



# Volksinitiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung»; Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung des Bundes

Stand: März 2016

## 1. Ausgangslage

- Bei einer Annahme der Volksinitiative „Für eine faire Verkehrsfinanzierung werden 1,4 bis 1,5 Milliarden umgehend für den Strassenverkehr zweckgebunden (die Wirkung der Initiative setzt am Tag nach der Abstimmung ein).
- Diese Mittel fehlen dem Bundeshaushalt und würden ihm in einem Zeitraum entzogen, in dem ohnehin schon grosse Probleme bestehen (Sparmassnahmen in Budget und Finanzplan, Stabilisierungsprogramm 2017–2019).
- Eine Kompensation durch die Erhöhung anderer Steuereinnahmen ist kurzfristig nicht realistisch.
- Deshalb ist ein möglichst rasch wirksames Sparprogramm mit Ausgabenminderungen in allen Aufgabengebieten nötig.
- Besonders deutlich spürbar werden die Ausgabenminderungen dort sein, wo die Ausgaben kurzfristig beeinflusst werden können (ungebundene Ausgaben).
- Weil das Sparpotential bei den ungebundenen Ausgaben nicht unbeschränkt ist, kann aber längerfristig auch ein Einbezug von gebundenen, also in Verfassung oder Gesetz festgeschriebenen Ausgaben nicht ausgeschlossen werden.

## 2. Annahmen und Methodik des Sparprogramms

### Ansatz des Sparprogramms

- Die Verteilung der Sparvorgaben erfolgt unter der **vereinfachenden Annahme eines linearen Sparprogramms**, welches vollständig auf den ungebundenen Ausgaben umgesetzt wird.

### Sparvorgaben

- Weil die Wirkung der Initiative am Tag nach der Volksabstimmung einsetzt, steigt die Schuld des Bundeshaushalts gegenüber der Spezialfinanzierung Strassenverkehr sofort im Ausmass der zusätzlichen Zweckbindung an. Dies würde es eigentlich erforderlich machen, ein ebenso unmittelbar wirkendes Sparprogramm in die Wege zu leiten. 2016 müssten rund 0,7 Milliarden eingespart werden, 2017 bereits 1,4 bis 1,5 Milliarden. Ein Sparprogramm in diesem Umfang ist jedoch kurzfristig kaum realisierbar.
- Realistischer ist ein Sparprogramm mit stufenweisem Aufbau der Sparvorgabe. Dieses geht davon aus, dass erste Einsparungen im Umfang von 0,5 Milliarden 2017 umgesetzt werden können und der Maximalwert der Sparvorgabe mit 1,6 Milliarden

2020 erreicht wird. Dieser gegenüber der durchschnittlichen Sparvorgabe von 1,1 Milliarden erhöhte Wert ist nötig, um die in den ersten Jahren wegen der Verzögerung der Sparmassnahmen auflaufende Schuld des Bundeshaushalts gegenüber der Spezialfinanzierung Strassenverkehr wieder abzutragen.

- Die Sparvorgabe berücksichtigt in beiden Varianten, dass bei einer Annahme der Initiative die Vorlage des Bundesrates für einen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) nicht umgesetzt würde. Damit würde auch die geplante Zweckbindung der Automobilsteuer ab 2018 entfallen. Dies hätte eine Entlastung des Bundeshaushalts von rund 400 Millionen zur Folge. Ab 2018 ist deshalb die Sparvorgabe um 400 Millionen reduziert.
- Nach 2022 verbleibt in beiden Varianten eine dauerhafte Sparvorgabe von rund 0,9 Milliarden.

<b>V1: Rasch wirksames Programm</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Sparvorgabe	723	1'460	1'052	1'048	1'029	1'000	967
Anteil der ungebundenen Ausgaben	2.9%	5.9%	4.2%	4.1%	3.9%	3.7%	3.6%
<b>V2: Verzögert wirksames Programm</b>							
Sparvorgabe		500	800	1'200	1'600	1'600	1'600
Anteil der ungebundenen Ausgaben		2,0%	3,2%	4,7%	6,1%	6,0%	5,9%

### **Aufteilung der Sparvorgaben auf die verschiedenen Aufgabengebiete**

Die Aufgaben werden wie folgt gruppiert:

- Die nachfolgenden Aufgabengebiete verfügen über einen hohen Anteil ungebundener Ausgaben und wären von den Sparmassnahmen stärker betroffen. Sie werden deshalb einzeln aufgeführt:
  - Bildung und Forschung,
  - Landwirtschaft und Ernährung
  - Landesverteidigung
  - Beziehungen zum Ausland/Internationale Zusammenarbeit
  - Verkehr
- Kleine Aufgabengebiete und solche, die nur über einen relativ geringen Anteil ungebundener Ausgaben verfügen (Soziale Wohlfahrt, Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen, Umwelt und Raumordnung, Ordnung und öffentliche Sicherheit, etc.), werden unter dem Titel „Übrige Aufgaben“ zusammengefasst.

