



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

**Eidgenössische Finanzverwaltung EFV**

12. Januar 2017

---

# **Gebundene Ausgaben des Bundes**

## Inventar und Ansatzpunkte für Reformen

---

## Zusammenfassung

Der Anteil der stark gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes betrug bereits im Jahr 2015 gut 50 Prozent. Er wird vor allem aufgrund von zusätzlichen, durch das Parlament beschlossenen Ausgabenbindungen weiter zunehmen und dürfte im Jahr 2020 bei rund 64 Prozent zu liegen kommen. Der vorliegende Bericht ist eine Auslegeordnung über die stark gebundenen Ausgaben und enthält ein entsprechendes Inventar. Er soll als Grundlage für eine Diskussion über mögliche Reformen dienen und hat nicht den Anspruch, konkrete Reformprojekte anzustossen.

Stark gebundene Ausgaben schränken den finanzpolitischen Spielraum von Bundesrat und Parlament ein. Sie können im Rahmen von Sparprogrammen kurzfristig nicht gekürzt werden. Stark gebundene Ausgaben sind aus finanzpolitischer Sicht insbesondere dann problematisch, wenn sie schneller wachsen als die Einnahmen. Mit Einnahmen verknüpfte stark gebundene Ausgaben sind hingegen aus finanzpolitischer Sicht grundsätzlich weniger problematisch. Dennoch müssen sie regelmässig überprüft werden, denn Zweckbindungen wohnt prinzipiell das Risiko inne, dass die Ausgaben an die verfügbaren Mittel angepasst statt auf den effektiven Bedarf ausgerichtet werden (Risiko der Überproduktion).

Stark gebundene Ausgaben mit überdurchschnittlicher Wachstumsdynamik finden sich vor allem im Sozialbereich: Der Beitrag des Bundes an die AHV sowie die Beiträge an die Kantone im Bereich der Ergänzungsleistungen und der individuellen Prämienverbilligungen belaufen sich zusammen auf beinahe ein Fünftel der Gesamtausgaben des Bundes und sie wachsen auf absehbare Zeit schneller als die Einnahmen. Sie engen damit den Spielraum für andere Aufgaben ein. Sowohl bei der AHV als auch bei den Ergänzungsleistungen befinden sich Reformvorlagen in der parlamentarischen Beratung; vor deren Abschluss ist es kaum denkbar, neue Reformen anzustossen.

Eine Reduktion des Anteils der gebundenen Ausgaben kann in den seltensten Fällen allein über eine Flexibilisierung der verfassungsmässigen oder gesetzlichen Ausgabenbindungen erzielt werden (z.B.: „Der Bundesbeitrag beläuft sich auf *maximal* 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV; [...]“ statt „Der Bundesbeitrag beläuft sich auf 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV; [...]“). Solche Lösungen würden zwar kurzfristig den finanzpolitischen Spielraum des Bundes erhöhen, stehen aber im Widerspruch zu einer langfristig soliden Finanzierung der AHV (oder anderer Empfänger gebundener Ausgaben). Eine Reduktion des Anteils der gebundenen Ausgaben erfordert daher in erster Linie leistungsseitige Reformen (Leistungsabbau oder Aufgabenverzichte).

Näher zu prüfen sind hingegen in den nächsten Jahren Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen zwischen dem Bund und der AHV einerseits und dem Bund und den Kantonen andererseits. Im Fall der AHV würde eine (Teil-)Entflechtung die Notwendigkeit eines zweiten Reformpakets nach der Reform der Altersvorsorge 2020 beschleunigen. Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen zwischen Bund und Kantonen sollen grundsätzlich saldoneutral ausfallen. Dies kann nur bei einem umfassenden Reformansatz im Rahmen einer „NFA 2“ gewährleistet werden. Der Zeitbedarf für solche Reformen ist erheblich.

Kurz- und mittelfristig gilt es in erster Linie darauf zu achten, dass neue Ausgabenbindungen nach Möglichkeit vermieden werden. Unvermeidliche neue Ausgabenbindungen sollen so ausgestaltet werden, dass die Ausgaben nicht schneller wachsen als eine spezifische, in Verbindung mit der Ausgabe stehende Einnahme und dass sie bei Sparprogrammen vorübergehend gekürzt werden können. Werden zur Finanzierung neuer gebundener Ausgaben gleichzeitig zusätzliche Einnahmen beantragt, kann von der Schaffung befristeter Kür-

zungsmöglichkeiten abgesehen werden.

Der Bundesrat will im Jahr 2017 eine Diskussion über strukturelle Reformen und Aufgabeverzichte im gesamten Aufgabenspektrum des Bundes führen. Dabei wird er neben den stark gebundenen auch die schwach gebundenen Ausgaben in seine Überlegungen einbeziehen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage und Definitionen</b> .....	<b>6</b>
1.1 Auftrag .....	6
1.2 Definitionen .....	6
1.3 Bundeshaushalt nach Gebundenheitsgrad .....	7
1.3.1 Anteil der stark gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben .....	7
1.3.2 Verdrängungspotenzial der stark gebundenen Ausgaben .....	8
1.3.3 Finanzierung der stark gebundenen Ausgaben .....	9
1.3.4 Fristigkeit der Ausgabenbindungen .....	10
<b>2 Überblick über die wichtigsten gebundenen Ausgaben</b> .....	<b>11</b>
<b>3 Inventar der gebundenen Ausgaben</b> .....	<b>13</b>
3.1 Passivzinsen und Kapitalbeschaffungsaufwand .....	13
3.2 Finanzausgleich .....	14
3.3 Anteile der Kantone und Sozialversicherungen an Bundeseinnahmen, Debitorenverluste, Durchlaufposten .....	15
3.3.1 Anteile der Sozialversicherungen an der Mehrwertsteuer; Spielbankenabgabe .....	15
3.3.2 Kantonsanteile an DBST, VST, Wehrpflichtersatz und LSVA, Mineralölsteuer; Debitorenverluste auf Steuern und Abgaben .....	16
3.3.3 Verwendung CO <sub>2</sub> -Abgabe und VOC-Abgabe, Netzzuschlagsfonds .....	17
3.3.4 Unterbringungsbeiträge an verselbständigte Einheiten des Bundes .....	18
3.4 Beiträge an Sozialversicherungen .....	19
3.4.1 Beitrag an die AHV .....	19
3.4.2 Beitrag an die IV .....	20
3.4.3 Individuelle Prämienverbilligung .....	21
3.4.4 Ergänzungsleistungen .....	22
3.4.5 Beitrag an die Arbeitslosenversicherung .....	23
3.4.6 Militärversicherung .....	24
3.4.7 Familienzulagen Landwirtschaft .....	25
3.5 Globalpauschalen Migration .....	26
3.6 Einlagen in Verkehrsfonds .....	27
3.6.1 Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) .....	27
3.6.2 Einlage in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) .....	28
3.7 Pflichtbeiträge an internationale Organisationen und Beitrag an die Erweiterung der EU .....	29
3.7.1 Pflichtbeiträge an internationale Organisationen .....	29
3.7.2 Beitrag an die Erweiterung der EU .....	30

<b>3.8</b>	<b>Weitere stark gebundene Ausgaben <math>\geq</math> 50 Millionen.....</b>	<b>31</b>
3.8.1	Behörden und Gerichte .....	31
3.8.2	Zulagen Milchwirtschaft.....	32
3.8.3	Mieten und Pachten Liegenschaften .....	33
3.8.4	Indirekte Presseförderung .....	33

# 1 Ausgangslage und Definitionen

## 1.1 Auftrag

Der Vorsteher des EFD stellte anlässlich der Sitzung der Finanzkommission des Nationalrates von 10. und 11. Oktober 2016 in Aussicht, dass die EFV bis Ende März 2017 einen Bericht über die gebundenen Ausgaben erstellen werde.

## 1.2 Definitionen

Der Begriff „gebundene Ausgaben“ findet sich im Bundesrecht – anders als in den Rechtsordnungen vieler Kantone und Gemeinden – nicht. Entsprechend beschliesst das Parlament im Rahmen seiner Budgethoheit über sämtliche Ausgaben des Bundes. Bei der Ausübung der Budgethoheit sind die eidgenössischen Räte dennoch eingeschränkt: Ein erheblicher (und steigender) Teil der Ausgaben ist stark gebunden und kann daher im Voranschlag nicht oder kaum angepasst werden. Ausgaben können im Wesentlichen aus zwei Gründen stark gebunden sein:

- Die Ausgaben hängen weitgehend von exogenen Variablen ab. Das prägnanteste Beispiel sind die Passivzinsen: Sie werden fast ausschliesslich von der Höhe der Schuld und der Höhe der Zinsen bestimmt und lassen sich kurzfristig kaum verändern. Dem direkten Einflussbereich des Bundesrates und des Parlaments entzogen sind auch die Zahl der Asylgesuche, Debitorenverluste auf Bundeseinnahmen oder die demografische Entwicklung (Ausgaben der AHV).
- Der zweite wichtige Grund für Ausgabenbindungen sind Verfassungs- oder Gesetzesvorschriften, welche das Ausgabenniveau verbindlich vorschreiben. In diese Kategorie gehören die Anteile Dritter an Bundeseinnahmen inkl. Rückverteilung von Lenkungsabgaben, der Finanzausgleich, die Beiträge an Sozialversicherungen, weite Teile der Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) und in den künftigen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF). Diese Transfers können kurzfristig weder gekürzt, noch aufgestockt werden; dazu muss das Gesetz, in gewissen Fällen sogar die Verfassung, geändert werden. Auch Pflichtbeiträge an internationale Organisationen werden dieser Kategorie zugerechnet.

Gewisse Ausgaben erfüllen auch beide Kriterien, d.h. sie sind in der Verfassung oder im Gesetz in Funktion einer exogenen Variable definiert.

Ausgaben, die nicht auf diese Weise bestimmt sind, gelten als schwach gebunden oder ungebunden (synonym). Auch die schwach gebundenen Ausgaben können kurzfristig nicht völlig frei angepasst werden, denn hier bestehen teilweise vertragliche oder anderweitige Verpflichtungen. Auch werden rund zwei Drittel der schwach gebundenen Ausgaben über mehrjährige Finanzbeschlüsse (Verpflichtungskredite, Zahlungsrahmen) gesteuert, mit denen das Parlament den Zielpfad für die mittelfristige Ausgabenentwicklung festlegt. Diese Finanzbeschlüsse stellen indes Obergrenzen dar, die unterschritten werden dürfen.

Die Zuordnung einer Ausgabe zu den stark oder zu den schwach gebundenen ist nicht in jedem Fall eindeutig. Als Beispiel sei die Einlage in den NAF erwähnt: Die Einlage besteht unter anderem aus „in der Regel“ 10 Prozent der Mineralölsteuer. Hier besteht kurzfristig eine gewisse Flexibilität; es können auch weniger als 10 Prozent in den NAF eingelegt werden, so

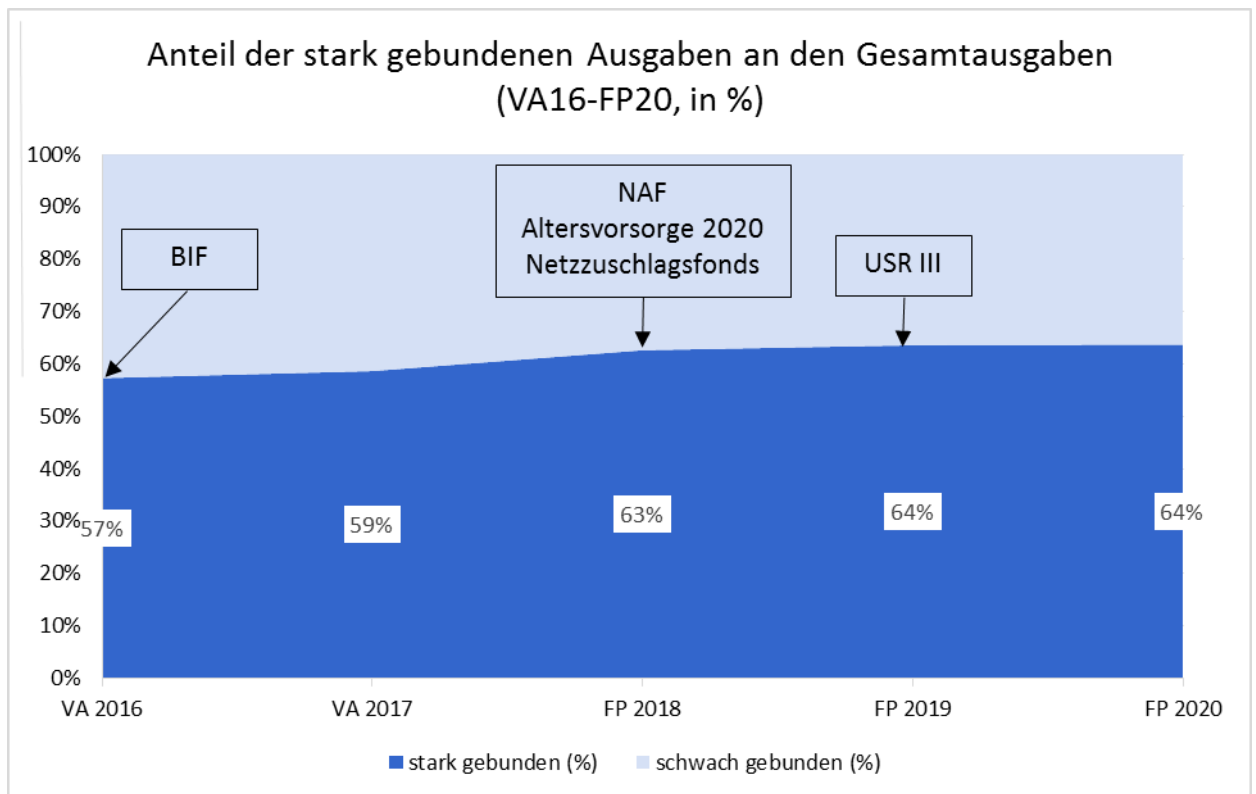
dass dieser Teil der Einlage als schwach gebunden gelten muss. Die Absicht des Gesetzgebers ist es aber, im Regelfall 10 Prozent der Mineralölsteuer in den NAF einzulegen. Es wäre kaum zulässig, über Jahre deutlich unter diesem Wert zu bleiben. Vor diesem Hintergrund kann die Aufteilung des Haushalts in stark und schwach gebundene Ausgaben nicht ganz präzise sein oder im SAP abgebildet werden.

Als Datengrundlage wird im vorliegenden Bericht die Botschaft des Bundesrates zum Voranschlag 2017 mit IAFP 2018-2020 vom 24. August 2016 verwendet.

## 1.3 Bundeshaushalt nach Gebundenheitsgrad

### 1.3.1 Anteil der stark gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben

Insgesamt sind heute bereits rund 57 Prozent der Ausgaben des Bundes stark gebunden. Dieser Anteil wird in den kommenden Jahren auf deutlich über 60 Prozent steigen.



