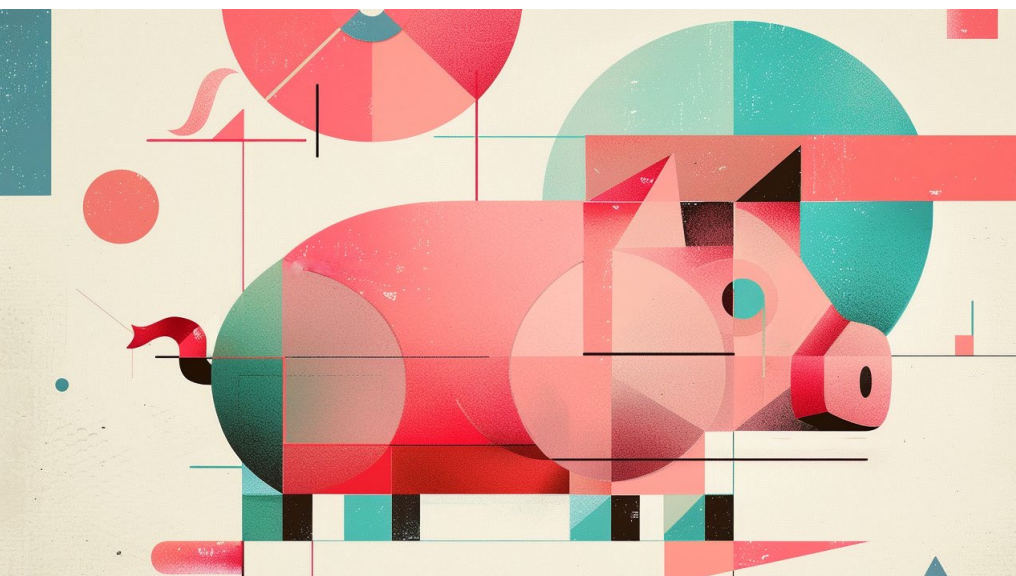


2024

sommerserie bundesfinanzen

# Das Milliarden-Sparpotenzial im Bundesbudget

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| Warum sparen, wenn wir uns doch verschulden können?    | 2  |
| Überzuckerter Finanzausgleich                          | 4  |
| Wenn der Steuerzahler für die Marketingkosten aufkommt | 7  |
| Diese Staatsausgaben gefährden Ihre Gesundheit         | 10 |
| Subventionierte Landwirtschaft                         | 13 |
| Der Regionalverkehr den Regionen                       | 17 |
| Problematische Steuervergünstigungen                   | 21 |
| Agglomerationsprogramme auf ewig?                      | 24 |
| Ewiger Anschub für die Kitas                           | 30 |
| Staatsausgaben: Über die verborgenen Kosten sprechen   | 34 |



# Warum sparen, wenn wir uns doch verschulden können?

---

Jürg Müller, Christoph Eisenring

---

Diese Frage stellen sich derzeit viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier in der Schweiz. Der Bundeshaushalt rutscht in die roten Zahlen, es braucht Massnahmen, und statt schmerzhaft Sparprogramme aufzusetzen, würde so mancher gerne einfach etwas mehr Schulden machen. Doch das ist keine gute Idee, denn wie schon der amerikanische Ökonom Milton Friedman wusste: Vor Schulden kann man eine Zeitlang davonlaufen – eingeholt wird man doch.

In der Schweiz hat diese Weisheit den Souverän sogar dazu inspiriert, die Verfassung anzupassen. 85 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer haben im Jahr 2001 ja gesagt zu einer Schuldenbremse. Seitdem hat sich die Schuldenentwicklung hierzulande stabilisiert. Das hat dazu geführt, dass die Schweiz Reserven hat, in Krisen zu reagieren – so etwa in der Pandemie. Geordnete Staatsfinanzen erhöhen somit die Resilienz, wie man neu-deutsch sagt.

