

Ökonomische, rechtliche und organisatorische

Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Impressum

Redaktion

Eidg. Finanzverwaltung EFV, Dezember 2023

Internet: www.efv.admin.ch

Kontakt: kommunikation@efv.admin.ch

Inhaltsübersicht

1	Einleitung	11
2	Finanzpolitik – Ziele und Grundsätze	13
3	Öffentliche Haushalte der Schweiz	23
4	Rechtliche Grundlagen	51
5	Gesamtsteuerung durch die Schuldenbremse	57
6	Rechnungsmodell des Bundes	69
7	Haushaltsführung und Finanzplanung	79
8	Steuerung der Ausgaben und Leistungen	97
9	Spezialfinanzierungen, Spezialfonds und übrige zweckgebundene Mittel	113
10	Public Corporate Governance des Bundes	123
11	Tresorerie	139
12	Risikomanagement	147
	Anhang	153

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	11
2	Finanzpolitik – Ziele und Grundsätze	13
2.1	Finanzpolitik als Mittel zum Zweck	13
2.1.1	Allokationsziele	14
2.1.2	Verteilungsziele	16
2.1.3	Stabilisierungsziele	17
2.1.4	Grenzen der Verschuldung	18
2.2	Grundsätze für die Finanzpolitik des Bundes	21
3	Öffentliche Haushalte der Schweiz	23
3.1	Der Sektor Staat	23
3.1.1	Die vier Teilspektoren	23
3.2	Föderalismus und Finanzausgleich	29
3.2.1	Föderale Struktur der Schweiz	29
3.2.2	Unterschiedliche Finanzkraft der Kantone	29
3.2.3	Finanzausgleich und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	30
3.2.4	Erfahrungen mit dem Nationalen Finanzausgleich	33
3.3	Der Bund	35
3.3.1	Aufgaben und Finanzierung	35
3.3.2	Struktur der Ausgaben	35
3.3.3	Struktur der Einnahmen	40
4	Rechtliche Grundlagen	51
4.1	Finanzordnung des Bundes	51
4.2	Rechtliche Grundlagen der Haushaltsführung	53
5	Gesamtsteuerung durch die Schuldenbremse	57
5.1	Hintergrund der Einführung und Ziel	57
5.2	Funktionsweise	59
5.3	Erfahrungen mit der Schuldenbremse	62
5.4	Ausgleichskonto: Ursachen für den positiven Stand	64
5.5	Amortisationskonto: Abbau der coronabedingten Verschuldung	67

6	Rechnungsmodell des Bundes	69
6.1	Grundsätze der Rechnungslegung	69
6.2	Charakteristiken des Rechnungsmodells	71
6.3	Bestandteile des Rechnungsmodells	72
6.4	Zusammenspiel zwischen Rechnungsmodell und Schuldenbremse	75
6.5	Die verschiedenen Perspektiven auf die Bundesrechnung	76
6.6	Bundesrechnung, Sonderrechnungen und Konsolidierte Rechnung Bund	77
7	Haushaltsführung und Finanzplanung	79
7.1	Budgetierung und Finanzplanung	79
7.1.1	Allgemeine Grundsätze der Haushaltsführung	80
7.1.2	Budgetierungsgrundsätze	80
7.1.3	Budgetierungsprozess	81
7.1.4	Einfluss der volkswirtschaftlichen Eckwerte	82
7.1.5	Instrumente der Budgetbereinigung	84
7.2	Instrumente der Haushaltsführung	87
7.2.1	Langfristperspektiven	87
7.2.2	Finanzpolitische Prioritäten	88
7.2.3	Legislaturplanung und Legislaturfinanzplan	89
7.2.4	Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan / Nachträge	90
7.2.5	Hochrechnung	91
7.2.6	Staatsrechnung	91
7.2.7	Konsolidierte Rechnung Bund	92
7.2.8	Subventionsüberprüfung	93
7.3	Finanzberichte und -informationen	94
8	Steuerung der Ausgaben und Leistungen	97
8.1	Übersicht	97
8.2	Ausgabenbindungen	98
8.3	Subventionen	101
8.4	Kreditarten	105
8.4.1	Voranschlagskredite	105
8.4.2	Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen	107
8.5	Finanzielle Führung auf Ebene der Verwaltungseinheiten	108

9	Spezialfinanzierungen, Spezialfonds und übrige zweckgebundene Mittel	113
9.1	Übersicht der Zweckbindungen	113
9.2	Bahninfrastrukturfonds (BIF)	117
9.2.1	Rechtsgrundlage, Struktur und Kompetenzen	117
9.2.2	Funktionsweise des Fonds und Grundzüge der Bahninfrastrukturfinanzierung	118
9.3	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds (NAF)	120
9.3.1	Rechtsgrundlage, Struktur und Kompetenzen	120
9.3.2	Funktionsweise des Fonds	121
10	Public Corporate Governance des Bundes	123
10.1	Aufgabentypologie	126
10.2	Steuerung und Leitsätze	128
10.3	Eignerstrategie	131
10.4	Zuständigkeiten im Eignermodell	132
10.5	Parlamentarische Mitwirkung und Obergericht	134
10.6	Portfolio	136
10.7	Entwicklungen	137
11	Tresorerie	139
11.1	Schuldenbewirtschaftung	140
11.1.1	Anleihen	140
11.1.2	Geldmarkt-Buchforderungen	143
11.2	Liquiditätsmanagement	144
11.2.1	Liquide Mittel	144
11.2.2	Kurzfristige Anlagen	144
11.2.3	Repo-Markt	145
11.2.4	Wertschriften	145
11.3	Devisenbewirtschaftung	146
12	Risikomanagement	147
12.1	Grundsätze des Risikomanagements des Bundes	148
12.2	Instrumente zur Bewältigung von Risiken	149
12.3	Risikosituation des Bundes	150
12.4	Offenlegung der finanziellen Risiken in der Bundesrechnung	151
	Anhang	153

1 Einleitung

Die «Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes» (GHF) richten sich an die Mitglieder der Finanzkommissionen beziehungsweise der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, aber auch an weitere interessierte Kreise. Die GHF sind ein Nachschlagewerk und geben einen Überblick über die ökonomischen, rechtlichen und organisatorischen Fragestellungen rund um den Bundeshaushalt. Die vorliegende Ausgabe wurde im Hinblick auf die neue Legislaturperiode 2023–2027 aktualisiert.

Weitere allgemeine Informationen zum Bundeshaushalt und die entsprechenden Finanzberichte sind auf der Internetseite der Eidgenössischen Finanzverwaltung (www.efv.admin.ch) verfügbar. Auf dem Datenportal der EFV sind zudem Daten und Grafiken zu den Bundesfinanzen, zum nationalen Finanzausgleich und zu den öffentlichen Finanzen der Schweiz abrufbar (www.efv.admin.ch > [Datenportal](#)).

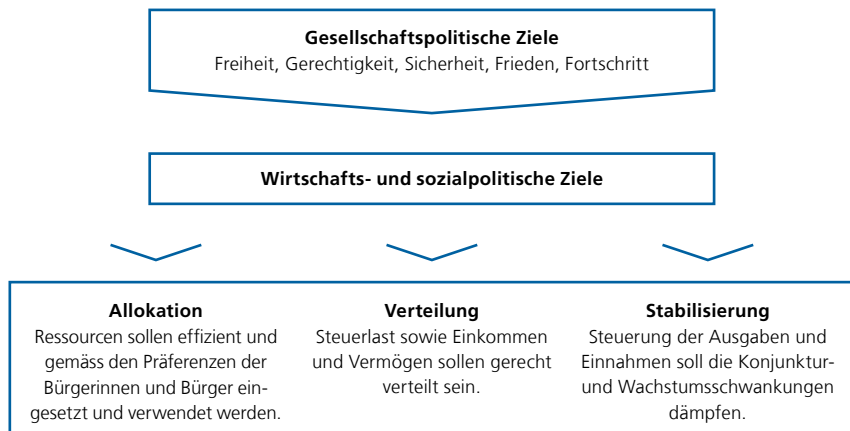
2 Finanzpolitik – Ziele und Grundsätze

Die Finanzpolitik umfasst alle Massnahmen, die das Budget einer Gebietskörperschaft betreffen. Durch Art und Höhe der Einnahmen und Ausgaben können verschiedene Ziele verfolgt werden. Es wird unterschieden zwischen Allokations-, Verteilungs- und Stabilisierungszielen. Die Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik des Bundes sind im Finanzleitbild des Bundesrats beschrieben.

2.1 Finanzpolitik als Mittel zum Zweck

Der Bund fördert die gemeinsame Wohlfahrt des Landes (Art. 2 BV). Dieses abstrakte Ziel kann konkretisiert werden durch gesellschaftspolitische Ziele wie Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Frieden und Fortschritt. Diese Ziele sind in der Theorie weitgehend unbestritten. Wie und in welchem Umfang diese Ziele erreicht werden, entscheidet sich im politischen Prozess. Die Wirtschafts- und die Sozialpolitik sind Teilgebiete der Gesellschaftspolitik. Über die Umsetzung wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele entscheidet die Politik. Sie bewegt sich dabei im Spannungsfeld zwischen Allokationseffizienz,

Wirtschafts- und sozialpolitische Ziele



Verteilungs- und Stabilisierungszielen. Diese stehen teilweise in Konflikt zueinander: Wenn beispielsweise der Staat Massnahmen ergreift, um die Einkommensverteilung zu verändern, verzerrt er Anreize und verändert damit Verhaltensweisen. Damit steigt das Risiko einer weniger effizienten Ressourcenallokation.

Zur Umsetzung der wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele trägt die Finanzpolitik entscheidend bei. Sie umfasst alle Massnahmen, die das Budget einer Gebietskörperschaft betreffen. Die Verfolgung politischer Zielsetzungen ist fast immer mit Ausgaben verbunden, zu deren Finanzierung Einnahmen beschafft werden müssen. Dabei sind die Einnahmen auf effiziente Weise zu beschaffen, die öffentlichen Aufgaben sind mit möglichst wenig finanziellen Mitteln zu vollziehen und die Marktprozesse sind so wenig wie möglich zu verzerren.

Im Folgenden werden die drei erwähnten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele sowie die Grenzen der Verschuldung erläutert.

2.1.1 Allokationsziele

Unter Allokation versteht man die Zuteilung und die Verwendung knapper Ressourcen (Produktionsfaktoren und Güter) in den Produktions- und Verbrauchsprozessen. Gemäss Allokationsziel sollen die Ressourcen effizient eingesetzt und so verwendet werden, dass die bereitgestellten Güter und Dienstleistungen bestmöglich den Präferenzen der Bürger entsprechen. Die meisten Güter und Dienstleistungen werden auf privaten und vom Staat nicht beeinflussten Märkten produziert und gehandelt. Die öffentliche Hand muss lediglich Rahmenbedingungen wie Rechtssicherheit, Eigentumsrechte und Gewerbefreiheit gewährleisten, damit diese funktionieren. Die Marktwirtschaft gilt als das effizienteste Wirtschaftssystem. Wo immer möglich sind deshalb Marktlösungen zu suchen. Staatliche Eingriffe sind nur nötig, wenn der Marktmechanismus aus verschiedenen Gründen keine effizienten Ergebnisse erzeugt (Marktversagen). In solchen Fällen sind allokationspolitische Eingriffe des Staates angezeigt.

In der Volkswirtschaftslehre unterscheidet man drei Ursachen von Marktversagen, die eine fiskalische Intervention des Staates rechtfertigen können:

- *Öffentliche Güter (Kollektivgüter)*: Diese Güter haben die Eigenschaft, dass sie zur gleichen Zeit von mehreren Individuen konsumiert werden können, ohne dass dadurch die Verfügbarkeit des Gutes eingeschränkt wird (Nicht-Rivalität im Konsum) und dass niemand vom Konsum ausgeschlossen werden kann (nicht anwendbares Ausschlussprinzip). Das Angebot solcher Güter über den Markt würde nicht zu Stande kommen oder zu tief ausfallen, da die Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschliessbarkeit im Konsum eine Preisfestsetzung verunmöglichen, welche sowohl die Herstellungskosten als auch die Präferenzen der Benutzer abbildet. In einem solchen Fall muss der Staat als Anbieter dieser Güter und Dienstleistungen auftreten, weil nur er über

die notwendigen Zwangsmittel verfügt, um die zur Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mittel zu beschaffen (Steuerfinanzierung). Typische Kollektivgüter sind die Landesverteidigung, die Justiz, die Polizei und die Feuerwehr, aber auch die Beziehungen zum Ausland. Einen teilweisen Kollektivgutcharakter weist auch die Landschaftspflege auf.

- *Externe Kosten:* Kosten werden als extern bezeichnet, wenn sie nicht von den verursachenden Personen oder Unternehmen getragen werden. Ohne staatliche Gegenmassnahmen müssen diese Kosten von der Allgemeinheit getragen werden (z.B. Überdüngung von Seen verursacht durch die landwirtschaftliche Produktion, Luftverschmutzung verursacht durch den Privatverkehr). Da die «Verursacher» in ihrem Entscheidungskalkül lediglich die privaten beziehungsweise betriebswirtschaftlichen Kosten berücksichtigen, resultiert ein zu hohes Ausmass der entsprechenden Aktivität (Produktion, Konsum); mehr als für eine volkswirtschaftlich optimale und effiziente Güterversorgung notwendig ist. Mit Lenkungsabgaben kann der Staat das Ausmass dieser Aktivitäten reduzieren, indem er die externen Kosten teilweise oder vollumfänglich den Verursachern anlastet (Verursacherprinzip). Ein Beispiel für eine solche Lenkungsabgabe ist die CO₂-Abgabe auf Brennstoffen. Sie soll die Anreize so setzen, dass die mit dem Verbrauch fossiler Brennstoffe verbundenen externen Effekte reduziert werden.
- *Meritorische Güter:* Im Gegensatz zu den öffentlichen Gütern ist bei den meritorischen Gütern das Ausschlussprinzip anwendbar und die Rivalität im Konsum gegeben. Grundsätzlich sind die Voraussetzungen für einen funktionierenden Markt also erfüllt. Aus gesellschaftlichen Überlegungen wird aber die über den freien Markt erzielbare Versorgung der Bevölkerung als unzureichend beurteilt. Gründe dafür kann eine ungenügende Nachfrage der Konsumenten aufgrund irrationaler Entscheidungen, unvollständiger Informationen oder unterschiedlicher Zeitpräferenzen sein. Wird in solchen Fällen ein Mehrangebot geschaffen, spricht man von meritorischen Gütern. Beispielsweise käme im Bildungsbereich auch bei staatlicher Abstinenz ein privates Angebot zustande, das aber weniger umfangreich wäre. Gesellschaftspolitisch ist es aber wünschenswert, dass alle Kinder eine Schule besuchen können und auch müssen (berufliche Chancengleichheit). In solchen Situationen muss deshalb der Staat intervenieren und das Marktangebot ergänzen. Neben der Bildung ist die Gesundheitsvorsorge ein weiteres Beispiel für ein meritorisches Gut.

Die Existenz von Marktversagen ist keine hinreichende Legitimation für staatliche Eingriffe. Offen bleibt, ob und allenfalls wie ein Marktversagen mit staatlichen Eingriffen korrigiert werden kann. Die staatlichen Entscheidungsträger sind nämlich mit den gleichen Informationsproblemen konfrontiert, die zum Versagen des Marktmechanismus führen. Zudem sind staatliche Eingriffe nie kostenlos. Die negativen Folgen von Marktunvollkommenheiten und die Kosten staatlicher Eingriffe (z.B. Regulierungskosten) müssen deshalb gegeneinander abgewogen werden.

2.1.2 Verteilungsziele

Unter Verteilungszielen wird in der Wirtschafts- und Sozialpolitik die gerechte Verteilung von Steuerlast sowie Einkommen und Vermögen verstanden. Häufig strebt die Verfolgung von Verteilungszielen eine veränderte Wohlfahrtsverteilung an, als wie sie vom Markt erzielt wird. Welche Verteilung als gerecht oder ungerecht empfunden wird, ist eine politische Frage und wird entsprechend unterschiedlich beurteilt. Ebenso gehen die Vorstellungen auseinander, auf welchem Weg die Verteilungsziele erreicht werden können. Gemäss Allokationsziel sollen Lösungen gesucht werden, die beispielsweise keine negativen Anreize für die Erwerbstätigkeit haben.

Der Staat kann durch die Gestaltung seiner Steuer- und Ausgabenpolitik die auf dem freien Markt zustande gekommene Einkommens- und Vermögensverteilung beeinflussen:

- Bei den Einnahmen wird unterschieden zwischen den direkten Steuern, denen in der Regel ein progressiver Tarif zugrunde liegt, und den indirekten Steuern, die den einzelnen Steuerzahler ungeachtet seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse nach dem Konsum der besteuerten Güter und Dienstleistungen belasten. Die direkten Steuern wirken insgesamt nivellierend auf die Einkommensverteilung, da sie an die individuelle Leistungsfähigkeit anknüpfen (Leistungsfähigkeitsprinzip). Demgegenüber belastet eine Konsumsteuer die unteren Einkommensschichten relativ stärker, da die Konsumneigung (Anteil der Konsumausgaben am Einkommen) mit sinkendem Einkommen tendenziell steigt. Um diese «regressive» Eigenschaft der indirekten Steuern zu mildern, werden Güter des lebensnotwendigen Bedarfs teilweise von der Steuer befreit oder mit niedrigeren Sätzen belegt.
- Auf der Ausgabenseite erzielen die Ausgaben im Bereich der sozialen Wohlfahrt die grösste Umverteilungswirkung. Neben direkten monetären Zahlungen beeinflussen auch Sachleistungen – beispielsweise Investitionen in die öffentliche Infrastruktur – die Wohlfahrt der Wirtschaftssubjekte, indem sie einen nicht-monetären Nutzen stiften.

Alle Bevölkerungsgruppen und Einkommensschichten sind von einer Vielzahl von einkommen- und ausgabenseitigen Massnahmen mit jeweils unterschiedlichen Wirkungen betroffen. Oft lassen sich finanzpolitische Massnahmen nicht spezifisch definierten Anspruchsgruppen zuordnen. Es ist daher kaum möglich, die Verteilungswirkung der staatlichen Budgetpolitik abschliessend zu beurteilen.

2.1.3 Stabilisierungsziele

Stabilisierungsziele streben eine stabile Wirtschaftsentwicklung an, um Perioden mit erhöhter Arbeitslosigkeit oder zu hoher Teuerung zu vermeiden beziehungsweise zu dämpfen. Dazu wird die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung den Möglichkeiten entsprechend gesteuert.

Konjunkturschwankungen entsprechen Schwankungen im Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten und der Beschäftigung: Steigt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage weniger stark als das Produktionspotential, so kommt es zu einer Unterauslastung der Produktionsfaktoren. Die Wirtschaft gleitet in eine Phase des Konjunkturabschwungs oder sogar in eine Rezession. Steigt hingegen die Nachfrage stärker als das Angebot, so bewirkt dies einen konjunkturellen Aufschwung und schliesslich eine Überbeanspruchung der Kapazitäten, was mit inflationären Tendenzen verbunden ist. Aufgrund dieser unerwünschten Begleiterscheinungen von Konjunkturschwankungen steuert der Staat seine Ausgaben und Einnahmen grundsätzlich so, dass die Konjunkturausschläge gedämpft oder zumindest nicht verstärkt werden. Dazu agiert der Staat – im Rahmen seiner Möglichkeiten – antizyklisch: weder wird ein rezessionsbedingtes Defizit durch Steuererhöhungen oder Sparprogramme bekämpft, noch die in einer Hochkonjunktur erzielten Einnahmenüberschüsse für Steuersenkungen oder Mehrausgaben verwendet.

Die Finanzpolitik kann situativ auf eine bestimmte Wirtschaftslage reagieren und beispielsweise in Rezessionen die Investitionstätigkeit erhöhen oder Stabilisierungspakete beschliessen. In solchen Fällen spricht man von einer «diskretionären» Finanzpolitik. In der Schweiz sind die Möglichkeiten der Finanzpolitik als Konjunkturinstrument begrenzt. Durch die enge aussenwirtschaftliche Verflechtung ist die schweizerische Konjunkturentwicklung stark durch das Ausland beeinflusst. Bei konjunkturellen Einbrüchen aufgrund rückläufiger Exporte ist es unmöglich, die tiefere Auslandnachfrage für die Unternehmen direkt auszugleichen. Bei einer Krise aufgrund einer Schwäche der Binnennachfrage sind die Möglichkeiten grösser. Durch die hohe Importquote werden die «einheimischen» Fiskalimpulse jedoch teilweise vom Ausland absorbiert. Deshalb ist es anspruchsvoll, gezielte und wirksame Konjunkturmassnahmen zu finden. Mit diskretionären Massnahmen sind zudem Umsetzungsschwierigkeiten verbunden: Die politische Konsensfindung für die konkreten finanzpolitischen Massnahmen braucht Zeit. Unter Umständen entfalten diese deshalb ihre Wirkung zu spät. Zudem ist es politisch schwierig, Massnahmen bei anziehender Konjunktur wieder rückgängig zu machen.

Aufgrund der Umsetzungsschwierigkeiten einer diskretionären Fiskalpolitik besteht in der Schweiz Konsens darüber, dass die Finanzpolitik primär passiv antizyklisch zur Glättung von Konjunkturschwankungen beitragen soll. Als automatische Stabilisatoren wirken innerhalb des Bundeshaushalts die Einnahmen: Da sich diese in der kurzen Frist wie das Bruttoinlandprodukt (BIP) entwickeln, führt ein konjunktureller Abschwung bei

gleichzeitig stetiger Entwicklung der Ausgaben tendenziell zu einem Defizit, während im Aufschwung die ansteigenden Einnahmen Überschüsse ermöglichen. Dadurch verhält sich der Bundeshaushalt ohne weiteres Zutun antizyklisch. Konjunkturelle Schwankungen können in einer Rezessionsphase durch nachfragegestützte Defizite geglättet werden («deficit spending»). Demgegenüber wird in einer Boomphase einer überbordenden Nachfrage entgegenwirkt, indem mit den Einnahmenüberschüssen Reserven gebildet werden. Mit dieser passiv-antizyklische Ausrichtung der Finanzpolitik können starke Schwankungen im Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten, welche sich negativ auf das längerfristige Wachstumspotential der Wirtschaft auswirken, gedämpft werden. Um sicherzustellen, dass diese Ausrichtung der Finanzpolitik sich auch konkret im Budget niederschlägt, hat der Bundesrat das Instrument der Schuldenbremse entwickelt (vgl. Ziff. 5). Ein weiterer automatischer Stabilisator ist die Arbeitslosenversicherung, bei der zusätzlich zur Einnahmentwicklung auch die Ausgabenentwicklung stabilisierend wirkt: in Rezessionen werden bedeutend mehr Taggelder ausbezahlt als in einer Hochkonjunktur.

Um kurzfristig konjunkturpolitische Ziele zu erreichen, eignet sich die Geldpolitik – zumindest unter normalen Umständen – besser als die Finanzpolitik. Sie kann rasch auf veränderte Situationen reagieren und die wirtschaftliche Aktivität über die Zins- und Währungspolitik beeinflussen. In der Schweiz hat die Geldpolitik einen umfassenden Stabilisierungsauftrag, mit der Preisstabilität als prioritärem Ziel.

2.1.4 Grenzen der Verschuldung

In der ökonomischen Theorie ist nicht abschliessend geklärt, inwieweit staatliche Ausgaben über laufende Einnahmen finanziert werden sollen und in welchem Umfang sich der Staat zur Finanzierung seiner Aufgaben verschulden darf. Konsens besteht jedoch darin, dass eine tiefe Schuldenquote der Finanzpolitik mehr Handlungsspielraum in Krisenzeiten gibt. Als Mindestvorgabe sollte deshalb die Schuldenquote über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht ansteigen.

Primärsaldo und Schuldenspirale

Der Primärsaldo entspricht dem Finanzierungssaldo nach Abzug der Zinsausgaben. Das Finanzierungsergebnis wird damit um den Einfluss früherer Defizite beziehungsweise der bestehenden Staatsschulden bereinigt. Ist der Primärsaldo ausgeglichen, entspricht das Defizit (und damit die Zunahme der nominellen Verschuldung) dem Ausmass der Zinszahlung – die prozentuale Zunahme der nominellen Verschuldung entspricht also dem durchschnittlichen Zinssatz. Entspricht dieser durchschnittliche Zinssatz für die Staatsschulden der Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts (BIP), genügt ein ausgeglichener Primärsaldo, um die Schuldenquote zu stabilisieren, weil Nenner (BIP) und Zähler (nominelle Verschuldung) um den gleichen Prozentsatz wachsen (Stabilitätsbedingung). In diesem Fall können die anfallenden Zinskosten durch die Aufnahme neuer Schulden

beglichen werden, ohne dass die Schuldenquote ansteigt. Liegt das prozentuale Wirtschaftswachstum hingegen unter dem Zinssatz für die Staatsschulden, kann nur ein positiver Primärsaldo ein Ansteigen der Schuldenquote verhindern.

Eine steigende Schuldenquote und anhaltende Haushaltsdefizite wirken sich auf den Zinssatz aus. Eine markante Verschlechterung der öffentlichen Finanzen kann das Vertrauen der Märkte in die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik untergraben und zu einem Zinsanstieg führen (Risikoprämien). In einem solchen Fall sind Primärüberschüsse nötig, um die Schuldenquote zu stabilisieren. Andernfalls steigt diese weiter an und führt unweigerlich zu einem zusätzlichen Zinsanstieg.

Schuldenfinanzierung

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Schuldzinszahlung, Wirtschaftswachstum und Verschuldung ist eine generelle Zurückhaltung gegenüber staatlicher Kreditfinanzierung sinnvoll. Diese Art der Finanzierung sollte sich auf die folgenden Situationen beschränken:

- *Konjunkturelle Defizite*: Es wird unterschieden zwischen konjunkturellen und strukturellen Defiziten. In Rezessionszeiten ist das Wachstum der öffentlichen Einnahmen rückläufig oder sogar negativ, während gewisse Ausgaben stark steigen. Diese Reaktion der öffentlichen Finanzen auf die Konjunkturlage, die als «automatische Stabilisierung» bezeichnet wird, ist für die Volkswirtschaft wünschenswert, denn sie mildert die sozialen und makroökonomischen Auswirkungen einer Rezession. Man spricht von konjunkturellen und tolerierbaren Defiziten, solange sie mit Einnahmenüberschüssen aus konjunkturellen Boomphasen kompensiert werden können. Strukturelle Ungleichgewichte hingegen schaden sowohl der Wirtschaft als auch den öffentlichen Finanzen. Sie halten auch in Zeiten normaler Konjunktur an und führen dazu, dass die Einnahmen abgesehen von konjunkturellen und ausserordentlichen Zusatzeinnahmen nicht mehr ausreichen, um die Ausgaben zu finanzieren. Seit Einführung der Schuldenbremse darf der Bund ausschliesslich konjunkturelle Defizite über Verschuldung finanzieren. Strukturelle Defizite hingegen sind nicht zugelassen.
- *Investitionen mit zukünftigem Nutzen*: Investitionen, die in der Zukunft einen gesellschaftlichen oder volkswirtschaftlichen Nutzen abwerfen beziehungsweise über ein höheres Wirtschaftswachstum neue Steuersubstanz schaffen, können grundsätzlich über Verschuldung finanziert werden. Das bedeutet, dass die daraus resultierende finanzielle Belastung ebenfalls in die Zukunft verlagert werden kann. Man kann die Mindestforderung so formulieren, dass die Ausgaben für den öffentlichen Konsum sowie der jährliche Abschreibungsbedarf mit ordentlichen Einnahmen finanziert werden müssen. Trotz vereinzelter Investitionsspitzen (z.B. NEAT, Bahn 2000) entwickeln sich die Investitionsausgaben des Bundes relativ gleichmässig. Die jährlichen Abschreibungen und Wertberichtigungen weichen deshalb in der Regel nicht stark von den jährlichen Investitionsausgaben ab – eine Kreditfinanzierung ist aus diesem Grund nicht angezeigt.

- *Ausserordentliche Ausgaben in Krisensituationen:* In Krisensituationen wie Naturkatastrophen, schweren Rezessionen oder Pandemien kann es nötig sein, dass der Staat ausserordentliche Ausgaben tätigen muss, um die die Bevölkerung oder die Volkswirtschaft vor grösserem Schaden zu bewahren. In solchen Ausnahmefällen ist es angezeigt, die notwendigen Mehrausgaben über temporäre Neuverschuldung zu finanzieren und nicht über Ausgabenkürzungen andernorts. Die Schulden sollten jedoch über die Zeit wieder ausgeglichen werden, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten.

Die Schuldenbremse verlangt als Mindestvorgabe, dass das Schuldenniveau nicht ansteigt. Würden Schuldzinsen durch Neuverschuldung finanziert, käme dies einer Lockerung der Schuldenbremse gleich. Solange jedoch das BIP-Wachstum über dem durchschnittlichen Schuldzins liegt, würde zumindest die Schuldenquote nicht ansteigen (s. auch Stabilitätsbedingung unter Primärsaldo und Schuldenspirale).

2.2 Grundsätze für die Finanzpolitik des Bundes

Aus den in Ziffer 2.1 dargestellten Zielen leiten sich die folgenden Grundsätze für die Finanzpolitik beziehungsweise die Ausgaben- und Steuerpolitik des Bundes ab. Sie sind im Finanzleitbild des Bundesrates aus dem Jahr 1999 beschrieben.

Grundsatz der Transparenz

Finanzpolitische Informationen sollen von hoher Qualität sein. Ihre Darstellung erfolgt in einer offenen, für die Bürgerinnen und Bürger verständlichen Form.

Grundsätze der Ausgabenpolitik

Als Grundsätze der Ausgabenpolitik gelten unter anderem:

- Alle Staatsausgaben (bzw. -aufgaben) müssen periodisch auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden.
- Dem Staat übertragene Aufgaben sind wirtschaftlich und zielwirksam zu erfüllen.
- Für neue Ausgabenprogramme ist die Frage der Finanzierung sorgfältig zu klären. Mehrausgaben für neue Aufgaben sind vorrangig durch Einsparungen in bisherigen Aufgabenbereichen aufzufangen.
- Subventionen sind nach Möglichkeit nicht an den Kosten zu orientieren und zu befristen.

Grundsätze der Besteuerung

Als Grundsätze der Besteuerung gelten insbesondere:

- Die Steuerlast ist gerecht auf die Steuerpflichtigen zu verteilen. Dazu müssen Steuern den in der Verfassung verankerten Prinzipien der Allgemeinheit, Gleichmässigkeit und Verhältnismässigkeit (Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) genügen.
- Steuern sind so zu gestalten, dass die dem Steuerpflichtigen aufgebürdete Last möglichst gering und die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Aktivität möglichst klein ist.
- Das Steuersystem ist so zu gestalten, dass die Standortattraktivität der Schweiz erhalten und gestärkt werden kann. Hohe Steuern und hohe Grenzsteuersätze sind möglichst zu vermeiden.

3 Öffentliche Haushalte der Schweiz

Der Sektor Staat setzt sich aus vier Teilsektoren zusammen: dem Bund, den öffentlichen Sozialversicherungen, den Kantonen und den Gemeinden. Das schweizerische Staatswesen ist föderalistisch aufgebaut, wobei der Nationale Finanzausgleich eine zentrale Rolle spielt. Der Bund finanziert sich insbesondere über die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer. Seine Ausgaben haben zu weiten Teilen den Charakter von Transfers, wobei Beiträge an Sozialversicherungen, die Kantone und Subventionsempfänger dominieren.

3.1 Der Sektor Staat

Der Sektor Staat ist Teil der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemäss den geltenden internationalen Standardwerken der Wirtschafts- und Finanzstatistik. Die Wirtschaftssubjekte einer Volkswirtschaft werden dabei den folgenden Sektoren zugeteilt:

- Nichtfinanzielle Unternehmen (produzierendes Gewerbe)
- Finanzielle Unternehmen (Banken, Versicherungen)
- Staat (öffentliche Haushalte)
- Private Haushalte
- Private Organisationen ohne Erwerbszweck im Dienst der Haushalte (POoE)
- Ausland

3.1.1 Die vier Teilsektoren

Die Statistik der öffentlichen Finanzen der Schweiz, kurz Finanzstatistik genannt, gibt einen Gesamtüberblick über die Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage der öffentlichen Haushalte respektive des Sektors Staat. Dieser setzt sich aus vier Teilsektoren zusammen:

- Bund
- Öffentliche Sozialversicherungen
- Kantone
- Gemeinden

Ein umfassender und vergleichbarer Überblick über die finanzielle Lage eines öffentlichen Haushalts ist nur möglich, wenn alle Einheiten, die wirtschaftlich zu diesem Haushalt gehören, konsolidiert werden. Die konsolidierte, das heisst um interne Geschäftsvorgänge bereinigte Rechnung eines öffentlichen Haushalts, setzt sich aus seiner eigenen Rechnung (Stammhaus) und den Rechnungen aller zu konsolidierenden institutionellen Einheiten zusammen, die der Kontrolle von Exekutive und Legislative unterstellt sind. Das Stammhaus setzt sich meistens aus der Zentralverwaltung und den Einheiten der dezentralen Verwaltung zusammen. Bei den zu konsolidierenden Einheiten handelt es sich normalerweise um eigenständige, wenn auch staatlich kontrollierte oder finanzierte Sondereinheiten, die jedoch vorwiegend steuerfinanziert sind.

Bund

In der Finanzstatistik umfasst der Teilsektor Bund nebst den verschiedenen Einheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung (u.a. Parlamentsdienste und Bundesgerichte) auch folgende, vorwiegend steuerfinanzierte Einheiten: den Bahninfrastrukturfonds (BIF), den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), den ETH-Bereich, das Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung, das Eidg. Institut für Metrologie (METAS), die Innosuisse, den Schweizerischen Nationalfonds, das Schweizerische Nationalmuseum, Schweiz Tourismus, die Stiftung Pro Helvetia sowie die Immobilienstiftung für internationale Organisationen (FIPOI).

Öffentliche Sozialversicherungen

Nach der heute geltenden Abgrenzung gehören folgende Versicherungszweige zum Teilsektor der öffentlichen Sozialversicherungen: die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Erwerbsersatzordnung inklusive Mutterschaftsversicherung (EO/MV), die Familienausgleichskasse in der Landwirtschaft (FL) sowie die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Mutterschaftsversicherung des Kantons Genf.

Kantone

Der Teilsektor der Kantone umfasst neben den verschiedenen Kantonsverwaltungen die Universitäten, die Fachhochschulen sowie weitere kantonale Bildungseinrichtungen. In dieser Kategorie werden ebenfalls die Konkordate zwischen den einzelnen Kantonen erfasst. Nicht dazu gehören die Spitäler und weitere Einrichtungen des Gesundheitswesens, da diese gesamtschweizerisch hauptsächlich (d.h. zu mehr als 50 %) über Beiträge und Vergütungen der Patienten und ihrer Versicherer finanziert werden.

Gemeinden

In den Teilssektor der Gemeinden fallen die Verwaltungseinheiten der Gemeinden sowie die Schulgemeinden und die kommunalen Zweckverbände aus dem Bildungsbereich. Die hauptsächlich steuerfinanzierten Gemeindezweckverbände sind ebenfalls im Teilssektor der Gemeinden enthalten. Nicht in diese Kategorie gehören alle vorwiegend gebührenfinanzierten Zweckverbände aus dem Abwasser- und Umweltbereich (u.a. Kehrichtverbrennung und Abfallentsorgung, ARA-Zweckverbände) sowie des Gesundheitswesens (Spitäler, Alters- und Pflegeheime). Diese Institutionen sind Teil der öffentlichen Unternehmungen.

Die Modelle der Finanzstatistik im Überblick

Basisdaten der Finanzstatistik sind die Finanzbuchhaltungen der öffentlichen Haushalte und der von ihnen kontrollierten Institutionen (u.a. Körperschaften, Anstalten, Sonderrechnungen und Fonds). Der Ausweis der Ergebnisse und der daraus abgeleiteten Kennziffern erfolgt nach zwei Modellen. Das FS-Modell dient der nationalen Vergleichbarkeit und baut grundsätzlich auf dem neuen Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) auf. Für internationale Vergleiche werden diese Daten in das GFS-Modell gemäss Finanzstatistikrichtlinien des Internationalen Währungsfonds (IWF) umgeschlüsselt und statistisch bearbeitet (GFSM 2014). Dazu zählen beispielsweise Bewertungskorrekturen oder die Zubuchung von Ansprüchen des Staates gegenüber der Nationalbank in der Bilanz. Diese Daten fliessen wiederum in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) der Schweiz ein, welche auf dem ESVG 2010 von Eurostat beruht. Sowohl das ESVG 2010 als auch das GFSM 2014 basieren auf dem System of National Accounts (SNA 2008) der internationalen Organisationen (UNO, OECD, IWF, Weltbank, Europäische Kommission).¹

¹ Für ausführlichere methodische Hinweise siehe Jahresbericht Finanzstatistik der Schweiz auf der Webseite der EFV.

3.1.2 Kennzahlen und internationaler Vergleich

Die finanzstatistischen Kennzahlen werden anhand des internationalen GFS-Modells der Finanzstatistik nach den Finanzstatistikrichtlinien des Internationalen Währungsfonds (GFSM 2014) ausgewiesen. Eine Ausnahme bildet die Schuldenquote, welche in Anlehnung an die Maastricht-Kriterien der EU anhand des FS-Modells berechnet wird. So wird sichergestellt, dass die Kennzahlen international vergleichbar sind. Die für den Sektor Staat und seine Teilsektoren (Bund, Kantone, Gemeinden und öffentliche Sozialversicherungen) ausgewiesenen Kennzahlen werden jeweils im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandprodukt (BIP) dargestellt. Sie dienen in erster Linie als Grundlage für internationale Vergleiche.

Defizit-/Überschussquote

Die Defizit-/Überschussquote ist als Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zum BIP definiert. Diese Quote ist starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Aufgrund des Einbruchs des Wirtschaftswachstums ist sie seit 2009 stark zurückgegangen, blieb aber dank einer auf allen Staatsebenen ausgeglichenen Haushaltspolitik bis 2012 im positiven Bereich. In den Jahren 2013 und 2014 sind leichte Defizite festzustellen, was unter anderem auf die Sanierung und Ausfinanzierung von Pensionskassen der Kantone zurückzuführen ist. Seit 2015 ist die Quote vor allem aufgrund der hohen Überschüsse beim Bund wieder im positiven Bereich. Während der Covid-Krise im Jahr 2020 erreichte die Kennzahl in der Schweiz jedoch einen Rekordwert von -3,1 Prozent. Dennoch konnte die Defizit-/Überschussquote ab 2022 auf einem positiven Niveau stabilisiert werden.

Fiskalquote

Die Fiskalquote misst den gesamten Fiskalertrag (Steuern und Sozialversicherungsabgaben) im Verhältnis zum BIP. Die Sozialversicherungsabgaben umfassen die obligatorischen Beiträge an AHV, IV, EO, ALV und für die Familienzulagen in der Landwirtschaft sowie die Mutterschaftsversicherung des Kantons Genf. Die Beiträge an Krankenkassen, Unfallversicherungen und Pensionskassen werden trotz Obligatorium nicht berücksichtigt, da diese Unternehmungen nicht zum Sektor Staat gehören. Die Fiskalquote drückt den Anteil des BIP aus, den der Staat zur Finanzierung seiner Aufgaben über Steuern und Abgaben eintreibt. Nach dem Anstieg der 1990er-Jahre hat sich die Fiskalquote der öffentlichen Haushalte seit der Jahrtausendwende zwischen 25 und 28 Prozent des BIP stabilisiert. Von den OECD-Ländern mit einem ähnlichen Entwicklungsstand wie die Schweiz weisen nur Irland, Australien und die USA eine tiefere Fiskalquote aus.

