

Aufgaben- und Subventionsüberprüfung 2024

Bericht zuhanden des Bundesrates

Expertengruppe Aufgaben- und Subventionsüberprüfung

**Mitglieder der
Expertengruppe**

Serge Gaillard, Präsident
Jacques Bourgeois
Aymo Brunetti
Christoph Schaltegger
Ursula Schneider Schüttel

Fachliche Unterstützung und Sekretariat:
Tobias Beljean, Joëlle Gasser, Valmira Krrakaj, Noemi Martig

Datum

25. August 2024

Zusammenfassung

Die ordentlichen Bundesausgaben sind in den Jahren nach der Covid-Pandemie stark angestiegen. Eine Trendwende ist nicht in Sicht. Ohne Korrekturmassnahmen führt das starke Wachstum der Ausgaben in den kommenden Jahren zu hohen strukturellen Defiziten. Das ist eine Chance für eine umfassende Überprüfung der Aufgaben und Subventionen des Bundes. In den letzten 15 Jahren war der Druck, eine solche Überprüfung vorzunehmen, nicht vorhanden. Die meist gute Finanzlage hat es ermöglicht, viele Aufgabengebiete des Bundes weiter auszubauen und die Ausgaben in vielen Fällen sogar stärker zu erhöhen, als die Wirtschaft gewachsen ist.

Angesichts des hohen finanziellen Bereinigungsbedarfs, der zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendig ist, hat der Bundesrat die Expertengruppe beauftragt, ausgabenseitige Massnahmen vorzuschlagen, mit denen der Haushalt ab 2027 um mindestens 3 Milliarden und ab 2030 um mindestens 4 Milliarden entlastet werden könnte. Die Massnahmen sind auf der Grundlage einer umfassenden Aufgaben- und Subventionsüberprüfung zu erarbeiten.

Die Expertengruppe hat als Hauptvorschlag ein Paket erarbeitet, mit dem die Konsolidierung des Haushaltes ausschliesslich über Ausgabenkürzungen erreicht werden kann. Diese Hauptvariante basiert auf der Annahme, dass die Verteidigungsausgaben wie vom Bundesrat geplant im Jahr 2035 ein Prozent des BIP erreichen. Sie enthält Einsparungen, welche die vom Bundesrat geforderte Grössenordnung übersteigen.

Zusätzlich werden zwei alternative Varianten präsentiert. Eine, bei der die Verteidigungsausgaben etwas weniger rasch anwachsen, und eine, bei der ein Teil der Konsolidierung über zusätzliche Einnahmen finanziert wird.

Die von der Expertengruppe vorgeschlagene ausgabenseitige Hauptvariante sowie die alternativen Varianten führen zu einer Haushaltsentlastung von je 3,9 Milliarden im Jahr 2027 bzw. 4,9 Milliarden im Jahr 2030. Das identifizierte Entlastungspotenzial übersteigt damit den Bereinigungsbedarf gemäss der aktuellen Finanzplanung und gemäss Mandat des Bundesrates (3 bzw. 4 Milliarden). Somit bieten die vorgeschlagenen Massnahmenpakete Bundesrat und Parlament Entscheidungsspielraum bei der Haushaltskonsolidierung.

Hauptvariante mit ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen

Die Expertengruppe hat sämtliche rund 300 Transferkredite des Bundes im Umfang von insgesamt mehr als 70 Milliarden gemäss drei finanzpolitischen Kriterien überprüft: Das erste Kriterium betrifft die «Effizienz» der öffentlichen Mittelverwendung. Die Expertengruppe hat analysiert, ob die politischen Ziele mit weniger öffentlichen Mitteln und weniger unerwünschten Nebenwirkungen erreicht werden können. Beim zweiten Kriterium wurde überprüft, ob die «Aufgabenzuordnung» an den Bund berechtigt ist und ob überschneidende Zuständigkeiten mit den Kantonen vermieden werden können. Drittens wurde die Frage gestellt, ob gebundene Ausgaben ein derart starkes Wachstum aufweisen, dass sie einen stetig wachsenden Anteil am Bundesbudget einnehmen (Kriterium der «Ausgabenbindung»).

Auf der Basis dieser Überprüfung wurden über 60 Massnahmen identifiziert und dokumentiert, mit denen die Ausgaben des Bundes markant reduziert werden können und das finanzielle Gleichgewicht wieder hergestellt werden kann.

Die vorgeschlagenen Massnahmen können in sechs Gruppen unterteilt werden. Die ersten drei Gruppen leiten sich aus den oben formulierten drei Kriterien ab, anhand derer der gesamte Transferhaushalt beurteilt worden ist:

Massnahmengruppe	Entlastung	2027	2030
		[Mio.]	[Mio.]
1 Entlastungsmassnahmen aufgrund von Effizienzüberlegungen		1'739	2'046
2 Massnahmen für klarere Aufgabenteilung Bund / Kantone		1'266	1'505
3 Ausgabenentflechtungen in der sozialen Wohlfahrt		226	369
4 Kürzung oder Streichung diverser kleinerer Subventionen		135	121
5 Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben		342	571
6 Massnahmen im Eigenbereich		200	305
Total		3'909	4'918

Die Massnahmengruppe 1 **«Entlastungsmassnahmen aufgrund von Effizienzüberlegungen»** beinhaltet unter anderem Massnahmen in der Migrationspolitik, der Klima- und Energiepolitik sowie bei der Verkehrsinfrastruktur.

Die Expertengruppe schlägt beispielsweise vor, die Integrationspolitik für vorläufig aufgenommene Personen im Asylbereich und für Flüchtlinge auf das prioritäre Ziel einer raschen Integration in das Erwerbsleben auszurichten. Damit lassen sich Ausgaben für die spätere Unterstützung der Personen einsparen und die Abgeltungspflicht des Bundes an die Kantone für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen auf vier Jahre verkürzen.

In der Klima- und Energiepolitik empfiehlt die Expertengruppe, vermehrt auf Lenkungsabgaben, Emissionsvorschriften und technische Vorschriften zurückzugreifen. Dies erlaubt es, die Ausgaben für Subventionen an Immobilienbesitzer und Unternehmungen zu reduzieren und zu priorisieren. Damit wird verhindert, dass die Klimapolitik die öffentlichen Finanzen zu stark belastet. Generell plädiert die Expertengruppe für eine starke Zurückhaltung bei finanziellen Beiträgen an einzelne Unternehmungen und bestimmte Branchen und schlägt bei entsprechenden Subventionen eine Kürzung oder einen vollständigen Verzicht vor. In keinem Fall sollten solche 50 Prozent der anrechenbaren Kosten übersteigen.

Die Expertengruppe ist weiter der Ansicht, dass bei der Verkehrsinfrastruktur und insbesondere beim Bahninfrastrukturfonds die Mittel zunehmend zu Gunsten regionalpolitischer Interessen und weniger zur Erhöhung der Effizienz des Netzes eingesetzt werden. Zur Erzielung eines besseren Kosten-Nutzen-Verhältnisses regt die Expertengruppe darum an, die Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) und in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) zu reduzieren und die sich noch nicht im Bau befindlichen Projekte neu zu priorisieren.

In der Massnahmengruppe 2 **«Massnahmen für klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen»** empfiehlt die Expertengruppe unter anderem, auf Beiträge bzw. Leistungen zu verzichten, bei denen der Bund im Zuständigkeitsbereich der Kantone aktiv geworden ist. So schlägt sie beispielsweise vor, auf Leistungen des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung (und insbesondere auf den vom Parlament geplanten starken Ausbau) gänzlich zu verzichten. Ebenfalls ist die Expertengruppe der Ansicht, dass der soziodemografische Lastenausgleich vor zwei Jahren zu stark erhöht wurde und die Aufstockung rückgängig zu machen ist.

Die Massnahmengruppe 3 **«Ausgabenentflechtung und Dämpfung des Ausgabenwachstums bei der sozialen Wohlfahrt»** umfasst im Wesentlichen zwei Massnahmen: Einerseits sollen die Ausgaben des Bundes und der AHV stärker entflochten werden, andererseits sollen Bund und Kantone gemeinsam das Kostenwachstum im obligatorischen Krankenpflegeversicherungsbereich dämpfen.

Mit der Aufgabenentflechtung sollen die Beiträge des Bundes an die AHV von deren Ausgabenentwicklung entkoppelt werden und sich stattdessen am (tieferen) Wachstum der Bundeseinnahmen orientieren. Der Bundesanteil wird dazu als Einnahmenanteil an der Mehrwertsteuer definiert. Damit wird die AHV-

Finanzierung unabhängiger vom Bundeshaushalt und ihre Stabilität somit erhöht. Um das finanzielle Gleichgewicht der Altersvorsorge im nächsten Jahrzehnt herzustellen, wird gegen Ende dieses Jahrzehnts eine Reform nötig sein. In diesem Rahmen wird darüber zu diskutieren sein, inwieweit das finanzielle Gleichgewicht durch höhere Beiträge (MWST oder Lohnbeiträge) oder eine längere Lebensarbeitszeit hergestellt werden soll.

Bund und Kantone sind gemeinsam für die Gesundheitsversorgung zuständig. Deshalb ist auch die Dämpfung des Ausgabenwachstums im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) eine gemeinsame Aufgabe. Aus diesem Grund schlägt die Expertengruppe vor, wie im Gegenvorschlag zur Volksinitiative über eine Kostenbremse vorgesehen, dass der Bund nach Rücksprache mit den Kantonen Zielwachstumsraten festlegt. Zudem sollen die Beiträge an die Kantone für die Prämienverbilligung neu gemäss diesen Zielwachstumsraten zunehmen.

Die Expertengruppe empfiehlt zusätzlich zu den oben beschriebenen Massnahmen, eine Reihe von in der Regel kleineren Subventionen zu kürzen oder ganz zu streichen (Massnahmengruppe 4 «**Kürzung oder Streichung diverser Subventionen**»). Die Massnahmen sind teils aus Effizienzüberlegungen, teils aber auch im Hinblick auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen begründet. Bei einigen handelt es sich nach Ansicht der Expertengruppe auch um Bagatellsubventionen, bei denen der Nutzen bei den Empfängerinnen und Empfängern den Vollzugaufwand nicht rechtfertigt. So schlägt die Expertengruppe eine Kürzung der freiwilligen Beiträge an internationale Organisationen ausserhalb der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (IZA) um 10 Prozent, den Verzicht auf das Weiterbildungsgesetz und die Kürzung der Finanzhilfen für die Sportförderung um 10 Prozent vor.

Die Massnahmen der Gruppe 5 («**Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben**») können teilweise mit den Kriterien, welche die Expertengruppe zur Beurteilung der Ausgaben verwendet hat, kaum begründet werden. Diese Sparvorschläge ergeben sich vielmehr aus einer ausgabenpolitischen Gesamtschau: Wenn ein politischer Konsens darüber besteht, dass die Verteidigungsausgaben bis 2035 auf 1 Prozent des BIP erhöht werden sollen und dafür keine einnahmenseitigen Massnahmen ergriffen werden, ist im Sinne der Opfersymmetrie eine umfassende Priorisierung über sämtliche Bundesausgaben angezeigt. In diesem konkreten Fall empfiehlt die Expertengruppe unter anderem die IZA-Ausgaben bis 2030 einzufrieren und den Bundesbeitrag für den Schweizerischen Nationalfonds und Innosuisse um 10 Prozent zu kürzen.

In den letzten 15 Jahren sind der Personalbestand und damit auch der Personalaufwand des Bundes stark gestiegen (von 33'100 FTE im Jahr 2009 auf 38'600 im 2023). Darum schlägt die Expertengruppe auch «**Massnahmen im Eigenbereich**» (Massnahmengruppe 6) vor. Sie ist der Ansicht, dass die Personal- und Eigenausgaben mit geeigneten Massnahmen gegenüber der aktuellen Planung gesenkt werden können. Damit die Entlastung nachhaltig wirkt, sollen auch neue Aufgaben bis 2030 mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden. Die Eigen- und speziell auch die Personalausgaben sollen nach einer Senkung um 300 Millionen bis 2030 nur noch mit der Teuerung zunehmen. Nicht nur die Priorisierung der Aufgaben erleichtert eine Plafonierung der realen Personalausgaben. Auch die absehbar hohe Zahl kommandierender Pensionierungen schafft Spielräume, um den Personaleinsatz in neue Aufgabengebiete zu lenken und die Effizienz zu erhöhen. Die Departemente haben diesbezüglich viele Vorschläge unterbreitet, welche die Expertengruppe übernommen hat.

Reduktion des Wachstums der Verteidigungsausgaben als Variante

Das oben zusammengefasste ausgabenseitige Entlastungspaket basiert auf der Annahme, die Verteidigungsausgaben bis 2035 gemäss den bundesrätlichen Plänen wachsen zu lassen und den nötigen Spielraum durch die vorgeschlagenen Sparmassnahmen zu schaffen.

Die Sicherheitslage in Europa und in der Schweiz hat sich stark verändert. Die Schweiz muss ihre Verteidigungsbereitschaft steigern und die Verteidigungsausgaben nach einer langen Periode der Abrüstung wieder erhöhen. Das damit verbundene hohe Ausgabenwachstum ist eine der Ursachen für den finanzpolitischen Bereinigungsbedarf. Angesichts der vielseitigen Herausforderungen auch in anderen Politikbereichen lohnt es sich, die Prioritätensetzung auch im Aufbau der Verteidigungsfähigkeit zu überprüfen. Deshalb schlägt die Expertengruppe auch eine Variante vor, in der die Verteidigungsausgaben weniger

stark steigen als bisher vom Bundesrat geplant. Damit würde das vom Bundesrat angestrebte Tempo für den Wiederaufbau der Fähigkeiten zur Verteidigung etwas gebremst. Diese Variante würde es erlauben, in anderen Politikbereichen weniger zu sparen oder entsprechend auf Mehreinnahmen zu verzichten. Die Expertengruppe ist sich allerdings bewusst, dass der Bundesrat dann auf bereits gefällte Entscheide zur Prioritätensetzung zurückkommen müsste. Gegenüber der von der Expertengruppe vorgeschlagenen Hauptvariante ermöglicht eine Reduktion des Wachstums der Verteidigungsausgaben aufgrund des erhöhten Entlastungspotenzials einen Verzicht auf die vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen im ungebundenen Bereich (Massnahmengruppe 5).

Variante mit einnahmenseitigen Massnahmen

Die von der Expertengruppe vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen bei den Ausgaben übersteigen den Bereinigungsbedarf gemäss der aktuellen Finanzplanung. Aus diesem Grund sind einnahmenseitige Massnahmen für die Expertengruppe nicht prioritär. Aufgrund des Auftrags des Bundesrates, eine Variante zu erarbeiten, die einen Teil des Bereinigungsbedarfs mit Mehreinnahmen beseitigen würde, hat die Expertengruppe sich auch mit möglichen steuerlichen Massnahmen auseinandergesetzt. Sie schlägt vor, zuerst Steuervergünstigungen zu beseitigen, die steuersystematisch nur schwer gerechtfertigt werden können. Um diese zu bestimmen, hat sie alle vorhandenen Steuervergünstigungen des Bundes überprüft und eine Auswahl an möglichen Zusatzeinnahmen evaluiert. Die Expertengruppe unterbreitet dem Bundesrat in diesem Bericht auch zu dieser Frage Vorschläge.

Im Vordergrund für weitere steuerliche Massnahmen steht einerseits die Beseitigung der steuerlichen Begünstigung von Kapitalbezügen im Rahmen der zweiten und dritten Säule. Solche sollten im gleichen Ausmass besteuert werden wie Rentenbezüge. Damit kann der steuerliche Anreiz vermindert werden, aus Gründen der Steueroptimierung das Alterskapital zu beziehen. Diese Massnahme würde beim Bund zu Mehreinnahmen von jährlich gut 200 Millionen führen. Andererseits gibt es auch im Bereich der Mehrwertsteuer (MWST) erhebliches Potenzial, durch Aufhebung von Ausnahmen und eine Vereinheitlichung der Satzstruktur Mehreinnahmen zu generieren und gleichzeitig substanzielle Effizienzverbesserungen zu erreichen. Mit einem Einheitssatz bei der MWST von 6,8 Prozent wären Zusatzeinnahmen von jährlich rund einer Milliarde möglich. Schliesslich schlägt eine Mehrheit der Expertengruppe die Prüfung einer Grundstückgewinnsteuer auf nationaler Ebene vor. Eine solche wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht einer Erhöhung anderer Steuern vorzuziehen und hätte gemäss Einschätzung der Expertengruppe ein Aufkommenspotenzial bis zu 1 Milliarde pro Jahr.

Die Expertengruppe sieht auch bei der Mineralölsteuer, der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und bei der Spielbankenabgabe Potenzial zur Aufhebung von Steuervergünstigungen, verbunden mit Mehreinnahmen im mittleren zweistelligen Millionenbereich. Zudem könnten mit dem Vorziehen der Abklassierung von EURO-VI-Fahrzeugen bei der LSVA temporär zusätzliche Einnahmen von 300 Millionen pro Jahr erzielt werden.

Die finanzpolitischen Herausforderungen können bewältigt werden

Neben der Alterung der Bevölkerung und überproportional steigenden Ausgaben für die OKP nehmen neu auch die Verteidigungsausgaben stärker zu als die Bundeseinnahmen. Gleichzeitig muss die Schweiz die Energieversorgung sicherstellen und ihren internationalen Verpflichtungen in der Klimapolitik nachkommen. Verschiedentlich wird der Eindruck erweckt, wir lebten heute in einer ausserordentlichen Situation. Die Expertengruppe geht aber davon aus, dass die veränderte geopolitische Lage und die klimapolitischen Herausforderungen als die neue «Normalität» betrachtet werden müssen. Die Schweiz ist aus Sicht der Expertengruppe in der Lage, diese Herausforderungen im Rahmen der Schuldenbremse mit ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen zu bewältigen. Eine Ausserkraftsetzung der Schuldenbremse würde den künftigen finanzpolitischen Spielraum der Schweiz einschränken.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Inhaltsverzeichnis	7
1 Auftrag des Bundesrates	11
2 Ausgangslage	12
2.1 Entwicklung des Bundeshaushalts in den letzten 15 Jahren	12
2.2 Finanzielle Perspektiven des Bundes	13
2.3 Entwicklung der Ausgaben.....	14
2.4 Schuldenbremse als Rahmenbedingung	15
3 Vorgehen	17
3.1 Übersicht	17
3.2 Prüfung der Aufgaben und Subventionen	17
3.2.1 Subventionen.....	17
3.2.2 Eigenausgaben und Armee.....	19
3.2.3 Steuervergünstigungen	19
3.3 Verwendete Materialien und Einbezug der Departemente	20
3.4 Grundsätze bei der Erarbeitung von Massnahmen.....	21
3.5 Vertiefungsaufträge des Bundesrates.....	24
4 Ergebnisse der Überprüfung	25
4.1 Transferbereich	25
4.1.1 Übersicht	25
4.1.2 Kriterium «Effizienz»	26
4.1.3 Kriterium «Aufgabenteilung»	28
4.1.4 Kriterium «Ausgabenbindungen»	29
4.2 Eigenbereich.....	30
4.3 Verteidigungsausgaben.....	31
4.4 Prüfung einnahmenseitiger Massnahmen.....	32
4.4.1 Steuervergünstigungen	32
4.4.2 Prüfung einer Grundstückgewinnsteuer für Private auf Bundesebene	34
4.4.3 Keine Senkung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer	34
4.5 Exkurs: Überlegungen zur Bilanz des Bundes.....	34
5 Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen	36
5.1 Übersicht	36
5.2 Massnahmen im Transferbereich.....	37
5.2.1 Entlastungsmassnahmen aufgrund von Effizienzüberlegungen	37
5.2.2 Massnahmen für klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.....	42
5.2.3 Ausgabenentflechtung und Dämpfung des Ausgabenwachstums im Bereich der sozialen Wohlfahrt.....	43
5.2.4 Kürzung oder Streichung diverser Subventionen.....	44
5.2.5 Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben.....	46

5.2.6	Begrenzung der Subventionssätze	46
5.3	Massnahmen im Eigenbereich	46
5.4	Reduktion Wachstum Verteidigungsausgaben	49
5.5	Auswertung nach Aufgabengebieten	49
5.6	Rechtliche Voraussetzungen und Entlastungspotenzial 2026	51
5.7	Auswirkungen auf die Kantone.....	52
6	Einnahmenseitige Massnahmen.....	54
6.1	Übersicht und allgemeine Würdigung	54
6.2	Aufhebung oder Begrenzung von Steuervergünstigungen	54
6.3	Einführung einer Grundstückgewinnsteuer für Private auf Bundesebene	56
7	Varianten für den Bundesrat.....	58
7.1	Hauptvariante mit ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen	58
7.2	Variante mit reduziertem Wachstum der Verteidigungsausgaben.....	58
7.3	Einnahmenseitige Massnahmen nicht prioritär	59
8	Quellen.....	60
9	Verzeichnis der Beilagen.....	62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung des Bundeshaushalts 2008-2023 (Datenquellen: EFV, SECO)	12
Abbildung 2: Perspektiven des Bundeshaushalts 2024-2032 (Datenquelle: Legislaturfinanzplan 2025-2027).....	13
Abbildung 3: Überblick Prüfung der Subventionskredite	25
Abbildung 4: Zeitliches Profil der Entlastungswirkung	52

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausgabenwachstum nach Aufgabengebieten (Datenquellen: EFV, SECO).....	14
Tabelle 2: Kriterien und Fragen zur Subventionsüberprüfung	18
Tabelle 3: Priorisierung bei der Erarbeitung von Massnahmen im Transferbereich	22
Tabelle 4: Ergebnisse der Überprüfung der Subventionskredite nach Volumen	26
Tabelle 5: Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen im Überblick	36
Tabelle 6: Entlastungsmassnahmen im Transferbereich aufgrund von Effizienzüberlegungen	38
Tabelle 7: Entlastungsmassnahmen durch verstärkte Ausrichtung der Klima- und Energiepolitik an Lenkungsabgaben und Vorschriften; Zurückhaltung bei direkter Förderung von Unternehmen	38
Tabelle 8: Entlastungsmassnahmen durch Zurückhaltung bei sektorspezifischen Finanzhilfen	39
Tabelle 9: Entlastungsmassnahmen durch Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bei Infrastruktur- und Investitionsausgaben	40
Tabelle 10: Entlastungsmassnahmen durch raschere Integration im Asylbereich und Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials (SEM-Massnahme: grobe Schätzung).....	41
Tabelle 11: Entlastungsmassnahmen durch stärkere Nutzerfinanzierung oder Erhöhung der Effizienz	41
Tabelle 12: Massnahmen für klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.....	42
Tabelle 13: Entlastungsmassnahmen durch Entflechtungen und Dämpfung des Ausgabenwachstums im Bereich der sozialen Wohlfahrt	43
Tabelle 14: Kürzung oder Streichung diverser Subventionen.....	45
Tabelle 15: Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben.....	46
Tabelle 16: Entlastungswirkung Massnahmen im Eigenbereich.....	47
Tabelle 17: Entlastungswirkung Reduktion des Armeewachstums auf 4,25 Prozent.....	49
Tabelle 18: Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen nach Aufgabengebieten (ohne Reduktion Armeewachstum).....	50
Tabelle 19: Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen nach Aufgabengebieten (mit Reduktion Armeewachstum).....	50
Tabelle 20: Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen, zusammengefasst nach rechtlichen Voraussetzungen.....	51
Tabelle 21: Verzeichnis der Beilagen.....	62

Abkürzungsverzeichnis

BIF	Bahninfrastrukturfonds
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
DBST	Direkte Bundessteuer
FHG	Finanzhaushaltgesetz
ICAO	International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrtorganisation)
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IZA	Internationale Zusammenarbeit
LFP	Legislaturfinanzplan
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MFP	Mittelfristperspektiven
MWST	Mehrwertsteuer
NAF	Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
VA	Voranschlag

1 Auftrag des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 8. März 2024 das folgende Mandat der Expertengruppe für die «Aufgaben- und Subventionsüberprüfung» beschlossen:

Ausgangslage

Die ausgeprägte Wachstumsdynamik der Bundesausgaben führt zu strukturellen Defiziten im Bundeshaushalt. Bereits in den Jahren 2022 und 2023 wies die Staatsrechnung strukturelle Defizite aus. Für die Jahre 2024 und 2025 mussten (müssen) Bundesrat und Parlament die Voranschläge gegenüber der Finanzplanung um rund 2 Milliarden Franken bereinigen, um die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Dabei musste (muss) auch auf lineare Kürzungen der ungebundenen Ausgaben zurückgegriffen werden. Diese Bereinigungsmassnahmen entlasten auch das Finanzplanjahr 2026. Weil sie teilweise befristet sind, ist jedoch gemäss aktuellem Finanzplan ab 2027 erneut mit einem strukturellen Defizit von 3 Milliarden Franken und gemäss Mittelfristperspektiven ab 2030 von bis zu 4 Milliarden Franken zu rechnen. Zu beachten ist, dass diese Defizite nicht einnahmeseitig, sondern durch überdurchschnittlich stark steigende Ausgaben verursacht sind. Konkret werden die ordentlichen Ausgaben von derzeit rund 83 Milliarden gemäss Finanzplan ohne Gegenmassnahmen bis 2027 auf über 93 Milliarden anwachsen, womit 2027 ein strukturelles Defizit von rund 3 Milliarden resultieren würde.

Um den Bundeshaushalt strukturell zu entlasten, soll eine umfassende Aufgaben- und Subventionsüberprüfung durchgeführt werden. Basis hierfür sollen Vorschläge bilden, welche eine externe fünfköpfige Expertengruppe erarbeitet, deren Mitglieder über Finanz- und Verwaltungswissen verfügen und ad personam eingesetzt sind.

Ziel und Auftrag

Ziel der Aufgaben- und Subventionsüberprüfung ist es, den Bundeshaushalt strukturell zu bereinigen. Die Überprüfung muss sämtliche Ausgaben des Bundes umfassen, d.h. sowohl den Eigen- wie den Transferbereich, den Personal- und den Sachaufwand, die ungebundenen und die gebundenen Ausgaben.