Die Sparvorgaben werden entsprechend dem Anteil an den ungebundenen Ausgaben<sup>1</sup> nach folgendem Schlüssel auf die einzelnen Aufgabengebiete verteilt:

<b>Aufgabengebiet</b>	<b>Anteil in %</b>
<i>Bildung/Forschung</i>	25.9
<i>Landwirtschaft</i>	12.4
<i>Landesverteidigung</i>	18.8
<i>Beziehungen zum Ausland - Internationale Zusammenarbeit</i>	13.0
<i>Verkehr*)</i>	9.3
<i>Übrige Aufgaben</i>	20.6

\*) *Im Aufgabengebiet Verkehr sind die folgenden Ausgaben berücksichtigt:*

- *LSVA-Einlage in FinöV/BIF*
- *Abgeltungen an den regionalen Personenverkehr*
- *Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene*
- *Luftfahrt*

*Ausgenommen ist der Strassenbereich, da es das Ziel der Initiative ist, mehr Mittel für den Strassenbau einzusetzen.*

## **Reale Entwicklung der Ausgaben**

Die Grafiken basieren auf einer nominalen Sicht. Um den Einfluss der Teuerung darzustellen, findet sich im Kommentar jeweils eine Aussage zur realen Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2015-2022 und 2015-2019. Dabei wird von einer durchschnittlichen jährlichen Teuerung von 0,5 Prozent ausgegangen. Um die Ausgaben real halten zu können, ist unter diesen Voraussetzungen ein Wachstum der Ausgaben von ebenfalls 0,5% erforderlich. Liegt die durchschnittliche Wachstumsrate eines Aufgabengebiets unter 0,5%, nehmen die Ausgaben real ab. Umgekehrt nehmen die Ausgaben real zu, wenn das Wachstum über 0,5 Prozent liegt.

---

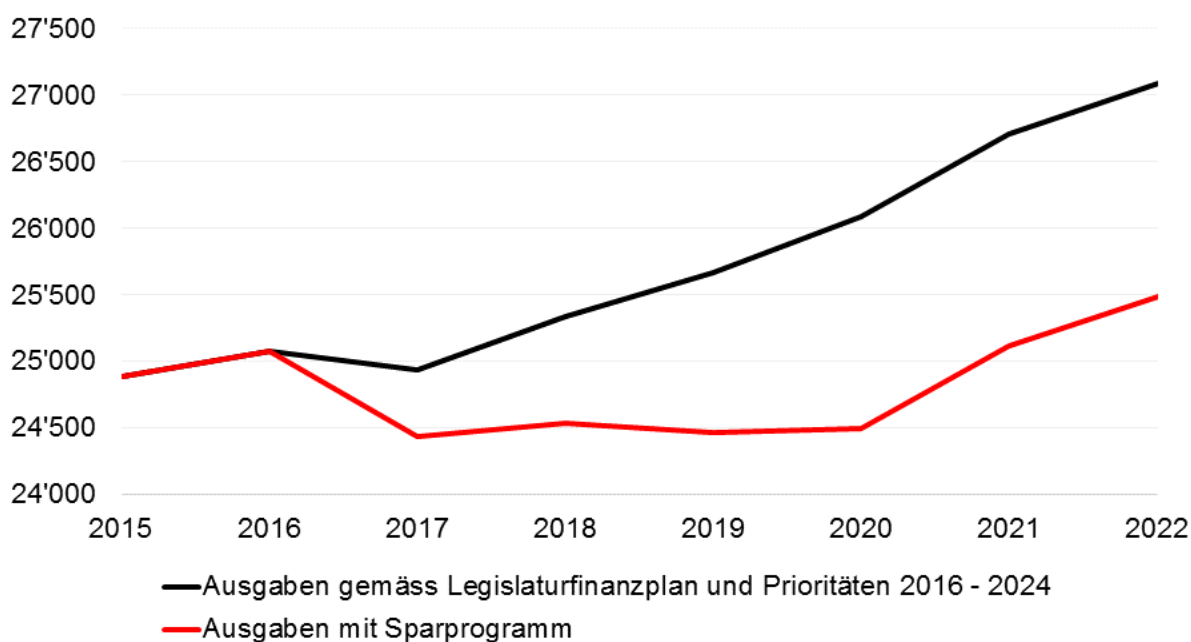
<sup>1</sup> Basis: Anteil der einzelnen Aufgaben an den ungebundenen Ausgaben in den Jahren 2018 und 2019 gemäss Legislaturfinanzplan 2017 – 2019.

