



Ausserordentlicher Zahlungsbedarf zur Abfederung des starken Ausgabenanstiegs im Asylbereich

Datum: 29.06.2016

1. Entwicklung der Asylausgaben

In der zweiten Jahreshälfte 2015 sind die Asylgesuche stark gestiegen. Insgesamt nahmen die Asylgesuche von knapp 24'000 im Jahr 2014 auf 40'000 im Jahr 2015 zu. Für 2016 werden bis zu 45'000 Gesuche und eine ähnlich hohe Schutzquote wie im Vorjahr (61%) erwartet¹. Dies führt zu einer hohen Anzahl von Personen im Asylverfahren und damit zu höheren Ausgaben von Bund und Kantonen im Bereich der Migration. Die anerkannten Flüchtlinge und die vorläufig Aufgenommenen bleiben die ersten fünf bzw. sieben Jahre in der Zuständigkeit des Bundes. Der Bund richtet den Kantonen dafür Globalpauschalen aus. Die Globalpauschalen für die Sozialhilfe sind dabei die grösste Ausgabenkategorie und machen knapp 70 Prozent der Migrationsausgaben aus.

Entwicklung der Asylgesuche und der Migrationsausgaben des Bundes

	Rechnung			Prognose				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Asylsuchende in Bundeszuständigkeit	41'300	43'500	57'200	77'000	91'600	96'800	96'600	95'200
Anzahl Asylgesuche	21'465	23'765	39'523	45'000	33'000	26'000	24'000	22'000
Migrationsausgaben (Mio. CHF)	1'159	1'174	1'443	1'814	2'305	2'460	2'408	2'281
davon Sozialhilfe (Mio. CHF)	808	767	968	1'207	1'673	1'730	1'712	1'696

- Asylsuchende in Bundeszuständigkeit: gerundetes Jahresmittel

- Ausgaben 2016: Berücksichtigt sind Voranschlag 2016 und Nachtrag I/2016 (24'000 Asylgesuche im 2016 und erhöhter Pendenzstand aus 2015). Eine weitere Erhöhung der Migrationsausgaben 2016 im Nachtrag II ist wahrscheinlich.

2. Rechtliche Bedingungen für ausserordentlichen Zahlungsbedarf

Gemäss Schuldenbremse ist der Höchstbetrag für die Ausgaben (Ausgabenplafond) an die Höhe der um konjunkturelle Einflüsse korrigierten Einnahmen gebunden.

In ausserordentlichen Situationen kann der Ausgabenplafond mit einem qualifizierten Mehr beider Räte erhöht werden (Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV), sofern der damit verbundene ausserordentliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent des Ausgabenplafonds beträgt (Art. 15 Abs. 2 FHG). Dies ist unter anderem möglich im Fall von «aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen» (Art. 15 Abs. 1 Bst. a FHG). Die starke Zunahme der Asylausgaben – allein bei den Globalpauschalen für Sozialhilfe ist im Voranschlag 2017 ver-

¹ Die Berechnung der Asylausgaben für das Budget beruht auf einer Schätzmethodik, die darauf ausgerichtet ist, die budgetierten Asylausgaben zu glätten. Sie basiert auf gewichteten Durchschnittsdaten der Asylgesuchszahlen der letzten vier Jahre und berücksichtigt gleichzeitig den Trend des laufenden Jahres. Aufgrund dieser Schätzmethodik werden 2016 45'000 Asylgesuche angenommen. Die operative Planung des Staatssekretariats für Migration (SEM) basiert weiterhin auf der Annahme von 40'000 Gesuchen.

glichen mit der Rechnung 2014 mit einem Ausgabenanstieg von über 900 Millionen zu rechnen – muss als aussergewöhnlich bezeichnet werden und liegt ausserhalb des Einflussbereichs des Bundes.

Ein ähnlich rascher Anstieg der Asylgesuche war letztmals 1998/99 in der Kosovo-Krise zu verzeichnen gewesen. In der Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000 wurde die Kosovo-Krise deshalb explizit als Beispiel für ausserordentlichen Zahlungsbedarf genannt².