Staatsquote

Die Staatsquote der Schweiz setzt die gesamten Staatsausgaben ins Verhältnis zum BIP. Dabei werden in allen Sektoren die gesamten Ausgaben (laufender Aufwand plus Nettozugang an Vermögensgütern) berücksichtigt. Seit den 1970er-Jahren stieg die Staatsquote kontinuierlich an und erreichte in 2002 34,1 Prozent, während sie 1990 noch 27,6 Prozent betragen hatte. Dank der sehr guten Konjunkturlage in den Jahren 2003 bis 2008 sowie diversen Entlastungsmassnahmen konnte die Staatsquote vorübergehend gesenkt werden. Seit 2009 ist die Staatsquote infolge der belastenden Wirtschafts- und Finanzlage wieder angestiegen, liegt aber bis 2020 unter 33 Prozent. Als Folge der Covid-19-Pandemie führten 2020 die Massnahmen zur Bewältigung der Wirtschaftskrise zu stark steigenden Ausgaben. Der starke Rückgang der Wirtschaftsleistung verstärkte ausserdem den Anstieg der Staatsquote, so dass sie 2020 mit 37,0 Prozent ihren Höchststand erreichte. Aufgrund der wirtschaftlichen Normalisierung nach der Pandemie sinkt die Staatsquote seither deutlich und bewegt sich wieder in Richtung Vorkrisenniveau. Im internationalen Vergleich hat die Schweiz eine der niedrigsten Staatsquoten aller OECD-Länder. So weisen einige der europäischen Länder eine deutlich höhere, nahe bei oder über 50 Prozent liegende Quote auf. So zum Beispiel für die Länder Frankreich (57,5 Prozent), Österreich (52,7 Prozent) oder Italien (54,0 Prozent) im Jahr 2022.

Schuldenquote

Die Schuldenquote gemäss Maastricht-Definition der Europäischen Union ist das Verhältnis zwischen den Bruttoschulden der öffentlichen Haushalte und dem BIP. Der für diese Kennzahl verwendete Schuldenstand umfasst die folgenden Passivpositionen gemäss Bilanz des internationalen GFS-Modells: Bargeld und Einlagen (bspw. Kontokorrente mit Unternehmen), Schuldtitel (bspw. Anleihen), sowie Kredite (bspw. Leasingverträge, Hypotheken). Die Bewertung dieser Komponenten erfolgt zum Nennwert und nicht zum Marktwert. Die berücksichtigten Verbindlichkeiten sind zudem etwas enger definiert als im nationalen FS-Modell.

Die ausgeprägten Defizite in den 1990er-Jahren führten zu einem spektakulären Anstieg des öffentlichen Schuldenstands. Dieser verdoppelte sich innert einem Jahrzehnt und erreichte Ende 2004 mit 229,6 Milliarden einen Höchstwert. Die Schuldenquote verzeichnet seither einen sinkenden Trend. Insbesondere die Schuldenbremse des Bundes sorgt hierbei für einen kontinuierlichen Schuldenabbau. Verschiedene Sanierungsmassnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene sowie bei den öffentlichen Sozialversicherungen tragen ebenfalls zu diesem Ergebnis bei. Verglichen mit der Schuldenquote des Euroraums (17 Länder) liegt jene der Schweiz markant tiefer. Im Jahr 2022 lag die Schuldenquote in der Schweiz bei 26,2 Prozent und für die Länder im Euroraum bei durchschnittlich 93,4 Prozent.

Fremdkapitalquote

Die Fremdkapitalquote stellt die Staatsschulden gemäss der Definition des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Prozent des BIP dar. Mit Ausnahme der Finanzderivate umfasst sie das ganze Fremdkapital der Vermögensrechnung (Bilanz) und ist daher breiter definiert als die Maastricht-Schuld. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass der IWF soweit möglich eine Marktbewertung des Fremdkapitals fordert. Dadurch ist die Fremdkapitalquote auch wesentlich stärkeren Schwankungen unterworfen als die Schuldenquote nach Maastricht, in welcher die Schulden zum Nennwert eingehen. Die Fremdkapitalquote weist dennoch einen ähnlichen Verlauf wie die Maastricht-Schuld auf und liegt durchschnittlich um gut 10 Prozentpunkte höher als diese. 2021 sank die Fremdkapitalquote in vielen Staaten, nachdem die Quote im Jahr 2020 bedingt durch die Stabilisierungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Konsequenzen der Corona-Pandemie massiv angestiegen war.

Kennzahlen der öffentlichen Haushalte der Schweiz

in % BIP	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024
Defizit-/Überschussquote	0,0	-1,9	0,3	-0,6	0,4	0,5	-3,1	-0,3	1,2	0,8	0,9
Fiskalquote	23,3	25,1	27,1	26,0	25,9	27,0	28,0	28,1	27,0	27,6	27,4
Staatsquote	27,6	32,5	32,2	32,4	31,4	32,5	37,0	34,5	31,7	32,0	31,5
Schuldenquote	26,0	41,2	43,7	43,4	29,2	28,8	28,2	27,1	26,2	26,0	25,5
Fremdkapitalquote	33,3	50,0	52,2	54,9	41,4	42,1	43,2	41,0	36,9	36,6	35,6
Nettoschuldenquote	13,6	25,6	32,2	34,1	22,0	21,0	20,5	19,1	15,3	14,3	14,0

Hinweise

- Stand der Daten: 21.09.2023; 2022–2024: Hochrechnungen und Prognosen
- Schuldenquote: Bruttoschulden gemäss Maastricht-Definition
- Fremdkapitalquote: Bruttoschulden gemäss Definition des IWF
- Nettoschuldenquote: Nettoschulden gemäss Definition des IWF

3.2 Föderalismus und Finanzausgleich

3.2.1 Föderale Struktur der Schweiz

Der Föderalismus ist eine der tragenden Säulen der schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Gebietskörperschaften (Kantone und Gemeinden) verfügen über weitreichende Kompetenzen. Für die heterogene Schweiz mit ihren vier Landessprachen und ihren grossen topographischen Unterschieden bildet diese Organisationsform eine wichtige Voraussetzung für ein funktionierendes Staatswesen.

Aus ökonomischer Sicht kann eine föderalistische Struktur zu besseren staatlichen Leistungen führen, da die örtlichen Bedürfnisse besser berücksichtigt werden können. Ein wesentliches Element des Föderalismus ist die Finanzautonomie, das heisst die Befugnis der Gebietskörperschaften, Steuern und Abgaben selber zu erheben. Der dabei entstehende Wettbewerb um die Steuerzahler (gepaart mit den direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten) wirkt sich tendenziell mässigend auf die Steuerbelastung aus.

Eng mit dem Föderalismus verzahnt ist das Prinzip der Subsidiarität: Staatliche Aufgaben dürfen nur dann einer übergeordneten staatlichen Ebene (Bund, Kantone) übertragen werden, wenn diese die Aufgaben nachweislich besser erfüllt als die untergeordneten Ebenen (Kantone, Gemeinden). Sowohl der Föderalismus als auch das Subsidiaritätsprinzip sind in der Bundesverfassung verankert.

3.2.2 Unterschiedliche Finanzkraft der Kantone

Aufgrund ihrer geografischen Lage und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung verfügen die Kantone und Gemeinden über ein ungleiches Steuersubstrat und somit über eine unterschiedliche Finanzkraft. Um die sich dadurch ergebenden Unterschiede in Steuerbelastung und Ausstattung mit öffentlichen Gütern auf ein akzeptables Mass zu reduzieren, wurden in den Kantonen und auf Bundesebene Finanzausgleichssysteme entwickelt. Das erste Finanzausgleichsgesetz von 1959 schuf auf Bundesebene die Grundlagen für finanzkraftabhängige Transfers an die Kantone. Als Folge davon richteten sich fast alle Subventionssätze des Bundes nach der Finanzkraft der Kantone. Über die Jahre entwickelte sich ein intransparentes System von Transfers zwischen Bund und Kantonen mit undurchschaubaren Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen. Dies widersprach dem Grundsatz der Subsidiarität und verhinderte eine effiziente Aufgabenerfüllung der öffentlichen Haushalte. Zudem erreichte das regionale Wohlstandsgefälle zunehmend ein kritisches Ausmass.

Mit der Verfassungsreform von 1999 wurde der Grundstein für eine umfassende Föderalismusreform gelegt. Der Bund muss die Kantone seither bei allen Geschäften konsultieren, bei denen ihre Interessen oder Zuständigkeiten betroffen sind (kooperativer Föderalismus). Zudem wurde das Subsidiaritätsprinzip als staatspolitische Maxime

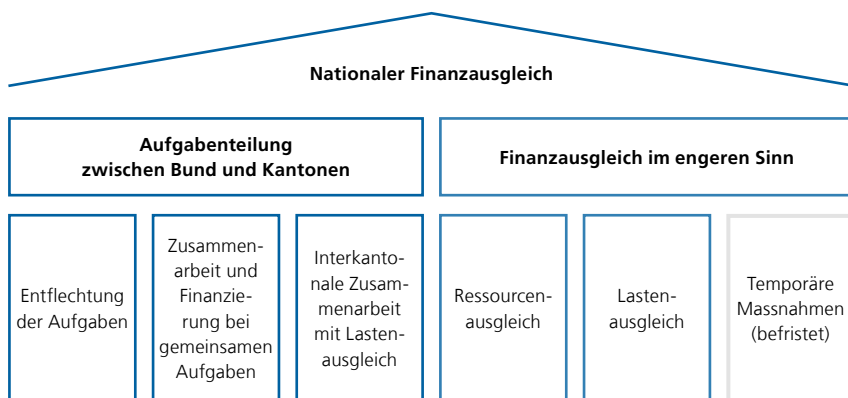
explizit in der Verfassung verankert. Der Bund darf nur dann tätig werden, wenn eine entsprechende Kompetenz ausdrücklich in der Verfassung erwähnt ist (Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone).

Den Abschluss der umfassenden Reform bildete die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2008. Ziel war die Erhaltung des föderativen Staatsaufbaus mittels Verringerung von Disparitäten zwischen den Kantonen. Ressourcenschwache Kantone erhalten seither zweckfreie Ausgleichszahlungen, die sie nach eigenem Ermessen zur Finanzierung von Aufgaben, zur Reduktion von Schulden oder zum Senken der Steuern einsetzen können. Die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Kantone wurde damit gestärkt und ihr Mitteleinsatz stärker den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung angepasst. Zugleich wurden die Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen so weit wie möglich entflochten, für die verbleibenden Verbundaufgaben das Instrument der Programmvereinbarungen mit Globalbeiträgen eingeführt und die interkantonale Zusammenarbeit stärker geregelt.

3.2.3 Finanzausgleich und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Der Nationale Finanzausgleich regelt das föderalistische Gefüge zum einen durch die Aufgabenteilung Bund-Kantone (Finanzausgleich im weiteren Sinn), zum anderen durch die Finanzen (Finanzausgleich im engeren Sinn). Das Konzept beruht auf den folgenden Pfeilern:

Die Hauptpfeiler des Nationalen Finanzausgleichs



Zuteilung der Aufgaben

Die Zuständigkeiten des Bundes sind in der Bundesverfassung geregelt. Ein Teil der Aufgaben, die sogenannten Verbundaufgaben, wird durch Bund und Kantone gemeinsam wahrgenommen. Mit der Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen konnte ein gutes Drittel der Verbundaufgaben entflochten werden. Seither gehören beispielsweise die individuellen Leistungen der AHV und der IV, die Nationalstrassen sowie Beschaffung und Unterhalt der militärischen Ausrüstung und des Armeematerials vollständig zum Kompetenzbereich des Bundes. Für die kollektiven IV-Leistungen, die Sonderschulung, die Verkehrstrennungsmassnahmen ausserhalb von Agglomerationen und die Niveauübergänge sind die Kantone verantwortlich.

Zusammenarbeit und Finanzierung bei gemeinsamen Aufgaben

Verschiedene Aufgaben werden auch weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam erfüllt. Um dabei nicht Einzelobjekte nach aufwandorientierten Kriterien zu subventionieren, kommen Mehrjahresprogramme mit Zielvereinbarungen sowie Global- und Pauschalbeiträge zum Tragen. Dabei ist der Bund für die strategische Führung zuständig, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen.

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Aufgrund der wachsenden Mobilität von Unternehmen, Arbeitskräften und Wohnbevölkerung decken sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensräume immer weniger mit den Kantonsgrenzen. Dadurch besteht die Gefahr, dass bei der staatlichen Aufgabenerfüllung Grössenvorteile nicht genügend stark genutzt werden oder Spillovers entstehen (z.B. im Kulturbereich oder beim Agglomerationsverkehr). Dieser Gefahr wird durch eine stärkere Institutionalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich begegnet. Auf Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) schliessen die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Produktion von staatlichen Leistungen ab. Dem Bund kommt hier lediglich eine Schiedsrichterrolle zu.

Finanzielles Ausgleichssystem

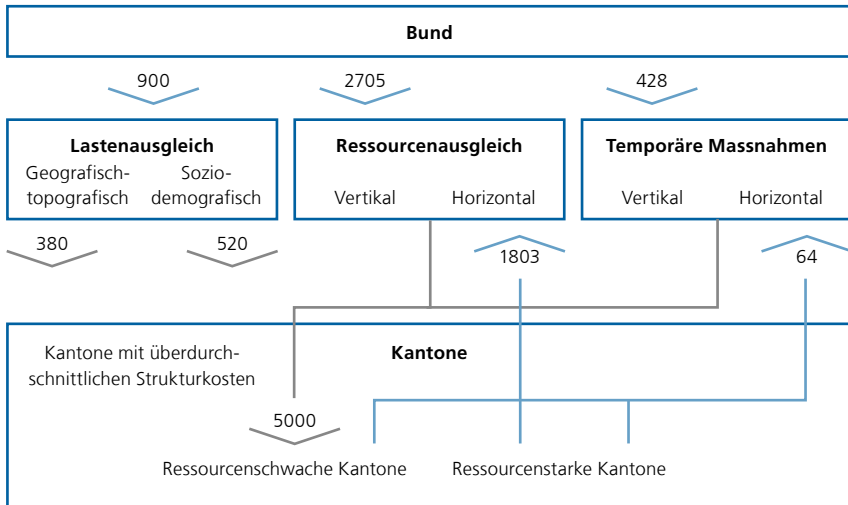
Das finanzielle Ausgleichssystem beruht ausschliesslich auf zweckfreien Beiträgen. Kernstück des Nationalen Finanzausgleichs bilden der Ressourcenausgleich (Umverteilung von finanziellen Ressourcen) und der Lastenausgleich (Beitrag für Sonderlasten). Dazu kommen temporäre Massnahmen:

- Grundlage für den Ressourcenausgleich bildet der Ressourcenindex. Er widerspiegelt das Ressourcenpotenzial der Kantone, das heisst, die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen im Vergleich zum Durchschnitt. Zur Bemessung der fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen stützt sich der Ressourcenindex auf die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG). Die ASG fasst die Summe der steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie die Summe der Gewinne der juristischen Personen zu einer Masszahl zusammen. Die ASG pro Einwohner eines Kantons im Verhältnis zur gesamtschweizerischen ASG pro Einwohner ergibt den Ressourcenindex des Kantons. Der Ressourcenausgleich wird zu 60 Prozent vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und zu 40 Prozent von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) finanziert.
- Der Lastenausgleich besteht aus einem geografisch-topografischen und einem soziodemografischen Lastenausgleich und wird vollständig vom Bund getragen. Während mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich die Sonderlasten aus einer dünnen Besiedlung und aus topografischen Verhältnissen abgegolten werden, kommt der soziodemografische Lastenausgleich hauptsächlich den urbanen Kantonen zugute. Er entschädigt diese für Sonderlasten, welche aufgrund der Bevölkerungsstruktur oder der Zentrumsfunktion der Kernstädte entstehen.
- Die temporären Massnahmen umfassen drei unabhängige und zeitlich befristete Ausgleichsleistungen, die Härtefälle bei den Kantonen abzufedern sollen, welche sich mit der Einführung des neuen Finanzausgleichs (Härteausgleich) oder bei Systemanpassungen (Abfederungsmassnahmen, Ergänzungsbeiträge) ergeben haben. Der Härteausgleich läuft von 2008–2036 und wird zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen finanziert. Die Abfederungsmassnahmen (2021–2025) und der Ergänzungsbeitrag (2024–2030) werden vollständig vom Bund finanziert.

Das Ausgleichssystem des Nationalen Finanzausgleichs ist schematisch in der Abbildung «Das Grundkonzept des Ausgleichssystems (Finanzströme 2024)» dargestellt. Bei den darin enthaltenen Beträgen der einzelnen Ausgleichselemente handelt es sich um die Finanzausgleichszahlen des Jahres 2024.

Das Grundkonzept des Ausgleichsystems (Finanzströme 2024)

Zahlungen in Mio. CHF



3.2.4 Erfahrungen mit dem Nationalen Finanzausgleich

Der Nationale Finanzausgleich darf als grosse Errungenschaft betrachtet werden. Die Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, die besser strukturierte Zusammenarbeit sowie die Beseitigung von Fehlanreizen (zweckfreie Mittel des Finanzausgleichs) haben den Föderalismus gestärkt. Angesichts des Volumens der Finanzströme zwischen Bund und Kantonen ist der Nationale Finanzausgleich finanzpolitisch von grosser Bedeutung. Die Transparenz dieser Finanzströme wurde mit der Reform markant erhöht und die Steuerbarkeit deutlich verbessert. Allokationsziele und (regionale) Verteilungsziele werden mit unabhängigen Instrumenten verfolgt. Die mit dem Nationalen Finanzausgleich vorgenommene Aufgabenteilung hat sich bewährt, wobei insbesondere das Instrument der Programmvereinbarungen und Globalbeiträge für Aufgaben, die von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen werden, positiv hervorzuheben ist.

Um die Wirksamkeit der Ausgleichsinstrumente sicherzustellen, legt der Bundesrat der Bundesversammlung regelmässig einen Bericht vor, in dem er den Vollzug und die Wirksamkeit des Ausgleichsystems beurteilt. Der Bericht soll Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode geben und mögliche Massnahmen für die kommende Periode darlegen.

Seit dem Jahr 2020 wird dem ressourcenschwächsten Kanton eine Ausstattung mit finanziellen Ressourcen von 86,5 Prozent des schweizerischen Mittels garantiert. Die Dotation des Ressourcenausgleichs wird damit über die notwendigen Mittel festgelegt, welche zur Erfüllung dieser garantierten Mindestausstattung notwendig sind, und nicht mehr über einen Bundesbeschluss, wie dies vor 2020 der Fall war. Die Steuerung des Ressourcenausgleichs erfolgt somit über die Höhe der garantierten Mindestausstattung, welche im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) verankert ist.

3.3 Der Bund

3.3.1 Aufgaben und Finanzierung

Die Bundesverfassung legt die Aufgaben des Bundes fest. Dazu gehören unter anderem die Beziehungen zum Ausland, die Landesverteidigung, das Nationalstrassennetz sowie die Sozialversicherungen AHV und IV. Für eine Reihe von Aufgaben teilen sich zudem Bund und Kantone die Aufgabenerfüllung und / oder die Finanzierung (Verbundfinanzierung). Die Aufgaben des Bundes sind in insgesamt 12 Aufgabengebiete aufgeteilt. Das grösste Aufgabengebiet ist die soziale Wohlfahrt (insb. AHV/IV, Individuelle Prämienerbilligungen, Migration). Die Finanzierung der Aufgaben erfolgt grösstenteils über die Erhebung von Steuern.

3.3.2 Struktur der Ausgaben

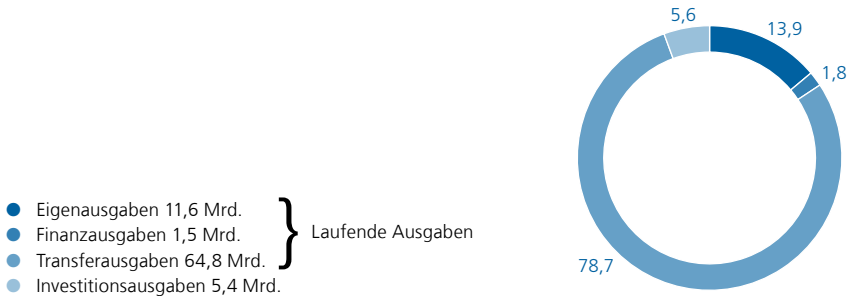
Die ordentlichen Ausgaben des Bundes werden für das Jahr 2024 auf 83 Milliarden geschätzt. Hinzu kommen ausserordentliche Ausgaben über 6 Milliarden. Im Jahr 2027 dürften die Ausgaben bereits 91 Milliarden betragen:

Laufende Ausgaben: Rund 94 Prozent der ordentlichen Ausgaben sind laufende Ausgaben. Mehr als ein Drittel davon wird für die soziale Wohlfahrt verwendet; insbesondere für die Finanzierung der AHV. Zudem fliessen je rund 10 Prozent der Ausgaben in die Bildung und Forschung, in den Verkehr sowie in Form von Einnahmenanteilen an die Kantone (z.B. Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer und der LSVA).

Investitionsausgaben: Zu den Investitionen zählen insbesondere Ausgaben für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (insb. Strassen- und Schienennetz) und für die Sicherheit (Armeeausgaben; insb. grössere Rüstungssysteme). Im Voranschlag 2024 machen die ordentlichen Investitionsausgaben rund 6 Prozent aus.

Ordentliche Ausgaben nach Kontengruppen im Voranschlag 2024

in Mrd. und Anteile in %



Die Ausgaben des Bundes können unterschiedlich dargestellt werden:

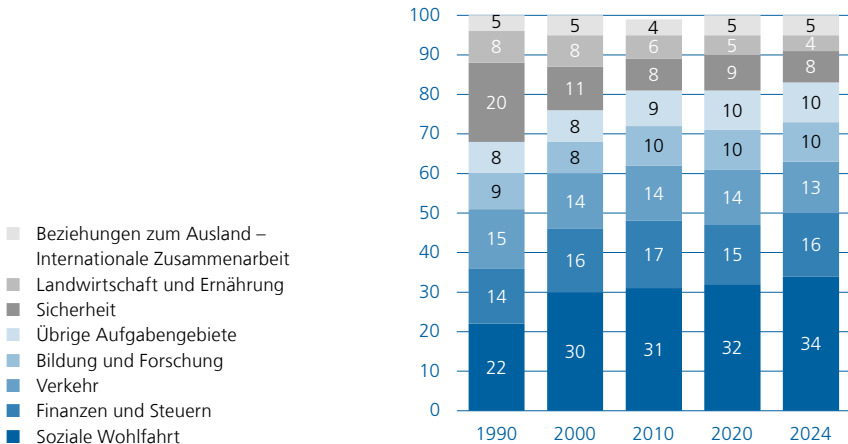
- nach Aufgabengebieten (Funktionale Sicht)
- nach Kostenarten (Kontensicht)
- nach Organisationsstruktur (Institutionelle Sicht)

Funktionale Sicht

Die Gliederung nach Aufgabengebieten gibt Aufschluss darüber, wofür der Bund seine Mittel verwendet. Sie gliedert den Bundeshaushalt in 47 Aufgaben, gruppiert in 12 Aufgabengebiete. Ein Blick auf die Entwicklung der Ausgaben nach Aufgabengebieten seit dem Jahr 1990 zeigt, dass insbesondere der Anteil der Ausgaben für die soziale Wohlfahrt deutlich zugenommen hat. Dieser Trend wird sich in der neuen Legislatur fortsetzen, der Ausgabenanteil dürfte bis 2027 auf 35 Prozent ansteigen. Ebenfalls wieder an Bedeutung gewinnen wird die Sicherheit (Armee) sowie die Ausgaben für Finanzen und Steuern (Zinsniveau, Schulden). Der Anteil der Bildung und Forschung ist seit 2000 von 8 auf 10 Prozent gestiegen, demgegenüber gehen die Ausgabenanteile der Landwirtschaft und des Verkehrs tendenziell zurück.

Entwicklung der ordentlichen Aufgabenstruktur 1990–2024

in %



Kontensicht

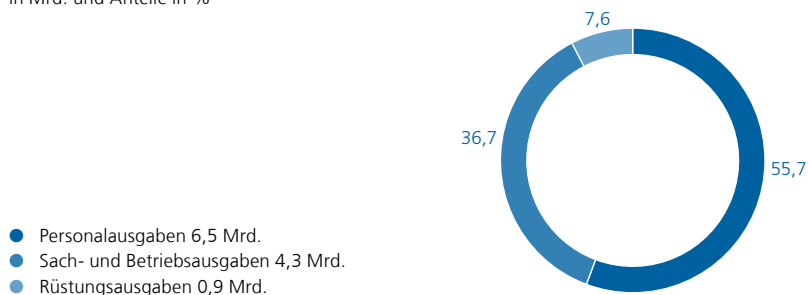
Die Kontensicht gibt Auskunft darüber, wie der Bund seine Aufgaben erfüllt. Zu unterscheiden sind dabei grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Der Bund kann seine Aufgaben selbst erfüllen (Eigenausgaben) oder die Aufgabenerfüllung teilweise oder vollständig an Dritte delegieren (Transferausgaben). Der Bund nimmt seine Aufgaben vor allem in jenen Bereichen selber wahr, in denen zentralstaatliche Aufgaben zu erfüllen sind (z.B. Landesverteidigung, Aussenpolitik, Zoll).

Der Anteil des Eigenausgaben an den ordentlichen Ausgaben beträgt knapp 14 Prozent. In anderen Aufgabengebieten delegiert der Bund die Aufgabenerfüllung und stellt die dafür nötigen Mittel zur Verfügung. 78 Prozent der gesamten Ausgaben sind dieser Kategorie zuzuordnen. Der Bundeshaushalt ist somit ein Transferhaushalt. Der Anteil der Finanzausgaben beträgt weniger als 2 Prozent. Zudem werden 6 Prozent der Ausgaben für Investitionen ausgegeben. Für die Schuldenbremse nicht relevant sind die Bewertungsänderungen im Verwaltungsvermögen, welche die Folgen von Investitionen sind (insb. Abschreibungen auf Sachanlagen). Sie betragen im Jahr 2024 rund 5 Milliarden. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Abschreibungen auf Nationalstrassen, Rüstungsmaterial und Gebäuden des Bundes (im Eigenbereich). Im Transferbereich fallen Wertberichtigungen auf Investitionsbeiträgen an.

Die *Eigenausgaben* des Bundes umfassen die Personalausgaben, die Sach- und Betriebsausgaben sowie die Rüstungsausgaben. Seit der Jahrtausendwende ist der Anteil dieser Ausgaben am Gesamthaushalt in etwa gleichgeblieben. Über die Hälfte der Eigenausgaben entfallen auf die Personalausgaben. Die Sach- und Betriebsausgaben umfassen knapp 40 Prozent der Eigenausgaben des Bundes. Darin enthalten sind unter anderem der Unterhalt der bundeseigenen Liegenschaften, die Informatik, die Beratungsausgaben, die Betriebsausgaben der Armee sowie der Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen. Die Rüstungsausgaben haben einen Anteil von 8 Prozent an den Eigenausgaben.

Eigenausgaben im Voranschlag 2024

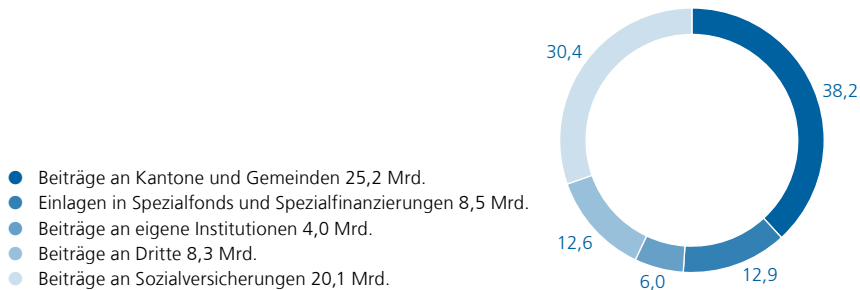
in Mrd. und Anteile in %



Die *Transferausgaben* umfassen sämtliche Beiträge des Bundes an Dritte. Im Voranschlag 2024 fallen 65 Milliarden (78 %) des ordentlichen Aufwands in diese Aufwandkategorie. Die Transferausgaben sind weiter untergliedert in Beiträge an Sozialversicherungen (AHV, IV, ALV, EL, Prämienverbilligungen), Beiträge an Dritte (v.a. Kantone, private Organisationen), Beiträge an Kantone und Gemeinden, Beiträge an eigene Institutionen (z.B. SBB, ETH-Bereich) und Einlagen in Spezialfonds und Spezialfinanzierungen.

Transferausgaben im Voranschlag 2024

in Mrd. und Anteile in %



Die *Finanzausgaben* umfassen im Wesentlichen die Zinsausgaben – insbesondere für Anleihen und Geldmarktbuchforderungen – sowie die Kapitalbeschaffungsausgaben. Die Finanzausgaben sind abhängig von der Höhe der Bundesschulden und dem allgemeinen Zinsniveau. Der Anteil der Finanzausgaben an den laufenden Ausgaben des Bundes hat kürzlich aufgrund der steigenden Zinsen wieder etwas zugenommen und beträgt im Voranschlag 2024 knapp 2 Prozent.

Institutionelle Sicht

Die institutionelle Sicht bildet die Basis für die Bewilligung der Budgetpositionen (Voranschlagskredite) durch das Parlament. Die Kommentierung und Begründung der einzelnen Kredite im Voranschlag und in der Staatsrechnung erfolgen anhand der Organisationsstruktur. Die Kredite umfassen neben den Aufwänden der Erfolgsrechnung (laufende Ausgaben plus Bewertungsänderungen im Verwaltungsvermögen) auch die Investitionsausgaben. Kreditwirksam enthalten sind auch die Aufwände aus der internen Leistungsverrechnung zwischen den Verwaltungseinheiten. Auf Stufe Gesamtbund gleichen sich Aufwände und Erträge aus der Leistungsverrechnung aus.

3.3.3 Struktur der Einnahmen

Die Einnahmen des Bundes werden für das Jahr 2024 auf 83 Milliarden geschätzt. Sie dürften im Jahr 2027 bereits 90 Milliarden betragen:

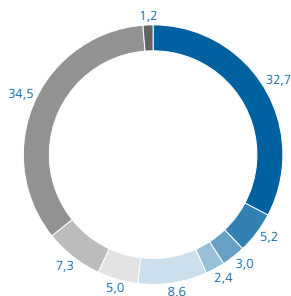
Laufende Einnahmen: Der Grossteil der Einnahmen sind laufende Einnahmen. Der Bund finanziert seine Ausgaben vorwiegend durch die Erhebung von Steuern. Die Fiskaleinnahmen belaufen sich auf 94 Prozent der Gesamteinnahmen. Davon stammt knapp die Hälfte aus direkten Steuern (Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer), der Rest aus indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, Stempelabgaben usw.). Die nichtfiskalischen Einnahmen umfassen unter anderem die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank, Einnahmen aus Kontingentsversteigerungen, Kantonsbeiträge, Entgelte und Zinseinnahmen.

Investitionseinnahmen: Unter die Investitionseinnahmen fallen Dividenden, namentlich von Unternehmen mit Bundesbeteiligung (insb. Swisscom, Die Post), und Darlehensrückzahlungen. Die Grafik zeigt die einzelnen Einnahmegruppen.

Einnahmen

in Mrd. und Anteile in %

- Mehrwertsteuer 27,2 Mrd.
- Mineralölsteuer 4,3 Mrd.
- Stempelabgaben 2,5 Mrd.
- Tabaksteuer 2,0 Mrd.
- Übrige Fiskaleinnahmen 7,2 Mrd.
- Nichtfiskalische Einnahmen 4,2 Mrd.
- Verrechnungssteuer 6,1 Mrd.
- Direkte Bundessteuer 28,7 Mrd.
- Investitionseinnahmen 1,0 Mrd.



Nachfolgend werden die wichtigsten Einnahmequellen des Bundes erläutert (Zahlen gemäss Voranschlag 2024):

Direkte Bundessteuer: Einkommens- und Gewinnsteuer

Die Einnahmen der direkten Bundessteuer stammen aus der Besteuerung von Einkommen natürlicher Personen und von Gewinnen juristischer Personen. Die Veranlagung und der Bezug werden von den Kantonen durchgeführt, unter Aufsicht des Bundes.

- *Einkommenssteuer*: Der Steuertarif ist progressiv ausgestaltet mit einem Durchschnittssteuersatz von höchstens 11,5 Prozent und einem maximalen Grenzsteuersatz von 13,2 Prozent. Besteuert wird das Einkommen der Haushalte. Dieses setzt sich zusammen aus Arbeitnehmereinkommen, aus Geschäftseinkommen der Selbstständigen und aus Vermögenseinkommen. Wegen der progressiven Ausgestaltung des Steuertarifs nehmen die Steuereinnahmen schneller zu als die Haushaltseinkommen. Die Bundesverfassung verlangt, dass bei der direkten Bundessteuer die kalte Progression, sprich die teuerungsbedingte Verlagerung hin zu höheren Steuersätzen, periodisch ausgeglichen wird. Seit 2009 wird diese jährlich ausgeglichen. Massgebend ist der Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am 30.6. vor Beginn des Steuerjahres.
- *Gewinnsteuer*: Auf dem Reingewinn der juristischen Personen nach Steuern wird eine proportionale Steuer von 8,5 Prozent erhoben. Die Einnahmen hängen damit von der Entwicklung der steuerbaren Unternehmensgewinne ab. Die Gewinnsteuer wird massgeblich durch wenige ertragsstarke Unternehmen getragen.

Durch das Veranlagungs- und Bezugsverfahren kommt es bei der direkten Bundessteuer zu Verzögerungen zwischen der Entstehung eines steuerbaren Einkommens beziehungsweise des Unternehmensgewinns und der Sichtbarkeit der darauf geschuldeten Steuer in den Bundeseinnahmen: Bei den natürlichen Personen führt dies zu einer effektiven Verzögerung von ein bis zwei Jahren zwischen Erwirtschaftung eines Einkommens durch die Steuerpflichtigen und der Verbuchung einer daraus entstehenden Einnahme durch den Bund. Eine Veränderung der Unternehmensgewinne schlägt sich normalerweise mit einem Jahr Verzögerung auf die Bundeseinnahmen nieder. In den Jahren mit sehr tiefem Zinsniveau war eine Tendenz in Richtung Vorauszahlung der Steuerschulden zu beobachten. Solche Vorauszahlung werden seit dem Jahr 2023 und der Umstellung auf das Forderungsprinzip abgegrenzt.

Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer beträgt 21,2 Prozent. Zudem fliessen 2,0 Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF).

Ergänzungssteuer

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) haben sich auf die Einführung einer globalen Mindestbesteuerung geeinigt. Die Schweiz hat sich dem Vorhaben zusammen mit rund 140 Staaten angeschlossen. Neu wird bei grossen, international tätigen Unternehmensgruppen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro in jedem Land ein Mindeststeuersatz von 15 Prozent auf den erwirtschafteten Gewinn angewendet. In der Schweiz wird die Mindestbesteuerung durch eine Ergänzungssteuer des Bundes sichergestellt. Sie kommt zur Anwendung, wenn die Gewinnsteuern von Bund und Kantonen zusammen die Mindestbesteuerung unterschreiten. Die dafür nötige Verfassungsänderung wurde in der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 angenommen. Erste Einnahmen aus der Ergänzungssteuer werden ab dem Jahr 2026 erwartet. Davon sind $\frac{3}{4}$ für die Kantone bestimmt und $\frac{1}{4}$ für den Bund.

Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer ist eine vom Bund an der Quelle erhobene Steuer. Gegenüber inländischen Personen hat die Steuer vor allem eine Sicherungsfunktion. Die Steuer soll die ordnungsgemässe Deklaration der direkten Steuern (Gewinn-, Einkommens- und Vermögenssteuern) sicherstellen, indem Steuerpflichtige veranlasst werden, die mit der Verrechnungssteuer belasteten Einkünfte und Vermögenserträge bei den zuständigen Behörden anzugeben. Nach der Steuerdeklaration wird die Verrechnungssteuer zurückerstattet. Gegenüber ausländischen Personen hat die Steuer aber auch ein Fiskalziel, abhängig vom jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen, das den Umfang der nicht (vollständig) rückforderbaren Verrechnungssteuer festlegt.

Der Steuersatz beträgt:

- 35 Prozent auf Kapitalerträgen und Lottogewinnen,
- 15 Prozent auf Leibrenten und Pensionen
- 8 Prozent auf sonstigen Versicherungsleistungen.

Eingänge: Die Verrechnungssteuer wird auf dem Ertrag aus beweglichem Kapitalvermögen erhoben, das von Personen mit Domizil im In- oder Ausland bei Schweizer Schuldner*innen in Schweizer Franken oder ausländischer Währung angelegt ist. Die Eingänge stammen vorwiegend aus der Besteuerung von Erträgen aus Anlagen wie beispielsweise Aktien, Anteilen an Anlagefonds, Anleihen und Kundenguthaben bei inländischen Banken (z.B. Dividenden, Gewinnanteile oder Zinsen).

Rückerstattungen: Bei ordnungsgemässer Deklaration kann die Verrechnungssteuer grundsätzlich nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die steuerbare Leistung fällig geworden ist, innerhalb einer Frist von drei Jahren zurückgefordert werden. Juristische Personen, welche einen Anspruch auf Rückerstattung von mindestens 4000 Franken haben, können bereits im Fälligkeitsjahr die Rückerstattung von drei Vierteln des mutmasslichen Betrags unterjährig anfordern. Zudem gibt es ein sogenanntes Meldeverfahren, bei dem die innerhalb eines Konzerns ausgeschütteten Dividenden nur gemeldet werden. Die übrigen Rückerstattungen müssen Unternehmen innerhalb von drei Jahren geltend machen.

Die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer werden nach dem Periodenabgrenzungsprinzip verbucht. Für den Rechnungsabschluss werden – in Abhängigkeit der Eingänge – die noch erwarteten Rückerstattungen für das Steuerjahr geschätzt. Zudem wird die Einnahmenschätzung der noch nicht fertig abgerechneten Vorjahre aktualisiert und allfällige Korrekturen dem laufenden Jahr gutgeschrieben oder belastet. Für die noch erwarteten Rückerstattungen der letzten drei Jahre wird eine Rückstellung geführt.

Für die Einnahmenprognose wird eine statistische Methode verwendet (robuster Holt-Winters-Filter), welche den Einnahmentrend berechnet. Verschiedene Faktoren wie der Unternehmenserfolg, die Ausschüttungspolitik der Unternehmen oder das Zinsumfeld haben einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der Eingänge und die Rückerstattungen, was in der Vergangenheit zu stark schwankenden Einnahmen führte. Die Verwendung des Einnahmentrends stellt sicher, dass die Budgetschätzungen relativ stabil sind und dass sich Schätzfehler über die Zeit ausgleichen.

Der Kantonsanteil am Reinertrag der Verrechnungssteuer (vor Anpassung der Rückstellung) beträgt 10 Prozent.

Stempelabgaben

Es gibt drei Arten von Stempelabgaben:

- *Emissionsabgaben auf inländischen Wertpapieren:* Auf der Schaffung von Eigenkapital wird eine Emissionsabgabe von einem Prozent erhoben. Diese wird fällig bei der Emission von Aktien und anderen Beteiligungsrechten (Neugründungen, Kapitalerhöhungen, Fusionen). Der Kapitalbedarf von Unternehmen bestimmt die Entwicklung dieser Einnahme.
- *Die Umsatzabgabe auf in- und ausländischen Wertpapieren:* Die Umsatzabgabe wird auf Käufen und Verkäufen von in- und ausländischen Wertpapieren erhoben, die von inländischen Effektenhändlern getätigt werden. Die Abgabe auf dem Entgelt der Transaktion beträgt 1,5 Promille für inländische und 3,0 Promille für ausländische Wertpapiere. Die Höhe der Einnahmen aus der Umsatzabgabe ist abhängig vom Volumen des steuerpflichtigen Wertpapierumsatzes inländischer Effektenhändler. Die Umsatzabgabe macht die Hälfte der gesamten Stempelabgaben aus.