### 3. Folgen für den Bundeshaushalt

Die Auswirkungen des Sparprogramms auf die ungebundenen Ausgaben des Bundes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die grössten Sparbeiträge entfielen auf die Direktzahlungen an die Landwirtschaft, den Finanzierungsbeitrag ETH, das Personal der Verteidigung, die Institutionen der Forschungsförderung und den regionalen Personenverkehr. Stark betroffen wären aber auch die Entwicklungszusammenarbeit, die LSVA-Einlage in den Bahninfrastrukturfonds, die Beiträge an die Berufsbildung, die Hochschulförderung und das Grenzwachtkorps.
- Entsprechend den Vorgaben des verzögert wirkenden Sparprogramms müssen 2020 bis 2022 1,6 Milliarden oder rund 6 Prozent der ungebundenen Ausgaben gespart werden.
- Das nominale Ausgabenniveau 2016 wird erst 2021 wieder erreicht.
- Die reale Entwicklung des Bundeshaushalts erreicht mit dem Sparprogramm zwischen 2015 und 2022 minus 0,2 Prozent, bis 2019 minus 0,9 Prozent.

**Grafik: Ausgaben Bund 2015–2022, alle Aufgabengebiete (ungebundene Ausgaben), in Mio. Fr.**

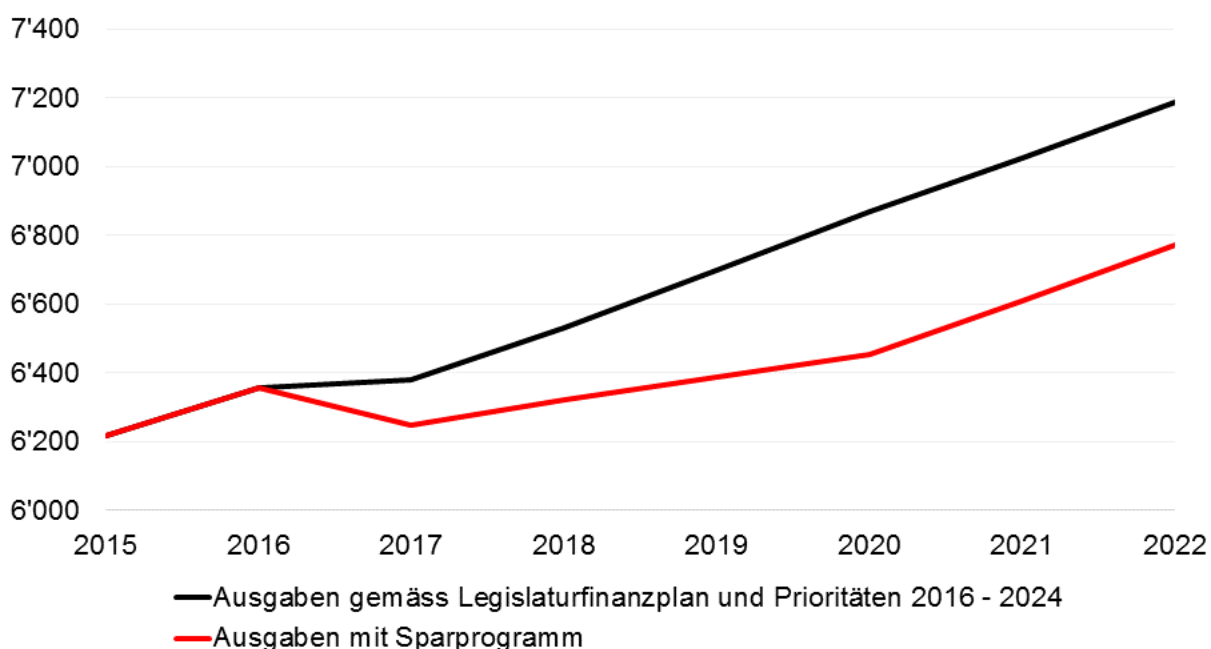


## 4. Folgen für die einzelnen Aufgabengebiete

### Bildung und Forschung

- Die Hauptlast der Einsparungen müssten die ETH, die Forschungsförderung, die Berufsbildung und die kantonalen Universitäten tragen.