Die fehlende kurzfristige Flexibilität bei den stark gebundenen Ausgaben führt dazu, dass bei strukturellen Defiziten in der Regel im schwach gebundenen Bereich gekürzt werden muss. So kann es unter bestimmten Bedingungen zu einer Verdrängung dieser Ausgaben durch stark gebundene kommen, insbesondere wenn ein stark gebundener Ausgabenposten schneller wächst als die Einnahmen.

Dass der Anteil der stark gebundenen Ausgaben wächst, ist allerdings nur zu einem kleinen Teil auf die Wachstumsdynamik dieser Ausgabenkategorie zurückzuführen. Eine wesentlich wichtigere Rolle spielen Vorlagen des Bundesrates und teilweise darüber hinausgehende Entscheide des Parlaments zu diesen Vorlagen. Im Zeitraum 2016 bis 2020 traten bzw. treten verschiedene Vorlagen in Kraft, welche den Anteil der gebundenen Ausgaben um über

12 Prozentpunkte erhöhen bzw. zu neuen gebundenen Ausgaben führen:

- **Bahninfrastrukturfonds (BIF):** Die Einlage in den BIF ist grösstenteils in der Verfassung festgeschrieben. Teils wurden Einnahmen und Ausgaben parallel erhöht (Kantonsbeitrag, MWST-Promille, Anteil dBSt), teils wurden bisher schwach gebundene Ausgaben zu stark gebundenen gemacht (Beitrag aus dem allgemeinen Bundeshaushalt). Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass dieser Beitrag zur Finanzierung des Betriebs und Unterhalts der Schieneninfrastruktur dient und faktisch schon immer relativ stark gebunden war. Diese Kosten werden neu vom BIF getragen. Insgesamt stieg der Anteil der stark gebundenen Ausgaben mit dieser Vorlage um rund 5 Prozentpunkte.
- **Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF):** Die Vorlage erhöht den Anteil der gebundenen Ausgaben um rund 4 Prozentpunkte. Die Erträge, die in den NAF eingelegt werden, waren zwar (mit Ausnahme der Automobilsteuer und weiteren 10 Prozent der Mineralölsteuer) bereits früher für die Strasse zweckgebunden; durch die weitgehende Definition der Einlage in den NAF auf Verfassungsstufe verlieren Bundesrat und Parlament auf der Ausgabenseite aber jeden Spielraum für intertemporale Verschiebungen. In der parlamentarischen Beratung wurde der Ausgabenbindungsgrad im Vergleich zur Vorlage des Bundesrates noch weiter erhöht.
- **Netzzuschlagsfonds:** Die Integration des Netzzuschlagsfonds führt ab 2018 zu einer Erhöhung der Einnahmen und der Ausgaben des Bundes um je rund 1,2 Prozent (Aufblähung des Bundeshaushalts). Damit erhöht sich der Anteil der stark gebundenen Ausgaben ebenfalls um rund 1,2 Prozentpunkte.
- **Reform der Altersvorsorge 2020:** Im Rahmen dieser Reform will das Parlament den Anteil der stark gebundenen Ausgaben um 0,7 bis 1 Prozentpunkt erhöhen.
- **Unternehmenssteuerreform III:** Die Erhöhung des Kantonsanteils von 17 auf 21,2 Prozent des Ertrags der direkten Bundessteuer erhöht den Anteil der gebundenen Ausgaben ab 2019 um rund 1,2 Prozentpunkte.

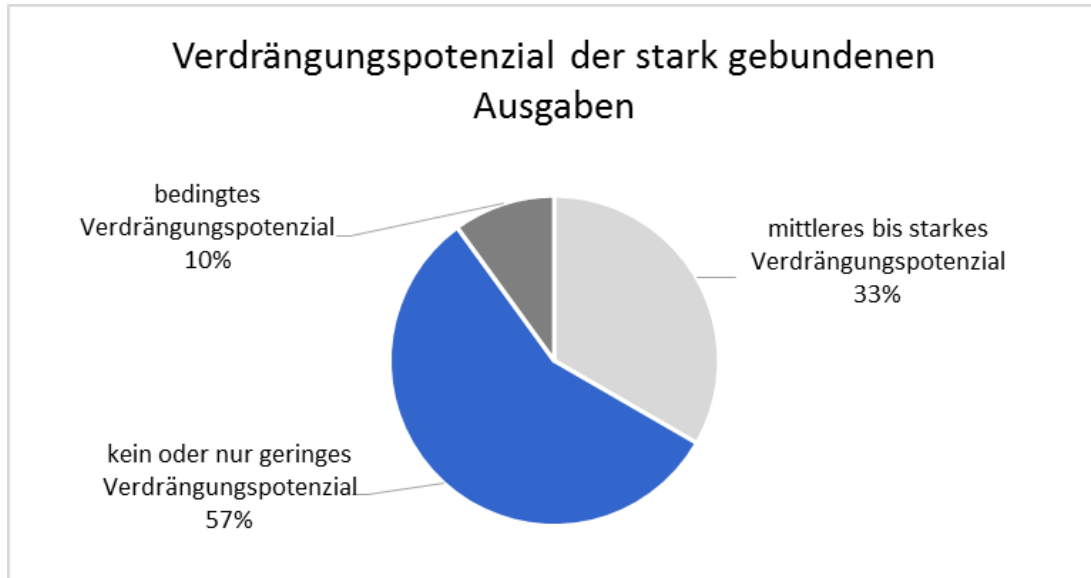
### 1.3.2 Verdrängungspotenzial der stark gebundenen Ausgaben

Die stark gebundenen Ausgaben engen nicht nur den Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament ein, sondern haben zugleich das Potenzial, schwach gebundene Ausgaben, die ebenfalls wichtig für das Wachstum und die Wohlfahrt des Landes sind, aus dem Budget zu verdrängen. Bezüglich ihres Verdrängungspotenzials lassen sich die stark gebundenen Ausgaben in drei Kategorien einteilen:

1. Ausgaben, die schneller wachsen als die Einnahmen des Bundes, haben ein mehr oder weniger **starkes Verdrängungspotenzial**: Dazu gehören heute vor allem die Beiträge an die AHV, die Ergänzungsleistungen und die Prämienverbilligungen sowie – in geringerem Ausmass – der aus dem allgemeinen Haushalt finanzierte Teil der Einlage in den BIF. Rund ein Drittel der stark gebundenen Ausgaben fällt in diese Kategorie.
2. Eine zweite Kategorie von gebundenen Ausgaben weist **kein oder nur geringes Verdrängungspotenzial** auf, weil sie gleich schnell oder langsamer wachsen als die Einnahmen. In diese Kategorie fallen zum einen Durchlaufposten wie Lenkungsabgaben (CO<sub>2</sub>- und VOC-Abgaben, Netzzuschlag, Kantonsbeitrag an den BIF, Unterbringungsbeiträge an verselbständigte Einheiten des Bundes), zum andern die Anteile der Kantone und Sozialversicherungen an Bundeseinnahmen (MWST, DBST, VST, MinÖSt, LSVa, u.a.), der an die MWST gekoppelte Beitrag an die IV, die Einlage in den NAF und Teile der Einlage in den BIF.



3. In eine dritte Kategorie lassen sich gebundene Ausgaben einteilen, die ein **bedingtes Verdrängungspotenzial** haben, das nur unter bestimmten (ungünstigen) Bedingungen zum Tragen kommt. Die Entwicklung dieser Ausgaben hängt wesentlich von exogenen, kaum steuerbaren Faktoren ab. Dazu gehören insbesondere die Passivzinsen, die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen und die Migrationsausgaben.



### 1.3.3 Finanzierung der stark gebundenen Ausgaben

Knapp die Hälfte der stark gebundenen Ausgaben ist direkt von entsprechenden Einnahmen abhängig. Dazu gehören die Anteile an Bundeseinnahmen, weite Teile der Einlagen in die Verkehrsfonds, die Lenkungsabgaben und weitere Durchlaufposten. Wir zählen zu dieser Kategorie auch den an die Entwicklung der Mehrwertsteuererträge gebundenen Beitrag an die IV. Von diesen Ausgaben geht kein Verdrängungseffekt aus, auch nicht im Fall von konjunkturbedingten Schwankungen der Einnahmen.

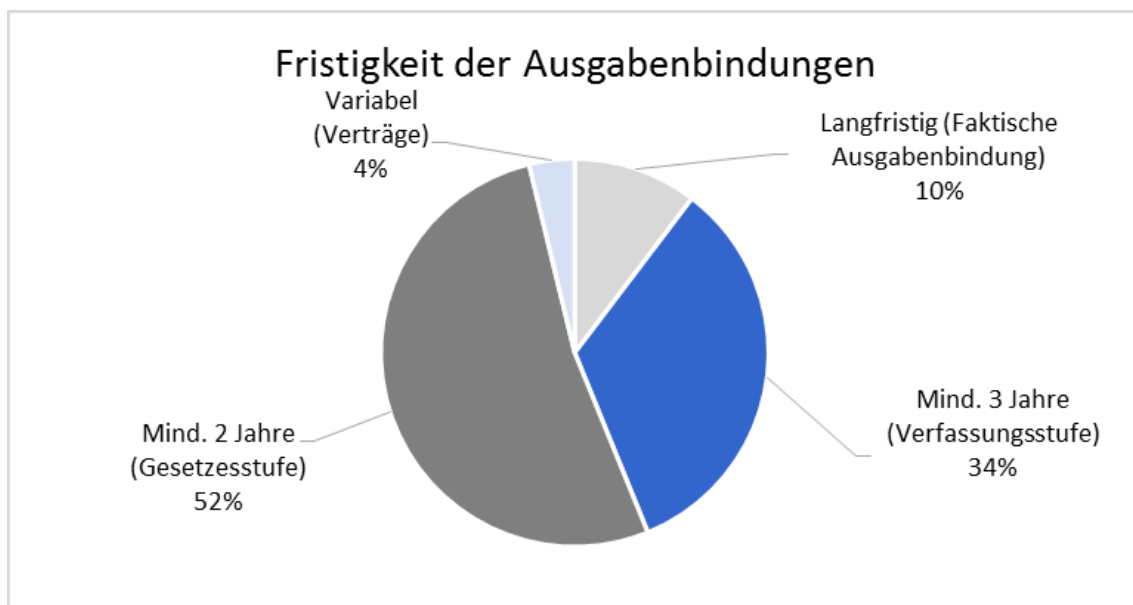


### 1.3.4 Fristigkeit der Ausgabenbindungen

In der Kostenrechnung von Unternehmen wird zwischen Fixkosten und variablen Kosten unterschieden. Dabei hängt die Zuteilung der Kosten nicht zuletzt vom betrachteten Zeitraum ab: Über einen Zeitraum von 10 Jahren können praktisch sämtliche Kosten eines Unternehmens als variabel betrachtet werden, in einem Zeitraum von wenigen Monaten ist demgegenüber ein erheblicher Teil der Kosten fix. Bei den gebundenen Ausgaben können bei einer vergleichbaren Analyse die folgenden vier Kategorien unterschieden werden:

- **Faktische Ausgabenbindungen** bestehen bei Ausgaben, deren Entwicklung (fast) ausschliesslich von exogenen Faktoren abhängt (Passivzinsen). Ebenfalls in diese Kategorie gehören Ausgaben, bei deren Beseitigung auch die Einnahmen wegfallen (Lenkungsabgaben, Unterbringungsbeiträge). Diese Ausgaben sind kurzfristig nicht steuerbar und/oder bieten überhaupt kein Potenzial zur Entlastung des Bundeshaushalts. Entlastungen sind höchstens langfristig möglich, beispielsweise durch eine gezielte Reduktion der Schulden (Passivzinsen).
- Zur Veränderung von Ausgaben, die auf **Verfassungsstufe** festgelegt sind, ist ein Zeitraum von mindestens 3 Jahren notwendig, da jeweils eine Volksabstimmung notwendig ist.
- Ausgabenbindungen, die auf **Staatsverträge und andere Verträge** zurückzuführen sind, haben unterschiedliche Fristigkeiten. Bei Pflichtbeiträgen an internationale Organisationen gibt es meist keine Möglichkeit für graduelle Veränderungen (Ja/Nein-Entscheid).
- Ausgaben, die auf **Gesetzesstufe** gebunden sind, können im ordentlichen Verfahren unter idealen Voraussetzungen innerhalb von rund 2 Jahren verändert werden.

Bis die Lockerung von Ausgabenbindungen, die auf Verfassungs-, Staatsvertrags- oder Gesetzesstufe fixiert sind, den Haushalt tatsächlich entlastet, dürfte es allerdings mehr als zwei bis drei Jahre gehen: In der Regel sind dazu Korrekturen auf der Leistungsseite erforderlich, die sorgfältig vorbereitet und austariert werden müssen, um politisch mehrheitsfähig zu werden. Dies bedingt häufig auch, dass längere Übergangsfristen vorgesehen werden. Raschere Wirkung liesse sich erzielen, wenn die Beitragssätze des Bundes gekürzt würden. Dieser Weg kommt indes in aller Regel nicht in Frage, weil er auf reine Lastenabwälzungen auf die Kantone oder Sozialversicherungen hinausläuft.



## 2 Überblick über die wichtigsten gebundenen Ausgaben

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten gebundenen Ausgaben. Sie werden anhand ihrer Wachstumsdynamik und ihrer Steuerbarkeit (Potenzial für Entlastungen) kategorisiert. Zugleich werden die theoretisch möglichen Ansatzpunkte für Reformen genannt, mit denen der Bundeshaushalt entlastet werden könnte.

Im Hinblick auf Reformen, die den Bundeshaushalt entlasten sollen, sind insbesondere jene stark gebundenen Ausgaben von Interesse, die eine hohe Wachstumsdynamik und ein Potenzial für Entlastungen aufweisen.