- *Der Prämienquittungsstempel auf bestimmten Versicherungen:* Der Prämienquittungsstempel wird auf bestimmten Versicherungsprämien erhoben. Ihm unterliegen vor allem die Haftpflicht-, Feuer-, Kasko- und Hausratsversicherung. Die Abgabe wird auf der Versicherungsprämie berechnet und beträgt in der Regel 5 Prozent. Sie stellt die zweitwichtigste Einnahmenkategorie der Stempelabgaben dar.

Die Einnahmen aus dem Prämienquittungsstempel verzeichnen einen leicht steigenden Trend. Die Einnahmen aus der Emissionsabgabe hängen vom Kapitalbedarf der Unternehmen ab und sind sehr volatil. Auch die Steuerbasis für die Umsatzabgabe, das Volumen des steuerpflichtigen Wertpapierumsatzes, ist volatil. Für die Schätzung der Emissionsabgabe und der Umsatzabgabe wird deshalb auf die durchschnittlichen Einnahmen der Vorjahre abgestützt.

Mehrwertsteuer

Die Mehrwertsteuer ist eine indirekt erhobene Konsumsteuer. Sie kommt auf der gesamten Wertschöpfungskette zur Anwendung. Dies bedeutet, dass die Mehrwertsteuer auf dem gesamten steuerpflichtigen Umsatz der Unternehmen erhoben wird. Von dieser Bruttosteuer kann jedoch die für Vorleistungen bezahlte Steuer abgezogen werden (Vorsteuerabzug). Abzuliefern ist der Nettobetrag. Ergibt sich ein Überschuss zu Gunsten des Unternehmens, zum Beispiel weil es einen grossen Teil seiner Produktion exportiert, so wird ihm dieser Betrag gutgeschrieben.

Massgebend für die Höhe der letztendlich dem Bund verbleibenden Einnahmen ist der Steuersatz auf der letzten Stufe der Wertschöpfungskette; dem Endverbrauch. Exporte sind von der Mehrwertsteuer ausgenommen.

- *Steuersätze:* Nicht alle Güter und Dienstleistungen werden gleich hoch besteuert. Für die meisten Güter und Dienstleistungen gilt seit dem 1. Januar 2024 der Normalatz von 8,1 Prozent. Waren des täglichen Bedarfs, Medikamente und Vorleistungen der Urproduktion (Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, etc.) werden mit dem reduzierten Satz von 2,6 Prozent belastet. Beherbergungsleistungen unterliegen dem Sondersatz von 3,8 Prozent. Eine Reihe von Leistungen sind von der Mehrwertsteuer ausgenommen, namentlich in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Bildung, Kultur, Geld- und Kapitalverkehr, Versicherungen, Vermietung von Wohnungen und Verkauf von Liegenschaften und der Urproduktion. Erbringer solcher Leistungen haben nur dann Anrecht auf Vorsteuerabzug, wenn sie diese Leistungen freiwillig versteuern.
- *Abrechnungsperiode:* Die Inlandumsätze werden grundsätzlich quartalsweise abgerechnet. Steuerpflichtige mit regelmässig sehr hohen Vorsteuerüberschüssen können monatlich abrechnen. Ferner haben kleine und mittlere steuerpflichtige Unternehmen auf Antrag die Möglichkeit, die geschuldete Steuer halbjährlich pauschal mit Hilfe von Saldosteuersätzen zu ermitteln.

- *Einfuhr von Waren*: Die Besteuerung der Warenimporte erfolgt, sobald die Ware die Grenze überschreitet. Dem grössten Teil der Importeure wird hierauf eine 60-tägige Zahlungsfrist zur Begleichung der Steuerschuld eingeräumt.
- *Zweckbindungen*: Rund 24 Prozent der Einnahmen aus der Mehrwertsteuer sind zweckgebunden. Das per 1. Januar 1999 eingeführte Mehrwertsteuer-Prozent zugunsten der AHV (sog. Demografieprozent) fliesst seit 2020 vollständig in den AHV-Ausgleichsfonds; gleiches gilt für die 0,4 Prozentpunkte, die ab 2024 neu erhoben werden. Zwei Mehrwertsteuer-Promille sind für die Finanzierung des Bahninfrastruktur-Fonds (BIF) reserviert. 5 Prozent der verbleibenden Einnahmen werden für die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung zu Gunsten unterer Einkommenschichten verwendet, sofern nicht durch Gesetz eine andere Verwendung zur Entlastung unterer Einkommenschichten festgelegt wird.

Die Mehrwertsteuereinnahmen werden nach dem Forderungsprinzip verbucht; als Einnahmen gelten die vom Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) erhobenen Einfuhrsteuern sowie die gemäss den Abrechnungen geschuldeten Steuern, die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) erhoben werden. Verzugs- und Vergütungszinsen sowie Bussen werden separat verbucht.

Die Schätzung der Mehrwertsteuer hängt direkt mit den Konjunkturprognosen zusammen. Dies deshalb, weil der Verlauf der Mehrwertsteuereinnahmen in der Regel eng an den Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gekoppelt ist. Eine Änderung des nominellen Bruttoinlandsprodukts wirkt sich deshalb proportional auf die geschätzten Steuereinnahmen aus.

Tabaksteuer

Der Tabaksteuer unterliegen die verbrauchsfertigen Tabakfabrikate und Ersatzprodukte, die im Inland gewerbsmässig hergestellt oder eingeführt werden. Cannabisprodukte, welche keinen Tabak enthalten, gelten nicht als Ersatzprodukte und unterliegen nicht der Tabaksteuer. Für die im Inland hergestellten Tabakfabrikate ist der Hersteller steuerpflichtig. Die Steuerschuld entsteht, sobald die Produkte für die Abgabe an den Verbraucher fertig verpackt sind. Für eingeführte Tabakfabrikate ist der Zollschuldner steuerpflichtig. Die Steuerschuld entsteht im Zeitpunkt der Überführung der Produkte in den zollrechtlich freien Verkehr.

Die Tabaksteuer wird pro Stück und in Prozent des Verkaufspreises erhoben (Mischtarif). Sie ist damit preis- und mengenabhängig. Die Kompetenz des Bundesrats zur Erhöhung der Tabaksteuer auf Zigaretten wurde mit der letzten Erhöhung vom 1. April 2013 ausgeschöpft. Eine weitere Erhöhung würde eine Gesetzesänderung bedingen.

Die massgeblichen Faktoren für die Zigarettenverkäufe und somit für die Einnahmen aus der Tabaksteuer sind Preisunterschiede im Vergleich zu den Nachbarländern (Tourismus, Grenzverkehr) und die Möglichkeiten eines Wechsels zu tiefer besteuerten Produkten (Billigzigaretten, Feinschnitttabak, E-Zigaretten, Snus usw.) sowie Massnahmen der öffentlichen Hand zur Verringerung des Tabakkonsums.

Die Tabaksteuer wird zur Finanzierung des Bundesbeitrages an die AHV/IV verwendet.

Mineralölsteuer

Die Mineralölsteuer ist eine Verbrauchssteuer und umfasst

- die Mineralölsteuer auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen
- den Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen

Die massgeblichen Einflussfaktoren für die Entwicklung der Einnahmen aus der Mineralölsteuer sind der stetig wachsende Motorfahrzeugbestand und der damit einhergehende Anstieg der zurückgelegten Kilometer. Der Durchschnitt pro Fahrzeug war bei den Personenwagen allerdings in den vergangenen Jahren leicht rückläufig. Der durchschnittliche Verbrauch neuer Fahrzeuge ist tendenziell geringer als derjenige der alten Fahrzeuge. Über den ganzen Fahrzeugpark gesehen, sinkt der durchschnittliche Treibstoffverbrauch seit längerem. Zudem verstärkt sich der Trend hin zu Fahrzeugen mit Hybrid- oder Elektro-Antrieb. Weitere Einflussfaktoren sind allfällige Preisunterschiede zu den Nachbarländern, welche den Benzintourismus in den Grenzgebieten beeinflussen, sowie die Konjunktur. In Phasen des Aufschwungs wird tendenziell ein Mehrverbrauch an Treibstoff verzeichnet. In einem Konjunkturabschwung ist das Gegenteil der Fall.

Mit 60 Prozent der Mineralölsteuer auf Treibstoffen finanziert der Bund einen Teil seiner Aufwendungen in Zusammenhang mit dem Strassenverkehr (50 % zugunsten der Spezialfinanzierung Strassenverkehr, 10 % als Einlage in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds). Mit der Hälfte des Reinertrags der Mineralölsteuer auf Flugtreibstoffen finanziert der Bund einen Teil seiner Aufwendungen für den Luftverkehr. Der Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen wird vollständig für den Strassen- (rund 98 %) respektive den Luftverkehr verwendet.

Schwerverkehrsabgabe

Der Bund erhebt für die Benützung der für den allgemeinen Verkehr geöffneten Strassen auf in- und ausländischen Motorfahrzeugen und Anhängern mit einem Gesamtgewicht von je über 3,5 Tonnen eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA).

Die Abgabe bemisst sich nach dem höchstzulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeugs sowie den gefahrenen Kilometern. Der Tarif wird zudem aufgrund der EURO-Schadstoffklassen abgestuft. Bei einer Fahrt von beispielsweise 300 Kilometern beträgt die Abgabe für ein 40 Tonnen-Fahrzeug in der günstigsten Abgabekategorie rund 270 Franken.

Auf bestimmten Fahrzeugarten wird die Abgabe pauschal erhoben. Dazu gehören insbesondere die schweren Fahrzeuge für den Personentransport (z.B. ReiseCars). Gewisse Fahrzeuge sind zudem vollständig von der Abgabe befreit (z.B. Militär, Polizei, Feuerwehr, Ambulanzen).

Für die Einnahmenschätzung sind folgende Bestimmungsgrössen massgebend:

- *Entwicklung des Schwerverkehrs*: Dieser hat sich seit der Einführung im Jahr 2001 mehr als verdoppelt.
- *Entwicklung des Fahrzeugparks*: Es ist ein Erneuerungsprozess hin zu weniger umweltbelastenden und damit weniger stark besteuerten Fahrzeugen im Gang.
- *Tarifänderungen*: Die LSVA-Tarife wurden seit der Einführung der Abgabe zweimal erhöht.

Die Einnahmen aus der LSVA sind zweckgebunden. Vom Reinertrag wird ein Drittel an die Kantone überwiesen, zwei Drittel verbleiben beim Bund. Diese Mittel fliessen grösstenteils in den Bahninfrastrukturfonds, wobei ein Teil für die ungedeckten Kosten des Schwerverkehrs verwendet werden kann. Aufgrund möglicher gesundheitlicher Schäden, die durch den Schwerverkehr verursacht aber nicht abgegolten werden (z.B. aufgrund von Lärm, Schadstoffen, etc.), wird dieser Teil im Gesundheitsbereich eingesetzt (als Beitrag an die Finanzierung der individuellen Prämienverbilligung).

Zölle

Eingeführte Waren müssen nach geltendem Zolltarif verzollt werden. Auf der Einfuhr von Automobilen sowie Treibstoffen und anderen mineralölhaltigen Produkten werden keine Einfuhrzölle, sondern interne Verbrauchssteuern erhoben.

Soweit nicht durch Gesetz oder besondere Vorschriften anders verfügt, bestimmt sich der Zollbetrag nach Art, Menge und Beschaffenheit der Ware zum Zeitpunkt, in dem sie unter Zollkontrolle gestellt worden ist. Der Zollbetrag trägt der Preisentwicklung der Ware nicht Rechnung. Die relative Belastung der eingeführten Waren sinkt deshalb bei steigendem Preisniveau kontinuierlich.

Im Jahr 2024 dürften sich die Zolleinnahmen aufgrund der autonom beschlossenen Industriezollaufhebung halbieren. Auf Agrarprodukte werden weiterhin Zölle erhoben. Hier kann es aufgrund von Wettereinflüssen zu starken Schwankungen kommen (+/-5 %).

Zweckbindung nach Fiskaleinnahme

Zweck- bindung ¹	Gefäss	Anteil in %	Betrag in Mio. CHF ²
Direkte Bundessteuer natürliche Personen			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	76,8	10 517
Kantone	Anteil Kantone an Bundeseinnahmen	21,2	2 904
BIF	Spezialfonds mit Sonderrechnung	2	275
Direkte Bundessteuer juristische Personen			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	78,8	11 793
Kantone	Anteil Kantone an Bundeseinnahmen	21,2	3 173
Ergänzungssteuer (ab 2026)			
Kantone	Anteil Kantone an Bundeseinnahmen	75	0
Standortförderung	ev. Spezialfinanzierung im FK ⁴ zugunsten Bundesbeitrag für Standortförderung	25	0
Verrechnungssteuer			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	90	5 323
Kantone	Anteil Kantone an Bundeseinnahmen	10	591
Zusätzlicher Steuerrückbehalt USA			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	90	12
Kantone	Anteil Kantone an Bundeseinnahmen	10	1,4
Stempelabgabe			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	100	2 460
Mehrwertsteuer			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	76	20 860
AHV / IV	Spezialfinanzierung im FK (AHV / IV)	17	4 441
BIF	Spezialfonds mit Sonderrechnung	3	758
Individuelle Prämien- verbilligung	Spezialfinanzierung im FK (Krankenversicherung) zugunsten Bundesbeitrag für IPV	4	1 100
Mineralölsteuer auf Treibstoffen (Strassenverkehr)			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	i. d. R. 40	1 260
Strassenverkehr	Spezialfinanzierung im EK ⁵ (Strassenverkehr) / 50 % abzüglich 10,5 % für BIF (temp.) bzw. NAF	ca. 39,5	987
BIF	Spezialfonds mit Sonderrechnung (Einlage via Spezialfinanzierung im EK (Strassenverkehr) / Temporär BIF nachher NAF	ca. 10,5	261
NAF	Spezialfonds mit Sonderrechnung	i. d. R. 10	0
Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen (Strassenverkehr)			
NAF	Spezialfonds mit Sonderrechnung	100	1 652

Zweck- bindung¹	Gefäss	Anteil in %	Betrag in Mio. CHF²
Mineralölsteuer auf Treibstoffen (Flugverkehr)			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	50	21
Luftverkehr	Spezialfinanzierung im EK (Luftverkehr)	50	21
Mineralölsteuerzuschlag auf Treibstoffen (Flugverkehr)			
Luftverkehr	Spezialfinanzierung im EK (Luftverkehr)	100	28
Mineralölsteuerzuschlag auf Brennstoffen			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	100	15
Tabaksteuer			
AHV/IV	Spezialfinanzierung im FK (AHV/IV) zugunsten Bundesbeitrag für AHV/IV	100	1 950
Biersteuer			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	100	115
Spirituosensteuer			
AHV/IV	Spezialfinanzierung im FK (AHV/IV) zugunsten Bundesbeitrag für AHV/IV	90	250
Kantone	Anteil Kantone an Bundeseinnahmen	10	28
Netzzuschlag			
Netzzuschlagsfonds	Spezialfonds im FK (Netzzuschlagsfonds)	100	1 288
Automobilsteuer			
NAF	Spezialfonds mit Sonderrechnung / Anteil kann ggf. für Spezialfinanzierung Strassenverkehr verwendet werden	100	530
Nationalstrassenabgabe			
NAF	Spezialfonds mit Sonderrechnung	100	407
Schwerverkehrsabgabe			
Kantone	Anteil Kantone an Bundeseinnahmen	33,3	560
BIF	Spezialfonds mit Sonderrechnung	max. 66,7	1 084
Individuelle Prämien- verbilligung (IPV)	Spezialfinanzierung im FK (Krankenversicherung) zugunsten Bundesbeitrag für IPV	Rest	36
Zölle			
Keine	Allgemeiner Bundeshaushalt	100	662
Spielbankenabgabe			
AHV/IV	Spezialfinanzierung im FK (Spielbankenabgabe) zugunsten Bundesbeitrag für AHV/IV	100	374
CO₂-Abgabe auf Brennstoffen³			
Rückverteilung und Technologiefonds	Spezialfinanzierung im FK (Rückverteilung und Technologiefonds (25 Mio.))	66,6	857
Gebäudeprogramm	Spezialfinanzierung im FK (Gebäudeprogramm)	33,3	428
Weitere Lenkungsabgaben (VOC, Altlasten)			
Rückverteilung bzw. Beseitigung von Altlasten	Spezialfinanzierungen im FK (VOC, Altlasten)	100	157

Zweck- bindung¹	Gefäss	Anteil in %	Betrag in Mio. CHF²
Übrige zweckgebundene Fiskaleinnahmen (Schlachtabgabe, Abwasserabgabe)			
Überwachung von Tierseuchen bzw. Ausbau von Abwasser- reinigungsanlagen	Spezialfinanzierungen im EK (Tierseuchen) bzw. im FK (Abwasserabgabe)	100	69

1 Bezieht sich auf den Reinertrag (u.a. exkl. Vollzugskostenentschädigung)

2 Zahlen gemäss Voranschlag 2024

3 Es fehlt: Sanktion CO₂-Verminderung: Zweckgebunden für Spezialfonds mit Sonderrechnung (NAF) via
 Spezialfinanzierung im FK Sanktion CO₂-Verminderung leichte Motorfahrzeuge

4 Spezialfinanzierung im Fremdkapital

5 Spezialfinanzierung im Eigenkapital

4 Rechtliche Grundlagen

Das Haushaltsrecht und die Rechnungslegung legen die Basis für die Haushaltsführung. Das Recht regelt unter anderem die Kompetenzen von Parlament und Bundesrat und legt fest, dass jede Ausgabe eine gesetzliche Grundlage braucht. Die an anerkannten Standards ausgerichtete Rechnungslegung erlaubt es, die Haushaltslage umfassend zu beurteilen.

4.1 Finanzordnung des Bundes

Die Grundsätze der Finanzordnung des Bundes sind zur Hauptsache in den Artikeln 126–135 der Bundesverfassung (BV) geregelt. Die Finanzordnung besteht aus drei Teilen: der Haushaltsführung des Bundes (Schuldenbremse), den Grundsätzen der Besteuerung und dem Finanz- und Lastenausgleich. Der erste Teil bezieht sich auf den Bundeshaushalt, während die beiden anderen Teile Bestimmungen enthalten, die auch für die Kantone und Gemeinden Geltung haben oder die föderale Ordnung betreffen:

- *Haushaltsführung:* Die Schuldenbremse ist das zentrale Instrument zur Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts. *Artikel 126 BV* wurde 2001 von Volk und Ständen gutgeheissen. Die Funktionsweise der Schuldenbremse wird unter Ziffer 5 erläutert.
- *Grundsätze der Besteuerung:* Die Bestimmungen legen unter anderem die vom Bund erhobenen Steuern fest. In den Übergangsbestimmungen ist die Befristung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer geregelt. Die Kompetenz zur Erhebung der beiden wichtigsten Bundessteuern war zuletzt bis 2020 befristet. Die neue Finanzordnung 2021 wurde in der Volksabstimmung vom 4.3.2018 mit 84,1 Prozent Ja-Stimmen gutgeheissen. Somit können die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer neu bis Ende 2035 erhoben werden.
- *Finanz- und Lastenausgleich:* Artikel 135 BV regelt insbesondere den Ressourcenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen. Die Bestimmungen wurden im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2004 in die Verfassung aufgenommen. Der Finanzausgleich wird unter Ziffer 3.2 erläutert.

Finanzordnung des Bundes

Art. 126–135 und Art. 196 Ziff. 13–15 BV

Haushaltführung (Art. 126 BV)	Grundsätze der Besteuerung (Art. 127–134 und 196 Ziff. 13–14 BV)	Finanz- und Lastenausgleich (Art. 135 BV)
<ul style="list-style-type: none">– Ausgeglichener Finanzierungssaldo über einen Konjunkturzyklus– Verankerung der Schuldenbremse	<ul style="list-style-type: none">– Allgemeine Grundsätze– Rechtsgrundlagen für die vom Bund erhobenen Steuern– (formelle) Harmonisierung der direkten Steuern– Übergangsbestimmung zur Befristung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer	<ul style="list-style-type: none">– Allgemeine Grundsätze– Regelung des Beitrags der Kantone an den Ressourcenausgleich

4.2 Rechtliche Grundlagen der Haushaltsführung

Bundesverfassung

Für die Führung des Bundeshaushalts sind in der Bundesverfassung (BV; SR 101) in erster Linie die folgenden Bestimmungen massgebend:

- *Schuldenbremse*: Artikel 126 BV verpflichtet den Bund, seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht zu halten (Abs. 1). Zu diesem Zweck richtet sich der im Voranschlag zu bewilligende Höchstbetrag der Gesamtausgaben – unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage – nach den geschätzten Einnahmen (Abs. 2). Im Sinn einer Ausnahmeregelung kann der Höchstbetrag erhöht werden, wenn ausserordentlicher Zahlungsbedarf vorliegt (Abs. 3). Wird der Höchstbetrag überschritten, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren (Abs. 4).
- *Ausgabenbremse*: Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV legt fest, dass bestimmte Gesetzesvorlagen und Finanzbeschlüsse die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte benötigen.
- *Finanz- und Kredithoheit des Parlamentes*: Nach Artikel 167 BV ist die Bundesversammlung zuständig für die Festsetzung des jährlichen Voranschlags und für die Abnahme der Staatsrechnung. Das Finanz- und Kreditrecht ist deshalb geprägt durch die weitgehenden Kompetenzen des Parlaments und seiner Finanzkommissionen.
- *Kompetenzen des Bundesrats*: Nach Artikel 183 BV erarbeitet der Bundesrat den Finanzplan, entwirft den Voranschlag und erstellt die Staatsrechnung. Zudem sorgt er für eine ordnungsgemässe Haushaltsführung.

Parlamentsgesetz

Zahlreiche Vorschriften mit Bedeutung für den Haushaltsbereich finden sich im Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG; SR 171.10). Sie betreffen insbesondere:

- die Zuständigkeit der Bundesversammlung zum Erlass von Kreditbeschlüssen in der Form einfacher Bundesbeschlüsse (Art. 25 ParlG);
- die Oberaufsicht der Bundesversammlung über den Finanzhaushalt (Art. 26 Abs. 2 ParlG) sowie die Aufgaben der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (Art. 50 und 51 ParlG);
- die Differenzregelung zwischen den Räten beim Voranschlag und bei den Nachtragskrediten (Art. 94 ParlG);
- die Behandlung von Eingaben zum Finanzgebaren des Bundesrats durch die Finanzkommissionen (Art. 129 ParlG);
- die Erläuterungen des Bundesrats in Botschaften zu Erlassentwürfen über das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen sowie die personellen und finanziellen Auswirkungen von Erlassen (Art. 141 Abs. 2 Bst. e und f ParlG);
- die Unterbreitung des Voranschlags und seiner Nachträge, der Staatsrechnung sowie des Finanzplans durch den Bundesrat (Art. 142 f. ParlG);
- den Legislaturfinanzplan und dessen sachliche und zeitliche Verknüpfung mit den Zielen und Massnahmen der Legislaturplanung (Art. 146 Abs. 4 ParlG);
- die laufende und regelmässige Orientierung der Finanzdelegation über die Beschlüsse des Bundesrats einschliesslich der Mitberichte (Art. 154 Abs. 3 ParlG)

Finanzhaushaltsgesetz

Der Grunderlass für die Haushaltsführung im Bund ist das Bundesgesetz vom 7.10.2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG; SR 611.0). Dieses regelt neben den finanzhaushaltrechtlichen Zuständigkeiten der Bundesbehörden insbesondere die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts, zum Beispiel die Schuldenbremse, die Finanzplanung, die Verpflichtungs- und Voranschlagskredite, das Nachtragsverfahren und die Kreditüberschreitungen, sowie die Rechnungslegung des Bundes.

Aufschluss über die Leitgedanken der gesetzlichen Ordnung gibt die Botschaft des Bundesrats vom 24.11.2004 zur Totalrevision des FHG (BBI 2005 5) im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Rechnungsmodells (NRM). Zudem bietet die Botschaft des Bundesrats vom 20.11.2013 über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung eine Einführung in das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB; BBI 2014 767). Dieses wird in Ziffer 8.5 näher erläutert. Im Weiteren finden sich in der Botschaft des Bundesrats vom 27.11.2019 zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (BBI 2020 349) Ausführungen zu den neuen Grundsätzen (u.a. Neudefinition der Ausgaben und Einnahmen, Nachweis der Schuldenbremse

anstelle der abgeschafften Finanzierungsrechnung und Belastung der Schuldenbremse bei der Bildung von Rückstellungen und Abgrenzungen), die auch zu Änderungen am Rechnungsmodell geführt haben. Das Rechnungsmodell wird in Ziffer 6 erklärt.

Das Finanzhaushaltsgesetz

- gilt uneingeschränkt für die zentrale Bundesverwaltung (Departemente einschliesslich Generalsekretariate, Bundeskanzlei, Ämter und Gruppen) und jene Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die keine eigene Rechnung führen. Ebenfalls dem Gesetz unterstellt sind die Bundesversammlung (einschliesslich ihrer Parlamentsdienste), die eidgenössischen Gerichte, die Eidgenössische Finanzkontrolle, die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (zur Sonderstellung dieser Institutionen vgl. Art. 142 Abs. 2 f. ParlG); dem Gesetz grundsätzlich nicht unterstellt sind Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit eigenem Rechnungskreis (u.a. ETH-Bereich, Swissmedic, Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum, Innosuisse und Exportrisikoversicherung);
- verlangt von Bundesversammlung, Bundesrat und Verwaltung, die Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht zu halten (Art. 12 Abs. 1 FHG);
- sieht für die Führung des Bundeshaushalts die Berücksichtigung der Finanzierungs- und Erfolgssicht vor (Art. 12 Abs. 2 FHG);
- statuiert die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Sparsamkeit und verlangt, dass die Mittel wirksam und wirtschaftlich eingesetzt werden (Art. 12 Abs. 4 FHG);
- überträgt dem Finanzdepartement die Aufgabe, die Verwaltung der Bundesfinanzen zu leiten und für den Überblick über den gesamten Finanzhaushalt des Bundes zu sorgen (Art. 58 Abs. 1 FHG);
- macht die Verwaltungseinheiten verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der anvertrauten Kredite oder Vermögenswerte (Art. 57 Abs. 1 FHG).

Finanzhaushaltverordnung

Die Finanzhaushaltverordnung vom 5.4.2006 (FHV; SR 611.01) führt die im FHG festgelegten Grundsätze näher aus.

Weitere Rechtsgrundlagen

Folgende Rechtsgrundlagen sind für die Haushaltsführung ebenfalls relevant:

- Bundesgesetz vom 5.10.1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1)
- Allgemeine Gebührenverordnung vom 8.9.2004 (AllgGebV, SR 172.041.1)
- Verordnung der Bundesversammlung vom 18.6.2004 über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten (SR 611 051)

5 Gesamtsteuerung durch die Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist eine ebenso einfache wie erfolgreiche Regel zur Steuerung der Bundesaussgaben: Es darf mittelfristig nicht mehr ausgegeben werden als eingenommen wird. Damit soll das Schuldenniveau mindestens stabilisiert werden. Nicht zuletzt dank Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 konnten chronische Defizite vermieden und bis 2019 Schulden abgebaut werden. In den Jahren 2020–2022 sind die Schulden infolge der hohen ausserordentlichen Ausgaben während der Corona-Pandemie wieder angestiegen.

5.1 Hintergrund der Einführung und Ziel

Hintergrund der Einführung

Auf Bundesebene wurde im Jahre 2003 der Übergang von einer diskretionären zu einer regelgebundenen Finanzpolitik vollzogen.

Den Anstoss für die Einführung der Schuldenbremse gaben die teils massiven Defizite und der damit einhergehende rasche Anstieg der Verschuldung in den 1990er-Jahren. Die Ausfinanzierung der Pensionskassen des Bundes und der bundesnahen Betriebe trugen das ihre dazu bei. Diese Entwicklung konnte nur teilweise mit der Konjunktur begründet werden. Vielmehr stellte sich heraus, dass die Defizite struktureller Natur waren. Schon damals war in der Verfassung der Grundsatz verankert, dass Fehlbeträge der Bilanz des Bundes abzutragen seien. Aber der verlangte Schuldenabbau blieb toter Buchstabe, da man sich nicht auf die Umsetzung einigen konnte.

Mit dieser Erfahrung wuchs die Bereitschaft von Bundesrat und Parlament, sich in der Finanzpolitik an eine konkrete, griffige Ausgabenregel zu binden: Die Schuldenbremse begrenzt die Ausgaben im Budget auf das Niveau der strukturell erwarteten, das heisst um Konjunkteinflüsse bereinigten Einnahmen. Die Ausgaben können nur erhöht werden, wenn ihre Finanzierung durch Einnahmen oder entsprechende Einsparungen gesichert ist.

Die Verfassungsbestimmungen zur Schuldenbremse wurden 2001 in einer Abstimmung mit einer Mehrheit von 85 Prozent gutgeheissen. Gemäss Umfragen ist diese Zustimmung noch immer sehr gross.

Mit dem Übergang zu einer regelgebundenen Finanzpolitik wurden zwei Asymmetrien korrigiert, die es in der Vergangenheit erschwerten, ein ausgeglichenes Budget vorzulegen:

- Auf Bundesebene liegen die Kompetenzen zur Erhöhung der Einnahmen und jene zur Erhöhung der Ausgaben nicht auf derselben politischen Ebene. Eine Erhöhung der wichtigsten Steuern (direkte Bundessteuer und Mehrwertsteuer) benötigt eine Verfassungsänderung und damit die Zustimmung von Volk und Ständen, während eine Aufstockung der Ausgaben durch das Parlament beschlossen werden kann. Dies führte in der Vergangenheit zu Haushaltsdefiziten, die durch neue Schulden finanziert werden mussten. Die Schuldenbremse unterbindet dies, in dem sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten müssen.
- Die Bereitschaft zur finanziellen Zurückhaltung während eines Wirtschaftsaufschwungs, als Kompensation für die Defizite in Rezessionsphasen, war häufig nicht vorhanden. Vielmehr war im Aufschwung der politische Druck hoch, mit den konjunkturbedingten Mehreinnahmen neue Aufgaben zu finanzieren, ohne auf bestehende zu verzichten. Die Schuldenbremse legt deshalb verbindlich fest, dass ein konjunkturell bedingter Überschuss im Aufschwung nicht für die Finanzierung von Ausgaben verwendet werden kann.

Ziel

Die Schuldenbremse zielt auf eine möglichst stetige Entwicklung der Ausgaben und damit auf die Planbarkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung ab. Dies bedeutet, dass je nach Konjunkturlage Defizite weiterhin zulässig oder Überschüsse notwendig sind, damit der in der Bundesverfassung geforderten Konjunkturverträglichkeit (Art. 100 BV) Rechnung getragen werden kann. Dies ermöglicht eine stetige Ausgabenentwicklung und verhindert eine «Stop-and-Go»-Politik. Durch den mittelfristig ausgeglichenen Haushalt kann ein weiterer Schuldenanstieg verhindert werden.

Die Schuldenbremse gilt nur für den Bundeshaushalt. Die Kantone und Gemeinden sind in ihrer Finanzpolitik autonom. Die Kantone kennen ebenfalls Fiskalregeln zur Begrenzung von Defiziten oder der Verschuldung. Weit verbreitet ist zudem das kantonale Finanzreferendum, welches bei neuen staatlichen Ausgaben einen Volksentscheid ermöglicht.

5.2 Funktionsweise

Grundsatz: Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. Die Schuldenbremse begrenzt die Ausgaben auf das Niveau der Einnahmen, wobei die Wirtschaftslage berücksichtigt werden muss. Die Ausgaben können nur erhöht werden, wenn ihre Finanzierung durch Einnahmen oder entsprechende Verzichtes gesichert ist, und Steuersenkungen müssen mit entsprechenden Ausgabenkürzungen einhergehen.

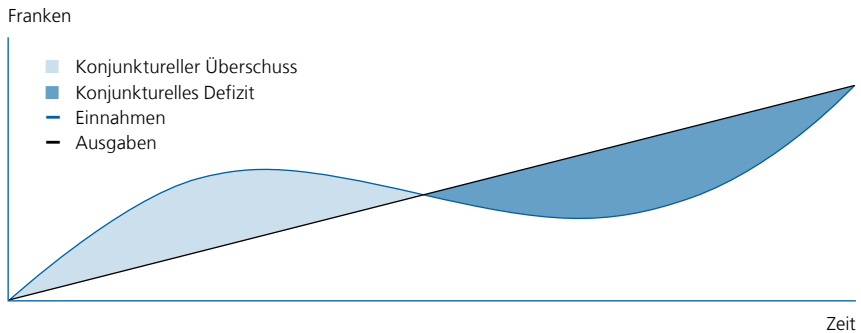
Diese Ausgabenregel lässt sich mit einer einfachen Gleichung darstellen:

$$\text{Ausgabenplafond} = \text{Einnahmen} \times \text{Konjunkturfaktor}$$

Mit dem Konjunkturfaktor (k-Faktor) wird die Wirtschaftslage berücksichtigt: Die Einnahmen werden um konjunkturbedingte Mehr- oder Mindereinnahmen korrigiert:

$$\text{Konjunkturfaktor} = \text{Trend-BIP/BIP}$$

Stetiger Ausgabenpfad und konjunkturabhängige Einnahmen



Der Konjunkturfaktor ist ein Maß für die Konjunkturlage. Liegt die aktuelle Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandprodukt BIP) unter seinem Trend, befindet sich die Volkswirtschaft in einer Unterauslastung. Für eine stetige Ausgabenentwicklung lässt die Schuldenbremse folglich ein konjunkturelles Defizit zu. Die Ausgaben dürfen deshalb über den Einnahmen liegen ($k\text{-Faktor} > 1$). Im umgekehrten Fall liegt das BIP über seinem Trend. Es wird ein Überschuss gefordert, da sich die Volkswirtschaft in einer Überauslastung befindet ($k\text{-Faktor} < 1$).

Ausgleichskonto als Gedächtnis der Schuldenbremse

Bei der Budgetierung wird anhand der geschätzten Einnahmen und des K-Faktors der Ausgabenplafond für das kommende Jahr festgelegt. Mit dem Rechnungsergebnis wird dann anhand der definitiven Zahlen überprüft, ob die Vorgaben eingehalten werden konnten. Im so genannten Ausgleichskonto werden sämtliche Über- und Unterschreitungen vom Ausgabenplafond aufgezeichnet und aufsummiert. Diese Kontrollstatistik dient der Transparenz und ermöglicht eine Überprüfung der bisherigen Regeleinhaltung.

Die Bewirtschaftung des Ausgleichskontos erfolgt asymmetrisch. Fällt das Ausgleichskonto in den Minusbereich, weil der Ausgabenplafond in der Rechnung überschritten wurde, muss der Fehlbetrag im Ausgleichskonto in den Folgejahren durch Ausgabenkürzungen kompensiert werden. Überschreitet der Fehlbetrag im Ausgleichskonto den Grenzwert von 6 Prozent der Ausgaben, schreibt das Gesetz sogar vor, dass dieser innerhalb von drei Jahren abzubauen ist. Umgekehrt kann ein positiver Stand des Ausgleichskontos nicht verwendet werden, um die Ausgaben zu erhöhen. Die gesetzliche Regelung der Schuldenbremse begünstigt folglich den Schuldenabbau.

Aktuell weist das Ausgleichskonto einen hohen positiven Saldo aus, so dass auch grössere strukturelle Finanzierungsdefizite noch zu keinen Sanktionen führen würden. Die Schuldenbremse muss schon im Voranschlag eingehalten sein, darum «hilft» ein positiver Stand des Ausgleichskontos nur unterjährig, bei ungeplanten Mehrausgaben beziehungsweise bei unvorhersehbaren Mindereinnahmen. Voraussehbare, strukturelle Finanzierungsdefizite des ordentlichen Haushalts müssen bereits im Voranschlag kompensiert werden.

Keine Regel ohne Ausnahme

Damit eine finanzpolitische Regel wirkt, muss sie streng und verbindlich sein; sie muss aber auch genug Spielraum lassen, um auf äussere Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Diese Flexibilität gewährleistet die Schuldenbremse durch die Berücksichtigung der Wirtschaftslage, wie die Grafik auf Seite 59 illustriert. Ausserdem hat die Schuldenbremse eine Ausnahmebestimmung: In aussergewöhnlichen Situationen (so etwa bei Naturkatastrophen, Pandemien, schweren Rezessionen und anderen nicht steuerbaren Entwicklungen), aber auch für rein verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen, ist es möglich, von der Regel abzuweichen und ausserordentliche Ausgaben zu tätigen. Zur Genehmigung des ausserordentlichen Zahlungsbedarfs ist jedoch ein qualifiziertes Mehr im Parlament nötig. Ausserordentliche Ausgaben unterstehen nicht dem Ausgabenplafond, sie müssen aber innerhalb von sechs Jahren kompensiert werden, sofern sie nicht durch ausserordentliche Einnahmen gedeckt werden können. Dadurch soll verhindert werden, dass von der Ausnahme über Gebühr Gebrauch gemacht wird. Die ausserordentlichen Ausgaben und Einnahmen werden auf dem Amortisationskonto, dem Pendant zum Ausgleichskonto für den ausserordentlichen Haushalt, festgehalten.

Die hohen ausserordentlichen Ausgaben im Zuge der Corona-Pandemie führten zu einem hohen negativen Saldo des Amortisationskontos. Es zeigte sich, dass die bisherigen Regeln zur Kompensation von Fehlbeträgen für derart hohe Ausgaben zu restriktiv waren. Deshalb wurde eine temporäre Gesetzesrevision nötig, um nicht durch Sparprogramme oder Steuererhöhungen die wirtschaftliche Erholung zu gefährden (vgl. Ziff. 5.5). Am bewährten Grundprinzip der Schuldenbremse hat der Bund aber festgehalten.

5.3 Erfahrungen mit der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse hat seit ihrer Einführung im Jahr 2003 mehrere Bewährungsproben bestanden. Die bisher grösste Bewährungsprobe war die Corona-Pandemie. Der Bund stellte zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen innert kürzester Zeit 30 Milliarden Franken zur Verfügung. Die Ausnahmeregelung ermöglichte die nötige Flexibilität, um hohe ausserordentliche Ausgaben zu tätigen, ohne dadurch die ordentliche Aufgabenerfüllung des Bundes zu gefährden. So konnten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie in den Jahren 2020–2022 abgefedert werden (vgl. Ziff. 5.5). Die Schuldenbremse hat sich aber auch in der Finanzkrise 2008 als schlechtwettertauglich erwiesen. Dank der Ausnahmeregelung war es möglich, die Eigenkapitalbasis der UBS temporär zu stärken, ohne dadurch die ordentliche Aufgabenerfüllung des Bundes zu gefährden.

Die grosse Leistung der Schuldenbremse ist, dass sie in wirtschaftlichen guten Jahren verhinderte, dass die hohen Steuereinnahmen für Mehrausgaben verwendet wurden. Stattdessen konnten Finanzierungsüberschüsse erwirtschaftet und Schulden abgebaut werden. Damit stellte die Schuldenbremse ihre disziplinierende Wirkung im Konjunkturaufschwung unter Beweis. Auf der anderen Seite hat die konjunkturverträgliche Ausgestaltung der Regel in Rezessionsphasen verhindert, dass in der Krise Ausgaben gekürzt werden mussten.

Die positive Entwicklung der Bundesfinanzen seit Einführung der Schuldenbremse ist auch äusseren Einflüssen zu verdanken. Zu nennen ist primär die Wirtschafts- respektive Einnahmentwicklung, von denen vieles abhängt. Eine längere Periode mit schwachem Wirtschaftswachstum beziehungsweise einer tiefen Einnahmendynamik würde den Bundeshaushalt – im Gegensatz zu einem kurzen Konjunkturereinbruch – auch strukturell belasten.