- Der Sparbeitrag steigt bis 2020 auf 415 Millionen an.
- Das nominale Ausgabenniveau 2016 wird erst 2019 wieder leicht übertroffen.
- 2015 bis 2019 resultiert noch ein jährliches durchschnittliches Wachstum von real 0,2%. Danach steigt es zwar wieder an. Bis 2022 ist dennoch nur ein reales Durchschnittswachstum von 0,7% p.a. zu verzeichnen. Dies bei weiterhin steigenden Studierendenzahlen und einem sich verschärfendem Wettbewerb der Forschungsstandorte.

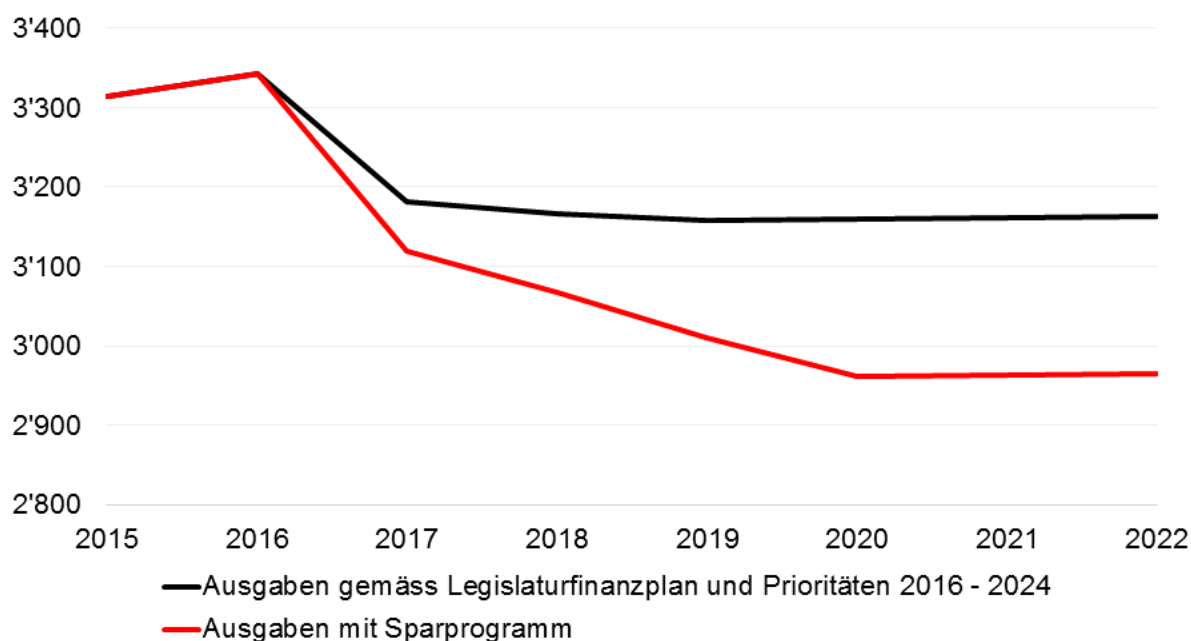
**Grafik: Ausgaben Bund 2015–2022, Aufgabengebiet Bildung und Forschung (ungebundene Ausgaben), in Mio. Fr.**



## Landwirtschaft und Ernährung

- Da die Direktzahlungen 84% der Ausgaben des Aufgabengebiets darstellen, tragen sie auch die Hauptlast der Einsparungen (2020 rund 166 Mio.).
- Der Sparbeitrag steigt bis 2020 auf 198 Millionen an.
- Das nominale Ausgabenniveau 2016 wird bis 2022 nicht mehr erreicht.
- Die reale Entwicklung des Aufgabengebiets liegt zwischen 2015 und 2022 bei jährlich minus 2,1 Prozent. In der Periode 2015–2019 ist ein Wert von minus 2,9 Prozent zu verzeichnen.

