



Bundesrat verabschiedet Postulatsbericht zu Ausgabenbindungen

Bern, 01.05.2024 - Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 1. Mai 2024 den Postulatsbericht zum langfristigen Management und zur Flexibilisierung der gebundenen Ausgaben verabschiedet. Darin legt er die Entwicklung sowie die Kostentreiber der stark gebundenen Ausgaben dar und zeigt Möglichkeiten, wie die Flexibilität bei der Budgetierung der gebundenen Ausgaben erhöht werden könnte.

Rund zwei Drittel der Bundesausgaben sind stark gebunden und somit kurzfristig nicht steuerbar. Ihr Umfang wird durch die Verfassung, Gesetze oder exogene Faktoren wie die Zinsentwicklung bestimmt. Dies gewährt den Empfängern (z.B. Kantone, Sozialversicherungen, Verkehrsfonds) eine höhere Sicherheit, schränkt im Gegenzug aber den Entscheidungsspielraum des Parlaments ein. Der Anteil stark gebundener Ausgaben hat sich in den vergangenen zehn Jahren um rund 10 Prozentpunkte auf 65 Prozent erhöht. Dies ist vor allem auf die hohe Wachstumsdynamik im Bereich der sozialen Wohlfahrt zurückzuführen, namentlich auf die Bundesbeiträge an die AHV, an die Ergänzungsleistungen sowie an die Prämienverbilligung. Weil diese Bereiche schneller wachsen als die Einnahmen, verdrängen sie andere Ausgaben. Die Möglichkeiten von Bundesrat und Parlament zur Budgetgestaltung werden zunehmend eingeschränkt.

Der Bundesrat wurde mit zwei Postulaten zu einer Analyse der gebundenen Ausgaben aufgefordert: 21.4337 «Langfristiges Management der gebundenen Ausgaben» sowie 23.3605 «Einfacherer Haushaltsausgleich durch die Flexibilisierung gebundener Ausgaben». In seinem Bericht in Erfüllung der beiden Vorstösse nennt der Bundesrat drei Möglichkeiten, den Handlungsspielraum wieder zu erhöhen:

- **Vermeidung neuer Ausgabenbindungen**

Bevor Reformen bei bestehenden Subventionen angegangen werden, gilt es, die Schaffung neuer Ausgabenbindungen zu vermeiden. So liegen dem Parlament bzw. dem Volk aktuell gleich mehrere Vorlagen zum Beschluss vor, die neue gebundene Ausgaben vorsehen (z.B. Prämien-Entlastungs-Initiative, Vorlage zur

familienergänzenden Kinderbetreuung, Erhöhung indirekte Presseförderung). Auch die 13. AHV-Rente führt zu höheren gebundenen Ausgaben.

- **Die Umsetzung struktureller Reformen bei gebundenen Ausgaben mit starkem Wachstum**

Um das Wachstum bei den gebundenen Ausgaben zu bremsen, braucht es strukturelle Reformen. Angesichts der Milliardendefizite in der Finanzplanung hat der Bundesrat im Januar 2024 entschieden, eine Aufgaben- und Subventionsüberprüfung durchzuführen, und im März 2024 eine externe Expertengruppe eingesetzt; die gebundenen Aufgabenbereiche sollen hier einen grossen Beitrag leisten müssen. Der Bundesrat wird zudem gemäss Auftrag des Parlaments bis 2026 eine weitere AHV-Reform vorlegen.

- **Flexibilisierung bestehender Ausgabenbindungen**

Mit der Flexibilisierung ist eine Aufweichung der starren Ausgabenbindungen gemeint. Rechtliche Bestimmungen könnten so formuliert werden, dass vorübergehend auch Kürzungen bei den stark gebundenen Ausgaben möglich sind. Flexibilisierungen schaffen kurzfristig mehr Handlungsoptionen, lösen aber keine strukturellen Probleme.

Adresse für Rückfragen

Philipp Rohr, Kommunikation Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Tel. +41 58 465 16 06, kommunikation@efv.admin.ch

Dokumente

 [Postulatsbericht «Langfristiges Management und Flexibilisierung der stark gebundenen Ausgaben» \(PDF, 782 kB\)](#)

Herausgeber

Der Bundesrat
<https://www.admin.ch/gov/de/start.html>

Eidg. Finanzverwaltung
<http://www.efv.admin.ch>



Bern, den 1. Mai 2024

Langfristiges Management und Flexibilisierung der stark gebundenen Ausgaben

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Postulate
21.4337 der FK-N vom 22.10.2021 und
23.3605 Ettlín Erich vom 1.6.2023

Zusammenfassung

Die stark gebundenen Ausgaben können im Rahmen der jährlichen Budgetierung und Budgetberatung nicht gesenkt werden, da sie durch Verfassung, Gesetze, internationales Recht oder exogene Faktoren bestimmt sind. Im Bundeshaushalt nimmt der Anteil der stark gebundenen Ausgaben aufgrund neuer Ausgabenbindungen sowie eines überdurchschnittlichen Wachstums im Bereich der sozialen Wohlfahrt stetig zu. Im Voranschlag 2024 belaufen sich die stark gebundenen Ausgaben auf 65 Prozent. Dieser hohe Anteil schränkt den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Entscheidungsträger ein. Im vorliegenden Bericht wird einerseits die Entwicklung der stark gebundenen Ausgaben dargelegt. Andererseits wird aufgezeigt, wie die Flexibilität bei den stark gebundenen Ausgaben im Rahmen der Budgetierung erhöht werden könnte, ohne diese Ausgaben strukturell zu senken. Auf die Erhöhung bestehender oder Schaffung neuer Ausgabenbindungen soll in Zukunft möglichst verzichtet werden. Sind sie dennoch erforderlich, kommt es auf ihre Ausgestaltung an. Erstens sollten sie flexibel definiert sein, so dass sie vorübergehend gekürzt werden können. Zweitens sollten sie so konzipiert werden, dass sie nicht stärker wachsen als ihre Finanzierungsbasis. Betreffend mögliche Massnahmen, mit denen dafür gesorgt werden könnte, dass die stark gebundenen Ausgaben nicht schneller wachsen als die Bundeseinnahmen, verweist der Bundesrat auf die von ihm beschlossene Aufgaben- und Subventionsüberprüfung¹, deren Ergebnisse nicht vorweggenommen werden sollen.

¹ www.efv.admin.ch > aktuell > Medienmitteilungen > Bundesrat setzt externe Expertengruppe zur Bereinigung des Bundeshaushalts ein

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Einnahmen- und Ausgabenbindung im Bundeshaushalt	5
3	Entwicklung der stark gebundenen Ausgaben	9
4	Stark gebundene Ausgaben mit hohem Wachstum	11
	4.1 Leistungen des Bundes an die AHV	11
	4.2 Ergänzungsleistungen	12
	4.3 Individuelle Prämienverbilligung	13
5	Flexibilisierungsmassnahmen zur temporären Reduktion stark gebundener Ausgaben	15
	5.1 Eignung der gebundenen Ausgaben für Flexibilisierung	15
	5.2 Flexibilisierungsmassnahmen	17
	5.2.1 Grundregel: Flexibilisierung	17
	5.2.2 Voraussetzungen und Rahmenbedingungen	17
	5.2.3 Verknüpfung mit Folgeaufträgen	20
	5.2.4 Rechtliche Umsetzung	20
6	Fazit	21

1 Ausgangslage

Am 1. März 2022 hat der Nationalrat das Postulat der Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) 21.4337² «Langfristiges Management der gebundenen Ausgaben» angenommen:

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die gebundenen Ausgaben des Bundes zu erstellen, in dem er insbesondere Folgendes darlegt:

- a. die Bereiche der gebundenen Ausgaben, die schneller wachsen als die Bundeseinnahmen;*
- b. mögliche Massnahmen, mit denen dafür gesorgt werden kann, dass die Ausgaben in diesen Bereichen nicht schneller wachsen als die Bundeseinnahmen, und die finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen auf Bund und Kantone einerseits sowie Wirtschaft und Gesellschaft andererseits;*
- c. die Rechtsbestimmungen, die zum Ergreifen dieser Massnahmen geändert werden müssten.*

Diesem Postulatsbericht ging eine längere Diskussion über die Höhe der gebundenen Ausgaben voraus. 2017 hat die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) auf Wunsch der Finanzkommission des Nationalrates einen Bericht³ zu den gebundenen Ausgaben publiziert. Mit der Motion 17.3259⁴ forderte das Parlament den Bundesrat in der Folge auf, ihm Vorlagen zu unterbreiten, wie der Anteil gebundener Ausgaben um 5 bis 10 Prozent reduziert werden könnte. In seiner Stellungnahme zur Motion und in seinem Bericht⁵ zu den Motionen und Postulaten der eidgenössischen Räte im Jahr 2020 hat der Bundesrat das Parlament informiert, dass eine Reduktion der gebundenen Ausgaben in diesem Umfang kurzfristig nicht realisierbar ist und die Erfüllung der Motion in einem längerfristigen Zeitraum angestrebt wird. Daraufhin hat die Finanzkommission des Nationalrates das EFD beauftragt, den Bericht zu den gebundenen Ausgaben aus dem Jahr 2017 zu aktualisieren, um die Diskussion zu den gebundenen Ausgaben auf einer aktuellen Zahlenbasis fortführen zu können. Die aktualisierte Fassung des Berichts⁶ zu den gebundenen Ausgaben gab im Oktober 2021 schliesslich den Anstoss für das Kommissionspostulat 21.4337. Am 11. September 2023 nahm der Ständerat ein weiteres Postulat 23.3605⁷ «Einfacherer Haushaltsausgleich durch die Flexibilisierung gebundener Ausgaben» von Erich Ettlin zu diesem Thema an:

Der Bundesrat wird beauftragt, die rechtlichen Möglichkeiten zur Flexibilisierung gebundener Aufgaben zu prüfen und die Vor- und Nachteile darzustellen.