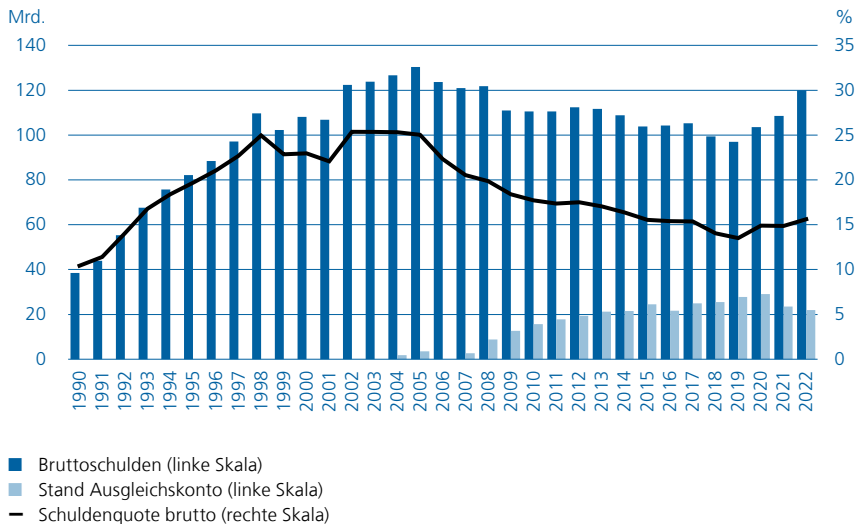
Die Schuldenbremse ist kein finanzpolitisches Allheilmittel. Sie ist ein einfaches Instrument zur kurzfristigen Steuerung des Bundeshaushalts, mit dem die Finanzierung von Ausgaben über Schulden verhindert wird. Sie setzt eine Obergrenze für die Staatsausgaben, sagt aber nichts darüber aus, wofür die staatlichen Mittel einzusetzen sind. Sie zwingt die Politik aber dazu, Prioritäten zu setzen und über eine regelmässige Prüfung der Aufgaben eine gute Budgetqualität zu erreichen. Damit sichert sie in keiner Weise die längerfristige Budgetqualität.

Der Erfolg der Schuldenbremse reicht über die Schweiz hinaus: Im Jahr 2011 hat Deutschland eine Schuldenbremse eingeführt und sich dabei stark auf das schweizerische Modell abgestützt. Die Schuldenkrise in Europa führte dazu, dass sich die allermeisten Länder der EU mit dem Fiskalpakt von 2012 verpflichtet haben, eine Schuldenbremse auf Verfassungsebene zu verankern.

Detaillierte Informationen zur Funktionsweise der Schuldenbremse und zu den gemachten Erfahrungen finden sich unter www.efv.admin.ch (Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Schuldenbremse)

Entwicklung Bruttoschulden, Schuldenquote und Stand Ausgleichskonto

in Mrd. und Anteile in % BIP



5.4 Ausgleichskonto: Ursachen für den positiven Stand

Der Bundeshaushalt hat sich unter der Schuldenbremse positiv entwickelt. Seit 2006 weist der Bundeshaushalt – mit Ausnahme des Jahres 2022 – keine strukturellen Finanzierungsdefizite mehr auf; hauptsächlich, weil die Ausgaben tiefer ausfielen als budgetiert. Die strukturellen Finanzierungsüberschüsse führten dazu, dass das Ausgleichskonto Ende 2022 einen positiven Saldo von 21,9 Milliarden aufwies. Die folgenden drei Komponenten zeigen die Ursachen dafür und den damit verbundenen Schuldenabbau im Zeitraum 2007–2022:

- *Überschätzung der Ausgaben:* Auf der Ausgabenseite fallen systematisch Budgetunterschreitungen an, da die Verwaltungseinheiten tendenziell vorsichtig budgetieren. Grund dafür ist, dass die vom Parlament genehmigten Budgetkredite nicht überschritten werden dürfen. 74,4 Prozent des Saldos des Ausgleichkontos sind darauf zurückzuführen.
- *Prognosefehler bei den Einnahmen:* Die effektiven Einnahmen waren seit 2007 im Durchschnitt höher als budgetiert. Insbesondere führte die schwer zu prognostizierende Verrechnungssteuer bis 2019 regelmässig zu hohen Mehreinnahmen und damit zu strukturellen Finanzierungsüberschüssen. Aus heutiger Sicht wurden jedoch die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer zu hoch ausgewiesen. Im Jahr 2021 wurde deshalb die Rückstellung für die Verrechnungssteuer erhöht und rückwirkend dem Ausgleichkonto belastet. Der Saldo des Ausgleichkontos wurde um die Schätzfehler der Verrechnungssteuer bereinigt. Die jeweiligen Rechnungsergebnisse der Vorjahre wurden jedoch nicht rückwirkend angepasst. 19,3 Prozent des Saldos sind auf Prognosefehler bei den Einnahmen und der Konjunktur zurückzuführen.
- *Budgetierte strukturelle Finanzierungsüberschüsse:* Bei der Budgetierung werden bereits kleine Überschüsse eingeplant. 6,4 Prozent des Saldos des Ausgleichkontos sind darauf zurückzuführen.

Komponenten des Ausgleichkontos per Ende 2022

(kumulierte Schätzfehler 2007–2022 in Mrd. und Anteile in %)

Total	21,9 Mrd.	100 %
Budgetierte strukturelle Überschüsse	1,4 Mrd.	6,4 %
Prognosefehler Einnahmen und Konjunktur	4,2 Mrd.	19,3 %
Überschätzung Ausgaben (Budgetunterschreitungen)	16,3 Mrd.	74,4 %

Die Bruttoschulden beliefen sich im Einführungsjahr der Schuldenbremse (2003) auf 124 Milliarden oder 25,3 Prozent des BIP und konnten auch dank den oben beschriebenen Komponenten bis 2019 auf 97 Milliarden (13,5 % des BIP) gesenkt werden. Vor dem Schuldenanstieg der Neunzigerjahre belief sich die Schuldenquote auf 10,4 Prozent. Die positive Entwicklung der Bundesfinanzen profitierte neben der Schuldenbremse auch vom dynamischen Wirtschafts- bzw. Einnahmenentwicklung.

Die hohen ausserordentlichen Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022 führten bis Ende 2022 wieder zu einem Anstieg der Bruttoschulden auf 120 Milliarden (15,6 % des BIP). Dieser Anstieg der Bundesschulden widerspiegelt sich in der Entwicklung des Amortisationskontos, welches Ende 2022 einen negativen Stand von 22,7 Milliarden aufwies (vgl. Ziff. 5.5).

Qualität der Einnamenschätzung

Der Einnamenschätzung kommt im Rahmen der Schuldenbremse eine besondere Bedeutung zu, da der verbindliche Ausgabenplafond durch die Multiplikation der geschätzten Gesamteinnahmen im ordentlichen Haushalt mit dem Konjunkturfaktor ermittelt wird. Die Modelle für die Einnamenschätzung wurden im Laufe der Jahre verfeinert und ihre Zuverlässigkeit ist dadurch grösser geworden. Die nachfolgende Grafik zeigt die Schätzfehler bei der Prognose der ordentlichen Einnahmen des Bundes seit Einführung der Schuldenbremse. Diese Prognosefehler sind in Prozent des Voranschlagswertes ausgedrückt, um einen jährlichen Vergleich zu ermöglichen. Ein positiver Prognosefehler bedeutet, dass die Einnahmen unterschätzt worden sind, beziehungsweise, dass die effektiven Einnahmen den budgetierten Wert übertroffen haben. Ein negativer Prognosefehler entspricht demgegenüber einer Überschätzung der Einnahmen.

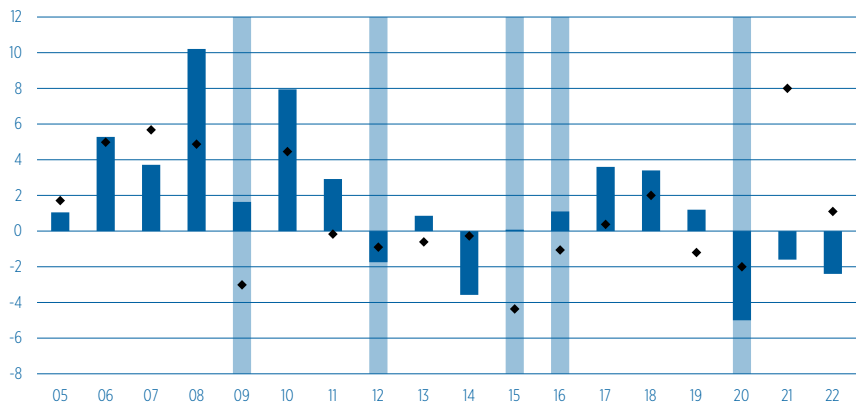
Die starken Schwankungen bei den Prognosefehlern zeigen, dass die Schätzung der Bundeseinnahmen mit Schwierigkeiten verbunden und mit Unsicherheiten behaftet ist. Berücksichtigt werden müssen nicht nur die Konjunkturprognosen und deren Einfluss auf die Einnahmen, sondern auch die Gesetzesänderungen, deren finanzielle Auswirkungen nicht immer präzise vorhersehbar sind. Die Einnamenschätzungen gestalten sich umso schwieriger, als die Budgetvorbereitung rund 20 Monate vor Abschluss des betreffenden Rechnungsjahres beginnt.

Seit der Einführung der Schuldenbremse konnten die Abweichungen zwischen Voranschlag und Rechnung in den meisten Fällen auf einige hundert Millionen beschränkt werden, was gegenüber dem Gesamtbudget lediglich einigen Prozent entspricht. Im Durchschnitt beliefen sich die Prognosefehler zwischen 2003 und 2022 auf 1,1 Prozent der budgetierten ordentlichen Einnahmen. Unter Ausschluss der Verrechnungssteuer beträgt die durchschnittliche Abweichung nur noch 0,4 Prozent. Die Verrechnungssteuer

ist nach wie vor schwierig zu schätzen, insbesondere wegen der grossen Volatilität ihrer Eingänge. Seit 2012 ein neues Modell eingeführt wurde, sind die Schätzungen jedoch genauer geworden. Um die Steuer besser zu verstehen und damit auch genauer prognostizieren zu können, werden die Schätzannahmen des Modells stetig verbessert.

Prognosefehler der ordentlichen Einnahmen

in %



- Prognosefehler Einnahmen
- ◆ Prognosefehler nom. BIP
- Wachstumsschwäche oder Rezession

Die Fehler der Einnahmen- und Wirtschaftsprognosen weisen beide ein konjunkturelles Muster auf: Einnahmen und BIP werden insbesondere in wachstumsschwachen Phasen überschätzt und in guten Zeiten unterschätzt.

5.5 Amortisationskonto: Abbau der coronabedingten Verschuldung

Um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie abzufedern, haben Bundesrat und Parlament für die Jahre 2020–2022 umfangreiche Massnahmen bewilligt. Die damit verbundenen ausserordentlichen Ausgaben haben zu einer zusätzlichen Verschuldung des Bundes geführt. Der negative Saldo des Amortisationskontos stieg bis Ende 2022 auf 22,7 Milliarden an. Gemäss den gesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse hätte dieser negative Saldo des Amortisationskontos innerhalb von sechs Jahren wieder abgebaut werden müssen und zwar durch ausserordentliche Einnahmen oder budgetierte strukturelle Finanzierungsüberschüsse (ordentliche Ausgaben < Ausgabenplafond).

Die Corona-Pandemie zeigte einerseits, dass die Schuldenbremse die notwendige Flexibilität gibt, damit der Bund angemessen rasch auf Krisen reagieren kann. Andererseits zeigte sie auch, dass die bisherigen Regeln zur Kompensation von Fehlbeträgen für derart hohe Ausgaben zu restriktiv waren. Es wären entweder grosse Sparprogramme oder eine sehr lange Amortisationsfrist nötig gewesen, um im Budget genügend hohe Überschüsse zu erwirtschaften. Um dies zu verhindern, wurde eine temporäre Revision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) nötig: Neu werden die gesamten strukturellen Finanzierungsüberschüsse gemäss Rechnungsabschluss dem Amortisationskonto gutgeschrieben statt wie heute dem Ausgleichkonto. Grund dafür ist, dass erfahrungsgemäss die Ausgaben am Jahresende im Durchschnitt rund 1 Milliarde unter dem Budget liegen (sog. Budgetunterschreitungen). Strukturelle Finanzierungsdefizite werden hingegen nach wie vor dem Ausgleichkonto belastet. Zusätzlich wird die Amortisationsfrist bis zum Jahr 2035 erstreckt, mit der Option einer Verlängerung bis 2039.

Mit der temporären Gesetzesänderung wird bewusst wenig in die Systematik der bewährten Schuldenbremse eingegriffen. Am Grundprinzip der Schuldenbremse – der Ausgabenregel – hat der Bund festgehalten. Darüber hinaus hat der Bundesrat entschieden, den Bundesanteil an der Zusatzausschüttung der SNB von maximal 1,3 Milliarden ab dem Jahr 2021 als ausserordentliche Einnahme zu verbuchen und damit dem Amortisationskonto gutzuschreiben. Dafür war keine Gesetzesänderung nötig.

Die temporäre Gesetzesänderung belastet den Haushalt nicht. Die Budgetunterschreitungen in der Staatsrechnung fallen sowieso an. Mit der Änderung werden sie dem Amortisationskonto gutgeschrieben statt dem Ausgleichskonto. Nur die ausserordentliche Verbuchung der SNB-Zusatzausschüttungen reduziert den finanzpolitischen Handlungsspielraum, dafür übertragen sich tiefere oder ausbleibende Zusatzausschüttungen nicht auf den ordentlichen Haushalt.

Mit dem vollständigen Abbau der Corona-Schulden soll die gute finanzpolitische Ausgangslage von vor der Coronakrise wiederhergestellt werden, um für künftige Herausforderungen und Krisen gewappnet zu sein. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, wie schnell die Schulden ansteigen können und wie wichtig deshalb ein solider Finanzhaushalt ist, um rasch umfangreiche Massnahmen ergreifen zu können.

6 Rechnungsmodell des Bundes

Das Rechnungsmodell Bund dient dazu, die finanzielle Transparenz und Rechenschaftspflicht über den Bundeshaushalt sicherzustellen. Die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes werden nach den gesetzlichen Vorgaben der Rechnungslegung abgebildet. Die Haushaltslage kann so umfassend beurteilt werden. Zentrale Elemente des Rechnungsmodells sind die Erfolgs- und die Investitionsrechnung, aus der sich der Finanzierungssaldo herleiten lässt. Dieser Saldo ist entscheidend für die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts auf Basis der Schuldenbremse.

6.1 Grundsätze der Rechnungslegung

Die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes soll den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden («true and fair view», Art. 47 Abs. 1 FHG). Um dieses Ziel zu erreichen, richtet sich die Rechnungslegung des Bundes nach den «International Public Sector Accounting Standards» (IPSAS).

Bei den IPSAS handelt es sich um die einzigen weltweit verbreiteten Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor. Die Standards enthalten Vorgaben zur Bilanzierung, Bewertung, Darstellung und Offenlegung von Geschäftsvorfällen. Die IPSAS basieren auf dem Konzept der Periodenabgrenzung («accrual accounting»). Dies bedeutet, dass die Geschäftsvorfälle im Zeitpunkt des Entstehens von Verpflichtungen und Forderungen erfasst werden und nicht wenn diese zur Zahlung fällig sind beziehungsweise als Zahlungen eingehen. Die IPSAS entsprechen weitgehend den «International Financial Reporting Standards» (IFRS), die im privaten Sektor zur Anwendung gelangen. Einige IPSAS wurden jedoch spezifisch für Sachverhalte entwickelt, die nur in öffentlichen Haushalten vorkommen: Dazu gehören beispielsweise die Vorschriften für die Aufwand- und Ertragerfassung (u.a. Transferausgaben, Steuereinnahmen,) oder die Darstellung von Budgetinformationen.

Der Bund übernimmt die IPSAS jedoch nicht vollständig. Abweichungen von den IPSAS werden beansprucht, wenn Bundesspezifika für die Anwendung des Standards keinen Spielraum bieten, notwendige Informationen nicht verfügbar sind oder der Aufwand für die Umsetzung des Standards nicht in einem angemessenen Verhältnis zum zusätzlichen Nutzen liegt. Erwähnenswert ist dabei insbesondere die Abweichung von den

Konsolidierungsvorschriften: Die in die Bundesrechnung einzubeziehenden Einheiten und die Verbuchungsregeln richten sich nicht nach den Vorgaben der IPSAS, sondern nach gesetzlichen Vorgaben (Art. 5 und Art. 52 Abs. 3 FHG). Damit zeigt die Bundesrechnung nur denjenigen Teil des Bundeshaushalts, der unmittelbar den Regeln der Schuldenbremse unterstellt ist (vgl. Ziff. 6.5).

6.2 Charakteristiken des Rechnungsmodells

Das Rechnungsmodell folgt im Wesentlichen dem in der Privatwirtschaft gebräuchlichen Modell mit Erfolgsrechnung, Bilanz, Geldflussrechnung, Eigenkapitalnachweis sowie Anhang. Hinzu kommen die Investitionsrechnung und der Nachweis der Einhaltung der Schuldenbremse («Nachweis zur Schuldenbremse»). Die finanziellen Vorgänge und Verhältnisse werden dabei aus doppelter Perspektive beleuchtet (duale Sicht): aus der Erfolgs- und aus der Finanzierungssicht.

Die Erfolgssicht stellt die im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfallenden Aufwände (Werteverzehr) und Erträge (Wertezuwachs) dar. Die Werte werden derjenigen Periode zugerechnet, in der sie gebildet bzw. verzehrt werden («accrual accounting»). In der Erfolgsrechnung werden die Aufwände eines Rechnungsjahrs den in der gleichen Periode erzielten Erträgen gegenübergestellt. Ihr Saldo zeigt das Jahresergebnis, d.h. den Aufwands- oder Ertragsüberschuss. Mit der Erfolgsrechnung aus einer betriebswirtschaftlichen Sicht ist gewährleistet, dass die Kosten für die Erstellung einer Leistung, also inklusive sukzessivem Verbrauch der Anlagegüter, ausgewiesen werden. Zur Förderung der Wirtschaftlichkeit wird die Erfolgsrechnung ergänzt durch Kostenrechnungen auf Stufe der Verwaltungseinheiten. In die Kostenrechnungen fließen im Unterschied zur Erfolgsrechnung auch die Kosten aus der verwaltungsinternen Leistungsverrechnung mit ein.

Die Finanzierungssicht ist entscheidend für die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts auf Basis der Schuldenbremse. Die Schuldenbremse soll den dauerhaften Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen sicherstellen und damit den Bundeshaushalt vor einem strukturellen Ungleichgewicht bewahren. Der Hauptunterschied zwischen Erfolgs- und Finanzierungssicht betrifft die Behandlung der Investitionen. Während in die Erfolgssicht nur der jährliche Wertverzehr der damit verbundenen Anlagegüter (Abschreibungen) einfließt, schlagen in der Finanzierungssicht sofort die vollständigen Investitionsausgaben zu Buche. Damit werden die finanzpolitischen Auswirkungen von Investitionen direkt im Zeitpunkt der Anschaffung sichtbar und steuerbar, und nicht erst im Zeitpunkt des Verbrauchs. In der Finanzierungssicht ist der Finanzierungssaldo relevant. Dieser wird im Nachweis zur Schuldenbremse dargestellt. (vgl. Ziff. 6.4).

6.3 Bestandteile des Rechnungsmodells

Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung ist eine Gegenüberstellung von Aufwänden und Erträgen für das Rechnungsjahr und zeigt als Saldo das Jahresergebnis. Um eine periodengerechte Darstellung des Ergebnisses sicherzustellen, werden die Sachverhalte jeweils derjenigen Rechnungsperiode zugerechnet, in welcher sie wirtschaftlich entstanden sind. Der Zeitpunkt der Abwicklung des Geschäftsvorfalles (Zahlung) ist nicht relevant. Die Erfolgsrechnung ist zweistufig aufgebaut:

- Auf der ersten Stufe wird die Selbstfinanzierung ausgewiesen. Sie ergibt sich als Differenz zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben. Die laufenden Einnahmen beinhalten die Fiskaleinnahmen und die nichtfiskalischen Einnahmen. Die laufenden Ausgaben umfassen die Ausgaben für den Eigen- und Transferbereich und die Finanzausgaben. Diese Beträge fließen in die Berechnungen zur Schuldenbremse ein.
- Auf der zweiten Stufe wird das Jahresergebnis ausgewiesen. Dieses beinhaltet zusätzlich zur Selbstfinanzierung die Abschreibungen auf Anlagen und Investitionsbeiträgen, das Beteiligungsergebnis sowie die übrigen Bewertungsänderungen auf dem Verwaltungsvermögen. Sie sind aber für die Berechnungen zur Schuldenbremse nicht massgebend, weil dort schon die Investitionseinnahmen und -ausgaben berücksichtigt wurden.

Die Erfolgsrechnung wird sowohl in der Aufgaben- wie auch in der Kontensicht publiziert (vgl. Ziff. 3.3.2). Die Darstellung nach Aufgabengebieten gibt einen Überblick über die laufenden Ausgaben pro Aufgabengebiet (Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Bildung und Forschung etc.) und dient als primäre Form der Ausgabenkommentierung des Bundes. In der Darstellung nach Kontensicht werden die laufenden Ausgaben in Eigen- und Transferausgaben unterteilt.

Investitionsrechnung

Die Investitionsrechnung stellt die Investitionsausgaben den Investitionseinnahmen gegenüber und zeigt als Saldo die Nettoinvestitionen. Als Investitionsausgaben gelten Ausgaben für den Erwerb oder die Herstellung von Vermögenswerten des Verwaltungsvermögens (Vorräte, Sachanlagen, Darlehen, Beteiligungen, Investitionsbeiträge). Gezeigt werden dabei die in der Bundesrechnung getätigten Investitionen. Aus den Spezialfonds mit eigener Rechnung (Sonderrechnungen) getätigte Investitionen werden in deren Investitionsrechnungen ausgewiesen. Als Investitionseinnahmen gelten Einnahmen aus der Veräußerung von Verwaltungsvermögen, Rückzahlungen von Darlehen, Investitionsbeiträge oder Dividendeneinnahmen. Der Saldo zeigt den Netto-Geldfluss, der sich aus den Investitionen ergibt.

Analog der Erfolgsrechnung wird auch die Investitionsrechnung in der Aufgaben- und der Kontensicht dargestellt. Die Darstellung nach Aufgabengebieten gibt einen Überblick über die Investitionsausgaben und -einnahmen pro Aufgabengebiet (Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Bildung und Forschung etc.). Da Erfolgs- und Investitionsrechnung in der Aufgabensicht dargestellt werden, können die Gesamtausgaben pro Aufgabengebiet einfach und transparent hergeleitet werden.

Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung (GFR) zeigt als zeitraumbezogene Rechnung anhand der Geldzuflüsse und -abflüsse die Ursachen der Veränderung der flüssigen Mittel. Die GFR wird in drei Kategorien gegliedert:

- Geldfluss aus operativer Tätigkeit: Der Geldfluss aus operativer Tätigkeit fasst die Zu- und -abflüsse aus den operativen Aufgaben des Bundes zusammen. Zum operativen Bereich gehören beispielsweise die Fiskaleinnahmen oder die Transferausgaben.
- Geldfluss aus Investitionstätigkeit: Der Geldfluss aus Investitionstätigkeit zeigt die Zu- und -abflüsse in Verbindung mit den Investitionen. Nebst den Geldflüssen der Investitionsrechnung (Verwaltungsvermögen) werden auch Investitionseinnahmen und -ausgaben aus dem Finanzvermögen erfasst.
- Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit: Der Geldfluss aus Finanzierungstätigkeit fasst die Geldzu- und -abflüsse zusammen, die dem Bund im Rahmen von kurzfristigen (\leq Monate) und langfristigen (>12 Monate) Finanzierungen zu- oder abgeflossen sind. Er zeigt auf, wie der Bund seine staatlichen Aufgaben finanziert.

Die GFR zeigt auf, wie der Bund die Geldmittel für die Finanzierung seiner Aufgaben beschafft und wie er diese Geldmittel einsetzt. Diese Information dient als Indikator für die Finanzkraft. So macht die Gegenüberstellung des Geldflusses aus operativer Tätigkeit gegenüber dem Geldfluss aus Investitionstätigkeit transparent, ob die Investitionen der entsprechenden Periode aus eigener Kraft finanziert werden können.

Bilanz

Die Bilanz unterscheidet zwischen Vermögen (Aktiven) und Verbindlichkeiten (Passiven). Die Residualgrösse entspricht dem Eigenkapital.

Bei den Aktiven wird die finanzhaushaltsrechtlich wichtige Unterteilung in Finanz- und Verwaltungsvermögen vorgenommen. Die Unterscheidung macht sichtbar, welche Positionen der Geld- und Kapitalanlage dienen (Finanzvermögen) und welche Aktiven der Bund für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (Verwaltungsvermögen). Unter dem Verwaltungsvermögen werden Sachanlagen (Grundstücke und Gebäude, Nationalstrassen, Rüstungsgüter, etc.), Vorräte, Immaterielle Anlagen, Darlehen und Beteiligungen

erfasst. Die Verwaltung des Finanzvermögens liegt im Kompetenzbereich von Bundesrat und Verwaltung. Demgegenüber ist für den Mitteleinsatz zur Aufgabenerfüllung die Zustimmung des Parlamentes nötig (Kreditbewilligung).

Die Passiven beinhalten die Gesamtheit der Verbindlichkeiten und der eigenen Mittel. Sie umfassen das Fremdkapital (Kreditoren, Anleihen, Rechnungsabgrenzungen, Rückstellungen, zweckgebundene Mittel usw.) und das Eigenkapital (zweckgebundene Mittel, Reserven und Bilanzüberschuss inkl. Jahresergebnis der Erfolgsrechnung). Die zweckgebundenen Mittel werden unter dem Fremdkapital bilanziert, wenn weder Art und Zeitpunkt der Mittelverwendung beeinflusst werden können. Wo das Gesetz hingegen Handlungsspielraum einräumt, erfolgt die Bilanzierung im Eigenkapital.

Eigenkapitalnachweis

Der Eigenkapitalnachweis zeigt auf, welche Geschäftsvorfälle zur Veränderung von Eigenkapitalpositionen geführt haben. Insbesondere wird dargelegt, welche Aufwand- und Ertragspositionen nicht in der Erfolgsrechnung, sondern direkt im Eigenkapital erfasst wurden, und wie sich die Veränderungen von Reserven und zweckgebundenen Mitteln im Eigenkapital niederschlagen.

Nachweis Schuldenbremse

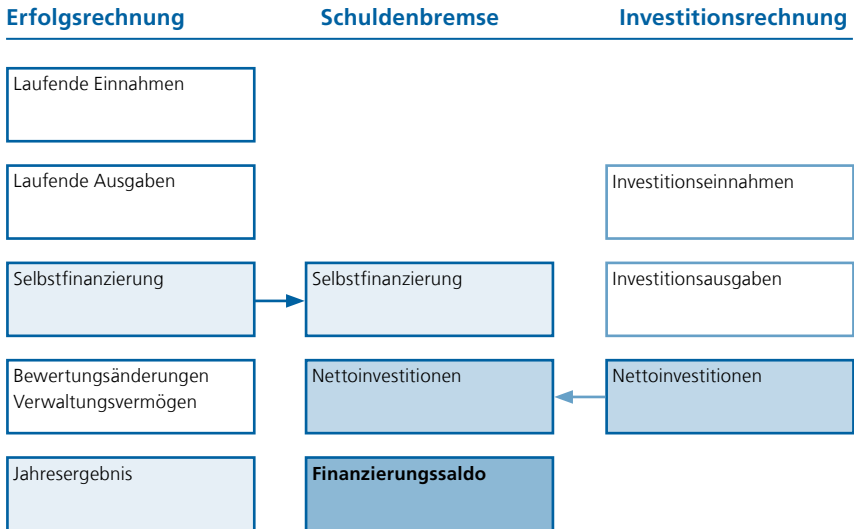
Im Nachweis zur Schuldenbremse wird Rechenschaft darüber abgelegt, ob die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten sind. Für die Funktionsfähigkeit einer Fiskalregel ist der direkte Bezug zwischen der Zielgrösse und der Steuerungsgrösse von entscheidender Bedeutung. Während zwischen dem Finanzierungssaldo (Steuerungsgrösse) und dem Schuldenniveau (Zielgrösse) ein enger und unmittelbarer Zusammenhang besteht, ist dieser Konnex beim Ergebnis der Erfolgsrechnung nicht gegeben. Im Nachweis zur Schuldenbremse wird deshalb der Finanzierungssaldo hergeleitet und überprüft, ob die Vorgaben zur Schuldenbremse eingehalten sind. Ebenfalls ausgewiesen werden die statistischen Konten der Schuldenbremse (Ausgleichs- und Amortisationskonto).

Anhang

Im Anhang werden – in Ergänzung zu den vorgängig beschriebenen Rechnungselementen – wesentliche Sachverhalte festgehalten und wo erforderlich kommentiert. Daneben gibt der Anhang Informationen über die Grundlagen für die Erstellung des Abschlusses und über die spezifischen Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden.

6.4 Zusammenspiel zwischen Rechnungsmodell und Schuldenbremse

Im Rahmen der Berichterstattung der Bundesrechnung ist die Einhaltung der Schuldenbremse nachzuweisen. Die Schuldenbremse folgt der Finanzierungssicht. Der Finanzierungssaldo lässt sich direkt aus der Erfolgs- und der Investitionsrechnung ableiten:



- Aus der Erfolgsrechnung fließt die Selbstfinanzierung ein. Diese berechnet sich aus der Differenz zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben des Kalenderjahres.
- Aus der Investitionsrechnung fließen die Nettoinvestitionen ein. Es handelt sich dabei um die Differenz zwischen den Investitionsausgaben und -einnahmen.
- Der Finanzierungssaldo zeigt somit das Ergebnis aus den im Kalenderjahr verbuchten gesamten Einnahmen und Ausgaben.

Die Aufteilung zwischen ordentlichem und ausserordentlichem Haushalt (im Sinne des FHG) wird im Nachweis zur Schuldenbremse dargestellt und erläutert. In der Erfolgs- und der Investitionsrechnung erfolgt keine Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Transaktionen.

6.5 Die verschiedenen Perspektiven auf die Bundesrechnung

Die Zahlen der Bundesrechnung lassen sich auf verschiedene Arten darstellen:

Aufgabensicht (funktionale Sicht)

Diese Sicht gliedert die Ausgaben des Bundeshaushalts in verschiedene Aufgaben, welche ihrerseits in 12 Aufgabengebiete (Soziale Wohlfahrt, Verkehr etc.) zusammengefasst werden (vgl. Ziff. 3.3.2). Sowohl in der Erfolgs- als auch der Investitionsrechnung werden die Ausgaben nach der Aufgabensicht gegliedert. Damit lässt sich eine Gesamtsicht der Ausgaben pro Aufgabe darstellen.

Kontensicht

Die Kontensicht der Erfolgsrechnung gibt Auskunft darüber, wie der Bund seine Aufgaben erfüllt. Zu unterscheiden sind dabei grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Der Bund kann seine Aufgaben selbst erfüllen (Eigenausgaben) oder die Aufgabenerfüllung teilweise oder an Dritte delegieren (Transferausgaben). Die Kontensicht der Investitionsrechnung gibt Auskunft darüber, in welcher Form der Bund seine Investitionsausgaben getätigt hat (Sachanlagen, immaterielle Anlagen, Beteiligungen, Darlehen etc.).

Kreditsicht (institutionelle Sicht)

In der Kreditsicht werden die Budgetpositionen ausgewiesen, über die das Parlament im Detail beschliesst: Die Voranschlagskredite mit den Ausgaben und Aufwänden des betreffenden Jahres sowie die Einnahmen und Erträge. Die Kredite folgen politischen Prioritäten und beinhalten auch die bundesinterne Leistungsverrechnung. Jede Budgetposition wird begründet.

Abbildung in der Finanzberichterstattung

Die verschiedenen Sichten werden in der Finanzberichterstattung abgebildet. Die Berichterstattung erfolgt in zwei Bänden:

Band 1: zeigt die aggregierten und konsolidierten Zahlen aller Verwaltungseinheiten der Bundesrechnung. Dieser Teil beinhaltet sowohl einen erläuternden Bericht als auch einen technischen Bestandteil. Die Kommentierung erfolgt sowohl anhand der Aufgaben- als auch der Kontensicht.

Band 2: zeigt die Zahlen aus der Perspektive der einzelnen Verwaltungseinheiten. Hier ist vorwiegend die Kreditsicht massgebend. Die Kommentierung erfolgt auf Stufe der Einzelkredite.

6.6 Bundesrechnung, Sonderrechnungen und Konsolidierte Rechnung Bund

Für die Darstellung der Finanz-, Vermögens- und Ertragslage des Bundes werden unterschiedliche Finanzberichte publiziert:

- Die Bundesrechnung umfasst den Bundeshaushalt, für den die Regeln der Schuldenbremse gelten. Dazu gehören die Verwaltungseinheiten der Departemente, die Behörden und Gerichte sowie die dezentralen Verwaltungseinheiten, welche keine eigene Rechnung führen. Die Bundesrechnung stellt den Einzelabschluss des Stammhauses Bund dar.
- Die Sonderrechnungen umfassen die Fonds des Bundes, welche von der Bundesversammlung separat zu genehmigen sind. Dabei handelt es sich um den Bahninfrastrukturfonds (BIF) und den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF). Die Sonderrechnungen bilden zusammen mit der Bundesrechnung die Staatsrechnung. Die Einlagen aus dem Bundeshaushalt in die Sonderrechnungen unterliegen der Schuldenbremse, nicht aber ihre Ausgaben. Im Voranschlag und in der Bundesrechnung erscheinen lediglich die Einlagen in die Fonds. Der BIF und der NAF werden in den Ziffern 9.2 und 9.3 näher beschrieben.
- Die Konsolidierte Rechnung Bund (KRB) schafft eine Gesamtsicht über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes als Konzern. Der Konsolidierungskreis der KRB umfasst folgende Bereiche:
 - das Stammhaus Bund (Bundesrechnung) und seine Sonderrechnungen (BIF und NAF);
 - die dezentralen Verwaltungseinheiten (z.B. FINMA, Swissmedic, ENSI, SERV oder der ETH-Bereich);
 - bundesnahe Unternehmen (Post, SBB, Swisscom, SIFEM, Skyguide, BLS Netz, RUAG International, RUAG MRO und AlpTransit Gotthard);
 - die Sozialversicherungen des Bundes (AHV, IV, EO sowie ALV).

Alle vom Bund beherrschten Einheiten publizieren separate finanzielle Finanzberichte über ihren Geschäftsverlauf und die Vermögens- und Finanzlage. Da zwischen dem Bund und den Einheiten bedeutende Kapitalverflechtungen und Transferzahlungen bestehen, geben diese separaten Finanzberichte und die Bundesrechnung für sich alleine genommen jedoch keinen umfassenden Überblick auf Stufe Gesamtbund. Die KRB beseitigt diesen Mangel, indem sie die gegenseitigen geldwerten Beziehungen eliminiert und so eine Nettobetrachtung erlaubt. Im Unterschied zur Bundesrechnung, welche vom Parlament genehmigt wird, dient die KRB ausschliesslich der Information.

7 Haushaltsführung und Finanzplanung

Die Finanzplanung umfasst im Sinne einer rollenden Planung stets die nächsten vier Jahre. Voranschlag und Finanzplan sind für Bundesrat und Parlament die wichtigsten Instrumente für die Haushaltsführung. Im Voranschlag ist die Schuldenbremse zwingend einzuhalten. Im Budgetierungsprozess muss der Bundesrat deshalb bei Bedarf Massnahmen ergreifen, damit die Schuldenbremse eingehalten werden kann (Budgetbereinigung). Daneben gibt es eine Reihe von weiteren Instrumenten für unterschiedliche Zwecke.

7.1 Budgetierung und Finanzplanung

Der Bundesrat legt jedes Jahr die Ziele fest, die er mit verschiedenen Massnahmen, die zum Teil auch im Voranschlag abgebildet sind, erreichen will. Die Jahresziele umfassen dabei aber auch die Einhaltung der Schuldenbremse und sollen den finanzpolitischen Vorgaben der Bundesversammlung Rechnung tragen.

Mit der Finanzplanung steuert der Bundesrat den mittelfristigen Finanzierungsbedarf und die Aufwände. Sie ist eine rollende Planung, die jährlich aktualisiert wird. Die Planung berücksichtigt die wirtschaftliche Entwicklung und deren Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben. Sie zeigt auf, wie der Finanzierungsbedarf durch die voraussichtlichen Einnahmen gedeckt werden kann. Die Finanzplanjahre müssen die Vorgaben der Schuldenbremse noch nicht erfüllen. Vielmehr wird hier allfälliger Handlungsbedarf identifiziert.

Welche Einnahmen und Ausgaben in die Finanzplanung aufgenommen werden, ist in der Finanzhaushaltverordnung festgelegt (Art. 4 Abs. 3 FHV). Darunter fallen die absehbaren finanziellen Folgen von rechtskräftigen bzw. von der Bundesversammlung angenommen und noch nicht rechtskräftigen Erlassen, Finanzbeschlüssen und Zusicherungen; die finanziellen Auswirkungen der vom Erstrat angenommenen Erlassentwürfe oder von einer parlamentarischen Kommission einem Rat unterbreiteten Erlassentwürfe sowie der vom Bundesrat zuhanden der Bundesversammlung verabschiedeten Botschaften. Vernehmlassungsvorlagen sind in der Finanzplanung nur zu berücksichtigen, wenn sich ihre finanzielle Tragweite abschätzen lässt.

7.1.1 Allgemeine Grundsätze der Haushaltsführung

Bundesrat und Verwaltung führen den Bundeshaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit und der Sparsamkeit. Sie sorgen für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel (Art. 12 Abs. 4 FHG):

- *Gesetzmässigkeit*: Jede Budgetposition benötigt eine rechtliche Grundlage. Ausgaben dürfen nur für Aufgaben des Staates, nur durch gesetzlich vorgesehene Behörden und nur im gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren getätigt werden.
- *Dringlichkeit*: Die öffentlichen Mittel sind begrenzt. Es gilt deshalb Prioritäten zu setzen. Wichtiges und zeitlich Unaufschiebbares hat Vorrang, Wünschbares muss warten.
- *Sparsamkeit*: Die Exekutive ist verpflichtet, die öffentlichen Mittel massvoll einzusetzen. Vermeidbare Ausgaben sind zu verhindern.
- *Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit*: Während es bei der Wirksamkeit darum geht, dass die erzielten Ergebnisse den beabsichtigten Wirkungen entsprechen («Werden die richtigen Dinge gemacht?»), zielt die Wirtschaftlichkeit auf ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ergebnis und eingesetzten Mitteln ab («Werden die Dinge richtig gemacht?»).

7.1.2 Budgetierungsgrundsätze

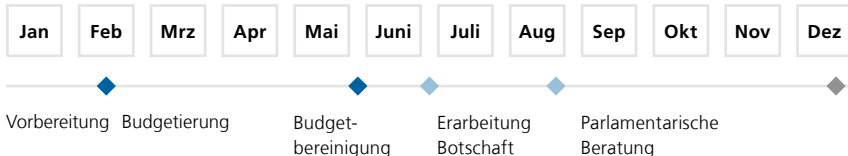
Die nachfolgenden Budgetierungsgrundsätze gelten für den Voranschlag, die Nachträge sowie sinngemäss für die Rechnung (Art. 19 FHV):

- *Bruttodarstellung*: Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen sind getrennt voneinander ohne gegenseitige Verrechnung in voller Höhe auszuweisen. Die Finanzverwaltung kann im Einvernehmen mit der Finanzkontrolle in Einzelfällen Ausnahmen anordnen.
- *Vollständigkeit*: Im Voranschlag sind alle mutmasslichen Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und Investitionseinnahmen aufzuführen. Diese dürfen nicht direkt über Rückstellungen und Spezialfinanzierungen abgerechnet werden.
- *Jährlichkeit*: Das Voranschlagsjahr entspricht dem Kalenderjahr. Nicht beanspruchte Kredite verfallen am Ende des Voranschlagsjahres.
- *Spezifikation*: Ein Kredit darf nur für den bei der Bewilligung festgelegten Zweck verwendet werden.