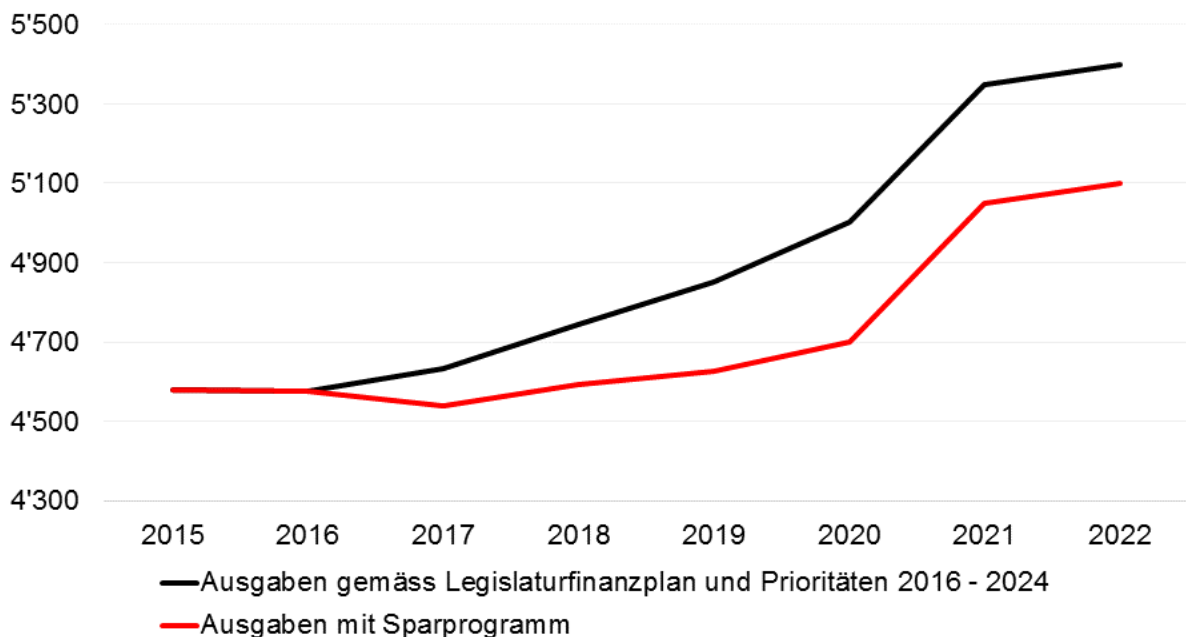
**Grafik: Ausgaben Bund 2015–2022, Aufgabengebiet Landwirtschaft und Ernährung (ungebundene Ausgaben), in Mio. Fr.**



## Landesverteidigung

- In der Landesverteidigung sind primär die Armeeausgaben enthalten, d.h. die Kredite der Verteidigung und der armasuisse Immobilien.
- Für den Zahlungsrahmen der Armee 2017-2020 hat der Bundesrat im Legislaturfinanzplan 2017–2019 und in seinen finanzpolitischen Prioritäten 2016–2024 einen Betrag von rund 18,8 Milliarden vorgesehen. Diese Summe würde durch die zusätzlichen Sparmassnahmen zur Finanzierung der Milchkuhinitiative um 700 Millionen auf gut 18 Milliarden reduziert.
- Der Sparbeitrag des Aufgabengebiets Landesverteidigung steigt bis 2020 auf 301 Millionen an.
- Das reale Wachstum des Aufgabengebiets erreicht mit dem Sparprogramm zwischen 2015 und 2022 1,1 Prozent. Bis 2019 ist eine negative Entwicklung von minus 0,2 Prozent zu verzeichnen.
- Unterstellt ist, dass die Ausgaben der Landesverteidigung 2020 um 100 Millionen und ab 2021 um weitere 300 Millionen erhöht werden, damit die Ausgaben der Armee ein Niveau von 5 Milliarden erreichen (Bundesratsbeschluss vom 11.12.2015 zu den finanzpolitischen Prioritäten 2016–2024). Dieser Beschluss wäre bei einer Annahme der Initiative in Frage gestellt.