Beide Postulate sollen mit diesem Bericht erfüllt werden. In den Kapiteln zwei und drei wird in die Thematik eingeführt und die stark gebundenen Ausgaben mit hoher Wachstumsdynamik werden identifiziert. Kapitel vier beschreibt die stark gebundenen Ausgaben mit höherem Wachstum als die Bundeseinnahmen. In Kapitel fünf werden

² www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 21.4337

³ www.efv.admin.ch > Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Haushaltssteuerung

⁴ www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 17.3259

⁵ www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Bericht Motionen und Postulate > Archiv – Bericht Motionen und Postulate

⁶ www.efv.admin.ch > Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Haushaltssteuerung

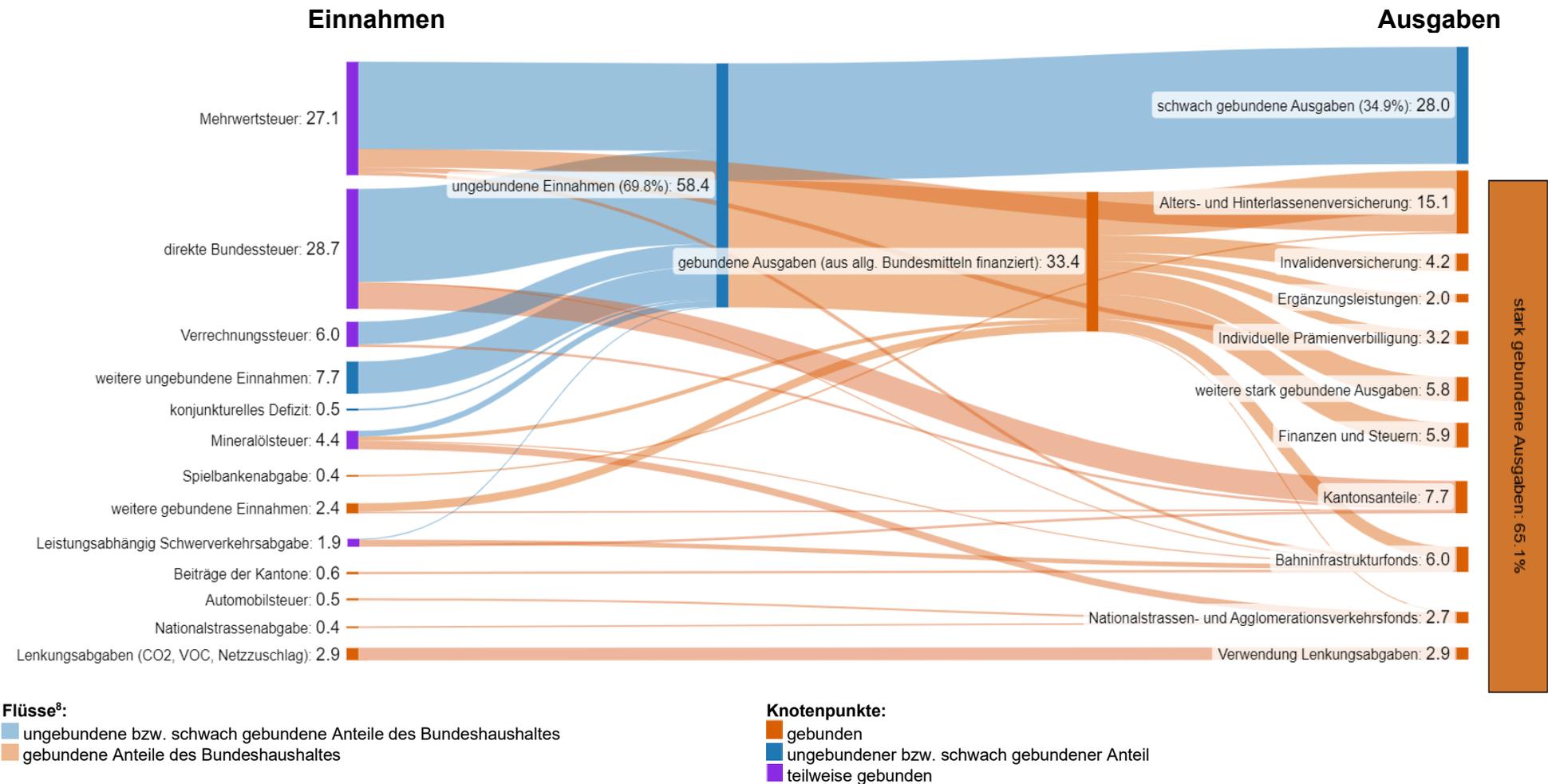
⁷ www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 23.3605

Langfristiges Management und Flexibilisierung der stark gebundenen Ausgaben

schliesslich die rechtlichen Möglichkeiten zur Flexibilisierung gebundener Ausgaben dargelegt. Zu möglichen Massnahmen zur Reduktion des Wachstums der entsprechenden gebundenen Ausgaben verweist der Bundesrat auf die im Januar 2024 beschlossene Aufgaben- und Subventionsüberprüfung.

2 Einnahmen- und Ausgabenbindung im Bundeshaushalt

Zahlenbasis: Voranschlag 2024, ohne ausserordentliche Ausgaben, Beträge in Mrd. CHF



⁸ Es werden nur Flüsse > 100 Mio. dargestellt

Die Budgethoheit über den Bundeshaushalt liegt beim Parlament. Allerdings ist das Parlament bei der Budgetberatung nicht völlig frei in der Verwendung der Mittel. So schreiben Verfassung und Gesetz den Verwendungszweck von rund 30 Prozent der Einnahmen vor. Einnahmenbindungen helfen, Abgabenerhöhungen mehrheitsfähig zu machen, weil der Grund der Steuererhöhung sichtbar wird. Allerdings bergen sie die Gefahr eines ineffizienten Mitteleinsatzes, wenn Einnahmen- und Ausgabenentwicklung auseinanderfallen und beispielsweise Mittel in Fonds angehäuft werden und nicht für andere Aufgaben zur Verfügung stehen. Auf der Ausgabenseite wird die Höhe der Ausgaben sogar zu rund 65 Prozent durch Verfassung, Gesetz, internationales Recht oder exogene Faktoren (z. B. Zinsen, Asylgesuche) bestimmt. Der Umfang dieser so genannten stark gebundenen Ausgaben kann kurzfristig gar nicht und langfristig nur durch Änderungen der rechtlichen Bestimmungen angepasst werden. Dies gewährt den Empfängern (z.B. Kantone, Sozialversicherungen, Verkehrsfonds) eine höhere Sicherheit, schränkt im Gegenzug aber den Entscheidungsspielraum des Parlaments ein. Die Grafik «Einnahmen- und Ausgabenbindungen im Bundeshaushalt» auf Seite fünf verdeutlicht den hohen Anteil an gebundenen Mitteln (orange Flüsse) im Bundeshaushalt.

In der Grafik wird auch die Komplexität der Finanzierungsströme ersichtlich. Zweckgebundene Einnahmen im Umfang von rund 25 Milliarden (entspricht rund 30% der Einnahmen) finanzieren jeweils anteilig oder vollständig entsprechende Ausgaben. Dabei enthalten einige dieser Einnahmequellen (violett eingefärbt) sowohl gebundene als auch ungebundene Komponenten: Beispiele sind die Mehrwertsteuer oder die direkte Bundessteuer, von denen jeweils etwas mehr als 20 Prozent zweckgebunden sind und der Rest in den allgemeinen Bundeshaushalt fließt.