Die Expertengruppe hat den Auftrag, z.H. des Bundesrats ausgabenseitige Massnahmen vorzuschlagen, mit denen der Haushalt ab 2027 um mindestens 3 Milliarden und ab 2030 um mindestens 4 Milliarden entlastet werden könnte. Sie nimmt eine Priorisierung der Massnahmen vor für den Fall, dass der Bereinigungsbedarf tiefer ausfällt als heute erwartet. Zusätzlich hat die Gruppe eine Variante zu erarbeiten, die einen Teil des Bereinigungsbedarfs mit Mehreinnahmen beseitigen würde. Zudem identifiziert die Expertengruppe Massnahmen, die ohne Gesetzesanpassungen möglich sind und den Haushalt – bei Bedarf – bereits ab 2026 entlasten könnten. Nicht berücksichtigt in diesen Zahlen sind die Folgen der Annahme der 13. AHV-Rente ab 2026, zu deren Finanzierung das zuständige Departement des Innern dem Bundesrat bereits in den nächsten Wochen Vorschläge unterbreiten wird.

Vorgehen und Zeitplan

Die Expertengruppe beginnt ihre Arbeiten nach dem Bundesratsbeschluss vom 8. März 2024. Sie wird administrativ und zur verwaltungsinternen Koordination vom Eidg. Finanzdepartement unterstützt und bezieht in ihre Arbeiten die Departemente ein; alle Verwaltungseinheiten und die Generalsekretariate stellen der Expertengruppe die verlangten Informationen rasch und vollständig zur Verfügung.

Die Phase, in der die Überprüfung durch die Expertengruppe stattfindet, dauert voraussichtlich bis September. Die Expertengruppe ist zur Verschwiegenheit verpflichtet und berichtet bis zum Abschluss ihrer Arbeiten ausschliesslich z.H. des Bundesrats. Der Bundesrat wird anschliessend den Einbezug der Kantone, der politischen Parteien und der Sozialpartner sicherstellen.

2 Ausgangslage

2.1 Entwicklung des Bundeshaushalts in den letzten 15 Jahren

Rückblickend können die fünfzehn Jahre vor der Covid-Pandemie als «goldene Jahre» der Finanzpolitik des Bundes bezeichnet werden: Zwischen 2006 und 2020 hat der Bundeshaushalt strukturelle Überschüsse verzeichnet. Auch der ausserordentliche Haushalt war bis 2019 mittelfristig ausgeglichen: Zwar führten 2008 die Massnahmen zur Stabilisierung des schweizerischen Finanzsystems sowie andere einmalige Faktoren zu hohen ausserordentlichen Ausgaben, diese konnten aber über die Jahre durch ausserordentliche Einnahmen kompensiert werden. Insgesamt hat diese Haushaltsentwicklung einen deutlichen Abbau der Nettoschulden (Fremdkapital abzgl. Finanzvermögen) erlaubt.

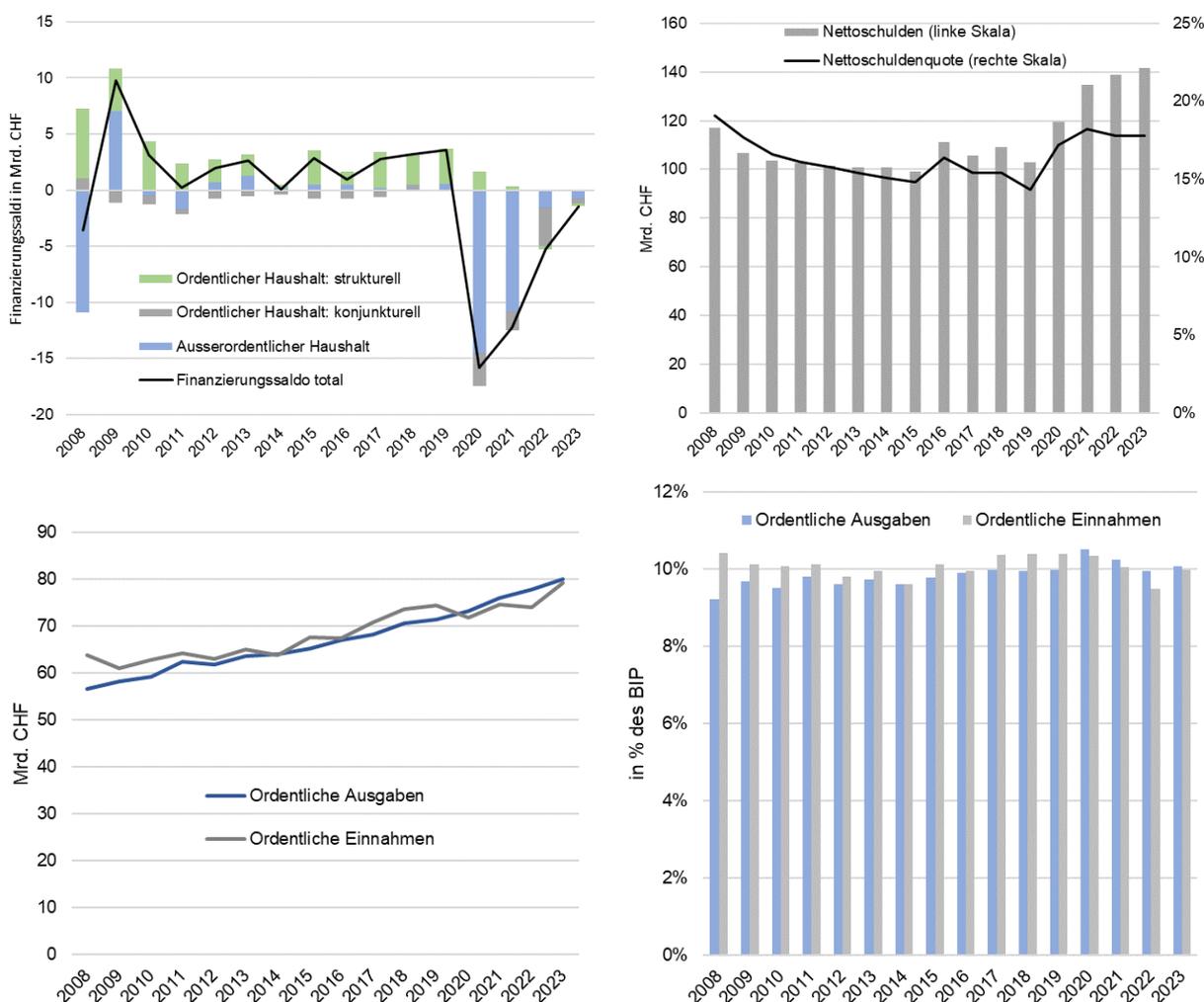


Abbildung 1: Entwicklung des Bundeshaushalts 2008-2023 (Datenquellen: EFV, SECO)

Zur guten Entwicklung beigetragen hatte vor allem eine dynamische Entwicklung der Einnahmen, insbesondere getrieben durch die Einnahmen der Gewinn- und Verrechnungssteuer. Insgesamt sind die Einnahmen im Zeitraum von 2008 bis 2023 stärker gewachsen als das nominelle Bruttoinlandprodukt. Der Bund hat in dieser Zeit aber auch von den wenig wachsenden Verteidigungsausgaben und den tiefen Zinsen profitiert.

Die Covid-Pandemie 2020 bis 2022 hat den Bundeshaushalt stark belastet. Die ausserordentlichen Ausgaben zu deren Bewältigung beliefen sich insgesamt auf rund 30 Milliarden. Damit wurde der in den 15 Jahren vor der Covid-Pandemie erfolgte Abbau der Nettoschulden wieder rückgängig gemacht. Der anschliessende Ausbruch des Krieges in der Ukraine und die damit verbundene Aufnahme von Flüchtlingen haben erneut zu hohen ausserordentlichen Ausgaben geführt.

Nach der Pandemie haben sich die Wirtschaft und auch die Einnahmen des Bundes rasch erholt. Trotzdem ist der ordentliche Haushalt in diesen Jahren unter Druck geraten: Die strukturellen Saldi sind deutlich zurückgegangen, und in den Jahren 2022 und 2023 wurden die höchstzulässigen Ausgaben gemäss Schuldenbremse sogar überschritten.

2.2 Finanzielle Perspektiven des Bundes

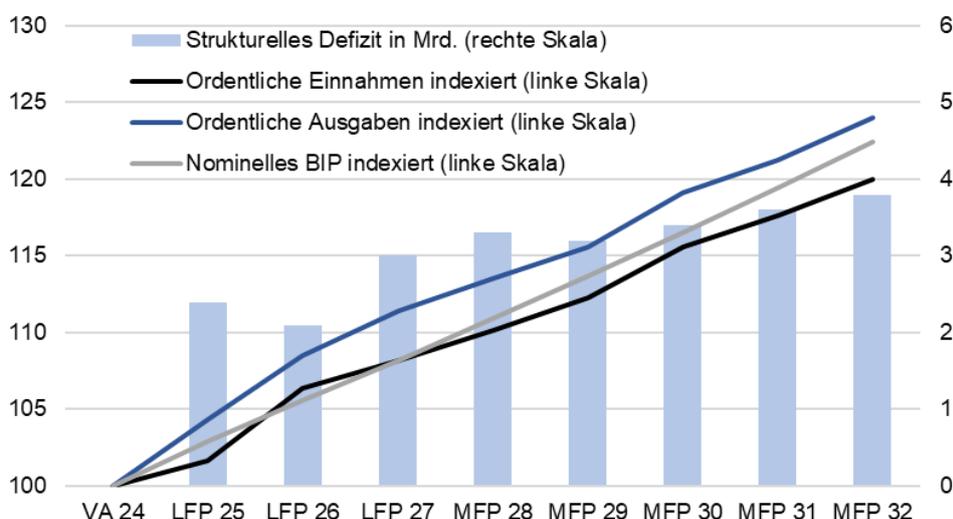


Abbildung 2: Perspektiven des Bundeshaushalts 2024-2032 (Datenquelle: Legislaturfinanzplan 2025-2027)

Ohne Korrekturmassnahmen zeichnen sich in den kommenden Jahren hohe Defizite ab. Der vom Bundesrat im Januar 2024 publizierte Bericht zum Legislaturfinanzplan 2025-2027 mit den finanziellen Mittelfristperspektiven bis ins Jahr 2032 zeigt bereits für 2025 ein strukturelles Defizit von mehr als 2 Milliarden, das bis zum Ende der Legislatur auf 3 Milliarden und bis 2032 auf knapp 4 Milliarden ansteigt.

In diesen Zahlen nicht berücksichtigt sind die mittlerweile vom Bundesrat beschlossenen Bereinigungsmassnahmen in der neuen Budgetierungsrunde (Voranschlag 2025 und Finanzplan 2026-2028). Diese umfassen unter anderem (erneute) lineare Kürzungen im ungebundenen Bereich und eine einmalige Kürzung des Beitrags an die ETH um 100 Millionen sowie weitere finanzrelevante Beschlüsse von Bundesrat und Parlament. Einige Kürzungen, wie der Wegfall des Beitrags an die Arbeitslosenversicherung, sind nur vorübergehende Massnahmen und entlasten den Bundeshaushalt nur für wenige Jahre.

Diverse Ausgaben sind in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigt. Mögliche anstehende Mehrbelastungen sind beispielsweise Abkommen mit der EU (Horizon, Kohäsion) oder die Beteiligung am Wiederaufbau der Ukraine. Zudem sollen bis spätestens 2028 alle Ausgaben in Zusammenhang mit dem Schutzstatus S ordentlich finanziert werden.

Am 14. August 2024 hat der Bundesrat die Eckwerte für die Finanzierung der 13. AHV-Rente festgelegt. Gemäss diesen wird der Bund rund 10 Prozent der zusätzlichen Kosten der 13. AHV-Rente übernehmen müssen, was rund einer halben Milliarde entspricht. Der Bundesbeitrag soll deshalb nur auf 19,5 Prozent reduziert werden.

Während die Einnahmen in der Legislaturfinanzplanungsperiode in etwa mit dem nominellen BIP wachsen, verzeichnen die Ausgaben vor allem zu Beginn des Planungszeitraums eine deutlich stärkere Zunahme, die hohen Defizite sind ausgabenseitig verursacht.

Der Bundesrat hat am 21. August 2024 die Botschaft zum Voranschlag 2025 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2026-2028 verabschiedet. Wegen der oben erwähnten Entlastungsmassnahmen sowie Aufwärtsskorrekturen bei den Einnahmenschätzungen konnte das Finanzierungsdefizit im Budget 2025 auf rund 700 Millionen reduziert werden. Dank des erneuten Rückgriffs auf die Ausserordentlichkeit bei den Ausgaben für den Schutzstatus S kann der Bundesrat ein mit der Schuldenbremse konformes Budget vorlegen. Der Rückgriff auf die Ausserordentlichkeit ist jedoch nur befristet möglich, ebenso wird der Beitrag an die Arbeitslosenversicherung nur für 3 Jahre gekürzt.

Für das Jahr 2026 haben sich die Perspektiven gegenüber dem Legislaturfinanzplan etwas verbessert: Der Bundesrat rechnet noch mit einem Finanzierungsdefizit von 1,2 Milliarden und plant, einen Teil der Migrationsausgaben (0,6 Milliarden) erneut ausserordentlich zu verbuchen; es verbleibt ein strukturelles Defizit bzw. ein Bereinigungsbedarf von 0,5 Milliarden. In den Jahren 2027 und 2028 bleibt der Bereinigungsbedarf mit 2,5 und 2,6 Milliarden hoch. Der Bundesrat weist aber darauf hin, dass in diesen Zahlen namhafte mögliche Mehrbelastungen nicht enthalten sind (u.a. Armee, Horizon, Kohäsion). An der Notwendigkeit signifikanter Entlastungsmassnahmen ab 2027 ändert sich demnach nichts. Der Entscheid des Bundesrats zur Finanzierung der 13. AHV-Rente erhöht den Bereinigungsbedarf zusätzlich.

2.3 Entwicklung der Ausgaben

Die veränderte Dynamik der Ausgaben nach der Covid-Pandemie wird in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Sie zeigt das durchschnittliche jährliche Wachstum der ordentlichen Ausgaben, unterteilt nach Aufgabengebieten und drei Zeitabschnitten. Die Einfärbungen der Werte sind relativ zum durchschnittlichen nominellen Wirtschaftswachstum der jeweiligen Periode (rot: höher / grün: tiefer als nominelles BIP-Wachstum). Überdurchschnittliche Wachstumsraten indizieren Priorisierungen; und je höher die Ausgaben für das jeweilige Aufgabengebiet im Verhältnis zu den Gesamtausgaben sind (vgl. Spalte «Anteil»), desto stärker belastet die Priorisierung den Gesamthaushalt bzw. desto stärker geht sie zulasten von anderen Aufgaben (und umgekehrt für Aufgabengebiete mit unterdurchschnittlichen Wachstumsraten bzw. «Depriorisierungen»).

Aufgabengebiet	Anteil*	Ø WR 08/15	Ø WR 15/23	Ø WR 23/30
nominelles BIP		1.2%	2.2%	2.6%
Teuerung (LIK)		0.1%	0.6%	1.2%
Gesamtausgaben (nominell)	100%	2.1%	2.6%	3.0%
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	4%	2.1%	2.2%	2.1%
Beziehungen zum Ausland – IZA	5%	6.5%	1.0%	1.7%
Sicherheit	9%	0.3%	3.5%	4.3%
Bildung und Forschung	10%	4.1%	1.9%	1.4%
Kultur und Freizeit	1%	1.9%	2.9%	0.5%
Gesundheit	1%	0.2%	10.3%	-10.2%
Soziale Wohlfahrt	33%	3.4%	2.2%	4.2%
Verkehr	13%	1.4%	3.1%	2.1%
Umwelt und Raumordnung	2%	10.5%	2.8%	1.6%
Landwirtschaft und Ernährung	5%	0.5%	0.1%	-0.5%
Wirtschaft	2%	9.2%	13.5%	2.3%
Finanzen und Steuern	15%	-2.0%	3.1%	4.3%

* Stand Rechnung 2023

Tabelle 1: Ausgabenwachstum nach Aufgabengebieten (Datenquellen: EFV, SECO)

Die Tabelle 1 illustriert die drei gewichtigsten zukünftigen Ausgabentreiber gemäss aktueller Planung:

- Im Zentrum steht das Aufgabengebiet «Sicherheit», dessen Ausgabenwachstum von der Armee dominiert wird: Nach Ausbruch des Ukraine-Kriegs wurde ein Anstieg der Armeeausgaben beschlossen. Mit der aktuell geplanten Zunahme der Armeeausgaben auf 1 Prozent BIP bis 2035 werden die Armeeausgaben bis 2035 rund 10,7 Milliarden betragen. Sie nehmen im Zeitraum von 2023 bis 2030 jährlich um durchschnittlich 4,3 Prozent zu.
- Ein wichtiger Grund für das hohe Wachstum bei der sozialen Wohlfahrt sind die Ausgaben des Bundes für die AHV. Das Wachstum wird beschleunigt durch die Erhöhung der zweckgebundenen Zuschläge zur Mehrwertsteuer im Rahmen der Reform AHV 21. Das Bild ändert sich auch mit den korrigierten AHV-Finanzperspektiven nicht vollständig, denn die geplante teilweise Mitfinanzierung der 13. AHV-Rente durch den Bund überkompensiert kurz- bis mittelfristig die Entlastung durch die tieferen AHV-Ausgaben infolge der Korrektur. Stark steigen auch die Beiträge an die individuelle Prämienverbilligung; hier rechnet der Bund in den kommenden Jahren mit einem durchschnittlichen Wachstum von 3,5 Prozent. Zum starken Wachstum trägt auch der allfällige Bundesbeitrag für die familienergänzende Kinderbetreuung bei, der in den Finanzplänen abgebildet ist.
- Zum hohen Wachstum im Aufgabengebiet «Finanzen und Steuern» führen die steigenden Einnahmenanteile (getrieben durch den Kantonsanteil an der neu eingeführten Ergänzungssteuer im Rahmen der Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung), der Wiederanstieg der Zinsausgaben sowie der Anstieg der Bundesbeiträge für den Ressourcenausgleich.

Unterdurchschnittliche Wachstumsraten sind insbesondere bei den Beziehungen zum Ausland und der internationalen Zusammenarbeit (IZA), der Bildung und Forschung sowie der Landwirtschaft und Ernährung geplant.

Die Gesundheit ist mit Ausgaben von etwas mehr als 300 Millionen ein kleineres Aufgabengebiet. Die starken Schwankungen der Wachstumsraten sind im Wesentlichen auf Corona-bedingte Schlusszahlungen im Rechnungsjahr 2023 zurückzuführen. Ohne Sondereffekte werden die Gesundheitsausgaben in den Finanzplanjahren mit durchschnittlichen 1,4 Prozent wachsen.

Tabelle 1 zeigt auch das Prioritätenprofil der Vergangenheit. Von einem überproportionalen Zuwachs haben insbesondere die Bereiche IZA, Bildung und Forschung aber auch Umwelt und Raumordnung sowie Wirtschaft profitiert – letztere unter anderem aufgrund zunehmender Fördermassnahmen im Energie- und Klimabereich. Umgekehrt war das Wachstum der Ausgaben in der Landwirtschaft und – bis 2015 – in der Verteidigung gering.

2.4 Schuldenbremse als Rahmenbedingung

Die Bundesverfassung verlangt, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält (Art. 126 Abs. 1 BV). Die Schuldenbremse soll verhindern, dass die Bundesschulden ansteigen, wie dies in den 1990er Jahren der Fall war. Die Umsetzungsbestimmungen im Finanzhaushaltgesetz (Art. 13-18 FHG, SR 611.0) sind daher so ausgestaltet, dass die strukturellen Finanzierungsüberschüsse im ordentlichen Haushalt für den Schuldenabbau verwendet werden. Der Bund konnte die Bruttoschulden seit Einführung der Schuldenbremse 2003 bis 2019 denn auch von 124 auf 97 Milliarden Franken senken. Der Schuldenabbau und die über lange Zeit tiefen Zinsen haben die Zinsausgaben des Bundes stark reduziert und damit Spielraum für andere Ausgaben geschaffen. Die hohen ausserordentlichen Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie führten wieder zu einem Anstieg der Schulden. Dies, aber vor allem auch die wegen der Rückkehr der Inflation wieder strafferen monetären Rahmenbedingungen haben steigende Zinsausgaben zur Folge.

Die Expertengruppe erachtet die Schuldenbremse als eine zentrale finanzpolitische Errungenschaft des Bundes in der jüngeren Vergangenheit. Der Verfassungsauftrag, Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht zu halten, verpflichtet Bundesrat und Parlament, die Ausgaben zu priorisieren. Die Schuldenbremse schliesst zwar nicht aus, dass für neue Aufgaben bzw. Ausgaben zusätzliche Einnahmen durch Steuererhöhungen generiert werden. Dabei müssen jedoch die Kosten für die Wirtschaft und Bevölkerung gegenüber dem Nutzen durch die neuen Staatsausgaben sorgfältig abgewogen werden. Die Schuldenbremse

lässt indessen keine permanente Neuverschuldung für zusätzliche Ausgaben zu. Nach Ansicht der Expertengruppe sollte dieser Grundsatz auch in der gegenwärtig angespannten Haushaltslage des Bundes nicht in Frage gestellt werden. Die Expertengruppe erachtet die heutige Regel als vorteilhaft. In normalen Zeiten ermöglicht sie einen Rückgang der Schuldenquote, was für ausserordentliche Zeiten wie eine tiefe Wirtschaftskrise grössere Spielräume schafft. Die tiefe Schuldenquote gibt der Finanzpolitik aber auch langfristig grössere Handlungsspielräume, was angesichts der fortgesetzten demografischen Alterung und den damit verbundenen Erwartungen an die Sozialversicherungen erwünscht ist.

Das Regelwerk der Schuldenbremse enthält eine Ausnahmeklausel für ausserordentliche Ausgaben. Dieses Ventil stellt sicher, dass der Bund auch in Ausnahmesituationen handlungsfähig bleibt. Damit die Ausnahmeklausel nicht missbraucht wird, muss sie aber restriktiv gehandhabt werden. Sie wird deshalb auf «aussergewöhnliche und vom Bund nicht steuerbare Entwicklungen» (Art. 15 Abs. 1 Bst. a FHG) beschränkt. In der Botschaft zur Schuldenbremse wurden diese Voraussetzungen allgemein wie folgt erläutert: «Mit dem Begriff der Nichtsteuerbarkeit sind Entwicklungen gemeint, welche von aussen vorgegeben sind und damit nicht von der Politik beeinflusst werden können und nach einer Reaktion verlangen, welche mit Mehrausgaben verbunden ist. Dies bedeutet, dass die Finanzierung von dauerhaften, neuen Ausgaben und Aufgabenintensivierungen nicht ausnahmewürdig sein kann.»

Beim Anstieg der Verteidigungsausgaben sind nach Ansicht der Expertengruppe die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeklausel eindeutig nicht gegeben: Die Bedrohungslage hat sich zwar verändert, eine Rückkehr zur Zeit vor dem Ukraine-Krieg ist aber für die absehbare Zeit nicht zu erwarten. Abgesehen davon sind die Ausgaben steuerbar. Der Bund verfügt über Handlungsspielraum, in welchem Ausmass und in welchem Tempo er die Verteidigungsfähigkeit der Armee erhöht. Hinzu kommt, dass es sich bei den höheren Verteidigungsausgaben nicht um eine vorübergehende Ausgabenspitze handelt, sondern um eine permanente Erhöhung. Im Sinne von Art. 126 der Bundesverfassung sind sie folglich über ordentliche Einnahmen zu finanzieren, d.h. als ordentliche Ausgaben zu behandeln. Die Anwendung der Ventilklausel der Schuldenbremse auf die Verteidigungsausgaben widerspricht deshalb nach Ansicht der Expertengruppe sowohl dem Sinn und Geist der Verfassungsbestimmung als auch den Ausführungsbestimmungen im FHG.

Die Schuldenbremse leistet einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung: Sie lässt in Zeiten gesamtwirtschaftlicher Unterauslastung konjunkturelle Defizite zu und verlangt konjunkturelle Überschüsse bei Überauslastung. Damit wirkt die Schuldenbremse automatisch stabilisierend auf die konjunkturelle Entwicklung und verhindert eine prozyklische Finanzpolitik. Vor diesem Hintergrund beurteilt die Expertengruppe eine ausgabenseitige Bereinigung der Finanzpläne des Bundes als konjunkturpolitisch unproblematisch, da sie nicht zu einem wesentlichen negativen Fiskalimpuls führen wird.

3 Vorgehen

3.1 Übersicht

Gemäss dem Auftrag des Bundesrates sind sämtliche Ausgaben des Bundes zu überprüfen und dem Bundesrat Entlastungsmassnahmen vorzuschlagen. Dieses Kapitel skizziert, wie die Expertengruppe dabei vorgegangen ist, also

- welche Haushaltspositionen nach welchen Kriterien überprüft wurden (vgl. Ziffer 3.2),
- wie die Departemente und Ämter einbezogen wurden (vgl. Ziffer 3.3 und 3.5) und
- nach welchen Grundsätzen aus den Erkenntnissen der Prüfung Massnahmen erarbeitet wurden (vgl. Ziffer 3.4).

Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Prüfung sind im anschliessenden Kapitel 4 dargelegt und die daraus abgeleiteten ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen in Kapitel 5 zusammengefasst. Detaillierte Erläuterungen und Begründungen dazu finden sich in der Beilage 2.

Mögliche Massnahmen für die vom Bundesrat verlangte Variante mit Mehreinnahmen werden anschliessend im Kapitel 6 erörtert.

Im Kapitel 7 schliesslich zeigt und würdigt die Expertengruppe mögliche Varianten von Entlastungspaketen.

3.2 Prüfung der Aufgaben und Subventionen

Bei der Prüfung hat die Expertengruppe zwischen zwei Arten von Ausgaben unterschieden:

- **Transferausgaben** (vgl. Ziffer 3.2.1): Der Transferbereich umfasst die Ausgaben für jene Aufgaben des Bundes, die er teilweise oder vollständig an Dritte delegiert. Transferausgaben sind zum grössten Teil Subventionen (Finanzhilfen oder Abgeltungen). Sie belaufen sich auf 62,4 Milliarden (2023), d.h. 83 Prozent der laufenden Ausgaben des Bundes. Hinzu kommen 1,2 Milliarden für Investitionsbeiträge an Dritte.
- **Eigenausgaben** (vgl. Ziffer 3.2.2): Der Eigenbereich umfasst die Ausgaben für jene Aufgaben des Bundes, die er selbst erfüllt. Die Eigenausgaben umfassen Personalausgaben, Sach- und Betriebsausgaben der Bundesverwaltung sowie Rüstungsausgaben. 2023 beliefen sie sich auf 11,5 Milliarden bzw. 15 Prozent der laufenden Ausgaben.

Die Expertengruppe wurde auch beauftragt, eine Variante mit einnahmenseitigen Entlastungsmassnahmen zu erarbeiten. Zu diesem Zweck hat sie neben den Ausgaben auch die sogenannten Steuervergünstigungen überprüft (vgl. Ziffer 3.2.3), zumal diese den Charakter von einnahmenseitigen Subventionen haben.

