege, 19 Prozent für die Langzeitpflege ab 65 Jahren und 15 Prozent für die Langzeitpflege unter 65 Jahren aus. Die Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege umfassen Spitäler, die individuelle Prämienverbilligung, Prävention, Verwaltung sowie Forschung und Entwicklung. Zur Langzeitpflege ab 65 Jahren zählen die Ausgaben für Spitex, Pflegeheime und die Ergänzungsleistungen der AHV für Pflegeheime, Krankheits- und Behinderungskosten.

Zwischen 2017 und 2050 nehmen die Gesundheitsausgaben des Staates gemäss Referenzszenario relativ zum BIP um 1,4 Prozent zu. Die öffentlichen Gesundheitsausgaben weisen dieselbe Ausgabendynamik auf wie die Ausgaben für das gesamte Gesundheitssystem. Die Alterung schlägt sich beim Staat zwar stärker als im gesamten Gesundheitswesen nieder, da der Anteil für die Ausgaben der Langzeitpflege ab 65 Jahren höher ist (19 % vs. 14 %). Jedoch geht ein kostendämpfender Effekt von der aus IV-Leistungen finanzierten Langzeitpflege unter 65 Jahren aus. Die öffentlichen Ausgaben für die Gesundheit ohne Langzeitpflege sind anteilmässig deutlich niedriger als im gesamten Gesundheitswesen (66 % vs. 81 %).

Vom Ausgabenanstieg sind die Kantone am stärksten betroffen. Sie finanzieren 80 Prozent der Ausgabenzunahme bis 2050. Dieser Anstieg erklärt sich wesentlich durch die Spitäler und die Langzeitpflege ab 65 Jahren. Der verbleibende Ausgabenanstieg, der je zur Hälfte auf den Bund und die Gemeinden entfällt, ist auf die individuelle Prämienverbilligung (Bund) und die Langzeitpflege ab 65 Jahren (Gemeinden) zurückzuführen. Die Ausgaben der Sozialwerke bleiben stabil. Der Anstieg der AHV-Hilflosenentschädigung um 0,1 Prozent des BIP wird kompensiert durch einen Rückgang der Ausgaben der IV für die Langzeitpflege unter 65 Jahren, der einem relativ zum BIP langsameren Wachstum der Erwerbsbevölkerung geschuldet ist.

KOSTENDÄMPFUNG DURCH EINE ZIELVORGABE FÜR DIE OKP

Die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) ist durch ein starkes Ausgabenwachstum gekennzeichnet. So nahmen die Ausgaben (ohne IPV) zwischen 1999 und 2017 teuerungsbereinigt im jährlichen Mittel um 4,1 Prozent zu. Der entsprechende Anstieg im Verhältnis zum BIP betrug 1,4 Prozent. Setzt sich diese Dynamik fort, sind langfristig die Finanzierbarkeit der OKP und der gleiche Zugang der Bevölkerung zu den Gesundheitsleistungen in Frage gestellt.

Die öffentlichen Haushalte sind unmittelbar von der OKP-Entwicklung betroffen. Bund und Kantone finanzieren die individuelle Prämienverbilligung (IPV) und die Kantone kofinanzieren die Fallpauschalen der Spitäler (Swiss DRG). Beides sind Leistungen nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) und entsprechen 58 Prozent der öffentlichen Ausgaben. Mit einem Anteil von 80 Prozent tragen die Kantone die Hauptlast.

Die OKP wendet gut 90 Prozent ihrer Ausgaben für den Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege auf. Damit dominieren nicht-demografische Faktoren wie der überproportionale Einkommenseffekt und der medizinisch-technische Fortschritt sowie mögliche Ineffizienzen aufgrund von Fehlanreizen wie der angebotsinduzierten Nachfrage die OKP-Ausgaben. Eine aktuelle Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit schätzt das Effizienzpotenzial im OKP-Bereich auf bis zu knapp unter 20 Prozent.⁴ Folglich kann das Ausgabenwachstum der OKP und der staatlichen KVG-Leistungen reduziert werden, ohne dass Qualitätsverluste drohen. Dafür eignet sich eine Zielvorgabe.