Zweckgebundene Einnahmen dienen insbesondere der (Teil-) Finanzierung der:

- **Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV):** Mehrwertsteuer, Tabaksteuer, Spirituosensteuer, Spielbankenabgabe (insges. 7 Mrd.)
- **Bahninfrastruktur:** Schwerverkehrsabgabe, Mehrwertsteuer, Mineralölsteuer, direkte Bundessteuer (insges. 3 Mrd.)
- **Nationalstrassen:** Mineralölsteuerzuschlag, Automobilsteuer, Nationalstrassenabgabe (insges. 2,6 Mrd.)
- **Individuellen Prämienverbilligung (IPV):** Mehrwertsteuer, Schwerverkehrsabgabe (insges. 1,1 Mrd.)
- **Kantone:** Einnahmenanteile der Direkten Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Spirituosensteuer, Schwerverkehrsabgabe, Wehrpflichtersatzabgabe, Mineralölsteuer (insges. 8 Mrd.)
- **Lenkungsabgaben oder Gebühren im Umwelt- und Energiebereich:** CO₂, VOC, Altlasten, Abwasser, Glas, Batterien (insges. 2,9 Mrd.)

Während gewisse zweckgebundene Einnahmen die Höhe der damit verbundenen Ausgaben bestimmen (Einnahmenanteile, Lenkungsabgaben und Durchlaufposten), leisten sie in anderen Bereichen lediglich einen Finanzierungsbeitrag ohne Einfluss auf die Höhe der Ausgabe (z.B. Tabaksteuer an AHV, Mehrwertsteuer MWST an IPV).

Mehr als die Hälfte der stark gebundenen Ausgaben (33 Mrd.) sowie fast die gesamten schwach gebundenen Ausgaben werden jedoch aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert (blaue Balken sowie Anteile der violetten Balken). Dies betrifft einen Grossteil der Ausgaben in den Bereichen der sozialen Wohlfahrt (AHV, IPV, Ergänzungsleistungen EL, Invalidenversicherung IV, Migration; 22 Mrd.) sowie die Finanzen und Steuern (Passivzinsen, Finanzausgleich; 5,9 Mrd.). Ebenfalls aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert werden beispielsweise Pflichtbeiträge an internationale Organisationen (0,6 Mrd.) sowie gebundene Ausgaben im Bildungs- (1,3 Mrd.) und Landwirtschaftsbereich (0,4 Mrd.).

Der Anteil der zweckgebundenen Einnahmen lag in den letzten 10 Jahren stabil bei rund 30 Prozent der Gesamteinnahmen. Zwar wurden auch auf der Einnahmeseite neue Zweckbindungen eingeführt oder bestehende Zweckbindungen erhöht (z.B. Integration Netzzuschlag in Bundeshaushalt, Erhöhung MWST zugunsten AHV, Zweckbindung der Automobilsteuer für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds NAF, Erhöhung Kantonsanteil durch Steuerreform und AHV-Finanzierung STAF), der Anteil der dem allgemeinen Bundeshaushalt frei zur Verfügung stehenden Mittel hat sich dadurch aber nicht wesentlich verringert. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Anteil der ungebundenen Einnahmen in den vergangenen Jahren eine stärkere Wachstumsdynamik aufwies als diverse zweckgebundene Einnahmen (Schwerverkehrsabgabe, Mineralölsteuer, Tabaksteuer). Zudem wurden für neue Zweckbindungen häufig auch die dafür nötigen Mehreinnahmen beschlossen und nur in wenigen Fällen bestehende freie Bundeseinnahmen zweckgebunden. Demgegenüber ist der Anteil der stark gebundenen Ausgaben in den letzten 10 Jahren von 55 Prozent auf 65 Prozent stark angestiegen. Grund dafür sind neue Ausgabenbindungen (u.a. Bahninfrastrukturfonds BIF, NAF, Zusatzfinanzierungen AHV, Kantonsanteil Direkte Bundessteuer) sowie der Verdrängungseffekt von stark wachsenden Ausgaben im Sozialversicherungsbereich (AHV, IPV). Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte sind daher bei der kurzfristigen Budgetgestaltung zunehmend eingeschränkt. Bei der Budgetberatung können jeweils lediglich bei den schwach gebundenen Ausgaben Kürzungen vorgenommen werden. Zu den schwach gebundenen Ausgaben gehören die mehrjährigen Finanzbeschlüsse in den Bereichen Bildung und Forschung, Armee, Internationale Zusammenarbeit, Landwirtschaft, regionaler Personenverkehr, Umwelt, Kultur und Standortförderung. Diese Bereiche machen rund zwei Drittel der schwach gebundenen Ausgaben aus (~20Mrd.). Der Rest entfällt hauptsächlich auf die Eigenausgaben des Bundes (Personal-, Sach- und Betriebsausgaben sowie Investitionen). Wenn stark gebundene Ausgaben stärker wachsen als die Einnahmen, haben sie das Potenzial, schwach gebundene Ausgaben zu verdrängen, die ebenfalls wichtig für das Wachstum und die Wohlfahrt des Landes sind.

Die Wachstumsdynamik einer stark gebundenen Ausgabe entscheidet über ihr Verdrängungspotenzial. Stark gebundene Ausgaben, die einer zweckgebundenen Einnahme entsprechen, sind aus finanzpolitischer Sicht weniger problematisch, da sie per Definition nicht stärker wachsen als die Einnahmen. Von ihnen geht kein Verdrängungseffekt aus, auch nicht bei konjunkturellen Schwankungen oder einem strukturellen Rückgang der jeweiligen Einnahmen. Ein reduziertes Wachstum bei teilweise oder ganz gebundenen Einnahmen führt daher nicht zu entsprechend grossen strukturellen Defiziten, da in diesem Fall «automatisch» auch die Ausgaben weniger stark wachsen. Beispiele dafür sind die Einnahmeanteile an die Kantone und Sozialversicherungen,

die Lenkungsabgaben sowie ein Grossteil der Einlagen in die Verkehrsfonds (vgl. Auflistung auf S. 5). Die Bemessung einer Ausgabe auf Basis von Bundeseinnahmen ist auch ohne direkte Zweckbindung möglich. So ist die Höhe des Bundesbeitrags an die IV an die Entwicklung der MWST-Einnahmen gekoppelt (Art. 78 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, IVG, SR 831.20). Obwohl aus finanzpolitischer Sicht weniger problematisch, sollten auch mit Einnahmen verknüpfte Ausgaben regelmässig überprüft werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich diese Ausgaben am tatsächlichen Bedarf und nicht an den verfügbaren Mitteln orientieren. Denn Zweckbindungen können dazu führen, dass infolge des garantierten Mittelflusses nicht nachgefragte Leistungen erbracht werden und/oder deren Erstellung nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt.

In Abgrenzung dazu existieren auch Ausgabenbindungen, welche nicht an die Entwicklung von Einnahmen gekoppelt sind. Dies betrifft den Grossteil der stark gebundenen Ausgaben im Bereich der sozialen Wohlfahrt. Diese Ausgabenbindungen stellen eine Herausforderung dar, wenn sie schneller wachsen als die Einnahmen des Bundes. Denn wächst eine Ausgabe stärker als die Bundeseinnahmen, müssen andere Ausgaben langsamer wachsen, damit die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden können. Daraus kann eine Verdrängung anderer Ausgaben resultieren. Ein Beispiel dafür sind die Ergänzungsleistungen. Bei diesen ist der Bundesbeitrag auf einen Anteil von $\frac{5}{8}$ der Ergänzungsleistungen festgelegt ($\frac{3}{8}$ werden von den Kantonen getragen). Auch die Bundesbeiträge an die AHV und die IPV sind nach einer solchen Logik definiert. Im folgenden Kapitel wird auf diese stark wachsenden und stark gebundenen Ausgaben näher eingegangen.