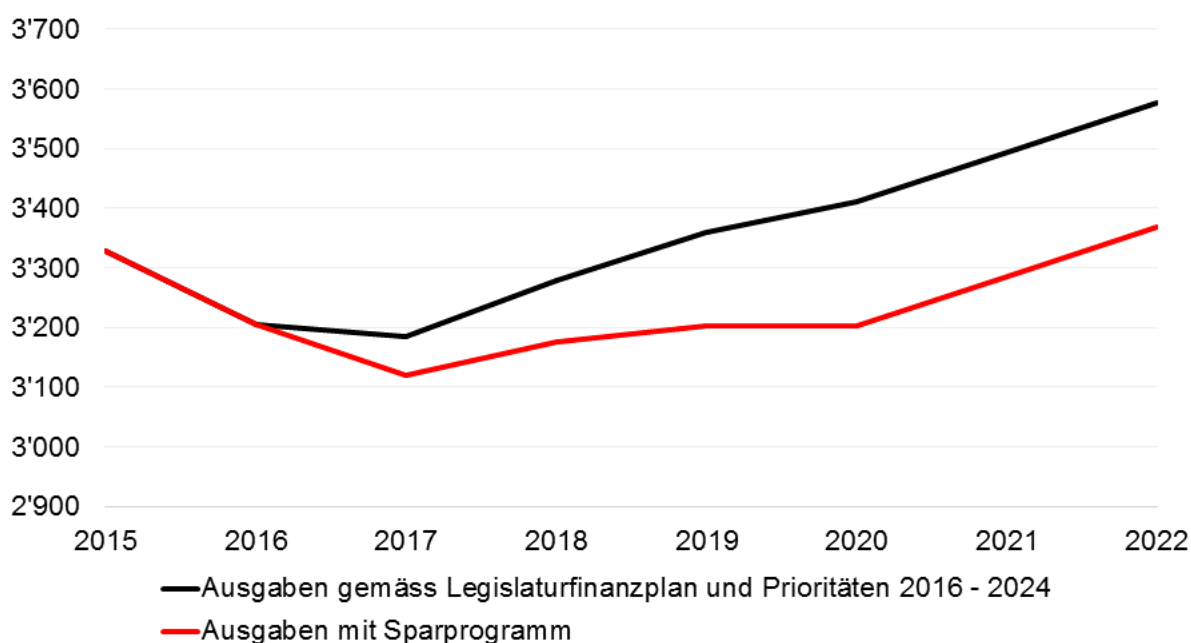
**Grafik: Ausgaben Bund 2015–2022, Aufgabengebiet Landesverteidigung (ungebundene Ausgaben), in Mio. Fr.**



## Beziehungen zum Ausland

- Einsparungen müssten entsprechend ihrem Anteil an den Ausgaben vor allem bei der Entwicklungszusammenarbeit und bei der Unterstützung humanitärer Aktionen vorgenommen werden.
- Der Sparbeitrag steigt bis 2020 auf 208 Millionen an.
- Das nominale Ausgabenniveau 2016 wird erst 2021 wieder übertroffen.
- Die reale Entwicklung des Aufgabengebiets erreicht mit dem Sparprogramm zwischen 2015 und 2022 minus 0,3 Prozent. Bis 2019 liegt dieser Wert bei minus 1,5 Prozent.
- Basierend auf den Annahmen und Schätzungen für den Legislaturfinanzplan hätten die Einsparungen zur Folge, dass die APD-Quote der Schweiz (d.h. der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen) im Jahr 2020 um 0,03 Prozent sinken würde (von 0,48 auf 0,45%).