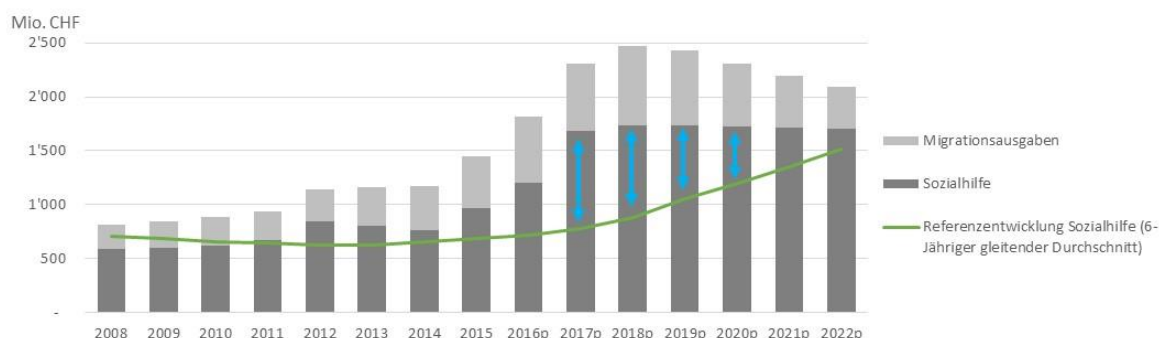
3. Berechnung der ausserordentlichen Ausgaben

Die Mehrausgaben des Bundes fallen hauptsächlich in Form der Globalpauschalen bei der Sozialhilfe an. Um die Berechnung der Ausserordentlichkeit nachvollziehbar zu gestalten, wird sie auf diesen Bereich beschränkt.

Die Höhe des ausserordentlichen Zahlungsbedarfs wird festgelegt, indem die geplanten Ausgaben mit einem Referenzszenario verglichen werden, mit dem die als ordentlich zu bezeichnende Entwicklung dargestellt wird. Die Differenz zwischen den Ausgaben für die Sozialhilfe im Asylbereich und ihrem Referenzszenario entspricht dem maximalen ausserordentlichen Zahlungsbedarf (vgl. Grafik).

Das Referenzszenario stellt die «ordentliche Lage» im Asylbereich dar. Es wird als Durchschnitt der letzten sechs Rechnungsjahre definiert³. So lange bleiben die Asylsuchenden im Durchschnitt in Bundeszuständigkeit: Für anerkannte Flüchtlinge entrichtet der Bund während 5 Jahren Globalpauschalen an die Kantone, für vorläufig Aufgenommene 7 Jahre. Die Definition in Form eines gleitenden 6-Jahresdurchschnitts führt dazu, dass die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse nur temporär in Anspruch genommen werden kann.

Bestimmung der ausserordentlichen Asylausgaben (in Mio. CHF)



Vorerst wurde nur der ausserordentliche Anteil der Asylausgaben für 2017 festgelegt. Gemäss den im Juni 2016 vorliegenden Zahlen und dem beschriebenen Referenzszenario beläuft sich der ausserordentliche Zahlungsbedarf 2017 theoretisch auf maximal 900 Millionen Franken. Das gesetzlich vorgegebene quantitative Kriterium von 0,5 Prozent des Ausgabenplafonds wird damit erreicht. Dieser Spielraum für ausserordentliche Ausgaben soll aber nur soweit genutzt werden als nötig, um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Der Bundesrat beantragt dem Parlament, den Ausgabenplafond im Voranschlag 2017 um 400 Millionen über den ordentlichen Höchstbetrag gemäss Art. 13 FHG zu erhöhen.

² Botschaft zur Schuldenbremse, BBl **2000** 4653, S. 4709, Tabelle „Mögliche Ausnahmefälle 1991–1999“: Asylwesen (Kosovo-Krise)

³ Das Referenzszenario für den Voranschlag 2017 entspricht somit dem Durchschnitt der Ausgaben in den Rechnungen 2010-2015.