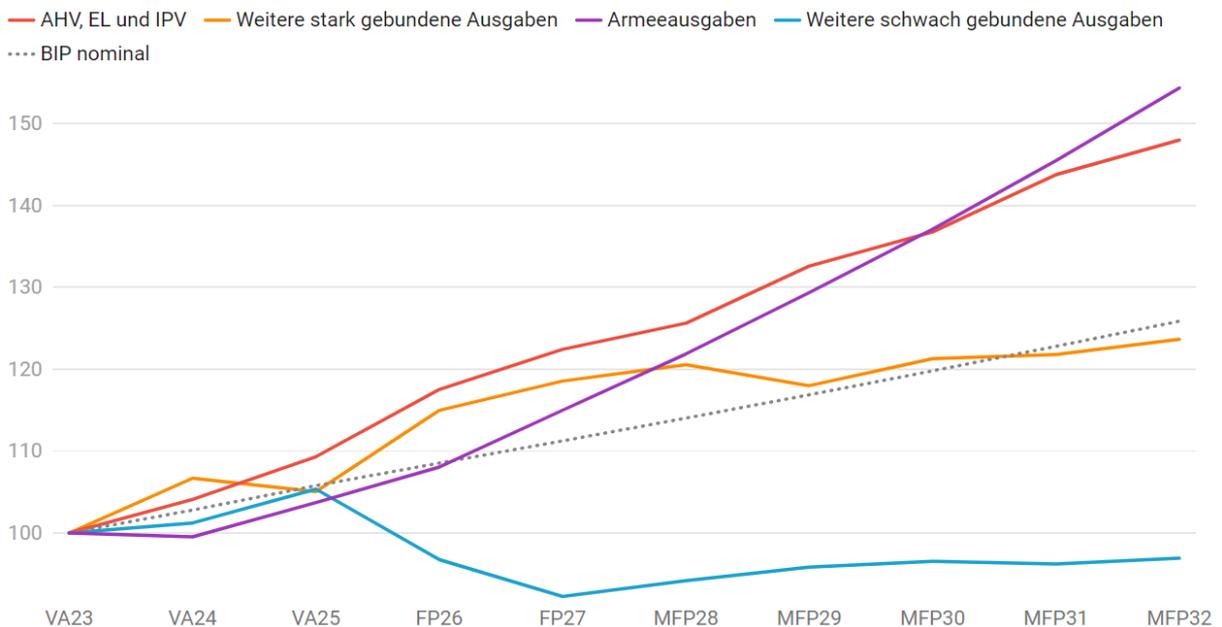
3 Entwicklung der stark gebundenen Ausgaben

Das Wachstum der stark gebundenen Ausgaben ist hoch. Im Vergleich zu den Einnahmen und den restlichen Ausgaben sind sie in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich gewachsen. Beschlüsse wie die Einführung bzw. Umsetzung von BIF, NAF, Netzzuschlag, STAF sowie das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz HFKG haben zu diesem Anstieg beigetragen. Mit diesen Beschlüssen wurden entweder schwach gebundene Ausgaben in stark gebundene umgewandelt oder bestehende stark gebundene Ausgaben mit oder ohne Gegenfinanzierung erhöht. Ab 2024 trägt zudem die Reformvorlage AHV 21 (Erhöhung der MWST zu Gunsten der AHV) zum Wachstum der gebundenen Ausgaben bei. Die Einführung der 13. AHV-Rente führt im 2026 zu zusätzlichen stark gebundenen Ausgaben von 875 Millionen, rasch ansteigend in den Folgejahren. Zudem liegen mehrere Vorlagen, welche gebundene Ausgaben vorsehen, dem Parlament oder Volk zum Beschluss vor (z.B. Prämien-Entlastungs-Initiative, Vorlage zur familienergänzenden Kinderbetreuung, Erhöhung indirekte Presseförderung). Der Anteil stark gebundener Ausgaben wird ohne gesetzgeberische Massnahmen auch in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Grund dafür ist vor allem die starke Wachstumsdynamik im Bereich der sozialen Wohlfahrt. Nebst den stark gebundenen Ausgaben wachsen auch die (schwach gebundenen) Armeeausgaben überdurchschnittlich. Dies ist auf den Beschluss des Parlaments zurückzuführen, die Armeeausgaben mittelfristig auf 1 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) zu erhöhen.

Die EFV hat im Rahmen des Legislaturfinanzplans 2025-2027⁹ Mittelfristperspektiven bis ins Jahr 2032 erstellt unter der Annahme unveränderter Politik. Aufgrund des hohen Wachstums der stark gebundenen Ausgaben und der Armeeausgaben sowie weniger stark wachsender Einnahmen drohen dem Haushalt Defizite im Umfang von bis zu 4 Milliarden – noch ohne die Auswirkungen der 13. AHV-Rente einzubeziehen. Sofern bis 2032 keine Reformen ergriffen werden, die den Anteil und die Wachstumsdynamik der stark gebundenen Ausgaben reduzieren oder flexibilisieren, müssten die strukturellen Defizite entweder durch Kürzungen bei den schwach gebundenen Ausgaben oder Steuererhöhungen bereinigt werden. Unter der Annahme unveränderter Politik (keine Steuererhöhungen, Defizite würden jeweils vollständig durch Kürzungen bei den schwach gebundenen Ausgaben kompensiert) stagnieren die schwach gebundenen Ausgaben in den nächsten Jahren weiter, obschon auch in diesen Bereichen Mittel für zukünftige Herausforderungen benötigt werden (z.B. Bildung und Forschung, Digitalisierung). Die Armeeausgaben sind grundsätzlich Teil der schwach gebundenen Ausgaben. Das Parlament hat in dem Bereich aber ein Wachstum beschlossen, welches deutlich über demjenigen der restlichen schwach gebundenen Ausgaben liegt. Aus diesem Grund wird die Wachstumsdynamik der Armeeausgaben in der Grafik separat dargestellt.

⁹ www.efv.admin.ch > Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan

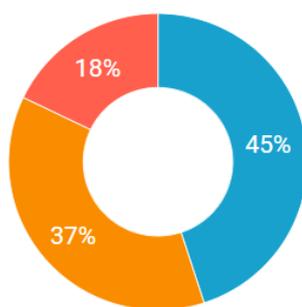
Entwicklungsdynamik der Ausgaben (indexiert)



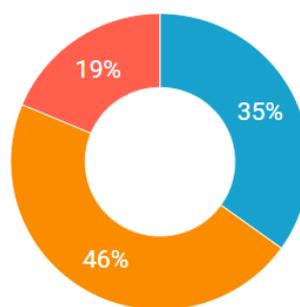
Unter der Annahme unveränderter Politik entsteht durch die unterschiedlichen Wachstumsdynamiken ein erheblicher Verdrängungseffekt. Der Anteil der schwach gebundenen Ausgaben an den ordentlichen Ausgaben des Bundes hat sich im Zeitraum von Voranschlag 2015 bis 2024 von 45 Prozent auf 35 Prozent reduziert und könnte bis 2032 auf 32 Prozent abnehmen.

Anteile der Ausgaben nach Gebundenheit

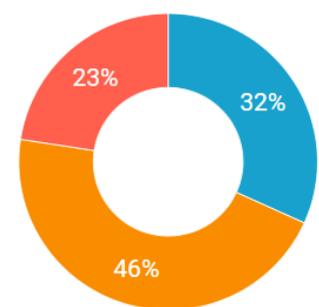
■ schwach gebundene Ausgaben ■ weitere stark gebundene Ausgaben ■ AHV, EL, IPV



2015 (Voranschlag)



2024 (Voranschlag)



2032 (Schätzung
Mittelfristperspektive)

Dieser Verdrängungseffekt rührt neben neuen Ausgabenbindungen vor allem von denjenigen stark gebundenen Ausgaben her, welche stärker wachsen als die Bundeseinnahmen. Das sind die Leistungen des Bundes an die AHV, die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie der Beitrag an die individuelle Prämienverbilligung. Machten diese Ausgaben im Voranschlag 2015 noch knapp 17,9 Prozent aus, belaufen sie sich im VA 2024 bereits auf 18,7 Prozent und könnten bis im 2032 auf 22,6 Prozent der defizitbereinigten ordentlichen Ausgaben zunehmen. Im nächsten Kapitel werden diese Ausgaben näher erläutert. Die IV weist eine deutlich tiefere Wachstumsdynamik auf als die genannten Ausgabeposten im Bereich der sozialen Wohlfahrt. Dies ist durch ihren

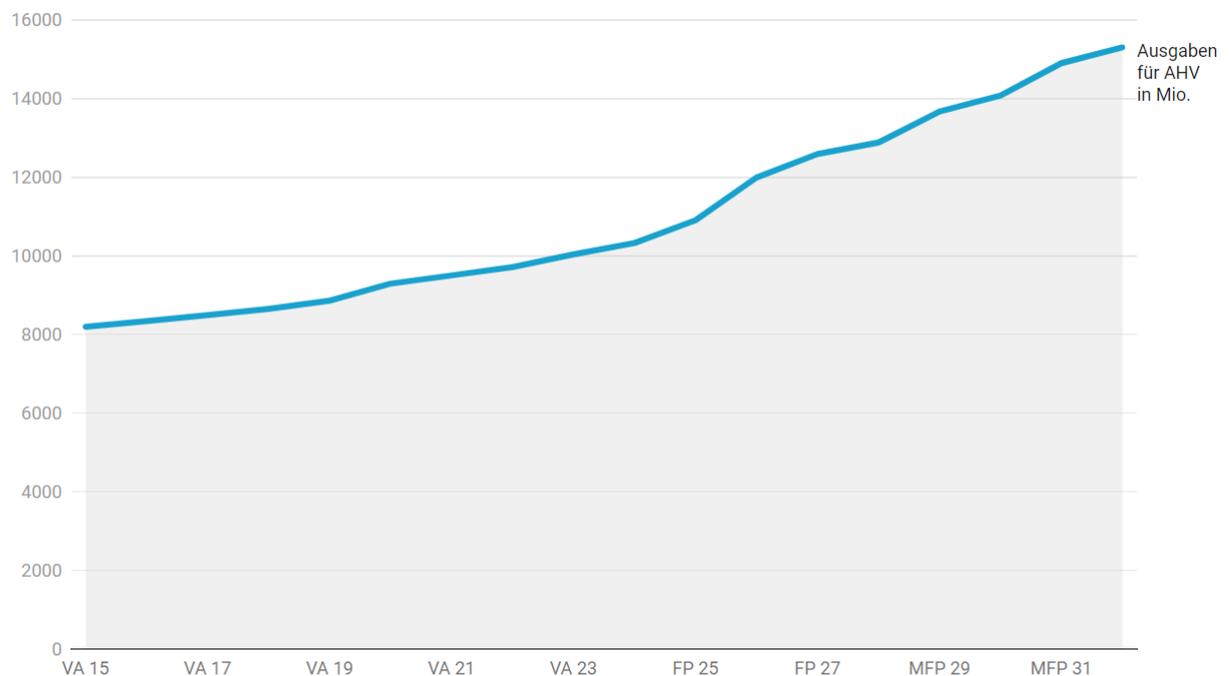
Finanzierungsmechanismus bedingt: Der Bundesbeitrag wurde an die Entwicklung der Einnahmen der Mehrwertsteuer gekoppelt.