Mit den Ausgabenprojektionen der Gesundheit kann beispielhaft gezeigt werden, wie sich Effizienzsteigerungen im Rahmen einer Zielvorgabe auf die durch die OKP und die öffentliche Hand finanzierten KVG-Leistungen (IPV und Fallpauschalen Spitäler) auswirken können und was dies für die Prämienentwicklung bedeutet. Es wird unterstellt, dass eine Zielvorgabe die Budgetverantwortung der wesentlichen Gesundheitsakteure erhöht und sie dazu anhält, verstärkt Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen und Effizienzreserven auszuschöpfen.⁵

4 Vgl. Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie ZHAW und Infras, Effizienzgewinne bei den KVG-pflichtigen Leistungen, Bundesamt für Gesundheit, Bern (erscheint 2020).

5 Vgl. Brändle, T., Colombier, C., Baur, M., Gaillard, S. (2018), Zielvorgaben für das Wachstum der Gesundheitsausgaben, Ausgewählte Erfahrungen und Erkenntnisse für die Schweiz, Working Paper der EFV Nr. 22, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern.

Im *Politikscenario «Zielvorgabe»* wird (abweichend vom Referenzscenario) angenommen, dass die Zielvorgabe ermöglicht, den Einkommenseffekt auf einen proportionalen Ausgabenanstieg zu beschränken, um die langfristige Finanzierbarkeit der KVG-Leistungen zu sichern. Ausserdem kann der relative Preiseffekt einzig auf den eher schwer zu beeinflussenden Baumoleffekt reduziert werden. Somit ist die Teuerung in der Gesundheit ohne Langzeitpflege um 25 Prozentpunkte geringer als im Referenzscenario. Die Reduktion von Einkommens- und Preiseffekt bedeutet, dass Ineffizienzen wie eine Ausweitung medizinisch nicht notwendiger Leistungen oder überhöhte Tarifabschlüsse verringert werden können. Der Pflegebereich der OKP untersteht annahmegemäss nicht der Zielvorgabe.

Da die Ineffizienzen in der OKP relativ gross sind, wird neben dem Referenzscenario ein weiteres *Szenario «Kostendruck»* herangezogen. In diesem Szenario wird ein stärkeres Mass an Ineffizienzen im Bereich Gesundheit ohne Langzeitpflege unterstellt (Einkommenselastizität von 1,4). Durch ein höheres Ausmass von medizinisch nicht begründbaren Mengenausweitungen und überteuerter Tarife ist der Druck auf die Gesundheitsausgaben noch stärker als im Referenzscenario.

AUSGABEN VON STAAT UND OKP IM VERGLEICH ZUM REFERENZSCENARIO

	Quote 2017	Quote Referenz 2035	Differenz zu Zielvorgabe	Differenz zu Kostendruck	Quote Referenz 2050	Differenz zu Zielvorgabe	Differenz zu Kostendruck
in % des BIP							
KVG-Ausgaben¹	6,6	7,7	-0,4	+0,3	8,8	-0,8	+0,7
<i>Finanzierungsträger</i>							
Staat ²	2,2	2,7	-0,2	+0,1	3,0	-0,3	+0,2
Bund	0,4	0,5	-0,0	+0,0	0,5	-0,0	+0,0
Kantone	1,8	2,2	-0,1	+0,1	2,5	-0,3	+0,2
OKP (ohne IPV)	4,4	5,0	-0,2	+0,2	5,7	-0,5	+0,4
OKP (ohne Kobe; ohne IPV)	3,7	4,3	-0,2	+0,1	4,9	-0,4	+0,4
Kostenbeteiligung priv. Haushalte OKP (Kobe)	0,7	0,8	-0,0	+0,0	0,9	-0,1	+0,1

1 Ausgaben, die dem Staat, der OKP und den privaten Haushalten aufgrund des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) entstehen; approximiert.

2 Staatliche Ausgaben aufgrund des KVG, d.h. Kofinanzierung der Fallpauschalen für Spitäler und individuelle Prämienverbilligung (IPV); approximiert. Für Gemeinden und Sozialversicherungen entstehen keine Ausgaben gemäss KVG.