Legende zur Wachstumsdynamik:

- ↗ := wächst schneller als die Einnahmen
- := wächst gleich schnell wie die Einnahmen
- ↘ := wächst langsamer als die Einnahmen

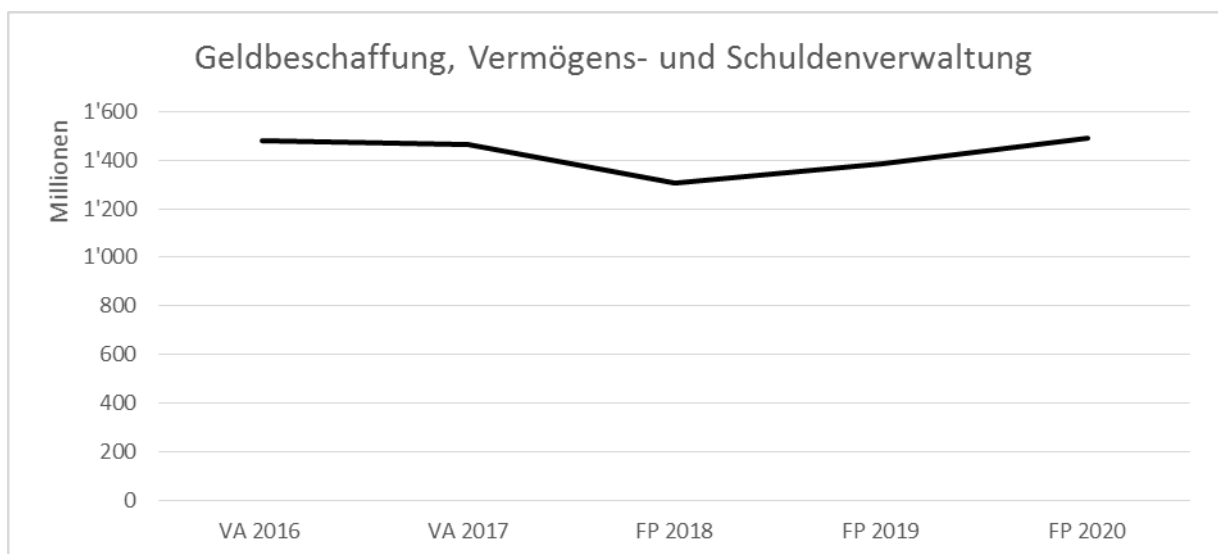
Ausgabe	Betrag in Mio. (2020)	Anteil am Gesamthaushalt (%)	Wachstumsdynamik	Potenzial für Entlastungen	Ansatzpunkte für Reformen zur Entlastung des Bundes
<i>Beiträge an Sozialversicherungen</i>					
AHV	8'982	11,7	↗	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Leistungsabbau</li> <li>Höhere Beiträge der Versicherten verbunden mit einer Kürzung der Beiträge des Bundes</li> <li>teilweise Entflechtung Bund/ Kantone, Bund/ Sozialversicherungen</li> </ul>
IV	3'831	5,0	→	Ja	
Individuelle Prämienverbilligungen	2'919	3,8	↗	Ja	
Ergänzungsleistungen	1'762	2,3	↗	Ja	
Arbeitslosenversicherung	523	0,7	→	Ja	
Militärversicherung	220	0,3	↘	Ja	
Familienzulagen Landwirtschaft	56	0,1	↘	Ja	
<i>Einlagen in Verkehrsfonds</i>					
BIF	5'316	6,9	↗	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verringerung Investitionen</li> <li>Effizienzsteigerungen</li> <li>Höhere Benutzerfinanzierung</li> <li>Reduktion Indexierung</li> </ul>
NAF	3'230	4,2	→	Ja	
Migration (Globalpauschalen)	1'696	2,2	unstet	Teilweise (Anzahl Gesuche exogen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verschärfung Asylrecht</li> <li>Kürzung Sozialhilfe</li> </ul>
Pflichtbeiträge an internationale Organisationen	1'087	1,4	→	Teilweise	Austritt
Finanzausgleich	3'388	4,4	→	Teilweise	Tiefere Dotierung Ausgleichsgefässe
Passivzinsen	1'488	1,9	unstet	Teilweise (langfr.)	Schuldenabbau
Anteile Kantone und Sozialversicherungen	10'958	14,3	→	Nein	-
Lenkungsabgaben und Durchlaufposten (u.a. CO <sub>2</sub> -Abgabe, Netzzuschlagsfonds, Unterbringungsbeiträge)	2'754	3,6	→	Nein	-

### 3 Inventar der gebundenen Ausgaben

Die gebundenen Ausgaben werden nachfolgend detailliert inventarisiert, wobei gleichartige Budgetposten zusammengefasst werden. Die Darstellung erfolgt nach einheitlicher Struktur:

- Eine Grafik stellt die Ausgabenentwicklung zwischen dem Voranschlag 2016 und dem Finanzplanjahr 2020 dar.
- Im darauffolgenden Text wird die durchschnittliche Wachstumsrate in diesem Zeitraum angegeben und bei Bedarf kommentiert, insbesondere wenn Ausgabensprünge zu verzeichnen sind.
- Die Ausgabe wird anschliessend beschrieben. Dazu gehören auch Ausführungen zur Rechtsetzungsstufe der Ausgabenbindung und zu den Kostentreibern.
- Unter dem Titel „Verdrängungspotenzial“ wird die Ausgabe in Relation zur Einnahmenentwicklung gestellt. Grundannahme ist dabei, dass die Einnahmen im Gleichschritt mit dem nominalen Bruttoinlandprodukt wachsen; diese Faustregel trifft mittel- und langfristig zu, solange die Steuersätze unverändert bleiben. Ausgaben, die schneller wachsen als die Einnahmen, drohen andere Ausgaben zu verdrängen.
- In einem letzten Punkt werden jeweils theoretische denkbare Ansatzpunkte für Reformen genannt, ohne dass diese inhaltlich vertieft oder politisch bewertet würden.

#### 3.1 Passivzinsen und Kapitalbeschaffungsaufwand

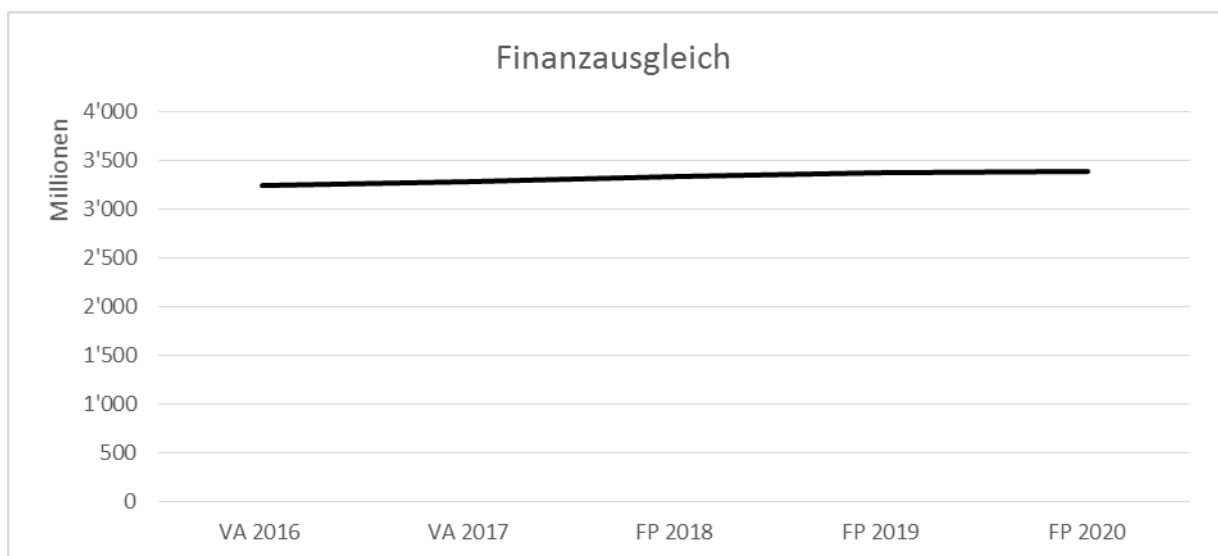


- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 0,1 Prozent. Die unterstellte Normalisierung der Zinssituation führt ab 2018 nur zu einem leichten Anstieg der Zinsausgaben.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Die Passivzinsen beinhalten im Wesentlichen die Zinszahlungen für die vom Bund herausgegebenen Anleihen und Geldmarktbuchforderungen. Die zwei zentralen Bestimmungsfaktoren sind die Höhe der Schuld sowie die Zinssätze. Es liegt somit eine faktische Gebundenheit vor. Ein Zahlungsausfall hätte gravierende Auswirkungen auf den Bund,

da er vorübergehend vom Kapitalmarkt ausgeschlossen würde und die Finanzierungskosten zunehmen würden. Zudem müsste mit massiven Verwerfungen auf dem Schweizer Kapitalmarkt gerechnet werden.

- **Verdrängungspotenzial:** Die Passivzinsen verdrängen derzeit keine anderen Ausgaben. Durch den starken Rückgang der vergangenen Jahre wurde im Gegenteil Spielraum für neue Ausgaben geschaffen. Ein Verdrängungseffekt könnte entstehen, wenn die Zinsen und/oder die Schulden steigen. Das erste Risiko wird dadurch verringert, dass ein grosser Anteil der Schulden des Bundes langfristig zu tiefen Zinsen angebonden ist. Das zweite Risiko ist durch die Schuldenbremse praktisch ausgeschlossen.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Entlastungen sind nur längerfristig möglich: Ein weiterer Schuldenabbau hilft, das Risiko eines starken Ausgabenwachstums einzudämmen. Dies bedingt, dass Überschüsse budgetiert und erzielt werden.

## 3.2 Finanzausgleich



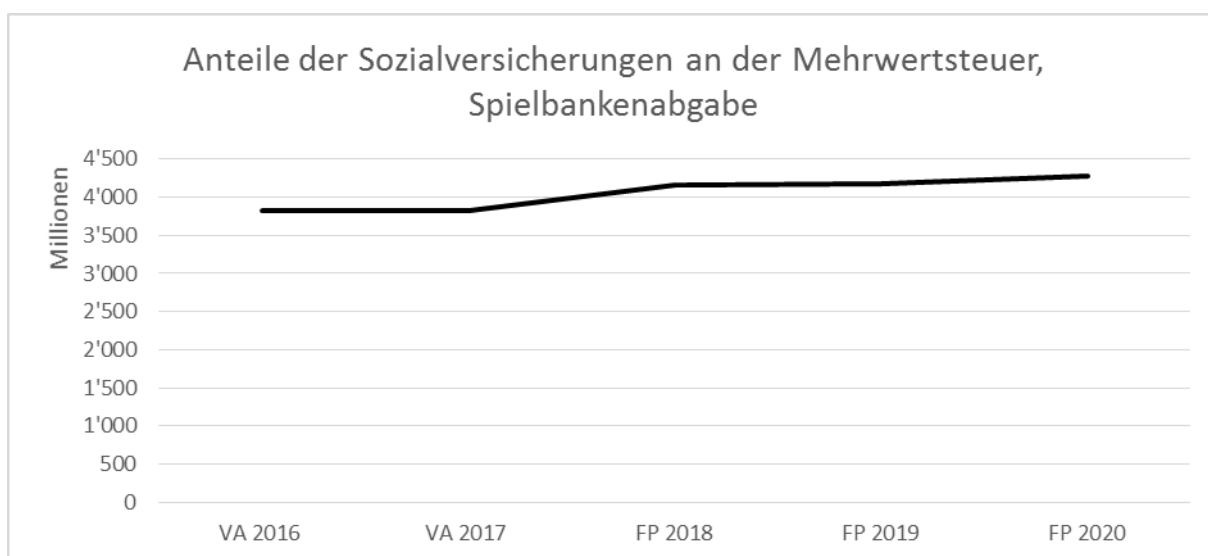
- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 1,1 Prozent.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Beim Finanzausgleich handelt es sich um Beiträge an die Kantone ohne Zweckbindung. Es bestehen vier Ausgleichsgefässe: Ressourcenausgleich, sozio-demografischer Lastenausgleich, geografisch-topografischer Lastenausgleich und Härteausgleich. Der Ressourcenausgleich entwickelt sich mit dem Wachstum des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials. Der soziodemografische und der geografisch-topografische Ausgleich entwickeln sich mit der Teuerung und der Härtefallausgleich ist nominal plafoniert bzw. ab 2016 rückläufig. Die Ausgabenbindung ist im FiLaG (SR 613.2) geregelt; das Parlament legt jeweils alle vier Jahre in referendumsfähigen Bundesbeschlüssen die Dotierung der Ausgleichsgefässe fest; das FiLaG legt fest, wie sich die Ausgleichszahlungen im jeweils zweiten, dritten und vierten Jahr der Periode entwickeln.
- **Verdrängungspotenzial:** Die im FiLaG festgehaltenen Regeln für die Entwicklung der Ausgleichsgefässe begründen grundsätzlich keinen Verdrängungseffekt. In der Tendenz wachsen die Ausgaben für den Finanzausgleich langsamer als die Gesamteinnahmen, weil die kleineren Ausgleichsgefässe kein reales Wachstum ausweisen.

Die Dotierung der Ausgleichsgefässe jeweils zu Beginn der Perioden kann hingegen zu Ausgabensprüngen mit Verdrängungspotenzial führen.

- **Ansatzpunkte für Reformen:** Kürzungen beim Finanzausgleich gehen zu Lasten der Haushalte der ressourcenschwachen Kantone. Allfällige Reformen wären gestützt auf die vom Gesetz vorgeschriebenen Wirksamkeitsberichte oder gestützt auf eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu beschliessen. Seitens der Kantone bestehen Bestrebungen, die Ressourcen-Mindestausstattung zu erhöhen und im Gesetz eine exakte Zielvorgabe (anstelle des heute geltenden Richtwerts) zu verankern. Dies würde zu einer noch stärkeren Ausgabenbindung führen.

### 3.3 Anteile der Kantone und Sozialversicherungen an Bundeseinnahmen, Debitorenverluste, Durchlaufposten

#### 3.3.1 Anteile der Sozialversicherungen an der Mehrwertsteuer; Spielbankenabgabe

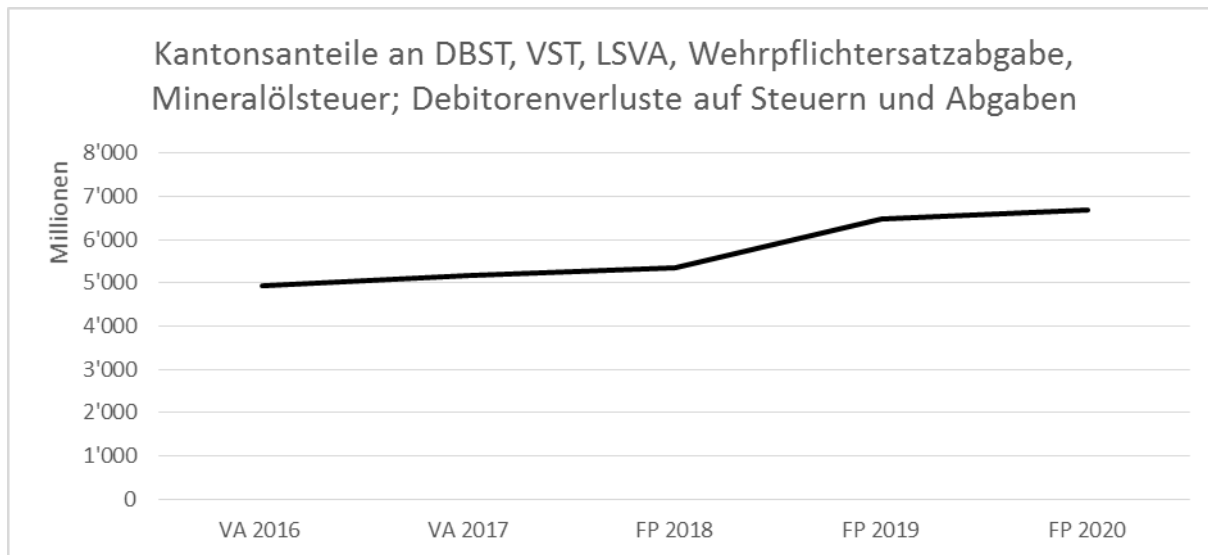


- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 2,8 Prozent.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Die Anteile der AHV und der IV an der Mehrwertsteuer sowie die Verwendung der Spielbankenabgabe für die AHV sind in der Verfassung bzw. im Gesetz geregelt:
  - MWST-Prozent für die AHV: Voraussichtlich ab 2018 auf Verfassungsstufe (Reform der Altersvorsorge 2020; vorgesehen ist eine Erhöhung der Mehrwertsteuererträge zu Gunsten der AHV um 0,3 Prozentpunkte ab 2018; zusätzlich wird dem Ausgleichsfonds der AHV der Bundesanteil von 17 Prozent am bestehenden Mehrwertsteuerprozent zu Gunsten der AHV abgetreten.)
  - MWST-Zuschlag für die IV: Art. 196 Ziff. 14 BV (Die befristete Mehrwertsteuererhöhung zu Gunsten der IV von 0,4 Prozentpunkten läuft 2017 aus.)
  - Spielbankenabgabe: Art. 103 Abs. 2 AHVG
- **Verdrängungspotenzial:** Einnahmenanteile haben per Definition keinen Verdrängungseffekt. Sie wachsen gleich schnell wie die ihnen zu Grunde liegenden Einnahmen.

men.