4 Stark gebundene Ausgaben mit hohem Wachstum

Im Folgenden werden die stark gebundenen Ausgaben, deren Wachstum höher ist als das Wachstum der Bundeseinnahmen, detailliert aufgeführt. Die Ausgabenentwicklung wird grafisch dargestellt und die wichtigsten Kostentreiber werden identifiziert.

4.1 Leistungen des Bundes an die AHV

Ausgabenentwicklung AHV



Ausgabenentwicklung und Kostentreiber

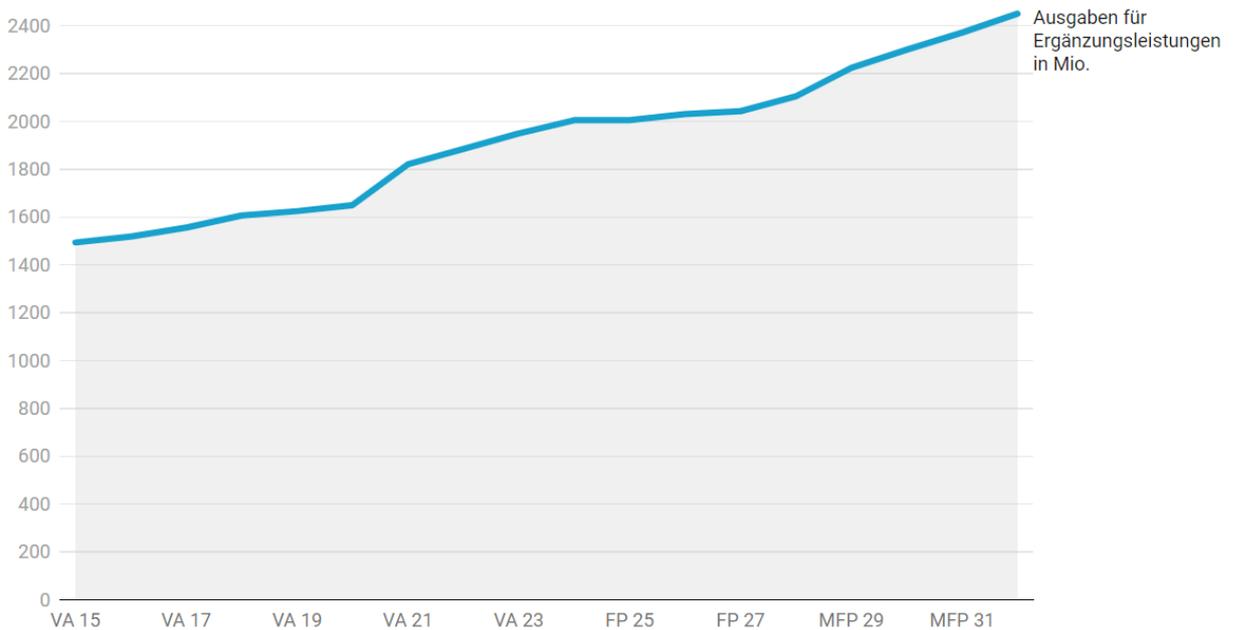
Gemäss Artikel 103 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) beläuft sich der Bundesbeitrag an die AHV seit 2020 auf 20,2 Prozent der jährlichen AHV-Ausgaben (vor STAF: 19,8 %), abzüglich des Beitrags des Bundes an die Hilfslosenentschädigung.

Mit dem erwarteten Anstieg der Versicherungsausgaben, der hauptsächlich auf die demografische Entwicklung sowie auf die Einführung der 13. AHV-Rente ab 2026 zurückzuführen ist, steigt der Beitrag des Bundes erheblich an. Im Jahr 2015 waren es noch 8 Milliarden, im Jahr 2024 wird ein Beitrag von 10,3 Milliarden erwartet und für das Jahr 2032 ein Beitrag von über 15 Milliarden. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum ab 2024 von 5 Prozent. Die erwarteten Bundeseinnahmen wachsen nicht annähernd in diesem Ausmass (erwartetes durchschnittliches nominelles BIP-Wachstum von 2,5 % p.a.) und werden das Ausgabenwachstum darum nicht vollständig decken können.

Die geplante Revision der Witwen- und Witwerrenten¹⁰ dürfte zu gewissen Einsparungen führen. Im Jahr 2036, wenn das neue System seine volle Wirkung entfaltet, könnten Einsparungen für den Bund in der Höhe von rund 160 Millionen erreicht werden. Bis 2030 ist zudem eine weitere Reform zur längerfristigen Stabilisierung der AHV nötig. Das Parlament hat den Bundesrat bereits 2021 beauftragt, ihm bis Ende 2026 eine Vorlage zur Stabilisierung der AHV für die Zeit von 2030 bis 2040 zu unterbreiten; darüber hinaus hat das Parlament die Motion 20.4078 «Netto-null-Ziel im Jahr 2050. Ein Nachhaltigkeitsziel auch für die AHV» überwiesen, gemäss der die AHV bis ins Jahr 2050 nachhaltig und generationengerecht finanziert sein muss. Da der Bund rund einen Fünftel der AHV-Ausgaben finanziert, wird die Entwicklung des Bundesbeitrags stark davon abhängen, in welchem Umfang die Reform leistungsseitige Massnahme beinhaltet (z.B. Erhöhung Rentenalter). Zudem hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Postulat 22.4551 «Nachhaltige Finanzierung der AHV durch eine Entflechtung vom Bundeshaushalt» angekündigt, dass er im Rahmen der nächsten Reformvorlage auch eine Entflechtung prüfen wird. Eine Entflechtung würde bedeuten, dass analog zum Bundesbeitrag an die IV der Bundesbeitrag an die AHV an die Mehrwertsteuerentwicklung gekoppelt würde statt wie heute an die effektiven Ausgaben der AHV. Sofern die Mehrwertsteuereinnahmen weniger stark steigen als die Ausgaben für die AHV, könnte der Anstieg der Bundesausgaben für die AHV dadurch gedämpft werden; zugleich müssten die Einnahmeverluste für die AHV einnahme- und/oder leistungsseitig kompensiert werden.

4.2 Ergänzungsleistungen

Ausgabenentwicklung Ergänzungsleistungen



¹⁰ <https://www.fedlex.admin.ch> > Vernehmlassungen > abgeschlossen

Ausgabenentwicklung und Kostentreiber

Im Zeitraum von 2024 bis 2032 wird mit einem Wachstum von 2,5 Prozent pro Jahr gerechnet.