7.1.3 Budgetierungsprozess

Der Ablauf der Budgetierung lässt sich in fünf Phasen unterteilen:

Ablauf der Budgetierung und Finanzplanung



Entscheide

- ◆ Bundesrat (◆ Grundsatzentscheide)
- ◆ Parlament

Phase 1: Vorbereitung Budgetprozess (ca. 15.12.–15.2.)

Zu Beginn des Budget- und Finanzplanungsprozesses findet im Januar eine finanzpolitische Standortbestimmung statt. Die volkswirtschaftlichen Referenzwerte (insbesondere Annahmen über das Wirtschaftswachstum und die Teuerung) für das Budget des kommenden Jahres und die drei darauffolgenden Finanzplanjahre werden aktualisiert. Die Werte für das Voranschlagsjahr stammen von der Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes. Die Prognosen für den Finanzplan stützen sich auf die Mittelfristprognosen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).

Auf dieser Basis werden die Einnahmenschätzungen aktualisiert und der Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse berechnet. Der Ausgabenplafond wird den geplanten Ausgaben gegenübergestellt. Liegen die Ausgaben unter dem Plafond, ist der Haushalt strukturell im Gleichgewicht. Ansonsten werden Bereinigungsmassnahmen notwendig. Vor diesem Hintergrund gibt der Bundesrat die Ausgabenplafonds für die Departemente vor und verabschiedet seine Weisung zur Erarbeitung des Voranschlags. Diese gehen zusammen mit den technischen Budgetweisungen der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) an die Departemente.

Phase 2: Budgetierung und Eingaben (ca. 15.2.–30.4.)

Die Budgetierung erfolgt dezentral bei den Verwaltungseinheiten. Das jeweilige Departement erlässt hier eigene Vorgaben. Sämtliche Kreditbegehren sind an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu messen. Die Verwaltungseinheiten begründen dabei jeden einzelnen Voranschlagskredit. Die Eingaben (Zahlen und Begründungen) der Departemente erfolgen bis Ende April zuhanden der EFV.

Phase 3: Budgetbereinigung (ca. 1.5.–30.6.)

In einer ersten Phase der Bereinigung bespricht die EFV die Kreditbegehren und Einnahmenschätzungen mit den Verwaltungseinheiten. Anfangs Juni werden die volkswirtschaftlichen Eckwerte aktualisiert, wodurch sich der finanzpolitische Handlungsspielraum verändern kann. Darauf basierend legt der Bundesrat allfällige, weitere Bereinigungsmassnahmen fest. Der Bundesrat verabschiedet das bereinigte Zahlenwerk von Voranschlag und Finanzplan vor den Sommerferien.

Phase 4: Erarbeitung und Verabschiedung der Budgetbotschaft (ca. 1.7.–31.8.)

Die EFV erarbeitet auf Basis dieses Bundesratsentscheids die Botschaft zum Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (VA mit IAFP). Die Botschaft wird im August vom Bundesrat verabschiedet, damit sie bis Ende August an das Parlament weitergeleitet werden kann (Art. 29 FHG).

Phase 5: Parlamentarische Beratung (ca. 1.9.–20.12.)

Die Vorberatungen des Voranschlags mit IAFP finden in den jeweiligen Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte statt. Die Finanzkommissionen erarbeiten dabei die Anträge ans Ratsplenum. Das Budget muss in der Wintersession genehmigt werden. Die Entscheide des Parlaments werden durch die EFV ins Zahlenwerk integriert. Das vom Parlament genehmigte Budget sowie die Beschlüsse für die Finanzplanjahre werden mittels Bundesbeschluss zum Voranschlag mit IAFP veröffentlicht.

7.1.4 Einfluss der volkswirtschaftlichen Eckwerte

Die Grundlage für die Budgetierung und die Finanzplanung bilden die volkswirtschaftlichen Eckwerte. Basierend auf den Konjunkturprognosen der Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes sowie des SECO werden von der EFV vierteljährlich volkswirtschaftliche Eckwerte für die drei darauffolgenden Finanzplanjahre erstellt. Auf Basis dieser Eckwerte werden die Einnahmen und Ausgaben neu geschätzt.

Einnahmen

Die volkswirtschaftlichen Eckwerte, insbesondere die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandprodukts (BIP), spielen bei der Schätzung der Fiskaleinnahmen eine grosse Rolle. Einerseits basiert bei manchen Einnahmen wie der Gewinnsteuer oder der Mehrwertsteuer die Schätzung auf der Entwicklung des nominalen BIP. Andererseits beeinflusst es indirekt auch die Schätzungen der übrigen Steuereinnahmen: So wird beispielsweise die Einkommenssteuer mit Hilfe der Reineinkommen der Haushalte geschätzt. Diese hängen ebenfalls von der Wirtschaftsentwicklung ab.

Die volkswirtschaftlichen Eckwerte erlauben es der EFV, mit Hilfe eines «Top-Down»-Ansatzes eine Plausibilitätsprüfung der Einnahmenschätzung vorzunehmen. Diese erfolgt in zwei Etappen: Zunächst werden die Schätzungen um Sonderfaktoren wie Gesetzes- oder Steuersatzänderungen bereinigt. Mit den bereinigten Zahlen lassen sich anschliessend die Wachstumsraten mit derjenigen des nominalen BIP vergleichen. Erfahrungsgemäss wachsen die Einnahmen des Bundes proportional zum nominalen BIP, d.h. die Elastizität der Einnahmen gegenüber dem nominalen BIP ist gleich eins.

Ausgaben

Ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Bundesausgaben und der volkswirtschaftlichen Eckwerte besteht vor allem bei den gebundenen Ausgaben (vgl. Ziff. 8.2). Rund zwei Drittel der Bundesausgaben gehören zu dieser Gruppe. Die volkswirtschaftlichen Eckwerte fliessen dabei automatisch in die Ausgaben-schätzungen ein. Die Ausgaben der zweiten Gruppe, diejenigen der schwach gebundenen Ausgaben, wird grösstenteils diskretionär und unabhängig von volkswirtschaftlichen Eckwerten festgelegt. Es erfolgt lediglich jährlich eine automatische Anpassung der Finanzplanung an die veränderte Teuerung (Landesindex der Konsumentenpreise, LIK).

Nur einige wenige Voranschlagskredite sind direkt mit dem Wirtschaftswachstum korreliert. Dies sind im Wesentlichen die Anteile der Kantone und Sozialversicherungen an gewissen Einnahmen des Bundes (an der Mehrwertsteuer oder der direkten Bundessteuer etwa) und ein Teil des Finanzausgleichs. Eine Änderung der Teuerungsrate wirkt sich hingegen auf deutlich mehr Voranschlagskredite aus:

- *Automatische Teuerungsanpassung* bei direkt von volkswirtschaftlichen Eckwerten abhängigen Ausgaben: Dazu gehören der Grossteil der gebundenen Ausgaben des Bundes wie die Passivzinsen, Bundesbeiträge an die Sozialversicherungen, Finanzausgleich, gewisse Anteile der Kantone und Sozialversicherungen.
- Die *Planung der schwach gebundenen Ausgaben* (namentlich die über mehrjährige Finanzbeschlüsse gesteuerten Ausgaben in den Bereichen Bildung und Forschung, Landwirtschaft, Verteidigung, Regionaler Personenverkehr, internationale Zusammenarbeit, Kultur) erfolgt in der Regel auf der Basis einer realen Entwicklung plus erwarteter Teuerung. Seit Umsetzung des Auftrags aus der Motion Dittli (16.3705) werden diese jährlich, jeweils zu Beginn des Budgetprozesses, an die aktuellen Teuerungsprognosen (LIK) angepasst.
- *Bundespersional*: Nach Art. 16 des Bundespersonalgesetzes richtet der Bund seinen Angestellten einen angemessenen Teuerungsausgleich aus, soweit dies finanzierbar ist. Dieser orientiert sich an der Teuerung des Vorjahres.

Einige stark gebundene Voranschlagskredite (etwa die Globalpauschalen im Migrationsbereich) hängen so stark von anderen Einflussgrössen ab, dass der Konjunkturverlauf von untergeordneter Bedeutung ist.

7.1.5 Instrumente der Budgetbereinigung

Mit der Schuldenbremse verfügt die Schweiz auf Bundesebene über ein finanzpolitisches Steuerungsinstrument, das den strukturellen Ausgleich des Bundeshaushalts im Voranschlag gewährleistet. Unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung gibt die Schuldenbremse vor, in welchem Rahmen sich die Ausgaben des Bundes entwickeln können (vgl. Ziff. 5). Dabei lässt sie allerdings offen, wie die vorhandenen Mittel verwendet und allfällige strukturelle Finanzierungsdefizite beseitigt werden sollen. Die Aufgabe der Haushaltsteuerung beziehungsweise der Verteilung der verfügbaren Mittel auf die verschiedenen Aufgaben des Bundes verbleibt somit bei Bundesrat und Parlament. Ziel der Finanzpolitik ist nicht nur ein strukturell ausgeglichenes Budget, sondern dass auch die politischen Prioritäten berücksichtigt werden (Budgetqualität).

Allen mittelfristigen Planungs- und Priorisierungsinstrumenten zum Trotz können im Bundeshaushalt kurzfristig strukturelle Finanzierungsdefizite entstehen, beispielsweise wegen unerwarteten Einnahmefällen oder wenn neue Projekte oder Aufgaben finanziert werden müssen. Bundesrat und Parlament stehen in diesen Fällen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die je nach Umfang und Dringlichkeit der jeweils nötigen Entlastungen eingesetzt werden können.

Kreditsperre

Zeigt sich bei der Bereinigung des Voranschlags, dass kurzfristig Defizite in der Höhe von bis 600 Millionen ausgeglichen werden müssen, so hat der Bundesrat die Möglichkeit, eine teilweise Sperrung der mit dem Voranschlag beantragten Kredite zu beantragen (Art. 18 FHG). Das Parlament beschliesst die Kreditsperre im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Voranschlag (Art. 37a FHG). Der Bundesrat hat in der Folge die Möglichkeit, solche Sperren im Falle einer schweren Rezession oder bei Vorliegen von gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen aufzuheben (Art. 37b FHG). Im Falle einer Rezession bedarf es dazu jedoch der Zustimmung der Bundesversammlung.

Die Kreditsperre betrifft nur das Voranschlagsjahr, sie kann gezielt oder proportional umgesetzt werden. Eine Sperre auf den schwach gebundenen Krediten von 2 Prozent ermöglicht Entlastungen von rund 600 Millionen. Höhere lineare Sperrungen sind nicht realistisch, da diese mit Korrekturen an der Aufgabenerfüllung und entsprechenden gesetzlichen Änderungen verbunden wären. Der Vorteil der Kreditsperre ist, dass sie rasch – innerhalb weniger Tage – umgesetzt werden kann. In der Praxis sind die Unterschiede zu einer linearen Kürzung gering, da die Hürden für eine Entsperrung im Vollzug hoch sind.

Budgetkürzungen und Sparprogramme

Belaufen sich die strukturellen Finanzierungsdefizite auf mehr als 500 bis 600 Millionen über mehrere Jahre, genügen proportionale Kürzungen nicht mehr. Um die Budgetqualität zu wahren, müssen ab einem gewissen Sparvolumen auch die stark gebundenen

Ausgaben gekürzt werden. Dabei bedarf es oft einer gesetzlichen Anpassung, weshalb sie vor kurzfristigen proportionalen Kürzungen verschont bleiben. Ansonsten führen hohe proportionale Kürzungen zu unangemessenen Belastungen einzelner Aufgabenbereiche, weshalb sie gelegentlich auch als «Rasenmähermethode» in der Kritik stehen. Die Suche nach gezielten Sparmassnahmen erfordert indes deutlich mehr Zeit. Das folgende Vorgehen mit mehreren Etappen hat sich dabei etabliert:

- Der Bundesrat definiert in einem ersten Schritt Sparvorgaben für die Departemente und die Bundeskanzlei. Der Verteilschlüssel hängt dabei von den aktuellen Gegebenheiten ab; in der Regel fliessen die stark gebundenen Ausgaben mit einem tieferen Gewicht in den Schlüssel ein als die schwach gebundenen.
- Anschliessend erarbeiten die Departemente mögliche Sparmassnahmen. Sie können sich dabei an vier klassischen Strategien ausrichten:
- Aufgabenverzicht / Leistungsabbau
- Rationalisierung / Effizienzsteigerung
- Auslagerung / Outsourcing
- Entflechtung von Verbundaufgaben

Für eine grössere Akzeptanz sollen Sparprogramme ausgewogen sein – zwischen den Aufgabengebieten, aber auch zwischen dem Transfer- und dem Eigenbereich. Auf eine reine Lastenabwälzung auf die Kantone oder Gemeinden ist zu verzichten. Kleinere Massnahmenpakete ohne Gesetzesänderungen können dem Parlament im Rahmen des Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan unterbreitet werden. In diesem Fall können die Sparmassnahmen innerhalb von einigen Monaten umgesetzt werden.

Grössere Massnahmenpakete mit Gesetzesänderungen unterbreitet der Bundesrat dem Parlament mit einer Botschaft. Gegebenenfalls ist vorgängig auch eine Vernehmlassung durchzuführen. Bei diesen Vorlagen handelt es sich in der Regel um Mantelerlasse, in welche die angestrebten Gesetzesänderungen integriert werden. Einen Sonderfall bildet dabei das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts (SR 611.010), mit welchem das Parlament die Sparaufträge auch im schwach gebundenen Bereich gesetzlich festlegen kann.

Der Zeitbedarf für die Umsetzung von Massnahmenpaketen mit Gesetzesänderungen beträgt mindestens ein Jahr. Seit der Einführung der Schuldenbremse wurden mit den Entlastungsprogrammen 2003 und 2004 (EP 03, EP 04), dem Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KOP 12/13), dem Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAP 2014) und dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 insgesamt fünf Entlastungsprogramme aufgelegt. Daneben legte der Bundesrat dem Parlament mit den Voranschlägen 2016, 2018 und 2024 jeweils Entlastungsmassnahmen im Umfang von über 1 Milliarde zum Beschluss vor.

Schwachpunkte kurzfristiger Haushaltsbereinigungen

Kurzfristig wirkende Massnahmen wie lineare Budgetkürzungen sind mit erheblichen Nachteilen verbunden. Es besteht die Gefahr, dass Investitionen in für das Wachstum und die Beschäftigung wichtige Aufgabengebiete (z.B. Bildung und Forschung) übermässig stark beschnitten werden. Die Finanzpolitik des Bundesrats muss sich dabei an den politischen Prioritäten orientieren (vgl. Ziff. 7.2.2). Nötig ist darüber hinaus auch eine Koordination der wichtigsten Finanzbeschlüsse, ohne die die angestrebte Priorisierung einzelner Aufgaben nicht gelingen kann. Zur Vermeidung von Sparprogrammen kann schliesslich auch eine periodische Überprüfung der Bundesaufgaben beitragen.

7.2 Instrumente der Haushaltsführung

Für die Haushaltsführung verfügen Bundesrat und Parlament über folgende Instrumente:

- Langfristperspektiven
- Finanzpolitische Prioritäten
- Legislaturplanung und Legislaturfinanzplanung
- Voranschlag mit integriertem Finanzplan
- Hochrechnung
- Staatsrechnung und Konsolidierte Rechnung Bund

7.2.1 Langfristperspektiven

Im Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan des Bundes sind die langfristigen Entwicklungen (z.B. betreffend Demografie, Gesundheit und Klimawandel) nicht oder nur sehr beschränkt berücksichtigt. Aus diesem Grund werden die langfristigen Finanzperspektiven für bestimmte Aufgabengebiete im Legislaturfinanzplan dargelegt (Art. 5 FHV).

Als Grundlage dient der Bericht «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz». Dieser gibt eine Gesamtschau über die längerfristige Haushaltsentwicklung aller Staatsebenen, also von Bund, Kantonen, Gemeinden, und den Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, ALV) mit besonderem Fokus auf den Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung. Dies in Anlehnung an die vergleichbare Berichterstattung der OECD oder der Europäischen Kommission. Die letzte Ausgabe dieses Berichts hat das EFD im November 2021 publiziert und hat neben dem demografischen Wandel, die Auswirkungen der Coronakrise auf die öffentlichen Finanzen analysiert. Der Projektionszeitraum reicht von 2020 bis 2050 und basiert auf den Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik (BFS). Erstmals wurden auch die Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Haushalte qualitativ eingeordnet.

Die Langfristperspektiven 2021 zeigen auf, dass aufgrund einer alternden Bevölkerung von einem langfristigen Anstieg der Staatsquote aufgrund von Mehrausgaben für die Alterssicherung, Gesundheit und Langzeitpflege auszugehen ist. Auch müsste die öffentliche Hand deutlich mehr Steuern einnehmen oder weniger ausgeben, um bis 2050 die öffentliche Schuldenquote auf Höhe des Wertes im Basisjahr 2019 von gut 25 Prozent des BIP zu stabilisieren. Mit anderen Worten zeigt der Bericht den absehbaren wirtschafts- und finanzpolitischen Handlungsbedarf in diesen wichtigen Politikbereichen auf. Es wurde zudem auch gezeigt, dass die Coronakrise nur einen vorübergehenden Ausgabenanstieg zur Folge gehabt hat. Im Vergleich zu den Auswirkungen des demografischen Wandels sind die Auswirkungen des Klimawandels auf die öffentlichen Finanzen noch wenig Gegenstand von vertieften Analysen gewesen. Dies auch weil sie mit mehr Unsicherheiten behaftet sind. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der

Klimawandel sich mehrheitlich negativ auf die öffentlichen Finanzen auswirken wird, insbesondere durch geringere Steuereinnahmen, Mehrausgaben und höhere Finanzierungskosten der Staatsschulden, die den finanzpolitischen Spielraum einschränken werden.

2024 wird eine neue Ausgabe der Langfristperspektiven veröffentlicht, dessen Projektionszeitraum sich auf die Jahre 2021 bis 2060 erstrecken wird. In diesem Bericht werden erstmalig neben den Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung die Auswirkungen der Klimaschutzmassnahmen zur Erreichung des Netto-Null-Ziels bis 2050 auf die gesamten öffentlichen Finanzen quantitativ analysiert. Insbesondere werden verschiedene Politikszenerarien verglichen, die das Netto-Null-Ziel durch eine unterschiedliche Gewichtung von Lenkungsabgaben, Subventionen und Regulierung erreichen sollen. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse fließt in den Legislaturfinanzplan 2025–2027 ein.

7.2.2 Finanzpolitische Prioritäten

Die Schuldenbremse verlangt, dass der Bundeshaushalt über einen Konjunkturzyklus ausgeglichen bleibt. Sie gibt indes keine Vorgaben dazu, wie hoch die Einnahmen sein sollen und mit welchen Steuern und Abgaben sie beschafft werden sollen. Wie die verfügbaren Mittel auf die verschiedenen Aufgaben des Bundes zu verteilen sind, lässt die Schuldenbremse ebenfalls offen, genau wie die Frage, ob die Ausgaben für eine neue Aufgabe über Mehreinnahmen oder über die Kürzung bei bestehenden Aufgaben gedeckt werden sollen. Um diese Fragen zu beantworten, braucht es eine finanzpolitische Strategie.

Auf der Einnahmenseite stellt sich die Frage, welche steuerpolitischen Projekte anstehen und wie prioritär sie aus rechtlicher und volkswirtschaftlicher Sicht sind. Bei den ausgabenpolitischen Prioritäten steht die Entwicklung der Aufgabengebiete im Vordergrund. Die finanzpolitischen Prioritäten geben somit einen Überblick über die anstehenden thematischen Herausforderungen und die finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Das Ziel der finanzpolitischen Prioritäten ist es, über die vierjährige Finanzplanung hinaus die wichtigsten Entwicklungstendenzen aufzuzeigen und das finanzielle Gleichgewicht des Bundeshaushaltes sicherzustellen.

Die Erarbeitung finanzpolitischer Prioritäten ist ein iterativer Prozess. Er beginnt mit der Erstellung mittelfristiger Finanzperspektiven, die aufzeigen, wie sich die Bundesfinanzen über die nächsten 8 bis 10 Jahre unter gleichbleibenden Rahmenbedingungen entwickeln würden. Gestützt auf dieses No-Policy-Change-Szenario lässt sich erkennen, ob der Haushalt strukturell im Gleichgewicht ist. Bei Bedarf können rechtzeitig strukturelle Reformen auf der Ausgabenseite oder Steuerreformen angestossen werden. Daneben können grundsätzliche finanzpolitische Ziele festgelegt werden.

Gestützt darauf wird dieses No-Policy-Change-Szenario um die im Rahmen der Legislaturplanung vorgesehenen ausgabenseitigen Vorhaben, namentlich um die mehrjährigen Finanzbeschlüsse und Steuerreformen ergänzt. Die Schuldenbremse ist dabei stets im Auge zu behalten.

Auf dieser Basis kann der Bundesrat mittelfristig finanzpolitische Prioritäten festlegen. Diese bestehen auf der Einnahmenseite aus prioritären Steuerreformen. Auf der Ausgabenseite geht es einerseits darum, Zielwachstumsraten für Aufgabenbereiche zu definieren, die über mehrjährige Finanzbeschlüsse gesteuert werden (BFI-Bereich, Armee, Internationale Zusammenarbeit, Landwirtschaft, Regionaler Personenverkehr, Umwelt und Kultur). Andererseits kann der Bundesrat aber auch bei den gebundenen Ausgaben Reformen in Angriff nehmen und Schwerpunkte setzen. Die finanzpolitischen Prioritäten des Bundesrats werden im Legislaturfinanzplan dargelegt. Das Parlament kann diese mittels Motionen beeinflussen.

7.2.3 Legislaturplanung und Legislaturfinanzplan

Die Legislaturplanung stellt gewissermassen das Regierungsprogramm für die nächste Legislatur dar. Gemäss Parlamentsgesetz (Art. 146) legt der Bundesrat der Bundesversammlung zu Beginn der neuen Legislatur eine Botschaft über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung vor.

In diesem Bundesbeschluss sind die politischen Leitlinien und Ziele der Legislaturplanung definiert. Diesen werden die geplanten Erlasse der Bundesversammlung und weitere Massnahmen zugeordnet, welche zur Zielerreichung erforderlich sind. In der Botschaft über die Legislaturplanung werden den Zielen Indikatoren zugeordnet, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann. Die Botschaft enthält neben einer Lageanalyse auch einen Überblick über alle Erlassentwürfe, die der Bundesrat während der Legislaturperiode der Bundesverwaltung vorzulegen plant (Gesetzgebungsprogramm).

Als Beilage zur Botschaft wird der *Legislaturfinanzplan* vorgelegt. Dieser setzt den Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll. Der Bericht zum Legislaturfinanzplan zeigt zudem die mittelfristigen steuer- und ausgabenpolitischen Prioritäten des Bundesrats auf. Die Legislaturplanung 2023–2027 und der Legislaturfinanzplan 2025–2027 werden Anfang 2024 publiziert.

Zu Beginn jeder Legislatur verabschiedet der Bundesrat die Botschaften zu den mehrjährigen Finanzbeschlüssen von grosser Tragweite. Über diese Finanzbeschlüsse wird rund ein Viertel der Ausgaben des Bundes gesteuert. Namentlich sind das die Bereiche Bildung und Forschung, Armee, internationale Zusammenarbeit, Agrarpolitik,

regionaler Personenverkehr, Umwelt und Kultur. Die Festlegung der Zielwachstumsraten gibt Bundesrat und Parlament die Gelegenheit, die politischen Prioritäten der anstehenden Legislatur 2024–2028 zu setzen.

Legislatur- und Legislaturfinanzplanung



Legislaturperiode 2023–2027

7.2.4 Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan / Nachträge

Voranschlag und Finanzplan werden im Parlamentsgesetz (Art. 142 und 143) sowie im Finanzhaushaltgesetz (Art. 19 und 29–32) geregelt.

Die Finanzplanung umfasst die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre (vierjähriger Planungshorizont). Voranschlag und Finanzplan zeigen den erwarteten Finanzierungsbedarf und dessen Deckung, sowie die Leistungsgruppen und die dazugehörigen Leistungs- und Wirkungsziele der Verwaltungseinheiten. Das Führen von Leistungsgruppen ermöglicht eine integrierte Sicht von Finanz- und Leistungsseite auf Stufe der Verwaltungseinheit (vgl. Ziff. 8.5).

Der Budgetentwurf wird vom Bundesrat verabschiedet und anschliessend von der Bundesversammlung beraten und rechtsverbindlich bewilligt. Das Parlament kann Voranschlagskredite kürzen oder erhöhen. Das Parlament kann dabei Rahmenbedingungen für die Kreditverwendung beschliessen. Der Finanzplan wird vom Parlament mit einfachem Bundesbeschluss zur Kenntnis genommen. Bei Bedarf kann der Bundesbeschluss auch mit Aufträgen für den nächsten Budgetentwurf ergänzt werden.

Mit den Nachträgen zum Budget kann der Bundesrat nachträgliche Budgetaufstockungen für unvorhergesehene Ausgaben beantragen (FHG, Art.33–36).

7.2.5 Hochrechnung

Der Bundesrat ist gemäss Parlamentsgesetz dazu verpflichtet, jährlich per 30.6. und 30.9. eine Hochrechnung über das voraussichtliche Jahresergebnis zu erstellen und die Finanzkommissionen davon in Kenntnis zu setzen. Berücksichtigt werden dabei nur diejenigen Positionen, die für den Finanzierungssaldo relevant sind; diese sind massgebend für den Nachweis der Schuldenbremse. Bewertungsänderungen wie beispielsweise Abschreibungen werden nicht berücksichtigt. Bei den Einnahmen werden die Schätzungen aufgrund der im Jahr bereits erfolgten Eingänge und gegebenenfalls neuer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen aktualisiert. Zudem werden die Erfahrungswerte der Vorjahre berücksichtigt. Bei den Ausgaben beruht die Hochrechnung zum einen auf einer Umfrage bei den Departementen über die gegenüber dem Budget erwarteten Mehr- oder Minderausgaben und zum anderen auf Schätzungen, die sich an den Vorjahresergebnissen orientieren.

Im Anschluss an die Orientierung der Finanzkommissionen informiert das EFD auch die Öffentlichkeit über die Hochrechnung.

7.2.6 Staatsrechnung

Die Staatsrechnung ist im Parlamentsgesetz (Art. 142) sowie im Finanzhaushaltgesetz (Art. 4–11) geregelt. Der Bundesrat erstellt die Staatsrechnung und unterbreitet sie der Bundesversammlung jährlich zwei Monate vor Beginn der Sommersession. Sie folgt in Aufbau und Gliederung dem Voranschlag. Zusätzlich zum Voranschlag wird mit der Staatsrechnung die Bundesbilanz und die damit verbundenen Offenlegungspflichten publiziert. Ab der Rechnung 2023 ist dafür ein eigener Bericht (Band 1b zur Staatsrechnung) vorgesehen.

Die Staatsrechnung besteht aus der Bundesrechnung und aus sogenannten Sonderrechnungen. Diese sind den eidgenössischen Räten aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen zu unterbreiten (vgl. Ziff. 9). Zurzeit werden der Bahninfrastrukturfonds (BIF) sowie der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) als Sonderrechnungen geführt. Die Auslagerung der Fonds aus der Bundesrechnung erfolgte mit dem Ziel, die langfristige Planungs- und Realisierungssicherheit für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zu erhöhen.

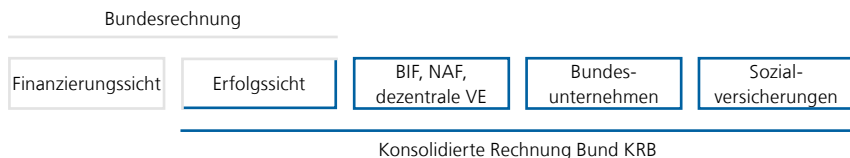
Für die Beratung der Staatsrechnung wird auch eine konsolidierte Rechnung erstellt, die den Räten zur Kenntnis unterbreitet wird. Diese fasst im Rahmen einer Vollkonsolidierung zusammen: die Bundesrechnung, die Sonderrechnungen, die dezentralen Verwaltungseinheiten mit eigener Rechnung sowie die Unternehmen und Sozialversicherungen des Bundes (vgl. Ziff. 7.2.7).

7.2.7 Konsolidierte Rechnung Bund

Neben der zentralen Bundesverwaltung existieren weitere Einheiten und Organisationen, die aufgrund der Eigentums- und Finanzierungsverhältnisse oder von Gesetzes wegen dem Bund zugerechnet werden. Dazu gehören die Unternehmen und die Sozialversicherungen des Bundes. Zwischen dem Bund und den Einheiten bestehen bedeutende Kapitalverflechtungen und Transferzahlungen. Alle vom Bund beherrschten Einheiten publizieren separate finanzielle Lageberichte über ihren Geschäftsverlauf und die Vermögens- und Finanzlage. Mit der konsolidierten Rechnung Bund (KRB) wird eine Gesamtsicht über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Bundes als «Konzern» erstellt, die die gegenseitigen Finanzflüsse zwischen den Einheiten eliminiert. Aufgrund des erweiterten Konsolidierungskreises sind die Zahlen mit der Bundesrechnung nicht direkt vergleichbar.

Die konsolidierte Rechnung wird den eidg. Räten nach Artikel 55 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) für die Beratung der Staatsrechnung unterbreitet. Sie ist formell nicht Bestandteil der Staatsrechnung und wird nicht vom Parlament genehmigt.

Konsolidierte Rechnung und Bundesrechnung



7.2.8 Subventionsüberprüfung

Die Grundsätze zur Entrichtung von Finanzhilfen und Abgeltungen sind in den Artikeln 4–10 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) festgehalten: Subventionen sind hinreichend zu begründen, sollen ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen, sind einheitlich und gerecht zu leisten sowie nach finanzpolitischen Erfordernissen auszugestalten. Rund ein Drittel der Subventionen werden im Rahmen von Botschaften zu mehrjährigen Finanzbeschlüssen beantragt. Das Parlament hat hier alle vier Jahre die Möglichkeit seine Steuerungs- und Kontrollfunktion wahrzunehmen.

Der Bundesrat ist verpflichtet, sämtliche Subventionen mindestens alle sechs Jahre zu überprüfen und dem Parlament über die Ergebnisse dieser Prüfung Rechenschaft abzulegen (Art. 5 SuG). Überprüft werden grundsätzlich alle Subventionen. Die Rechenschaftsablage findet teils im Rahmen von Botschaften, mit welchen der Bundesrat dem Parlament mehrjährige Finanzbeschlüsse oder Änderungen bestehender Subventionsbestimmungen beantragt, teils in der Staatsrechnung statt.

Bei der Subventionsüberprüfung im Rahmen der Staatsrechnung liegt der Fokus auf denjenigen Subventionen, welche nicht in anderen Botschaften überprüft wurden. Von der Überprüfung befreit sind Subventionen, deren Überprüfung nicht sinnvoll erscheint, weil sie ohnehin auslaufen (Befristung) oder weil der Bundesrat im Grundsatz bereits eine strukturelle Reform der Subvention beschlossen hat.

Jedes Jahr überprüfen ein bis zwei Departemente ihre Subventionen auf die Konformität mit dem Subventionsgesetz. Das Verteidigungsdepartement (VBS) und das Finanzdepartement (EFD) überprüfen ihre Subventionen im gleichen Jahr, da beide nur über sehr wenige Transferkredite verfügen. Daraus ergibt sich ein sechsjähriger Überprüfungszyklus. Die Überprüfung erfolgt anhand eines Fragebogens, mit welchem insbesondere die Begründung, der Umfang, die Ausgestaltung, die Steuerung, das Verfahren der Beitragsvergabe sowie die Nachhaltigkeit der Subventionen systematisch analysiert werden.

Die Berichterstattung zur Subventionsüberprüfung erfolgt in der Staatsrechnung. Dort wird auch der Handlungsbedarf aufgezeigt. Die Ergebnisse der Subventionsüberprüfung werden in den Finanzkommissionen präsentiert und diskutiert. Das Umsetzungscontrolling erfolgt im Dreijahresrhythmus ebenfalls im Rahmen der Staatsrechnung. Daneben führt die eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) regelmässig Evaluationen und Prüfungen von Subventionen durch.

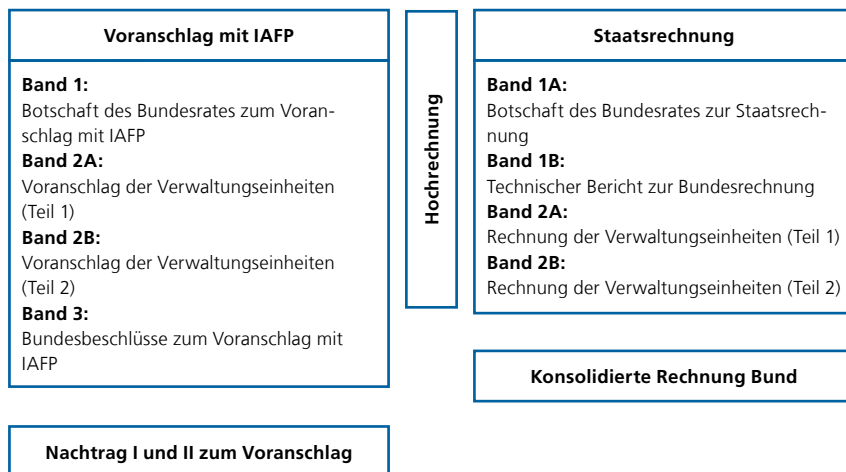
7.3 Finanzberichte und -informationen

Aufgabe der Finanzinformationen ist es, die Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage des Bundes übersichtlich, verständlich und tatsachengetreu abzubilden. Die in deutscher, französischer und italienischer Sprache aufgelegten Finanzinformationen erlauben den Mitgliedern des Parlaments, den parlamentarischen Kommissionen, der Regierung und ihrer Verwaltung, den Medien und der Öffentlichkeit, rasch einen ersten Überblick zu gewinnen und bei Bedarf auf weiterführende Informationen zuzugreifen.

Gesetzlich vorgegeben sind folgende Produkte (vgl. Ziff. 7.2.3–7.2.7):

- Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)
- Nachtrag I und II
- Hochrechnung
- Staatsrechnung
- Konsolidierte Rechnung Bund
- Legislaturfinanzplan

Gesetzlich vorgegebene Botschaften und Finanzberichte



Die Botschaften zum Voranschlag mit IAFP und zur Staatsrechnung sind wie folgt aufgebaut:

- *Bericht*: Wesentliche Angaben zum Ergebnis sowie zur Entwicklung von Einnahmen und Aufgabengebieten
- *Zusatzerläuterungen*: Ausführliche tabellarische Ausweise der Einnahmen, Ausgaben nach Aufgabengebieten und laufenden Ausgaben nach Artengliederung
- *Steuerung des Haushaltes: Ausgaben nach Departementen und Aufträge des Parlaments*; Informationen zu den mehrjährigen Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen
- Vermögenswerte und Schulden (nur für Staatsrechnung): Wesentliche Angaben zu Bilanz, Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie zur Schuldenentwicklung und zu den Eventualverbindlichkeiten
- *Sonderrechnungen*: Separat geführte Rechnungen, welche vom Parlament abgenommen werden (BIF, NAF)
- *Bundesbeschlüsse*: Entwürfe für die Parlamentsbeschlüsse
- *Voranschlag/Rechnung der Verwaltungseinheiten*: Vorhaben und Projekte, Leistungsgruppen sowie Budget- und Rechnungspositionen der Verwaltungseinheiten, unterteilt nach Departementen

Sonderfall Legislaturfinanzplan

Zu Beginn jeder Legislaturperiode wird zusätzlich zum IAFP der Legislaturfinanzplan erstellt. Dieser ergibt sich aus den Arbeiten zur Legislaturplanung, die rund ein Jahr vor der Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat beginnen. Der Bundesrat beschliesst Mitte Jahr über die Strategie der Legislaturplanung (Leitlinien und Ziele) und im Herbst über die für die Umsetzung erforderlichen Massnahmen. Der Legislaturfinanzplan soll die finanziellen Konsequenzen der geplanten Aufgabenerfüllung aufzeigen.

Die Botschaft über die Legislaturplanung 2023–2027 inklusive Bericht zum Legislaturfinanzplan 2025–2027 und Gesetzgebungsprogramm wird vom Bundesrat anfangs 2024 genehmigt und anschliessend den eidgenössischen Räten zur Beratung vorgelegt.

8 Steuerung der Ausgaben und Leistungen

Dem Bundesrat und dem Parlament stehen zahlreiche Instrumente zur Steuerung der Ausgabenentwicklung zur Verfügung. Diese Instrumente reichen von der Ausgabenbremse über die diversen Kreditinstrumente für die jährliche und überjährige Steuerung, die Werkzeuge des neuen Führungsmodells NFB bis hin zu Kreditsperren und Sparprogrammen.

8.1 Übersicht

Ausgaben können auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen Instrumenten gesteuert werden:

- *Ausgabenbremse*: Stellt bei Gesetzen und Grundsatzbeschlüssen für neue Ausgaben eine in erster Linie präventiv wirkende Hürde dar (vgl. Ziff. 4.2).
- *Führungsmodell des Bundes (NFB)*: Hilft auf der Organisationsebene, Ausgaben mit den beabsichtigten Leistungen und Wirkungen zu verbinden und zu steuern (vgl. Ziff. 8.5).
- *Voranschlagskredite*: Im jährlichen Budgetprozess legt das Parlament mit Voranschlagskrediten die Höhe der verfügbaren Mittel für konkret definierte Zwecke fest (vgl. Ziff. 8.4.1).
- *Mehrjährige Finanzbeschlüsse*: Damit definiert das Parlament den Höchstbetrag für bestimmte Vorhaben und ermächtigt den Bundesrat im Fall von Verpflichtungskrediten, mehrjährige Verpflichtungen einzugehen (vgl. Ziff. 8.4.2).
- *Mehrjährige und periodisch wiederkehrende Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite*: Diese werden dem Parlament möglichst kurz nach der Botschaft über die Legislaturplanung unterbreitet (vgl. Ziff. 7.2.3).
- *Massnahmen zur Budgetbereinigung*: Falls bei absehbaren, strukturellen Finanzierungsdefiziten im Bundeshaushalt die Regeln der Schuldenbremse nicht eingehalten werden können, müssen Bundesrat und Parlament Massnahmen ergreifen (vgl. Ziff. 7.1.5).
- *Aufgaben-, Organisations- und Subventionsüberprüfung*: Müssen vom Bundesrat periodisch durchgeführt werden (vgl. Ziff. 7.2.8).

8.2 Ausgabenbindungen

Stark gebundene Ausgaben

Ein erheblicher Teil der Bundesausgaben ist stark gebunden und kann bei der Erstellung des Voranschlags kaum angepasst werden. Der Anteil der stark gebundenen Ausgaben hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen und erreicht im Voranschlag 2024 über 65 Prozent (54,7 Mrd.). Dadurch wird der finanzpolitische Spielraum eingeschränkt; Bundesrat und Parlament können kurzfristig nur beschränkt Mittel umpriorisieren. Sie sind aus finanzpolitischer Sicht insbesondere dann problematisch, wenn sie schneller wachsen als die Einnahmen. Auch einnahmenabhängige Ausgaben müssen regelmässig überprüft werden, weil Zweckbindungen prinzipiell zu einer Überproduktion staatlicher Leistungen führen können.