- **Ansatzpunkte für Reformen:** Kürzungen ohne leistungsseitige Reformen könnten nur vorgenommen werden, wenn bei den Versicherungen kein Bedarf für die Einnahmenanteile in der vorgesehenen Höhe besteht; dies ist indes nicht absehbar.

### 3.3.2 Kantonsanteile an DBST, VST, LSVA, Wehrpflichtersatz und LSVA, Mineralölsteuer; Debitorenverluste auf Steuern und Abgaben



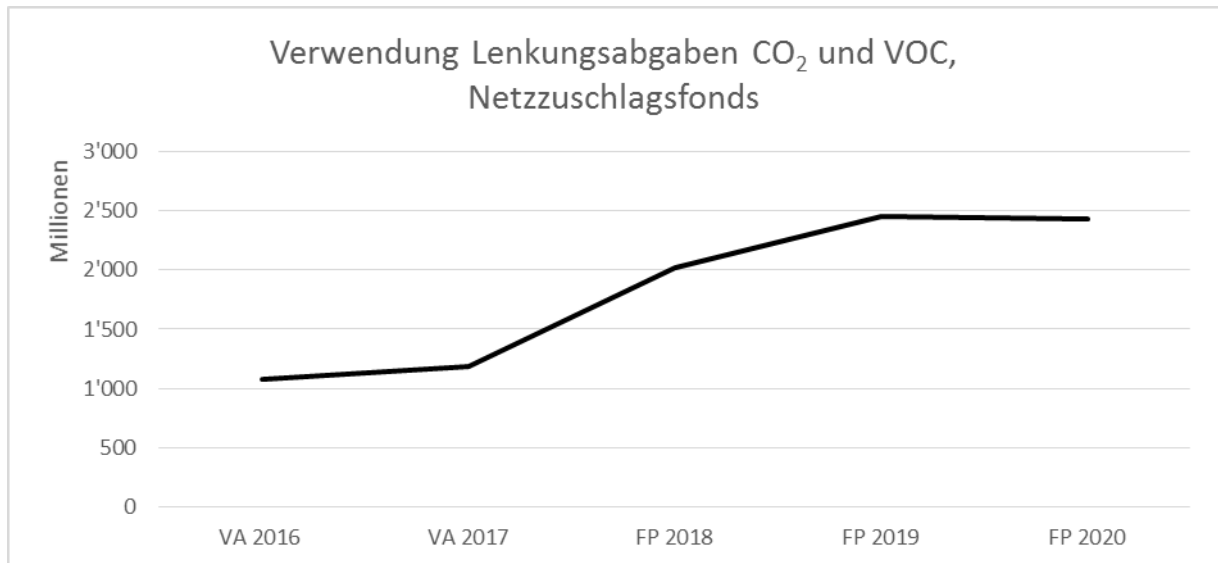
- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 7,8 Prozent. Hauptgrund für den starken Zuwachs ist die Erhöhung des Kantonsanteils an der DBST von 17 auf 21,2 Prozent im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (ab 2019).
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Bei verschiedenen Steuern und Abgaben sind in der Verfassung oder im Gesetz Anteile der Kantone oder anderer Dritter definiert; diese Anteile haben teilweise den Charakter von Bezugsprovisionen. Die wichtigsten davon sind:
  - Direkte Bundessteuer: Art. 128 Abs. 4 BV; Art. 96 DBG
  - Verrechnungssteuer: Art. 132 Abs. 2 BV
  - Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe: Art. 19 Abs. 1 SVAG
  - Mineralölsteuer: Art. 4 Abs. 5 und Art. 34 MinVG;
  - Wehrpflichtersatzabgabe: Art. 45 Abs. 3 WPEG

Die Debitorenverluste auf Bundeseinnahmen sind per Definition nicht steuerbar.

- **Verdrängungspotenzial:** Einnahmenanteile haben per Definition keinen Verdrängungseffekt, da sie gleich schnell wachsen wie die zu Grunde liegenden Einnahmen.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Kürzungen in diesem Bereich wären Lastenabwälzungen auf die Kantone. Sie können deshalb nur in Verbindung mit einer gleichzeitigen Anpassung der Aufgabenteilung ins Auge gefasst werden.

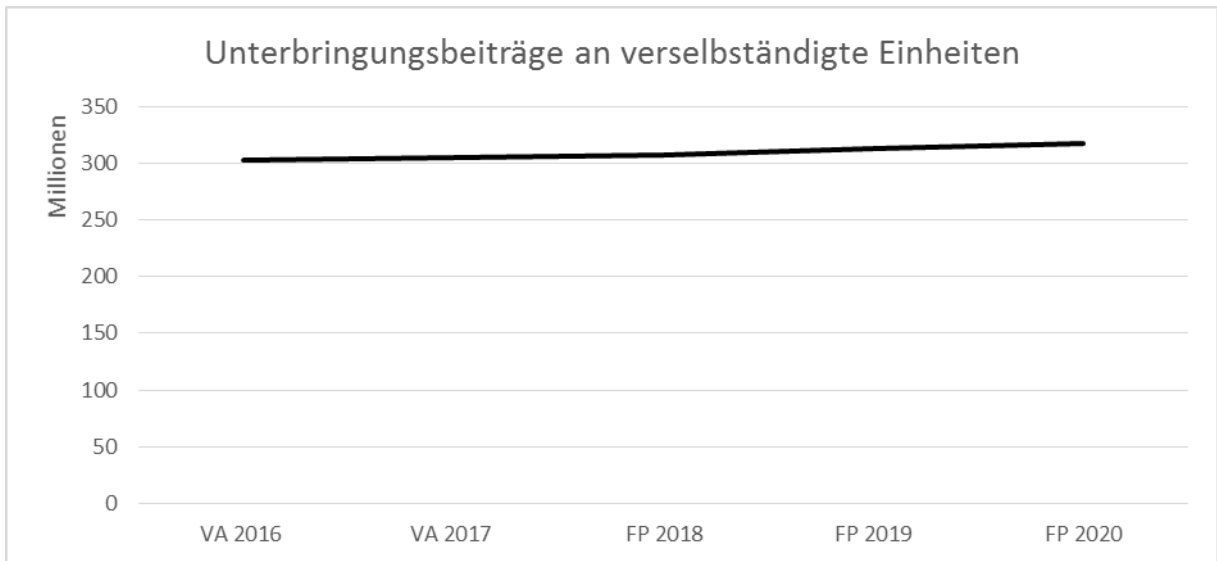


### 3.3.3 Verwendung CO<sub>2</sub>-Abgabe und VOC-Abgabe, Netzzuschlagsfonds



- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 22,7 Prozent. Hauptgrund für den starken Zuwachs ist die Integration des Netzzuschlagsfonds in den Bundeshaushalt ab 2018.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Die Lenkungsabgabe auf VOC wird vollumfänglich an die Bevölkerung zurückverteilt. Die CO<sub>2</sub>-Abgabe wird teils an Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt, teils für das Gebäudeprogramm und die Einlage in den Technologiefonds verwendet. Das Gesetz lässt keinen Spielraum für andere Verwendungszwecke. Die Ausgaben bemessen sich an der Höhe der Einnahmen. Der Netzzuschlag wird vollumfänglich in den entsprechenden Fonds eingelegt. Die Grundlagen für die Verwendung dieser Lenkungsabgaben finden sich in folgenden Erlassen:
  - VOC-Abgabe: Art. 35a und 35c USG
  - CO<sub>2</sub>-Abgabe: Art. 31, 34-36 CO<sub>2</sub>-Gesetz
  - Netzzuschlag: Art. 35 EnG vom 30.9.2016 (noch nicht in Kraft)
- **Verdrängungspotenzial:** Lenkungsabgaben haben grundsätzlich keinen Verdrängungseffekt, da sie lediglich Durchlaufposten im Bundeshaushalt sind und so die Einnahmen den Ausgaben entsprechen. Temporäre Verwerfungen können in gewissen Jahren von den Abgaben auf VOC und CO<sub>2</sub> ausgehen, da bei der VOC-Abgabe die Einnahmen mit zweijähriger Verzögerung rückverteilt werden. Bei der CO<sub>2</sub>-Abgabe erfolgen die Rückverteilung und die Verwendung für die weiteren vorgesehenen Zwecke zwar im gleichen Jahr, sie basieren jedoch auf einer Einnahmenschätzung; Schätzfehler werden ebenfalls mit zweijähriger Verzögerung korrigiert. Langfristig sind die Lenkungsabgaben hingegen haushaltsneutral. Der Netzzuschlag schliesslich führt ebenfalls nicht zu einer Verdrängung anderer Bundesausgaben. Die anfallenden Erträge werden im Jahr der Erhebung vollumfänglich in den Netzzuschlagsfonds eingelegt.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Der Haushalt kann bei Lenkungsabgaben nicht entlastet werden: Eine Senkung der Abgabe führt aufgrund der Haushaltsneutralität zu einer Reduktion der Ausgaben.

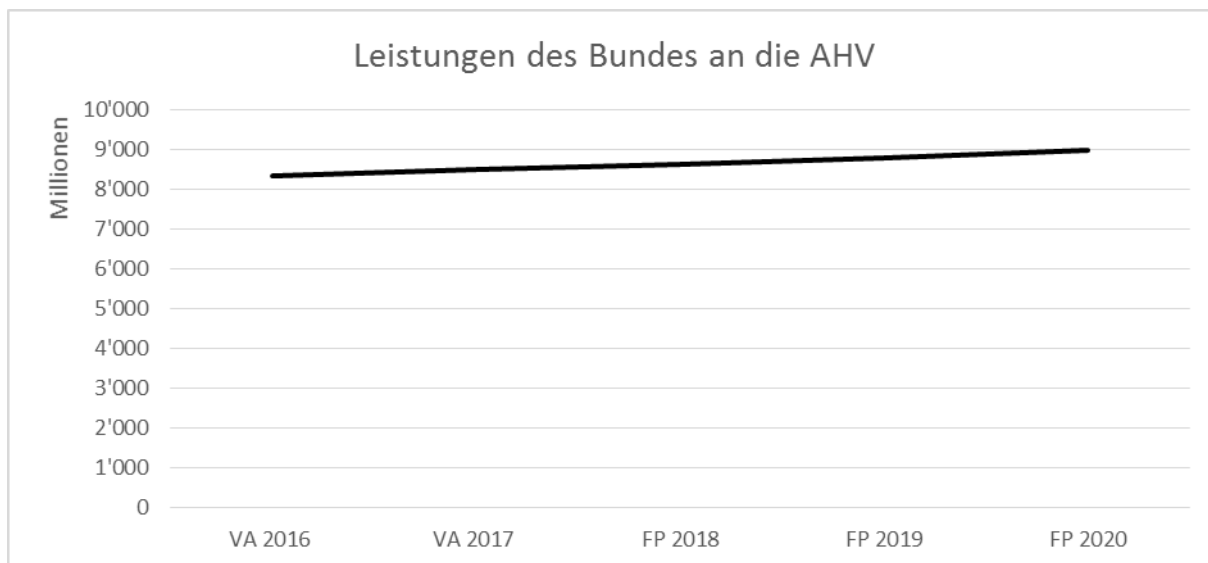
### 3.3.4 Unterbringungsbeiträge an verselbständigte Einheiten des Bundes



- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 1,1%
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Verschiedene verselbständigte Einheiten des Bundes (ETH-Bereich, Nationalmuseum, METAS, EHB) sind in Immobilien des Bundes untergebracht. Sie bezahlen dem Bund dafür eine entsprechende Miete. Da die genannten Einheiten grossmehrheitlich von Subventionen abhängig sind, erhalten sie zur Begleichung der Miete einen entsprechenden Beitrag des Bundes. Diese Vorgänge sind haushaltneutral.
- **Verdrängungspotenzial:** Keines, die Ausgaben entsprechen den Einnahmen.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Keine, es sei denn, die betroffenen verselbständigten Einheiten würden verpflichtet, die Mieten aus ihren ordentlichen Betriebsbeiträgen zu leisten, was einer Kürzung derselben gleichkäme. Die ordentlichen Betriebsbeiträge zählen zu den schwach gebundenen Ausgaben.