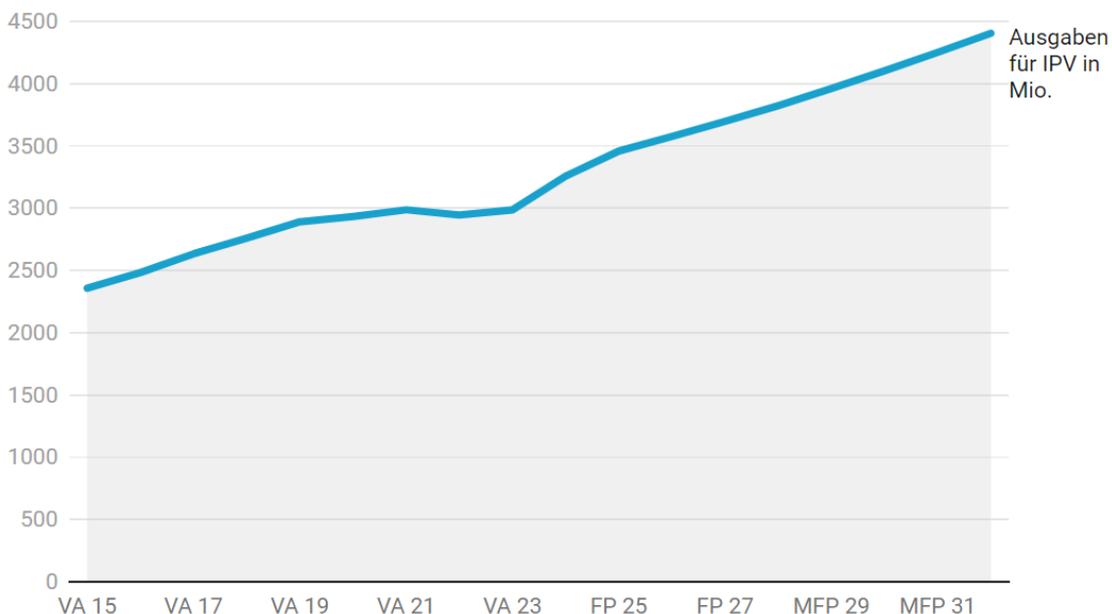
Gestützt auf Artikel 13 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) übernimmt der Bund 5/8 der Kosten der Ergänzungsleistungen im Bereich der Existenzsicherung, die Kantone tragen 3/8. Insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung und des Anstiegs der Kosten pro Bezügerin oder Bezüger ist beim Bund mit höheren Ausgaben für die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV zu rechnen: Lagen diese Ausgaben 2014 noch bei 1,4 Milliarden, so dürften sie 2024 auf nahezu 2 Milliarden sowie 2032 auf mehr als 2,4 Milliarden steigen. Dieser Anstieg ist vor allem auf die Entwicklung der Kosten für die Ergänzungsleistungen zur AHV zurückzuführen.

Die Reform der beruflichen Vorsorge (BBI 2023 785), über die das Volk 2024 abstimmen wird, soll die Situation von Personen mit tiefem Einkommen sowie von Teilzeiterwerbstätigen verbessern. Dadurch soll es zu weniger Inanspruchnahmen von Ergänzungsleistungen zur AHV kommen.

Eine Verbesserung der Absicherung im Alter und bei Invalidität könnte zudem die Reform der Ehegattenbesteuerung bringen, die das Parlament 2024 beraten wird, weil der Systemwechsel von der gemeinsamen zur individuellen Besteuerung von Ehepaaren die Anreize zur Erwerbstätigkeit von Zweitverdienenden stärkt.

4.3 Individuelle Prämienverbilligung

Ausgabenentwicklung individuelle Prämienverbilligung



Ausgabenentwicklung und Kostentreiber

Von 2024 bis 2032 wird mit einem durchschnittlichen Wachstum von 3,8 Prozent pro Jahr gerechnet. Betragen die budgetierten Ausgaben für die IPV im Jahr 2015 noch 2,4 Milliarden, so stiegen diese im Jahr 2024 bereits auf 3,3 Milliarden an. Im Jahr 2032 werden Ausgaben im Umfang von 4,4 Milliarden erwartet.

Die Ausgaben des Bundes für die Prämienverbilligung wachsen gleich stark wie die Gesamtausgaben der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Der Beitrag des Bundes an die Prämienverbilligungen der Kantone beträgt gemäss Artikel 66 Absatz 2 Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) 7,5 Prozent der OKP-Bruttokosten (dies entspricht den von den Versicherten bezahlten Prämien einschliesslich der von ihnen getragenen Kostenbeteiligung). Kostentreibende Faktoren sind die Alterung der Bevölkerung, der medizinische Fortschritt und die zunehmende Inanspruchnahme medizinischer Leistungen. Überdies führte der Trend von stationären hin zu ambulanten Behandlungen dazu, dass der Anteil der Kantone an den Gesundheitskosten tendenziell rückläufig war. Dies, weil die Kantone bisher an den Kosten für ambulante Behandlungen nicht beteiligt waren. Mit der vom Parlament beschlossenen einheitlichen Finanzierung von ambulanten und stationären Gesundheitsleistungen (EFAS) soll dieser strukturelle Effekt beseitigt werden, gegen die allerdings das Referendum ergriffen wurde.

Der Bundesrat hat zwei Kostendämpfungspakete sowie eine Vorlage zur Vorgabe von Kostenzielen verabschiedet. Das erste Paket wurde von den Eidgenössischen Räten in zwei Pakete (1a sowie 1b) aufgeteilt und verabschiedet (AS 2021 837, AS 2023 630). Beschlossen wurden unter anderem die Schaffung einer nationalen Tariforganisation im ambulanten Bereich, die Förderung von Pauschalen im ambulanten Bereich, eine Verpflichtung der Tarifpartner zur Überwachung der Kosten, ein Beschwerderecht für Organisationen der Versicherer in Bezug auf die kantonale Spitalplanung und die Präzisierung des Rechts der Apotheker, preisgünstige Arzneimittel abzugeben. Die entsprechenden Bestimmungen sind inzwischen in Kraft getreten. Verworfen wurde die Einführung eines Referenzpreissystems für patentabgelaufene Arzneimittel. Mit dem zweiten Massnahmenpaket soll insbesondere die koordinierte Versorgung gestärkt werden (BBI 2022 2428). Dieses Paket befindet sich derzeit in parlamentarischer Beratung.

Die Vorlage über die Einführung von Kostenzielen wurde von den eidgenössischen Räten als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für tiefere Prämien - Kostenbremse im Gesundheitswesen (Kostenbremse-Initiative)» verabschiedet, die im Juni 2024 zur Abstimmung gelangt. Im Gegensatz zum ursprünglichen Vorschlag des Bundesrats sieht der vom Parlament verabschiedete Erlass nicht vor, dass die Kantone im Fall eines Überschreitens der Kostenziele Massnahmen ergreifen müssen.

Die Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)», über die Volk und Stände ebenfalls im Juni 2024 abstimmen, würde eine Erhöhung des Bundesbeitrags an die Prämienverbilligungen um mehrere Milliarden pro Jahr nach sich ziehen (2030: zwischen 5,9 und 9 Mrd.)¹¹. Der ebenfalls verabschiedete Gegenvorschlag hätte keine Mehrbelastung des Bundes zur Folge.

¹¹ www.fedlex.admin.ch > Bundesblatt > Ausgaben des Bundesblattes > 2021 > Oktober > 188 > BBI 2021 2383

5 Flexibilisierungsmassnahmen zur temporären Reduktion stark gebundener Ausgaben

In diesem Kapitel werden Möglichkeiten dargestellt, die kurzfristig die Flexibilität bei den stark gebundenen Ausgaben im Rahmen der Budgetierung erhöhen könnten, ohne diese Ausgaben strukturell zu senken. Dies könnte insbesondere dazu beitragen, dass bei Kürzungen zur Einhaltung der Schuldenbremse im Voranschlag nicht ausschliesslich die schwach gebundenen Ausgaben herangezogen würden.

5.1 Eignung der gebundenen Ausgaben für Flexibilisierung

Die Tabelle auf der nachfolgenden Seite gibt einen Überblick über die wichtigsten stark gebundenen Ausgaben. Neben dem finanziellen Umfang und den rechtlichen Grundlagen¹² der stark gebundenen Ausgaben wird in der Tabelle auch angegeben, ob für eine Flexibilisierung der Ausgabenbindungen die Bundesverfassung per Volksabstimmung geändert werden müsste und wer die Erstempfänger der jeweiligen Ausgaben sind. Bei einer Flexibilisierung von Zahlungen an Direktempfänger oder an die Kantone ist zu beachten, dass bei Kürzungen das Risiko eines Leistungsabbaus bzw. einer Lastenabwälzung besteht. Im Gegensatz dazu sind vorübergehende Kürzungen bei Beiträgen an Fonds ohne Beeinträchtigung der aus den Fonds finanzierten Leistungen möglich, zumindest solange die Fonds über Reserven verfügen. Werden Fonds durch mehrere Akteure finanziert, ist darauf zu achten, dass einzelne Akteure durch die Kürzungen nicht übermässig belastet werden. Sind die Reserven des Fonds aber aufgebraucht, können auch Kürzungen von Fonds-Einlagen mit einem Leistungsabbau verbunden sein.