3.2.1 Subventionen

Bei der Überprüfung des Transferbereichs hat die Expertengruppe ein pragmatisches Vorgehen gewählt: Sie anerkennt grundsätzlich das öffentliche Interesse an den vom Bund wahrgenommenen Aufgaben. Durch die jeweiligen Rechtsgrundlagen ist dieses gleichsam verbrieft. Die grundsätzliche ökonomische Legitimation und die Zielsetzung der zu finanzierenden Massnahmen wurde deshalb von der Expertengruppe nicht in Frage gestellt.

Im Zentrum der Prüfung stand somit nicht die Frage, ob ein bestimmtes Ziel durch staatliche Massnahmen angestrebt, sondern wie dieses Ziel erreicht werden soll und in welchem Umfang dazu öffentliche Mittel verwendet werden sollen. Zu diesem Zweck wurden die Subventionen im Hinblick auf drei Kriterien geprüft: Effizienz, Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie Ausgabenbindungen. Die Prüfung erfolgte anhand des folgenden Fragerasters:

Kriterium/übergeordnete Frage	Prüffragen
<p>Effizienz: Wird der gesetzliche Auftrag mit einem ineffizienten Ressourceneinsatz erfüllt?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kann die gleiche Wirkung (Bereitstellung des öffentlichen Gutes, Minderung negativer externer Effekte, Erreichung von sozialpolitischen Verteilungszielen etc.) auch mit einem geringeren Mitteleinsatz der öffentlichen Hand erreicht werden? Beispielsweise durch: <ul style="list-style-type: none"> – eine betrieblich effizientere Leistungserstellung – eine gezieltere Unterstützung oder die Reduktion von Mitnahmeeffekten – eine Stärkung der Nutzerfinanzierung – eine Reduktion externer Effekte durch Lenkungsabgaben und Vorschriften statt durch finanzielle Beiträge • Führt die Mittelverwendung zu Marktverzerrungen und damit zu weiteren volkswirtschaftlichen Kosten bzw. Wohlfahrtsverlusten? • Führt die Mittelverwendung zur Schädigung der Umwelt?
<p>Aufgabenteilung Bund und Kantone: Könnte die Aufgabe vollständig oder teilweise auf kantonaler Ebene effizienter umgesetzt werden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verletzt die Ausgabe das Prinzip der Subsidiarität? («Der Bund übernimmt nur die Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen», Art. 43a Abs. 1 BV) • Verletzt die Ausgabe das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz? («Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen», Art. 43a Abs. 2 & 3 BV) • Führt die Verwischung der Zuständigkeiten von Bund und Kantonen zu einem grösseren Verwaltungsaufwand?
<p>Ausgabenbindungen: Sind Ausgaben infolge starrer gesetzlicher Vorgaben nur beschränkt steuerbar? Nehmen die gebundenen Ausgaben stärker zu als die Einnahmen des Bundes, was dazu führt, dass sie einen wachsenden Teil des Budgets beanspruchen?</p> <p>Einnahmenanteile an den Bundessteuern wie Kantonsanteile oder MWST-Zuschläge für die Sozialversicherungen werden nicht als Subventionen oder finanzielle Beiträge betrachtet. Sie werden als Teil der Einnahmen der entsprechenden Körperschaft behandelt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wird das Niveau oder das Wachstum der Ausgaben in der Verfassung oder im Gesetz verbindlich festgeschrieben und dadurch der ausgabenpolitische Spielraum für Prioritätensetzung eingeschränkt? Insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> – Ausgaben, die in Abhängigkeit von exogenen Variablen definiert sind, – Zweckbindungen/Fondsfinanzierungen; • Wachsen gebundene Ausgaben rascher als die Einnahmen des Bundes und nehmen damit zunehmend mehr Platz im Bundesbudget ein?

Tabelle 2: Kriterien und Fragen zur Subventionsüberprüfung

Die Bewertung der Ausgabenpositionen durch die Expertengruppe erfolgte pro Kriterium mit einer vierstufigen Skala:

- **Nein («grün»):** Im Hinblick auf das jeweilige Kriterium bestehen bei der entsprechenden Subvention kein Handlungsbedarf und kein Entlastungspotenzial.
- **Eher nein («gelb»):** Im Hinblick auf das jeweilige Kriterium besteht bei der entsprechenden Subvention nur in beschränktem Ausmass Handlungsbedarf, es liegt aber dennoch ein gewisses Entlastungspotenzial vor.
- **Eher ja («orange»):** Im Hinblick auf das jeweilige Kriterium besteht bei der entsprechenden Subvention wesentlicher Handlungsbedarf, und es liegt wesentliches Entlastungspotenzial vor.
- **Ja («rot»):** Im Hinblick auf das jeweilige Kriterium besteht bei der entsprechenden Subvention grosser Handlungsbedarf, es liegt ein substanzielles Entlastungspotenzial vor.

Das Prüfraster wurde auf sämtliche rund 300 Voranschlagskredite im Transferbereich angewendet (Stand Voranschlag 2024 mit integriertem Finanzplan 2025-2027). Sie summieren sich im Finanzplanjahr 2027 zu einem Ausgabenvolumen von 72,1 Milliarden und umfassen sowohl Transfers bei den laufenden Ausgaben als auch bei den Investitionsausgaben.

Nur teilweise berücksichtigt bzw. nicht im Detail geprüft wurden die landwirtschaftlichen Subventionen im Hinblick auf mögliche biodiversitätsschädigende oder andere negative Umwelteffekte (vgl. dazu die Grundlagenstudie «Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz» der Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL).

3.2.2 Eigenausgaben und Armee

Bei der Prüfung des Aufwandes der Verwaltung stehen Fragen der Effizienz im Vordergrund:

- Könnte die Verwaltung ihre Leistungen auch mit weniger Aufwand erbringen? («betriebliche Effizienz»)
- Tut die Verwaltung das Richtige, bzw. könnte sie auf gewisse Aufgaben teilweise oder gänzlich verzichten? (Reduktion der Intensität der Aufgabenerfüllung)

Eine detaillierte und flächendeckende Klärung dieser Fragen würde eine umfassende Organisations- und Prozessanalyse der einzelnen Verwaltungseinheiten voraussetzen. Dies hätte den Rahmen des Mandats der Expertengruppe überschritten. Die Expertengruppe hat aber in den Hearings mit den Departementen und Ämtern (vgl. Ziffer 3.3) neben dem Transferbereich auch die entsprechenden Potenziale im Eigenbereich diskutiert. Zudem hat sie die Gesamtentwicklung des Personal- sowie des Sach- und Betriebsaufwands (im Budget jeweils als «Funktionsaufwand» zusammengefasst) analysiert und sich mit übergeordneten Themen der Ressourcensteuerung innerhalb der Verwaltung auseinandergesetzt (Personalwachstum, Löhne, IT und Digitalisierung).

Eine Sonderrolle im Eigenbereich spielt die Armee: Einerseits handelt es sich hier um eine der finanziell gewichtigsten Aufgaben, die der Bund selbst wahrnimmt, und entsprechend entfällt ein grosser Teil der Personal- sowie Sach- und Betriebsausgaben auf die Armee. Zum anderen zählen auch die Rüstungsausgaben zum Eigenbereich. Die Entwicklung der Eigenausgaben der Armee steht damit in engem Zusammenhang mit dem geplanten Aufbau der Verteidigungsfähigkeit der Schweiz. Diesbezüglich hat die Expertengruppe verschiedene Szenarien analysiert und mit Vertretern des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) diskutiert. Nach Ansicht der Expertengruppe ist aber auch bei der Armee die Frage nach Entlastungspotenzial im Betrieb bedeutsam. Entsprechende Möglichkeiten und Massnahmen wurden deshalb ebenfalls mit dem VBS erörtert.

3.2.3 Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen sind steuerliche Ausnahmeregelungen, die steuersystematisch nicht begründet sind und somit ausserfiskalische Ziele verfolgen. Sie haben den Charakter einer Subvention (Finanzhilfe), allerdings mit gewichtigen Nachteilen gegenüber ausgabenseitigen Subventionen: Sie sind weniger transparent, lassen sich politisch weniger gut steuern und sind häufig weniger zielgerichtet und weniger effektiv in ihrer Förderwirkung. Im Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1) ist denn auch der Grundsatz verankert, dass auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen in der Regel verzichtet wird (Art. 7 Bst. g).

Bei der Prüfung der Steuervergünstigungen konnte die Expertengruppe auf umfangreiche Vorarbeiten der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zurückgreifen. Sie hat der Expertengruppe eine Liste mit sämtlichen Steuervergünstigungen zur Verfügung gestellt, die vom Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) für die Steuern in dessen Zuständigkeitsbereich ergänzt bzw. aktualisiert wurde.

Für die Prüfung hat die Expertengruppe sämtliche Steuervergünstigungen in drei Kategorien geteilt:

- **0 («grün»):** Die Regelung ist entweder steuersystematisch gerechtfertigt oder erweist sich als ausserfiskalische Massnahme als verhältnismässig.

- **1 («gelb»):** Es ist unklar, ob die Regelung steuersystematisch gerechtfertigt ist oder die Steuersystematik im Sinne einer ausserfiskalischen Zielsetzung durchbricht, und es ist unklar, ob sie einer Verhältnismässigkeitsprüfung standhalten würde.
- **2 («rot»):** Die Regelung ist weder steuersystematisch gerechtfertigt noch im Sinne einer ausserfiskalischen Massnahme verhältnismässig.

3.3 Verwendete Materialien und Einbezug der Departemente

Die Expertengruppe hat sich bei der Analyse der Massnahmen primär auf offizielle Dokumente des Bundes abgestützt: Einerseits auf die relevanten Gesetzesgrundlagen, andererseits auf diverse Botschaften des Bundesrates, allen voran jene zum Voranschlag 2024 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025-2027 vom 23. August 2023, den Bericht zum Legislaturfinanzplan 2025-2027 vom 24. Januar 2024, aber auch diverse Botschaften zu mehrjährigen Finanzbeschlüssen. Die verwendeten Quellen sind im Kapitel 8 aufgeführt. Auf eine detaillierte Referenzierung wurde verzichtet.

Zahlenbasis der Arbeiten der Expertengruppe ist der Legislaturfinanzplan 2025-2027 sowie die im Bericht des Bundesrates dazu enthaltenen Mittelfristperspektiven des Bundeshaushalts 2028-2032. Aktualisierungen der finanziellen Planungen im Zuge des Budgetprozesses 2025 (siehe auch Ziffer 2.2) wurden in der Regel nicht berücksichtigt. Die Auswirkungen auf die Quantifizierung der Entlastungswirkung der von der Expertengruppe vorgeschlagenen Massnahmen dürften nach Einschätzung der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) gering sein.

Gemäss dem Auftrag des Bundesrates war die Expertengruppe angehalten, bei ihren Arbeiten die Departemente einzubeziehen. Zu diesem Zweck wurden mit folgenden Departementen und Ämtern Hearings durchgeführt:

- Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): Generalsekretariat und DEZA
- Eidg. Departement des Innern (EDI): Generalsekretariat, Bundesamt für Gesundheit (BAG) und Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
- Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD): Generalsekretariat und Staatssekretariat für Migration (SEM)
- Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS): Generalsekretariat, Verteidigung (V) und Bundesamt für Sport (BASPO)
- Eidg. Finanzdepartement (EFD): Eidg. Steuerverwaltung (ESTV)
- Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF): Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)
- Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK): Bundesamt für Energie (BFE), Bundesamt für Verkehr (BAV), Bundesamt für Strassen (ASTRA) und Bundesamt für Umwelt (BAFU)

Die Auswahl der befragten Ämter erfolgte auf der Basis einer ersten Prüfung des Transferbereichs gemäss oben beschriebener Raster sowie unter Berücksichtigung der finanziellen Wesentlichkeit bzw. der finanziellen Volumina der Amtsbudgets (vgl. zur Priorisierung auch die nachstehende Ziffer 3.4).

Den Ämtern wurde vorgängig der Entwurf der Bewertung sowie eine Liste mit zu diskutierenden Fragen gestellt. Letztere bestanden zum einen aus einem allgemeinen Teil, d.h. in allen Hearings gestellten Fragen:

- *Wenn Sie Ihr gesamtes Budget um 10 Prozent kürzen müssten, wo würden Sie ansetzen bzw. welche Prioritäten würden Sie setzen?*
- *Wie würden Sie im Eigenbereich eine Kürzung um 5 Prozent in den nächsten 5 Jahren umsetzen?*
- *Wir führen eine Liste von Kleinstaufgaben, die nicht beim Bund angesiedelt sein dürften. Können Sie etwas dazu beitragen?*

- *Werden in Ihrem Amt Finanzhilfen mit Subventionssätzen von mehr als 50 Prozent gewährt?*
- *Wie messen Sie bei den Subventionen, die Ihr Amt gewährt, die Wirksamkeit (z.B. Mitnahmeeffekte, Wirkungs- und Leistungsindikatoren, etc.)? Sehen Sie Potenzial, die Wirksamkeit zu erhöhen?*
- *Sehen Sie bei den Tätigkeiten Ihres Amtes Potenzial, Doppelspurigkeiten mit anderen Ämtern (oder allenfalls weiteren Akteuren) zu reduzieren?*
- *Wie beurteilen Sie das Potenzial, den Vollzugaufwand bei den von Ihrem Amt gewährten Subventionen zu reduzieren?*
- *Gibt es subventionierte Bereiche in Ihrem Amt, in denen die Nutzniesser der Leistungen stärker in die Finanzierung einbezogen werden könnten?*

Zum anderen wurden in den Hearings Fragen zu amtspezifischen Aufgaben bzw. Ausgabenpositionen sowie erste mögliche Entlastungsmassnahmen zur Diskussion gestellt. Im Nachgang zu den Hearings haben die Ämter gegebenenfalls noch ergänzende Informationen zu noch offenen Punkten schriftlich nachgeliefert.

In Ergänzung zu den Hearings wurden einige Ämter schriftlich befragt (Bundesamt für Kultur, Bundesamt für Kommunikation, Bundesamt für Wohnungswesen, Bundesamt für Zivilluftfahrt und Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit).

Des Weiteren hat der Präsident der Expertengruppe zu Beginn des Mandats mit allen Generalsekretärinnen und Generalsekretären bilaterale Gespräche geführt, um das Mandat sowie die Vorgehensweise der Expertengruppe zu erörtern. Ein bilateraler Austausch fand auch mit der Direktorin des Eidgenössischen Personalamts (EPA) und dem Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) statt.

Schliesslich wurde den Departementen die Gelegenheit gegeben, der Expertengruppe eigene Sparvorschläge zu melden. Die Vorschläge wurden vom Generalsekretariat des EFD gesammelt und der Expertengruppe anonymisiert zur Verfügung gestellt.

Für finanztechnische Fragen (insbesondere die Bereitstellung von Zahlenmaterial und Qualitätssicherung) wurde die Expertengruppe von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) unterstützt.

Die Expertengruppe bedankt sich bei allen Verwaltungsvertreterinnen und -vertretern für die konstruktive Zusammenarbeit und die Unterstützung.

3.4 Grundsätze bei der Erarbeitung von Massnahmen

Auf der Basis der Aufgaben- und Subventionsüberprüfung gemäss dem oben beschriebenen Vorgehen und aufgrund der Ergebnisse der Befragung der Departemente und Ämter hat die Expertengruppe Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts erarbeitet.

Im Transferbereich hat die Expertengruppe – angesichts der knappen Zeit – die Prioritäten sowohl gemäss der Bewertung als auch des Volumens der Kredite gesetzt:

Bewertung Kriterien	Kreditvolumen		
	klein (< 10 Mio.)	mittel (< 100 Mio.)	gross (> 100 Mio.)
rot	Prio 2	Prio 1	Prio 1
orange	Prio 3	Prio 2	Prio 1
gelb	Prio 3	Prio 3	Prio 2
grün	out of scope	out of scope	out of scope

Tabelle 3: Priorisierung bei der Erarbeitung von Massnahmen im Transferbereich

Die rund 300 Transferkredite verteilen sich wie folgt auf die drei Grössenkatgorien (Finanzplanjahr 2027):

- «Gross»: 56 Kredite (18 Prozent der Gesamtzahl) mit insgesamt 68,3 Milliarden (95 Prozent des Gesamtvolumens)
- «Mittel»: 107 Kredite (35 Prozent der Gesamtzahl) mit insgesamt 3,3 Milliarden (knapp 5 Prozent des Gesamtvolumens)
- «Klein»: 140 Kredite (46 Prozent der Gesamtzahl) mit insgesamt 0,4 Milliarden (weniger als 1 Prozent des Gesamtvolumens)

Bei der Erarbeitung der Massnahmen hat sich die Expertengruppe zudem an den folgenden Grundsätzen orientiert:

Einbezug gebundener Ausgaben

Das Mandat des Bundesrates sieht ausdrücklich vor, dass auch gesetzlich gebundene Ausgaben geprüft werden sollen. Ein grosser Teil der Transferausgaben basiert auf – mehr oder weniger einschränkenden – Bestimmungen in Gesetzen oder sogar auf Verfassungsebene. Signifikante und vor allem dauerhafte Entlastungen sind deshalb ohne Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen nicht möglich. Die Expertengruppe hat sich diesbezüglich bei der Erarbeitung keinen Restriktionen unterworfen. Zu beachten ist, dass die anzupassende Erlassebene Auswirkungen auf den für die Umsetzung notwendigen Zeitraum hat.

Respektierung der politischen Ziele und Grundsatz der Opfersymmetrie

Die Bundesausgaben widerspiegeln die übergeordneten politischen Prioritäten. Die Expertengruppe stellt diese mit ihren Massnahmen nicht grundsätzlich in Frage, möchte aber aufzeigen, wie sie innerhalb der Vorgaben der Schuldenbremse umgesetzt werden können.

Zu diesem Zweck suchte sie mit ihren Massnahmen einerseits nach Möglichkeiten, die Ziele mit geringem finanziellem Aufwand zu erreichen. Dies betrifft beispielsweise die Klimapolitik: Die Expertengruppe stellt die klimapolitischen Verpflichtungen des Bundes nicht in Frage, ist aber der Ansicht, dass die aktuelle Stossrichtung mit einem Schwerpunkt auf Fördermassnahmen für den Bund zu teuer ist und langfristig wohl auch nicht aufrechterhalten werden kann.

Zum anderen hat sie bei der Erarbeitung von Massnahmen darauf geachtet, dass eine gewisse Opfersymmetrie zwischen den einzelnen Aufgabengebieten respektiert wird. Damit wird sichergestellt, dass die bisherige politische Prioritätenordnung in etwa erhalten werden kann, aber die Ausgaben in allen Bereichen zulasten neuer Prioritäten reduziert werden. Angelpunkt ist dabei in der jetzigen Ausgangslage das Armeebudget: Die Expertengruppe stellt den politischen Entscheidung nicht in Frage, aufgrund des fundamentalen Wandels im sicherheitspolitischen Umfeld die Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee

auszubauen. Um diese neue ausgabenpolitische Priorität innerhalb der Vorgaben der Schuldenbremse zu setzen, sind ausgewogene Abstriche in den anderen Aufgabengebieten unausweichlich. Die Expertengruppe ist aber der Ansicht, dass beim Abwägen zwischen Mehrausgaben für die Verteidigung und Einsparungen in den anderen Aufgabengebieten auch alternativen Szenarien für das Armeewachstum erwogen werden sollen – sowohl was das Tempo des Wachstums als auch was das anzustrebende Fähigkeitsprofil der Armee betrifft.

Keine komplexen Strukturreformen

Das Mandat der Expertengruppe ist finanzpolitischer Natur. Die Erarbeitung von Massnahmen – vor allem bei den gebundenen Ausgaben – wirft in einigen Aufgabengebieten grundsätzliche sachpolitische Fragen auf. Beispiele dafür sind die Sozialpolitik, die Landwirtschaftspolitik, die Migrationspolitik, aber auch der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass in einigen Aufgabengebieten grundlegende Reformen weiteres Potenzial für nachhaltige finanzielle Entlastungen des Bundes bergen. Die Erarbeitung solch komplexer sektoralpolitischer Strukturreformen liegt aber ausserhalb des Mandats der Expertengruppe.

Keine reinen Lastenverschiebungen auf die Kantone

Ein substanzieller Teil der Transferausgaben des Bundes fliesst an die Kantone. Dies illustriert, wie verflochten die staatliche Aufgabenerfüllung in der Schweiz auch nach der «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» (NFA) im Jahr 2008 noch immer bzw. wieder ist. Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass weitere Aufgaben- bzw. Ausgabenentflechtungen zwischen Bund und Kantonen die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung erhöhen können. Ein Massnahmenpaket zur Entlastung des Bundeshaushalts ist aber ihrer Ansicht nach ein ungeeignetes Gefäss dafür, da es das Risiko einseitiger Lastenübertragungen birgt. Andererseits ist es zur Erreichung des gegebenen Entlastungsziels und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Opfersymmetrie zwischen den Aufgabengebieten unvermeidlich, dass die Massnahmen auch Transfers an die Kantone betreffen. Die Expertengruppe hat dabei aber darauf geachtet, dass es zu möglichst geringen direkten Abwälzungen auf die Kantone kommt: Sie erfolgen dort, wo die Kantone für die Aufgabenerfüllung zuständig sind und über die notwendigen Steuerungsinstrumente verfügen. So haben sie die Wahl, die Kürzungen auf Bundesebene durch eigene Mehrausgaben oder durch Anpassungen oder Priorisierungen des kantonalen Angebots zu kompensieren. Im letzteren Fall kann sich auch auf Kantonsebene Einsparpotenzial ergeben.

Kürzungen oder Streichungen von Transfers an die Kantone hält die Expertengruppe insbesondere dann für gerechtfertigt, wenn es sich um Aufgaben handelt, bei welchen der Bund in der jüngeren Vergangenheit zusätzliche Aufgaben in der primären Zuständigkeit der Kantone übernommen hat.

Finanzierungsgrundsätze der Sozialversicherungen

Bei der Erarbeitung bzw. Prüfung von Massnahmen im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen hat sich die Expertengruppe an folgenden Finanzierungsgrundsätzen orientiert: Die Sozialversicherungen ersetzen häufig zumindest teilweise die individuelle Vorsorge. Deshalb sind sie auf eine stabile und möglichst vom Bundeshaushalt unabhängige Finanzierung angewiesen. Vor allem wenn es um den Erwerbsersatz geht, sollten sie mit Lohnbeiträgen oder allenfalls indirekt erhobenen Beiträgen in Form von Zuschlägen zur MWST finanziert werden. Leistungsabhängige Beiträge des Bundes sollten auf versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherungen und bedarfsabhängige Leistungen beschränkt werden.

Ausklammerung des Netzzuschlagsfonds

Der Netzzuschlag gemäss Art. 35 des Energiegesetzes wird zur Finanzierung von Subventionen zugunsten erneuerbarer Energien erhoben. Der Zuschlag wird vollumfänglich in den Netzzuschlagsfonds eingelegt, woraus die betreffenden Subventionen geleistet werden. Dabei gelten teilweise Beitragssätze von mehr als 50 Prozent. Hier gilt die generelle Empfehlung der Expertengruppe, Subventionshöchstsätze beim Netzzuschlagsfonds auf maximal 50 Prozent der anrechenbaren Kosten zu reduzieren. Um eine Entlastung des Bundeshaushalts zu erzielen, könnte ein Teil des Netzzuschlags in den Bundeshaushalt

umgeleitet werden; davon hat die Expertengruppe Abstand genommen, weil sie die Umwandlung des Netzzuschlags in eine teilweise Steuer ablehnt.

3.5 Vertiefungsaufträge des Bundesrates

Die Expertengruppe hat dem Bundesrat am 8. Juni 2024 die ersten Resultate der Aufgaben- und Subventionsüberprüfung sowie mögliche Entlastungsmassnahmen unterbreitet. Zudem hat sie dem Bundesrat Themen vorgeschlagen, die in einer zweiten Phase noch vertieft werden sollten.

Der Präsident der Expertengruppe hat dem Bundesrat den Zwischenstand an dessen Sitzung vom 14. Juni 2024 präsentiert, und der Bundesrat hat dazu eine erste Aussprache geführt. Er hat die Expertengruppe am 26. Juni 2024 beauftragt, mit Unterstützung der Verwaltung verschiedene vorgeschlagene Massnahmen im Hinblick auf den Schlussbericht noch weiter zu vertiefen.

In der Folge hat die Expertengruppe bei den vom Bundesrat bezeichneten Verwaltungseinheiten auf schriftlichem Weg ergänzende Fragen gestellt und Abklärungen vorgenommen. Auf der Basis der erhaltenen Antworten und ergänzenden Informationen hat sie die vorgeschlagenen Massnahmen teilweise noch adjustiert sowie die Begründung und Argumentation ergänzt. Die Expertengruppe bedankt sich für die Unterstützung der Verwaltung auch in dieser Phase der Arbeiten.

4 Ergebnisse der Überprüfung

Nachstehend werden die wichtigsten Erkenntnisse der Expertengruppe aus der Überprüfung und Analyse der Ausgaben dargelegt und die Stossrichtungen für Entlastungsmassnahmen aufgezeigt, gegliedert nach:

- Subventionen bzw. Transferbereich (Ziffer 4.1),
- Funktionsaufwand der Verwaltung bzw. Eigenbereich (Ziffer 4.2),
- Verteidigungsausgaben (Ziffer 4.3) und
- Steuervergünstigungen (Ziffer 4.4).

Die daraus abgeleiteten konkreten Massnahmen finden sich dann in den Kapiteln 5 und 6.

4.1 Transferbereich

4.1.1 Übersicht

Das Ergebnis der Prüfung sämtlicher Subventionskredite gemäss dem Raster unter Ziffer 3.2.1 ist im Kapitel 1 der Beilage 1 ersichtlich. Die nachstehenden Grafiken fassen die Ergebnisse zusammen. Die linke Abbildung zeigt die Ergebnisse der Prüfung gemäss den drei Kriterien «Effizienz», «Aufgabenteilung» und «Ausgabenbindung» jeweils isoliert. Die Anteile beziehen sich auf die Ausgaben im Jahr 2027. Die rechte Grafik fasst die Bewertung über alle Kriterien zusammen: Bei jedem Kredit wurde für die Gesamtbewertung jeweils der tiefste/schlechteste Wert pro Kriterium verwendet (z.B. wird ein Kredit bzgl. der Kriterien «Effizienz» und «Ausgabenbindung» mit «grün» bewertet, bzgl. «Ausgabenbindung» aber mit «rot», wird der Kredit insgesamt mit «rot» bewertet). Die Anteile im Kreisdiagramm beziehen sich ebenfalls auf die Ausgaben im Jahr 2027. Nicht beurteilt (in der Grafik weiss dargestellt) wurden Kredite, in denen ab 2027 keine Mittel mehr eingestellt sind; sowie die Ausgaben des Netzzuschlagsfonds.