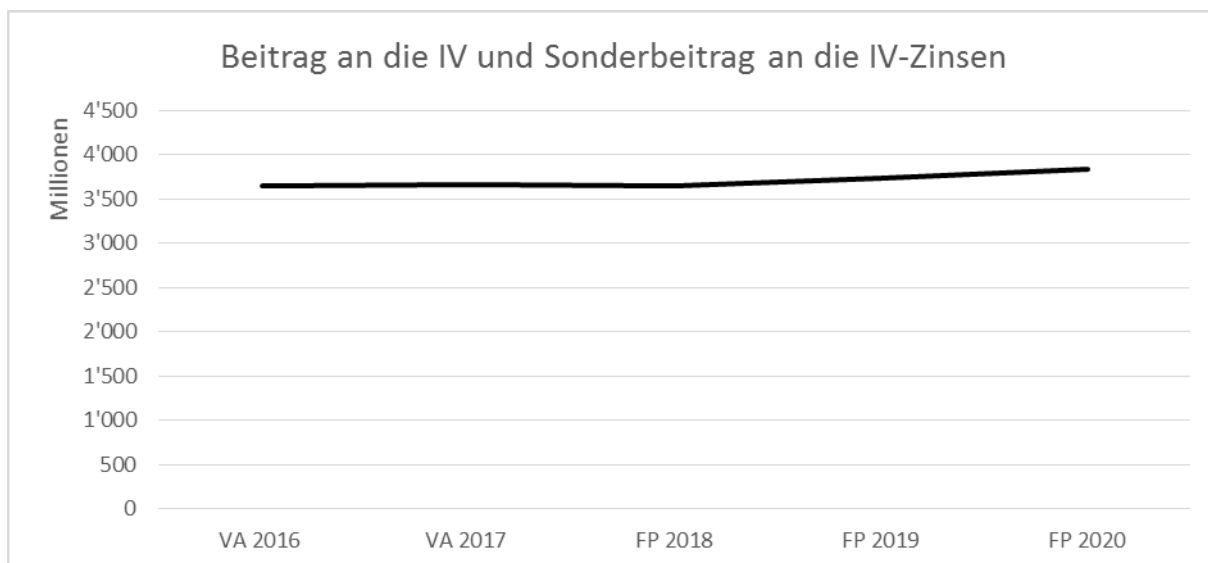
## 3.4 Beiträge an Sozialversicherungen

### 3.4.1 Beitrag an die AHV



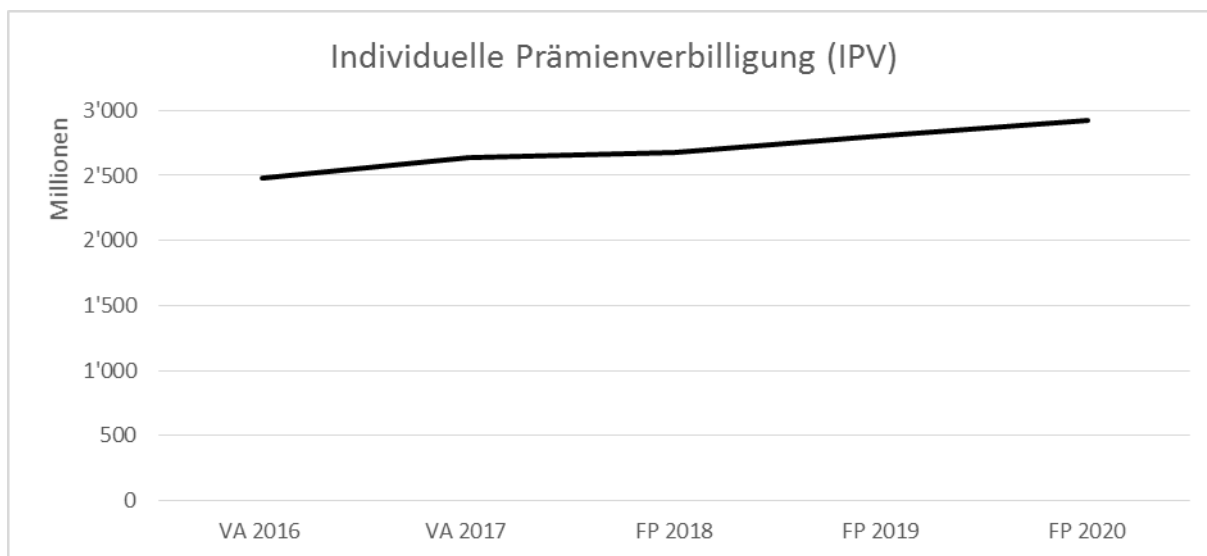
- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 1,9 Prozent. Aufgrund der Demografie wird das Ausgabenwachstum in den 2020er-Jahren (real) auf über 3 Prozent anwachsen. Das Ausmass ist indes aufgrund der laufenden Reform der Altersvorsorge 2020 noch unklar; je grösser der Leistungsausbau, der in dieser Reform beschlossen wird, desto höher wird das Ausgabenwachstum
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Der Bund trägt gemäss geltendem Art. 103 AHVG 19,55 Prozent der Ausgaben der AHV. Die wichtigsten Kostentreiber sind somit die Zahl der RentnerInnen und die Höhe der Renten. Der Beitrag an die AHV ist die grösste einzelne Position im Budget des Bundes und macht rund 12 Prozent der Gesamtausgaben aus.
- **Verdrängungspotenzial:** Der Bundesbeitrag an die AHV wird in den 2020er-Jahren schneller wachsen als die Einnahmen. Das Ausgabenwachstum in den übrigen Aufgabengebieten wird daher im Durchschnitt unter dem Wachstum des BIP bzw. der Einnahmen liegen müssen.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Es sind grundsätzlich drei Reformstossrichtungen denkbar, die den Bundeshaushalt entlasten bzw. die finanziellen Risiken für den Bund begrenzen:
  - Von leistungsseitigen Reformen (z.B. Erhöhung des Referenz-Rentenalters, anderweitige Leistungsreduktionen) profitiert der Bundeshaushalt im Umfang von 19,55 Prozent der Entlastung der AHV.
  - Eine stärkere Entlastung könnte mit einer (Teil-)Entflechtung des Bundeshaushalts vom AHV-Haushalt erzielt werden (z.B. Koppelung des Bundesbeitrags an die Entwicklung der MWST). Die Entflechtung erfordert bei der AHV leistungs- und/oder einnahmenseitige Massnahmen.
  - Zur Wahrung des finanziellen Gleichgewichts der AHV könnte eine Fiskalregel erwogen werden; dies wurde indes bis heute immer abgelehnt.

### 3.4.2 Beitrag an die IV



- Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 1,2 Prozent. Das Wachstum der Ausgaben wird durch den Wegfall des Sonderbeitrags an die IV-Zinsen (2018) und die Reduktion des Beitrags an die IV im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017-2019 gedrosselt.
  - Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Der Beitrag des Bundes an die IV ist gemäss Art. 78 IVG an die Entwicklung der Mehrwertsteuererträge gekoppelt und entspricht in Bezug auf die finanzpolitischen Auswirkungen einem Anteil an dieser Einnahme. Anders als früher haben die Ausgaben der IV keinen Einfluss mehr auf den Bundesbeitrag. Der Anteil des Bundes an den Ausgaben der IV wird dadurch in den nächsten Jahren stark ansteigen.
  - Verdrängungspotenzial:** Der Bundesbeitrag an die IV verdrängt keine anderen Ausgaben, da er gleich schnell wächst wie die Mehrwertsteuer, eine der beiden Haupteinnahmequellen des Bundes.
  - Ansatzpunkte für Reformen:** Eine Kürzung des Bundesbeitrags müsste im Grundsatz mit Reformen auf der Leistungsseite der Versicherung oder höheren Beiträgen der Versicherten verbunden werden. Kürzungen ohne leistungsseitige Reformen können vorgenommen werden, wenn bei der IV kein Bedarf mehr für einen Beitrag in der vorgesehenen Höhe besteht. Angesichts der hohen prognostizierten Überschüsse der IV stellt sich diese Frage, sobald die Versicherung ihre Schulden bei der AHV zurückgezahlt hat.
- Der Bundesrat hat soeben eine Botschaft zur Weiterentwicklung der IV verabschiedet; deren Ziel ist eine für die Versicherung insgesamt kostenneutrale Verstärkung der Integration. Weiter wird im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017-2019 der IV-Bundesbeitrag ab 2018 um 1,6 Prozent (über 60 Mio.) gesenkt.

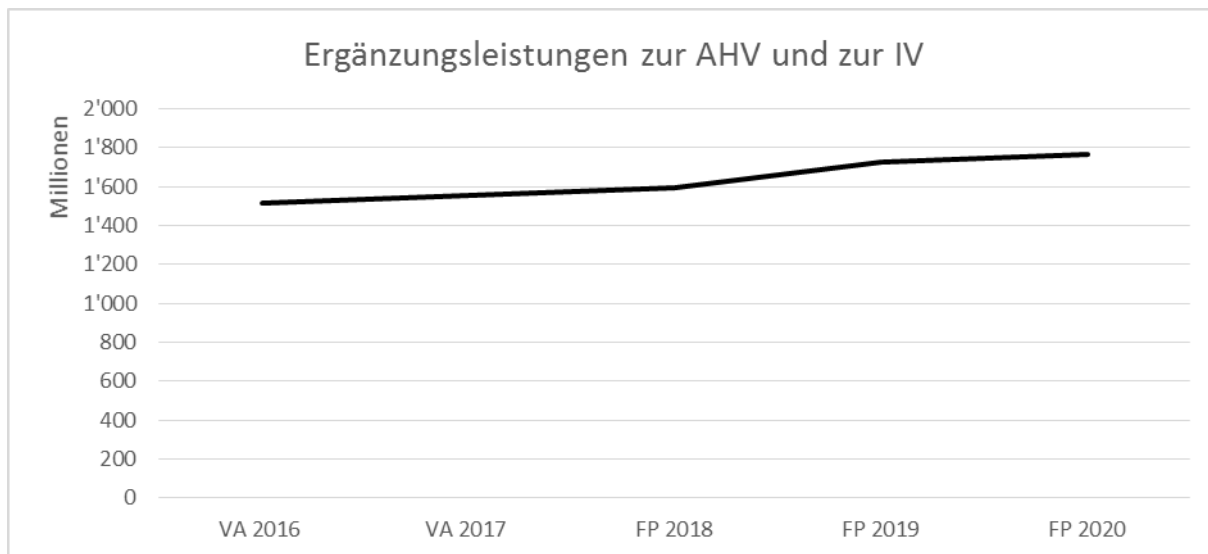
### 3.4.3 Individuelle Prämienverbilligung



- Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 4,1 Prozent pro Jahr. Auch nach 2020 ist mit hohen Zuwachsraten bei den Prämienverbilligungs-Ausgaben des Bundes zu rechnen. Ursachen hierfür sind insbesondere die demographische Entwicklung und der medizinisch-technische Fortschritt. Vom starken Wachstum der Gesundheitskosten sind die Prämienzahler in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen besonders betroffen.
- Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Der Beitrag des Bundes an die Prämienverbilligung der Kantone beträgt gemäss Artikel 66 Absatz 2 des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Dies entspricht in den Jahren 2017-2020 rund 2,6-2,9 Milliarden pro Jahr. Die wichtigsten Kostentreiber sind die Kosten im Bereich der Spitäler (stationär und ambulant) und der ambulant erbrachten Gesundheitsleistungen sowie der Medikamentenabgabe. Diese Leistungskategorien verursachen gegen 90 Prozent der OKP-Gesundheitsausgaben. Zusätzlich spielt für das Wachstum der Prämienverbilligungen auch die Bevölkerungsentwicklung eine Rolle.
- Verdrängungspotenzial:** Das Wachstum der Prämienverbilligungs-Ausgaben des Bundes dürfte auf lange Sicht deutlich über der Einnahmenentwicklung liegen. Damit wird der Spielraum für das Wachstum anderer Ausgaben im Bundeshaushalt eingengt.
- Ansatzpunkte für Reformen:** Massnahmen der Effizienzsteigerung im Gesundheitswesen können das Ausgabenwachstum eindämmen; solche Massnahmen müssten allerdings vor allem durch die Kantone ergriffen werden. Das EDI hat im Sommer 2016 eine Expertengruppe mit internationaler Beteiligung eingesetzt. Sie soll Massnahmen vorschlagen, mit denen die Mengenentwicklung im Spitalbereich besser gesteuert werden kann.

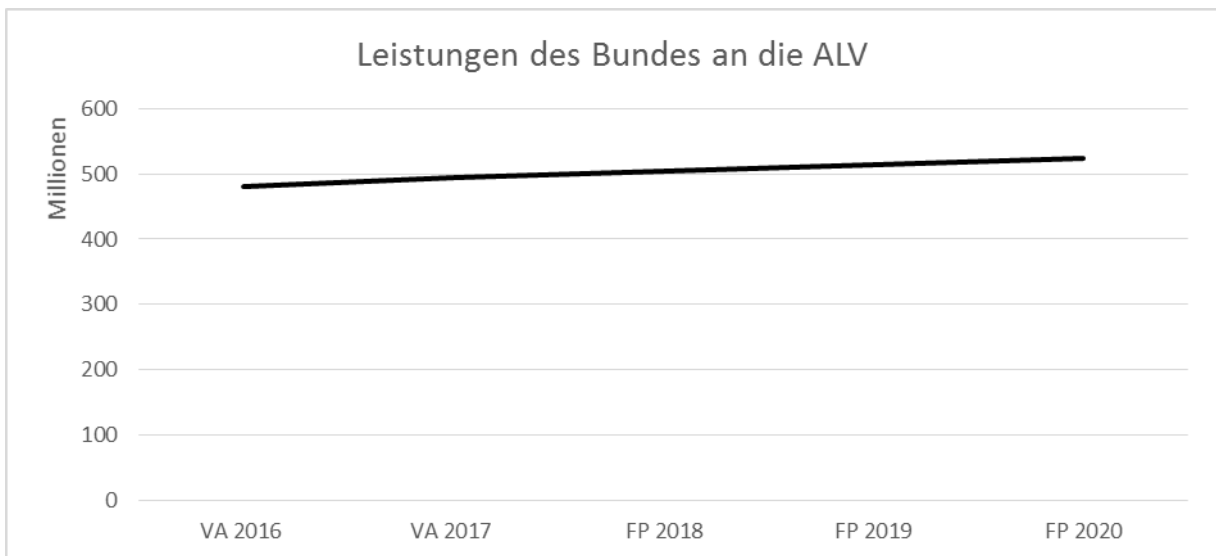
Denkbar ist zudem, die Prämienverbilligungen ganz an die Kantone zu übertragen, gegebenenfalls gekoppelt mit Anpassungen bei der Spitalfinanzierung und/oder den Ergänzungsleistungen. Eine solche Reform mit einer weiteren Stärkung der Rolle der Kantone müsste allerdings als Teil einer umfassenden gesundheitspolitischen Reformvorlage oder eines grösseren NFA 2-Pakets angegangen werden. Eine Kürzung ohne Effizienzsteigerungen oder Anpassungen an der Aufgabenteilung wäre eine reine Lastenabwälzung auf die Kantone.

### 3.4.4 Ergänzungsleistungen



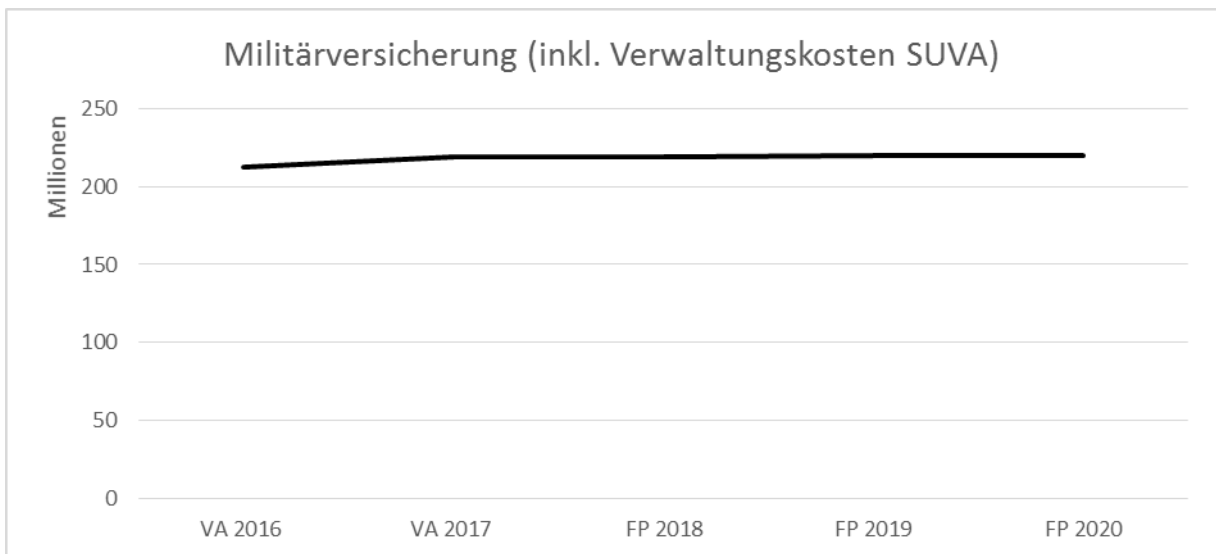
- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 3,9 Prozent.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Der Hauptgrund für die Zunahme der Ergänzungsleistungen liegt längerfristig in der Zunahme der Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV. In der kurzen Frist fällt die vom Bundesrat vorgeschlagene Anpassung der mit den EL gewährten Maximalbeträge für die Mietzinsen ins Gewicht. Diese sollen an die seit 1990 aufgelaufene Entwicklung des Mietpreisindex angepasst werden. Die Bundesbeiträge sind gemäss Art. 13 ELG an die Entwicklung der Kosten für die Existenzsicherung der EL-Bezügerinnen und Bezüger gebunden. Der Bund beteiligt sich mit 62,5 Prozent, die Restkosten tragen die Kantone. Keine Rolle für die Belastung des Bundes spielt die Entwicklung der Heimkosten, denn die mit den Ergänzungsleistungen vergüteten Mehrkosten eines Heimaufenthalts werden von den Kantonen getragen.
- **Verdrängungspotenzial:** Die Ausgaben für Ergänzungsleistungen wachsen deutlich schneller als die Einnahmen. Diese Tendenz dürfte aufgrund der Demografie bestehen bleiben.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Kürzungen des Bundesbeitrags würden zu Lasten der Kantone gehen, ohne dass sich diese gleichzeitig auch entlasten können. Sie müssten daher mit leistungsseitigen Massnahmen verbunden werden. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass Leistungskürzungen bei den Ergänzungsleistungen zu Kostenverlagerungen in die von den Kantonen und Gemeinden getragene Sozialhilfe führen. Eine Änderung der Aufgabenteilung Bund – Kantone ist nur im Rahmen einer „NFA 2“ denkbar.  
Derzeit wird eine EL-Revision vom Parlament beraten, die 2019 in Kraft treten soll. Sie wird gemäss den Vorschlägen des Bundesrats bis 2030 zu Einsparungen von 97 Millionen beim Bund sowie von 367 Millionen bei den Kantonen führen (einschliesslich den Einsparungen der Kantone bei den Prämienverbilligungen von EL-Bezügerinnen und Bezüger).