Ausgaben können im Wesentlichen aus zwei Gründen stark gebunden sein:

- *Verankerung in Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen:* Verschiedene Ausgaben werden auf diese Art verbindlich vorgeschrieben. Darunter fallen die Beiträge an die Sozialversicherungen, die Anteile Dritter an Bundeseinnahmen inklusive Rückverteilung von Lenkungsabgaben, der Finanzausgleich sowie weite Teile der Einlagen in die Verkehrsfonds (BIF und NAF). Anpassungen an diesen Ausgabenbindungen bedingen Gesetzes- oder gar Verfassungsänderungen.
- *Abhängigkeit von exogenen Variablen:* Das prägnanteste Beispiel dafür sind die Passivzinsen. Diese werden fast ausschliesslich von der Höhe der Verschuldung und dem Zinsniveau bestimmt und lassen sich kurzfristig kaum verändern. Weitere Beispiele von Faktoren, die nicht oder kaum beeinflussbar sind, sind die Zahl der Asylgesuche, die demografische Entwicklung sowie Debitorenverluste.

Knapp 90 Prozent der gebundenen Ausgaben entfallen auf die Aufgabengebiete «Soziale Wohlfahrt», «Finanzen und Steuern» und «Verkehr».

- *Soziale Wohlfahrt:* Die Ausgabenbindungen betreffen gesetzlich verankerte Bundesbeiträge an einzelne Sozialversicherungen (Beitrag an die AHV; Beitrag an die IV; Ergänzungsleistungen AHV/IV, Individuelle Prämienverbilligung; Familienzulagen in der Landwirtschaft; ALV, Militärversicherung; Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose), Zweckbindungen von Bundeseinnahmen (Mehrwertsteuerprozent für AHV, Spielbankenabgabe für AHV) sowie Beiträge des Bundes an die Kosten der Kantone im Asylbereich.
- *Finanzen und Steuern:* In diesen Bereich fallen die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, LSVA, Wehrpflichtersatzabgabe), der Finanzausgleich (Ressourcen-, Lasten-, Härteausgleich) und die Schuldenverwaltung (Passivzinsen).

- *Verkehr*: Seit der Einführung der beiden Verkehrsfonds BIF und NAF sind drei Viertel der Ausgaben in diesem Aufgabengebiet stark gebunden; die Einlagen in die Fonds sind in der Verfassung und im Gesetz geregelt.
- *Weitere Ausgaben mit starker Bindung*: Pflichtbeiträge an internationale Organisationen sowie Rückverteilung und Verwendung von Lenkungsabgaben.

Schwach gebundene Ausgaben

Die restlichen rund 34 Prozent der Ausgaben gelten als schwach gebunden (Voranschlag 2024: 28,6 Mrd.). Mehr als zwei Drittel der schwach gebundenen Ausgaben werden über mehrjährige Finanzbeschlüsse gesteuert. Dies betrifft die Ausgaben für Bildung und Forschung, Armee, Landwirtschaft, internationale Zusammenarbeit, regionalen Personenverkehr, Umwelt und Kultur. Die übrigen schwach gebundenen Ausgaben entfallen grösstenteils auf den Eigenbereich (Personal, Sach- und Betriebsausgaben).

Der Bundesrat wird 2024 in Erfüllung zweier Postulate (21.4337 FK-N Langfristiges Management der gebundenen Ausgaben und 23.3605 Ettlins Einfacherer haushaltsausgleich durch Flexibilisierung) einen Bericht zum Thema verabschieden. Zum einen wird er darin Ansatzpunkte aufzeigen, wie insbesondere Ausgaben, die schneller wachsen als die Einnahmen, durch Gesetzesanpassungen gebremst werden können, um unerwünschte Verdrängungseffekte zu vermeiden. Zum anderen wird er mögliche Flexibilisierungen darlegen, damit – zum Beispiel im Falle von grossen Sparprogrammen – Kürzungen auch bei gebundenen Ausgaben möglich sind.

Ausgabenbindungen im Bundeshaushalt – Anteile am ordentlichen Haushalt

Berechnung auf Basis Voranschlag 2024 – in %

Stark gebundene Ausgaben	65,7	Schwach gebundene Ausgaben	34,3
Soziale Wohlfahrt	32,3	Personalausgaben (ohne B&G)	7,3
Bundesbeiträge an Sozialversicherungen	24,7	<i>davon</i> Personalausgaben der Armee	1,9
Anteile der Sozialversicherungen an Bundeseinnahmen	5,7	Sach- und Betriebsausgaben (ohne Debitorenverluste und B&G)	4,6
Migration (Sozialhilfe Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge)	1,9	<i>davon</i> Sach- und Betriebsausgaben der Armee	2,0
Finanzen und Steuern	16,0	Rüstungsausgaben	2,2
Kantonsanteile an Bundeseinnahmen	8,7	Übrige Subventionen und Eigenbereich	20,2
Finanzausgaben (insb. Zinsen)	1,8	Bildung und Forschung	7,1
Finanzausgleich	4,8	Verkehr	3,2
Debitorenverluste	0,3	Landwirtschaft und Ernährung	3,7
Einlage Spezialfinanzierung	0,3	Beziehungen zum Ausland	3,4
Verkehr	9,5	Übrige schwach gebundene Ausgaben	2,9
Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (exkl. Anteil LSVVA)	5,8		
Einlage in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF)	3,2		
Beiträge und Anteile an Kantone	0,4		
Weitere stark gebundene Ausgaben	7,9		
Behörden und Gerichte (B&G)	0,6		
Pflichtbeiträge an int. Organisationen	0,7		
Rückverteilung und Verwendung von Lenkungsabgaben	3,0		
Übrige stark gebundene Ausgaben	3,6		

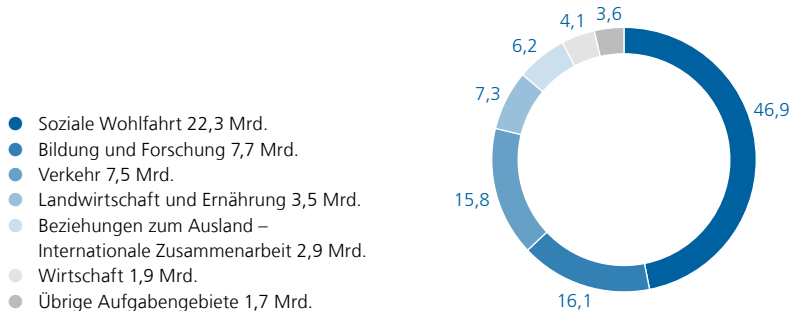
8.3 Subventionen

Gemäss Botschaft zum Voranschlag 2024 richtet der Bund – auf der Basis von knapp 300 Tatbeständen in Verfassung und Gesetzen – Subventionen im Umfang von 47,6 Milliarden aus. Die Subventionen umfassen damit mehr als die Hälfte der ordentlichen Bundesausgaben von 83,3 Milliarden in diesem Voranschlag.

Die Subventionen verteilen sich auf insgesamt 11 Aufgabengebiete. Der grösste Teil der Subventionen (47 %) entfällt auf das Aufgabengebiet Soziale Wohlfahrt. Mit je 16 Prozent deutlich geringer sind die Anteile, die auf die Bereiche Bildung und Forschung sowie Verkehr entfallen, gefolgt von der Landwirtschaft mit 7 Prozent und den Beziehungen zum Ausland mit 6 Prozent, sowie der Wirtschaft mit 4 Prozent. Auf die übrigen Aufgabengebiete entfallen Anteile von rund je einem Prozent oder weniger. Das Aufgabengebiet Finanzen und Steuern weist als einziges im Voranschlag 2024 keine Subventionen auf.

Subventionen des Bundes nach Aufgabengebieten im Voranschlag 2024

in Mrd. und Anteile in %



Subventionsbegriff

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) regelt, was unter einer Subvention zu verstehen ist und unter welchen Voraussetzungen beziehungsweise in welcher Form sie ausgerichtet werden. Zudem sind darin einheitliche Bestimmungen über das Verfahren der Ausrichtung und die Rückforderung von Subventionen definiert. Der Bundesrat und die Verwaltung haben bei der Regelung der einzelnen Subventionen in den jeweiligen Sachgesetzen (z.B. Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Bundesgesetz über die Landwirtschaft) diese Vorgaben zu befolgen.

Das Subventionsgesetz unterscheidet zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen:

Finanzhilfen

«Ist es gerechtfertigt, dass der Bund eine bestimmte private Tätigkeit fördert beziehungsweise zu ihrer Erhaltung beiträgt?»

Mit den Finanzhilfen fördert der Bund Tätigkeiten, die im öffentlichen Interesse liegen. Finanzhilfen werden an Dritte ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung geleistet (Private oder Kantone). Sie sind ein wichtiges Instrument, um Initiativen und Leistungen Privater im öffentlichen Interesse zu fördern und aufrechtzuerhalten.

Gemäss Subventionsgesetz kann eine Finanzhilfe insbesondere ausgerichtet werden, wenn

- der Bund ein Interesse an der damit unterstützten Tätigkeit hat,
- die private oder kantonale Tätigkeit ohne die Bundesunterstützung nicht hinreichend ausgeübt würde,
- alternative Finanzierungen nicht ausreichen und
- sich keine zweckdienlicheren Massnahmen anbieten.

Rund zwei Drittel der bundesrechtlichen Subventionstatbestände dienen als Grundlage für die Ausrichtung von Finanzhilfen. Betragsmässig machen diese knapp ein Viertel der Subventionen aus (Staatsrechnung 2022).

Abgeltungen

«Ist es gerechtfertigt, ein bestimmtes, rechtlich zwingend vorgeschriebenes Verhalten oder die Übernahme einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zu entschädigen?»

Mit den Abgeltungen leistet der Bund Dritten eine Milderung oder einen Ausgleich von Lasten, die ihnen aus vom Bund übertragenen oder aus bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben entstehen. Bezüger von Abgeltungen sind vielfach Kantone oder

Organisationen und Unternehmen des Bundes, die solche Aufgaben an seiner Stelle wahrnehmen. Abzugeltende Leistungen basieren direkt auf einem Gesetz oder auf einem Vertrag.

Gemäss Subventionsgesetz kann eine Abgeltung insbesondere ausgerichtet werden, wenn die zu erfüllende Aufgabe

- nicht im überwiegenden Eigeninteresse des Verpflichteten liegt,
- diesem eine unzumutbare finanzielle Belastung auferlegt und
- die mit der Aufgabe verbundenen Vorteile die finanzielle Belastung nicht ausgleichen.

Sonderfall: Subventionen in Form von Steuervergünstigungen

Subventionen können nicht nur ausgaben-, sondern auch einnahmenseitig mittels Steuererleichterungen gewährt werden. Eine einnahmenseitige Subvention liegt vor, wenn der Bund in Zusammenhang mit einer bestimmten Aufgabe auf Steuern oder Abgaben verzichtet und damit einem Dritten ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung einen geldwerten Vorteil ohne marktübliche Gegenleistung zur Unterstützung einer freiwilligen Tätigkeit einräumt. Beispiele dafür sind

- Juristische Personen mit Sitz in der Schweiz und öffentlicher oder gemeinnütziger Zweckbestimmung, die von der Entrichtung der direkten Bundessteuer ausgenommen sind,
- Spitalbehandlung und die ärztliche Heilbehandlung in Spitälern im Bereich der Humanmedizin, welche von der Mehrwertsteuer befreit sind oder
- die Verwendung des Treibstoffs für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke, wo der Bund die Mineralölsteuer zurückerstattet.

Einnahmenseitige Subventionen weisen gewichtige Nachteile auf:

- Sie lassen sich betragsmässig höchstens aufgrund von Schätzungen ermitteln.
- Sie entziehen sie sich als versteckte Subventionen einer parlamentarischen Steuerung im Rahmen des Budgetprozesses und verstossen damit nicht nur gegen die gesetzlichen Grundsätze der Transparenz und der Vollständigkeit, sondern auch gegen das Bruttoprinzip und führen insofern zu einer Unterschätzung der Staatsquote.
- Sie können sich unbemerkt zu unerwünschten Giesskannensubventionen entwickeln.
- Sie sind dort problematisch, wo sie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzen. Insbesondere bei der progressiven Einkommenssteuer profitieren Personen mit höheren Einkommen stärker als Personen mit tieferen Einkommen.
- Sie können nicht mit Auflagen und Bedingungen versehen werden, was zu grösseren Mitnahmeeffekten als bei ausgabenseitigen Subventionen (geringere Effektivität und Effizienz) führt.

- Jede Steuervergünstigung führt zu einer entsprechend höheren Belastung des verbleibenden Steuersubstrats. Deshalb schreibt das Subventionsgesetz vor, auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen in der Regel zu verzichten.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) zeigt in ihrem Bericht vom 2.2.2011 («Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?»), dass das Schweizer Steuersystem auf Bundesebene viele verschiedene Arten von Steuervergünstigungen kennt. Die Liste umfasst – je nach verwendeter Definition – zwischen 135–141 Steuervergünstigungen. Die Steuerausfälle betragen zwischen 20–24 Milliarden, je nach angewandeter Berechnungsmethode, wobei eine grosse Anzahl Steuervergünstigungen nicht quantifiziert werden konnte.

8.4 Kreditarten

Zur Steuerung und Kontrolle der Ausgaben stehen der Bundesversammlung verschiedene Instrumente zur Verfügung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Voranschlags- und den Nachtragskrediten, welche eine (jährliche) Rechnungsperiode betreffen, und den Verpflichtungskrediten sowie Zahlungsrahmen, mit denen die mehrjährige Steuerungsfunktion wahrgenommen wird.

8.4.1 Voranschlagskredite

Der *Voranschlagskredit* ermächtigt die Verwaltungseinheit für den angegebenen Zweck und innerhalb des bewilligten Betrags während des Voranschlagsjahres Ausgaben zu tätigen. Voranschlagskredite umfassen auch die für Leistungsbezüge bei anderen Verwaltungseinheiten beanspruchten Ressourcen oder nicht schuldenbremswirksame Elemente wie Abschreibungen.

Der *Sammelkredit* ist ein Voranschlagskredit mit allgemein umschriebener Zweckbestimmung. Er gelangt insbesondere zur Anwendung, wenn die Budgetierung des Kreditbedarfs auf Stufe der Verwaltungseinheiten mit grossen Unsicherheiten behaftet ist, so namentlich im Personalbereich (Lohnmassnahmen vor der Bewilligung durch das Parlament) oder bei Informatikprojekten. Mit der zentralen Budgetierung erhöht sich der Handlungsspielraum bei der Mittelzuteilung. Mit der *Kreditabtretung* weist der Bundesrat (bzw. ein Departement) Kreditbeträge aus einem Sammelkredit einzelnen Verwaltungseinheiten zu.

Die *Kreditverschiebung* ist die dem Bundesrat jährlich mit dem Bundesbeschluss über den Voranschlag ausdrücklich erteilte Befugnis, einen Voranschlagskredit zulasten eines anderen zu erhöhen. Dies ermöglicht es dem Bundesrat, zwischen verschiedenen bewilligten Voranschlagskrediten Umlagerungen vorzunehmen. Verschiebungen sind insbesondere zwischen Krediten im verwaltungseigenen Bereich vorgesehen, in seltenen Fällen auch im Transferbereich.

Der *Nachtragskredit* ist ein in Ergänzung des Voranschlags nachträglich bewilligter Voranschlagskredit. Er ist dem Parlament zu beantragen, wenn eine laufende Ausgabe oder eine Investitionsausgabe unvermeidlich ist und kein ausreichender Voranschlagskredit zur Verfügung steht. Das FHG sieht in Artikel 36 Ausnahmen von der Pflicht vor, Nachtragskredite einzuholen (z.B. Verwendung zweckgebundener Einnahmen, im Gesetz festgelegte Beiträge an Sozialversicherungen). Im Einzelnen ist zu unterscheiden zwischen:

- *ordentlichen Nachträgen* (ohne Vorschuss), die von den eidgenössischen Räten mit dem Nachtrag I (Sommeression) oder dem Nachtrag II (Winteression) zum Voranschlag bewilligt werden;
- *Nachtragskrediten mit Vorschuss*, das heisst dringliche Ausgaben, welche vom Bundesrat mit Zustimmung der Finanzdelegation (Vorschuss) beschlossen werden und auf jene Fälle zu begrenzen ist, die keinen Aufschub erdulden;
- *Kreditüberschreitungen* von Nachtragskredit mit Vorschuss, die vom Bundesrat erst nach Verabschiedung der Botschaft zum Nachtrag II beschlossen werden und bei Beträgen ab 5 Millionen der Zustimmung der Finanzdelegation bedürfen (der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die bevorschussten Ausgaben in der Regel mit dem nächsten Nachtrag zum Voranschlag, bei Kreditüberschreitungen mit der Staatsrechnung zur nachträglichen Genehmigung);
- *Kreditübertragungen*, welche einem ordentlichen Nachtrag zur Fortführung bestimmter Vorhaben bedürfen, wenn im Vorjahr der dafür bewilligte Voranschlagskredit nicht oder nur teilweise beansprucht worden ist. Solche Übertragungen auf das Folgejahr können durch den Bundesrat beschlossen werden. Voraussetzung ist, dass der Grund für den Kreditrest in einer zeitlichen Verzögerung des Vorhabens im Vorjahr liegt. Der übertragene Kreditanteil darf auch im Folgejahr nur für das betreffende Vorhaben verwendet werden. Der Bundesrat erstattet in den Nachtragsbotschaften oder, wenn dies nicht möglich ist, mit der Staatsrechnung über die Kreditübertragungen Bericht.

8.4.2 Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen

Verpflichtungskredit

Der Verpflichtungskredit setzt den Höchstbetrag fest, bis zu dem der Bundesrat ermächtigt ist, für ein bestimmtes Vorhaben finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Er ist in der Regel dann einzuholen, wenn die Ausführung eines Vorhabens über das laufende Voranschlagsjahr hinaus zu Zahlungen führt. Gemäss Artikel 21 Absatz 4 FHG sind Verpflichtungskredite insbesondere erforderlich für:

- Bauvorhaben und Liegenschaftskäufe;
- längerfristige Liegenschaftsmieten mit erheblicher finanzieller Tragweite;
- Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben;
- die Zusicherung von Beiträgen für spätere Rechnungsjahre;
- die Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen.

Die Ausnahmen von der Pflicht zur Einholung eines Verpflichtungskredites sind abschliessend in Artikel 11 FHV geregelt. Kein Verpflichtungskredit ist einzuholen für die Anstellung von Bundespersonal sowie für die folgenden Sachverhalte, wenn die Gesamtkosten im Einzelfall weniger als 10 Millionen betragen:

- die längerfristige Miete von Liegenschaften,
- die Beschaffung von Sachgütern ausserhalb des Bau- und Liegenschaftsbereichs und
- die Beschaffung von Dienstleistungen.

Begehren für Verpflichtungskredite werden je nach ihrer Bedeutung den eidgenössischen Räten entweder mit besonderer Botschaft oder mit den Beschlüssen über den Voranschlag und seine Nachträge unterbreitet. Das Instrument Verpflichtungskredit wird ausschliesslich für Verpflichtungen gegenüber externen Dritten angewendet. Verwaltungsinterne Leistungsbezüge werden nicht über Verpflichtungskredite abgerechnet. Der Verpflichtungskredit ist kein Budget; die nötigen Voranschlagskredite müssen jährlich beantragt und vom Parlament beschlossen werden.

Der *Zusatzkredit* ist die Ergänzung eines nicht ausreichenden Verpflichtungskredites. Er ist dem Parlament vor dem Eingehen der Verpflichtungen zu beantragen. Die *Kreditverschiebung* ist die dem Bundesrat ausdrücklich eingeräumte Befugnis, einen Verpflichtungskredit zulasten eines anderen zu erhöhen.

Zahlungsrahmen

Der Zahlungsrahmen ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag für bestimmte Ausgaben. Er stellt keine Kreditbewilligung dar. Die erforderlichen Voranschlagskredite müssen jährlich im Budget beantragt und vom Parlament beschlossen werden. Zahlungsrahmen sind in der Regel für Bereiche erforderlich, bei denen Zusicherungen und Zahlungen in das gleiche Jahr fallen und gleichzeitig eine längerfristige Ausgabensteuerung geboten ist.

8.5 Finanzielle Führung auf Ebene der Verwaltungseinheiten

Nebst der Steuerung der Ausgaben und Aufwände über die verschiedenen Kreditarten (vgl. Ziff. 8.4) verfügt das Parlament auch über die Möglichkeit, im Budget- und Finanzplanungsprozess bei Bedarf direkt auf die Leistungen und Wirkungen Einfluss zu nehmen. Diese Leistungssteuerung wurde mit dem Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) per 1.1.2017 eingeführt. Das Parlament erhält damit nicht bloss mehr Transparenz über die Leistungen der Bundesverwaltung, sondern auch erweiterte Steuerungs- und Interventionsmöglichkeiten.

Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)

Das neue Führungsmodell soll die ziel- und ergebnisorientierte Verwaltungsführung auf allen Ebenen verstärken. Folgende Steuerungsinstrumente kommen zum Einsatz:

- *Voranschlag mit IAFP* (integrierter Aufgaben- und Finanzplan) als Zusammenlegung von Voranschlag und Finanzplan der Verwaltungseinheiten sowie Darstellung der mittelfristigen Entwicklung ihrer Leistungsgruppen und Ziele. Damit wird die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen verstärkt sowie die Haushaltsteuerung verbessert.
- *Globalbudgets* jeder Verwaltungseinheit für den Funktionsaufwand im Eigenbereich, verbunden mit Anreizen für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz.
- Jährliche *Leistungsvereinbarungen* zwischen Departement und Verwaltungseinheit als Verknüpfung von politischen und betrieblichen Zielsetzungen. Damit soll die Eigenverantwortung der Verwaltungseinheiten bei der Leistungserbringung erhöht werden.

Die eidgenössische Finanzverwaltung sorgt – zusammen mit den Departementen und Verwaltungseinheiten – für die kontinuierliche Verbesserung des NFB. Ein Evaluationsbericht des Bundesrats wurde dem Parlament Ende 2021 unterbreitet (vgl. Art 63a FHG).

Leistungsgruppen als Grundlage

Mit rund 130 Leistungsgruppen werden die (Dienst-)Leistungen aller Geschäftsbereiche der Bundesverwaltung so zusammengefasst, dass sie sowohl für die politischen als auch für die betrieblichen Entscheidungsträger steuerbar sind. Die Leistungsgruppe fasst diejenigen Leistungen einer Verwaltungseinheit zusammen, die aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung und Zielsetzung innerhalb eines Politikbereichs oder Aufgabengebiets eine materielle Einheit bilden. Die Leistungsgruppen werden im Voranschlag mit IAFP wie folgt dargestellt:

- Der *Grundauftrag* stellt eine Kurzfassung der Gesetzesaufträge eines Geschäftsbereichs dar. Er gibt eine Antwort auf die Frage, welche Leistungen für welche Zielgruppe(n) mit welchen gewünschten Einwirkungen und Auswirkungen auf Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft erbracht werden.
- Der *Funktionsaufwand und Funktionsertrag* sowie die *Investitionen* geben Auskunft über das Budget für die Erfüllung dieses Grundauftrags.
- Die *Leistungs- und Wirkungsziele, Messgrößen* und *Soll-Werte* veranschaulichen die inhaltlichen Entwicklungen einer Leistungsgruppe. In der Staatsrechnung werden Abweichungen jeweils kommentiert.
- Die *Kontextinformationen* beinhalten zum einen exogene Einflussfaktoren auf die Leistungserbringung (insbesondere 'Kostentreiber') und zum anderen Angaben zu erbrachten Leistungen und zu beobachteten Auswirkungen.

Erweiterte Steuerungsmöglichkeiten für das Parlament

Die im Voranschlag mit IAFP enthaltenen Informationen zu Leistungen und Wirkungen einer Leistungsgruppe dienen dem Parlament primär zur Information, um die Höhe des oder der beantragten Globalbudgets besser beurteilen können. Zudem ermöglichen sie die gezielte Einflussnahme auf die kurz- und mittelfristige Entwicklung des Leistungskatalogs der Bundesverwaltung:

- Mit einem *Beschluss von Planungsgrößen* können sowohl die Inhalte (Ziele, Messgrößen, Soll-Werte) als auch die Finanzen (Aufwand, Ertrag, Investitionsausgaben und -einnahmen) jeder Leistungsgruppe verändert werden (Art. 29 Abs. 2 FHG).
- Mit einem *Beschluss zu Rahmenbedingungen* der Kreditverwendung kann die Verwendung der Ressourcen im Globalbudget (Personal-, Beratungs- und IKT-Sachaufwand) in jeder Verwaltungseinheit spezifisch verändert werden (Art. 25 Abs. 3 ParlG).
- Mit *Aufträgen für eine Änderung des Finanzplans* kann der einfache Bundesbeschluss zur Kenntnisnahme des IAFP ergänzt werden (Art. 143 Abs. 4 ParlG).

Die nachfolgende Tabelle zeigt diese Instrumente in der Übersicht:

Instrumente des Parlaments zur Leistungssteuerung

Voranschlag	Finanzplan
<i>Beschluss der Globalbudgets im Eigenbereich der Verwaltungseinheit</i>	<i>Beschluss zur Kenntnisnahme des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP)</i>
<i>Beschluss von Planungsgrössen zu Zielen, Messgrössen und Soll-Werten sowie Aufwand, Ertrag und Investitionen je Leistungsgruppen (fakultativ)</i>	<i>Beschluss von Änderungsaufträgen zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) (fakultativ)</i>
<i>Beschluss zu Rahmenbedingungen der Kreditverwendung im Eigenbereich der Verwaltungseinheit (fakultativ)</i>	

Die im Voranschlag mit IAFP enthaltenen Ziele, Messgrössen, Soll- und Ist-Werte der Leistungsgruppen dienen schliesslich auch der verwaltungsinternen Führung und Steuerung: Sie sind – zusammen mit den Meilensteinen und Terminen der Projekte und Vorhaben – Bestandteil der jährlich abzuschliessenden Leistungsvereinbarung (Zielvereinbarung) zwischen Departementsvorsteher/-in und Amtsdirektor/-in.

Weiterführende Informationen:

- Evaluationsbericht NFB 2021 ([Link](#)) und E-Learning NFB ([Link](#))
- E-Learning zum NFB: www.efv.admin.ch > Themen > Neues Führungsmodell NFB

Anreizinstrumente im neuen Führungsmodell Bund (NFB)

Der Funktionsaufwand und der Funktionsertrag jeder Verwaltungseinheit werden in Globalbudgets im Eigenbereich abgebildet. Verwaltungseinheiten mit hohen Investitionsausgaben und -einnahmen – wie beispielsweise das Bundesamt für Strassen (ASTRA) oder das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) – führen für die Investitionen je ein weiteres Globalbudget. Für bedeutende Einzelmassnahmen oder grosse Projekte können Kredite ausserhalb der Globalbudgets beschlossen werden (Art. 30a FHG). Neben den Globalbudgets sollen die betrieblichen Handlungsspielräume im Eigenbereich erweitert und der zielgerichtete Einsatz der finanziellen Mittel begünstigt werden, um das sparsame und wirksame Verhalten in der Bundesverwaltung weiter zu verbessern:

- *Reservenbildung*: Bei Projektverzögerungen können *zweckgebundene Reserven* gebildet werden, die im nächsten Rechnungsjahr für die ursprünglich geplanten Projekte eingesetzt werden können. Bei Wirtschaftlichkeitsverbesserungen und leistungsbedingten Mehrerträgen können *allgemeine Reserven* gebildet werden, die für Aufgaben im Rahmen des Grundauftrags zur Verfügung stehen. Die Bildung allgemeiner wie zweckgebundener Reserven bedarf der Bewilligung durch das Parlament im Rahmen der Staatsrechnung. Die Auflösung der Reserven liegt in der Kompetenz der Verwaltung.
 - *Kreditüberschreitung bei Mehrerträgen*: Verwaltungseinheiten können die im Globalbudget bewilligten Funktionsaufwände und/oder Investitionsausgaben überschreiten, wenn sie diese Kreditüberschreitung innerhalb des Rechnungsjahres durch leistungsbedingte Mehrerträge decken können.
-

9 Spezialfinanzierungen, Spezialfonds und übrige zweckgebundene Mittel

Mit Spezialfinanzierungen und Spezialfonds werden finanzielle Mittel für einen bestimmten Zweck reserviert. Die beiden bedeutendsten Spezialfonds sind der «Bahninfrastrukturfonds» sowie der «Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds». Damit werden die gesamte Eisenbahninfrastruktur und alle Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit den Nationalstrassen finanziert.

9.1 Übersicht der Zweckbindungen

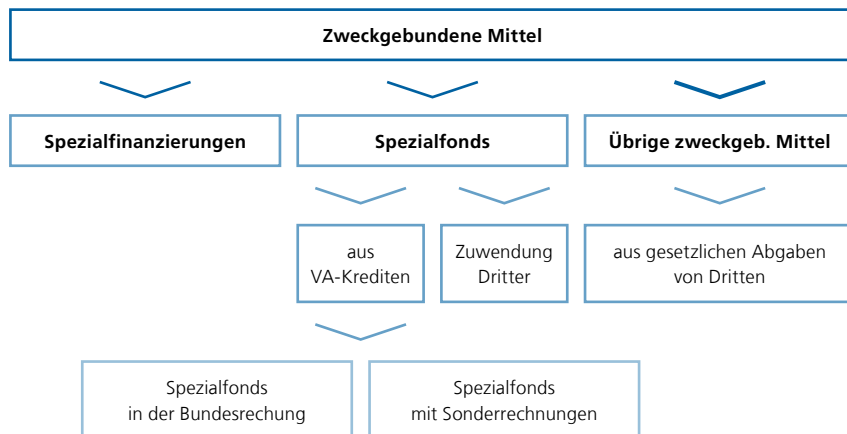
Unter dem Begriff «zweckgebundene Mittel» existieren heute verschiedene Gefässe für die Finanzierung von Vorhaben. Die nachstehende Abbildung zeigt die unterschiedlichen Formen von zweckgebundenen Mitteln.

Spezialfinanzierungen und Spezialfonds sind Instrumente, mit denen finanzielle Mittel für einen bestimmten Zweck reserviert werden. Bei der Einführung von Zweckbindungen ist aus finanzpolitischer Sicht grosse Zurückhaltung geboten, weil sie wenig transparent sind und die Steuerbarkeit des Haushalts einschränken. Eindeutige Regeln, unter welchen Umständen besondere Finanzierungsmodelle gewählt werden sollen, existieren indes nicht. Diese Frage ist situativ unter Abwägung der Vor- und Nachteile zu entscheiden.

Berichterstattung

Nebst dem Ausweis in Band 1 der Finanzberichterstattung (Erfolgsrechnung und Bilanz, vgl. Ziff. 6.3) wird in einer jährlich publizierten Zusatzdokumentation über alle Spezialfinanzierungen, Spezialfonds und übrige zweckgebundenen Mittel Bericht erstattet. Diese befindet sich auf www.efv.admin.ch (Finanzberichte > Staatsrechnung).

Übersicht und Definitionen



Formen von zweckgebundenen Mitteln

Spezialfinanzierungen

Spezialfinanzierungen liegen vor, wenn Einnahmen zur Erfüllung von bestimmten Aufgaben zweckgebunden werden. Darunter fallen auch Lenkungsabgaben wie beispielsweise die CO₂-Abgabe, nicht jedoch direkt zuteilbare Einnahmen (z.B. Konzessionsgebühren für Funkfrequenzen), da diese nicht an bestimmte Aufgaben gebunden sind. Die Zweckbindung einer Einnahme beziehungsweise die Errichtung einer Spezialfinanzierung bedarf einer gesetzlichen Grundlage.

Spezialfonds

Spezialfonds sind Vermögen,

- die auf Grund gesetzlicher Bestimmungen aus Voranschlagskrediten stammen, oder
- die dem Bund von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet werden, wie beispielsweise Erbschaften, Vermächtnisse, Schenkungen.

Spezialfonds sind rechtlich unselbständig. Dies gilt auch für den Bahninfrastrukturfonds (BIF) sowie für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF). Der BIF und der NAF verfügen über eine eigene Rechnung (Sonderrechnung) mit Bilanz und Erfolgsrechnung. Diese ist vom Parlament separat zu genehmigen.

Übrige zweckgebundene Mittel

Die übrigen zweckgebundenen Mittel sind weder dem Bund zugewendet noch von ihm geschaffen worden. Sie bestehen aus der Radio- und Fernsehgebühr, welche gemäss Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) zweckgebunden eingesetzt werden muss (z.B. Abgabeanteile für Programmveranstalter).

Abbildung in der Erfolgsrechnung und Bilanz des Bundes

Spezialfinanzierungen

Die Einnahmen und Ausgaben (Verwendung) der Spezialfinanzierungen sind in der Erfolgsrechnung des Bundes abgebildet. Ebenso sind das Vermögen (Aktiven) und die Bestände (Passiven) der Spezialfinanzierungen in der Bundesbilanz enthalten. Eine Spezialfinanzierung ist somit eine Teilmenge der Bundesrechnung, welche separat dargestellt wird. Überschreiten die zweckgebundenen Einnahmen in der Berichtsperiode die entsprechenden Ausgaben, wird die Differenz buchmässig der Spezialfinanzierung gutgeschrieben. Bei einer Unterschreitung wird die Differenz der Spezialfinanzierung entsprechend belastet. Bei den Spezialfinanzierungen im Fremdkapital erfolgt diese Buchung über die Erfolgsrechnung (Einlage bzw. Entnahme). Bei den Spezialfinanzierungen im Eigenkapital werden die Veränderungen dagegen innerhalb des Eigenkapitals umgebucht, zugunsten oder zulasten des Bilanzfehlbetrags.

Spezialfonds

Im Unterschied zu den Spezialfinanzierungen führen Spezialfonds eine eigene Rechnung. Die Fondsrechnungen werden – mit Ausnahme der Sonderrechnungen – in der Bundesrechnung abgebildet. Dabei gilt es zu beachten, dass lediglich die Bilanzwerte in der Bundesrechnung ausgewiesen werden. Die Aufwände und Erträge der Spezialfonds sind in der Erfolgsrechnung des Bundes nicht enthalten. Abgebildet werden stattdessen die Fondseinlagen. Diese unterstehen dem Kreditbewilligungsverfahren durch das Parlament. Im Unterschied dazu werden Spezialfonds mit Sonderrechnungen (BIF und NAF, vgl. Ziff. 9.2 und 9.3) vom Parlament separat genehmigt; sie werden deshalb mit Ausnahme der Fondseinlagen in der Bundesrechnung nicht abgebildet.

Übrige zweckgebundene Mittel

Übrige zweckgebundene Mittel wie im Falle der Radio- und Fernsehgebühr werden ausserhalb der Erfolgsrechnung des Bundes abgewickelt, damit keine unmittelbare Einflussnahme durch das Parlament ausgeübt werden kann. Die Verwendung der Mittel ist spezialgesetzlich geregelt und untersteht nicht der Kreditbewilligung durch das Parlament. Die Geldzu- und -abflüsse werden über Bilanzkonten des Bundes abgewickelt. Die Bilanzkonten werden entsprechend ihrem wirtschaftlichen Charakter dem Fremd- oder Eigenkapital zugeordnet.

Bilanzierung

Bezüglich der Untergliederung in das Fremd- bzw. Eigenkapital gilt: Die Bestände werden in der Bundesrechnung unter dem Fremdkapital bilanziert, wenn weder Art noch Zeitpunkt der Mittelverwendung beeinflusst werden können. Wo das Gesetz hingegen Handlungsspielraum einräumt, erfolgt die Bilanzierung im Eigenkapital.

9.2 Bahinfrastrukturfonds (BIF)

9.2.1 Rechtsgrundlage, Struktur und Kompetenzen

Artikel 87a Absatz 2 BV hält fest, dass die Eisenbahninfrastruktur über einen Fonds finanziert wird und definiert die dem Fonds zugewiesenen Mittel. Weitere, temporäre Finanzierungsquellen sind in Artikel 196 Ziffer 3 Absatz 2 sowie Ziffer 14 Absatz 4 BV genannt. Die Funktionsweise und die Verfahren des Bahinfrastrukturfonds (BIF) sind im Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (BIFG; SR 742.140) festgelegt. Die Grafik auf Seite 119 zeigt das Grundprinzip des Fonds.

Der BIF hat die Form eines rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Rechnung. Er besteht aus einer Erfolgsrechnung, einer Investitionsrechnung und einer Bilanz.

In der *Erfolgsrechnung* werden die Einlagen in Form von zweckgebundenen Einnahmen, die Einlagen aus dem allgemeinen Bundeshaushalt sowie die Aktivzinsen auf den Darlehen als Ertrag ausgewiesen. Der Aufwand setzt sich aus den Entnahmen für den Betrieb, den Passivzinsen auf den Verpflichtungen und aus den Abschreibungen von Aktiven zusammen.

In der *Investitionsrechnung* werden als Einnahmen die Rückzahlung und als Ausgaben die Gewährung von Darlehen (i.d.R. variabel verzinsliche, bedingt rückzahlbare Darlehen) sowie die Investitionsbeiträge (A-fonds-perdu-Beiträge) an die Erneuerung und Modernisierung («Substanzerhalt») und an den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur ausgewiesen.

Die Bilanz umfasst alle Aktiven und Verpflichtungen des BIF.

Es gelten die folgenden Kompetenzen:

- Der Bundesrat legt die Höhe der vorgesehenen Finanzmittel fest, die dem BIF zugewiesen werden (Art. 3 Abs. 1 BIFG). Zudem bringt er der Bundesversammlung die Finanzplanung des Fonds zusammen mit dem Voranschlag (Art. 8 Abs. 2 BIFG) zur Kenntnis.
- Die Bundesversammlung legt gleichzeitig mit dem jährlichen Voranschlag in einem einfachen Bundesbeschluss die Mittel fest, welche dem BIF für den Betrieb und Substanzerhalt, den Ausbau und die Forschungsaufträge entnommen werden (Art. 4 Abs 1 BIFG). Die Bundesversammlung genehmigt schliesslich die Rechnung des BIF (Art. 8 Abs. 1 BIFG).

9.2.2 Funktionsweise des Fonds und Grundzüge der Bahninfrastrukturfinanzierung

Die Finanzierung von Betrieb und Unterhaltsarbeiten («Betrieb»), Erneuerung und Modernisierung («Substanzerhalt») sowie des weiteren Ausbaus der Eisenbahninfrastruktur erfolgt ausschliesslich über den BIF. Er übernahm auch die Schulden (kumulierte Bevorschussung) des FinöV-Fonds per Ende 2015. Für die Verzinsung und vollständige Tilgung der FinöV-Schulden hat der BIF 50 Prozent der zweckgebundenen Einlagen aus der LSWA sowie die Mineralölsteuermittel einzusetzen (Art. 11 BIFG). Über die Bevorschussung hinaus darf sich der Fonds nicht verschulden. Der BIF bildet eine angemessene Reserve, um Schwankungen bei den Einlagen auffangen zu können (Art. 7 BIFG).

Zur Finanzierung seiner Aufgaben werden dem BIF folgende Mittel dauerhaft zugewiesen (Art. 87a, Abs. 2 und 3 BV; Art. 57 Abs. 1 EBG):

- höchstens zwei Drittel des Reinertrags der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA);
- ein Mehrwertsteuer-Promille;
- zwei Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen;
- 2,3 Milliarden aus dem allgemeinen Bundeshaushalt, die mit der Entwicklung des realen Bruttoinlandprodukts und der Teuerung (LIK) indexiert werden;
- Kantonsbeiträge in der Höhe von 500 Millionen, indexiert mit der Entwicklung des realen Bruttoinlandprodukts und der Teuerung (LIK).

Darüber hinaus werden dem BIF folgende Mittel befristet zugewiesen (Art. 196. Ziff. 3 Abs. 2 und Ziff. 14 Abs. 4 BV):

- ein zusätzliches Mehrwertsteuer-Promille (von 2018 bis längstens 2030);
- einen Anteil am Reinertrag der Mineralölsteuer (bis zur vollständigen Rückzahlung der Bevorschussung) nach Art. 86. Abs. 2 Bst. e BV.