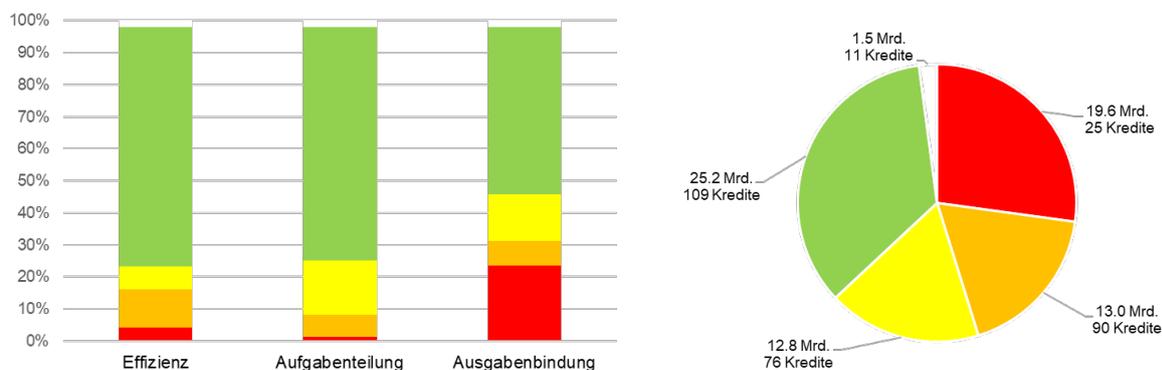


Abbildung 3: Überblick Prüfung der Subventionskredite

Die Abbildung 3 zeigt, dass nur ein kleiner Teil der Ausgaben von der Expertengruppe als wenig effizient in der Umsetzung oder in Bezug auf die Aufgabenteilung als problematisch eingeschätzt wird. Es sind ebenfalls wenig Kredite, die wegen der Gebundenheit und ihrem Ausgabenwachstum von der Expertengruppe als problematisch betrachtet werden. Diese sind aber betragsmässig hoch, so dass rund 30 Prozent der Ausgaben aus diesem Grund genauer überprüft worden sind. Insgesamt hat die Expertengruppe rund 45 Prozent der Ausgaben auf der Basis dieser Einteilung als problematisch eingestuft und bei diesen geprüft, ob sie Vorschläge für Einsparungen erarbeiten kann.

Die Gesamtbewertung pro Kredit in Kombination mit dem Ausgabenvolumen ergibt das folgende Gesamtbild:

		Kreditvolumen		
		< 10 Mio.	< 100 Mio.	> 100 Mio.
Bewertung Kriterien	rot	Priorität 2 0.0 Mrd. 4 Kredite	Priorität 1 0.5 Mrd. 13 Kredite	Priorität 1 19.0 Mrd. 8 Kredite
	orange	Priorität 3 0.1 Mrd. 50 Kredite	Priorität 2 0.8 Mrd. 25 Kredite	Priorität 1 12.1 Mrd. 15 Kredite
	gelb	Priorität 3 0.1 Mrd. 38 Kredite	Priorität 3 0.7 Mrd. 28 Kredite	Priorität 2 12.0 Mrd. 10 Kredite
	grün	out of scope 0.1 Mrd. 48 Kredite	out of scope 1.2 Mrd. 40 Kredite	out of scope 23.8 Mrd. 21 Kredite

Tabelle 4: Ergebnisse der Überprüfung der Subventionskredite nach Volumen

4.1.2 Kriterium «Effizienz»

Auf der Basis der Überprüfung nach dem Effizienz-Kriterium ortet die Expertengruppe insbesondere in folgenden Bereichen Entlastungspotenzial:

Fördermassnahmen im Energie- und Klimabereich

CO₂-Emissionen sind ein negativer externer Effekt – es fehlt an Preissignalen, die Emittierende dazu bewegen, die wahren gesellschaftlichen Kosten bei ihren Konsum- und Produktionsentscheidungen zu berücksichtigen. Die nach Ansicht der Expertengruppe effizienteste Art, dem entgegenzuwirken ist die CO₂-Abgabe mit Rückverteilung: Sie internalisiert den externen Effekt und setzt Anreize zur «Dekarbonisierung». Die (möglichst) umfassende Rückverteilung an Bevölkerung und Wirtschaft bewirkt, dass der Bevölkerung damit insgesamt keine Ressourcen entzogen werden. Die Expertengruppe zieht auch Emissionsbeschränkungen oder technische Anforderungen an Fahrzeuge, Heizungen und Maschinen den finanziellen Beiträgen vor, mit denen die klima- und energiepolitischen Ziele erreicht werden können. Im Gebäudebereich verfügen die Kantone über ausreichende Kompetenzen, um einen Wegfall der Bundessubventionen durch Vorschriften zu kompensieren.

Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an Private, Hausbesitzende und Unternehmungen auf ein Minimum reduziert werden sollte. Sie sind häufig, wie beispielsweise beim Gebäudeprogramm, mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden. Es werden auch dort finanzielle Beiträge gewährt, wo die Massnahme auch ohne diese umgesetzt worden wäre. Solche Effekte können mit Vorgaben und Kontrollen im Vollzugsprozess zwar eingedämmt, aber – aus Gründen der Gleichbehandlung – nicht eliminiert werden. Das bedeutet, dass der mit den Ausgaben erzielte Nutzen im Verhältnis zu den Kosten gering ist. Wo die Beiträge an Hausbesitzende gehen, sind damit auch verteilungspolitisch regressive Auswirkungen verbunden. Bei den Beiträgen an Unternehmungen kommt es nicht nur zu Wettbewerbsverzerrungen, es besteht auch die Gefahr, dass ein Ausstieg aus diesen Subventionen in Zukunft nicht mehr möglich ist: Die Branche hat ein derart grosses Interesse an diesen Beiträgen, dass es sich für sie lohnt, wirksam zu lobbyieren. Hinzu kommt, dass die Subventionen mit einem hohen Vollzugsaufwand verbunden sind.

Diese Nebeneffekte von Subventionen lassen sich zwar teilweise durch eine geeignete Ausgestaltung der Massnahmen reduzieren, sie lassen sich aber kaum vermeiden. Gerade beim Gebäudeprogramm hat auch die EFK erneut auf hohe Mitnahmeeffekte hingewiesen. Für die Expertengruppe steht im Vordergrund, dass der geringen Wirkung hohe Kosten für den Bundeshaushalt gegenüberstehen. Sie schlägt deshalb vor, überall dort auf Subventionen zu verzichten, wo mit anderen Instrumenten das gleiche Ziel effizienter erreicht werden kann.

Aus diesen Gründen präferiert die Expertengruppe in der Klimapolitik eine Fokussierung auf Lenkungsabgaben statt auf Fördermassnahmen – nicht nur weil damit der Haushalt entlastet, sondern weil die klimapolitischen Ziele wirksamer erreicht werden können. Wo solche Massnahmen nicht möglich sind, ist auch der Einsatz von Vorschriften zu prüfen.

Mit dem Klima- und Innovationsgesetz wurden die Fördermassnahmen im Klimabereich signifikant erhöht (zulasten des allgemeinen Bundeshaushalts). Einerseits wird das Gebäudeprogramm durch ein «Impulsprogramm» aufgestockt, andererseits werden mit dem «Dekarbonisierungsprogramm» Innovationen in Unternehmen gefördert. Dieser Art von Innovationsförderung («Pilot- und Demonstrationsanlagen») steht die Expertengruppe kritisch gegenüber. Sie ist der Ansicht, dass sich der Bund bei der Innovationsförderung auf die Grundlagen- und angewandte Forschung beschränken sollte. Die direkte Unterstützung von Projekten in Unternehmen birgt das Risiko von Mitnahmeeffekten und Wettbewerbsverzerrungen; sie können falsche unternehmerische Anreize setzen und eine für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen problematische staatliche Abhängigkeit schaffen.

Sektorspezifische Finanzhilfen

Die Expertengruppe plädiert für eine grosse Zurückhaltung bei Finanzhilfen an Unternehmungen und Branchen. Weil sie kaum wieder abzuschaffen sind und oft weitere Ansprüche nach sich ziehen, ist umso stärker darauf zu achten, dass das öffentliche Interesse die längerfristigen Gefahren dieser Hilfen bei weitem übersteigt. Es ist zu prüfen, ob die Ziele sich nicht mit anderen Instrumenten erreichen lassen. Finanzhilfen an Unternehmungen bergen auch die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen in sich und dienen häufig dem Erhalt von Unternehmen oder Unternehmensteilen, deren Wettbewerbsfähigkeit durch die finanzielle Unterstützung nicht wieder hergestellt werden kann. Häufig sind Finanzhilfen aber auch wenig wirksam, weil andere Akteure am Markt andere und unerwartete Lösungen finden und die subventionierte Technologie damit obsolet machen. In einigen Bereichen stellt die Expertengruppe die Wirksamkeit der finanziellen Unterstützung in Frage (Schienengüterverkehr in der Fläche, grenzüberschreitender Personenverkehr, Förderung neuer Antriebssysteme, indirekte Presseförderung, allfällige direkte Medienförderung).

Im Hinblick auf technologische Innovationen ist die Expertengruppe der Ansicht, dass sich die Erforschung neuer Technologien und die finanzielle Unterstützung der Diffusion solcher Technologien an die Unternehmungen im Rahmen der Innosuisse bewährt hat. Dieses Instrument kann auch in der Klima- und Energiepolitik angewendet werden, allerdings ist auch dort auf eine mindestens 50-prozentige Beteiligung der Unternehmungen an den Kosten zu bestehen. Damit kann die Wirksamkeit der Massnahme erhöht werden, und die Beteiligung dient auch der Qualitätssicherung.

Einen Spezialfall stellt die Landwirtschaft dar, weil die finanziellen Beiträge des Bundes einen grossen Teil der Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe ausmachen. Hier hat sich die Expertengruppe darauf beschränkt, die Kürzung oder Abschaffung einiger Subventionen mit einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu empfehlen.

Investitionen in Verkehrsinfrastruktur

Bahn- und Nationalstrasseninfrastruktur werden über separate Fonds (Bahninfrastrukturfonds, BIF und National- und Agglomerationsverkehrsfonds, NAF) finanziert, die mit zweckgebundenen Mitteln des Bundes alimentiert werden. Beide Fonds finanzieren sowohl die Investitions- als auch die Betriebsausgaben der Infrastruktur. Damit wird bezweckt, dass bei der Planung und Durchführung der Ausbauten die späteren Folgekosten und Unterhaltsaufwendungen mitberücksichtigt werden. In den letzten Jahren hat das Parlament aber beim BIF die Vorschläge der Verkehrsunternehmen, der Verwaltung und des Bundesrates in der Regel massiv aufgestockt, weil regionalpolitische Interessen im Vordergrund standen. Die Projekte, die am Schluss beschlossen wurden, unterscheiden sich in vielen Fällen von den Prioritätensetzungen, welche sich aufgrund der fachlichen Kosten-Nutzen-Analysen der Verwaltung ergeben hatten. Spezialisten, wie beispielsweise der frühere CEO der SBB und der heutige CEO der Südostbahn weisen darauf hin, dass heute zu viel in Ausbauten investiert wird (vgl. NZZ vom 26.7.2022 und vom 8.3.2024), auf denen später der Betrieb nicht eigenwirtschaftlich geführt werden kann. Gleichzeitig werden diese in der

Zukunft grosse Unterhaltskosten nach sich ziehen. Beim NAF hat die Expertengruppe weniger derartige Hinweise erhalten als beim BIF.

Die Notwendigkeit, angesichts des grossen Bedarfs an Investitionen in die Verteidigung die öffentlichen Ausgaben zu priorisieren, sollte auch für eine Überprüfung der Prioritäten bei den Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur genutzt werden. Gleichzeitig kann versucht werden, mit betrieblichen Massnahmen oder weniger aufwendigen Investitionen die Auslastung der bestehenden Infrastruktur zu erhöhen. Hingegen ist die Expertengruppe der Ansicht, dass nicht zu Lasten der Unterhaltsarbeiten gespart werden soll. Der Grundsatz: «Substanzerhalt vor Ausbau» wird bei den Sparvorschlägen berücksichtigt. Einsparungen zulasten der Substanz würden die finanziellen Lasten in die Zukunft verschieben. Einsparungen bei den Investitionen erachtet die Expertengruppe hingegen als vertretbar: Jedes Investitionsvorhaben ist auf seine Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen, d.h. die Investition muss – unter Berücksichtigung der verursachten Folgekosten für Betrieb und Unterhalt – dem zukünftigen Nutzen gegenübergestellt werden.

Sozialhilfe und Integrationsmassnahmen im Asylbereich

Die hohe Zahl der anerkannten Flüchtlinge, vorläufig aufgenommenen Asylsuchenden und Schutzsuchenden aus der Ukraine (Status S) belastet den Bundeshaushalt stark. Die Effizienz bei den Asylverfahren konnte in den letzten Jahren gesteigert werden (Bundesasylzentren). Verbesserungen sind nach Ansicht der Expertengruppe jedoch bei der Arbeitsmarktintegration möglich: Diese kann bei Asylsuchenden mit positivem Entscheid (vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge, Schutzsuchende mit Status S) gezielter und rascher umgesetzt werden. Die Integrationspolitik muss auf das prioritäre Ziel einer Integration in die Erwerbstätigkeit ausgerichtet werden. Eine raschere Eingliederung ins Erwerbsleben und wirtschaftliche Verselbständigung würde nach Ansicht der Expertengruppe nicht nur den öffentlichen Haushalt entlasten, sondern auch die gesellschaftliche Integration dieser Personengruppen fördern und die Erwerbstätigenquote erhöhen.

Potenzial zur stärkeren Nutzerfinanzierung

Wenn staatlich finanzierte Leistungen für bestimmte Personengruppen erbracht werden, und diese Gruppen einen wirtschaftlichen Nutzen aus diesen Leistungen ziehen können, ist nach Ansicht der Expertengruppe eine Nutzerfinanzierung zu erwägen. Da der Bund wenig direkte Leistungen an Bevölkerung und Wirtschaft erbringt (vgl. Ziffer 3.1), ist das diesbezügliche unmittelbare Entlastungspotenzial eher gering. Die Expertengruppe sieht aber im Hochschulbereich und beim regionalen Personenverkehr indirektes Potenzial durch eine Erhöhung der Nutzerfinanzierung. Dabei ist es den subventionsempfangenden Leistungserbringern aber freigestellt, anstelle einer höheren Nutzerfinanzierung das Leistungsangebot anzupassen oder den Grad der Eigenwirtschaftlichkeit durch eine Steigerung der Effizienz zu erhöhen.

4.1.3 Kriterium «Aufgabenteilung»

Im Hinblick auf das Kriterium «Aufgabenteilung» standen die Transfers an die Kantone im Zentrum der Überprüfung. In folgenden Bereichen fällt die Beurteilung der Expertengruppe kritisch aus und ortet sie Entlastungspotenzial:

Nicht gerechtfertigte Aufgabenverschiebungen an den Bund

Im Zentrum steht die familienergänzende Kinderbetreuung. Hierbei handelt es sich um eine kantonale Aufgabe. Ursprünglich hat sich der Bund an einer «Anstossfinanzierung» beteiligt. Diese wurde verlängert und soll nun durch eine wesentlich teurere permanente Lösung ersetzt werden. Aus Sicht der Expertengruppe sollte die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nicht ohne gute Gründe geändert werden. Auch verliert die Politik an Glaubwürdigkeit, wenn als vorübergehend deklarierte Subventionen ständig verlängert oder gar verstetigt werden.

Eine ebenfalls nicht gerechtfertigte Aufgabenübernahme durch den Bund sieht die Expertengruppe bei der Übernahme von polizeilichen Aufgaben an Flughäfen durch das Grenzwachtkorps. Diese sollten, wie beispielsweise in Zürich, durch die Kantone selbst wahrgenommen werden, allenfalls kann auch eine

Entschädigung des Bundes durch die Kantone erfolgen, welche davon profitieren. Eine Wahrnehmung der Aufgaben durch die Kantone wäre aber die bessere Lösung, weil sie unnötige Kompetenzvermischungen vermeidet.

Regionalpolitisch motivierte Beiträge

Gewisse Beiträge an die Kantone sind nach Ansicht der Expertengruppe primär regionalpolitisch motiviert und sind nach der Einführung des neuen Finanzausgleichssystems im Jahr 2008 nicht mehr gerechtfertigt bzw. redundant. Berg- und Randregionen profitieren vom geografisch-topografischen Lastenausgleich – weitere spezifische Unterstützungen haben sich nach Ansicht der Expertengruppe erübrigt. Dies betrifft insbesondere die Fördermittel im Rahmen der «neuen Regionalpolitik». Auch bei der Finanzierung der Flugsicherung von Regionalflughäfen fehlt in vielen Fällen das Bundesinteresse.

Verbundfinanzierungen

In einzelnen Bereichen unterstützt der Bund auch nach Einführung der NFA gewisse Einzelvorhaben. Bei einigen dieser finanziellen Beiträge ist die Expertengruppe zum Schluss gekommen, dass sie der fiskalischen Äquivalenz widersprechen, zu Mitnahmeeffekten und Vermischung von Kompetenzen führen und deshalb im Vollzug aufwendig sind. In dieser Hinsicht kritisch beurteilt die Expertengruppe namentlich Bauinvestitions- und projektgebundene Beiträge an kantonale Hochschulen sowie Baubeiträge an Strafvollzugseinrichtungen. In beiden Aufgabengebieten ist eine interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich etabliert und der finanzielle Einbezug des Bundes nicht nötig. Bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen (Teil der Direktzahlungen an die Landwirtschaft) beträgt der Bundesanteil für kantonale durchgeführte Projekte 90 Prozent. Das widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Eine Reduktion der Bundesbeteiligung wird zur Folge haben, dass sich die Kantone nur für Projekte entscheiden, die sie als finanziell unterstützenswert erachten.

Soziodemografischer Lastenausgleich

Die Expertengruppe erachtet den soziodemografischen Lastenausgleich als zu hoch dotiert; namentlich ist die Begründung für die Aufstockung vor einigen Jahren obsolet geworden. Weil damals die Unterschiede in der Ressourcenausstattung zwischen den Kantonen abgenommen hatten, hätte der Bund weniger in den Ressourcenausgleich einbezahlen müssen. Dieses Geld wurde befristet zur Hälfte den ressourcenschwachen Kantonen zugesprochen («Abfederungsmassnahmen») und zur Hälfte zur Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs verwendet. Mittlerweile hat sich die Disparität zwischen den Kantonen wieder vergrößert, was zu deutlich grösseren Ausgleichszahlungen des Bundes geführt hat. Die befristete Zuteilung der Mittel an die ressourcenschwachen Kantone läuft 2025 aus. Somit sind die Voraussetzungen für die Erhöhung des soziodemografischen Ausgleichs nicht mehr gegeben. Abgesehen davon äussert die Expertengruppe grundsätzliche Zweifel an der Notwendigkeit eines soziodemografischen Lastenausgleichs. Damit wird Geld vom Bund in die eher ressourcenstarken Kantone verschoben.

4.1.4 Kriterium «Ausgabenbindungen»

Die gewichtigsten Transfers des Bundes mit starker Ausgabenbindung und hoher Wachstumsdynamik sind im Aufgabengebiet der sozialen Wohlfahrt zu finden:

Beiträge des Bundes an die AHV

Die Bundesbeiträge an die AHV sind im AHV-Gesetz als Anteil an den Ausgaben der AHV definiert. Die demografische Dynamik der AHV-Ausgaben schlagen sich somit auch auf den Bundeshaushalt nieder, so dass die Bundesbeiträge einen zunehmenden Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes ausmachen. Zudem widerspricht die Bemessung des Bundesbeitrags in Abhängigkeit der Leistungen und Ausgaben der AHV nach Ansicht der Expertengruppe dem Grundsatz der möglichst unabhängigen Finanzierung der Versicherungsleistungen bei den Sozialwerken. Dies führt dazu, dass die Herausforderungen

von Bundes- und AHV-Haushalt sich gegenseitig beeinträchtigen. Der Bundesbeitrag an die AHV soll deshalb so angepasst werden, dass er wie die Wirtschaft oder die Zuschläge zur Mehrwertsteuer wächst.

Individuelle Prämienverbilligung

Die individuellen Prämienverbilligungen (IPV) werden von den Kantonen gewährt, der Bund leistet ihnen dazu einen Beitrag. Dieser ist an die Gesundheitskosten gekoppelt und wächst somit ebenfalls deutlich stärker als die Bundeseinnahmen. Eine Entflechtung erweist sich als schwierig, einerseits weil der Bund von den Kantonen verlangt, dass ihre Beiträge an die Prämienverbilligung Schritt halten mit den Ausgaben der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), andererseits weil Bund und Kantone beide über Einflussmöglichkeiten verfügen, um die Kosten der OKP zu steuern. Deshalb schlägt die Expertengruppe vor, dass Bund und Kantone die neuen Möglichkeiten im Kranken- und Unfallversicherungsgesetz gemeinsam nutzen, um das Wachstum der OKP-Ausgaben zu dämpfen. Damit können sie auch die Zunahme ihrer Beiträge an die Prämienverbilligung verringern.

Ergänzungsleistungen

Die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen wachsen ebenfalls stärker als die Wirtschaft. Hier handelt es sich aber um bedarfsabhängige Leistungen, welche, was die Einkommenssicherung betrifft, vom Bund bezahlt werden müssen. Die Ergänzungsleistungen sind Teil der ersten Säule, welche eine nationale, einheitliche Absicherung anstrebt. Aus diesen Gründen hat die Expertengruppe bei den Ergänzungsleistungen keine Vorschläge gemacht. Die Dynamik der Ausgaben ergibt sich aus den Entwicklungen bei der AHV und IV. Eine Entflechtung müsste im Rahmen einer neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen angegangen werden.

4.2 Eigenbereich

Zwischen 2018 und 2025 (VA) sind die Personalbestände jährlich um 1 Prozent gestiegen. Es ist damit zu rechnen, dass sie ohne Gegensteuer weiterhin stärker steigen werden als im Finanzplan vorgesehen.

Der Bundesrat hat im Voranschlag 2024 (2 Prozent) und 2025 (1,4 Prozent) Sparvorgaben bei den schwach gebundenen Ausgaben beschlossen. Es zeigt sich aber nach letztem Jahr erneut, dass die Kürzungen mehrheitlich nicht im Personalbereich, und wenn, dann unterproportional umgesetzt werden. Bei einer pauschalen Vorgabe für die gesamten Funktionsausgaben droht sich das Gleiche zu wiederholen. Kürzungen erfolgen dann in anderen Bereichen, auch in der Informatik. Unter dem Titel der Digitalisierung werden anschliessend zusätzliche Ressourcen beantragt. Damit werden die Kürzungen wieder rückgängig gemacht. Die Einsparungen sind folglich nicht nachhaltig.

Erkenntnisse aus den Hearings und Vorschläge der Departemente

Anlässlich der Hearings wurden mit den Ämtern und Departementen auch Möglichkeiten für weitere Entlastungsmassnahmen diskutiert. Die befragten Ämter haben dabei auf die bereits vollzogenen Kürzungsmassnahmen im ungebundenen Bereich verwiesen und waren mehrheitlich der Ansicht, dass weitere Kürzungen im Eigenbereich nur noch mit Aufgabenverzicht umgesetzt werden können.

Im Hearing mit dem VBS wurde darauf verwiesen, dass die Verteidigung ein Projekt lanciert hat, mit dem bis 2030 Einsparungen im Betrieb von 500 Millionen realisiert werden sollen. Diese Mittel sollen in die Rüstungsinvestitionen umgelagert werden. Von diesen Massnahmen nicht betroffen ist die Armassuisse.

Aus den Departementen wurde zudem eine Vielzahl von Massnahmen gemeldet, die den Eigenbereich betreffen (vgl. Ziffer 5.3).

4.3 Verteidigungsausgaben

Seit dem russischen Angriff auf die Ukraine hat sich die sicherheitspolitische Lage in Europa rasch verändert. Es muss auf absehbare Zeit mit starken politischen und militärischen Spannungen zwischen Russland und den europäischen Staaten gerechnet werden. Die europäischen Staaten werden ihre Verteidigungsbereitschaft erhöhen müssen, auch wenn die finanzpolitischen Spielräume in vielen dieser Länder äusserst eng sind. Auch die Schweiz wird sich diesen veränderten Rahmenbedingungen anpassen müssen. Allerdings verfügt die Schweiz über einen etwas grösseren Spielraum, weil sie nicht Mitglied der NATO ist und keine Grenze mit Russland teilt.

Der Bundesrat will die Ausgaben für die Verteidigung rasch erhöhen, sodass sie im Jahr 2035 einem Prozent des BIP entsprechen. Diese Strategie ist mit einer raschen Erhöhung des Verteidigungsbudgets verbunden. Gemäss der aktuellen Planung wächst das Armeebudget zwischen 2026 und 2032 jährlich um durchschnittlich 6,14 Prozent.

Im Rahmen der Armeebotschaft hat der Bundesrat verschiedene Varianten zur Ausrichtung der Armee diskutiert und sich dafür entschieden, rasch ein relativ breites Fähigkeitsprofil der Armee auszubauen. Er will die Schweiz auf eine Situation vorbereiten, in der Formen der «hybriden Konfliktführung» mit der militärischen Bedrohung aus der Distanz und einem gleichzeitigen oder in rascher Folge auftretenden militärischen Angriff möglich sind. Damit soll die Armee «die gesamte Breite ihres Aufgabenspektrums» abdecken können (Armeebotschaft 2024). Eine der alternativen Strategien gemäss der Armeebotschaft 2024 des Bundesrates hätte darin bestanden, sich auf die schwergewichtige Abwehr einer militärischen Bedrohung aus der Distanz zu konzentrieren. Das hätte bedeutet, sich neben der Cybersicherheit in erster Linie auf eine wachsende Bedrohung aus der Luft vorzubereiten.

Da der Aufbau dieses breiten Fähigkeitsprofils erhebliche Sparanstrengungen von den anderen Departementen verlangt und grosse Mittel bindet, wollte die Expertengruppe vom VBS wissen, was es für den Aufbau der Fähigkeiten der Armee bedeuten würde, wenn das Wachstum für die kommenden 10 Jahre auf 4,25 Prozent begrenzt würde. Diese Wachstumsrate entspricht dem Mittelwert des aktuell geplanten Wachstums von 2026 bis 2032 (6,14 Prozent) und dem BIP-Wachstum.