Ergebnisse für die Finanzierungsträger

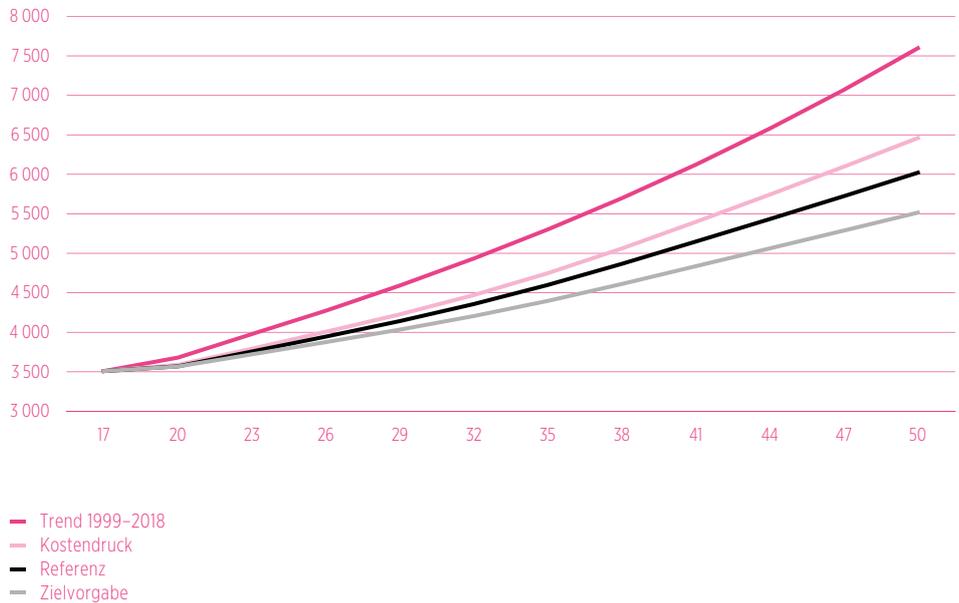
Eine Zielvorgabe für die OKP betrifft sämtliche KVG-Leistungen. Die OKP (ohne IPV) finanziert derzeit 66 Prozent und die öffentlichen Haushalte 34 Prozent der KVG-Ausgaben. Beide Finanzierungsträger können unter einer Zielvorgabe substanzielle Einsparungen realisieren (vgl. Tabelle «Ausgaben im Vergleich zum Referenzscenario»).

Im *Szenario «Zielvorgabe»* fällt der Anstieg zwischen 2017 bis 2050 um 0,8 Prozentpunkte tiefer als im Referenzscenario aus. Zu Preisen von 2017 bedeutet dies eine Zunahme von 44,7 Milliarden auf 87,6 Milliarden statt auf 96,2 Milliarden. Dies entspricht Einsparungen in Höhe von 8,6 Milliarden, oder neun Prozent der Ausgaben im Jahr 2050. Auf die Kantone entfällt eine Ersparnis von rund 0,3 Prozent des BIP bzw. 2,8 Milliarden. Zudem kann der Bund aufgrund der IPV geringfügige Ersparnisse von 0,5 Milliarden (0,04 % des BIP) realisieren. Bei der OKP (ohne IPV) reduzieren sich die Ausgaben um 5,3 Milliarden (0,5 % des BIP).

Ist das Gesundheitswesen durch ein höheres Mass an Ineffizienzen als im Referenzscenario gekennzeichnet (*Szenario «Kostendruck»*), liegen die KVG-Ausgaben im Jahr 2050 um 0,7 Prozent des BIP oder um teuerungsbereinigt 7,3 Milliarden höher. Dies entspricht 7 Prozent der Ausgaben im Jahr 2050. Der Staat und die OKP sind entsprechend ihrer Anteile an den KVG-Ausgaben (34 % und 66 %) davon betroffen.

ENTWICKLUNG DER TEUERUNGSBEREINIGTEN OKP-NETTOAUSGABEN PRO VERSICHERTE/N (OHNE KOSTENBETEILIGUNG PRIVATER HAUSHALTE, MIT IPV) UNTER EINER ZIELVORGABE 2017–2050

in Fr.