## Sich nicht vor dem Sparen drücken

Die Schuldenbremse wirkt aber auch als «Aufgabenbremse». Den Politikerinnen und Politikern mangelt es nicht an Ideen, in welchen Bereichen der Staat tätig sein sollte,

wo es noch vermeintliche Lücken in der Versorgung gibt. Einem ungebremsten Wachstum des Staates schiebt die Schuldenbremse einen Riegel. Und damit zwingt sie eben auch, in Zeiten knapper werdender Ressourcen, Sparpotenzial zu heben.

Gerade diese Funktion der Schuldenbremse ist derzeit wichtig. Mit dem Überfall Russlands auf die Ukraine wird eine klassische Funktion des Staates wieder wichtiger: die Verteidigung gegen aussen. Dieses öffentliche Gut ist in Europa nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in Vergessenheit geraten. Doch statt überflüssige Ausgaben zu kürzen, um dieses öffentliche Gut wieder bereitzustellen, möchten viele Politikerinnen und Politiker lieber die Schuldenbremse umgehen – in Deutschland wurde etwa kurzerhand ein «Sondervermögen» für Verteidigungsausgaben gebildet.

Solche Trickereien sind in der Schweiz (bisher) nicht salonfähig. Will man etwa die Ausgaben fürs Militär erhöhen, muss man entweder anderswo sparen – oder die Einnahmen erhöhen, damit der Staatshaushalt im Gleichgewicht bleibt. Was sollte man nun idealerweise machen?

Die Forschung des Ökonomen Alberto Alesina gibt uns eine Antwort auf diese Frage. Erfolgreiche Stabilisierungen unterscheiden sich von nicht erfolgreichen dadurch, **dass erstere vor allem die Ausgaben kürzen**. Und hier setzt man den Rotstift laut Alesina mit Vorteil bei der öffentlichen Beschäftigung und den Transferleistungen an. Kürzungen bei den staatlichen Investitionen oder Steuererhöhungen sind dagegen wenig ratsam.

## Wo überall gespart werden könnte

Wenn man den Haushalt sanieren will, ist Sparen also eine Tugend – auch beim Staat. In der Sommerserie von Avenir Suisse zeigen unsere Forscher, wo man im Bundesbudget von 86 Milliarden Franken überall sparen könnte. Dabei fördern sie einige Überraschungen zutage. Wussten Sie etwa, dass der Bund mit Hunderten Millionen Franken den Agglomerationsverkehr subventioniert, dessen Nutzen aber vor allem bei den Kantonen anfällt?

Dass zudem nichts so dauerhaft ist wie ein Provisorium, wusste schon der amerikanische Schriftsteller Henry Miller. Das gilt auch bei «temporären» Staatsausgaben. Gerade sogenannte Anschubfinanzierungen, die nie aufhören wollen, bieten sich zum Sparen an.