Gemäss Aussagen des VBS würden, verglichen mit der heutigen Planung, Lücken beim direkten (Panzer) und indirekten Feuer (Artillerie) länger bestehen bleiben. Auch würden die Mittel zur bodengestützten Verteidigung vor allem des unteren und mittleren Luftraumes nicht erneuert. Der erste Schritt der Modernisierung würde erst in den vierziger Jahren abgeschlossen, statt 2040, wie vom Bundesrat vorgeschlagen. «Die vollständige Ausrüstung der Armee und somit das Erlangen der Verteidigungsfähigkeit wäre (...) erst um 2050 (...) zu erwarten». Mit Blick auf die sich verschlechternde Sicherheitslage in Europa sei diese Aussicht nicht zu verantworten.

Für ein 4,25 Prozent-Szenario bräuchte es eine politische Diskussion über die Prioritätensetzung. Dies bedeutet, dass der Bundesrat auf seine strategischen Diskussionen zurückkommen müsste, ebenso der Ständerat und die sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates. Die Argumentation, wonach eine breite Fähigkeitsentwicklung langsamer und in Etappen erfolgen kann, weil die Wahrscheinlichkeit eines umfassenden militärischen Angriffs auf die Schweiz gering ist, hat in den bisherigen Diskussionen keine Mehrheit gefunden.

Angesichts der erwarteten Sparanstrengungen in anderen Departementen und bei anderen Ausgabegebieten legt die Expertengruppe dem Bundesrat trotzdem eine Variante vor, in dem die Verteidigungsaufgaben nur um 4,25 Prozent pro Jahr zunehmen. Das Wachstum läge noch immer deutlich über demjenigen des Bruttoinlandproduktes bzw. jenem der Gesamtausgaben, würde aber die Notwendigkeit von Entlastungsmassnahmen in anderen Aufgabengebieten reduzieren. Nach Ansicht der Expertengruppe erlaubt die Auseinandersetzung mit dieser Variante eine umfassende Bewertung der notwendigen Entlastungsmassnahmen, da sie gleichsam das ausgabenpolitische «Preisschild» des Aufbaus der Verteidigungsfähigkeit aufzeigt.

4.4 Prüfung einnahmenseitiger Massnahmen

4.4.1 Steuervergünstigungen

Wie in Ziffer 3.2.3 beschrieben, hat die Expertengruppe bei den zahlreichen Steuervergünstigungen des Bundes analysiert, ob sie steuersystematisch gerechtfertigt und als ausserfiskalische Massnahme verhältnismässig sind. Die Resultate der umfassenden Prüfung finden sich im Kapitel 2 der Beilage 1. Nachstehend werden die Einschätzungen der Expertengruppe zu den Steuervergünstigungen mit der Bewertung «2» («Die Regelung ist weder steuersystematisch gerechtfertigt noch im Sinne einer ausserfiskalischen Massnahme verhältnismässig») festgehalten:

Direkte Bundessteuer: Kapitalbezüge zweite und dritte Säule

Gemäss Bundesverfassung trifft der Bund Massnahmen für eine «ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge». In diesem Rahmen «fördert» er in Zusammenarbeit mit den Kantonen auch «die Selbstvorsorge», «durch Massnahmen in der Steuer- und Eigentumspolitik». Im Artikel 113 ist das Ziel der Massnahmen bezüglich der ersten zwei Säulen definiert: Sie sollen zusammen die «Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise» ermöglichen.

Grundsätzlich können Beiträge an die anerkannten Einrichtungen der Altersvorsorge vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden, dafür werden die (späteren) Rentenzahlungen vollständig von der Einkommenssteuer erfasst. Eine steuerliche Privilegierung ergibt sich damit aus der Nichtbesteuerung der Kapitalerträge in der «Ansparphase», diese können vollumfänglich wieder investiert werden. Diese Begünstigung ist politisch gewollt und erhöht die Anreize für die Vorsorge.

Kapitalbezüge aus der zweiten Säule (2a und 2b) sowie aus der dritten Säule werden bei der direkten Bundessteuer zu einem reduzierten Steuersatz versteuert, konkret zu einem Fünftel der «normalen» Tarife. Damit wird einerseits der Tatsache Rechnung getragen, dass die Kapitalbezüge in einem oder wenigen Jahren erfolgen, während die Rentenzahlungen auf die Restlebenszeit verteilt werden und damit in einer tieferen Progressionsstufe versteuert werden. Andererseits ist der Satz aber so tief gewählt, dass für hohe Einkommen und hohe Alterskapitalien eine deutliche Begünstigung des Kapitalbezugs gegenüber dem Rentenbezug resultiert. So hatte der Bundesrat bereits in der Botschaft zum Stabilisierungsprogramm 1998 festgehalten, dass im Vergleich zur Besteuerung der Renten, die keinerlei steuerliche Vorzugsbehandlung geniessen, die Reduktion des Steuerbetrags bei Kapitalleistungen aus der Vorsorge auf einen Fünftel des ordentlichen Tarifs als zu weitgehende Entlastung erscheine (Botschaft vom 28. September 1998 zum Stabilisierungsprogramm). Daraus ergibt sich eine erhebliche Verzerrung zu Gunsten der Wahl eines Kapitalbezugs.

Die Expertengruppe unterbreitet deshalb einen Vorschlag, wie eine Angleichung der steuerlichen Belastung von Kapitalleistungen aus der Vorsorge und den Renten hergestellt werden kann.

Direkte Bundessteuer: weitere Steuervergünstigungen

Bei der direkten Bundessteuer sieht die Expertengruppe abgesehen von den Kapitalbezügen wenig Handlungsbedarf. Folgende Steuerbefreiungen hält sie für kaum begründbar:

- Steuerbefreiung juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen (nicht quantifiziert)
- Steuerbefreiung juristische Personen, die gesamtschweizerisch Kultuszwecke verfolgen (nicht quantifiziert)
- Reduzierter Satz für Vereine, Stiftungen und übrige juristische Personen (nicht quantifiziert)

Mehrwertsteuer: Abbau von Ausnahmen

Der Bundesrat hat in der Vergangenheit erfolglos versucht, die Mehrwertsteuer zu vereinfachen. Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass eine Vereinfachung der Mehrwertsteuer viele Vorteile bietet: Mit einer

vereinfachten Mehrwertsteuer mit möglichst wenigen Steuerausnahmen (Einheitssatz-Modell) könnten viele Unternehmen und die Behörden administrativ entlastet werden, und es wäre mittel- und langfristig auch mit positiven Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum zu rechnen. Die Expertengruppe erachtet es als sinnvoll, diesen Ansatz weiterzuverfolgen. Dabei kann bei den umfangreichen Vorarbeiten im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer von 2008 angesetzt werden. Eine zeitnahe Vereinfachung und Effizienzverbesserung bei der Mehrwertsteuer ist insbesondere auch wegen der allgemeinen Bedeutungszunahme der Mehrwertsteuer als Finanzierungsquelle angebracht, welche die Nachteile des komplizierten Systems verstärkt. Namentlich führen die Ausnahmen und die differenzierte Satzstruktur bei steigenden Steuersätzen zu immer stärkeren Verzerrungen zwischen den unterschiedlich betroffenen Branchen und Konsumierenden mit entsprechend unklaren und teils ungewollten Verteilungswirkungen.

Spielbankenabgabe

Bei der Spielbankenabgabe gibt es zwei Ausnahmen, die aus Sicht der Expertengruppe nicht gerechtfertigt sind. So sollten für öffentliche Interessen verwendete Erträge nicht von einer Steuerermässigung profitieren. Ebenso sollte eine solche auch nicht für Spielbanken in Regionen gewährt werden, die vom Tourismus abhängig sind. Diese Ausnahmen schwächen die gleichmässige Anwendung der Regelungen und tragen in einer wenig transparenten Art zur Verfolgung regionalpolitischer Ziele bei. Der Ertrag der Spielbankenabgabe fliesst vollumfänglich in den AHV-Fonds.

Mineralölsteuer

Bei Treibstoffen von Luftfahrzeugen ist die Befreiung von der Mineralölsteuer international geregelt und in über 150 internationalen Luftfahrtabkommen festgehalten. Würde die Schweiz davon abweichen, würde sie auch im Ausland das Gegenrecht verlieren. Die Schweizer Flughäfen würden einen erheblichen standortpolitischen Nachteil erleiden. Zudem wird der internationale Luftverkehr dem europäischen Emissionshandelssystem unterstellt. Bei den Treibstoffen von konzessionierten Transportunternehmen ist für 2026 die Aufhebung der Rückerstattung im Ortsverkehr (40 Millionen) vorgesehen. Ausserhalb des Ortsverkehrs ist die Abschaffung erst für das Jahr 2030 vorgesehen (30 Millionen). Diese Abschaffung könnte vorgezogen werden und würde auch mit der vorgeschlagenen Abschaffung der Subvention für neue Antriebssysteme zusammenpassen. Der öffentliche Verkehr wird den gleichen «relativen Preisen» ausgesetzt wie die privaten Verkehrsteilnehmer. Gleichzeitig könnte nach Ansicht der Expertengruppe die Rückerstattung auch für die Landwirtschaft reduziert werden (vgl. Ziffer 6.2).

Schwerverkehrsabgabe

Von der Schwerverkehrsabgabe ausgenommen sind, neben einigen «Kleinstatbeständen», die landwirtschaftlichen Fahrzeuge und die konzessionierten Transportunternehmungen sowie die Motorwagen mit elektrischem Antrieb. Bei Letzteren ist eine Unterstellung unter die LSVA ab 2031 vorgesehen, mit geschätzten Einnahmen von rund 24 Millionen. Davon fliesst ein Drittel an die Kantone und höchstens zwei Drittel in den Bahninfrastrukturfonds.

Das Ziel der Schwerverkehrsabgabe besteht in der Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene, deshalb sollten gemäss Ansicht der Expertengruppe auch die Motorwagen mit elektrischem Antrieb abgabepflichtig werden. Sie könnten bereits ab 2028 der LSVA unterstellt werden.

Bei den landwirtschaftlichen Fahrzeugen hingegen kann eine Verlagerung nicht angestrebt werden, weshalb eine Befreiung begründet werden kann. Eine Abschaffung der Befreiung des öffentlichen Verkehrs von der LSVA würde zu Mehreinnahmen von 30 Millionen führen, gleichzeitig aber bei Bund, Kantonen und Gemeinden entsprechenden Mehrausgaben bewirken. Deshalb empfiehlt die Expertengruppe, hier die Befreiung beizubehalten.

4.4.2 Prüfung einer Grundstückgewinnsteuer für Private auf Bundesebene

Die Einkommen natürlicher und juristischer Personen werden auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene besteuert. Eine Ausnahme besteht bezüglich der Grundstückgewinne: Diese werden auf Bundesebene nur besteuert, wenn sie zum Geschäftsvermögen gehören. In diesem Fall unterliegen sie der ordentlichen Einkommens- bzw. Gewinnsteuer. Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken im Privatvermögen sind auf Bundesebene gemäss Art. 16 Abs. 3 DBG steuerfrei. Hingegen werden sie in sämtlichen Kantonen steuerlich erfasst, was den Kantonen im Steuerharmonisierungsgesetz so vorgeschrieben ist.

Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass der Bund die Einführung einer Grundstückgewinnsteuer für Private auf Bundesebene prüfen sollte, bevor er zu einer allgemeinen Steuererhöhung bei der Mehrwert- oder direkten Bundessteuer zurückgreift. Eine solche würde sich kaum negativ auf Arbeits- und Sparanreize auswirken.

4.4.3 Keine Senkung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer

Gemäss Art. 128 Abs. 4 Bundesverfassung wird die direkte Bundessteuer von den Kantonen veranlagt und eingezogen; von ihrem Rohertrag fallen mindestens 17 Prozent den Kantonen zu. Die Verfassung erlaubt eine Senkung auf 15 Prozent, «sofern die Auswirkungen des Finanzausgleichs dies erfordern». Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer ist im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) in Art. 196 Abs. 1 derzeit auf 21,2 Prozent festgelegt. Gemäss Legislaturfinanzplan bzw. Mittelfristperspektiven entspricht dies 6,7 Milliarden (2027) bzw. 6,8 Milliarden (2030).

Die Expertengruppe hat als mögliche Entlastungsmassnahme auch eine Reduktion des Kantonsanteils diskutiert. Eine Senkung um einen Prozentpunkt würde den Bundeshaushalt um rund 320 Millionen entlasten. Im gleichen Umfang würden die Kantone belastet.

Beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer handelt es sich technisch zwar um eine stark gebundene Ausgabe, dennoch liegt nach Ansicht der Expertengruppe keine ausgabenpolitisch problematische Ausgabenbindung vor (siehe auch Ziffer 3.2.1), weil sie als Einnahmenanteil definitionsgemäss nicht zu einer Verdrängung anderer Ausgaben führen kann.

Nach Auffassung der Expertengruppe wäre eine Senkung des Kantonsanteils als einnahmenseitige Massnahme zu taxieren, zu Lasten der Kantone. Gegenüber den anderen geprüften einnahmenseitigen Massnahmen hätte sie den Vorteil, dass die Steuerbelastung von Bevölkerung und Wirtschaft von der Massnahme nicht tangiert würde und lediglich die Verteilung des Ertrags auf die Staatsebenen angepasst würde.

Aufgrund der direkten Belastung der Kantone hat die Expertengruppe diese Massnahme aber verworfen – sie widerspräche dem unter Ziffer 3.4 formulierten Grundsatz «keine reinen Lastenverschiebungen auf die Kantone». Die Kantone werden durch die Einsparungen des Bundes bei den Beiträgen an kantonale Aufgaben ohnehin belastet. Dadurch tragen sie bereits einen angemessenen Anteil an die Sparmassnahmen bei. Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer wird zudem in die laufenden Arbeiten von Bund und Kantonen zur Aufgabenentflechtung einbezogen werden. Damit kann vermieden werden, dass Kantone oder Bund durch die Entflechtung finanziell be- oder entlastet werden. Je nach Ausgestaltung der Sparmassnahmen des Bundes ist die Situation in Bezug auf den Kantonsanteil allerdings neu zu beurteilen.

4.5 Exkurs: Überlegungen zur Bilanz des Bundes

Die Expertengruppe hat sich im Hinblick auf mögliche Entlastungsmöglichkeiten auch mit der Bilanz des Bundes auseinandergesetzt. Sie hat geprüft, ob der Bund sein Vermögen richtig nutzt, um seine Ziele am besten erreichen zu können. Dies insbesondere auch im Hinblick auf die geplanten Rüstungsinvestitionen zum Ausbau der Verteidigungsfähigkeit der Armee, was zu einer Erhöhung des Verwaltungsvermögens bzw. einer Bilanzverlängerung führt.

Die Expertengruppe hat in diesem Zusammenhang diskutiert, ob statt einer Bilanzverlängerung auch eine Umschichtung im Verwaltungsvermögen (ein «Aktivtausch») möglich wäre. Im Vordergrund stand dabei, die Beteiligung des Bundes an der Swisscom: Nach Ansicht der Expertengruppe könnte der Bund die mit der Beteiligung verfolgten Eignerziele auch mit einem geringeren Aktienanteil erreichen. Durch die Veräusserung eines Teils der Beteiligung könnten Mittel für andere Investitionen freigespielt werden.

Die Expertengruppe kommt aber zum Schluss, dass dieses Vorgehen im Hinblick auf die anstehenden Rüstungsinvestitionen nicht zielführend ist: Der Erlös aus einem Verkauf von Swisscom-Aktien wäre im Regelwerk der Schuldenbremse klar als ausserordentliche Einnahme zu qualifizieren, zumal das FHG ausserordentliche Investitionseinnahmen explizit als Form ausserordentlicher Einnahmen nennt und in der Botschaft zur Schuldenbremse diesbezüglich das Beispiel der Veräusserung von Swisscom-Aktien genannt wurde.

Ausserordentliche Einnahmen können nicht zur Finanzierung ordentlicher Ausgaben herangezogen werden. Sie werden dem sogenannten Amortisationskonto gutgeschrieben und können damit zur Gegenfinanzierung von ausserordentlichen Ausgaben verwendet werden. Ein «Aktivtausch» für zusätzliche Investitionen wäre also nur für ausserordentliche Investitionen möglich. Die anstehenden Rüstungsausgaben erfüllen die Kriterien der Ausserordentlichkeit aber eindeutig nicht (vgl. dazu oben, Ziffer 2.4).

Hinzu kommt, dass die Dividendeneinnahmen der Swisscom reduziert würden, was den ordentlichen Haushalt zusätzlich unter Druck setzen würde.

5 Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen

5.1 Übersicht

Auf der Basis der Überprüfung der Aufgaben und Subventionen des Bundes schlägt die Expertengruppe zahlreiche Entlastungsmassnahmen vor, die sich in sieben Massnahmengruppen zusammenfassen lassen:

Massnahmengruppe		Entlastung	2027	2030
			[Mio.]	[Mio.]
1	Entlastungsmassnahmen aufgrund von Effizienzüberlegungen		1'739	2'046
2	Massnahmen für klarere Aufgabenteilung Bund / Kantone		1'266	1'505
3	Ausgabentflechtung und Dämpfung des Ausgabenwachstums bei der sozialen Wohlfahrt		226	369
4	Kürzung oder Streichung diverser Subventionen		135	121
5	Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben		342	571
6	Massnahmen im Eigenbereich		200	305
Total			3'909	4'918
7	Reduktion Wachstum Verteidigungsausgaben		142	576

Tabelle 5: Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen im Überblick

Die Massnahmengruppen 1 bis 5 beziehen sich auf den **Transferhaushalt** bzw. die **Subventionen** und umfassen insgesamt 65 Vorschläge für Entlastungsmassnahmen (vgl. Ziffer 5.2 sowie die detaillierte Darstellung in der Beilage 2). Die ersten drei dieser Gruppen leiten sich aus den oben formulierten drei Kriterien ab, anhand derer der gesamte Transferhaushalt beurteilt worden ist:

- **Entlastungsmassnahmen aufgrund von Effizienzüberlegungen (Massnahmengruppe 1):** Bei diesen Massnahmen in Form von Kürzungen und teilweise auch Verzichten ist die Expertengruppe der Meinung, dass sie nicht nur eine Entlastung des Bundeshaushalts bewirken, sondern auch einen gesamtwirtschaftlich positiven Effekt haben, weil sie einer ineffizienten Ressourcenallokation entgegenwirken (vgl. Ziffer 5.2.1).
- **Massnahmen für klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Massnahmengruppe 2):** Diese Massnahmen machen entweder Zentralisierungsbewegungen der jüngeren Vergangenheit rückgängig oder tragen durch eine Verlagerung zu einer gesamtstaatlich zweckmässigeren Aufgabenerfüllung bei (vgl. Ziffer 5.2.2).
- **Ausgabentflechtung und Dämpfung des Ausgabenwachstums bei der sozialen Wohlfahrt (Massnahmengruppe 3):** Diese Massnahmen tragen dazu bei, die Wachstumsdynamik von stark gebundenen Ausgaben zu reduzieren (vgl. Ziffer 5.2.3).

Hinzu kommen diverse – in der Regel kleinere – Massnahmen im Transferbereich («**Kürzung oder Streichung diverser Subventionen**» bzw. **Massnahmengruppe 4**, vgl. Ziffer 5.2.4), welche ebenfalls in ihrer Effizienz, der Aufgabenteilung oder der Ausgabenbindung Verbesserungspotenzial aufweisen, jedoch ein vergleichsweise geringes Entlastungspotenzial haben.

Viele dieser Entlastungsmassnahmen im Transferbereich betreffen gebundene Ausgaben und setzen eine Anpassung von Gesetzen, teilweise sogar der Verfassung voraus. Ergänzend schlägt die Expertengruppe eine weitere Gruppe von Massnahmen mit Kürzungen im ungebundenen Transferbereich vor. Diese Massnahmengruppe muss im Zusammenhang mit der aktuellen Planung, die Armeeausgaben bis

2035 aufzustocken, gesehen werden. Soll dieses Vorhaben ohne zusätzliche einnahmenseitige Massnahmen realisiert werden, sind nach Ansicht der Expertengruppe diese **«Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben» (Massnahmengruppe 5)** notwendig zur Erreichung des entsprechenden Entlastungsvolumens und vor allem auch zur Respektierung des Grundsatzes der Opfersymmetrie (vgl. Ziffer 5.2.5).

Neben dem Transferbereich schlägt die Expertengruppe auch Sparmassnahmen für die Verwaltung vor (**«Massnahmen im Eigenbereich»** bzw. **Massnahmengruppe 6**; vgl. Ziffer 5.3).

Die Expertengruppe hat sich auch mit der derzeit geplanten Ausgabenentwicklung der Armee auseinandergesetzt, weil die zukünftige verteidigungspolitische Ausrichtung der Schweiz den Konsolidierungsbedarf des Bundes wesentlich beeinflusst. Sie möchte als weitere (mögliche) Entlastungsmassnahme zur Diskussion stellen, das Wachstum der Verteidigungsausgaben zu reduzieren (**«Reduktion Wachstum Verteidigungsausgaben»** bzw. **Massnahmengruppe 7**; vgl. Ziffer 5.4).

Eine Verlangsamung des Armeewachstums würde den Entlastungsdruck in den anderen Aufgabengebieten verringern. In diesem Fall könnten nach Ansicht der Expertengruppe die Entlastungsmassnahmen der Massnahmengruppe 5 reduziert werden, welche in Bereichen vorgeschlagen wurden, die gemäss den Prüfungskriterien unproblematisch sind und gemäss allen Kriterien grün eingefärbt wurden (beispielsweise Kürzungen in der Forschung und Innosuisse, wobei bei letzterer die Subventionssätze auf alle Fälle auf 50 Prozent reduziert werden müssten).

Eine Auswertung der Entlastungswirkung der ausgabenseitigen Massnahmen nach Aufgabengebieten findet sich unter Ziffer 5.5.

Bei der Erarbeitung der ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen wurde auch geprüft, welche rechtlichen Anpassungen für deren Umsetzung notwendig sind. Dies gibt Hinweise darauf, welche Massnahmen ohne Gesetzesanpassungen möglich sind und schon ab 2026 umgesetzt werden könnten (vgl. Ziffer 5.6).

Die Einschätzung der Expertengruppe hinsichtlich der Auswirkungen der Massnahmen auf die Kantone ist unter Ziffer 5.7 zusammengefasst.

5.2 Massnahmen im Transferbereich

5.2.1 Entlastungsmassnahmen aufgrund von Effizienzüberlegungen

Basierend auf den Ergebnissen der Prüfung der Subventionen lassen sich die von der Expertengruppe vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen aufgrund von Effizienzüberlegungen wie folgt gruppieren:

		Entlastung	2027	2030
			[Mio.]	[Mio.]
1a	Verstärkte Ausrichtung der Klima-/Energiepolitik an Lenkungsabgaben und Vorschriften; Zurückhaltung bei direkter Förderung von Unternehmen		418	435
1b	Zurückhaltung bei sektorspezifischen Finanzhilfen		434	454
1c	Verbesserung Kosten-/Nutzenverhältnis bei Infrastruktur- und Investitionsausgaben		364	342
1d	Raschere Integration im Asylbereich, Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials		261	548
1e	Stärkere Nutzerfinanzierung oder Erhöhung der Effizienz		263	267
Total			1'739	2'046

Tabelle 6: Entlastungsmassnahmen im Transferbereich aufgrund von Effizienzüberlegungen

Die Massnahmen werden in den folgenden Abschnitten skizziert. In den jeweiligen Übersichtstabellen finden sich die Verweise auf die Detailbeschreibungen in Beilage 2.

1a: Verstärkte Ausrichtung der Klima- und Energiepolitik an Lenkungsabgaben und Vorschriften; Zurückhaltung bei direkter Förderung von Unternehmen

Amt	Massnahme	Entlastung in Mio.		Ziffer Beilage 2
		2027	2030	
BK	Verzicht auf Anschubfinanzierungen für Digitalisierungsprojekte	2	2	1.1.1
BFE	BFE: Verzicht auf Unterstützung von Pilot- und Demonstrationsanlagen	24	24	1.1.2
BFE	Priorisierungen bei Subventionen für Klimapolitik	383	400	1.1.3
ASTRA	Verzicht auf Beiträge für automatisiertes Fahren	2	2	1.1.4
BAFU	BAFU: Verzicht auf Unterstützung von Pilot- und Demonstrationsanlagen	7	7	1.1.5
Total		418	435	

Tabelle 7: Entlastungsmassnahmen durch verstärkte Ausrichtung der Klima- und Energiepolitik an Lenkungsabgaben und Vorschriften; Zurückhaltung bei direkter Förderung von Unternehmen

Die Expertengruppe empfiehlt, bei den verschiedenen klimapolitischen Subventionen (Gebäudeprogramm, Technologiefonds; ab 2025: Dekarbonisierungsprogramm und Impulsprogramm im Gebäudebereich) eine Priorisierung vorzunehmen. Konkret schlägt die Expertengruppe vor, sämtliche dieser Finanzhilfen aus dem zweckgebundenen Anteil der CO₂-Abgabe zu finanzieren und dabei diesen Anteil bei maximal einem Drittel zu belassen. Die verschiedenen Fördermassnahmen sind gemäss ihrer Wirksamkeit zu priorisieren. Die Ausgaben, die bisher zu Lasten des Bundeshaushalts vorgesehen waren (bis zu 400 Millionen p.a.), fallen damit weg.

Nach Einschätzung der Bundesämter für Umwelt und für Energie (BAFU und BFE) wäre die Einhaltung der klimapolitischen Verpflichtungen der Schweiz durch die Kürzung gefährdet. Sollten die Klimaziele mit den reduzierten Subventionen nicht mehr vollständig erreicht werden können, so empfiehlt die Expertengruppe stattdessen die vermehrte Anwendung von CO₂-Abgaben mit Rückverteilung an die Bevölkerung und die Wirtschaft, Emissionsvorschriften und technische Vorgaben. Insbesondere im Gebäudebereich

sind für die Zielerreichung zusätzliche Vorschriften zu prüfen. Die Kantone verfügen diesbezüglich über ausreichend Kompetenzen, um eine Reduktion der Fördermittel des Bundes zu kompensieren.