**Grafik: Ausgaben Bund 2015–2022, Aufgabengebiet Beziehungen zum Ausland (ungebundene Ausgaben), in Mio. Fr.**

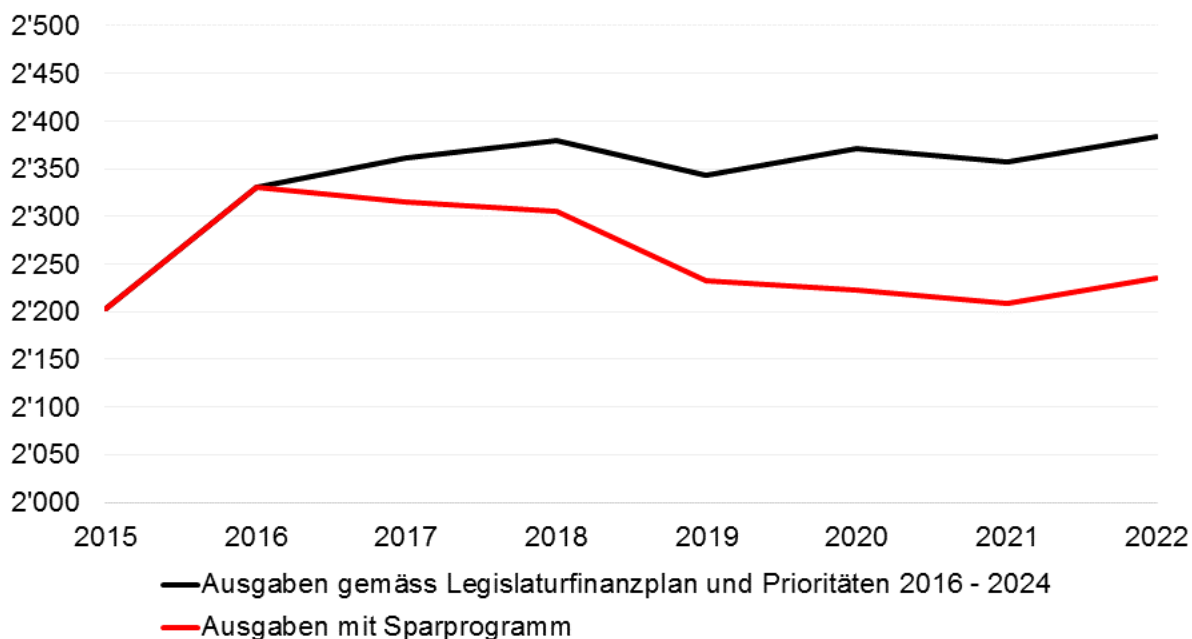




## Verkehr

- Die Hauptlast der Einsparungen müssten der regionale Personenverkehr und die aus der LSVA gespiesene Einlage in den Bahninfrastrukturfonds tragen.
- Der Sparbeitrag steigt bis 2020 auf 148 Millionen an.
- Das nominale Ausgabenniveau 2016 wird bis 2022 nicht mehr erreicht.
- Die reale Entwicklung des Aufgabengebiets erreicht mit dem Sparprogramm zwischen 2015 und 2022 minus 0,3 Prozent. Mit minus 0,2 Prozent ebenfalls leicht negativ ist der Wert bis 2019.

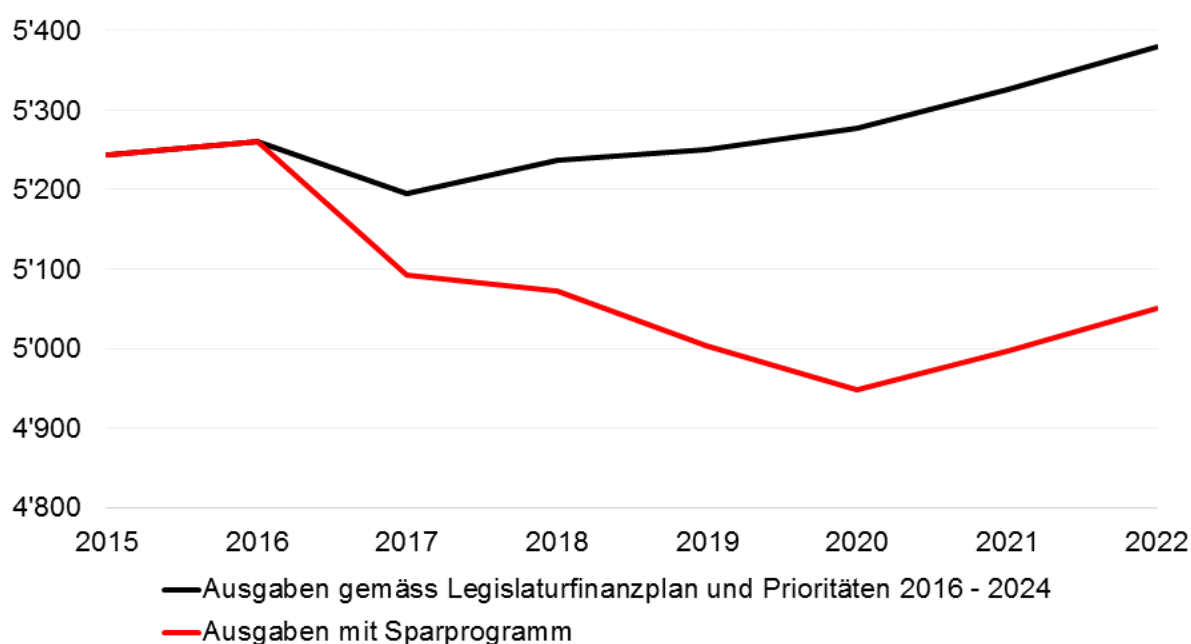
**Grafik: Ausgaben Bund 2015–2022, Aufgabengebiet Verkehr (ungebundene Ausgaben), in Mio. Fr.**