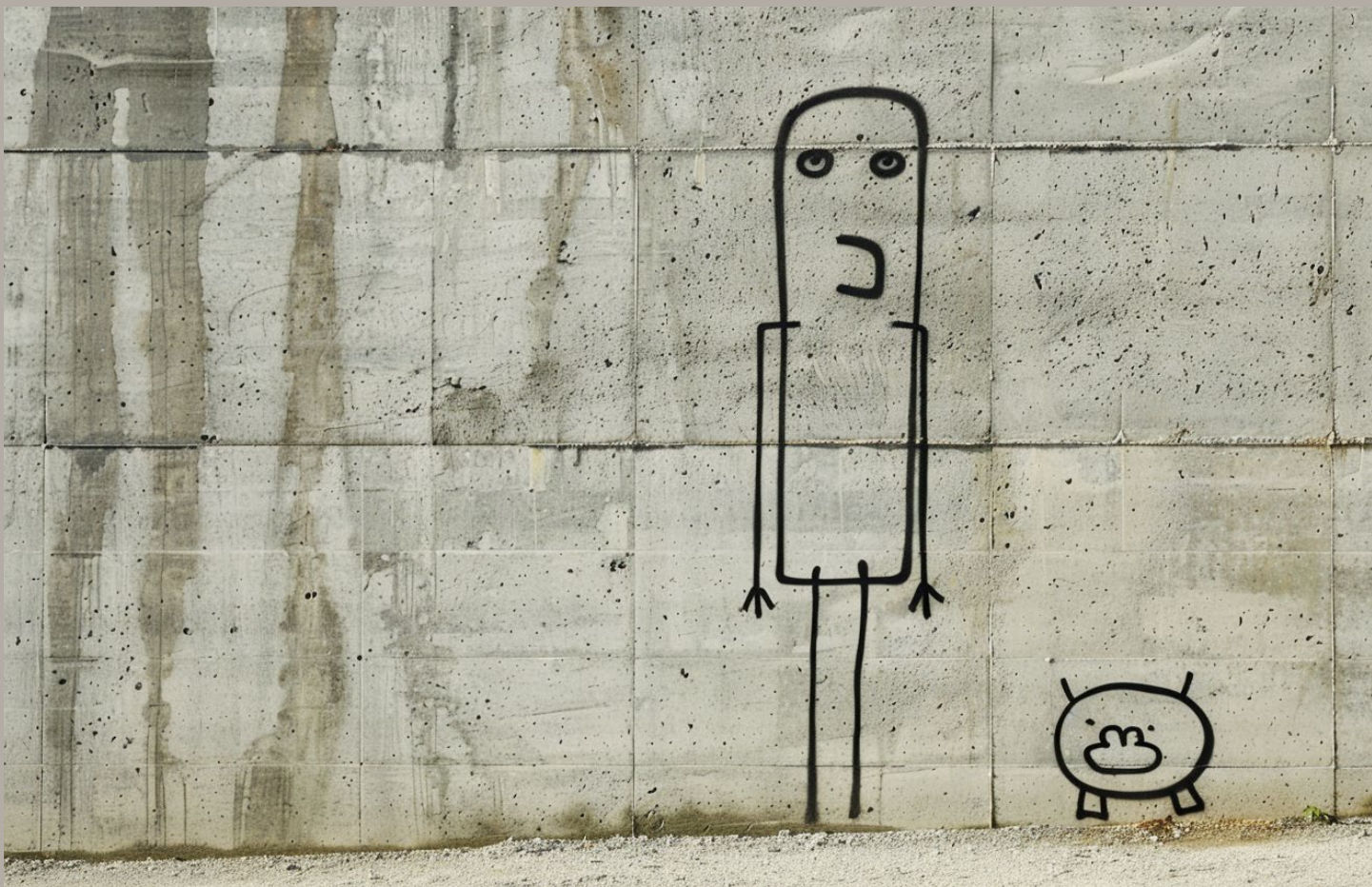
Kurz: Unsere Forscher identifizieren beim Bund ein Milliarden-Sparpotenzial. Den ers-

ten Teil unserer neunteiligen Serie beginnen wir mit dem Finanzausgleich zwischen den Kantonen. Dessen Reformen, so wird deutlich, waren nur möglich, weil man fortwährend teure Zückerchen verteilte. Ein angespannter Staatshaushalt ist ein guter Zeitpunkt für eine Entwöhnung.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre. 🐷

Sämtliche Bilder zeigen das Thema Sparschwein in einer hypothetischen Umsetzung von Schweizer Kunstschaffenden. Sie (die Bilder) wurden mithilfe künstlicher Intelligenz erstellt.

Erkennen Sie den Stil der Künstlerinnen und Künstler wieder? Die Auflösung befindet sich auf der letzten Seite.





# Überzuckerter Finanzausgleich

Die Kantone als Hüter des  
Föderalismus sollten  
ungesunden Abhängigkeiten  
widerstehen.

---

Patrick Leisibach

---

Man kennt es aus Rentenreformen: Um Mehrheiten für die naturgemäss eher bitteren Vorlagen zu zimmern, werden diese mit Ausgleichsmassnahmen versüsst (z. B. grosszügige Rentenzuschläge oder Übergangsregelungen). Für die einen sind solche Zückerchen der politische Preis für die Reformakzeptanz in der Bevölkerung. Andere wiederum sehen darin eine Politik, die sich von der lästigen Pflicht befreit, die Bevölkerung von der Reformnotwendigkeit zu überzeugen.