Ferner schlägt die Expertengruppe vor, gänzlich auf Beiträge zur direkten Innovationsförderung in Unternehmen zu verzichten. Davon betroffen sind die Unterstützung von Pilot- und Demonstrationsanlagen durch das BFE und das BAFU sowie die ab 2025 geplanten Fördermittel für das automatisierte Fahren (ASTRA) und Anschubfinanzierungen für Digitalisierungsprojekte (BK). Die Innovationsförderung bei Unternehmen ist auf die angewandte Forschung bei der Innosuisse zu konzentrieren, um die Diffusion neuer Forschungserkenntnisse in die Praxis zu fördern. Zur Sicherstellung der Praxisrelevanz sind die Beiträge des Bundes nach Ansicht der Expertengruppe stets auf 50 Prozent der anrechenbaren Kosten zu beschränken. Die Innosuisse unterstützt bereits Vorhaben im Energie- und Klimabereich und kann Projekte bis zur Marktreife mitfinanzieren. In der Umsetzung kann sie die Expertise der Fachämter vermehrt einbeziehen.

1b: Zurückhaltung bei sektorspezifischen Finanzhilfen

Amt	Massnahme	Entlastung in Mio.		Ziffer Beilage 2
		2027	2030	
SECO	Kürzung der Finanzhilfen für Schweiz Tourismus um 20 Prozent	11	12	1.2.1
SECO	Kürzung der Mittel von Innotour auf 5 Millionen	3	3	1.2.2
BLW	Verzicht auf Beihilfen Viehwirtschaft	6	6	1.2.3
BLW	Kürzung der Qualitäts- und Absatzförderung um 15 Prozent	10	10	1.2.4
BLW	Erhöhung Versteigerung Importkontingente	80	80	1.2.5
BLW	Verzicht auf Entsorgungsbeiträge	48	50	1.2.6
BAV	Verzicht auf Förderung des Güterverkehrs	131	148	1.2.7
BAV	Verzicht auf Förderung des grenzüberschreitenden Personenschienenverkehrs	30	30	1.2.8
BAV	Verzicht auf Förderung alternativer Antriebssysteme für Busse und Schiffe	46	46	1.2.9
BAKOM	Verzicht auf Beitrag an das Auslandsangebot der SRG	19	19	1.2.10
BAKOM	Verzicht auf indirekte Presseförderung	50	50	1.2.11
Total		434	454	

Tabelle 8: Entlastungsmassnahmen durch Zurückhaltung bei sektorspezifischen Finanzhilfen

Im Landwirtschaftsbereich empfiehlt die Expertengruppe eine Kürzung um rund 10 Prozent der aus Effizienzüberlegungen mit «rot» bewerteten produktspezifischen Subventionen. Dazu schlägt sie vor, mit der Streichung der «Beihilfen Viehwirtschaft» und der «Entsorgungsbeiträge für Schlachtabfälle» zwei Schwerpunkte zu setzen und zusätzlich die Beiträge zur Qualitäts- und Absatzförderung um 15 Prozent (bzw. eine Minderheit der Expertengruppe um 10 Prozent) zu kürzen mit Fokus auf Produkte, die bereits einen Zollschutz geniessen. Daneben schlägt die Expertengruppe vor, die Importkontingente für Fleisch und gegebenenfalls auch für andere Produkte vollständig zu versteigern.

Ferner regt sie Entlastungen bei weiteren branchenspezifischen Subventionen in folgenden Bereichen an:

- Tourismus: Kürzung der Beiträge an Schweiz Tourismus und der Finanzhilfen im Rahmen von Innotour.

- Verkehr: Verzicht auf Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche, des grenzüberschreitenden Personenverkehrs sowie alternativer Antriebssysteme für Busse und Schiffe.
- Medien und Kommunikation: Verzicht auf indirekte Presseförderung und auf Unterstützung des Auslandsangebots der SRG.

1c: Verbesserung Kosten-Nutzen-Verhältnis bei Infrastruktur- und Investitionsausgaben

Amt	Massnahme	Entlastung in Mio.		Ziffer
		2027	2030	Beilage 2
BAV	BIF: Kürzung der Einlagen	200	200	1.3.1
ASTRA	NAF: Kürzung der Einlagen	117	96	1.3.2
ASTRA	Kürzung der allgemeinen Strassenbeiträge um 10 Prozent	29	28	1.3.3
ASTRA	Kürzung der Beiträge für Hauptstrassen um 10 Prozent	17	18	1.3.4
Total		364	342	

Tabelle 9: Entlastungsmassnahmen durch Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bei Infrastruktur- und Investitionsausgaben

Zur Erzielung eines besseren Kosten-Nutzen-Verhältnisses bei der Verkehrsinfrastruktur regt die Expertengruppe an, die Einlagen in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) und in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) zu reduzieren. Die Reduktion umfasst 10 Prozent der in den nächsten Jahren geplanten Ausbauprojekte und soll mit einer Priorisierung der Vorhaben umgesetzt werden. Keine Abstriche sollen indessen beim Substanzerhalt und Betrieb gemacht werden, was nicht ausschliesst, dass dieser dank Massnahmen zur Erhöhung der Effizienz oder Senkung der Kosten zu etwas tieferen Kosten erfolgen kann.

Nach Ansicht der Expertengruppe sollten Verzögerungen von Ausbauprojekten ein wesentliches Element der Steuerung bzw. Priorisierung sein. Sie erachtet es aber als notwendig, die Verzögerungen zum Anlass zu nehmen, die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit (Kosten/Nutzen) der geplanten Ausbaumassnahmen erneut und unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse zu prüfen, um die noch nicht in Angriff genommenen Projekte besser zu priorisieren. Dabei sollten nicht nur grosse Ausbaumassnahmen (> 400 Millionen), sondern auch Projekte mittlerer Grösse in die Überlegungen einbezogen werden. Zudem ist der Projektfortschritt bei der Priorisierung zu berücksichtigen.

Das BAV sieht zudem beim Betrieb und Unterhalt ein gewisses Sparpotenzial (bis zu 100 Millionen pro Jahr), das mit den Infrastrukturbetreibern mit konkreten Massnahmen zu realisieren wäre. Die Expertengruppe kann dieses Sparpotenzial nicht beurteilen. Dazu wären auch Diskussionen mit der SBB nötig. Falls solche realistisch sind, kann ein Teil der Ersparnisse auch beim Unterhalt erfolgen.

Auch beim NAF ist die Expertengruppe der Ansicht, dass bei einer Umsetzung neben der zeitlichen Verschiebung auch der Verzicht auf Ausbaumassnahmen (selbst wenn sie vom Parlament beschlossen wurden) als Option geprüft werden sollte. Der Entscheid sollte auf der Basis einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgen. Projekte, die sich bereits in der Bauphase befinden, sollten hingegen nicht verzögert oder gestoppt werden, da dies mit hohen Zusatzkosten verbunden wäre.

Die Expertengruppe empfiehlt zudem, im Gleichschritt mit den Kürzungen im Nationalstrassenbereich auch die allgemeinen Strassenbeiträge sowie die Beiträge an Hauptstrassen an die Kantone zu reduzieren – auch dies sollte mit einer Priorisierung von Investitionsvorhaben umgesetzt werden.

1d: Raschere Integration im Asylbereich, Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials

Amt	Massnahme	Entlastung in Mio.		Ziffer Beilage 2
		2027	2030	
BSV	Verzicht auf Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose	11	48	1.4.1
SEM	Verkürzung der Abgeltungspflicht für Integrationspolitik auf 4 Jahre	250	500	1.4.2
Total		261	548	

Tabelle 10: Entlastungsmassnahmen durch raschere Integration im Asylbereich und Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials (SEM-Massnahme: grobe Schätzung)

Raschere Integration und Verkürzung der Abgeltungspflicht für die Integrationspolitik auf 4 Jahre

Die Expertengruppe empfiehlt, die Integrationspolitik auf das prioritäre Ziel auszurichten, dass anerkannte Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Asylsuchende sowie Schutzsuchende mit Status S im erwerbsfähigen Alter nach drei Jahren erwerbstätig sind oder, im Falle von Arbeitslosigkeit, von den Regelstrukturen betreut werden können. Die Arbeitsmarktbehörden sollen stärker in die Integrationspolitik einbezogen werden. Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist die Integrationspolitik vermehrt auf die Berufsbildung auszurichten. Dazu schlägt sie vor, die Abgeltungspflicht des Bundes an die Kantone auf vier Jahre zu begrenzen, zudem soll die Pauschale an die Kantone unabhängig vom Integrationserfolg während vier Jahren ausbezahlt werden. Damit soll der Anreiz der Kantone für eine rasche Integration in den Arbeitsmarkt erhöht werden. Sie schlägt auch eine Prüfung der asylrechtlichen Voraussetzungen vor, mit der die Anreize zur Erwerbstätigkeit und Verminderung der Sozialhilfeabhängigkeit erhöht werden können.

Verzicht auf Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

Ferner schlägt die Expertengruppe vor, auf die Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose zu verzichten. Sie sieht im System der sozialen Sicherheit in der Schweiz keine Notwendigkeit für diese Leistung. Damit hat der Bund gleichsam eine Bundessozialhilfe geschaffen, wofür es im Hinblick auf die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen keinen Bedarf gibt. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten mit einer erhöhten Gefahr von Aussteuerungen aus der Arbeitslosenversicherung für ältere Personen gäbe es noch immer die Möglichkeit, zeitlich befristet Verlängerungen der Bezugsdauer vorzusehen.

1e: Stärkere Nutzerfinanzierung oder Erhöhung der Effizienz

Amt	Massnahme	Entlastung in Mio.		Ziffer Beilage 2
		2027	2030	
GS-WBF	Stärkung der Nutzerfinanzierung im ETH-Bereich	78	78	1.5.1
SBFI	Stärkung der Nutzerfinanzierung der kantonalen Hochschulen	120	120	1.5.2
SBFI	Stärkung der Nutzerfinanzierung im Bereich internationale Mobilität Bildung	6	7	1.5.3
BAV	Erhöhung des Kostendeckungsgrads im regionalen Personenverkehr	58	62	1.5.4
Total		263	267	

Tabelle 11: Entlastungsmassnahmen durch stärkere Nutzerfinanzierung oder Erhöhung der Effizienz

Hochschulen

Die Expertengruppe sieht bei den Hochschulen Potenzial für eine steigende Nutzerfinanzierung. Sie erachtet eine Verdoppelung der Studiengebühren für inländische Studierende bzw. eine Vervierfachung für ausländische Studierende als realistisch. Im Ausmass der dadurch realisierbaren Mehrerträge empfiehlt sie, die Beiträge an die ETH sowie die Grundbeiträge an die kantonalen Hochschulen (gemäss

Bundesanteil an den Referenzkosten) zu kürzen. ETH und kantonale Hochschulen können autonom darüber entscheiden, in welchem Umfang sie die Studiengebühren erhöhen oder ihr Leistungsangebot anpassen. Eine stärkere Nutzerfinanzierung erachtet sie auch bei der «internationalen Mobilität Bildung» für gerechtfertigt, weshalb sie hier eine Senkung der Bundespauschalen um 10 Prozent vorschlägt.

Regionalverkehr

Potenzial für eine Erhöhung der Effizienz, eine stärkere Nutzerfinanzierung in Form von Tarifierhöhungen oder eine Anpassung des Leistungsangebots sieht die Expertengruppe auch beim regionalen Personenverkehr, weshalb sie eine Kürzung der Beiträge um 5 Prozent vorschlägt. Diese Massnahme entlastet die Kantone im gleichen Ausmass.

5.2.2 Massnahmen für klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Amt	Massnahme	Entlastung in Mio.		Ziffer Beilage 2
		2027	2030	
BSV	Verzicht auf Bundesbeiträge für familienergänzende Kinderbetreuung	811	896	2.1
BJ	Verzicht auf Baubeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungseinrichtungen	31	48	2.2
BJ	Verzicht auf Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen	46	88	2.3
EFV	Kürzung des soziodemografischen Lastenausgleichs	140	140	2.4
BAZG	Verzicht auf polizeiliche Massnahmen des BAZG an Flughäfen	22	22	2.5
SECO	Verzicht auf weitere Fondseinlagen im Bereich neue Regionalpolitik	13	28	2.6
BLW	Kürzung der Landschaftsqualitätsbeiträge auf 50 Prozent	65	65	2.7
SBFI	Verzicht auf Bauinvestitions- und Baunutzungsbeiträge an kantonale Hochschulen	60	139	2.8
SBFI	Verzicht auf projektgebundene Beiträge an kantonale Hochschulen	32	34	2.9
SBFI	Kürzung der Pauschalbeiträge für die Berufsbildung auf Richtwert	20	20	2.10
BAZL	Kürzung der Bundesbeiträge an Regionalflughäfen auf Bundesinteressen	25	25	2.11
Total		1'266	1'505	

Tabelle 12: Massnahmen für klarere Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Expertengruppe empfiehlt, auf Beiträge bzw. Leistungen zu verzichten, bei denen der Bund im Zuständigkeitsbereich der Kantone aktiv geworden ist (gänzlicher Verzicht auf Leistungen für familienergänzende Kinderbetreuung, polizeiliche Aufgaben an Flughäfen, Einhaltung des Richtwerts bei den Pauschalbeiträgen für die Berufsbildung).

Des Weiteren schlägt sie vor, dass der Bund sich von rein regionalpolitisch motivierten finanziellen Engagements zurückzieht, zumal das seit 2008 geltende Finanzausgleichssystem eine Mindestausstattung mit finanziellen Ressourcen sicherstellt und geografisch-topografische Lasten der Randregionen abgilt. Namentlich empfiehlt sie, keine weiteren Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung zu tätigen und die Beiträge zur technischen Flugsicherung für Regionalflughäfen auf Bundesinteressen zu reduzieren.

Zudem regt die Expertengruppe an, zukünftig auf projekt- und objektspezifische Verbundfinanzierungen zu verzichten, da sie dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz widersprechen. Konkret empfiehlt sie die Streichung der Investitionsbeiträge für Hochschulbauten, der Baubeiträge an Strafvollzugs- und

Erziehungseinrichtungen sowie der Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen. Bei den Landschaftsqualitätsbeiträgen schlägt sie vor, die Subventionssätze von 90 auf 50 Prozent zu reduzieren und die Direktzahlungen bei der Landwirtschaft entsprechend zu kürzen.

Schliesslich ist die Expertengruppe der Ansicht, dass der soziodemografische Lastenausgleich überfordert ist, bzw. dass die Aufstockung im Zuge der Optimierung des Ressourcenausgleichs aus heutiger Sicht nicht mehr gerechtfertigt und folglich rückgängig zu machen ist.

5.2.3 Ausgabenentflechtung und Dämpfung des Ausgabenwachstums im Bereich der sozialen Wohlfahrt

Amt	Massnahme	Entlastung in Mio.		Ziffer Beilage 2
		2027	2030	
BSV	Entflechtung zwischen Bund und AHV ab 2027	208	289	3.1
BAG	Dämpfung der Ausgabenentwicklung im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung	18	80	3.2
Total		226	369	

Tabelle 13: Entlastungsmassnahmen durch Entflechtungen und Dämpfung des Ausgabenwachstums im Bereich der sozialen Wohlfahrt

Die Expertengruppe wollte ursprünglich sowohl die Beiträge an die AHV als auch jene für die Individuelle Prämienvverbilligung (IPV) von den Ausgaben der AHV bzw. den Gesundheitskosten entflechten und zukünftig mit dem nominellen BIP oder den Mehrwertsteuereinnahmen wachsen lassen. Ein Leistungsausbau bei den Sozialversicherungen würde damit nicht automatisch zu höheren Ausgaben der öffentlichen Hand führen und müsste durch Beitragszahlungen kompensiert werden, wozu im Falle der AHV auch die zweckgebundenen Zuschläge zur Mehrwertsteuer gehören. Bei einer Reduktion der Leistungen würde wiederum nicht die öffentliche Hand, sondern die Versicherten von den Einsparungen profitieren.

Aus Gründen, die weiter unten aufgeführt werden, verzichtet die Expertengruppe nach den zwei Abstimmungen zur Finanzierung der obligatorischen Krankenpflegeversicherungskosten im Juni 2024 auf einen entsprechenden Vorschlag im Bereich der Prämienvverbilligung. Stattdessen schlägt sie vor, dass Bund und Kantone gemeinsam das Kostenwachstum im OKP-Bereich dämpfen, wie das im Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für tiefere Prämien – Kostenbremse im Gesundheitswesen» («Kostenbremse-Initiative») vorgesehen ist.

Bei der AHV empfiehlt die Expertengruppe eine Entflechtung der Bundesbeiträge von den Ausgaben der AHV. Stattdessen sollen diese an die Entwicklung der Mehrwertsteuer gekoppelt und als Vielfaches des «Demografieprozentes» definiert werden. Mit dieser Massnahme werden die Unabhängigkeit der AHV und das Versicherungsprinzip gestärkt und die Finanzierung der Altersvorsorge von der Finanzpolitik des Bundes entkoppelt. Gleichzeitig wird die Wachstumsdynamik des Bundesbeitrags an die AHV gebremst und auf das Wachstum der Bundeseinnahmen reduziert. Die Finanzierung der AHV wird damit von der Entwicklung anderer Bundesausgaben losgelöst. Umgekehrt müssen die Kosten der demografischen Alterung zu einem grösseren Teil durch die Versicherung finanziert werden, was den Reformdruck erhöht. Anlässlich der nächsten grösseren Revision der AHV wird entschieden werden müssen, inwiefern der durch die Entflechtung verursachte finanzielle Mehrbedarf durch eine Erhöhung des Referenzalters, höhere Beiträge oder Zuschläge zur Mehrwertsteuer finanziert wird. Die in der obigen Tabelle ausgewiesene Entlastungswirkung der Entflechtung berücksichtigt die Korrekturen der AHV-Finanzperspektiven.

Zur Reduktion des Wachstums der Beiträge an die IPV schlägt die Expertengruppe vor, dass Bund und Kantone gemeinsam das Leistungsangebot und die Tarife steuern, um das Wachstum der Kosten zu bremsen. Ausgangspunkt ist der Gegenvorschlag zur «Kostenbremse-Initiative». Er sieht vor, dass der Bund alle vier Jahre Kostenziele für die OKP-Leistungen festlegt. Zuvor hört er die Versicherer, die Versicherten, die Kantone und die Leistungserbringer an. Die Expertengruppe schlägt vor, dass der Bund seine Beiträge an die Prämienvverbilligung künftig im Gleichschritt mit diesen Zielwachstumsraten zunehmen lässt. Werden die Ziele erreicht, nimmt der Bundesbeitrag weiterhin mit den OKP-Kosten zu. Mit

dieser Finanzierungsregel vergrössert sich der Anreiz der Kantone, für ihr Versorgungsgebiet ebenfalls Kostenziele festzulegen und sich gemeinsam mit dem Bund für die Erreichung der Ziele einzusetzen. Damit minimieren sie das Risiko, dass ihr Anteil an der Prämienverbilligung steigt. Gleichzeitig helfen Bund und Kantone, das Wachstum der Prämien für die Bevölkerung zu reduzieren.

5.2.4 Kürzung oder Streichung diverser Subventionen

Die Expertengruppe empfiehlt zusätzlich zu den oben beschriebenen Massnahmen, eine Reihe von in der Regel kleineren Subventionen zu kürzen oder ganz zu streichen. Die Massnahmen sind teils aus Effizienzüberlegungen, teils aber auch im Hinblick auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen begründet. Bei einigen handelt es sich nach Ansicht der Expertengruppe auch um Bagatellsubventionen, bei denen der Nutzen bei den Empfängerinnen und Empfängern den Vollzugsaufwand nicht rechtfertigt.

Die Massnahmen sind in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst und in der Beilage 2 im Kapitel 4 jeweils kurz beschrieben und begründet.

Amt	Massnahme	Entlastung in Mio.		Ziffer Beilage 2
		2027	2030	
EDA/DEZA	Kürzung des Subventionskredits für die Aufgaben als Gastland internationaler Organisationen um 20 Prozent	5	5	4.1
EDA/DEZA	Verzicht auf Subventionen für Aktionen zugunsten des Völkerrechts	1	1	4.2
EDA/DEZA	Verschiebung der Zuständigkeit für das Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Museum in Genf	1	1	4.3
EDA/DEZA	Kürzung der Subventionen für Auslandschweizerbeziehungen um 10 Prozent	0	0	4.4
EDA/DEZA	Verzicht auf Abgeltung an diplomatische Gruppe der Genfer Polizei	1	1	4.5
BAK	Nullwachstum der Ausgaben der Kulturbotschaft	6	16	4.6
BSV	Kürzung der Subventionen für ausserschulische Kinder- und Jugendförderung um 10 Prozent	1	1	4.7
BJ	Kürzung des Beitrags an Modellversuche im Straf- und Massnahmenvollzug auf 50 Prozent	1	1	4.8
BJ	Verzicht auf Ausbildungsbeiträge Opferhilfe	0	0	4.9
BASPO	Kürzung der Finanzhilfen für die Sportförderung um 10 Prozent	17	17	4.10
SECO	Kürzung des Beitrags an Prüfkosten Produktesicherheit um 20 Prozent	1	1	4.11
BWO	Verzicht auf weitere Einlagen in Fonds de Roulement Wohnbauförderung	26	0	4.12
ZIVI	Verzicht auf Entschädigungen an Einsatzbetriebe für Einsätze von Zivildienstpflichtigen	3	3	4.13
SBFI	Kürzung der Innovations- und Projektbeiträge in der Berufs- und Weiterbildung auf 50 Prozent	12	12	4.14
SBFI	Verzicht auf Subventionskredit für die kantonale französischsprachige Schule in Bern	1	1	4.15
SBFI	Verzicht auf Weiterbildungsgesetz	19	20	4.16
BAKOM	Verzicht auf Beitrag Ausbildung Programmschaffende	1	1	4.17
BAKOM	Verzicht auf Beiträge Verbreitung Programme in Bergregionen	1	1	4.18
BAFU	Verzicht auf weitere Fondseinlagen Landschaft Schweiz	5	5	4.19
BAFU	Verzicht auf Förderung im Bereich Bildung und Umwelt	6	6	4.20
Diverse	Kürzung der freiwilligen Beiträge ausserhalb IZA um 10 Prozent	26	26	4.21
Total		135	121	

Tabelle 14: Kürzung oder Streichung diverser Subventionen

5.2.5 Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben

Amt	Massnahme	Entlastung in Mio.		Ziffer
		2027	2030	Beilage 2
EDA/DEZA, SECO	Einfrieren der IZA-Ausgaben bis 2030	107	313	5.1
GS-WBF	Kürzung des Bundesbeitrags für Innosuisse um 10 Prozent	32	34	5.2
SBFI	Kürzung des Bundesbeitrags für den SNF um 10 Prozent	131	145	5.3
BAFU	Kürzung bei den Verbundaufgaben im Umweltbereich um 10 Prozent	47	54	5.4
Diverse	Kürzung der Ressortforschung um 10 Prozent	26	26	5.5
Total		342	571	

Tabelle 15: Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben

Die in dieser Gruppe zusammengefassten Massnahmen betreffen den ungebundenen Bereich. Isoliert betrachtet, sind sie teilweise – namentlich bei den Kürzungen der Forschungsausgaben – aufgrund der Beurteilung gemäss dem Prüfraster der Expertengruppe nicht begründbar. Die Massnahme ergibt sich vielmehr aus einer ausgabenpolitischen Gesamtschau: Wenn weiterhin politischer Konsens darüber besteht, dass die Verteidigungsausgaben bis 2035 auf 1 Prozent des BIP erhöht werden sollen und dafür keine einnahmenseitigen Massnahmen ergriffen werden, ist im Sinne der Opfersymmetrie eine umfassende Priorisierung über sämtliche Ausgaben angezeigt.

Im Falle der Verbundaufgaben im Umweltbereich – es handelt sich hier vorwiegend um Investitionsbeiträge – argumentiert die Expertengruppe mit der Priorisierung der Investitionen im Rüstungsbereich.

5.2.6 Begrenzung der Subventionssätze

Die Expertengruppe ist generell der Ansicht, dass Subventionen äusserst zurückhaltend zu beschliessen sind, weil sie aus politisch-ökonomischen Gründen selten wieder abgeschafft werden können. Zudem sollten Finanzhilfen ihrer Meinung nach 50 Prozent der anrechenbaren Kosten der Subventionsempfänger nicht überschreiten dürfen. Ist dies der Fall, sollte die Tätigkeit hoheitlich ausgeübt werden – unter der Voraussetzung, dass die staatliche Leistungserstellung gut begründet ist. Von den Finanzhilfen sind Abgeltungen zu unterscheiden, welche zur Entschädigung einer bestellten Leistung bzw. einer an Dritte übertragenen Bundesaufgabe gewährt werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Expertengruppe anlässlich der Befragung der Departemente und Ämter der Höhe der Subventionssätze erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Und einige der vorgeschlagenen Massnahmen zielen auf eine Reduktion der Subventionssätze auf maximal 50 Prozent ab. Sie schliesst aber nicht aus, dass auch bei weiteren Finanzhilfen höhere Sätze gewährt werden.

Die Expertengruppe empfiehlt dem Bundesrat, im Subventionsgesetz einen Grundsatz zu verankern, dass Finanzhilfen 50 Prozent der anrechenbaren Kosten nicht überschreiten dürfen.

5.3 Massnahmen im Eigenbereich

Reduktion der Eigenausgaben und Stabilisierung auf tieferem Niveau

Die Expertengruppe empfiehlt eine Senkung und anschliessende Stabilisierung der Eigenausgaben bis 2030. In einem ersten Schritt sollen die Eigenausgaben in den Jahren 2026 bis 2028 gegenüber der aktuellen Planung um 100, 200 und 300 Millionen reduziert werden, wovon jeweils 60 Prozent der

Einsparungen bei den Personalausgaben erfolgen sollen. Die Eigen- und die Personalausgaben sollen anschliessend teuerungsbereinigt auf dem reduzierten Niveau bis 2030 stabilisiert und neue Aufgaben mit dem bestehenden Budget erfüllt werden. Ein Teuerungsausgleich soll nach 2028 weiterhin möglich sein; reale Erhöhungen müssen dagegen durch Sparmassnahmen bei den Personalausgaben kompensiert werden.

Die Restriktion ist im Personalbereich am stärksten. Damit der Bund auch in Zukunft neue Aufgaben anpacken kann, müssen die Departemente und Ämter ihren Personalbestand deshalb auf ein Niveau reduzieren, das es ihnen erlaubt, flexibel auf neue Herausforderungen zu reagieren. In den nächsten Jahren ist auch beim Bund mit einer grossen Pensionierungswelle zu rechnen. Diese kann genutzt werden, um Stellen nur zurückhaltend durch neue Anstellungen zu besetzen und Synergien bzw. Aufgabepriorisierungen oder -verzichte zu prüfen.

