



Presserohstoff

Datum: 29. Januar 2020

Legislaturplanung 2019-2023

- Inhalt:**
- A. Grundsätzliches**
 - B. Die drei Leitlinien mit den zugehörigen Zielen und Geschäften**
 - C. Legislaturfinanzplan 2021-2023**
 - D. Mittelfristige Personalplanung**
 - E. Berücksichtigte weitere Strategien des Bundesrates**

A. Grundsätzliches

Der Bundesrat richtet sich in seiner Langfristplanung nach den Legislaturzyklen des Parlaments. Die laufende Legislatur läuft von Dezember 2019 bis Dezember 2023.

Die Bundeskanzlei hat bei den Departementen die wichtigsten Geschäfte der Legislatur erhoben und sie den Leitlinien und Zielen des Bundesrates zugeordnet.

Der Bundesrat kann im Laufe der Legislatur von einzelnen Zielen und Massnahmen der Legislatur abweichen. Abweichungen müssen aber begründet werden. Der Ort dafür sind die jährlichen Geschäftsberichte.

Das Parlament behandelt die Legislaturplanung nicht als Gesamtpaket, sondern stimmt über seine Punkte einzeln ab. Dies geschieht in den zwei Räten in zwei aufeinanderfolgenden Sessionen.

B. Die drei Leitlinien mit den zugehörigen Zielen und Geschäften

Leitlinie 1: Die Schweiz sichert ihren Wohlstand nachhaltig und nutzt die Chancen der Digitalisierung nachhaltig

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

1. Verabschiedung der Botschaft zum Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundeshaushalts (strukturelle Reformen)
2. Verabschiedung des Berichts über die Überprüfung der Aufgabenteilung und der Finanzierungsverantwortung zwischen dem Bund und den Kantonen (Projekt Aufgabenteilung II)

Ziel 2: Der Bund erbringt seine staatlichen Leistungen effizient und möglichst digital. Dazugehörige Massnahmen:

3. Verabschiedung der Botschaft zu einer gesetzlichen Grundlage für die Beteiligung des Bundes an der Zusammenarbeit der öffentlichen Hand im Bereich des E-Government
4. Umsetzung der «E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023»
5. Verabschiedung der Botschaft zur Totalrevision des Zollgesetzes vom 18. März 2005⁴
6. Verabschiedung der Personalstrategie Bundesverwaltung 2020–2023
7. Einführung einer kontinuierlichen Überprüfung der Bundesaufgaben

Ziel 3: Die Schweiz sorgt für bestmögliche stabile sowie innovationsfördernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen im digitalen Zeitalter und fördert das inländische Arbeitskräftepotenzial Dazugehörige Massnahmen:

8. Verabschiedung der Botschaft zur Revision der Verrechnungssteuer (Stärkung des Fremdkapitalmarktes)
9. Verabschiedung der Botschaft zur Revision des Zivilgesetzbuchs (ZGB)⁵ (Unternehmensnachfolge im Erbrecht)
10. Verabschiedung der Botschaft zum Bundesgesetz über die administrative Entlastung der Unternehmen (in Erfüllung der Mo. Sollberger 16.3388)
11. Verabschiedung der Botschaft zur Standortförderung 2024–2027
12. Verabschiedung des Berichts zur «Strategie für einen wettbewerbsfähigen Finanz- und Steuerstandort Schweiz»

Ziel 4: Die Schweiz leistet ihren Beitrag zu einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung und sichert der Schweizer Wirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten und zum EU-Binnenmarkt. Dazugehörige Massnahmen:

13. Verabschiedung der Verordnung zur Umsetzung von Basel III final: Revision der Eigenmittelverordnung (ERV) vom 1. Juni 20126
14. Grundsatzdiskussion über steuerliche Herausforderungen der digitalisierten Wirtschaft – OECD-Projekt für langfristige und konsensfähige Massnahmen
15. Verabschiedung der Botschaft zur Revision der Rechtsgrundlagen zum automatischen Informationsaustausch (AIA)
16. Verabschiedung und Umsetzung der Aussenwirtschaftsstrategie

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

17. Weiterentwicklung der Strategie «Digitale Schweiz»
18. Verabschiedung des Masterplans zur Stärkung der biomedizinischen Forschung und Technologie 2020–2025
19. Verabschiedung der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation für die Jahre 2021–2024 (BFI-Botschaft)
20. Verabschiedung der Botschaft zur Finanzierung der Schweizer Beteiligung an den Massnahmen der Europäischen Union im Bereich Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2027 (Horizon-Paket)
21. Verhandlungsmandat für die Beteiligung der Schweiz an den Massnahmen der Europäischen Union im Bereich Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2027 (Horizon-Paket)
22. Verhandlungsmandat für eine Assoziierung der Schweiz an das EU-Bildungsprogramm 2021–2027 (Erasmus)

