

03.3665

### Motion Sozialdemokratische Fraktion Einnahmenprognosen des Bundes. Überprüfung

---

#### Wortlaut der Motion vom 19. Dezember 2003

Der Bundesrat wird beauftragt, die Einnahmeprognoesen im Blick auf das zweite Entlastungsprogramm 2004 des Bundes erneut überprüfen zu lassen. Insbesondere ist sie dahingehend zu überprüfen und abzuändern, dass beim Wirtschaftsaufschwung die Staatseinnahmen überproportional wachsen und damit bis 2006/7 stärker und automatisch zum Budgetausgleich beitragen werden.

#### Begründung

Die Schuldenbremse ist vom Volk angenommen worden und es besteht die Pflicht des Bundes, sie anzuwenden. Doch die Art der Anwendung ist weder vom Volk noch vom Gesetzgeber festgelegt worden. Vielmehr basiert die Anwendung hinsichtlich des Konjunkturausgleichs und des konjunkturell zulässigen Defizits aus einer komplizierten und undurchschaubaren Anwendungsformel, die bloss im Anhang zur Botschaft des Bundesrates über die Schuldenbremse einmal transparent gemacht worden ist. Die Expertendelegation des Internationalen Währungsfonds IWF, die den Länderbericht 2002/2003 über die Schweiz verfasste, hat die rigide Formel und den mangelnden konjunkturellen Spielraum in der Anwendung der Schuldenbremse kritisiert.

In der Vergangenheit hat das EFD die Bundeseinnahmen im Konjunkturaufschwung stets unterschätzt und jene im Konjunkturabschwung überschätzt. Nun stellen wir fest, dass bei der Gestaltung des zweiten Entlastungsprogramms, das erst ab 2006 greifen soll, nur eine durchschnittliche Einnahmen-Elastizität von 1,0 unterstellt wird: Das heisst, dass das EFD nur mit + 1,0 Prozent Einnahmenwachstum pro + 1,0 Prozent BIP-Wachstum rechnet. Dieser angenommene Wert für die Elastizität der Einnahmen in bezug auf das Wirtschaftswachstum mag im durchschnittlichen Konjunkturverlauf zutreffen, ist aber für den kommenden Aufschwung zu tief! Die zukünftigen Einnahmen werden also möglicherweise zu tief geschätzt, genauso wie sie in der Rezessionsphase überschätzt worden sind. Eine realistischere, höhere Einschätzung der Einnahmen im Aufschwung wird den Budgetspielraum für das nächste Sanierungsprogramm vergrössern.

Wir erinnern daran, dass die Anwendung der Schuldenbremse in der Schweiz viel rigider ist als der sogenannte Stabilitätspakt der EU-Eurostaaten, der als Maastrichter Konvergenzkriterium immerhin 3 Prozent des BIP als Defizit zulässt. (Mit den explodierenden Defiziten von 6 BIP-Prozenten der Bush-Administration in den USA wollen wir uns schon gar nicht vergleichen!) In der EU wird von namhaften Ökonomen nun das Maastricht-Kriterium sogar in Frage gestellt. In der Schweiz war das gesamte Staatsdefizit gemäss Bundesamt für Statistik (PK vom 12. Dez. 2003) bedeutend tiefer als 1 Prozent des BIP.

Diese wirtschaftspolitischen Überlegungen führen dazu, dass die Annahmen bezüglich der Anwendung der Schuldenbremse erneut überprüft werden müssen. Wir warnen davor, dass das Parlament mit Hilfe zweckpessimistischer Verwaltungs-Annahmen zu einem Sanierungsprogramm genötigt wird, das dereinst, in den Jahren 2006/2007, als überdreht erscheint.

## Stellungnahme des Bundesrates

Die Einnahmenschätzungen des Bundes werden in regelmässigen Abständen evaluiert. Im Rahmen der Erarbeitung des Legislaturfinanzplans 2005-2007 und des Entlastungsprogramms 2004 wurden die Einnahmenschätzungen durch das Eidgenössische Finanzdepartement zu Beginn dieses Jahres erneut geprüft. Eine detaillierte Darstellung der Einnahmenschätzungen und der zugrundeliegenden volkswirtschaftlichen Eckwerte findet sich im Bericht zum Legislaturfinanzplan 2005-2007.

Ein Blick auf die Einnahmenschätzungen (vgl. nachfolgende Tabelle) zeigt, dass die Gesamteinnahmen mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 4,1 Prozent (2003-2007) respektive 4,9 Prozent (2004-2007) deutlich stärker zunehmen als das nominelle Bruttoinlandsprodukt im gleichen Zeitraum (2003-2007: 2,9%; 2004-2007: 3,1 Prozent).