Die Expertengruppe empfiehlt, abgesehen von den Rüstungsinvestitionen auf Ausnahmen zu verzichten:

- Die Expertengruppe ist der Meinung, dass der Personalbestand und die übrigen Sach- und Betriebsausgaben der **Verteidigung** auch der bundesweiten Ressourcensteuerung unterworfen sein müssen. Sie ist der Ansicht, dass die Ressourcensteuerung der Verteidigung eine Aufgabe des gesamten Bundesrates ist und deshalb in einem gewissen Wettstreit mit dem Bedarf der anderen Departemente stehen muss.
- Ebenso ist die Expertengruppe der Meinung, dass auch die Personal- und Sachausgaben für das **Asylwesen** innerhalb der Obergrenze gesteuert werden müssen.
- Die Obergrenze sollte gemäss der Expertengruppe auch die **Gerichte und die Finanzkontrolle** umfassen. Der Bundesrat kann zwar die entsprechenden Vorgaben nicht durchsetzen. Er ist aber ohnehin darauf angewiesen, dass sich auch das Parlament an einen solchen Zielwert hält. Nur so können Bundesrat und Departemente glaubwürdig die nötigen Reserven aufbauen, um auf Unvorhergesehenes reagieren zu können. Das Parlament wird darauf achten müssen, Aufstockungen bei den Gerichten durch Kürzungen in anderen Bereichen der Verwaltung zu kompensieren oder aber diese abzulehnen.

Insgesamt ergeben sich damit in den Jahren 2027 und 2030 Einsparungen von bis zu 300 Millionen, davon rund zwei Drittel im Personalbereich. Unter der Annahme von durchschnittlichen Kosten von 150'000 Franken pro Stelle entspricht die Kürzung im Personal einer Reduktion von rund 1'300 Stellen (3 Prozent aller Stellen).

in Mio. CHF	VA 2024	VA 2025	FP 2026	FP 2027	FP 2028	FP 2029	FP 2030
Total Ausgaben und Investitionen	10'931	11'291	11'088	11'194	11'332	11'445	11'559
davon Personalausgaben	6'486	6'563	6'638	6'737	6'805	6'873	6'942
Kürzung 2026-2028, anschliessend reale Plafonierung	-	-	100	200	300	303	305
davon Personalausgaben	-	-	60	120	180	182	183
Total Ausgaben und Investitionen nach Massnahme	10'931	11'291	10'988	10'994	11'032	11'142	11'254
davon Personalausgaben	6'486	6'563	6'578	6'617	6'625	6'691	6'758

Tabelle 16: Entlastungswirkung Massnahmen im Eigenbereich

Besoldung und Anstellungsbedingungen

Um die Ziele zu erreichen, existieren auch gewisse Spielräume in der Besoldungspolitik. Die Expertengruppe will zwar nicht in die Sozialpartnerbeziehungen eingreifen und schlägt deshalb auch keine detaillierten Massnahmen im Lohnbereich vor. Zudem ist das Finanzdepartement bereits daran, das Lohnsystem des Bundes zu überprüfen. Die Expertengruppe empfiehlt jedoch, im Rahmen einer allfälligen Besoldungsrevision die jährlichen individuellen Lohnanstiege auf ein in der Privatwirtschaft und in den

Kantone übliches Niveau zu begrenzen, ohne die Einstiegsgehälter deshalb zu erhöhen. Das neue Lohnsystem sollte sich, was die Durchschnittsgehälter betrifft, an den durchschnittlichen Gehältern in der gesamten Privatwirtschaft orientieren. Selbstverständlich muss beim Vergleich auch auf die Qualifikation und die Anforderungen geachtet werden. Es sollte jedoch vermieden werden, sich nur an Branchen zu orientieren, welche höhere Gehälter bezahlen als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt.

Ansatzpunkte für Entlastungen in der Verwaltung

Die Sparbemühungen sollten sich in erster Linie bei der Anzahl von Beschäftigten niederschlagen. Die Expertengruppe schlägt verschiedene Kürzungen im Transferbereich vor, die auch Einsparungen beim Personalbestand ermöglichen (Subventionen im Klima- und Energiebereich, Kürzungen bei Verbundaufgaben, Verzicht auf «Leuchtturmprojekte» und finanzielle Beiträge für neue Technologien in privaten (oder halbstaatlichen) Unternehmungen, Reduktion der Anzahl Projekte in der internationalen Zusammenarbeit). Viele Sparvorschläge zielen auch auf eine klarere Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen ab. Der Verzicht auf einige dieser vielfältigen Verflechtungen kann auch Reduktionen beim Personalbedarf zur Folge haben, weil sich der Bund nicht mehr mit diesen Fragestellungen beschäftigen muss.

Die Departemente und Ämter haben zudem zahlreiche Vorschläge eingebracht, wie die Effizienz in der Verwaltung erhöht werden kann:

- **Doppelspurigkeiten in der Verwaltung beseitigen:** Erwähnt wurden die Entwicklungszusammenarbeit beim EDA und SECO, eine Verstärkung der multilateralen statt der bilateralen Hilfe in der Entwicklungszusammenarbeit, was eine Reduktion des Aussennetzes ermöglichen würde, die Kantonalisierung der Grenzkontrollen an den Flughäfen Genf und Basel (vgl. Ziffer 5.2.2), die Zentralisierung weiterer operativer Aufgaben im Finanz- und Personalbereich, Zentralisierung von Supportfunktionen bei kleinen Ämtern auf Departementsstufe (Kommunikation, Recht, IT, Finanzen, HR), der Abbau von Beratungsdienstleistungen des Bundes (Baukultur, Biodiversität, Energie, Dekarbonisierung etc.), Verzicht auf Übersetzungen für verwaltungsinterne Dokumente, die Prüfung einer Übernahme der Immobilienverwaltung des ETH-Bereichs durch den Bund sowie Synergien zwischen dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV).
- **Reduktion der Intensität, mit der Aufgaben wahrgenommen werden:** Vorgeschlagen wurde eine geringere Intensität der Grenzkontrollen, Vereinfachung und Reduktion der Personensicherheitsprüfung, Abschaffung von Beratungsfunktionen beim Bund (zusätzlich zu den bereits von der Expertengruppe vorgeschlagenen Massnahmen) sowie Straffung des Ressourcen- und Umweltmanagements der Bundesverwaltung (RUMBA).
- **Erhöhung der Produktivität bei der Aufgabenerfüllung:** Nutzung der neuen verfügbaren IT-Unterstützung zur Bearbeitung von Rechtsfragen (Rechtsdienste, Bundesamt für Justiz) und zur Durchführung von Übersetzungen, Abschaffung aller gedruckten Jahres- und Fachberichte, Reduktion des bundesinternen Berichtswesens um 50 Prozent, Reduktion der Reisetätigkeit u.a. durch kleinere Delegationen, Diversity Management auf eine Person in der gesamten Bundesverwaltung reduzieren, Vereinheitlichung und Kürzung der Beiträge an die Weiterbildung, rasche Reduktion der Büroflächen im Rahmen des Unterbringungskonzepts, Abstossen nicht benötigter Eigentumsobjekte oder Objekte an teuren Lagen, Reduktion der externen Beratungsmandate, Legislaturplanung, Jahresziele und Geschäftsbericht des Bundesrates vereinfachen, Legislaturfinanzplan abschaffen. Allenfalls könnte auch das Parlament zur Erhöhung der Produktivität beitragen, beispielsweise durch höhere Schwellen für die Einreichung parlamentarischer Vorstösse.

Die von der Verwaltung vorgeschlagenen Massnahmen sind in der Beilage 3 aufgeführt. Deren Umsetzung kann dazu beitragen, die Eigenausgaben zu senken respektive anschliessend teuerungsbereinigt zu stabilisieren. Die Finanzverwaltung hat zudem für einige der Vorschläge das Sparpotenzial abgeschätzt (vgl. Kapitel 11 in Beilage 3).

Die Durchsetzung der Stabilisierung auf tieferem Niveau ist anspruchsvoll, zumal ihm auch die Gerichte und die Finanzkontrolle unterstellt sind. Auch beobachtet die Expertengruppe innerhalb der Verwaltung eine grosse Zurückhaltung gegenüber diesem Vorschlag. Es wird moniert, dass damit die Grundidee des

Globalbudgets in Frage gestellt wird und der Bundesrat sich häufiger mit Ressourcenfragen beschäftigen müsse. Aus Sicht der Expertengruppe haben Kürzungen im Eigenbereich in der Vergangenheit häufig dazu geführt, dass die Sparvorgaben zu Lasten des Sach- und Betriebsaufwand und nicht beim Personalaufwand realisiert wurden, häufig auch zu Lasten der Informatikausgaben. Deshalb legt die Expertengruppe Wert auf die Stabilisierung der Eigen-, aber auch der Personalausgaben. Diskussionen um Ressourcen sind für jedes Führungsorgan unangenehm, eine Aufstockung ist häufig der einfachere Weg als Prioritäten zu setzen. Die Stabilisierung wird deshalb nicht gelingen, wenn nicht Bundesrat und Parlament sich dafür einsetzen.

5.4 Reduktion Wachstum Verteidigungsausgaben

Die Expertengruppe empfiehlt dem Bundesrat, bei der Armee auch ein Szenario mit weniger raschem Ausbau zu prüfen: Das Wachstum der Verteidigungsausgaben wird in den Jahren 2025 bis 2035 von 6,14 Prozent auf 4,25 Prozent reduziert.

Die Armee erreicht ihr in einem ersten Schritt beabsichtigtes Profil an Fähigkeiten rund 3 bis 4 Jahre später und muss für die nächsten Jahre die Prioritäten etwas eingeschränkter festlegen. Angesichts der heutigen Bedrohungslage steht die Luftverteidigung und der Schutz vor Cyber-Angriffen im Vordergrund.

Das tiefere Wachstum hätte gegenüber dem derzeitigen Planungsstand folgende Entlastungswirkung:

(in Mio. CHF)	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Ausgaben gemäss Mittelfristperspektiven	6'195.0	6'597.0	7'002.0	7'432.0	7'889.0	8'373.0	8'887.0
Entlastungswirkung der Massnahme	4.0	142.0	273.0	417.0	576.0	749.0	939.0
Ausgaben nach Massnahme	6'191.0	6'455.0	6'729.0	7'015.0	7'313.0	7'624.0	7'948.0
<i>Entlastung in %</i>	<i>0.1%</i>	<i>2.2%</i>	<i>3.9%</i>	<i>5.6%</i>	<i>7.3%</i>	<i>8.9%</i>	<i>10.6%</i>

Tabelle 17: Entlastungswirkung Reduktion des Armeewachstums auf 4,25 Prozent

Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass auch der Bereich der Verteidigung bei der Beseitigung des Haushaltsdefizits als Option erwogen werden kann. Mit dieser Massnahme würde der Entlastungsdruck auf die anderen Aufgabengebiete etwas reduziert. Die Auseinandersetzung mit einem solchen Szenario, in dem die Aufrüstung gegenüber den bisherigen Plänen etwas gebremst erfolgt, erlaubt eine ausgabenpolitische Güterabwägung bei der Gestaltung der Entlastungsmassnahmen.

5.5 Auswertung nach Aufgabengebieten

Die nachstehenden Tabellen fassen die ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen nach Aufgabengebieten zusammen. Sie zeigen die Entlastungswirkung in den Jahren 2027 und 2030 jeweils in absoluten Zahlen und in Prozent der Ausgaben des jeweiligen Aufgabengebietes gemäss aktueller Planung (Legislaturfinanzplan bzw. Mittelfristperspektiven). Ganz rechts ist zudem aufgeführt, wie sich die Entlastungsmassnahmen auf die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der Ausgaben pro Aufgabengebiet auswirken.

Die erste Auswertung (Tabelle 18) zeigt die Auswirkung der Entlastungsmassnahmen ohne die Massnahme «Reduktion Wachstum Verteidigungsausgaben»:

Aufgabengebiet	Anteile FP 2027	Entlastung 2027		Entlastung 2030		Ø WR 23/30	
		in Mio.	in %	in Mio.	in %	ohne	mit
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	4.0%	2	0.1%	2	0.0%	2.1%	2.1%
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit	4.3%	134	3.3%	341	7.9%	1.7%	0.5%
Sicherheit	8.3%	102	1.3%	161	1.8%	4.3%	4.0%
Bildung und Forschung	9.4%	539	6.1%	639	6.7%	1.4%	0.3%
Kultur und Freizeit	0.7%	75	12.1%	85	13.3%	0.5%	-1.6%
Gesundheit	0.3%	48	14.9%	50	14.1%	-10.2%	-12.2%
Soziale Wohlfahrt	35.9%	1'326	3.9%	1'815	5.2%	4.2%	3.4%
Verkehr	12.2%	656	5.8%	655	5.3%	2.1%	1.3%
Umwelt und Raumordnung	1.9%	64	3.6%	71	3.9%	1.6%	1.1%
Landwirtschaft und Ernährung	3.9%	161	4.4%	161	4.5%	-0.5%	-1.2%
Wirtschaft	2.9%	434	16.1%	468	18.2%	2.3%	-0.6%
Finanzen und Steuern	16.3%	140	0.9%	140	0.9%	4.3%	4.2%
Diverse/nicht zugeordnet		226		331			
Total	100.0%	3'909	4.2%	4'918	5.0%	3.0%	2.3%

Tabelle 18: Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen nach Aufgabengebieten (ohne Reduktion Armeewachstum)

Unter «Diverse/nicht zugeordnet» fallen die Massnahmen im Eigenbereich sowie die Querschnittskürzung bei den internationalen Organisationen.

Die Entsorgungsbeiträge für Schlachtabfälle sind dem Aufgabengebiet «Gesundheit» zugeordnet, was den starken Rückgang erklärt.

Im Aufgabengebiet «Landwirtschaft und Ernährung» ist bei den Entlastungsmassnahmen auch die Erhöhung der Versteigerung von Importkontingenten enthalten. Sie macht rund die Hälfte der Entlastung in diesem Aufgabengebiet aus.

In das Aufgabengebiet «Kultur und Freizeit» fallen neben den Kürzungen bei den Krediten der Kulturbotschaft auch jene bei Sportförderung. Im Aufgabengebiet «Wirtschaft» enthalten sind insbesondere die Massnahmen im Klima-/Energiebereich, was die hohe prozentuale Entlastung erklärt.

Die zweite Auswertung (Tabelle 19) berücksichtigt auch die Massnahme «Reduktion Wachstum Verteidigungsausgaben», nicht jedoch die Massnahmengruppe 5 «Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben» (vgl. Ziffer 5.2.5):

Aufgabengebiet	Anteile FP 2027	Entlastung 2027		Entlastung 2030		Ø WR 23/30	
		in Mio.	in %	in Mio.	in %	ohne	mit
Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen	4.0%	2	0.1%	2	0.0%	2.1%	2.1%
Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit	4.3%	27	0.7%	28	0.7%	1.7%	1.6%
Sicherheit	8.3%	244	3.1%	737	8.1%	4.3%	3.0%
Bildung und Forschung	9.4%	350	4.0%	434	4.6%	1.4%	0.7%
Kultur und Freizeit	0.7%	75	12.1%	85	13.3%	0.5%	-1.6%
Gesundheit	0.3%	48	14.9%	50	14.1%	-10.2%	-12.2%
Soziale Wohlfahrt	35.9%	1'326	3.9%	1'815	5.2%	4.2%	3.4%
Verkehr	12.2%	656	5.8%	655	5.3%	2.1%	1.3%
Umwelt und Raumordnung	1.9%	18	1.0%	18	1.0%	1.6%	1.5%
Landwirtschaft und Ernährung	3.9%	161	4.4%	161	4.5%	-0.5%	-1.2%
Wirtschaft	2.9%	434	16.1%	468	18.2%	2.3%	-0.6%
Finanzen und Steuern	16.3%	140	0.9%	140	0.9%	4.3%	4.2%
Diverse/nicht zugeordnet		226		331			
Total	100.0%	3'708	4.0%	4'923	5.0%	3.0%	2.3%

Tabelle 19: Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen nach Aufgabengebieten (mit Reduktion Armeewachstum)

Das im Jahr 2030 erzielte totale Entlastungsvolumen ist mit rund 4,9 Milliarden gleich hoch wie in Tabelle 18, aber mit anderem Profil über die Aufgabengebiete: Die Reduktion der Verteidigungsausgaben senkt

die Wachstumsrate im Aufgabengebiet «Sicherheit» deutlich. Dagegen führt die Ausklammerung der Massnahmengruppe 5 dazu, dass die Aufgabengebiete «Umwelt und Raumordnung», «Beziehungen zum Ausland – IZA» sowie «Bildung und Forschung» weniger stark betroffen sind.

5.6 Rechtliche Voraussetzungen und Entlastungspotenzial 2026

Für die Umsetzung der vorgeschlagenen ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen sind Anpassungen auf unterschiedlichen Erlassstufen notwendig. Sie sind in der Beilage 2 pro Massnahme aufgeführt und in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst. Nicht berücksichtigt ist dabei die Massnahme «Reduktion Wachstum Verteidigungsausgaben» – für sie ist keine Gesetzesänderung notwendig.

Rechtliche Voraussetzungen	Entlastung 2027		Entlastung 2030	
	Mio. CHF	Anteil	Mio. CHF	Anteil
Verfassungsänderung notwendig	117	3%	96	2%
Gesetzesänderung notwendig	1'484	38%	2'083	42%
Gesetzesänderung empfohlen	535	14%	515	10%
Gesetz noch in Beratung	942	24%	1'044	21%
Keine Gesetzesänderung notwendig	831	21%	1'180	24%
Total	3'909	100%	4'918	100%

Tabelle 20: Ausgabenseitige Entlastungsmassnahmen, zusammengefasst nach rechtlichen Voraussetzungen

Die Kürzung der Einlage in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds setzt eine Verfassungsanpassung voraus.

Für den grössten Teil der vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen sind Gesetzesänderungen notwendig. Darunter fallen insbesondere die vorgeschlagenen Massnahmen bei der AHV und der IPV. Diese Kategorie führt im Zeitverlauf zu einer deutlich ansteigenden Entlastung im Vergleich zur aktuellen Finanzplanung.

Viele gesetzliche Subventionsgrundlagen sind Kann-Bestimmungen, oder sie enthalten Höchstsätze. Kürzungen sind hier grundsätzlich ohne Gesetzesänderungen umsetzbar. Wo die Expertengruppe den Verzicht auf Subventionen oder tiefere Höchstsätze vorschlägt, empfiehlt sie – im Sinne einer nachhaltigen Haushaltsentlastung – die entsprechenden Rechtsgrundlagen aufzuheben bzw. anzupassen («Gesetzesänderungen empfohlen»).

Einige der vorgeschlagenen Massnahmen beziehen sich auf Vorhaben, deren Gesetzesgrundlage sich noch in der parlamentarischen Beratung befindet, in der Finanzplanung aber bereits berücksichtigt sind. So insbesondere die Vorlage zur familienergänzenden Kinderbetreuung.

Die Massnahmen, für die keine Gesetzesänderungen notwendig sind («schwach gebundene Ausgaben»), sind insbesondere die vorgeschlagene Kürzung im Eigenbereich sowie sämtliche Massnahmen der Gruppe «Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben» (vgl. Ziffer 5.2.5).

Massnahmen, die eine Anpassung von Verfassung oder Gesetz voraussetzen, sind nach Einschätzung der Expertengruppe nicht vor 2027 umsetzbar. Für die übrigen Massnahmen hingegen ist eine Implementierung bereits für das Jahr 2026 möglich. Bei jenen Massnahmen, die vom Parlament noch beraten werden, setzt dies freilich unmittelbare Entscheide der eidgenössischen Räte voraus. Bei den Massnahmen, bei welchen eine Anpassung nicht notwendig ist, aber empfohlen wird, kann die Gesetzesänderung auch erst nach der Umsetzung der Massnahme erfolgen.

Auf dieser Basis ergibt sich das folgende zeitliche Profil der ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen zwischen 2026 und 2032:

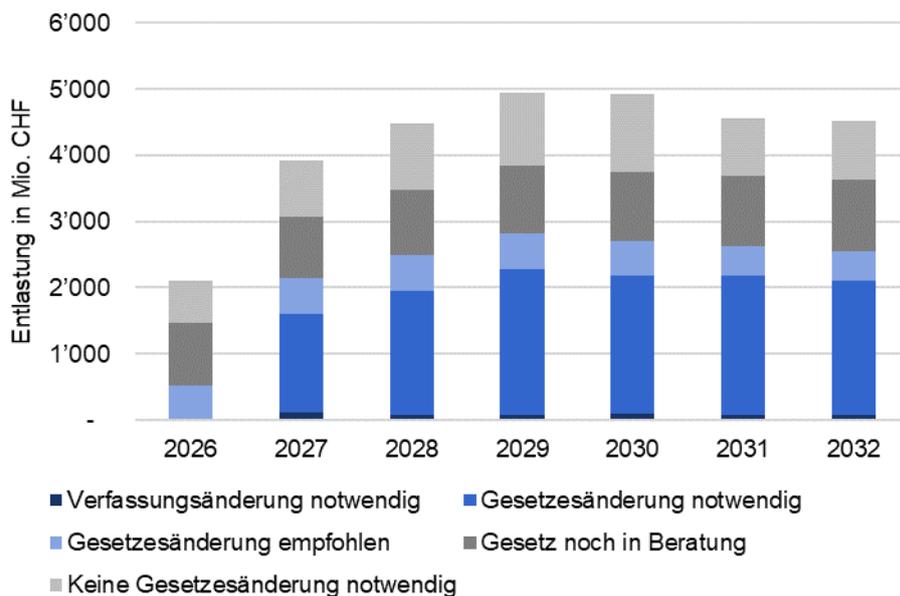


Abbildung 4: Zeitliches Profil der Entlastungswirkung

5.7 Auswirkungen auf die Kantone

Die Expertengruppe hat geprüft, wie sich die vorgeschlagenen ausgabenseitigen Massnahmen im Transferbereich auf die Kantone auswirken. Die Einschätzungen sind in der Beilage 2 für jede Massnahme im Detail dargelegt.

Nach Beurteilung der Expertengruppe haben 35 der vorgeschlagenen 66 Massnahmen keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Kantone, d.h. diese Massnahmen tangieren keine Beiträge an die Kantone. Sie entsprechen einem Entlastungsvolumen von 1,7 Milliarden (2027) bzw. 2,0 Milliarden (2030) und einem Anteil von 42 Prozent (2027) bzw. 41 Prozent (2030) des gesamten Entlastungsvolumens der von der Expertengruppe vorgeschlagenen Massnahmen (ohne Reduktion des Wachstums der Verteidigungsausgaben, aber mit Kürzungen im ungebundenen Bereich). In diese Gruppe fallen insbesondere die Entflechtung bei der AHV, die Kürzungen im Eigenbereich, die Reduktion der Einlagen in die Verkehrsinfrastrukturfonds, der Verzicht auf die Förderung des Schienengüterverkehrs, die Massnahmen im Aufgabengebiet «Beziehungen zum Ausland – internationale Zusammenarbeit» sowie die Kürzungen bei der Forschung.

Eine unmittelbare und vollständige Belastung der Kantone erfolgt lediglich bei 5 der vorgeschlagenen Massnahmen, d.h. sie betreffen einen Beitrag des Bundes an die Kantone und wirken sich eins zu eins negativ auf die Kantons Haushalte aus, weil diese keine Möglichkeiten haben, die tieferen Bundesbeiträge durch Anpassungen der jeweiligen Leistungen aufzufangen. Es sind namentlich

- die Kürzung des soziodemografischen Lastenausgleichs,
- der Verzicht auf Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen,
- der Verzicht auf polizeiliche Massnahmen des BAZG an Flughäfen,
- der Verzicht auf die Subvention der kantonalen französischsprachigen Schule in Bern sowie
- die Kürzung der Pauschalbeiträge für die Berufsbildung auf den gesetzlichen Richtwert.

Die damit verbundene Belastung der Kantone entspricht rund 270 Millionen oder 6 Prozent des Entlastungsvolumens aller von der Expertengruppe vorgeschlagenen Massnahmen für das Jahr 2030. Nach Ansicht der Expertengruppe handelt es sich um Bundesausgaben für Aufgaben in kantonaler Kompetenz, bei denen nach Ansicht der Expertengruppe in der Vergangenheit eine nicht gerechtfertigte Verlagerung auf Bundesebene erfolgt ist.

Bei den verbleibenden 26 Massnahmen erfolgt eine teilweise Belastung der Kantone, oder die Kantone verfügen über Handlungsspielraum, die wegfallenden Bundesmittel durch Anpassungen bei ihren Leistungen zu kompensieren. Am meisten ins Gewicht fällt hier der Verzicht auf die Bundesunterstützung für die familienergänzende Kinderbetreuung: Der Grossteil des Entlastungsvolumens von zwischen 800 und 900 Millionen betrifft den Verzicht auf den zusätzlichen/neuen Elternbeitrag, wie er von der WBK-N vorgeschlagen wurde.

Von Bedeutung sind in dieser Gruppe von Massnahmen auch die vorgeschlagenen Massnahmen im Migrationsbereich sowie zur Individuellen Prämienverbilligungen (IPV). Bei beiden Massnahmen verfügen die Kantone über das Instrumentarium und die Kompetenzen, auf die wegfallenden Bundesmittel mit kantonalen Massnahmen so zu reagieren, so dass Ihnen keine zusätzlichen finanziellen Lasten entstehen. Bei der IPV haben die Kantone gar das Potenzial, ihre Haushalte zu entlasten. Dasselbe gilt bei der stärkeren Nutzerfinanzierung bei den kantonalen Hochschulen und der Abgeltung des Regionalen Personenverkehrs.

Überall dort, wo die Entlastungsmassnahmen die Unterstützung von kantonalen Investitionsvorhaben oder Projekten betreffen (namentlich Investitions- und Baubeiträge, Landschaftsqualitätsbeiträge, Strassenbeiträge, Programmvereinbarungen im Umweltbereich), können auch die Kantone eine Priorisierung der Projekte/Vorhaben vornehmen. Dadurch können sie eine Lastenabwälzung abwenden, teilweise sogar eine Entlastung ihrer Haushalte erwirken.

6 Einnahmenseitige Massnahmen

6.1 Übersicht und allgemeine Würdigung

Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass die Fehlbeträge beim Bund in erster Linie durch Minderausgaben beseitigt werden sollen. Die strukturellen Defizite haben sich durch hohes Ausgabenwachstum und nicht durch abflachende Einnahmenezuwächse oder gar Einnahmerrückgänge ergeben.