Bei einigen Ausgabenposten kommt eine Flexibilisierung aus inhaltlichen Gründen nicht in Frage, etwa bei Pflichtbeiträgen an internationale Organisationen, bei den Passivzinsen oder bei Ausgaben, die über streng zweckgebundene Einnahmen finanziert werden (Einnahme bestimmt direkt die Ausgabe, z.B. bei Lenkungsausgaben). Für die Flexibilisierung von Pflichtbeiträgen müssten Staatsverträge angepasst beziehungsweise gekündigt werden, eine Kürzung der Beiträge dürfte vermutlich zu einem Ausschluss der Schweiz aus den jeweiligen Organisationen führen. Passivzinsen sind exogen bedingt und somit nicht steuerbar. Bei streng zweckgebundenen Einnahmen ist eine Flexibilisierung nicht sinnvoll, da allfällige Kürzungen in späteren Jahren durch höhere Ausgaben kompensiert werden müssen. Bei den anderen Ausgaben ist eine Flexibilisierung grundsätzlich denkbar.

¹² Quelle Rechtsgrundlagen: www.fedlex.admin.ch

Langfristiges Management und Flexibilisierung der stark gebundenen Ausgaben

Ausgaben im Voranschlag 2024	Betrag (in Mio.)	Rechtliche Grundlage	Anpassung Bundesverfassung nötig	Erstempfänger
<i>Einlagen in Verkehrsfonds</i>				
BIF	5'908	Art. 87a Abs. 2 BV; BIFG	ja	Fonds
NAF	2'691	Art. 86 Abs. 1, 2 BV; NAFG	ja	Fonds
Pflichtbeiträge an internationale Organisationen	579	diverse		diverse
Passivzinsen	1'423	exogen		diverse
<i>Anteile Kantone und Sozialversicherung</i>				
Kantonsanteil Verrechnungssteuer	591	Art. 132 Abs. 2 BV	ja	Kantone
MWST-Prozent für AHV	4'441	Art. 130 Abs. 3 und 3 ^{ter} BV	ja	Fonds
Spielbanken-Abgabe für AHV	326	Art. 106 Abs. 2 BV	ja	Fonds
Kantonsanteil direkte Bundessteuer	6'076	Art. 128 Abs. 4 BV; Art. 96 DBG	nein ¹³	Kantone
Kantonsanteil SVAG	560	Art. 19 Abs. 1 SVAG		Kantone
Kantonsanteil Wehrpflichtersatzabgabe	34	Art. 45 Abs. 3 WPEG		Kantone
Lenkungsabgaben und Durchlaufposten (u.a. CO2-Abgabe, Netzzuschlag)	2'732	diverse		diverse
<i>Beiträge an Sozialversicherungen</i>				
AHV	10'327	Art. 103 AHVG		Fonds
IV	4'200	Art. 78 IVG		Fonds
Individuelle Prämienverbilligung	3'257	Art. 66 Abs. 2 KVG; Art. 130 Abs. 5 BV	ja	Kantone
Ergänzungsleistungen AHV und IV	2'005	Art. 13, 24 ELG		Kantone
Arbeitslosenversicherung	578	Art. 90 Bst. b, Art. 90a AVIG		Fonds
Familienzulagen Landwirtschaft	40	Art. 18 Abs. 4, 19, 19a FLG		Kantone
Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose	35	Art. 25 ÜLG		Kantone
Militärversicherung	151	Art. 59 Abs. 5 BV; Art. 82 MVG	ja	Militärversicherung
Migration (Globalpauschalen)	1'099	Art. 88 Abs. 2&3; Art. 89 AsylG		Kantone
Finanzausgleich	4'033	Art 4, Art. 9, Art. 19 FiLaG		Kantone
Grundbeiträge Hochschulen nach HFKG	1'322	Art. 50 HFKG		Kantone / Universitäten / Fachhochschulen
Zulagen Milchwirtschaft	387	Art. 38, 39 & 40 LwG		Milchverwerter
Medienförderung	50	Art. 16 Abs. 7 PG		Post

¹³ Verfassungsänderung nötig, wenn der Kantonsanteil auf unter 17% gesenkt würde.

5.2 Flexibilisierungsmassnahmen

5.2.1 Grundregel: Flexibilisierung

Zur Flexibilisierung gebundener Ausgaben braucht es zunächst Anpassungen in den jeweiligen Gesetzen. Die Gesetzesbestimmung zur Höhe der Ausgabe kann durch ein Hinzufügen von «in der Regel» oder «höchstens» aufgeweicht werden. Beispiele für eine solche Flexibilisierung finden sich bereits in Zusammenhang mit den Verkehrsfonds.

Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds («in der Regel»): In Artikel 86 Absatz 2 Buchstabe f der Bundesverfassung werden die Beiträge der Verbrauchssteuern auf den Treibstoffen flexibel geregelt:

Art. 86 Verwendung von Abgaben für Aufgaben und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr

² Dem Fonds werden die folgenden Mittel zugewiesen:

- f. **in der Regel** 10 Prozent des Reinertrags der Verbrauchssteuer auf allen Treibstoffen, ausser den Flugtreibstoffen, nach Artikel 131 Absatz 1 Buchstabe e.

Eine Flexibilisierung mit «in der Regel» würde auch eine Erhöhung des Betrages erlauben. Damit könnte beispielsweise auch eine Kompensation der Kürzung über die Zeit ermöglicht werden.

Bahninfrastrukturfonds («höchstens»): Artikel 87 a Absatz 2 Buchstabe a der Bundesverfassung regelt den Beitrag der Schwerverkehrsabgabe an den Bahninfrastrukturfonds wie folgt:

Art. 87a Eisenbahninfrastruktur

² Die Eisenbahninfrastruktur wird über einen Fonds finanziert. Dem Fonds werden folgende Mittel zugewiesen:

- a. **höchstens** zwei Drittel des Ertrags der Schwerverkehrsabgabe nach Artikel 85

Diese Formulierung lässt ausschliesslich Kürzungen zu.

5.2.2 Voraussetzungen und Rahmenbedingungen

Die beschriebenen Flexibilisierungen können grundsätzlich auf verschiedene stark gebundene Ausgaben angewendet werden. Da sie jedoch an keine Bedingungen geknüpft sind, würden sie diskretionäre Ausgabenkürzungen erlauben. Es handelt sich bei den stark gebundenen Ausgaben überwiegend um Transferausgaben (Sozialversicherungen, Verbundaufgaben mit Kantonen etc.); eine Kürzung dieser Beiträge ohne leistungsseitige Reformen führt zu Lastenabwälzungen auf die Sozialversicherungen und/oder die Kantone. Solche mögen in der Not begründbar sein, sind aber nicht dauerhaft haltbar. Um dem entgegenzuwirken, könnten die Flexibilisierungen an weitere Bedingungen geknüpft werden, welche das Ausmass der möglichen Kürzungen einschränken. Dies dürfte zu einer grösseren Akzeptanz und Planungssicherheit bei den Empfängern der Ausgaben beitragen. Die folgenden Elemente sind grundsätzlich einzeln oder kombiniert anwendbar. Die Aufzählung stellt keine Hierarchie dar:

- Bestimmter Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt

Langfristiges Management und Flexibilisierung der stark gebundenen Ausgaben

- Zeitliche Beschränkung der Kürzung
- Beschränkung des Umfangs möglicher Kürzungen
- Einführung von Ventilklauseln

Voraussetzung: Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt

In der Regel soll der Bund den gesetzlich definierten Bundesbeitrag leisten. Die Möglichkeit, von diesem Betrag abzuweichen, kann an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden. Beispielsweise könnte im Gesetz festgelegt werden, dass eine gebundene Ausgabe nur gekürzt werden darf,

- wenn im Finanzplan des Bundeshaushalts strukturelle Defizite von einem bestimmten Betrag (z.B. mindestens 1 Milliarde Franken) absehbar sind,
- wenn die schwach gebundenen Ausgaben im Vergleich zum letzten Finanzplan um mindestens 1 Prozent gekürzt worden sind, oder
- wenn keine anderen vertretbaren Sparmassnahmen möglich sind.

Es ist allerdings vergleichsweise schwierig, eine solche Voraussetzung griffig und rechtlich verbindlich zu definieren. Auch kann der Konsolidierungsbedarf stark schwanken.

Rahmenbedingung: Zeitliche Beschränkung der Kürzung

Eine zeitliche Beschränkung der Kürzung stellt sicher, dass das Ausgabenniveau nicht dauerhaft gesenkt wird und erhöht zudem den Druck, im gegebenen Zeitraum langfristige Massnahmen zur Bereinigung struktureller Defizite im Bundeshaushalt zu erarbeiten.

Die zeitliche Beschränkung kann in den bestehenden gesetzlichen Regelungen ergänzt werden. Ein entsprechender Gesetzesartikel könnte beispielsweise so formuliert sein:

¹ Der Bund beteiligt sich an xy mit einem Beitrag, welcher in der Regel 40 Prozent der Einnahmen von yz beträgt.

² Abweichungen von diesem Beitrag sind höchstens drei Jahre in Folge zulässig.

³ Wird vorübergehend ein reduzierter Beitrag entrichtet, so ist anschliessend für mindestens zwei Jahre der reguläre Beitrag zu leisten.