### 3.4.5 Beitrag an die Arbeitslosenversicherung



- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 2,1 Prozent
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Der Bund beteiligt sich gemäss geltendem Art. 90 Bst. b AVIG an den Kosten der ALV, der Bundesanteil beläuft sich auf 0,159 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme. Diese Lohnsumme setzt sich aus allen Löhnen und Lohnbestandteilen bis zum maximal versicherten Verdienst von 148'000 Franken zusammen. Der wichtigste Kostentreiber ist somit das Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme.
- **Verdrängungspotenzial:** Da das Wachstum der beitragspflichtigen Lohnsumme in etwa im Gleichschritt mit den Bundeseinnahmen wächst, ist kein Verdrängungseffekt zu verzeichnen.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Eine Reduktion des Bundesbeitrags hätte eine Lastenabwälzung auf die ALV (bzw. indirekt auf die Versicherten) zur Folge und müsste im Grundsatz mit Reformen auf der Leistungs- oder Einnahmenseite verbunden werden.

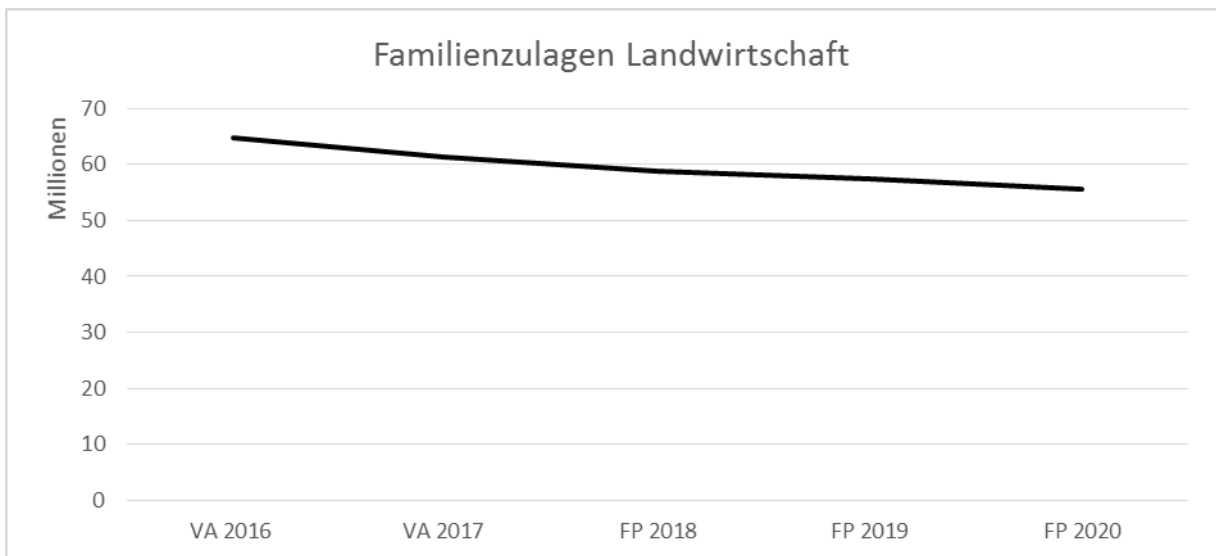
### 3.4.6 Militärversicherung



- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 0,9 Prozent pro Jahr bei den Versicherungsleistungen und 0,7 Prozent pro Jahr bei den Verwaltungskosten der SUVA.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Die Versicherungsleistungen stellen aufgrund der gesetzlichen Vorschriften des Militärversicherungsgesetzes (MVG) gebundene Ausgaben im Bundeshaushalt dar. Dies trifft ebenfalls auf die vertraglich vereinbarten Regelungen für die Abgeltung der Verwaltungskosten der SUVA zu. Kostentreiber bei den Renten und Behandlungskosten sowie Taggeldern sind vor allem die Entwicklung der Versichertenzahlen und der Gesundheitskosten. Bei den Verwaltungsausgaben sind insbesondere das Lohnwachstum und die Preisentwicklung massgebend.
- **Verdrängungspotenzial:** Das Wachstum der Ausgaben für die Militärversicherung dürfte auch in Zukunft aufgrund eines rückläufigen Versichertenbestandes tiefer ausfallen als bei den Bundeseinnahmen. Es werden somit keine anderen Ausgaben verdrängt.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Im Rahmen einer nächsten Revision des Militärversicherungsgesetzes sind die Möglichkeiten von Korrekturen auf der Leistungs- und/oder Prämienseite zu prüfen. Die Militärversicherung bietet den Versicherten im Vergleich zur Kranken- und Unfallversicherung vorteilhafte Versicherungsleistungen zu vergleichsweise günstigen Prämien an.

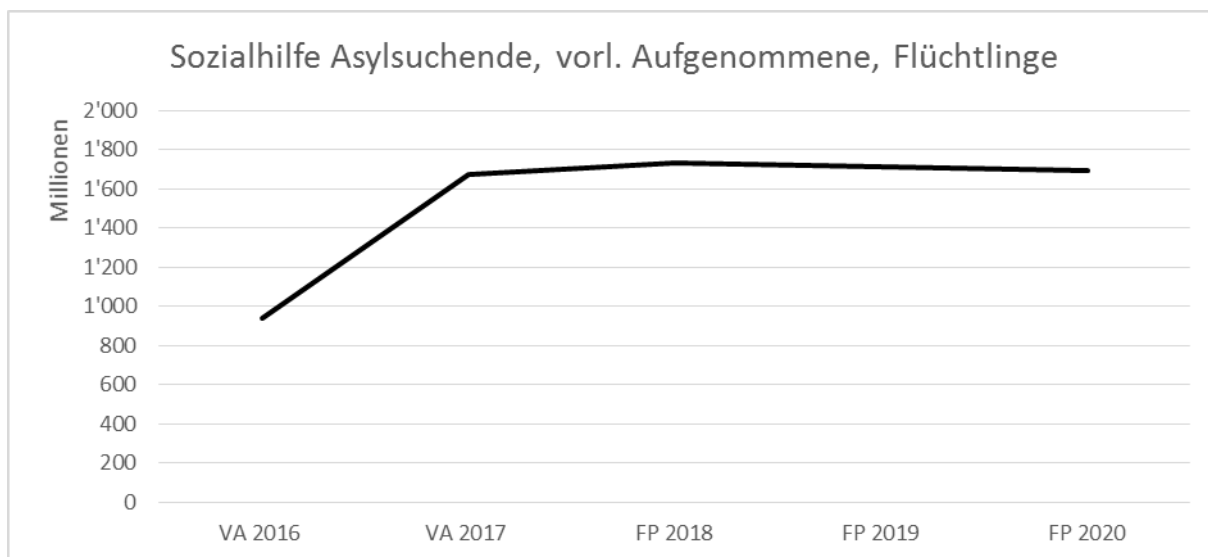


### 3.4.7 Familienzulagen Landwirtschaft



- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** -3,7 Prozent.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) regelt die Beiträge und Leistungen. Demnach leisten Arbeitgeber in der Landwirtschaft einen Beitrag von 2 Prozent der im Betrieb ausgerichteten Bar- und Naturallöhne. Die nicht gedeckten Kosten (einschliesslich der Familienzulagen der selbständigen Landwirte) werden zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen übernommen. Faktisch gehen damit mehr als 85 Prozent der Ausgaben zu Lasten der öffentlichen Hand. Aufgrund des Strukturwandels in der Landwirtschaft (rückläufige Anzahl der dem FLG unterstellten Familien) gehen die Ausgaben stetig zurück. Die Bundesbeteiligung ist in (Art. 18, Abs. 4 FLG) geregelt.
- **Verdrängungspotenzial:** Angesichts der rückläufigen Ausgaben besteht keine Gefahr der Verdrängung.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Ein möglicher Reformansatz liegt darin, diesen Zweig der Sozialversicherung mit den übrigen Familienzulagen zusammenzuführen. Dadurch würde der Landwirtschaftssektor mit den übrigen Wirtschaftssektoren gleichgestellt; dort werden die Familienzulagen nicht durch den öffentlichen Sektor, sondern überwiegend durch Arbeitgeberbeiträge finanziert. Bund und Kantone würden durch einen solchen Schritt entlastet.

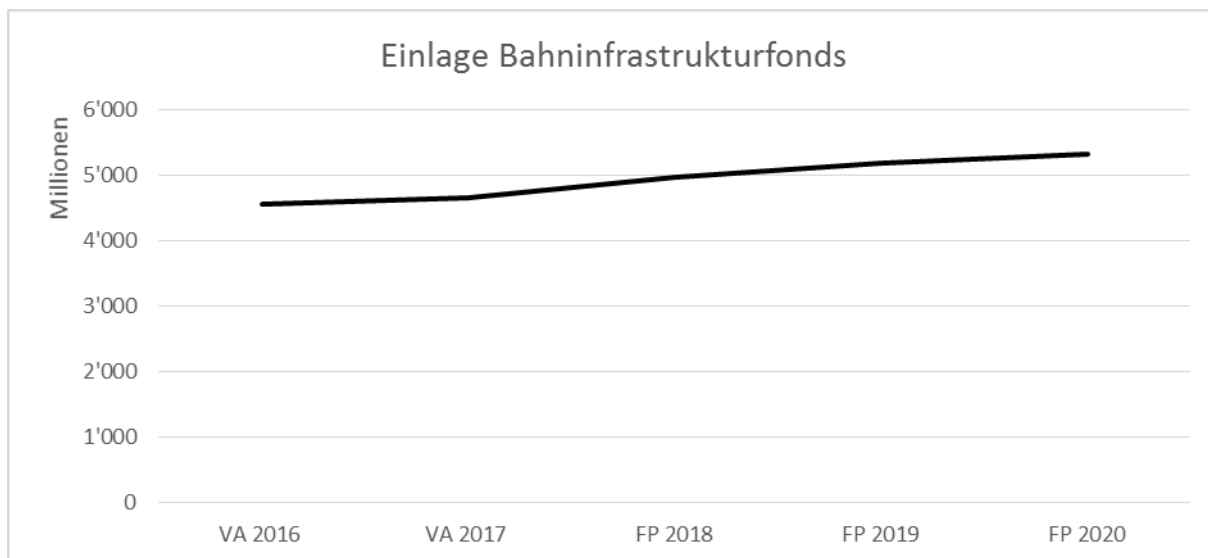
## 3.5 Globalpauschalen Migration



- Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 15,9 Prozent. Der Grund des starken Anstiegs liegt v.a. in der durch den Krieg in Syrien sowie die anhaltend instabile Sicherheitslage in Nord- und Subsahara-Afrika ausgelösten Situation im Flüchtlingsbereich.
- Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Der Bund gilt mit den Globalpauschalen den Kantonen den Sozialhilfeaufwand im Asyl- und Flüchtlingsbereich (Art. 88 Abs. 2 und 3 Asylgesetz; SR 142.31) ab. Die Höhe der Ausgaben ist abhängig von der Zahl der neuen Asylgesuche, der Schutzquote und dem Pendenzenbestand (vorläufige Aufgenommene, Flüchtlinge).
- Verdrängungspotenzial:** Die Migrationsausgaben haben ein bedingtes Verdrängungspotenzial. Wächst die Zahl der Asylsuchenden stark, so entstehen Verdrängungseffekte. Bleiben die Zahl der Asylgesuche und die Schutzquote stabil, entstehen keine solchen Effekte.
- Ansatzpunkte für Reformen:** Eine Kürzung der Globalpauschalen wäre eine Lastenabwälzung auf die Kantone, soweit deren Kosten nicht auch zurückgehen. Reformen müssen daher bei den Gesamtkosten des Systems ansetzen. Hauptkostentreiber ist die hohe Sozialhilfequote von Personen aus dem Asylbereich. Der Bundesrat hat in Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse festgehalten (bspw. 16.3395), dass er Reformen des Vergütungssystems prüfen will, die zusätzliche Anreize für eine rasche Arbeitsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen setzen. Diese Arbeiten mit den Kantonen laufen zurzeit. Eine Verschärfung des Asylrechts kann die Zahl der Asylgesuche oder die Schutzquote beeinflussen. Dies ist aber keineswegs gesichert. Mit der vom Volk am 15. Juni 2016 gutgeheissenen Asylgesetzrevision wird der Asylbereich grundlegend reformiert. Raschere Asylverfahren und konsequente Wegweisungen sollen die Kosten des Bundes direkt reduzieren und zudem eine indirekte – ebenfalls kostensenkende – Abhaltewirkung entfalten. Zunächst fallen aber Investitionen für Bundeszentren in der Höhe von mehreren 100 Millionen an.