Falls der politische Wille für Minderausgaben nicht genügt, um das finanzielle Gleichgewicht zu erlangen, schlägt die Expertengruppe vor, auf Steuervergünstigungen zu verzichten, die steuersystematisch nicht begründet, aus ausserfiskalischen Gründen nur schwer zu rechtfertigen sind oder von denen negative Auswirkungen auf andere Zielsetzungen der Bundespolitik wie beispielsweise die Umwelt ausgehen. Die Aufhebung von Steuervergünstigungen ist einer allgemeinen Erhöhung der Mehrwertsteuer oder der direkten Bundessteuer vorzuziehen.

Dabei schlägt die Expertengruppe mehrheitlich die folgende Priorisierung vor:

- Erstens könnte die steuerliche Begünstigung von Kapitalbezügen im Rahmen der Altersvorsorge vor den Rentenleistungen beseitigt werden. Der Kapitalbezug soll beim Bund nicht mehr begünstigt werden im Vergleich zu den Rentenleistungen. Die Beseitigung dieser Bevorzugung hat aus Sicht der Expertengruppe zwei weitere Vorteile: Zum einen stellt der Rentenbezug die Einkommen im Alter mit weniger Risiken sicher als der Kapitalbezug. Damit sinkt auch die Gefahr des späteren Bezugs von Ergänzungsleistungen. Zum anderen sinkt der Anreiz, Instrumente der Altersvorsorge rein aus Gründen der Steueroptimierung zu nutzen.
- Zweitens könnte bei der Mehrwertsteuer angesetzt werden. Insbesondere schlägt die Expertengruppe vor, die zahlreichen verzerrenden Ausnahmeregelungen bei dieser Steuer weitgehend zu beseitigen und so die Steuerbasis zu verbreitern. Mit einem einheitlichen Steuersatz, der tiefer wäre als der heutige Normalsatz, könnten so substantielle Zusatzeinnahmen erzielt und gleichzeitig die als Finanzierungsquelle immer bedeutsamere Mehrwertsteuer von Ineffizienzen befreit werden.
- In dritter Priorität schlägt die Expertengruppe vor, die Besteuerung der Grundstückgewinne im Privatbesitz auf nationaler Ebene zu prüfen. Die Einkommen werden in der Schweiz auf allen drei Staatsebenen besteuert. Eine Ausnahme davon existiert bei den Grundstückgewinnen bei Privaten, die auf Bundesebene nicht besteuert werden. Bevor bestehende Steuern erhöht werden, sollte aus Sicht einer Mehrheit der Expertengruppe hier angesetzt werden. Aus Sicht der Expertengruppe gingen von einer solchen Steuer weniger negative Nebenwirkungen auf Arbeits- oder Sparanreize aus als von einer Erhöhung bestehender Steuern. Eine Minderheit sieht eine zusätzliche Grundstückgewinnsteuer auf Ebene des Bundes in problematischer Konkurrenz zum Steuersubstrat der Kantone. Für sie bergen Verbundeinnahmen das Risiko der Überbesteuerung (vertikale Externalitäten).

6.2 Aufhebung oder Begrenzung von Steuervergünstigungen

Auf der Basis der Überprüfung schlägt die Expertengruppe für die im Mandat des Bundesrates verlangte Variante mit einnahmenseitigen Entlastungsmassnahmen bei den folgenden Steuervergünstigungen eine Aufhebung oder Begrenzung vor:

Direkte Bundessteuer

Die Expertengruppe schlägt vor, die Kapitalbezüge aus der zweiten und dritten Säule in Zukunft möglichst gleich stark zu belasten wie die Rentenzahlungen. Analog wären die Rückzahlungen von rückkauf-fähigen Kapitalversicherungen im Rahmen der Säule 3b zu behandeln, nach Abzug der Prämienzahlungen. Mit dieser Anpassung soll einerseits die Begünstigung des Kapitalbezugs gegenüber dem Rentenbezug beim Bund abgeschafft werden. Andererseits wird damit auch der Anreiz gemindert, dass Haushalte mit hohem Einkommen die zweite und dritte Säule für Steueroptimierungen nutzen. Die Expertengruppe hat verschiedene Varianten geprüft und schlägt vor, den Steuersatz für den Kapitalbezug auf

Bundesebene so festzulegen, dass (möglichst) die gleiche Steuerbelastung wie beim Rentenbezug resultiert. Die Kapitalbezüge werden dazu auf eine entsprechende Jahresrente umgerechnet und zum übrigen Einkommen addiert. Daraus ergibt sich der dem Einkommen entsprechende Steuersatz, mit dem die Kapitalbezüge besteuert werden. Die Expertengruppe hat mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) nach Lösungen gesucht, damit der Steuersatz nicht durch eine Reduktion der Einkommen im Jahr des Kapitalbezugs gesenkt werden kann. Um eine solche Steuerplanung zu verhindern, müssten bei der Satzbestimmung Tatbestände mit aperiodischem Charakter von der Einkommensberechnung ausgeklammert werden.

Die ESTV hat die finanziellen Auswirkungen dieser Änderung auf der Grundlage der DBST-Daten von 2020 geschätzt: Der Systemwechsel würde eine Erhöhung der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer um 280 Millionen pro Jahr bedeuten, was für den Bund eine Einkommenssteigerung von 220,6 Millionen und für die Kantone von 59,4 Millionen zur Folge hätte.

Die Beseitigung der Steuervergünstigung auf Bundesebene hätte zur Folge, dass die Kapitalbezüge etwas tiefer ausfallen könnten. Dafür wären höhere Rentenzahlungen später zu versteuern, so dass die Mehreinnahmen teilweise verzögert anfallen würden. Auch ist möglich, dass infolge des Wegfalls des Steuerprivilegs weniger in die zweite oder dritte Säule einbezahlt wird. In diesem Fall ergeben sich bei der Einkommenssteuer entsprechende Mehreinnahmen.

Mehrwertsteuer

Die Expertengruppe schlägt vor, die MWST weitgehend von Ausnahmen zu befreien und in Richtung eines Einheitssatzes zu gehen. Wie bereits in Ziffer 4.4.1 erläutert wurde, ist das komplizierte System der Mehrwertsteuer mit steigender Bedeutung dieser Einnahmequelle für den Bundeshaushalt eine Ursache von immer kostspieligeren Wettbewerbsverzerrungen. Der Abbau dieser Verzerrungen kann gleichzeitig die Ergiebigkeit der Mehrwertsteuer erhöhen. Beim Übergang zu einem Einheitssatz gemäss dem Modell, wie es in der Botschaft von 2008 vorgestellt wurde (ein Steuersatz, wenige Ausnahmen), könnte mit einem Steuersatz von geschätzten 6,8 Prozent der Bundeshaushalt einnahmenseitig um 1 Milliarde entlastet werden.

Mineralölsteuer

Bei den Mineralölsteuern sind verschiedene Vergünstigungen aus Sicht einer Mehrheit der Expertengruppe nicht gerechtfertigt und sollten abgeschafft beziehungsweise reduziert werden. Sie schlägt vor, die Rückerstattung für konzessionierte Transportunternehmungen rasch abzuschaffen und diese für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Berufsfischerei und Pistenfahrzeuge um den Anteil zu kürzen, mit dem die Erlöse nicht zweckgebunden für den Strassenbau verwendet werden. Diesen Anteil schätzt die Expertengruppe auf 50 bis 60 Prozent, je nachdem wie hoch die Einlage aus der Mineralölsteuer in den NAF ist. Damit liessen sich die Einnahmen des Bundes um ca. 30 Millionen erhöhen. Eine Minderheit der Expertengruppe möchte auf diese Kürzung der Rückerstattung verzichten.

Umstritten ist in der Expertengruppe die Bewertung der Befreiung der Treibstoffe für Luftfahrzeuge von der Steuer: Die Steuerbefreiung von Kerosin im internationalen Luftverkehr ist aus Sicht der volkswirtschaftlichen Effizienz und vor dem Hintergrund der klimapolitischen Ziele eigentlich nicht zu rechtfertigen. Allerdings ist die Praxis weltweit etabliert und beruht auf den Empfehlungen der ICAO, die sich wiederum aus dem Chicagoer Abkommen von 1944 ableiten. Nach dem Zweiten Weltkrieg zielte man darauf ab, die Luftfahrt wiederzubeleben, den Wiederaufbau zu beschleunigen und die Weltwirtschaft anzukurbeln. Art. 24 des Abkommens von Chicago sieht vor, dass insbesondere Treibstoff, der sich bei der Ankunft eines Flugzeugs an Bord befindet und beim Abflug noch vorhanden ist, von Zöllen oder anderen Abgaben befreit ist. Es sind die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und einem anderen Land, die die Befreiung des am Zielflughafen gelieferten Treibstoffs vorsehen. Die Schweiz hat über 150 bilaterale Abkommen mit einem solchen Artikel abgeschlossen. Für eine Abschaffung der Steuerbefreiung müssten diese Abkommen angepasst werden. Würde die Steuerbefreiung zudem einseitig abgeschafft, hätte dies zur Konsequenz, dass damit für Schweizer Luftfahrtgesellschaften auch das Gegenrecht im Ausland erlischt und die Schweizer Flughäfen einen Standortnachteil hätten. Die Mineralölsteuer gilt hingegen auf Inlandflügen.

Die Mehrheit der Expertengruppe ist der Ansicht, dass eine nationale Besteuerung auf grenzüberschreitenden Flügen im international ausgerichteten Luftverkehr wegen der wohl sehr hohen Elastizität dieses Angebots die erhoffte Wirkung auf die Umwelt nicht erzielen würde. Wettbewerbsnachteile und ein wesentlicher Ausweichverkehr auf Flughäfen im nahen Ausland wären die Folge. Entsprechend wäre auch die Entlastungswirkung dieser Massnahme nach Einschätzung der Mehrheit gering. Anders wäre es, falls ein internationaler Konsens zustande käme, diese Praxis abzuschaffen. Das zeichnet sich zurzeit nicht ab, aber es ist festzuhalten, dass der Bundesrat in Antworten auf entsprechende parlamentarische Vorstösse mehrmals die Haltung vertreten hat, dass er international abgestimmte Vorstösse zur Unterstellung der Luftfahrt ggf. unterstützen würde.

Schwerverkehrsabgabe

Die Expertengruppe schlägt vor, die Unterstellung von Motorwagen mit elektrischem Antrieb unter die Schwerverkehrsabgabe vorzuziehen. Die damit verbundenen Mehreinnahmen belaufen sich auf etwa 24 Millionen pro Jahr (Schätzung für 2030).

Zudem empfiehlt die Expertengruppe die vom Bundesrat ab 2031 geplante Abklassierung von EURO-VI-Fahrzeugen vorzuziehen. Gemäss den Schätzungen des BAV bewirkt dies vorübergehende Mehreinnahmen von rund 300 Millionen pro Jahr. Der Bundesrat kann EURO VI-Fahrzeuge durch eine Anpassung auf Verordnungsebene herabstufen. Dies muss jedoch zuvor im Rahmen eines gemeinsamen Beschlusses des Gemischten Ausschusses zum Landverkehrsabkommen (LVA) mit der EU-Kommission beschlossen werden.

Spielbankenabgabe

Die Expertengruppe empfiehlt die Befreiung der «für öffentliche Interessen verwendete Erträge» sowie die «vom Tourismus abhängigen Standortregionen» aufzuheben. Die damit verbundenen Mehrerträge sind nicht quantifiziert dürften aber geringfügig sein. Sie sind zweckgebunden für die AHV.

6.3 Einführung einer Grundstückgewinnsteuer für Private auf Bundesebene

Zusätzlich zur Beseitigung der erwähnten Steuervergünstigungen schlägt die Mehrheit der Expertengruppe vor, die Einführung einer Grundstückgewinnsteuer auf Bundesebene zu prüfen. Andere Einkommensteile werden bei juristischen und natürlichen Personen auf allen drei Staatsebenen besteuert. Eine Ausnahme sind Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken im Privatvermögen, während solche im Geschäftsvermögen auch auf Bundesebene besteuert werden. Von dieser Steuer gehen auch keine negativen Auswirkungen auf Spar- und Arbeitsanreize aus.

Grundstückgewinne sind ein Bestandteil des Einkommens und erhöhen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Ihre Besteuerung dient der horizontalen Steuergerechtigkeit, weil Grundstückgewinne privater Personen im Gegensatz zu anderen Einkommensbestandteilen auf nationaler Ebene nicht versteuert werden. Eine Grundstückgewinnsteuer erzeugt deutlich weniger Verzerrungen als die Besteuerung von Investitionen in wachstumsträchtige Unternehmen. Sie schneidet auch in Bezug auf ihre Erhebungs- und Entrichtungskosten günstig ab, weil sie auf dem Vollzug der entsprechenden Steuer auf kantonaler Ebene aufbauen kann und deshalb nur geringe Vollzugskosten nach sich zieht.

Gemäss vorläufiger Beurteilung der Eidgenössischen Steuerverwaltung und des Bundesamtes für Justiz besteht mit Art. 128 Abs.1 Bst. a BV eine ausreichende verfassungsmässige Grundlage für eine Besteuerung von Gewinnen aus der Veräusserung von Grundstücken des Privatvermögens. Der für die Einkommenssteuer von natürlichen Personen in der Verfassung statuierte Steuersatz von höchstens 11,5 Prozent ist zu berücksichtigen.

Das Steuerharmonisierungsgesetz hält die wichtigsten Bestimmungen zur Grundstückgewinnsteuer fest. Auf dieser Basis könnte eine nationale Steuer aufgebaut werden, Steuerobjekt,

Veräusserungstatbestände, Steueraufschubstatbestände und die zeitliche Bemessung stünden bereits fest. Es müsste entschieden werden, ob ein proportionaler oder progressiver Steuersatz gewählt werden soll und wie Wertsteigerungen behandelt werden, die vor dem Inkrafttreten der Gesetzesrevision entstanden sind.

Gemäss Einschätzung der Eidgenössischen Steuerverwaltung könnte ein Aufkommenspotenzial von 1 Milliarde bei dieser Steuer realistisch sein, sofern sie so ausgestaltet ist, dass die Steuerbelastung mit zunehmender Haltedauer und/oder abnehmender Höhe des Grundstückgewinns nicht allzu rasch abnimmt.

Eine Minderheit der Expertengruppe möchte auf die Prüfung einer Grundstückgewinnsteuer auf Bundesebene verzichten, weil sie diese in Konkurrenz zum Steuersubstrat der Kantone sieht und eine Überbesteuerung der Vermögenserträge befürchtet.

7 Varianten für den Bundesrat

Die Expertengruppe schlägt mandatskonform als Hauptvariante vor, den Haushalt mit ausgabenseitigen Massnahmen zu bereinigen; dies vor dem Hintergrund, dass übermässige Ausgabensteigerungen und nicht Einnahmerückgänge das strukturelle Defizit begründet haben. Zudem werden zwei alternative Varianten skizziert: Eine mit reduziertem Wachstum der Verteidigungsausgaben und eine – gemäss Auftrag des Bundesrates – bei der ein Teil der Haushaltsbereinigung über zusätzliche Einnahmen erfolgt.

7.1 Hauptvariante mit ausgabenseitigen Entlastungsmassnahmen

Aufgrund der Überprüfung der Aufgaben und Subventionen des Bundes kommt die Expertengruppe zum Schluss, dass eine ausgabenseitige Bereinigung des Bundeshaushalts möglich ist. Sie schlägt dem Bundesrat ein Paket von Entlastungsmassnahmen für den Transfer- und Eigenbereich vor. Das Paket umfasst sechs Gruppen von Massnahmen (vgl. im Detail Ziffer 5.2 und 5.3):

1. Entlastungsmassnahmen aufgrund von Effizienzüberlegungen
2. Massnahmen für klarere Aufgabenteilung Bund und Kantone
3. Ausgabenentflechtung und Dämpfung des Ausgabenwachstums bei der sozialen Wohlfahrt
4. Kürzung oder Streichung diverser Subventionen
5. Entlastungsmassnahmen im ungebundenen Bereich im Zuge der Neupriorisierung der Ausgaben
6. Massnahmen im Eigenbereich

Mit diesen Massnahmen kann eine Entlastung des Bundeshaushalts im Umfang von 3,9 Milliarden (2027) bzw. 4,9 Milliarden (2030) erzielt werden. Das von der Expertengruppe identifizierte Entlastungspotenzial ist damit höher als der Bereinigungsbedarf gemäss aktueller Finanzplanung und übersteigt auch die Mindestvorgabe gemäss Mandat des Bundesrates (3 Milliarden bis 2027 bzw. 4 Milliarden bis 2030) deutlich. Nach Ansicht der Expertengruppe bestehen somit für eine ausgabenseitige Bereinigung des Bundeshaushalts ausreichend Möglichkeiten und auch genügend Entscheidungsspielräume für Bundesrat und Parlament. Zudem sind die Ursachen für die strukturellen Defizite im aktuellen Finanzplan ausgabenseitig verursacht, weshalb für deren Bereinigung nach Ansicht der Expertengruppe auf der Ausgabenseite anzusetzen ist.

Des Weiteren ist die Expertengruppe der Ansicht, dass die Hauptvariante gemäss dem Grundsatz der Opfersymmetrie ausgestaltet und ausgewogen ist. Auch hält die Expertengruppe die damit verbundenen Auswirkungen auf die Kantone für angemessen bzw. gerechtfertigt.

7.2 Variante mit reduziertem Wachstum der Verteidigungsausgaben

Die ausgabenseitige Hauptvariante basiert auf der Annahme, dass die Verteidigungsausgaben bis 2035 gemäss den bundesrätlichen Plänen steigen zu lassen und der nötige Spielraum durch die vorgeschlagenen Sparmassnahmen zu schaffen sind.

Für die Expertengruppe ist angesichts der stark veränderten Sicherheitslage in Europa unbestritten, dass die Schweiz ihre Verteidigungsbereitschaft wieder erhöhen muss. Das damit verbundene hohe Ausgabenwachstum ist eine der Ursachen für den finanzpolitischen Bereinigungsbedarf. Angesichts der vielseitigen Herausforderungen auch in anderen Politikbereichen lohnt es sich, die Prioritätensetzung auch im Aufbau der Verteidigungsfähigkeit zu überprüfen. Deshalb schlägt die Expertengruppe auch eine alternative Variante zur oben skizzierten Hauptvariante vor, in der die Verteidigungsausgaben weniger stark steigen als bisher vom Bundesrat geplant. Damit würde das angestrebte Tempo für den Wiederaufbau der

Fähigkeiten zur Verteidigung etwas gebremst. Diese Variante würde es erlauben, in anderen Politikbereichen weniger zu sparen oder entsprechend auf Mehreinnahmen zu verzichten.

Die Expertengruppe ist sich bewusst, dass der Bundesrat auf bereits gefällte Entscheide zur Prioritätensetzung zurückkommen müsste. Eine Auseinandersetzung mit dieser Variante erlaubt indessen eine umfassende Bewertung der notwendigen Entlastungsmassnahmen: Sie ermöglicht eine ausgabenpolitische Güterabwägung im Sinne eines Nutzen-Kosten-Vergleichs, der höhere und tiefere Verteidigungsausgaben jeweils höheren und tieferen Einsparungen andernorts gegenüberstellt.

Eine Reduktion des Wachstums der Verteidigung gemäss dieser Variante verringert die Notwendigkeit von Entlastungsmassnahmen in anderen Aufgabengebieten. Die Expertengruppe empfiehlt für diesen Fall, auf die Ausgabenkürzungen im ungebundenen Bereich (Massnahmengruppe 5) zu verzichten. Diese Massnahmen sind teilweise aufgrund der Beurteilung gemäss dem Prüfraster der Expertengruppe schwieriger begründbar und werden von der Expertengruppe primär im Hinblick auf die Opfersymmetrie vorgeschlagen. Zudem wurden die bisherigen Bereinigungen (Voranschlag 2024 und 2025) bereits primär bei den ungebundenen Ausgaben vorgenommen.

7.3 Einnahmenseitige Massnahmen nicht prioritär

Angesichts des identifizierten ausgabenseitigen Entlastungspotenzials sind einnahmenseitige Massnahmen für die Expertengruppe nicht prioritär. Aufgrund des Auftrags des Bundesrates, eine Variante zu erarbeiten, die einen Teil des Bereinigungsbedarfs mit Mehreinnahmen beseitigen würde, hat die Expertengruppe sich aber auch mit möglichen steuerlichen Massnahmen auseinandergesetzt. Sie schlägt vor, zuerst Steuervergünstigungen zu beseitigen, die steuersystematisch nur schwer gerechtfertigt werden können.

Sie sieht bei der Mineralölsteuer, der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und bei der Spielbankenabgabe Potenzial zur Aufhebung von Steuervergünstigungen, verbunden mit Mehreinnahmen im mittleren zweistelligen Millionenbereich. Zudem könnten mit dem Vorziehen der Abklassierung von EURO-VI-Fahrzeugen bei der LSVA temporär zusätzliche Einnahmen von 300 Millionen pro Jahr erzielt werden.

Sie unterbreitet ferner die drei folgenden möglichen Massnahmen, wobei die ersten beiden für die Expertengruppe im Vordergrund stehen:

- Erstens die Beseitigung der steuerlichen Begünstigung von Kapitalbezügen im Rahmen der zweiten und dritten Säule. Solche sollten im gleichen Ausmass besteuert werden wie Rentenbezüge. Diese Massnahme würde beim Bund zu Mehreinnahmen von jährlich gut 200 Millionen führen.
- Zweitens sieht sie vor allem im Bereich der Mehrwertsteuer erhebliches Potenzial, durch Aufhebung von Ausnahmen und eine Vereinheitlichung der Satzstruktur Mehreinnahmen zu generieren und gleichzeitig substanzielle Effizienzverbesserungen zu erreichen. Mit einem Einheitssatz bei der MWST von 6,8 Prozent wären Zusatzeinnahmen von rund einer Milliarde möglich.
- In dritter Priorität schlägt die Mehrheit der Expertengruppe die Prüfung einer Grundstückgewinnsteuer für Private auch auf nationaler Ebene vor. Andere Einkommensteile werden auf allen drei Staatsebenen versteuert, das Gleiche gilt auch für Einkommen aus dem Verkauf von Grundstücken im Geschäftsvermögen. Bei dieser Massnahme sieht die Expertengruppe ein Einnahmepotenzial von rund einer Milliarde.

Sollte sich die Politik für einnahmenseitige Bereinigungsmassnahmen entscheiden, sind die von der Expertengruppe vorgeschlagenen Massnahmen einer allgemeinen Erhöhung der Mehrwertsteuer oder der direkten Bundessteuer vorzuziehen.

8 Quellen

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Studiengebühren an den Hochschulen in der Schweiz: Schlussbericht zuhanden des SBFI, Dezember 2019.

BUNDESRAT, *Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2025–2028*, «IZA-Strategie 2025–2028», 22. Mai 2024.

BUNDESRAT, *Langfristiges Management und Flexibilisierung der stark gebundenen Ausgaben*, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 21.4337 der FK-N vom 22.10.2021 und 23.3605 Ettlín Erich vom 1.6.2023, 1. Mai 2024.

BUNDESRAT, *Botschaft zur Staatsrechnung 2023*, 27. März 2024.

BUNDESRAT, *Wirksamkeitsbericht 2020–2025 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen*, 13. März 2024.

BUNDESRAT, *Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2025–2028*, «BFI-Botschaft 2025-2028», BBI 2024 900, 8. März 2024.

BUNDESRAT, *Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2025–2028*, «Kulturbotschaft 2025–2028», BBI 2024 753, 1. März 2024.

BUNDESRAT, *Armeebotschaft 2024*, BBI 2024 563, 14. Februar 2024.

BUNDESRAT, *Bericht zum Legislaturfinanzplan 2025-2027*, Anhang zur Botschaft über die Legislaturplanung 2023-2027 vom 24. Januar 2024.

BUNDESRAT, *Botschaft zum Gütertransportgesetz (Totalrevision des Bundesgesetzes über den Gütertransport durch Bahn- und Schifffahrtsunternehmen)*, BBI 2024 300, 10. Januar 2024.

BUNDESRAT, *Botschaft zum Voranschlag 2024 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025-2027*, 23. August 2023.

BUNDESRAT, *Steuerliche Effekte der privaten Altersvorsorge*, Bericht in Erfüllung des Postulats der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (07.3291) vom 21. Mai 2007, 16. November 2007.

EIDG. FINANZKONTROLLE, *Subventionen: Synthesebericht vergangener Prüfungen*, Bericht EFK-22537, 11. Januar 2024.

EIDG. FINANZKONTROLLE, *Subventionsprüfung der Innovations- und Projektbeiträge für die Berufsbildung*, Bericht EFK-22401, 8. Dezember 2022.

EIDG. FINANZKONTROLLE, *Prüfung der Bauinvestitionsbeiträge für Hochschulen*, Bericht EFK-21320, 14. Juli 2022.

EIDG. FINANZVERWALTUNG, *Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes*, Dezember 2023.

EIDG. FINANZVERWALTUNG, *Leitsätze und Instrumente der Ausgabenpolitik*, September 2019.

EIDG. STEUERVERWALTUNG, *Besteuerung der Grundstückgewinne*, Steuerinformationen herausgegeben von der Schweiz. Steuerkonferenz SSK, Februar 2024.

ETH-RAT, *Strategie in Bezug auf die Entwicklung der Studierendenzahlen im ETH-Bereich*, Dezember 2022.

GUBLER, Lena, Sascha A. ISMAIL & Irmi SEIDL, *Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz*, Grundlagenbericht – überarbeitete 2. Auflage, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL, WSL-Berichte, Heft 96, 2020.

Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A., & Zweimüller, J. (2024). Do family policies reduce gender inequality? Evidence from 60 years of policy experimentation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2), 110-149.

STAATSSEKRETARIAT FÜR BILDUNG, FORSCHUNG UND INNOVATION & KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN, *BFI-Finanzbericht 2024: Finanzierung der Bildung, Forschung und Innovation durch Kantone und Bund*, 8. März 2024.

STAATSSEKRETARIAT FÜR BILDUNG, FORSCHUNG UND INNOVATION, *Monitoringbericht Forschungsinvestitionen zur Erfüllung der Aufgaben der Bundesverwaltung: Übersicht über die Ressourcen 2021 – 2024*, «Monitoringbericht Ressortforschung 2022», Oktober 2023.

9 Verzeichnis der Beilagen

Folgende Dokumente sind diesem Bericht beigelegt:

Beilage	Dokumententitel
1	Prüfergebnisse Subventionen und Steuervergünstigungen
2	Detaildokumentation der vorgeschlagenen Massnahmen im Transferbereich
3	Vorschläge der Departemente für Massnahmen im Eigenbereich

Tabelle 21: Verzeichnis der Beilagen