Ziel 6: Die Schweiz sorgt für zuverlässige und solid finanzierte Verkehrs- und IKT-Infrastrukturen. Dazugehörige Massnahmen:

23. Verabschiedung der Botschaft zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024–2027, zum Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen und zum Verpflichtungskredit
24. Verabschiedung der Botschaft zur Finanzierung des Betriebs, des Substanzerhalts und der Systemaufgaben der Bahninfrastruktur und der privaten Güterverkehrsanlagen in den Jahren 2021–2024

25. Verabschiedung des Sachplans Verkehr, Teil Programm

Leitlinie 2: Die Schweiz fördert den nationalen Zusammenhalt und leistet einen Beitrag zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit

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

26. Verabschiedung des Evaluationsberichts über die Förderung der Mehrsprachigkeit

27. Verabschiedung der Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024)

Ziel 8: Die Schweiz fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern. Dazugehörige Massnahmen:

28. Verabschiedung einer Nationalen Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2020–2023

Ziel 9: Die Schweiz reformiert ihre Sozialwerke und finanziert sie nachhaltig. Dazugehörige Massnahmen:

29. Verabschiedung der Botschaft zur Reform des Bundesgesetzes vom 25. Juni 19827 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

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

30. Verabschiedung der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes vom 18. März 19948 über die Krankenversicherung: Massnahmen zur Kostendämpfung Paket 2; und Umsetzung der KVG Revision Massnahmen zur Kostendämpfung Paket 1

Ziel 11: Die Schweiz engagiert sich für Reformen zur Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit, intensiviert gezielt ihr Engagement in der internationalen Zusammenarbeit und setzt sich für optimale Rahmenbedingungen als Gaststaat internationaler Organisationen ein. Dazugehörige Massnahmen:

31. Verabschiedung der aussenpolitischen Strategie 2020–2023

32. Verabschiedung der Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 (IZA-Strategie 2021–2024)

33. Verabschiedung der Botschaft zu den Massnahmen zur Stärkung der Rolle der Schweiz als Gaststaat für die Jahre 2024–2027

Ziel 12: Die Schweiz verfügt über geregelte Beziehungen mit der EU. Dazugehörige Massnahmen:

34. Verabschiedung der Botschaft zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

Leitlinie 3: Die Schweiz sorgt für Sicherheit und agiert als verlässliche Partnerin in der Welt

Ziel 13: Die Schweiz steuert die Migration, nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial und setzt sich für die internationale Zusammenarbeit ein. Dazugehörige Massnahmen:

35. Zustimmung zur Übernahme verschiedener Weiterentwicklungen des Schengen- und des Dublin-Besitzstandes durch den Bundesrat
36. Verabschiedung der Botschaft zum Abschluss einer Zusatzvereinbarung mit der EU zur Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa (BMVI) im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) unter dem mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2021–2027 und Verabschiedung der Botschaft zur Übernahme besagter Verordnung

Ziel 14: Die Schweiz beugt Gewalt, Kriminalität und Terrorismus vor und bekämpft sie wirksam. Dazugehörige Massnahmen:

37. Verabschiedung der Botschaft zur Änderung des DNA-Profil-Gesetzes vom 20. Juni 20039
38. Verabschiedung der Botschaft zur Genehmigung der Abkommen mit der EU betreffend Prüm und Eurodac sowie des Abkommens «Preventing and Combatting Serious Crime» mit den USA

Ziel 15: Die Schweiz kennt die Bedrohungen ihrer Sicherheit und verfügt über die notwendigen Instrumente, um diesen wirksam entgegenzutreten. Dazugehörige Massnahmen:

39. Verabschiedung des Berichts über die Sicherheitspolitik der Schweiz
40. Verabschiedung der Armeebotschaften 2020–2023
41. Verabschiedung der Botschaft zur Revision des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995¹⁰ und zur Armeeorganisation vom 18. März 2016¹¹

42. Aktualisierung der Nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI)

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

43. Verabschiedung des Sachplans Fruchtfolgeflächen (FFF)

44. Verabschiedung der Botschaft zur Revision des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007¹²

45. Eröffnung der Vernehmlassung zur Revision des Energiegesetzes vom 30. September 2016¹³

46. Verabschiedung der Botschaft zum neuen Gasversorgungsgesetz

47. Verabschiedung der Botschaft zum Stromabkommen mit der EU

48. Verabschiedung der Botschaft zur Agrarpolitik 2022+

Ziel 17: Die Schweiz setzt sich national und international für eine wirksame Umweltpolitik ein und leistet ihren Beitrag zum Klimaschutz und zur Erhaltung der Biodiversität. Dazugehörige Massnahmen:

49. Verabschiedung der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 und des dazugehörigen Aktionsplans 2020-2023

50. Verabschiedung der Klimastrategie 2050

51. Verabschiedung des ersten Berichts über den Aktionsplan Biodiversität

52. Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung des revidierten CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2020

Ziel 18: Der Bund tritt Cyber-Risiken entgegen und unterstützt und ergreift Massnahmen, um die Bürgerinnen und Bürger sowie die kritischen Infrastrukturen zu schützen. Dazugehörige Massnahmen:

53. Umsetzung der Nationalen Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018–2022 und des dazugehörigen Umsetzungsplans

C. Legislaturfinanzplan 2021-2023

Der Bundesrat rechnet im Legislaturfinanzplan¹ 2021–2023 für alle drei Jahre mit strukturellen Überschüssen. Diese konjunkturbereinigten Ergebnisse erreichen im Jahr 2021 ein Maximum von 1,0 Milliarden und sinken danach aufgrund der Mindereinnahmen aus der Abschaffung der Industriezölle (2022: -540 Millionen) und der Reform für eine ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung (2023: netto - 1,2 Milliarden). Im Jahr 2023 ist der Bundeshaushalt dann nur noch knapp ausgeglichen.

Tabelle: Legislaturfinanzplan 2021–2023 im Überblick

Mio. CHF	Voranschlag		Legislaturfinanzplan			Ø Δ in % 2019–23
	2019	2020	2021	2022	2023	
Finanzierungsrechnung						
Ordentliche Einnahmen	73 556	75 666	77 124	79 824	81 019	2,4
Ordentliche Ausgaben	72 334	75 323	76 233	79 193	80 799	2,8
Ordentliches Finanzierungsergebnis	1 222	344	891	630	220	
Schuldenbremse						
Höchstzulässige Ausgaben	73 262	75 742	77 278	79 903	81 019	2,5
Struktureller Überschuss (+) / Strukturelles Defizit (-)	928	419	1 045	710	220	

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

Generell ist die Unsicherheit über die künftige Haushaltsentwicklung hoch. Zum einen stehen zahlreiche Vorhaben zur Diskussion, deren Auswirkungen sich im Jahr 2023 auf über 2,5 Milliarden belaufen könnten. Alleine die Steuersenkungspläne des Parlaments könnten in der Summe den Haushalt mit mehr als einer Milliarde belasten. Zum andern bestehen aus heutiger Sicht beträchtliche strukturelle Risiken, die bei der Gewinnsteuer (Reformpläne OECD) und der Verrechnungssteuer (Trendwende) zu bedeutenden Einnahmeausfällen führen könnten. Auch zeichnen sich in verschiedenen Bereichen Mehrausgaben ab, namentlich für die Teilnahme der Schweiz an europäischen Bildungs- und Forschungsprogrammen.

Bereits heute steht fest, dass nicht alle geplanten Vorhaben umgesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund und angesichts der grossen Unsicherheit über die zukünftige Einnahmenentwicklung ist aus Sicht des Bundesrates finanzpolitische Zurückhaltung angezeigt.

Einnahmen: Entwicklung von Reformen geprägt

Die Entwicklung der Einnahmen ist in erster Linie durch das makroökonomische Umfeld, aber auch durch verschiedene Reformen geprägt. Die Einnahmen wachsen gegenüber dem Voranschlag 2019 bis 2023 mit durchschnittlich 2,4 Prozent pro Jahr. Bereinigt um sämtliche Strukturbrüche infolge von Reformen reduziert sich der Zuwachs auf 2,1 Prozent. Damit wachsen die bereinigten Einnahmen weniger stark als das nominelle BIP (2,4 Prozent pro Jahr). Dies erklärt sich dadurch, dass bei

¹ Der Legislaturfinanzplan wird am 17.2.2020 auf www.efv.admin.ch publiziert.

der Verrechnungssteuer ab 2021 nur mit einer Entwicklung im Rahmen des Wirtschaftswachstums gerechnet wird. Damit kann das unterdurchschnittliche Wachstum der Stempelabgaben und der Mineralölsteuer nicht kompensiert werden.

Ausgaben: Wachstum insbesondere zugunsten der sozialen Sicherheit

Die Ausgaben des Bundes steigen von 2019 bis 2023 um durchschnittlich 2,8 Prozent pro Jahr an. Ein Grund für das starke Wachstum ist die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF). Sie sieht vor, dass im Jahr 2020 der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer und die Bundesbeiträge an die AHV um 1,8 Milliarden erhöht werden. Im Jahr 2022 folgt voraussichtlich die Vorlage zur Stabilisierung der AHV (AHV 21), die unter anderem eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zugunsten der AHV vorsieht (rund 2 Milliarden).