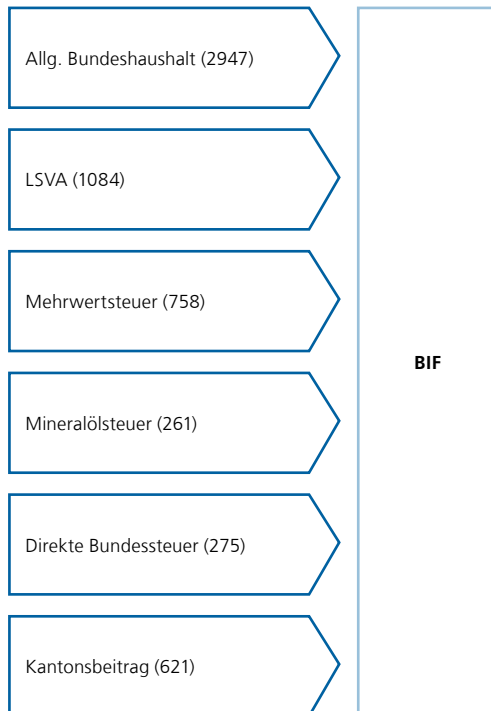
Die Entnahmen aus dem BIF haben nach Artikel 4 Absatz 2 BIFG vorrangig den Bedarf für Betrieb und Substanzerhalt der Eisenbahninfrastruktur sicherzustellen. Für diese Entnahmen bewilligt die Bundesversammlung alle vier Jahre einen Zahlungsrahmen. In darauf abgestimmten vierjährigen Leistungsvereinbarungen werden die zu erreichenden Ziele und die dafür vom Bund an die 35 Infrastrukturbetreiber gewährten Mittel verbindlich festgelegt. Zum Ausgleich der – gemäss ihrer Mittelfristplanung – nicht gedeckten Kosten aus Betrieb und Unterhalt erhalten die Unternehmen jährlich Abgeltungen. Weil die erforderlichen Erneuerungsinvestitionen in der Regel nicht vollumfänglich aus Abschreibungen und den verfügbaren Liquiditätsreserven finanziert werden können, werden über die Leistungsvereinbarungen auch zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen ausgerichtet (Art. 51b EBG, SR 742.101).

Die Massnahmen zum Ausbau der Eisenbahninfrastruktur werden durch die Bundesversammlung beschlossen (Art. 48c EBG). Im Rahmen seiner finanziellen Steuerung bewilligt das Parlament auf die jeweiligen Ausbauschritte abgestimmte Verpflichtungskredite. Der Bundesrat legt der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht zum Stand des Ausbaus vor (Art. 48b EBG). Die Finanzierung der Ausbaumassnahmen erfolgt in Form von zinslosen, bedingt rückzahlbaren Darlehen für aktivierbare Investitionen und in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen für nicht-aktivierbare Investitionen.

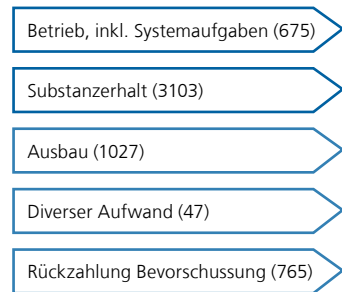
Bahninfrastrukturfonds

In Klammern: Werte gemäss Voranschlag 2024 in Mio. Franken

Einlagen



Entnahmen



9.3 Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF)

9.3.1 Rechtsgrundlage, Struktur und Kompetenzen

Gemäss Artikel 86 Absätze 1 und 2 BV werden die Nationalstrassen sowie die Beiträge an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr mit zweckgebundenen Mitteln über einen Fonds finanziert. Im Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (NAFG; SR 725.13) werden die Einzelheiten geregelt. Die Grafik auf Seite 122 zeigt das Grundprinzip des Fonds.

Der NAF hat die Form eines rechtlich unselbständigen Fonds mit eigener Rechnung. Er verfügt über eine Erfolgsrechnung, eine Investitionsrechnung und eine Bilanz.

In der *Erfolgsrechnung* werden auf der Ertragsseite die Einlagen aus den zweckgebundenen Einnahmen sowie die Drittmittel und übrigen Erträge ausgewiesen. Der Aufwand setzt sich aus den Entnahmen für den Betrieb und die nicht aktivierungsfähigen Ausgaben für die Nationalstrassen, den «reservierten Mitteln für den Nationalstrassenbau» sowie den Wertberichtigungen für die Investitionsbeiträge an den Agglomerationsverkehr zusammen.

In der *Investitionsrechnung* werden einerseits die Einnahmen (Grundstückverkäufe, Diverses), andererseits die Ausgaben für Investitionen in die Nationalstrassen sowie die Investitionsbeiträge an den Agglomerationsverkehr ausgewiesen.

Die *Bilanz* umfasst alle Aktiven und Verpflichtungen des NAF.

Es gelten die folgenden Kompetenzen:

- Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung mit dem Voranschlag die Höhe der Mittel, die dem Fonds zuzuweisen sind, soweit diese nicht in der Bundesverfassung bestimmt ist (Art. 4 Abs. 1 NAFG). Zudem bringt er der Bundesversammlung die Finanzplanung des Fonds zusammen mit dem Voranschlag (Art. 10 Abs. 2 NAFG) zur Kenntnis.
- Die Bundesversammlung legt gleichzeitig mit dem jährlichen Voranschlag in einem einfachen Bundesbeschluss die Mittel fest, welche dem NAF für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr entnommen werden (Art. 5 Abs. 1 NAFG). Die Bundesversammlung genehmigt schliesslich die Rechnung des NAF (Art. 10 Abs. 1 NAFG).

9.3.2 Funktionsweise des Fonds

Aus dem NAF werden alle Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit den Nationalstrassen und die Bundesbeiträge an die Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs finanziert.

Dem NAF werden durch die Verfassung folgende Einnahmen zugewiesen:

- der gesamte Reinertrag des Mineralölsteuerzuschlags;
- in der Regel 10 Prozent des Reinertrags der Mineralölsteuer (diese Mittel können bei Bedarf zur Entlastung des Haushalts eingesetzt werden);
- der Ertrag der Automobilsteuer (bei einer Unterdeckung in der Spezialfinanzierung Strassenverkehr wird dieser ein Teil der Automobilsteuer gutgeschrieben);
- der Reinertrag der Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette);
- der Kompensationsbeitrag der Kantone für die NEB-Strecken;
- weitere gesetzlich zugewiesene Mittel (z.B. die Erträge aus der CO₂-Sanktion bei leichten Motorfahrzeugen).

Zudem verfügt der Fonds über Einnahmen aus Drittmitteln (Beiträge von Kantonen und Gemeinden z.B. an die Verbesserung des Lärmschutzes) sowie aus der Bewirtschaftung der Nationalstrassen (z.B. aus Vermietungen).

Der NAF darf sich nicht verschulden und bildet eine angemessene Reserve (Art. 9 Abs. 1 und 2 NAFG). Die Reserve baut sich auf, wenn die in der Erfolgsrechnung als «reservierte Mittel für den Nationalstrassenbau» ausgewiesenen Beträge höher sind als die effektiv für diesen Zweck eingesetzten Investitionsausgaben.

Im Rahmen der finanziellen Steuerung bewilligt die Bundesversammlung in der Regel alle vier Jahre die notwendigen Verpflichtungskredite für den Ausbau im Sinne von Kapazitätsanpassungen und grössere Projekte im bestehenden Nationalstrassennetz sowie für die Investitionsbeiträge des Bundes an den Agglomerationsverkehr. Im gleichen Rhythmus wird der Bundesversammlung ein Zahlungsrahmen für Betrieb, Unterhalt und Ausbau im Sinne von Anpassungen der Nationalstrassen beantragt.

Die Entnahmen aus dem NAF für die Nationalstrassen haben nach Artikel 5 Absatz 2 NAFG vorrangig den Bedarf für deren Betrieb und Unterhalt sicherzustellen.

Mit der Zunahme des Anteils von Elektroautomobilen am Gesamtbestand sinken die Einnahmen aus der Mineralölsteuer auf Treibstoffen. Sie werden auf Dauer nicht mehr ausreichen, um die Strassenfinanzierung sicherzustellen. Deshalb ist spätestens im Jahr 2030 die Einführung der Abgabe auf Elektrofahrzeuge vorgesehen. Diese leisten aktuell keinen substantiellen Beitrag an die Finanzierung der Strassen.

Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds

In Klammern: Werte gemäss Voranschlag 2024 in Mio. Franken

Einlagen

Zweckgebundene Einnahmen

Mineralölsteuerzuschlag (1652)

Automobilsteuer (530)

Nationalstrassenabgabe (407)

Kompensationsbeitrag
Kantone NEB (60)

Ertrag CO₂-Sanktion
Personenwagen (1)

Übrige Einnahmen

Drittmittel und übrige Erträge (42)

NAF

Entnahmen

Nationalstrassen

Betrieb Nationalstrassen (449)

Nicht aktivierungsfähige
Ausgaben (128)

Reservierte Mittel für
Nationalstrassenbau (1731)

Agglomerationsverkehr

Wertberichtigungen
Investitionsbeiträge (384)

10 Public Corporate Governance des Bundes

Der Bund führt derzeit 22 verselbstständigte Einheiten (Unternehmen und Anstalten) mit strategischen Zielen. Mit den zwei Berichten zur Corporate Governance (CG) hat der Bundesrat in den Jahren 2006 und 2009 den Grundstein für eine kohärente Eignerpolitik gelegt und diese seitdem stetig weiterentwickelt. Die Public Corporate Governance des Bundes (PCG) gibt die Kriterien vor, um Auslagerungsentscheide zu treffen und um die ausgelagerte Einheit effizient zu führen.

Der Bund erfüllt Aufgaben, die ihm durch Verfassung und Gesetz zugewiesen sind. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist grundsätzlich Sache des Staates. Verwaltungsaufgaben können jedoch durch Gesetz an Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung stehen (Art. 178 Abs. 3 BV und Art. 2 Abs. 4 RVOG). Die Auslagerung der Aufgabenerfüllung setzt eine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Sicherstellung des (Grund)-Rechtsschutzes sowie staatliche Aufsicht zur Sicherstellung der ordentlichen Aufgabenerfüllung voraus.

Mit der Auslagerung der Aufgabenerfüllung kann sich der Bund aber nicht seiner Verantwortung entledigen. Seine (unmittelbare) Erfüllungsverantwortung wandelt sich jedoch in eine (mittelbare) Gewährleistungsverantwortung. Diese Verantwortung des Bundes, die entsprechende Erfüllung der Aufgaben zu gewährleisten (z.B. versorgungspolitische Ziele, wirtschafts-, sicherheits-, staatspolitische Ziele), ist der Grund für das Eigentum des Bundes an verselbstständigten Einheiten.

Seit Ende der 1990er Jahre hat der Bund diverse Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, aus der zentralen Bundesverwaltung ausgelagert und rechtlich verselbstständigt. Nach einer ersten Erfahrungsperiode stellten Parlament und Bundesrat fest, dass die Kohärenz der Eignerpolitik gestärkt werden muss, um tragfähige Auslagerungsentscheide treffen und die verselbstständigten Einheiten effizient steuern und beaufsichtigen zu können. Diesem Anliegen kam der Bundesrat mit dem Grundlagenbericht zur Corporate Governance von 2006 (CG-Bericht 2006; BBl 2006 8233) und dem Zusatzbericht von 2009 (Zusatzbericht 2009; BBl 2009 2659) nach. Mit dem Zusatzbericht ergänzte der Bundesrat die Leitsätze des CG-Berichts und beantwortete Fragen, die das Parlament bei dessen Beratung aufgeworfen hatte.

Die beiden CG-Berichte beantworten im Wesentlichen drei Fragen:

- Welche Aufgaben der zentralen Bundesverwaltung eignen sich zur Auslagerung? (Aufgabentypologie)
- Wie soll der Bund seine verselbständigten Einheiten als Eigentümer rechtlich konzipieren und steuern? (Steuerungsmodell, 37 CG-Leitsätze)
- Wie soll sich der Bund aufstellen, damit er seine verschiedenen Rollen und Interessen optimal wahrnehmen und Interessenkonflikte transparent entscheiden kann? (Rollenteilung und Zuständigkeiten)

Die PCG des Bundes betrifft diejenigen Einheiten des Bundes, für die der Bundesrat strategische Ziele nach Artikel 8 Absatz 5 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) festlegt. Andere Formen der Aufgabenteilung zwischen der öffentlichen Hand und Privaten sind nicht Gegenstand der erwähnten Berichte.

Sinngemäss lassen sich gewisse CG-Leitsätze auch auf Einheiten anwenden, die paritätisch organisiert sind (SUVA, Publica, Compenswiss). Die paritätische Organisation, d.h. die Vertretung der Arbeitnehmenden und der Arbeitgeber, soll für einen Ausgleich sorgen. Darum kann der Bund nicht als Eigner oder Eigentümer auftreten, wie er es im Rahmen der PCG tut, da diese aufgrund besonderer Rahmenbedingungen speziell geregelt (SGH, privat- u. öffentlich-rechtliche Stiftungen) oder rechtlich nicht verselbständigt sind (Behördenkommissionen). Diese Einheiten sind deshalb nicht Teil des CG-Portfolios des Bundes (vgl. unten Ziff. 9.6).

Der Bundesrat hat die Eignerpolitik seit dem CG-Bericht 2006 konsequent und stetig weiterentwickelt, u. a. durch folgende Massnahmen:

- Die Umsetzung der Erkenntnisse des CG-Berichts 2006 und des Zusatzberichts 2009 ist grundsätzlich erfolgt. Die Unternehmen und Anstalten sind weitestgehend gemäss den 37 CG-Leitsätzen organisiert bzw. werden entsprechend gesteuert.
- Im Jahr 2018 hat der Bundesrat die Steuerung der bundesnahen Unternehmen extern überprüfen lassen. Der Fokus wurde dabei auf diejenigen Unternehmen gerichtet, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen (Post, RUAG, SBB und Swisscom). Der entsprechende Expertenbericht (CG-Expertenbericht 2019) kam insgesamt zu einem positiven Befund, sah aber in gewissen Bereichen Verbesserungspotential und gab dazu Empfehlungen ab. Der Bundesrat hat diese Empfehlungen diskutiert und entsprechende Massnahmen (vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 26.6.2019) umgesetzt.

- 2021 hat der Bundesrat den Bericht «Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes» in Erfüllung des Postulates 18.4274 von Alt-Ständerat Fabio Abate verabschiedet (Postulatsbericht Abate). Der Bericht legt die Eignerstrategien des Bundesrates aller verselbstständigten Einheiten sowie die Erfahrungen mit deren Umsetzung dar. Die Eignerstrategien haben sich bewährt. Aufgrund der Erkenntnisse des Berichts hat der Bundesrat drei CG-Leitsätze aktualisiert und angepasst. Zudem informiert der Postulatsbericht Abate über die Umsetzung der Massnahmen aus dem CG-Expertenbericht 2019.

Wenige Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein haben die Konzeption und die Grundsätze der PCG in einem Gesetz festgehalten. Im Postulatsbericht Abate hat sich der Bundesrat auch zur Frage eines PCG-Gesetzes auf Bundesebene geäussert. Er erachtet den Mehrwert als gering. Ein PCG-Gesetz müsste allgemein gefasst werden, wodurch es für den Einzelfall zu unspezifisch und oft wirkungslos wäre. Die bestehenden CG-Leitsätze, Berichte etc. sind detaillierter und flexibler. Zudem bestehen bereits Einflussmöglichkeiten des Parlaments (vgl. Ziff. 9.5).

Für die PCG des Bundes sowie für deren stetige Weiterentwicklung bilden die von der OECD entwickelten Grundlagen eine wesentliche Rolle. Dies betrifft insbesondere die OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Die Leitsätze aus dem Jahr 2015 werden aktuell überarbeitet; die EFV begleitet diese Überarbeitung aktiv.

Das Tätigkeitsgebiet und das Umfeld der verselbstständigten Einheiten unterliegen stetigen Veränderungen. Diese sind im Rahmen der regelmässigen Überprüfung gemäss CG Leitsatz 17 zu erkennen und zu berücksichtigen. Damit wird regelmässig für jede Einheit die Übereinstimmung mit den aktuellen Grundsätzen der PCG, die Eignerstrategie sowie das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung durch die verselbstständigte Einheit überprüft (vgl. Ziff. 9.3 und 9.7). Über die Resultate wird zuhanden der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen Bericht erstattet. Mögliche Folgen der stetigen Veränderungen bzw. der Überprüfungsergebnisse können eine Neuausrichtung oder einer Privatisierung von verselbstständigten Einheiten sein: So wurde beispielsweise das Profitcenter Alcosuisse privatisiert und der hoheitlich handelnde Teil der Eidgenössischen Alkoholverwaltung in die damalige Eidgenössische Zollverwaltung (jetzt Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit) integriert. Ausserdem konnte die Entflechtung der RUAG im Jahr 2022 abgeschlossen und die BGRB Holding AG aufgelöst werden. Zudem schreitet die Privatisierung der RUAG International voran.

10.1 Aufgabentypologie

Auslagerungen der Aufgabenerfüllung werden seit 2006 auf der Grundlage einer Aufgabentypologie beschlossen, die im Rahmen der CG-Berichte entwickelt wurde. Diese Systematik gliedert die Aufgaben des Bundes in vier verschiedene Aufgabentypen, die sich in unterschiedlichem Mass zur Auslagerung eignen:

- *Ministerialaufgaben* umfassen insbesondere die Politikvorbereitung sowie die Politikdurchsetzung, vor allem wenn sie mit Eingriffen in Grundrechte verbunden sind (z.B. Aufgaben der inneren und äusseren Sicherheit). Diese Aufgaben eignen sich nicht zur Auslagerung, weil sie politisch gesteuert und legitimiert werden müssen. Wegen ihres ausgeprägten Koordinationsbedarfs mit anderen Aufgaben ist die Erfüllung innerhalb der zentralen Bundesverwaltung effizienter.
- *Dienstleistungen mit Monopolcharakter* umfassen ein heterogenes Spektrum von Leistungen. Sie finden sich insbesondere in den Aufgabengebieten Bildung und Kultur, aber auch in der Flugsicherung, dem Messwesen oder der Exportrisikoversicherung. Die Leistungen sind in der Regel marktnah und könnten oft auch von privater Seite angeboten werden. Zum einen spielen aber die entsprechenden Märkte nicht vollständig: Da die erbrachten Dienste nur teilweise über Preise und Gebühren abgegolten werden, bietet sie der Markt nicht in gesellschaftlich gewünschter Menge oder Qualität an (z.B. Kultur). Zum anderen kann es aus Gründen der Koordination zweckmässig sein, dass die Leistungen nur von einem einzigen Anbieter erbracht werden (z.B. Flugsicherung). Die daraus resultierenden Versorgungsprobleme werden deshalb mit einem monopolähnlichen, öffentlichen Angebot korrigiert. Hinzu kommt, dass der Auftritt in eigenem Namen und eine eigenständige Betriebsführung wichtige Faktoren für eine erfolgreiche Leistungserbringung sein können (Reputation, Flexibilität), was eine rechtliche Verselbständigung nahelegt. Diese Dienstleistungen eignen sich zur Auslagerung, wenn Koordinationsbedarf und Synergiepotenzial mit anderen Bundesaufgaben gering sind. Die Erfüllung von ausgelagerten Aufgaben dieses Typs bedarf jedoch einer engen politischen Steuerung, da sie mehrheitlich durch öffentliche Gelder finanziert werden.
- *Dienstleistungen am Markt* werden überwiegend durch Angebot und Nachfrage gesteuert, wobei eine Grundversorgung gesetzlich garantiert ist (z.B. Fernmelde- oder Postdienstleistungen). Sie eignen sich zur Auslagerung, da ihr Erbringer über eine weitgehende Eigenständigkeit verfügen muss, um sich erfolgreich am Markt zu positionieren.
- *Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht* sind zwar in hohem Masse hoheitlicher Natur. Ähnlich wie die Rechtsprechung müssen sie aber von politischer Einflussnahme im operativen Bereich abgeschirmt werden (z.B. Finanzmarktaufsicht). Die Auslagerung stärkt die Unabhängigkeit der Aufgabenerfüllung.

Diese Aufgabentypologie ist keine Auslagerungsstrategie, die mechanistisch angewendet werden darf. Vielmehr versteht sie sich als Orientierungshilfe bei Auslagerungsentscheidungen, indem sie anhand sachlicher Kriterien aufzeigt, welche Aufgaben sich zur Auslagerung eignen und welche nicht. Die Aufgabentypologie dient zudem als Anknüpfungspunkt für die rechtliche Konzeption und Steuerung der verselbständigten Einheiten. Sie ermöglicht, dass der Bund gleiche oder ähnliche Aufgaben nach dem gleichen Muster regelt und steuert.

10.2 Steuerung und Leitsätze

Der Bund kann sich mit der Auslagerung der Aufgabenerfüllung nicht seiner Verantwortung entledigen. Die unmittelbare Erfüllungsverantwortung des Bundes wandelt sich durch die Auslagerung in eine mittelbare Gewährleistungsverantwortung. Diese Verantwortung des Bundes, die Aufgabenerfüllung jederzeit und im rechtlich definierten Umfang sicherzustellen sowie die Leistungsfähigkeit des Unternehmens langfristig zu erhalten, begründet das bundesstaatliche Eigentum an verselbstständigten Einheiten. Hingegen darf der Bund keine Beteiligungen an Erwerbsunternehmen zu Anlagezwecken erwerben oder halten (Art. 62 Abs. 2 FHG).

Rechtliche Verankerung

Die grundlegenden Steuerungselemente sind auf lange Sicht angelegt, werden *meist in einem Gesetz* (sog. Organisationserlass) verankert und sind damit Gegenstand parlamentarischer Gestaltung. Dazu gehören beispielweise die Zweckbestimmung der verselbstständigten Einheit und der gesetzliche Aufgabenbeschrieb (bei den bundesnahen Unternehmen insbesondere der Grundversorgungsauftrag); sodann die Wahl der Rechtsform, die Struktur der Gesellschaftsorgane, die dynamische Steuerung (mittels strategischer Ziele), die Haftung, die finanzielle Struktur sowie die Kontrollmechanismen des Bundesrates als Eigner.

Dabei wird der konkrete Regelungsbedarf bereits mit der Wahl der Rechtsform vorge-spürt. Während für die privatrechtliche oder die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft die Steuerungsgrundlagen im Obligationenrecht weitgehend festgelegt sind, bestehen bei Anstalten vielfältige Möglichkeiten, die Organisation bedürfnisgerecht anzupassen.

Die CG-Berichte legen deshalb ein Steuerungsmodell fest, das für jeden Aufgabentyp spezifische Steuerungsprinzipien vorsieht. Im Sinne von Gesetzgebungsrichtlinien hat der Bundesrat dieses Modell in 37 Leitsätzen verdichtet, die bei der rechtlichen Konzeption von verselbständigten Einheiten berücksichtigt werden müssen:

- Leitsatz 1 betrifft die Wahl der Rechtsform. Er besagt, dass für eine verselbstständig-te Einheit grundsätzlich die Rechtsform der Anstalt zu wählen ist. Die privatrechtliche Aktiengesellschaft ist vorzusehen, wenn die Unternehmung überwiegend am Markt tätig ist.
- Leitsätze 2 bis 8 äussern sich zu den Organen. Sie sollen schlank und nach professionellen Gesichtspunkten funktionieren.
- Leitsatz 9 hält fest, dass instruierbare Bundesvertreter nur ausnahmsweise in die Verwaltungsräte entsandt werden sollen.
- Leitsätze 10 bis 12 befassen sich mit Fragen der Haftung.

- Leitsätze 13 bis 15 betreffen besondere Kompetenzen, die verselbständigten Einheiten eingeräumt werden können (Rechtsetzung, Beteiligungen, gewerbliche Nebenleistungen).
- Leitsätze 16 und 17 verlangen, dass der Bundesrat die verselbständigten Einheiten mit strategischen Zielen steuert; er setzt sowohl aufgabenseitige als auch unternehmensbezogene Vorgaben. Zudem soll der Bundesrat die Übereinstimmung mit den aktuellen Grundsätzen der Corporate Governance, die Eignerstrategie sowie das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung durch die jeweilige verselbständigte Einheit regelmässig überprüfen.
- Leitsätze 18 bis 22 setzen sich mit der Kontrolle und den Massnahmen bei Fehlentwicklungen auseinander. Die Sanktionsmöglichkeiten sowie die Grundlagen der bundesrätlichen Kontrolle werden zum einen explizit ausgewiesen. Zum anderen werden Inhalt und Form der Berichterstattung systematisiert.
- Leitsätze 23 bis 28 äussern sich zu den Finanzen der verselbständigten Einheiten (Kapitalausstattung, Finanzierung, Gewinnverwendung und Steuerpflicht).
- Leitsätze 29 bis 37 befassen sich mit Fragen des Personalstatuts (öffentlich- oder privatrechtlich) und der beruflichen Vorsorge.

Die Leitsätze selbst sind zwar nicht rechtsverbindlich, sie sind aber von der Verwaltung bei der Vorbereitung künftiger Auslagerungen von Aufgaben und rechtlichen Verselbständigungen von Einheiten zu befolgen, soweit nicht triftige Gründe ein Abweichen bedingen («comply or explain»-Prinzip). So haben die Leitsätze in den vergangenen Jahren zu einer weitgehenden formellen und materiellen Harmonisierung der Gesetzgebung der verschiedenen Einheiten beigetragen.

Zur Konkretisierung der Leitsätze und als Unterstützung für die Eignerstellen hat die EFV verschiedene Mustervorlagen erarbeitet und entwickelt auch diese fortlaufend weiter. Dazu gehören zwei kommentierte Muster-Organisationserlasse für die Anstalten mit Dienstleistungen und Monopolcharakter sowie für diejenigen mit Aufgaben der Wirtschaft- und Sicherheitsaufsicht, eine Mustervorlage für die strategischen Ziele, das Musteranforderungsprofil für Verwaltungs- beziehungsweise Institutsräte, Musterstatuten für die Entschädigung der obersten Kader von bundesnahen Unternehmen sowie Vorlagen für die Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele (vgl. www.efv.admin.ch > Themen > Finanzpolitik Grundlagen > CG > Grundlagen).

Strategische Ziele

Wichtigstes dynamisches Steuerungsinstrument sind die *strategischen Ziele*, die der Bundesrat dem Verwaltungs- beziehungsweise Institutsrat jeweils für eine Periode von vier Jahren vorgibt. Die strategischen Ziele bauen auf vom Parlament vorgegebenen, gesetzlich verankerten Zweck- und Aufgabenbestimmungen auf und konkretisieren diese im Hinblick auf die aktuellen Gegebenheiten und Herausforderungen der verselbständigten Einheit. Das Parlament kann mitwirken, in dem es dem Bundesrat Aufträge zur Festlegung oder zur Änderung der strategischen Ziele erteilt (Art. 28 ParlG). Die strategischen Ziele enthalten sowohl Vorgaben zur betrieblichen Entwicklung (unternehmensbezogene Ziele) als auch zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben (aufgabenseitige Ziele). Nicht eingreifen darf der Eigner in das operative Geschäft. Es werden diejenigen Themen in die strategischen Ziele aufgenommen, die der Bundesrat als strategisch einstuft.

Die strategischen Ziele sind mit Kennzahlen und Indikatoren zu unterlegen. Sie bilden Anknüpfungspunkt für die jährliche Berichterstattung zur Zielerreichung der selbständigen Einheiten an den Bundesrat, der seinerseits das Parlament informiert. Die Berichterstattung ist Rechenschaftsablage und soll einen mehrjährigen Soll-Ist-Vergleich ermöglichen. Damit sind die strategischen Ziele gleichzeitig auch eine wichtige Referenz für die parlamentarische Oberaufsicht.

Eignergespräche

Mit den sogenannten *Eignergesprächen* verfügt der Bundesrat über ein drittes zentrales Steuerungsinstrument. Diese Gespräche finden in der Regel zwei- bis viermal jährlich zwischen Bundesvertretern und der Führungsspitze der verselbständigten Einheit statt und werden protokolliert. Vorgängig hat die Einheit dem Eigner die notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Gegenstand der Eignergespräche bildet ein Zwischenbericht zur Zielerreichung, die Diskussion von Angelegenheiten, welche für den Eigner von strategischer Bedeutung sind sowie die Erörterung aktueller Fragen und Herausforderungen. In den Eignergesprächen können mögliche Zielkonflikte aus einer Gesamtbetrachtung beurteilt, diskutiert und gelöst werden.

Weitere Instrumente

Zur Steuerung der Einheiten stehen weitere Instrumente zur Verfügung, die das Aktienrecht vorgibt (bundesnahe Unternehmen, Art. 620 ff. des Obligationenrechts) oder die diesem nachgebildet sind (Anstalten). Dies sind u. a. die Wahl und Entlastung des Verwaltungs- beziehungsweise Institutsrats sowie der Revisionsstelle, die Genehmigung des Geschäftsberichts sowie Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten im Bereich der Entschädigung der Leitungsorgane.

10.3 Eignerstrategie

Der Begriff «Eignerstrategie» bezeichnet ein den strategischen Zielen des Bundesrates sowie der Unternehmens- bzw. Institutsgarantie vorgelagertes Gesamtkonzept des Staates. Der Eigner bzw. die Exekutive als Gremium kann damit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (insb. Zweck- und Aufgabenregelungen) seine Absichten und die Entwicklungsrichtungen, gewisse Rahmenbedingungen, Prioritäten und Wertvorstellungen festlegen, die mit der Beteiligung verfolgt werden sollen. Zusätzlich bilden die Rolle des Staates sowie das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung durch die verselbstständigte Einheit Teile des Gesamtkonzepts.

Somit umfasst die Eignerstrategie des Bundes die Gesamtheit der Erwartungen, Zielsetzungen und Wertvorstellungen des Bundes gegenüber den verselbstständigten Einheiten, die Regelungen, wie der Staat seine Rolle als Eigner (Eigentümer) wahrnimmt sowie die Bestimmungen zu den Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung. Die Eignerstrategie des Bundes für jede Einheit ergibt sich aus den rechtlichen Vorgaben (BV, Gesetze, Verordnungen), den Materialien (Botschaften, Leitsätze, Berichte) und unter Umständen auch aus Leistungsvereinbarungen und Konzessionen. Die Eignerstrategien der Einheiten sind somit nicht je in einem zentralen Dokument zusammengefasst, sondern ergeben sich naturgemäss aus verschiedenen Quellen. Sie ist u.a. Gegenstand der regelmässigen Überprüfung gemäss CG-Leitsatz 17.

Auf Bundesebene wird häufig nicht explizit zwischen «Eignerstrategie» und «strategischen Zielen» unterschieden; die Begriffe werden teilweise (fälschlicherweise) synonym verwendet. Sie unterscheiden sich wie folgt: Die «Eignerstrategie» bezeichnet das Gesamtkonzept als Orientierungshilfe im Bereich PCG und richtet sich grundsätzlich an den Staat selbst. Adressat der «strategischen Ziele» sind hingegen die Einheiten; die strategischen Ziele verbinden die rechtlichen und politischen Vorgaben im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung und Entwicklung und bilden damit die Grundlage für die Leitungsorgane mit Blick auf die Ausgestaltung ihrer jeweiligen Unternehmens- bzw. Institutsstrategie.

10.4 Zuständigkeiten im Eignermodell

Der Bund nimmt gegenüber den verselbstständigten Einheiten vielfältige Funktionen mit je spezifischen Interessen wahr. So handelt er nicht nur als Eigentümer, sondern auch als Versorgungsgewährleister, Kunde (Leistungsbezüger), Aufsichtsinstanz oder als Marktregulator. Gemäss den Regeln einer guten Corporate Governance gilt es, diese verschiedenen Rollen institutionell so zu trennen, dass Interessenkonflikte möglichst vermieden oder zumindest sichtbar gemacht und transparent gelöst werden können.

Hauptakteure in der Eignerpolitik des Bundes sind das Parlament, der Bundesrat sowie die sogenannten Eignerstellen in der Bundesverwaltung. Gegenüber den verselbstständigten Einheiten tritt der Bundesrat als Eigentümer auf (sog. Eigner). Dabei wird er von den Eignerstellen unterstützt, die Geschäfte vorbereiten und koordinieren, welche die Eignerpolitik betreffen. Als Eignerstellen fungieren in der Regel die Generalsekretariate mit dem engsten Sachbezug zur verselbstständigten Einheit sowie gegebenenfalls die EFV. Das zuständige Departement kann diese Aufgabe schriftlich an ein Staatssekretariat oder ein Bundesamt delegieren, sofern keine Interessenkonflikte bestehen (insb. bei Regulierung, Fachaufsicht, Bestellung und Subventionierung).

Die verwaltungsinterne Zuständigkeit im Eignermodell hängt von der finanz- und wirtschaftspolitischen Bedeutung der verselbstständigten Einheit ab. Man unterscheidet dabei zwischen der Steuerung im sogenannten «dualen Modell» und der Steuerung im «dezentralen Modell»:

- Im «dualen Modell» nehmen das Fachdepartement und die EFV diese Verantwortung bei Unternehmen wahr, die Dienstleistungen am Markt anbieten (Swisscom, SBB, Post oder RUAG), sowie bei Anstalten, welche Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, namhafte Subventionen empfangen (z.B. ETH-Bereich, SERV) oder aus anderen Gründen für den Bundeshaushalt von besonderer Bedeutung sind (z.B. SIFEM, Skyguide).
- Gegenüber den übrigen Anstalten im Bereich Dienstleistungen mit Monopolcharakter sowie den Einheiten der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht nimmt das Fachdepartement die Eignerinteressen wahr (dezentrales Modell). Die EFV wird in diesem Modell punktuell aufgrund ihres fachlichen Knowhows vor allem bei finanziell relevanten Fragen beigezogen (z.B. Kapitalausstattung, Pensionskasse, Haftung, Rechnungslegung). Personal- und vorsorgepolitische Belange werden vom EPA beurteilt.

Die Regelung von Aufsicht und Steuerung über die verselbstständigten Einheiten ist in Artikel 24a RVOV festgehalten; die detaillierten Zuständigkeiten je verselbstständigte Einheit finden sich in Anhang 3 der RVOV. Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Weiterentwicklung der PCG des Bundes 2022 eingeführt.

Über all diese Tätigkeiten des Bundesrats wacht das Parlament, dem die Oberaufsicht zukommt.

10.5 Parlamentarische Mitwirkung und Oberaufsicht

Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten (BBl 2010 8967) hat das Parlament die Grundlage für seine Oberaufsicht über die Eignerpolitik des Bundesrats geschaffen:

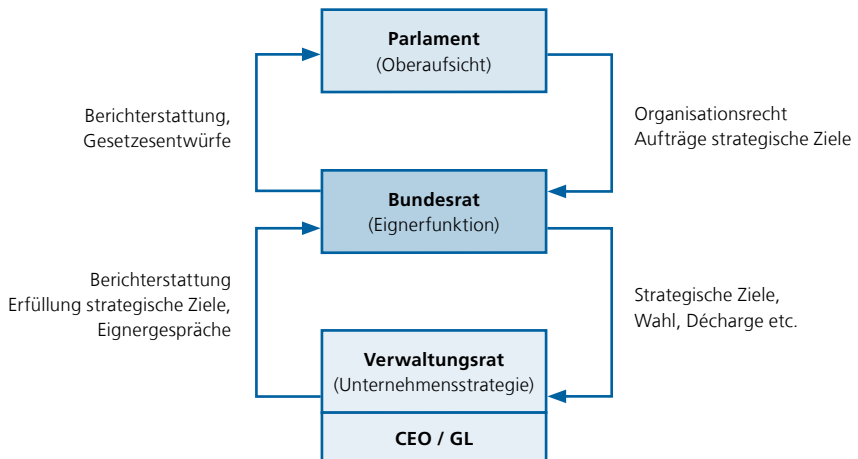
- Der Bundesrat wird verpflichtet, die verselbständigten Einheiten über strategische Ziele zu steuern (Art. 8 Abs. 5 RVOG).
- Der Bundesrat wird verpflichtet, dem Parlament periodisch über die Erreichung der strategischen Ziele Bericht zu erstatten (Art. 148 Abs. 3bis ParlG).
- Das Parlament kann dem Bundesrat Aufträge erteilen im Hinblick auf die Festlegung oder Änderung strategischer Ziele (Art. 28 Abs. 1 und 1bis ParlG).

Zwei zentrale Elemente sind

- die Berichterstattung: Seit 2012 berichtet der Bundesrat dem Parlament über die Erreichung der strategischen Ziele der verselbständigten Einheiten. Dabei verwendet er zwei Berichtsmodule: Der *Kurzbericht* fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen. Er wird jährlich für jede Einheit erstellt und auf den Webportalen der EFV und der Eignerstellen veröffentlicht. Der vertiefte Bericht informiert umfassender über die Zielerreichung, ist vertraulich und geht ausschliesslich an die Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen). Für die Einheiten mit besonderer wirtschaftlicher und politischer Bedeutung wird dieser Bericht jährlich erstellt, für die übrigen Anstalten jeweils im letzten Jahr der vierjährigen Strategieperiode. Zusammen mit dem Geschäftsbericht des Verwaltungs- beziehungsweise Institutsrats der einzelnen Einheiten bilden diese Berichte die Grundlage für die Beratung der bundesrätlichen Eignerpolitik in den Aufsichtskommissionen;
- die Mitwirkung des Parlaments bei den strategischen Zielen: Artikel 8 Absatz 5 RVOG verpflichtet den Bundesrat, seine verselbständigten Einheiten soweit zweckmässig mit strategischen Zielen zu führen. Deshalb braucht das Parlament Möglichkeiten, um bei Bedarf auf die Ausgestaltung dieser Ziele einzuwirken. Es kann dem Bundesrat Aufträge zur Festlegung oder Änderung der strategischen Ziele erteilen (Art. 28 Abs. 1 und 1bis ParlG). Diese Aufträge werden in der Form einer Motion oder eines Postulats erteilt; bei umfangreicheren und differenzierteren Aufträgen ist auch ein «Grundsatz- und Planungsbeschluss» in der Form des (einfachen) Bundesbeschlusses möglich. Weicht der Bundesrat von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen ab, so hat er dies zu begründen (Art. 28 Abs. 4 ParlG).

Zusammenfassend verfügt das Parlament über folgende Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten: Gesetzgebung im Bereich der (1) Facherlasse (Rahmenbedingungen, Service Public und Finanzierung regeln) und der (2) Organisationserlasse (Organisation, Steuerung und Aufsicht der Einheiten festlegen), (3) Festlegung und Änderung der strategischen Ziele sowie (4) die Berichterstattung. Dies ermöglicht es dem Parlament, die Oberaufsicht in der Eigenerpolitik des Bundes auszuüben und bei Bedarf auf Steuerung und Kontrolle Einfluss zu nehmen. Die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive bleibt dabei gewahrt.

Der Steuerungskreislauf der beteiligten Akteure (Parlament, Bundesrat und Unternehmung) kann wie folgt dargestellt werden:



10.6 Portfolio

Das Portfolio der Unternehmen und Anstalten, die der Bund nach Artikel 8 Abs. 5 RVOG kontrolliert, umfasst derzeit 22 Einheiten:

- *Wirtschafts-/Sicherheitsaufsicht*: Eidg. Finanzmarktaufsicht FINMA, Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde RAB, Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic, Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI, Schweizerische Trassenvergabestelle TVS.
- *Dienstleistungen mit Monopolcharakter*: ETH-Bereich, Skyguide AG, Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV, Schweizerisches Nationalmuseum SNM, Pro Helvetia, Institut für Geistiges Eigentum IGE, Institut für Metrologie METAS, Eidg. Hochschule für Berufsbildung EHB, Swiss Investment Fund for Emerging Markets SIFEM AG, Identitas AG, Schweizerische Agentur für Innovationsförderung Innosuisse, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung SIR.
- *Dienstleistungen am Markt*: Swisscom AG, Schweizerische Post AG, Schweizerische Bundesbahnen SBB AG, RUAG MRO Holding AG, RUAG International Holding AG.