Allerdings muss beachtet werden, dass die Einnahmenentwicklung nicht nur den unterstellten konjunkturellen Aufschwung widerspiegelt, sondern auch diskretionäre Massnahmen beinhaltet. Dies sind zum Beispiel Steuererhöhungen (0,8 Mehrwertsteuerprozent für die Invalidenversicherung ab 2005, Erhöhung der Tabaksteuer, Erhöhung der Schwerverkehrsabgabe); aber auch Steuersenkungen (Steuerpaket 2001), sowie andere Massnahmen (Erhöhung der SNB Gewinnausschüttung im Jahr 2004, Effizienzsteigerungen bei der Steuererhebung usw.). Werden die Einnahmen um diese Sonderfaktoren bereinigt, verbleibt ein durchschnittliches Wachstum der Gesamteinnahmen von 3,3 Prozent (2003-2007) respektive 4,0 Prozent (2004-2007). Das Wachstum der bereinigten Gesamteinnahmen liegt somit im Zeitraum 2003-2007 um 0,4 Prozentpunkte und 2004-2007 sogar um 0,9 Prozentpunkte höher als das Wirtschaftswachstum gemessen am nominellen Bruttoinlandsprodukt. Entsprechend ergibt dies mit 1,2 (2003-2007) respektive 1,3 (2004-2007) eine Elastizität grösser eins. Mit anderen Worten ausgedrückt, steigt das nominelle Bruttoinlandsprodukt um ein Prozent, erhöhen sich die Gesamteinnahmen um 1,2 Prozent (2003-2007) respektive 1,3 Prozent (2004-2007).

Stand Februar 2004	R	VA				ØΔ 03-07	ØΔ 04-07
	2003*	2004	LFP 05	LFP 06	LFP 07		
<b>Einnahmenschätzungen, in Mio</b>							
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>47'161</b>	<b>47'944</b>	<b>51'562</b>	<b>53'126</b>	<b>55'316</b>	<b>4.1</b>	<b>4.9</b>
Veränderung in %		1.7	7.5	3.0	4.1		
Fiskaleinnahmen	43'281	44'519	48'191	49'643	51'586	4.5	5.0
Veränderung in %		2.9	8.2	3.0	3.9		
Nichtfiskalische Einnahmen	3'880	3'425	3'371	3'483	3'730	-1.0	2.9
Veränderung in %		-11.5	-1.6	3.3	7.1		

<b>Sonderfaktoren, in Mio</b>							
Gesamteinnahmen	1'105	1'279	3'431	3'261	2'831		
Fiskaleinnahmen	94	270	2'648	2'478	1'898		
Nichtfiskalische Einnahmen	1'011	1'009	783	783	933		
<b>Einnahmenschätzungen korrigiert um Sonderfaktoren, in Mio</b>							
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>46'048</b>	<b>46'665</b>	<b>48'131</b>	<b>49'865</b>	<b>52'485</b>	<b>3.3</b>	<b>4.0</b>
<i>Veränderung in %</i>		1.3	3.1	3.6	5.3		
Fiskaleinnahmen	43'187	44'249	45'543	47'165	49'688	3.6	3.9
<i>Veränderung in %</i>		2.5	2.9	3.6	5.3		
Nichtfiskalische Einnahmen	2'860	2'416	2'588	2'700	2'797	-0.6	5.0
<i>Veränderung in %</i>		-15.5	7.1	4.3	3.6		
<b>Wachstum nom. BIP, in %</b>	<b>0.5</b>	<b>2.1</b>	<b>2.8</b>	<b>3.3</b>	<b>3.3</b>	<b>2.9</b>	<b>3.1</b>
<b>Elastizitäten</b>							
<b>Gesamteinnahmen</b>		<b>0.6</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>	<b>1.6</b>	<b>1.2</b>	<b>1.3</b>
Fiskaleinnahmen		1.2	1.0	1.1	1.6	1.2	1.3
Nichtfiskalische Einnahmen		-7.4	2.5	1.3	1.1	-0.2	1.6

\* Vorläufige Werte: Stand 02.02.2004

Die Forderung der Motionärin, dass die Einnahmen in einer Aufschwungsphase überproportional wachsen sollten, ist somit erfüllt. Ein Spielraum für eine Anpassung der Einnahmenschätzungen nach oben ist zur Zeit nicht gegeben.

Damit der Korrekturbedarf gemessen an den Vorgaben der Schuldenbremse von rund 2,5 Milliarden im Jahr 2007 durch das Einnahmenwachstum beseitigt würde, müssten die bereinigten Gesamteinnahmen um 4,5 (2003-2007) respektive 5,6 Prozent (2004-2007) wachsen. Dies entspricht einer Elastizität von 1,6 (2003-2007) respektive 1,8 (2004-2007). Mit anderen Worten würde angenommen, dass die Staatseinnahmen in den Jahren 2004 bis 2007 nahezu doppelt so stark zulegen wie das Wirtschaftswachstum.