Rahmenbedingung: Beschränkung des Umfangs möglicher Kürzungen

Die genannten Flexibilisierungsbeispiele der Einlagen in die Verkehrsfonds sehen keine Begrenzung der Ausgabenkürzungen vor bzw. definieren keinen Mindestbetrag. In welchem Ausmass Kürzungen möglich sind, könnte jedoch im Gesetz festgelegt werden. Ein Gesetzesartikel könnte beispielsweise wie folgt flexibilisiert werden:

Der Bund beteiligt sich an xy mit einem Betrag, welcher in der Regel 40 Prozent, mindestens jedoch 35 Prozent der Einnahmen von yz beträgt.

Im Staatsbeitragsgesetz des Kantons Luzern (Art. 33 Abs. 1) findet sich alternativ ein Beispiel einer zentralen Regelung des Umfangs möglicher Beitragskürzungen.

§ 33 Kürzung von Staatsbeiträgen

^{1°}Damit sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben, kann der Kantonsrat [Parlament Luzern] in Gesetzen oder Dekreten festgelegte Beitragssätze mit Dekret bis zu 20 Prozent kürzen.

Problematisch bei einer zentralen Regelung ist die mangelnde Transparenz, da in den entsprechenden Gesetzesartikeln (Dekreten) nicht direkt ersichtlich ist, dass sie potenziell von einer Kürzung betroffen sein könnten. Aus Transparenzgründen ist demnach eine dezentrale Regelung vorzuziehen, auch wenn diese bei vielen betroffenen Gesetzen aufwändiger umzusetzen ist.

Ausnahmebestimmung: Einführung von Ventilklauseln

Durch die Einführung von Ventilklauseln können die Auswirkungen von Kürzungen der stark gebundenen Ausgaben in Grenzen gehalten werden. So kann beispielsweise sichergestellt werden, dass die Empfänger der Ausgaben trotz der Kürzungen ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommen können. Zudem ist eine Verschiebung der Schuldenlast nicht das Ziel.

Ein Beispiel für eine Ventilklausele findet sich in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Massnahmen zur finanziellen und administrativen Entlastung ab 2025.¹⁴

Art. 120b Beteiligung des Bundes in den Jahren 2025–2029

^{1°}Die Beteiligung des Bundes nach Artikel 90a Absatz 1 wird im Zeitraum von 2025 bis 2029 um insgesamt 1,25 Milliarden Franken gekürzt.

^{2°}Unterschreitet das Eigenkapital des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung einschliesslich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals am Jahresende 2,5 Milliarden Franken, so wird die Beteiligung des Bundes ab dem folgenden Jahr nicht mehr gekürzt.

¹⁴ www.fedlex.admin.ch > Bundesblatt > Ausgaben des Bundesblattes > 2024 > März > 49 > BBl 2024 558

Die Einführung von Ventilklauseln kann die Akzeptanz von Flexibilisierungen im Gesetz deutlich erhöhen. Die Ausgestaltung von Ventilklauseln ist im Einzelfall festzulegen.

Zusammenfassung

Flexibilisierungen können ohne oder mit einer oder auch mehreren zusätzlichen Bedingungen im Gesetz eingeführt werden. Eine fiktive, bereits bestehende gesetzliche Bestimmung könnte beispielsweise wie folgt flexibilisiert werden:

Der Bund beteiligt sich an xy mit einem Betrag, welcher in der Regel 40 Prozent der Einnahmen von yz beträgt.

Zur Einschränkung der möglichen Kürzungen und Abfederung von negativen Auswirkungen auf der Leistungsseite können verschiedene «Schutzelemente» ergänzt werden:

¹ *Der Bund beteiligt sich an xy mit einem Beitrag, welcher in der Regel 40 Prozent, mindestens jedoch 35 Prozent der Einnahmen von yz beträgt.*

² *Beiträge von weniger als 40 Prozent der Einnahmen von yz sind höchstens drei Jahre in Folge zulässig.*

³ *Wird vorübergehend ein reduzierter Beitrag entrichtet, so ist anschliessend für mindestens zwei Jahre der Regelbeitrag zu leisten.*

⁴ *Unterschreitet das Eigenkapital des Fonds von xy den Betrag von n Millionen Franken, so ist im Folgejahr wieder der Regelbeitrag zu entrichten.*

5.2.3 Verknüpfung mit Folgeaufträgen

Das Parlament will mit der Schaffung stark gebundener Ausgaben Sicherheit für die Empfängerinnen und Empfänger der Ausgabe schaffen. Vor diesem Hintergrund dürfte es in vielen Fällen angezeigt sein, die Kürzung einer stark gebundenen Ausgabe zu befristen und sie auch volumenmässig zu beschränken. Darüber hinaus kann geprüft werden, die Anwendung der Flexibilisierungsklausel mit einem Folgeauftrag zu kombinieren, damit die Kürzung möglichst einmalig bleibt. So könnte der Bundesrat im Falle einer Anwendung einer Flexibilisierungsklausel verpflichtet werden, innert einem Jahr eine Vernehmlassungsvorlage vorzulegen, die es erlaubt, allfällige strukturelle Defizite zu beseitigen.

5.2.4 Rechtliche Umsetzung

Mit einem Mantelerlass könnten mehrere ausgewählte Gesetzesartikel gleichzeitig flexibilisiert und bei Bedarf um Zusatzelemente ergänzt werden. Wichtig ist, dass die jeweils gewählte Regelung aus dem Baukastensystem auf die bestehende gesetzliche Regelung zugeschnitten wird. Alternativ könnte eine Flexibilisierung auch direkt bei ohnehin geplanten Reformen beziehungsweise anstehenden Gesetzesrevisionen

integriert werden. Die Schaffung einer zentralen Flexibilisierungsregelung zur Kürzung gebundener Ausgaben wie im Staatsbeitragsgesetz des Kantons Luzern erscheint demgegenüber aus Gründen der geringeren Transparenz und Spezifität für den Bund weniger geeignet.

Gestützt auf die Flexibilisierungsregeln in den einzelnen Gesetzesartikeln könnte der Bundesrat der Bundesversammlung künftig mit der Botschaft zum Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan die notwendigen Kürzungen der jeweiligen Beiträge unterbreiten. Das Parlament könnte diese im Rahmen der Budgetberatung übernehmen, verwerfen oder selbst Kürzungen bei den gebundenen Ausgaben vornehmen.

6 Fazit

Stark gebundene Ausgaben machen heute die Mehrheit der Bundesausgaben aus. Um den Anteil der stark gebundenen Ausgaben zu senken und somit den finanzpolitischen Spielraum von Bundesrat und Parlament zu erhöhen, ist eine Kombination von diversen Massnahmen denkbar:

Vermeidung neuer Ausgabenbindungen

Entscheidend für die Entwicklung des Anteils der stark gebundenen Ausgaben ist, dass auf die Schaffung neuer oder Erhöhung bestehender Ausgabenbindungen möglichst verzichtet wird. Sind sie dennoch erforderlich, kommt es auf ihre Ausgestaltung an. Einerseits sollten die Ausgabenbindungen flexibel definiert sein, so dass sie vorübergehend gekürzt werden können. Andererseits sollten sie so konzipiert sein, dass sie nicht stärker wachsen als ihre Finanzierungsbasis. Dies kann durch eine Kopplung des Ausgabenwachstums an die Entwicklung einer Einnahme (z.B. MWST) erreicht werden.

Strukturelle Reformen bei gebundenen Ausgaben mit starkem Wachstum

Um langfristig die Wachstumsdynamik der gebundenen Ausgaben zu dämpfen und das Finanzierungsproblem zu lösen, sind strukturelle Reformen nötig. Der Bundesrat hat im Januar 2024 entschieden, eine Aufgaben- und Subventionsüberprüfung durchzuführen, mit dem Ziel, den Bundeshaushalt strukturell zu bereinigen. Er wird zudem gemäss Auftrag des Parlaments bis 2026 eine weitere AHV-Reform vorschlagen.

Flexibilisierung bestehender Ausgabenbindungen

Bei bestehenden Ausgabenbindungen können Flexibilisierungen im Gesetz einen Beitrag dazu leisten, den Finanzhaushalt in herausfordernden Zeiten auszugleichen. Eine Flexibilisierung kann durch das Einfügen von «in der Regel» im Gesetzesartikel erreicht werden. Damit können bei der Budgetberatung sowohl Kürzungen bei den schwach gebundenen als auch bei den stark gebundenen Ausgaben vorgenommen werden, um strukturelle Defizite zu bereinigen. Flexibilisierungen erweitern kurzfristig die Handlungsoptionen, sind jedoch kein Mittel gegen strukturelle Probleme. Sie reduzieren die Ausgaben nicht nachhaltig, sondern verlagern die Lasten vorübergehend ausserhalb des Bundeshaushaltes.