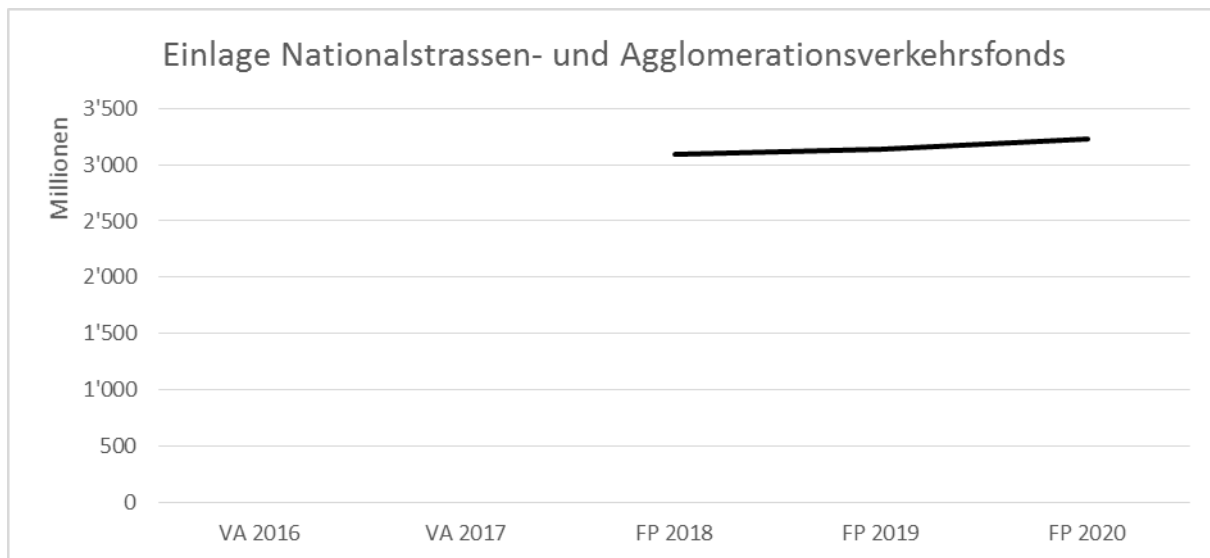
## 3.6 Einlagen in Verkehrsfonds

### 3.6.1 Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (BIF)



- Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 3,9 Prozent. Zum Wachstum trägt das ab 2018 zusätzlich erhobene und in den Fonds eingelegte (befristete) MWST-Promille bei. Die Inkraftsetzung des BIF per 1.1.2016 führte zudem wegen zusätzlicher Fondseinlagen zu einem Ausgabensprung von fast 800 Millionen gegenüber 2015.
- Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Die Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds sind auf Verfassungsstufe definiert (Art. 87 a Abs. 2 und 3 sowie Art. 196. Ziff. 3 Abs. 2 und Ziff. 14 Abs. 4 BV). Bei den zweckgebundenen Einnahmen besteht einzig beim Anteil an der LSVA ein gewisser Spielraum („höchstens zwei Drittel“), einen Teil der Einnahmen für andere Bundesaufgaben zu verwenden. Die Einlage aus dem allgemeinen Bundeshaushalt beträgt 2300 Millionen (Preisstand 2014), wobei deren Indexierung im BIF-Gesetz geregelt ist. Sie wächst demnach mit dem realen Bruttoinlandprodukt und der Bahnbau-Teuerung.
- Verdrängungspotenzial:** Der gewichtigste Teil der Einlage (Einlage aus dem allgemeinen Bundeshaushalt) wächst schneller als die Bundeseinnahmen, weil die massgebliche Bahnbau-Teuerung erfahrungsgemäss zwischen 0,6 und 1,0 Prozentpunkten über der allgemeinen Teuerung (LIK) liegt. Dieser Teil der Fondseinlage trägt damit zur Verdrängung anderer Bundesausgaben bei. Verschiedene weitere Teile der Einlage (MWST, Anteil dBSt, Mineralölsteuer und Kantonsbeitrag) entsprechen den jeweiligen zweckgebundenen Einnahmen und weisen somit kein Verdrängungspotenzial auf. Der Bundesanteil an der LSVA, welcher unter gewissen Bedingungen nicht in voller Höhe in den Fonds eingelegt werden muss, weist ein (beschränktes) Potenzial auf, um Spielraum im Bundeshaushalt zu erhalten bzw. zu schaffen.
- Ansatzpunkte für Reformen:** Um zu vermeiden, dass die BIF-Einlage schneller wächst als die Einnahmen, müsste die (im BIF-Gesetz geregelte) Indexierung der Einlage aus dem allgemeinen Bundeshaushalt geändert werden. Darüber hinausgehende Entlastungen des Bundes führen zu Einschränkungen bei den Aufgaben des Fonds (geringere Investitionen, Betrieb und Unterhalt). Dieser Effekt könnte grundsätzlich durch Effizienzsteigerungen bei den Bahnen und/oder höhere Tarife ganz oder teilweise kompensiert werden.

### 3.6.2 Einlage in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds (NAF)



- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2018-2020:** 2,2 Prozent (der NAF wird voraussichtlich 2018 in Kraft gesetzt; deshalb werden nur die Jahre 2018 bis 2020 dargestellt).
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Die Einlage in den NAF entspricht gemäss Abs. 2 Art. 86 BV den Reinerträgen der Nationalstrassenabgabe, der Automobilsteuer, des Mineralölsteuerzuschlags, der Autobahnvignette und – in der Regel – 10 % der Mineralölsteuererträge. Ab 2020 sollen auch Abgaben von Elektrofahrzeugen in den Fonds fliessen. Eingelegt werden zudem gemäss Art. 37 CO<sub>2</sub>-Gesetz die Reinerträge der Sanktion „CO<sub>2</sub>-Verminderung Personenwagen“.

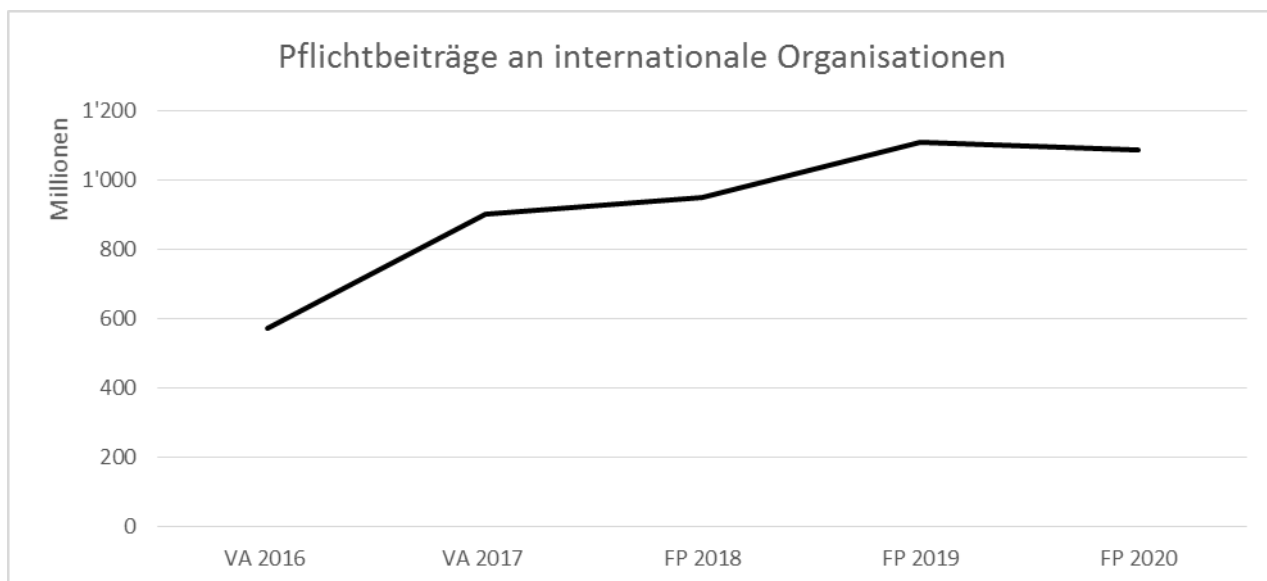
Das Wachstum von 2,2 Prozent in den Jahren 2018 bis 2020 spiegelt einerseits die Entwicklung dieser Erträge, andererseits sind die Zahlen durch im gleichen Zeitraum stattfindende Übertragungen anteiliger Rückstellungen aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr und Kompensationen von Einsparungen auf der Einlage in den Infrastrukturfonds in den Jahren 2016 und 2017 überlagert (2018: 410 Mio.; 2019: 210 Mio.; 2020: 175 Mio.). Ohne diese Sondereffekte läge das durchschnittliche Wachstum der Einlage 2018 bis 2020 bei 6,8 Prozent (~240 Mio. Erhöhung Mineralölsteuerzuschlag 2019, ~135 Mio. zusätzliche Zweckbindung von 5% Mineralölsteuer 2020).

- **Verdrängungspotenzial:** Die zusätzliche Zweckbindung von bisher für den allgemeinen Bundeshaushalt verwendbaren Erträgen aus der Automobilsteuer und der Mineralölsteuer (10 Prozent der Grundsteuer) führt per 2018 zu einer dauerhaften Verdrängung von anderen Ausgaben im Umfang von rund 650 - 700 Millionen. Ab Inkraftsetzung des NAF ergeben sich keine zusätzlichen Verdrängungseffekte, da die Fondseinlage an die Entwicklung der in der Verfassung aufgeführten Einnahmen gekoppelt ist. Der NAF ist als System geschlossen: ein Mehrbedarf des Fonds ist durch Erhöhung der zweckgebundenen Einnahmen – in erster Linie des Mineralölsteuerzuschlags – auszugleichen (und umgekehrt). Rückwirkungen auf den Bundeshaushalt ergeben sich daraus nicht.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Eine Reform wäre nur möglich, wenn die mit Art. 86 BV vorgegebene fixe Einlage der Erträge der verschiedenen Steuern und Abga-

ben in den NAF sowie deren Zweckbindung ganz oder teilweise aufgehoben würde. Die frei werdenden Mittel könnten anschliessend wieder der Steuerung durch das Parlament zugänglich gemacht werden.

## 3.7 Pflichtbeiträge an internationale Organisationen und Beitrag an die Erweiterung der EU

### 3.7.1 Pflichtbeiträge an internationale Organisationen



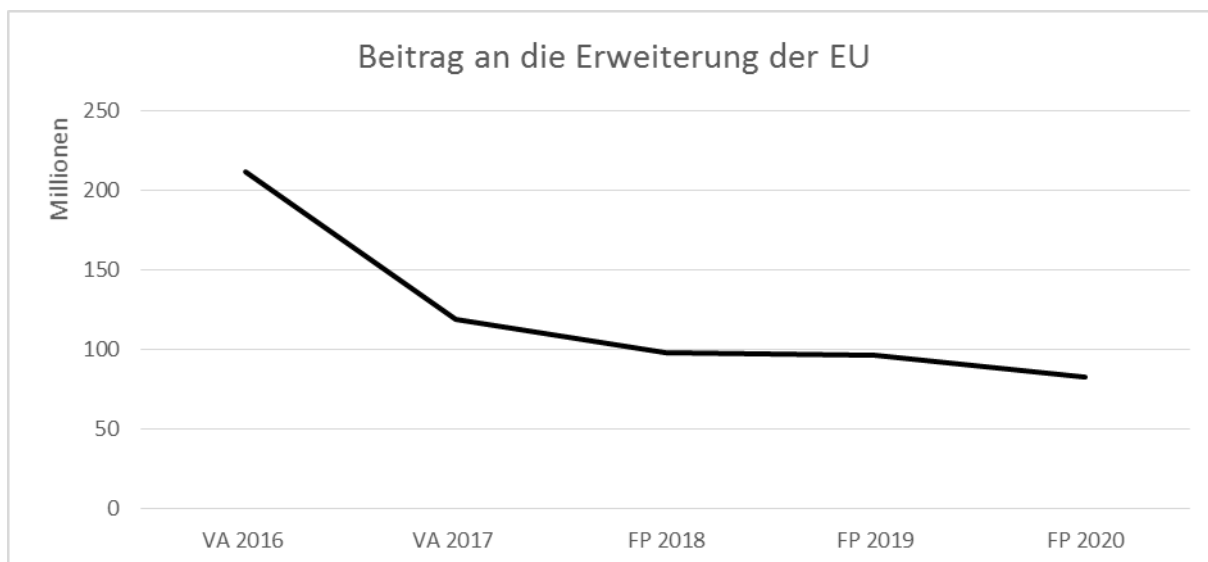
- Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 17,4 Prozent. Das Wachstum ist stark geprägt durch den Beitrag an das EU-Forschungsprogramm Horizon 2020: In den Jahren 2014 bis 2016 war die Schweiz nur teilassoziert. Die im Finanzplan für den Pflichtbeitrag eingestellten Mittel genügen voraussichtlich, um die Vollassoziierung zu finanzieren, hingegen dürften zusätzliche Mittel für die projektweise eingegangenen Verpflichtungen nötig sein. Die Schweiz nimmt gegenwärtig nicht an den Programmen Erasmus+ und am Programm Media teil. Sollte dies in Zukunft der Fall sein, würden sich die Pflichtbeiträge deutlich erhöhen. Dies insbesondere, weil die EU bei Erasmus+ gemäss bisherigen Verhandlungen einen Beitrag erwartet, der auf einem BIP-Schlüssel beruht.
- Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Die Schweiz leistet gestützt auf Staatsverträge Pflichtbeiträge an eine Vielzahl von Organisationen und Programme. Rund 70 Prozent der Beiträge entfallen auf den Bereich Bildung und Forschung (EU-Bildungs- und Forschungsprogramme, Beteiligung an diversen Forschungsinfrastrukturen), 20 Prozent auf die Beziehungen zum Ausland und die Landesverteidigung (u.a. UNO, Europarat, OSZE). Die Mitgliederbeiträge berechnen sich nach den in den Staatsverträgen festgelegten Schlüsseln. Diese stützen sich auf verschiedene Daten, beispielsweise das BIP oder die Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten. Sie hängen zudem von den Budgets der Organisationen ab und sind in den meisten Fällen in Fremdwährungen zu bezahlen.

Liste der Pflichtbeiträge >10 Millionen:

  - Beiträge der Schweiz an die UNO
  - Europäische Organisation Betrieb Wettersatelliten Darmstadt

- EU-Forschungsprogramme
  - Europäische Weltraumorganisation (ESA)
  - Europäisches Laboratorium für Teilchenphysik (CERN)
  - Europäische Satellitennavigationsprogramme Galileo und EGNOS
- **Verdrängungspotenzial:** Die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen können unter ungünstigen Umständen einen gewissen Verdrängungseffekt haben, beispielsweise bei einer ungünstigen Wechselkursentwicklung oder bei starken Erhöhungen in den Budgets der Organisationen. Aufgrund ihrer Gesamthöhe von rund 1 Milliarde ist das Verdrängungspotenzial allerdings gering.
  - **Ansatzpunkte für Reformen:** Die Kürzung von Pflichtbeiträgen ist in aller Regel mit dem Austritt aus einer internationalen Organisation verbunden. Demgegenüber wird die Teilnahme an Programmen (z.B. Erasmus+, Kreatives Europa) jeweils für eine Programmperiode verhandelt. Es muss deshalb jeweils der Nachweis erbracht werden, dass eine Teilnahme für die Schweiz vorteilhaft ist (z.B. Teilnahmeniveau im Vergleich zum Beitrag, Rückfluss etc.). Dies gilt auch bei Beitritten zu internationalen Organisationen.