Zur allgemeinen Kritik der Motionärin an der Schuldenbremse hält der Bundesrat fest:

1. *Dokumentation der Schuldenbremse*: Die Funktionsweise der Schuldenbremse wurde in der Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000 und dem Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse vom 10. Januar 2001 detailliert dargelegt. Seit dem Einführen der Schuldenbremse mit dem Budget 2003 wird in einem gesonderten Kapitel der Botschaft zum jeweiligen Voranschlag die Berechnungen gemäss Schuldenbremse dokumentiert.

2. *Konjunkturgerechtigkeit der Schuldenbremse*: Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 wurde die konjunkturgerechte Umsetzung der Schuldenbremse überprüft und drei Änderungen vorgenommen. Das bei der Einführung der Schuldenbremse wider Erwarten vorliegende strukturelle Defizit wird aufgrund der schlechten Wirtschaftslage nicht auf einen Schritt abgebaut, sondern es wird eine befristete, degressive Erhöhung der höchstzulässigen Ausgaben zugelassen (Abbaupfad: 2004: 3 Milliarden, 2005: 2 Milliarden, 2006: 1 Milliarde). Darüber hinaus prüfte die Eidg. Finanzverwaltung alternative Methoden für die Berechnung des Konjunkturfaktors. Unter den evaluierten Verfahren fiel die Wahl auf eine modifizierte Version des Hodrick-Prescott Filters. Durch die Modifikationen wurde die Sensitivität des Konjunkturfaktors verdoppelt. Ferner wurde die Grundlage für die Berechnung des Ausgleichskontos dahingehend geändert, dass neu

auch Gutschriften aufgrund von Kreditresten zulässig sind. Eine umfassende Dokumentation der Änderungen findet sich in der Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt vom 2. Juli 2003.

*3. Länderbericht des Internationalen Währungsfonds:* Im Länderbericht Schweiz empfahlen die Vertreter des Internationalen Währungsfonds eine konjunkturgerechte Umsetzung der Schuldenbremse. Dies wurde mit dem Abbaupfad und der Erhöhung der Sensibilität des Konjunkturfaktors im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 vollzogen. Der internationale Währungsfonds hat dies anerkannt. Er wies im übrigen darauf hin, dass es aus Glaubwürdigkeitsgründen sehr wichtig sei, dass der anvisierte Abbau des strukturellen Defizits verbindlich festgelegt werde. Dies geschah mit der degressiven Ausgestaltung des Abbaupfades.

*4. Vergleich mit den Maastrichter Konvergenzkriterien:* Die Schuldenbremse kann im allgemeinen nicht rigider als die Maastrichter Kriterien bezeichnet werden. Als erstes ist zu vermerken, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt die Länder im Grundsatz auf ausgeglichene Haushalte verpflichtet. Die Maastrichter Kriterien stellen Höchstgrenzen (3% Defizit im Verhältnis zum BIP bzw. 60% Schulden im Verhältnis zum BIP) dar, welche auf die konjunkturelle Lage keine Rücksicht nehmen. Im Gegenteil: Bei gleichbleibendem Defizit beziehungsweise Schuldenstand «verengen» sich die Kriterien in einer Rezessionsphase allein deshalb, weil das nominelle Bruttoinlandsprodukt sinkt. Im Extremfall fordert das Defizitkriterium eine prozyklische Fiskalpolitik. Befindet sich eine Volkswirtschaft zu Beginn einer Rezession bereits in der Nähe der 3 Prozent-Grenze (Defizitquote), bewirkt allein das rückläufige Bruttoinlandsprodukt ein Überschreiten des Kriteriums. Konjunkturbedingte Defizite können nicht zugelassen werden und strukturelle müssen unter Umständen abgebaut werden. Umgekehrt wird es in einer Aufschwungsphase, auch bei gleichbleibendem Defizit oder Schuldenstand, einfacher die Kriterien einzuhalten, da das nominelle Bruttoinlandsprodukt steigt. Diese mangelnde Konjunkturgerechtigkeit beziehungsweise die gegebenenfalls prozyklische Wirkung ist es, welche namhafte Ökonomen beanstanden. Die Schuldenbremse unterliegt dieser Kritik hingegen nicht. In Abschwungsphasen werden konjunkturelle Defizite zugelassen, während in Aufschwungsphasen Überschüsse erforderlich sind.

*5. Internationaler Vergleich der Defizitquoten:* Die erwähnte gesamthafte Defizitquote gemäss dem Bundesamt für Statistik ist vergangenheitsbezogen. Das BFS weist Defizitquoten bis und mit dem Jahr 2001 aus, welche jedoch nur vorläufig sind. Nach den Berechnungen der Finanzstatistik liegt das Defizit des öffentlichen Sektors (Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen) im Jahr 2004 bei mehr als 2,5 Prozent und somit nicht weit entfernt vom Maastrichter Kriterium. Im Vergleich zu anderen kleinen, offenen Volkswirtschaften Europas weist die Schweiz ein deutlich höheres Defizit aus.

## **Antrag des Bundesrates**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.