Für die Folgejahre wird der Bundesrat zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden, ob und inwieweit ausserordentlicher Zahlungsbedarf geltend gemacht werden soll. Mit den heutigen Annahmen über die Asylentwicklung würde das quantitative Kriterium für ausserordentlichen Zahlungsbedarf auch in den Jahren 2018-2020 erreicht.

4. Ausserordentlicher Haushalt und Amortisationskonto

Ausserordentliche Ausgaben werden dem Amortisationskonto belastet. Falls der Saldo des Amortisationskontos für die Deckung der ausserordentlichen Ausgaben nicht ausreicht, muss der Fehlbetrag des Amortisationskontos innerhalb von 6 Jahren amortisiert werden (Art. 17b FHG). Das Amortisationskonto wird Ende 2016 voraussichtlich einen Stand von 2,5 Milliarden Franken ausweisen.

5. Alternative zur Ausserordentlichkeit

Der Bundesrat hat bei der Bereinigung des Voranschlags 2017 auch die Möglichkeit geprüft, die Ausgaben weiter zu kürzen, statt ausserordentlichen Zahlungsbedarf geltend zu machen. Dazu hätte eine lineare Kreditsperre von 1,75 Prozent der schwach gebundenen Ausgaben umgesetzt werden müssen (Art. 37a FHG).

Für die Aufgabengebiete Landwirtschaft, Landesverteidigung und Beziehungen zum Ausland hätte dies zusätzliche Kürzungen von je rund 50 Millionen bedeutet, beim Verkehr hätten 85 Millionen und in der Bildung und Forschung gut 110 Millionen gekürzt werden müssen. Kumuliert mit den Massnahmen im Voranschlag 2016 und dem Stabilisierungsprogramm 2017-2019 hätte die Kreditsperre in verschiedenen Aufgabengebieten zu einem deutlichen Rückgang der Ausgaben geführt.

So wären die Ausgaben für die Landwirtschaft 2017 um 4,4 Prozent tiefer gelegen als im letzten Voranschlag, bei den Beziehungen zum Ausland hätte – unter Ausklammerung der haushaltneutralen Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital bei der Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM AG – ein Minus von 1,7 Prozent resultiert. Für die Aufgabengebiete Bildung und Forschung sowie Landesverteidigung wäre noch ein Zuwachs von 1,4 Prozent (statt 2,9 %) bzw. 3,6 Prozent (statt 4,8 %) verblieben.

Entwicklung der Aufgabengebiete im Fall einer Kreditsperre von 1,75 Prozent

Mio. CHF	VA 2016 nach K	VA 2017 ohne Kreditsperre*	Δ16/17 ohne Kreditsperre	VA2017 mit Kreditsperre	Δ16/17 mit Kreditsperre
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	2'817	2'725	-3.3%	2'703	-4.0%
Ordnung und öffentliche Sicherheit	1'207	1'235	2.4%	1'230	2.0%
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit**	3'627	3'613	-0.4%	3'566	-1.7%
Landesverteidigung	4'552	4'769	4.8%	4'715	3.6%
Bildung und Forschung	7'402	7'618	2.9%	7'504	1.4%
Kultur und Freizeit	518	525	1.4%	519	0.2%
Gesundheit	237	254	7.0%	251	5.8%
Soziale Wohlfahrt	22'455	23'660	5.4%	23'657	5.4%
Verkehr	9'234	9'217	-0.2%	9'132	-1.1%
Umwelt und Raumordnung	1'464	1'563	6.7%	1'553	6.1%
Landwirtschaft und Ernährung	3'704	3'595	-2.9%	3'540	-4.4%
Wirtschaft	699	709	1.4%	704	0.7%
Finanzen und Steuern	9'314	9'578	2.8%	9'578	2.8%
Total	67'229	69'434	3.3%	69'027	2.7%

* Provisorische Zahlen, geringe Abweichungen zur Botschaft zum VA 2017 sind möglich

** VA 2017 Beziehungen zum Ausland bereinigt um haushaltneutrale Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital bei der SIFEM AG