## Übrige Aufgaben

- Die Hauptlast der Einsparungen müssten das Personal und verschiedenste Sachausgaben tragen. Betroffen wären aber auch die Subventionen in den Bereichen Kultur, Gesundheit, Familien- und Jugendpolitik, Umwelt- und Naturschutz, Regionalpolitik, Standort- und Tourismusförderung, Wald und Energiepolitik.
- Der Sparbeitrag steigt bis 2020 auf 329 Millionen an.
- Das nominale Ausgabenniveau 2016 wird bis 2022 nicht mehr erreicht.
- Das reale Wachstum des Aufgabengebiets erreicht mit dem Sparprogramm zwischen 2015 und 2022 minus 1 Prozent. Bis 2019 ist ein Wert von minus 1,7 Prozent zu verzeichnen.

**Grafik: Ausgaben Bund 2015–2022, übrige Aufgaben (ungebundene Ausgaben soziale Wohlfahrt, Finanzen, institutionelle Voraussetzungen, Umwelt und Raumordnung, Wirtschaft, etc.), in Mio. Fr.**



## Kumulative Wirkung verschiedener Sparmassnahmen

Wie unter Ziffer 3 erwähnt, kann ein Sparprogramm als Folge der Initiative zu Kürzungen der ungebundenen Ausgaben von durchschnittlich bis zu 6 Prozent führen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in den letzten zwei Jahren bereits erhebliche Kürzungen der noch im Finanzplan 2016 – 2018 geplanten Ausgaben vorgenommen werden mussten. Diese erreichen ebenfalls bis zu 6 Prozent. Kumuliert ergibt dies im Durchschnitt bis zu 12 Prozent.

Nachfolgend werden anhand konkreter Beispiele die Auswirkungen der sich überlagernden Sparprogramme aufgezeigt:

Mio. CHF im Jahr 2018	<b>Armee</b>	<b>%</b>	<b>Bildung, Forschung</b>	<b>%</b>	<b>Neue Regionalpolitik</b>	<b>%</b>	<b>Revitalisierung Gewässer</b>	<b>%</b>
Ausgaben Finanzplan 2016 - 2018	4'817.5		6'778.8		28.3		43.6	
Kürzung Finanzplan	-134.2	-2.8	-222.6	-3.3	-0.4	-1.4	-1.8	-4.1
Ausgaben Finanzplan 2017 - 2019	4'683.3		6'556.2		27.9		41.8	
Kürzung Stabilisierungsprogramm	-80.9	-1.7	-188.6	-2.9	-1.9	-6.8	-1.8	-4.3
Total Ausgaben nach Stabilisierungsprogramm	4'602.4		6'367.6		26.0		40.0	
Sparprogramm Initiative (6%)	-276.1	-6.0	-382.1	-6.0	-1.6	-6.0	-2.4	-6.0
Total Ausgaben inkl. Sparprogramm Initiative	4'326.3		5'985.5		24.4		37.6	
<b>Rückgang gegenüber Finanzplan 2016-2018</b>	<b>-491.2</b>	<b>-10.2</b>	<b>-793.3</b>	<b>-11.7</b>	<b>-3.9</b>	<b>-13.6</b>	<b>-6.0</b>	<b>-13.8</b>

## 5. Fazit

Das Sparprogramm hat spürbare Auswirkungen auf die ungebundenen Ausgaben. Einzig in den Aufgabengebieten Bildung/Forschung und – mit den genannten Einschränkungen – bei der Landesverteidigung ist bis 2022 noch ein reales, gegenüber den aktuellen Planungen allerdings stark vermindertes Wachstum der Ausgaben zu verzeichnen. In allen anderen Aufgabengebieten gehen die Ausgaben real zurück. Die Ausgaben für Landwirtschaft, Verkehr und Übrige Aufgaben liegen 2022 nominal tiefer als 2016. Auch infolge anderer bereits eingeleiteter Sparmassnahmen würde die Aufgabenerfüllung in zahlreichen Aufgabengebieten in Frage gestellt.