In finanzieller Hinsicht steht die nächste Legislatur somit im Zeichen eines deutlichen Ausbaus der Ausgaben für die soziale Sicherheit, namentlich auch mit der Schaffung einer neuen Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose. Die zweite wichtige Priorität ist die Umsetzung der STAF. Der Verkehr, der in der letzten Legislatur höchste Priorität hatte, die Bildung und Forschung, die Sicherheit und die Beziehungen zum Ausland wachsen mit vergleichbaren Raten, allerdings langsamer als das nominale Bruttoinlandprodukt.

Steuerpolitische Prioritäten und Langfristperspektiven für öffentliche Haushalte

Der Bundesrat will diejenigen steuerpolitischen Reformen verfolgen, zu denen er entweder bereits eine Botschaft verabschiedet hat oder die gleichzeitig volkswirtschaftlich bedeutsam sind und nur zu begrenzten Einnahmehausfällen führen. Dies sind die Reform der Paar- und Familienbesteuerung, die Aufhebung der Industriezölle und der Umbau der Verrechnungssteuer.

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

D. Mittelfristige Personalplanung

Erstmals bietet der Bundesrat in der Legislaturplanung eine Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung im Personalbereich. Er reagiert damit auf die seit langem von den eidgenössischen Räten erhobene Kritik, wonach das Parlament in diesem Bereich keine Kenntnisse der mittelfristigen Planung habe.

Die Entwicklung im Personalbereich gliedert sich, wie in Tabelle 1 dargestellt, in die Personalvorsorgeverpflichtungen, in die von den Departementen gemeldeten Geschäfte, in die Besoldungsmassnahmen, in die Auswirkungen der Digitalisierung der Verwaltung sowie in die unterjährigen Eingaben (übriger Mehrbedarf).

Tabelle 1: Übersicht über das Wachstum im Personalbereich, Personalaufwand VA 2020, FP 21-23 in Mio. CHF

Beträge in Mio. CHF	VA 2020	FP 2021	FP 2022	FP 2023	Ø Δ 20-23	
					absolut	%
FP-Alt	6039.8	6010.2	6073.9	6132.5	30.9	0.5
Personalvorsorgeverpfl.	-	-	75.0	75.0	25.0	-
Geschäfte MfPp	-	24.3	32.7	49.8	16.6	-
Digitalisierung	-	7.5	15.0	22.5	7.5	-
übriger Mehrbedarf	-	7.5	15.0	22.5	7.5	-
FP-NEU (inkl. LM)	6'039.8	6049.5	6211.5	6302.2	87.5	1.4

Gestützt auf die mittelfristige Personalplanung ist in der Legislatur 2020–2023 mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1,4 Prozent zu rechnen. Davon entfallen 0,4 Prozent auf die Personalvorsorgeverpflichtungen. Die jährliche Teuerung über die Legislatur wird auf 0,7 Prozent veranschlagt. Damit resultiert ein durchschnittliches jährliches reales Wachstum von 0,3 Prozent. Das veranschlagte Wachstum liegt knapp 23 Millionen unter dem Wachstum der ablaufenden Legislatur (2016–2019).²

Der Bundesrat wird jährlich im Rahmen der personalpolitischen Standortbestimmung oder in der Gesamtbeurteilung Ressourcen im Personalbereich die gemeldeten Begehren inhaltlich und vom Umfang her prüfen und über eine allfällige Kompensation entscheiden.

² Die Tabelle 1 und die Zahlen in diesem Abschnitt wurden am 31. Januar 2020 gegenüber der ursprünglich veröffentlichten Version korrigiert.

D. Berücksichtigte weitere Strategien des Bundesrates

- Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030
- Digitale Schweiz
- E-Government Strategie
- Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken
- Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI) 2018-2022
- Gesundheit 2030
- Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation
- Energiestrategie 2050
- Strategie der integrierten Grenzverwaltung

Kontakt/Rückfragen:

Zur Legislaturplanung 2019-2023

Erika Laubacher, Leiterin Sektion Strategische Führungsunterstützung

Tel. +41 58 46 11534; Erika.Laubacher-Kubat@bk.admin.ch

Henriette Dorothee Bandorf, Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Tel. +41 58 462 72 91; henriette-dorothee.bandorf@bk.admin.ch

Zum Legislaturfinanzplan 2021-2023

Philipp Rohr, Verantwortlicher Kommunikation Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Tel. +41 (0)58 465 16 06, philipp.rohr@efv.admin.ch