Quellen: EFV, BAG, BFS

Der Vergleich mit dem Szenario «Kostendruck» zeigt, dass bei einem hohen Ausmass an Ineffizienzen eine Zielvorgabe besonders wirksam ist. So können mit einer Zielvorgabe 1,5 Prozent des BIP im Jahr 2050 eingespart werden. Dies entspricht teuerungsbereinigt einem Betrag von 15,9 Milliarden bzw. 15 Prozent der Ausgaben im Szenario «Kostendruck» im Jahr 2050. Die Kantone sparen 5,1 Milliarden (0,5 % des BIP) ein, der Bund 0,8 Milliarden (0,1 % des BIP). Über die Hälfte des eingesparten Betrags, 10 Milliarden (0,9 % des BIP) kommt der OKP (ohne IPV) zugute.

Ergebnisse für die Versicherten

Aus Sicht der OKP-Versicherten ist die zukünftige Prämienentwicklung der OKP bedeutsam. Dafür eignet sich die Betrachtung der Nettoausgaben pro Versicherte/n, welche langfristig der mittleren Prämie entspricht wie sie das Bundesamt für Gesundheit ausweist. Im Basisjahr 2017 lagen die Nettoausgaben pro Versicherten mit 3500 Franken nahe der mittleren Prämie von 3600 Franken.

Mit einer Zielvorgabe kann gegenüber dem Referenzszenario die Ausgabendynamik um jährlich 0,3 Prozentpunkte gebremst und ein durchschnittliches jährliches Wachstum von teuerungsbereinigt 1,5 Prozent erreicht werden. Im Vergleich zum Referenzszenario resultiert daraus im Jahr 2050 eine Einsparung von 500 Franken (vgl. Grafik «Entwicklung der teuerungsbereinigten OKP-Nettoausgaben pro Versicherte/n»). Damit können OKP-Versicherte unter einer Zielvorgabe eine Monatsprämie einsparen. Gegenüber dem Kostendruckscenario verdoppeln sich die Einsparungen im Jahr 2050 auf fast 1000 Franken und damit auf zwei Monatsprämien pro OKP-Versicherte/n. Der Ausgabenanstieg verlangsamt sich um 0,5 Prozentpunkte jährlich.

Noch grösser ist der Kostendämpfungseffekt der Zielvorgabe, wenn unterstellt wird, dass die OKP-Nettokosten pro Versicherte/n wie im Zeitraum von 1999 bis 2018 mit durchschnittlich 2,5 Prozent jährlich wachsen (Szenario «Trend 1999–2018»). Das Ausgabenwachstum kann dann im jährlichen Durchschnitt um ein Prozentpunkt durch eine Zielvorgabe gedämpft werden. Unter einer Zielvorgabe beträgt die Ersparnis pro Versicherte/n im Jahr 2050 dann 2100 Franken. Dies entspricht 3,3 Monatsprämien pro OKP-Versicherte/n.

Eine Zielvorgabe ist umso wirksamer, je grösser die Ineffizienzen im System sind. So kann das inflationsbereinigte Prämienwachstum der OKP gemäss den Projektionen gegenüber der bisherigen Entwicklung von 2,5 Prozent pro Jahr auf 1,5 Prozent pro Jahr gesenkt werden. Neben der OKP kommt die Zielvorgabe primär den kantonalen Finanzen zugute. Auch der Bund wird entlastet. Eine Zielvorgabe reduziert die Fiskallücke des Staates um 22 Prozent von 0,9 Prozent des BIP auf 0,7 Prozent des BIP.

FAZIT

Im Gesundheitswesen ist neben den öffentlichen Haushalten auch die OKP stark vom weiterhin anhaltenden Ausgabendruck betroffen. Massnahmen für eine Verbesserung des Gesundheitszustands der Bevölkerung und die Reduktion von Ineffizienzen, wie Fehlanreizen der Gesundheitsakteure, sind wichtige Stellschrauben für eine Kostendämpfung. Eine Zielvorgabe für das Wachstum der OKP-Ausgaben kann durch Reduktion von Ineffizienzen den Prämienanstieg in der OKP spürbar verlangsamen. Zugleich würde eine Zielvorgabe wesentlich zur Entlastung der Haushalte von Kantonen und Bund beitragen.