Per 1. Januar 2022 konnte die Entflechtung der RUAG abgeschlossen werden. Die RUAG MRO Holding AG ist grossmehrheitlich für die Armee tätig; die RUAG International Holding AG agiert vollständig am Markt. Die Privatisierung des internationalen Teils der RUAG ist im Gange. Zudem laufen aktuell die Arbeiten an den Rechtsgrundlagen der Schweizerischen Agentur für die Förderung von Austausch und Mobilität in der Bildung (Movetia), die auch in das PCG-Portfolio des Bundes aufgenommen werden soll.

Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht

- Finma
- Swissmedic
- RAB
- ENSI
- Trassenvergabestelle

Dienstleistungen mit Monopolcharakter

- ETH-Bereich
- EHB
- Innosuisse
- Schweizerisches Nationalmuseum
- Pro Helvetia
- METAS
- SIFEM
- IGE
- Identitas
- Serv
- Skyguide
- SIR

Dienstleistungen am Markt

- Die Post
- RUAG MRO
- RUAG International
- Swisscom
- SBB

10.7 Entwicklungen

Die EFV entwickelt die konzeptionellen Grundlagen der PCG des Bundes stetig weiter. Zudem sind verschiedene Implementierungsarbeiten, insbesondere im Nachgang zum Bericht in Erfüllung des Postulats Abate (18.4274) im Gange. So wurde beispielsweise die Rechenschaftspflichten der Unternehmen gegenüber dem Bund in den Bereichen Risikomanagement und Compliance verstärkt und diesbezüglich ein neues Standardziel für die strategischen Ziele erarbeitet. Dieses Standardziel wird jeweils bei der Erneuerung der strategischen Ziele bei allen Einheiten eingeführt. Die Überprüfung erfolgt mittels unabhängigem Audit einmal pro Strategieperiode. Die EFV unterstützt die Eignerstellen und die verselbstständigten Einheiten bei der Implementierung des Ziels.

Mit der Ergänzung des CG-Leitsatz 17 im Jahr 2021 legt der Bericht in Erfüllung des Postulats (Abate) den Grundstein für eine weitere wichtige Weiterentwicklung. Neu wird der Bundesrat im Rahmen der Erarbeitung der strategischen Ziele regelmässig für jede Einheit die Übereinstimmung mit den aktuellen Grundsätzen der PCG, die Eignerstrategie sowie das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung durch die verselbstständigte Einheit überprüfen. Diese Überprüfungen sollen i.d.R. alle acht Jahre erfolgen und die Resultate sind bei der strategischen Weiterentwicklung der Einheiten zu berücksichtigen. Der Bundesrat legte im Mai 2023 die Rahmenbedingungen dieser Überprüfungen fest, welche durch die Eignerstellen der Departemente in Zusammenarbeit mit der EFV vorzunehmen sind. Ziel der periodischen Überprüfung ist eine kritische Auseinandersetzung der zuständigen Stellen mit den verselbstständigten Einheiten in Bezug auf deren Aufgabenerfüllung und der Eignerstrategie, sodass Herausforderungen, Entwicklungen und allfällige Abweichungen von der Eignerstrategie bei allen verselbstständigten Einheiten frühzeitig erkannt und berücksichtigt werden können.

Schliesslich werden die verschiedenen Mustervorlagen und Hilfsdokumente aktualisiert und weiterentwickelt. Ebenso soll die jährliche konsolidierte Berichterstattung geprüft und überarbeitet werden; diese Arbeiten stehen jedoch noch in der Anfangsphase.

11 Tresorerie

Die Bundestresorerie sorgt für die ständige Zahlungsbereitschaft des Bundes. Zu diesem Zweck stellt sie den Zugang des Bundes zum Geld- und Kapitalmarkt sicher und bewirtschaftet die kurzfristige Liquidität. Zu den weiteren Kernaufgaben der Bundestresorerie gehört die zentrale Absicherung des Fremdwährungsbedarfs der Verwaltungseinheiten.

Die von der EFV geführte zentrale Bundestresorerie sorgt für die ständige Zahlungsbereitschaft des Bundes (Art. 60 Abs. 1 FHG). Aus diesem gesetzlichen Auftrag ergeben sich die drei Hauptaufgaben der Bundestresorerie:

- *Schuldenbewirtschaftung*: Deckung der Finanzierungsbedürfnisse durch Mittelbeschaffung am Geld- und Kapitalmarkt zu möglichst tiefen Kosten bei einem akzeptablen Risiko.
- *Liquiditätsmanagement*: Sicherstellung eines angemessenen Bestandes an Tresoreriemitteln zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen; sichere und marktkonform verzinste kurzfristige Anlage des Liquiditätsbestandes respektive kurzfristige Deckung von Liquiditätslücken.
- *Devisenbewirtschaftung*: Zentrale Beschaffung und Bewirtschaftung von Fremdwährungen zur Gewährleistung von Planungssicherheit.

Die Strategien und Ergebnisse der Schulden-, Liquiditäts- und Devisenbewirtschaftung des Bundes werden jährlich im Tätigkeitsbericht der Bundestresorerie erläutert. Der Bericht richtet sich primär an den Bundesrat, die Finanzdelegation sowie die Eidg. Finanzkontrolle. Nachdem diese Gremien den Bericht zur Kenntnis genommen haben, wird er der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

11.1 Schuldenbewirtschaftung

Um den Finanzierungsbedarf des Bundes zu decken, kann die Tresorerie Gelder am Geld- und Kapitalmarkt aufnehmen. Die Bewirtschaftung dieser Schulden richtet sich nach folgenden Zielen und Grundsätzen:

- Das oberste Ziel ist die Sicherstellung der ständigen Zahlungsbereitschaft des Bundes.
- Die Deckung der Finanzierungsbedürfnisse des Bundes erfolgt, über einen längeren Zeitraum betrachtet, zu möglichst tiefen Kosten bei akzeptablem Risiko (vgl. Box «Schuldenbewirtschaftung und Risikosteuerung»).
- Ein kosteneffizienter Zugang zum Geld- und Kapitalmarkt ist laufend sicherzustellen. Dabei stellen die Transparenz und Kontinuität der Emissionstätigkeit, die Liquidität im Sekundärmarkt und die generelle Kontaktpflege mit Banken und Investoren wesentliche Elemente dar.

Zur Mittelbeschaffung auf dem Geld- und Kapitalmarkt werden grundsätzlich zwei Instrumente eingesetzt:

- Öffentliche Anleihen mit fixem Zinssatz und mehrjähriger Laufzeit
- Geldmarkt-Buchforderungen (GMBF) mit Laufzeiten von drei, sechs und zwölf Monaten

Der Bund deckt seinen Fremdmittelbedarf ausschliesslich am Schweizer-Franken-Markt.

11.1.1 Anleihen

Das wichtigste Instrument des Bundes zur Deckung seines langfristigen Finanzierungsbedarfs sind die Eidgenössischen Anleihen, die sogenannten «Eidgenossen». Seit 1980 werden die Eidgenossen im Auktionsverfahren emittiert. Jeweils im Dezember wird für das Folgejahr der Emissionskalender mit dem geplanten jährlichen Emissionsvolumen und den Auktionsdaten publiziert. Abgesehen von einem Unterbruch im Sommer finden die Auktionen monatlich, jeweils am zweiten Mittwoch statt. Die Auktionen werden über eine elektronische Handelsplattform mittels eines Zinstenders durchgeführt. Bei der Ausgabe werden lediglich der Nominalzinssatz und die Laufzeit festgelegt. Der Emissionsbetrag und der Ausgabepreis (und damit die Rendite) werden aufgrund der eingereichten Offerten der an der Plattform angeschlossenen Teilnehmer (Banken sowie einzelne bedeutende institutionelle Anleger) bestimmt. Jeder Teilnehmer kann beliebig viele Offerten, auch mit unterschiedlichen Preisen, einreichen. Die Zuteilung erfolgt nach dem Einheitspreisverfahren (holländisches Verfahren), das heisst einheitlich zum niedrigsten noch akzeptierten Preis. Es werden jene Teilnehmer berücksichtigt, die diesen oder einen höheren Preis geboten haben. Als Beauftragte des Bundes ist die Schweizerische Nationalbank (SNB) für die technisch-administrative Abwicklung der Auktionen verantwortlich. Die Bundesanleihen werden an der Schweizer Börse SIX Swiss Exchange kotiert.

Neben den konventionellen Bundesobligationen hat der Bund im Oktober 2022 erstmals eine grüne Eidgenössische Anleihe begeben. Die Grundlage dazu bildet das Rahmenwerk für die Emission von grünen Anleihen, welches vom Bundesrat im Sommer 2022 verabschiedet wurde. Es zeigt auf, wie die Anleihen in die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes eingebunden und welche grünen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt den grünen Eidgenössischen Anleihen zugeordnet werden können. Dazu gehören beispielsweise die Förderung erneuerbarer Energien, die Steigerung der Energieeffizienz, die Erhaltung der Biodiversität oder der Bau von umweltfreundlichen Gebäuden. Der Markt für grüne Anleihen ist sowohl in der Schweiz als auch international in den letzten Jahren stark gewachsen. Dabei spielen namentlich staatliche Emittenten eine wichtige Rolle.

Die Tresorerie ist bestrebt, die relevanten Laufzeiten der Schweizer-Franken-Zinskurve mittels Neuemissionen und anschliessenden Aufstockungen der Basisanleihen abzudecken. Die ausstehenden Bundesobligationen bilden mit ihrer jeweiligen Restlaufzeit und der jeweiligen Rendite die Zinskurve der Staatsanleihen. Diese Renditen gelten für die Marktteilnehmer als risikoloser Zinssatz. Entsprechend ist die Schweizer-Franken-Zinskurve für den Finanzmarkt eine zentrale Referenzgrösse, was einen effizienten Primär- und Sekundärmarkt sowohl für die Obligationen als auch für davon abgeleitete Zinsderivate ermöglicht. Um den Sekundärmarkt mit Bundesobligationen zu unterstützen, werden die Anleihen regelmässig aufgestockt. Ein funktionierender Sekundärmarkt ist nicht nur für die Marktteilnehmer vorteilhaft, sondern auch für den Bund, da Sekundärmarktrenditen wiederum die Referenzgrösse für die Preisfindung bei der laufenden Emissionstätigkeit des Bundes sind.

Da die Bundesobligationen eine Reopening-Klausel enthalten, kann das ausstehende Volumen einer Anleihe mit der Ausgabe fungibler Obligationen (identische Anleihebedingungen) erhöht werden. Mit dieser Aufstockungsmöglichkeit erhöht sich die Liquidität und die Handelbarkeit der Bundesanleihen. Im Durchschnitt hat der Bund rund 20 Anleihen ausstehend. Dabei werden zum einen die Laufzeiten von 1 bis 13 Jahren abgedeckt, zum anderen werden im langen Laufzeitenbereich mit einzelnen Anleihen Anker auf der Zinskurve gesetzt. Durch dieses Vorgehen wird in der Regel pro Jahr eine Anleihe zur Rückzahlung fällig. Der Emissionsbetrag pro Auktion richtet sich dabei nach dem jeweiligen Mittelbedarf und der Investorennachfrage. Die Bundestresorerie ist bestrebt, eine erstmalig begebene Anleihe (Basisanleihe) über ihre Laufzeit hinweg mittels Aufstockungen sukzessive auf maximal 4 bis 5 Milliarden zu erhöhen.

Der Bund hält ein beschränktes Volumen an (erstmalig noch nicht platzierten) Titeln im Eigenbestand. Diese sogenannten Eigentranchen werden bei Auktionen zurückbehalten und können bei Bedarf zwischen den ordentlichen Auktionsterminen direkt am Markt verkauft werden. Sonst nimmt die Bundestresorerie nicht aktiv am Handel mit Bundesobligationen teil.

Der Anteil der Eidgenossenschaft am Emissionsvolumen im Inlandsegment des Schweizer Kapitalmarkts (Markt für Anlagen mit einer Fristigkeit von mehr als einem Jahr) lag Ende 2022 bei rund 12 Prozent und war somit nur leicht höher als der Durchschnitt über die letzten zehn Jahre (ca. 11 %). Gemessen am Volumen der insgesamt ausstehenden Anleihen im Inlandsegment des Schweizer Kapitalmarkts betrug der Anteil der Eidgenossen Ende 2022 rund 17 Prozent.

Schuldenbewirtschaftung und Risikosteuerung

Der Bund bewegt sich bei der Bewirtschaftung seiner Geld- und Kapitalmarktschulden in einem Spannungsfeld zwischen den gegenläufigen Zielsetzungen, die Geldbeschaffungskosten möglichst tief zu halten und gleichzeitig das Zins- und Refinanzierungsrisiko möglichst zu reduzieren. Historisch betrachtet stellt eine steigende Zinskurve (kurzfristige Zinsen sind tiefer als längerfristige Zinsen) den Normalfall dar. Die Erfahrung zeigt aber auch, dass kurzfristige Zinsen grösseren Schwankungen unterworfen sind als längerfristige Zinsen. Mit einer Verkürzung der durchschnittlichen Laufzeit des Schuldenportfolios können somit die Zinsausgaben reduziert werden, während sich gleichzeitig aber das Zins- und Refinanzierungsrisiko erhöht. Eine Verkürzung der durchschnittlichen Laufzeit des Schuldenportfolios bedeutet, dass ein grösserer Teil der Schulden innert kürzerer Zeit refinanziert werden muss. Deshalb besteht das Risiko, dass fällig werdende Fremdmittel zu spürbar anderen Zinssätzen refinanziert werden müssen. Dies kann zu höheren Schwankungen der Zinsausgaben und im ungünstigen Fall zu einer höheren Zinsbelastung führen. Die Planung wird unsicherer und die effektiven Zinsausgaben können merklich über dem budgetierten Wert liegen.

Das grosse Volumen der Geld- und Kapitalmarktschulden, die dominante Position des Bundes im Schweizer-Anleihemarkt sowie die relativ hohen jährlichen Fälligkeiten zwingen die Eidgenossenschaft, stetig und regelmässig sowie mit absorbierbaren Transaktionsvolumina am Geld- und Kapitalmarkt aufzutreten. Damit kann sich die Eidgenossenschaft der Zinsentwicklung nicht entziehen. Entsprechend verfolgt der Bund einen systematischen Ansatz zur Steuerung des Zinsrisikos und diversifiziert den Finanzierungsbedarf der Geld- und Kapitalmarktschulden über einen längeren Zeitraum. Die Laufzeiten sind so gewählt, dass höchstens 30 Prozent der Geld- und Kapitalmarktschulden innert 12 Monaten fällig werden. Im Jahr 2022 betrug der Anteil unterjähriger Geld- und Kapitalmarktschulden rund 23 Prozent.

11.1.2 Geldmarkt-Buchforderungen

Die Geldmarkt-Buchforderungen (GMBF, Treasury Bills) sind verzinsliche Schuldverschreibungen, die von der EFV auf Diskontbasis emittiert werden. Es sind handelbare Buchforderungen, die in einem von der SIX SIS AG geführten Hauptregister eingetragen sind. Die Laufzeiten der GMBF betragen drei, sechs und zwölf Monate. Insgesamt sind immer 16 GMBF ausstehend, davon elf 3-monatige, drei 6-monatige und zwei 12-monatige GMBF. Die Auktionen erfolgen wöchentlich am Dienstag, analog zu den Anleihen (und auf derselben Plattform) in Form eines Zinstenders mit holländischem Zuteilungsverfahren. Bei den GMBF wird kein Nominalzins festgelegt, die Verzinsung erfolgt stattdessen in Form eines Diskontab- oder Zuschlags bei der Ausgabe. Das bedeutet, dass die GMBF zu einem Preis von über (bei negativer Verzinsung) beziehungsweise unter 100 Prozent des Nominalwertes (bei positiver Verzinsung) emittiert werden. Die Rückzahlung erfolgt dann zu 100 Prozent.

Die regelmässige Emission dieser Geldmarktpapiere ist ein wichtiger Pfeiler in der Finanzierungspolitik des Bundes. Ein funktionierender GMBF-Markt erlaubt es dem Bund, jederzeit auch grössere Volumina an Fremdmitteln zu günstigen Konditionen aufzunehmen und ist deshalb gut geeignet, um die kurzfristige Liquidität des Bundes zu steuern. Das ausstehende Volumen richtet sich dabei an das Finanzierungsbedürfnis des Bundes und wird im Rahmen eines jährlichen Emissionsprogramms festgelegt. Das Emissionsprogramm für das Jahr 2023 sieht beispielsweise vor, ein GMBF-Volumen im Bereich von 12–18 Milliarden zu emittieren.

11.2 Liquiditätsmanagement

Die Liquiditätsbewirtschaftung orientiert sich an der übergeordneten Zielsetzung der Sicherstellung der Zahlungsbereitschaft des Bundes. Aufgrund der schwierigen Planbarkeit der Zahlungsströme, namentlich bei den Einnahmen aus der Verrechnungssteuer und der direkten Bundessteuer, hält die Bundestresorerie liquide Mittel in einem angemessenen Ausmass. Um die Liquiditätshaltung und die damit verbundenen Kosten und Risiken zu limitieren, arbeitet die Bundestresorerie mit Zielbandbreiten für die Liquiditätsentwicklung, welche sowohl die saisonalen Schwankungen auf der Einnahmenseite als auch Rückzahlungstermine von Anleihen berücksichtigen. Damit kann die Geldbeschaffung unter Berücksichtigung der Marktpflege auf die Liquiditätsentwicklung abgestimmt werden.

Die kurzfristig ausgerichtete Anlagetätigkeit basiert auf einem Gegenparteilimitenkonzept und erfolgt nach den Kriterien Sicherheit, marktkonformer Ertrag und Diversifikation. Für die Geldanlage stehen der Bundestresorerie verschiedene Instrumente zur Verfügung.

11.2.1 Liquide Mittel

Die liquiden Mittel hält die Bundestresorerie auf ihrem Postkonto sowie auf ihrem Girokonto bei der SNB. Die Mittel auf dem Postkonto werden jeweils am Tagesende bis auf einen Sockelbetrag auf das SNB-Konto transferiert. Die Mittel auf dem Girokonto der SNB werden bis zu einer Limite von 5 Milliarden zum aktuellen Leitzins der SNB verzinst.

11.2.2 Kurzfristige Anlagen

Festgeldanlagen mit Laufzeiten von bis zu einem Jahr kann die Bundestresorerie bei Geschäftsbanken oder anderen Schuldnern mit sehr guter Bonität tätigen (z.B. Kantone oder Gemeinden). Im Vordergrund steht dabei die Sicherheit der Anlage, eine marktconforme Verzinsung sowie eine gewisse Diversifikation unter den Gegenparteien, um Klumpenrisiken zu vermeiden. Zu diesem Zweck besteht ein Limitenkonzept. Die Kreditlimiten werden pro Gegenpartei nach vordefinierten Kriterien festgelegt, namentlich nach Rating, Eigenkapital, Finanzkraft (bei Kantonen), Diversifikation und nach Instrumenten. Die ausgesetzten Gegenparteilimiten werden regelmässig überprüft, und die Einhaltung der Limiten wird täglich überwacht. Seit der grossen Finanzkrise und dem Null- und Negativzinsregime der SNB werden allerdings keine ungesicherten Anlagen mit Geschäftsbanken mehr abgeschlossen.

Aufgrund einer Vereinbarung zwischen der EFV und der SNB müssen auch Festgelder im Gesamtbetrag von mindestens einer Milliarde mit Laufzeiten von bis zu sechs Monaten bei der Nationalbank angelegt werden. Bis zu diesem Betrag kann der Bund im Gegenzug sein SNB-Konto innerhalb des Tages im Rahmen des Zahlungsverkehrs kostenlos

überziehen. Können Liquiditätsengpässe nicht mit Geldmarktkrediten gedeckt werden, könnten die entsprechenden Festgeldanlagen bei der SNB im erforderlichen Mass aufgelöst werden. In der Vergangenheit kam dies nur ganz selten vor.

Nachdem die Geldmarkttrenditen über die letzte Dekade bei null oder im negativen Bereich lagen, hat die Bundestresorerie kaum mehr von Festgeldanlagen Gebrauch gemacht. Deshalb wurde lediglich der Mindestbetrag von einer Milliarde bei der SNB angelegt. Seit der Leitzinserhöhung der SNB im Herbst 2022 und der damit verbundenen Rückkehr der Zinsen in den positiven Bereich, werden die frei verfügbaren Mittel wieder aktiv und zinstragend angelegt. Dabei werden Festgelder bei der SNB mit Laufzeiten zwischen einer Woche und 6 Monaten sowie sehr kurzfristige Repos abgeschlossen.

11.2.3 Repo-Markt

Der Bundestresorerie steht mit dem Zugang zum Schweizer Repomarkt ein weiteres Instrument zur Geldanlage zur Verfügung, welches insbesondere für die Anlage unerwarteter und kurzfristig über der Limite des Girokontos liegender Liquidität genutzt wird. Ein «Repurchase Agreement» (Repo-Geschäft) ist im Wesentlichen ein mit Wertpapieren gesichertes Darlehen. Dabei verkauft der Geldnehmer dem Geldgeber Wertpapiere und kauft diese nach einer im Voraus vereinbarten Frist wieder zurück, wobei der Geldnehmer zusätzlich einen Repo-Zins entrichtet. Aufgrund der Besicherung der Transaktion durch Wertschriften kann das Kreditrisiko erheblich reduziert werden. Die Transaktionen im Schweizer Repo-Markt werden auf derselben elektronischen Handelsplattform durchgeführt, auf denen auch die Bundesanleihen und Geldmarkt-Buchforderungen auktioniert werden. Der Anschluss an den Repo-Markt ermöglicht der Bundestresorerie, die Liquiditätsbewirtschaftung zu optimieren und stellt eine weitere Option dar, um die ständige Zahlungsbereitschaft des Bundes sicherzustellen. Die Bundestresorerie ist seit Anfang 2019 offizieller Teilnehmer am Schweizer Repo-Markt.

11.2.4 Wertschriften

Die Bundestresorerie kann als Alternative zu Festgeldanlagen und Repo-Transaktionen auch Anlagen in Form von Obligationen tätigen. Von dieser Anlagemöglichkeit macht sie zurzeit keinen Gebrauch.

11.3 Devisenbewirtschaftung

Die Bundestresorerie sichert den im Voranschlag budgetierten Fremdwährungsbedarf in den Währungen Euro und US-Dollar systematisch ab (sog. Budgetgeschäfte); die übrigen Währungen werden nicht abgesichert und zu laufenden Kursen abgerechnet. Die Beschaffung der Euro und US-Dollar mittels Terminkäufen erfolgt parallel zum Budgetprozess mit dem Ziel, einen dem Marktverlauf entsprechenden Durchschnittskurs zu erzielen. Die Bundestresorerie stellt die beschafften Fremdwährungen den Verwaltungseinheiten zum fixierten Budgetkurs zur Verfügung. Primäre Zielsetzung dieses Vorgehens ist die Budgettreue und die Planbarkeit der Ausgaben in Schweizer Franken und somit ein Vermeiden von Nachtragskrediten aufgrund von ungünstigen Währungskursentwicklungen.

Die Bundestresorerie verfolgt bei der Devisenabsicherung für die beiden Hauptwährungen Euro und US-Dollar einen passiven Ansatz. Sie kauft während des Budgetprozesses zwischen Februar und Juli die Devisen gleichmässig verteilt und in operativ sinnvollen und kosteneffizienten Einzeltransaktionen auf Termin.

Letztlich ist diese Absicherung in Form einer vorverschobenen Beschaffung mit einer laufenden Beschaffung vergleichbar: Da der Bund jedes Jahr Fremdwährungen kaufen muss und damit automatisch der Devisenkursentwicklung ausgesetzt ist, liegt der Unterschied beim gewählten Vorgehen gegenüber einer laufenden Beschaffung einzig darin, dass die Verwendung der Devisen um ein Jahr verschoben ist, damit der Vorteil der Planungssicherheit in Franken erzielt werden kann. Da die traditionelle Aufwertungstendenz des Schweizer Frankens in den Beschaffungskursen eingepreist ist, hat die Absicherung in der Regel keine Opportunitätskosten zur Folge. Nur bei nicht prognostizierbaren Schocks können Opportunitätskosten oder -gewinne entstehen.

Werden aufgrund eines Verpflichtungskredites Zahlungen in fremder Währung über mehrere Jahre geleistet und überschreiten die Zahlungen den Gegenwert von 50 Millionen, sichert die EFV in der Regel das Währungsrisiko aller wichtigen Währungen ab (sog. Spezialgeschäfte). Die Absicherung ist normalerweise unmittelbar nach Bewilligung des Verpflichtungskredites durch das Parlament vorzunehmen. Die Spezialgeschäfte werden gemeinsam mit der betreffenden Verwaltungseinheit, der Abteilung Ausgabenpolitik (EFV) und der Bundestresorerie besprochen.

12 Risikomanagement

Der Bund ist vielfältigen Risiken ausgesetzt, die seine Aufgabenerfüllung oder Zielerreichung gefährden könnten. Mit Hilfe des Risikomanagements sollen die Risiken möglichst frühzeitig identifiziert, analysiert und bewertet werden, damit zeitgerecht Massnahmen ergriffen werden können. Diese zielen darauf ab, das Eintreten von Risiken ganz zu vermeiden, zu minimieren oder in Ausnahmefällen zu versichern. Mit einem gut vorbereiteten Kontinuitätsmanagement werden Auswirkungen eingetretener Risiken minimiert.

Die Risiken des Bundes ergeben sich aus der ihm durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben und Tätigkeiten. Der Bundesrat hat Ende 2004 die Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund geschaffen. Seither wird das Risikomanagement stetig weiterentwickelt. Am 24.9.2010 erliess der Bundesrat Weisungen über die Risikopolitik des Bundes (BBl 2010 6549). Die EFV hat darauf aufbauend Richtlinien für die Umsetzung des Risikomanagements und ein erläuterndes Handbuch herausgegeben. Weitere Informationen dazu finden sich unter www.efv.admin.ch (Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Risiko- und Versicherungspolitik).

12.1 Grundsätze des Risikomanagements des Bundes

Das Risikomanagement ist ein Führungsinstrument. Es ist fester Bestandteil der Geschäfts- und Führungsprozesse und gehört zur sorgfältigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Die Identifikation, Analyse, Bewertung, Bewältigung und Überwachung der Risiken sollen nach einheitlichen Regeln erfolgen. Die Ausgestaltung des Risikomanagements orientiert sich an gängigen Normenwerken. Erkannte Risiken sind möglichst zu vermeiden oder zu vermindern. Zur Überwälzung versicherbarer Risiken kann die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) in besonderen Fällen dem Abschluss eines Versicherungsvertrages zustimmen. Massnahmen zur Risikovermeidung oder Risikoverminderung werden lage- und stufengerecht vom Bundesrat, den Departementen, der Bundeskanzlei oder von den Verwaltungseinheiten beschlossen und umgesetzt.

Unter Risiken werden Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative finanzielle und nicht-finanzielle Auswirkungen auf die Erreichung der Ziele und die Erfüllung der Aufgaben der Bundesverwaltung haben. Die Identifikation, Analyse, Bewertung, Bewältigung und Überwachung der Risiken erfolgt nach einheitlichen Regeln. Die Ausgestaltung des Risikomanagements erfolgt nach der internationalen Norm ISO 31000.

Eingebunden in das Risikomanagement sind alle Departemente, die Bundeskanzlei und die Verwaltungseinheiten der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung (letztere sofern sie keine eigene Rechnung führen). Die verantwortlichen Führungsgremien und -personen werden darin durch geschulte Risikomanager (auf Stufe Departement) und Risikocoaches (auf Stufe Verwaltungseinheit) unterstützt. Die selbständigen Anstalten und Unternehmen des Bundes haben ihr eigenes Risikomanagement, das in den strategischen Zielen vorgegeben wird und welches im Rahmen der Steuerung durch den Bund geprüft wird.

Die EFV und die Generalsekretärenkonferenz (GSK) erfüllen im Risikomanagement wichtige Koordinationsfunktionen: Die EFV sorgt mit der Festlegung und stetigen Weiterentwicklung von methodischen Standards und Mindestanforderungen sowie mit einer bundesweiten Schulung für eine möglichst homogene Umsetzung des Risikomanagements innerhalb der Bundesverwaltung. Ausserdem betreibt sie eine Informatikanwendung, die für die Bewirtschaftung der Risiken und für die Risikoberichterstattung eingesetzt wird. Die GSK konsolidiert die Querschnittsrisiken und priorisiert die Risiken auf Stufe Bundesrat. Zudem prüft sie die wesentlichen Risiken aus den Departementen und der Bundeskanzlei auf Vollständigkeit. Die Risikoberichterstattung an den Bundesrat ist nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Sie fördert als bundesweite Koordinationsstelle für Risikomanagement, BCM und IKS den vom Bundesrat 2010 formulierten integrierten Ansatz.

12.2 Instrumente zur Bewältigung von Risiken

Risikomanagement Bund

Die gänzliche Vermeidung eines Risikos im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe ist in der Regel nicht möglich. Mittels präventiver Massnahmen können jedoch bei vielen Risiken die Eintrittswahrscheinlichkeit oder die Auswirkung reduziert werden. Gestützt auf die Analyse der möglichen Ursachen werden geeignete Massnahmen definiert und umgesetzt. Die Kosten der Umsetzung einer Massnahme müssen ins Verhältnis gesetzt werden zu deren Nutzen.

Internes Kontrollsystem

Das Interne Kontrollsystem (IKS) dient bundesweit der laufenden Überwachung der Risiken in den finanzrelevanten Geschäftsprozessen. Die beiden Instrumente Risikomanagement und IKS weisen bezüglich der Risikobeurteilung und -minimierung Schnittstellen auf, weshalb in den Verwaltungseinheiten mindestens jährlich eine Abstimmung zwischen dem Risikocoach und dem IKS-Beauftragten vorgesehen ist.

Business Continuity Management

Mögliche Auswirkungen eingetretener Risiken können durch ein gut vorbereitetes Kontinuitätsmanagement (Business Continuity Management, BCM) vermindert werden. Dieses hat zum Ziel, zeitkritische Leistungen und Produkte der Verwaltungseinheiten zu kennen und über angemessene Strategien, Mittel und Massnahmenpläne zu verfügen, um entsprechende Dienstleistungen möglichst aufrechtzuerhalten beziehungsweise nach einem Ereignisfall rasch möglichst wieder zur Verfügung zu stellen.

Versicherung

Die Risikoüberwälzung an Dritte ist ein weiteres Instrument zur Risikoreduktion. Nach dem Grundsatz der Eigenversicherung (Art. 50 Abs. 2 FHV) trägt der Bund das Risiko für Schäden an seinen Vermögenswerten und für die haftpflichtrechtlichen Folgen seiner Tätigkeit in der Regel selbst. Nur in besonderen Fällen stimmt die EFV dem Abschluss eines Versicherungsvertrages zu, namentlich wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- hohes Schadenpotenzial des zusammengefassten Gesamtrisikos;
- fehlendes Fachwissen oder fehlende Ressourcen für die Schadenerledigung;
- Wirtschaftlichkeit der Risikoüberwälzung.

12.3 Risikosituation des Bundes

Die Risikosituation des Bundes ist zurzeit von den Beziehungen zu Europa geprägt. Weitere Hauptthemen sind u.a. Migration, die Finanzierungslücken in der Altersvorsorge (1. und 2. Säule), die Steuerung der bundesnahen Unternehmen, die Integration der Schweiz in die Weltwirtschaft, Risiken in Zusammenhang mit der Energieversorgung und mit systemrelevanten Finanzinstituten, Cyberattacken auf IKT-Systeme des Bundes sowie die Informationssicherheit und die Datenverfügbarkeit.

12.4 Offenlegung der finanziellen Risiken in der Bundesrechnung

In der Jahresrechnung des Bundes werden mögliche, finanziell bedeutende Verpflichtungen nach den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) offengelegt. Dabei wird aufgrund der Eintrittswahrscheinlichkeit zwischen Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten unterschieden: Wenn für ein Ereignis in der Vergangenheit die finanziellen Auswirkungen verlässlich geschätzt werden können und der Mittelabfluss in zukünftigen Rechnungsperioden wahrscheinlich ist, wird in der Bilanz eine Rückstellung gebildet. Ist der Mittelabfluss nicht wahrscheinlich (<50 %) oder kann er nicht zuverlässig geschätzt werden, wird der Sachverhalt als Eventualverbindlichkeit ausgewiesen. Unter bestimmten Bedingungen und auf Basis einer fallweisen Beurteilung werden auch die einer Eventualverbindlichkeit zugrunde liegenden Tatsachen im Risikomanagement des Bundes als Risiken erfasst und gesteuert.

Anhang

Aufgaben und Organisation der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) leitet gemäss Art. 58 FHG die Verwaltung der Bundesfinanzen und sorgt für den Überblick über den gesamten Finanzhaushalt des Bundes. Es entwirft zuhanden des Bundesrats den Voranschlag, dessen Nachträge, die Staatsrechnung und den Finanzplan; es prüft die Kreditbegehren und Ertragserschätzungen. Zu diesem Zweck steht ihm die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) zur Verfügung (Art. 59 FHG).

Gestützt auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) und die entsprechende Verordnung (RVVO; SR 172.010.1) sind die Ziele und Aufgaben der EFV in der Organisationsverordnung für das EFD (OV-EFD, SR 172.215.1) festgehalten.

Art. 8 Ziele und Funktionen

- ¹ Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) verfolgt die folgenden Ziele:
- a. Sie stellt den Überblick über den Finanzhaushalt des Bundes sicher.
 - b. Sie entwirft die Rechnung sowie unter Berücksichtigung der Anforderungen der Wirtschaftspolitik den Voranschlag und den Finanzplan zuhanden des Bundesrates.
 - c. Sie tritt für eine wirksame Kredit- und Ausgabensteuerung und eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung ein und nimmt bei der Budgetierung, der Finanzplanung sowie bei der Vorbereitung von Bundesratsgeschäften der Departemente und der Bundeskanzlei mit finanziellen Auswirkungen entsprechend Einfluss.
 - d. Sie wirkt hin auf eine ergebnisorientierte Verwaltungsführung und ein systematisches Controlling sowohl in der gesamten Bundesverwaltung als auch gegenüber externen Trägern von Verwaltungsaufgaben.
 - e. Sie sorgt mit einem zeitgemässen Tresorerie- und Liquiditätsmanagement für die ständige Zahlungsbereitschaft des Bundes und sichert diesem eine bevorzugte Stellung am Geld- und Kapitalmarkt.

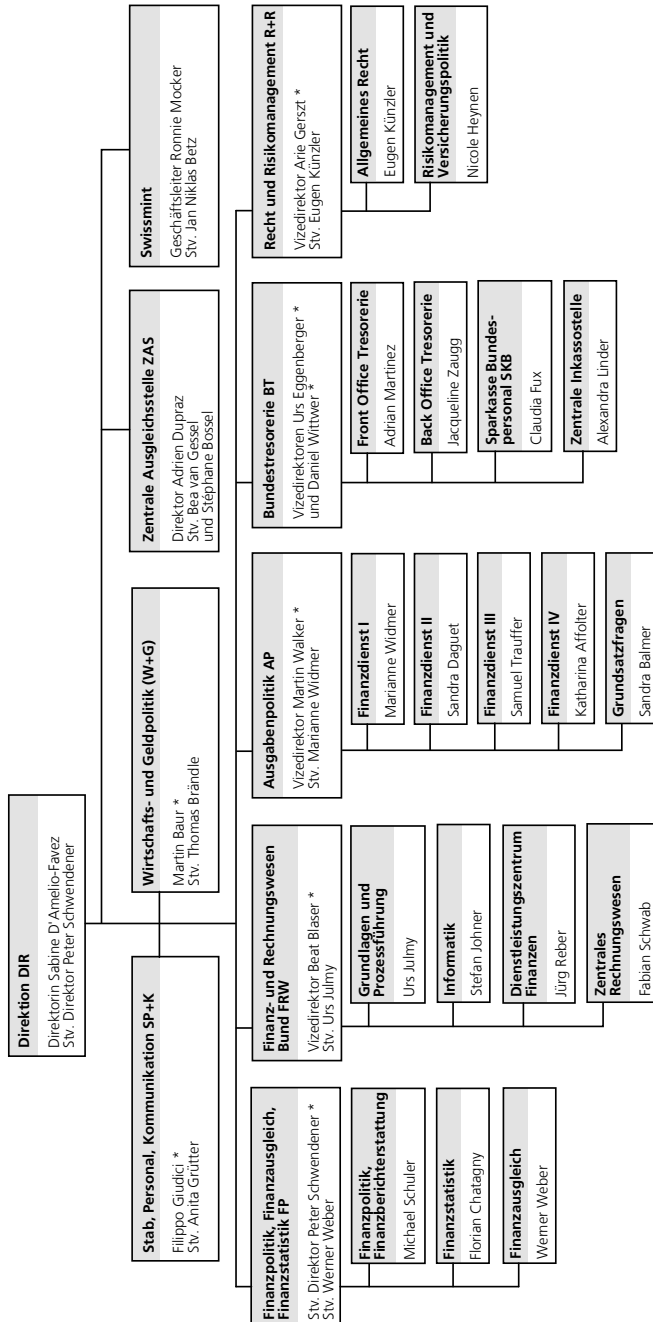
- 2 Zur Verfolgung ihrer Ziele nimmt die EFV insbesondere die folgenden Funktionen wahr:
 - a. Sie entwirft Sanierungs- und Sparmassnahmen, wenn sich dies zur zeitgerechten Erreichung der Haushaltziele als notwendig erweist.
 - b. Sie stellt finanzpolitische Grundlagen und Optionen bereit, insbesondere für die Führung der Wirtschafts- und Währungspolitik.
 - c. Sie vertritt nach Anhörung des SIF und des SECO die Schweiz in internationalen Organisationen und Fachgremien, die sich mit Fragen der Finanz- und Geldpolitik, der Finanzstatistik, der Tresorerieführung, des Rechnungswesens und der Public Corporate Governance befassen.
 - d. Sie erarbeitet die Rechtserlasse im Bereich des:
 1. Finanzhaushaltrechts;
 2. Währungs- und Nationalbankrechts, soweit nicht die Finanzmarktstabilität betroffen ist.
 - e. Sie vertritt den Bund bei der Eintreibung bestrittener und der Abwehr unbegründeter vermögensrechtlicher Ansprüche.
 - f. Sie koordiniert das Risikomanagement und ist zuständig für die zentrale Versicherungsbewirtschaftung im Bund.
 - g. Sie pflegt die Beziehungen des Bundes zur SNB, soweit nicht das SIF zuständig ist.

Art. 9 Besondere Bestimmungen

- 1 Die EFV hat die folgenden besonderen Aufgaben:
 - a. Sie besorgt die Geldbeschaffung und -anlage des Bundes
 - b. Sie erarbeitet und vollzieht die Erlasse über den bundesstaatlichen Finanzausgleich.
 - c. Sie erstellt die Finanzstatistik der öffentlichen Verwaltungen.
 - d. Sie führt das «Dienstleistungszentrum Finanzen» des EFD.
 - e. Sie erteilt die notwendige Zustimmung des EFD zum Abschluss von Versicherungsverträgen.
- 2 Sie organisiert die Haushalt- und Rechnungsführung sowie die Zahlungsabwicklung in der Bundesverwaltung. Sie erlässt die dazu erforderlichen Weisungen.
- 3 Der EFV unterstellt sind folgende Einheiten:
 - a. die Zentrale Ausgleichsstelle unter Einschluss folgender Einheiten:
 1. Finanzen und Zentralregister,
 2. Eidgenössische Ausgleichskasse mit der Familienausgleichskasse,
 3. Schweizerische Ausgleichskasse,
 4. IV-Stelle für Versicherte im Ausland;
 - b. die Eidgenössische Münzstätte (Swissmint).

Organigramm der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Stand August 2023



* Mitglied der Geschäftsleitung