### 3.7.2 Beitrag an die Erweiterung der EU



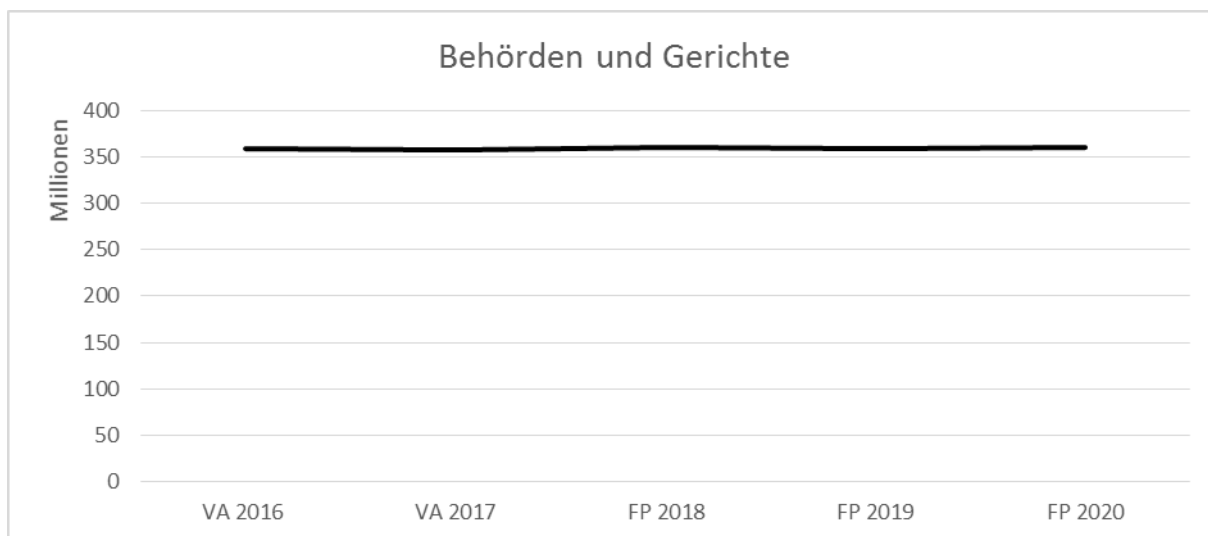
- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** - 20.9 Prozent. Das Parlament hat am 14.06.2007, am 7.12.2009 und am 11.12.2014 Rahmenkredite von insgesamt 1'302 Millionen zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU bewilligt. Gemäss den bilateralen Rahmenabkommen mit den begünstigten Staaten (Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern) müssen die jeweiligen Beiträge innert zehn Jahren ausbezahlt sein. Bis Ende 2015 wurden 726 Millionen entrichtet (Stand Staatsrechnung 2015). Der Grossteil der noch ausstehenden Zahlungen wird in den nächsten Jahren fällig. Da der Bundesrat bisher von einer Erneuerung des Erweiterungsbeitrags abgesehen hat, nehmen die Beiträge in den Finanzplanjahren ab.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Mit dem Schweizer Beitrag werden Projekte und Programme in den Bereichen Sicherheit, gute Regierungsführung, menschliche und soziale Entwicklung, Infrastruktur, Umwelt und Bildung unterstützt. Der Bundesrat wird im Kontext der weiteren Entwicklung der

Gesamtbeziehungen Schweiz-EU über eine mögliche Erneuerung des Erweiterungsbeitrags entscheiden. Da die Beiträge in Staatsverträgen (sog. Rahmenabkommen) geregelt werden, sind sie stark gebunden.

- **Verdrängungspotenzial:** Eine Erneuerung des Erweiterungsbeitrags wird nur mittels Einsparungen in anderen Bereichen finanziert werden können.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** keine.

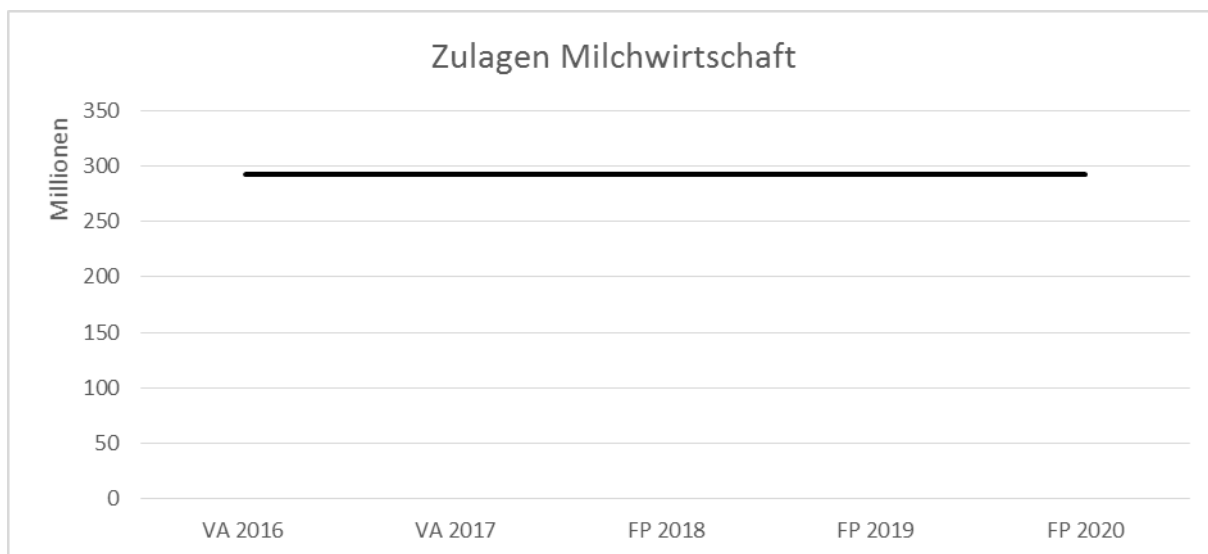
## 3.8 Weitere stark gebundene Ausgaben $\geq 50$ Millionen

### 3.8.1 Behörden und Gerichte



- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 0,1 Prozent
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Die Ausgaben für die eidgenössischen Gerichte, die Bundesversammlung, die EFK und die Bundesanwaltschaft betragen in den Jahren von 2016 bis 2020 konstant rund 360 Millionen. Gemäss Art. 142 ParlG kann der Bundesrat die Budgets der Behörden und Gerichte nicht ohne Zustimmung der jeweils antragsbefugten Behörde kürzen.
- **Verdrängungspotenzial:** Angesichts der Höhe und der Entwicklung der Ausgaben sehr gering.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Keine.

### 3.8.2 Zulagen Milchwirtschaft



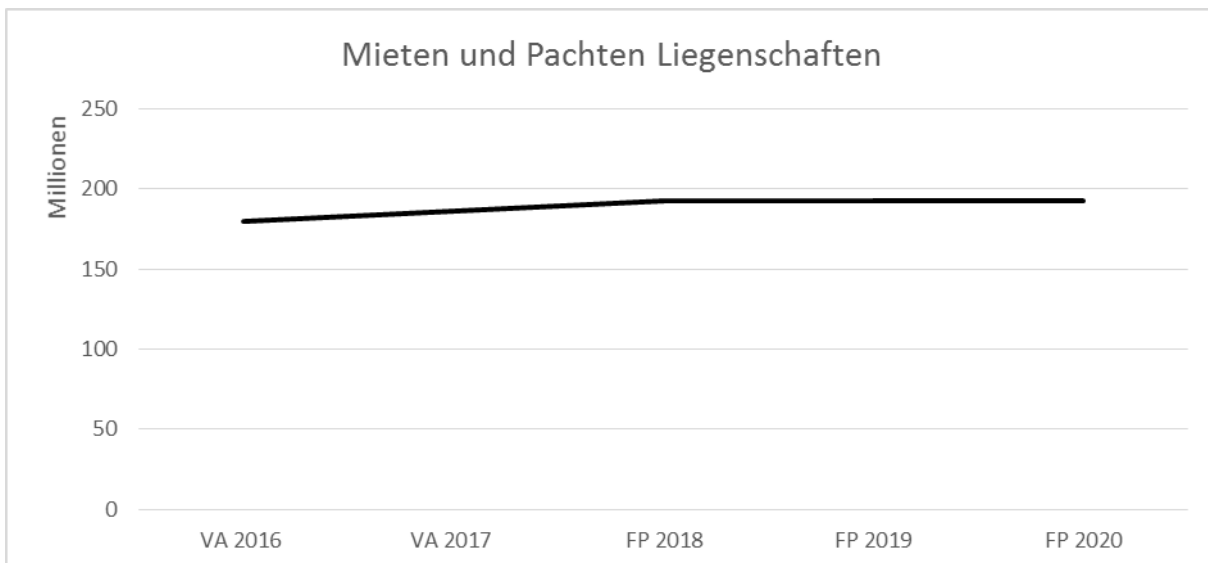
- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 0 Prozent.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Gemäss Art. 38 LwG richtet der Bund eine Zulage von 15 Rappen pro Kilogramm für verkäste Milch aus. Stammt die Milch aus einer Produktion ohne Silagefütterung, wird den Produzenten und Produzentinnen gemäss Art. 39 LwG eine weitere Zulage von 3 Rappen ausbezahlt. Die Beträge wurden durch das Parlament im Rahmen der Agrarpolitik 2011 auf der Gesetzesstufe verankert. Ausgerichtet werden die Zulagen, um die Folgen des unterschiedlichen Grenzschatzes für Milchprodukte aufgrund der vollständigen Liberalisierung des Käsehandels zwischen der Schweiz und der EU weitgehend auszugleichen.

Im Rahmen der Agrarpolitik 2014-2017 hat das Parlament die Kompetenz des Bundesrates aufgehoben, die Beiträge nach Massgabe der bewilligten Kredite anzupassen. Kürzungen zur Einhaltung von Sparvorgaben sind auf diesem Kredit seitdem nicht mehr möglich und die Ausgaben dadurch gebunden. Der Bundesrat kann aber weiterhin die Zulagen aufgrund der Mengenentwicklung anpassen.

- **Verdrängungspotenzial:** Es besteht kein Verdrängungspotenzial, da die Nachfrage nach Milch zur Produktion von Käse stabil ist. Sollte die verkäste Milchmenge unerwartet ansteigen, kann der Bundesrat die Höhe der Zulagen gestützt auf die Art. 38 Abs. 3 und 39 Abs. 3 LwG anpassen.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Eine Aufhebung der gesetzlichen Ausgabenbindung wäre prüfenswert: Zum einen stellt die Zulagen für die Milchwirtschaft eine Ausnahme dar, da in keinem anderen Bereich des Landwirtschaftsgesetzes eine Finanzhilfe mit einem konkreten Betrag pro Mengeneinheit auf Gesetzesstufe festgelegt wird. Zum anderen kann das Parlament seine Steuerungskompetenz auch ohne explizite Beitragshöhe erhalten, indem es weiterhin die Höhe des Kredits bestimmen kann. Der Bundesrat könnte anschliessend die Beiträge aufgrund der genehmigten Mittel und der geschätzten Mengenentwicklung festlegen.

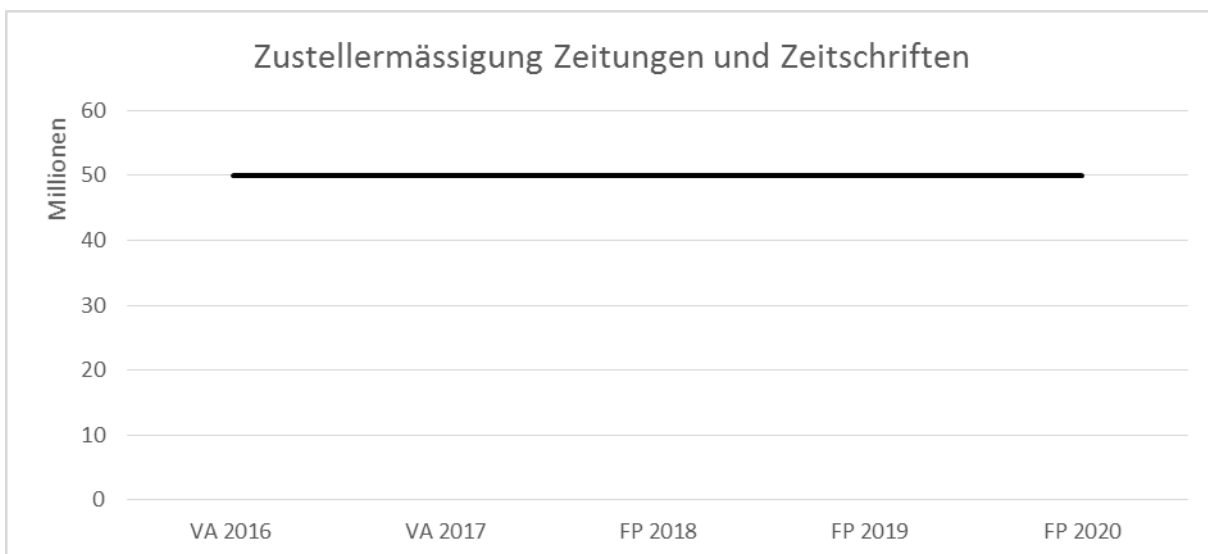


### 3.8.3 Mieten und Pachten Liegenschaften



- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 1,7 Prozent.
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Für Mieten und Pachten von Liegenschaften gibt der Bund im Zeitraum 2016 bis 2020 jährlich 183 bis 196 Millionen aus. Diese Ausgaben sind kurzfristig grösstenteils gebunden, weil sie sich auf langjährige Mietverträge stützen. Kostentreiber ist der Raumbedarf des Bundes.
- **Verdrängungspotenzial:** Angesichts der Höhe der Ausgaben sehr gering.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Das BBL verfolgt die Strategie „Eigentum statt Miete“. Damit soll der Mietaufwand mittelfristig reduziert werden. Die Umsetzung der Strategie bedingt ausreichende Mittel für Investitionen.

### 3.8.4 Indirekte Presseförderung



- **Durchschnittliches Ausgabenwachstum 2016-2020:** 0 Prozent
- **Art der Ausgabe, Kostentreiber und Grund für die Gebundenheit:** Gemäss

Art. 16 Abs. 7 Postgesetz leistet der Bund der Schweizerischen Post jährliche Beiträge von insgesamt 50 Millionen für die Ermässigung der Transporte von Titeln der Lokal- und Regional- sowie der Stiftungs- und Mitgliedschaftspresse. Der Beitrag ist im Gesetz abschliessend festgelegt.

- **Verdrängungspotenzial:** Keines. Der Beitrag ist nominal konstant.
- **Ansatzpunkte für Reformen:** Der Bundesrat hat dem Parlament bereits mehrmals beantragt, diese Subvention zu kürzen oder abzuschaffen. Das Parlament hat dies stets abgelehnt und auch früher beschlossene Befristungen wieder aufgehoben. Eine Kürzung des Beitrags würde dazu führen, dass die Post weniger Ermässigungen auf der Tageszustellung von Erzeugnissen der Lokal- und Regional sowie der Stiftungs- und Mitgliedschaftspresse mehr gewähren würde.