Reformen werden indes heute nicht mehr nur mit Blick auf die Stimmbürger versüsst. Auch das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ist von Besitzstandswahrung und «Zückerchenpolitik» geprägt. Exemplarisch zeigt sich das in der Debatte um den nationalen Finanzausgleich, wie folgendes ungesunde Schauspiel in drei Akten offenbart:

## 1. Akt: Neuer Finanzausgleich 2008

Als die Politik anfangs der 2000er Jahre die komplizierten und intransparenten finanziellen Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen grundlegend reformierte, plagte diverse Kantonsvertreter vor allem eine Sorge: Steht mein Kanton im neuen Finanzausgleich (NFA) finanziell schlechter da als im alten

System? Im Sinne der Mehrheitsfindung wurden die neu geschaffenen Ausgleichsgefässe deshalb um einen befristeten «Härteausgleich» ergänzt. Dieser stellt über eine ganze Generation hinweg bis 2034 sicher, dass kein Kanton beim Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich finanzielle Einbussen erleidet. So erhalten im Jahr 2024 – anderthalb Jahrzehnte nach Inkrafttreten der Reform – weiterhin sechs Kantone Ausgleichszahlungen in insgesamt dreistelliger Millionenhöhe.

## 2. Akt: Finanzausgleichsreform 2020

Über die Zeit wurde die mit dem NFA ursprünglich angestrebte finanzielle Mindestausstattung für die finanzschwachen Kantone immer deutlicher übertroffen. Aufgrund von Schwachstellen in der Berechnungsmethodik stieg die Umverteilungssumme laufend, obwohl dazu gar keine Notwendigkeit bestand. Weil die grosse Mehrheit der Kantone zu den Transferempfängern zählt, haben Reformen jedoch einen schweren Stand. Als man sich 2019 auf einige grundlegende Justierungen am NFA einigen konnte, war dies deshalb nur mit allerhand Kompensationsgeschäften möglich.

Den ressourcenschwächsten Kantonen wird neu eine Mindestausstattung an finanziellen Mitteln von 86,5 % des schweizerischen Durchschnitts garantiert (ursprünglich beabsichtigt waren 85 %). Was der Bund im Rahmen der Reform eingespart hätte, wurde zudem aus «staatspolitischen Überlegungen» direkt in die Kantone umgeleitet: Einerseits in eine Dotationserhöhung des Lastenausgleichs und andererseits in temporäre Abfederungsmassnahmen zugunsten der ressourcenschwachen Kantone.

## 3. Akt: AHV-Steuervorlage (Staf) 2020

Auf internationalen Druck hat die Schweiz in einer Volksabstimmung 2019 die Steuerprivilegien für sogenannte Statusgesellschaften abgeschafft. Dies wirkt sich auch auf die Berücksichtigung der Unternehmensgewinne im Finanzausgleich aus. Im Rahmen der Reform setzten die Kantone nicht nur eine Erhöhung



des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 auf 21,2 Prozent durch. Die allenfalls möglichen negativen Auswirkungen auf den Finanzausgleich werden vom Bund während sieben Jahren finanziell mittels «Ergänzungsbeiträgen» abgedeckt. Das Ziel: Die ressourcenschwächsten Kantone sollen nicht weniger Geld erhalten als vor der Reform. Das widerspricht allerdings der NFA-Logik, eine relative Mindestausstattung zu gewährleisten. Ändern sich die steuerlichen Rahmenbedingungen und dadurch die kantonale Gewinnsteuerbasis, ist es nur folgerichtig, wenn sich dies ebenso in veränderten NFA-Zahlungen spiegelt.

### **Ungesunde Abhängigkeiten**

Diese Politik der Besitzstandswahrung und Zückerchen ist mitverantwortlich dafür, dass im Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen heute Gelder im Umfang von total 5,9 Mrd. Franken umverteilt werden (davon finanziert der Bund 4 Mrd. Franken). Im Jahr 2008 waren es noch deren 4,1 Mrd. Franken (2,7 Mrd. Franken). Darüber hinaus haben die Kantone den Finanzausgleich (zumindest vorübergehend) wieder in einen intransparenten Flickenteppich unterschiedlichster Transfers verwandelt.

Reformen, die das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen betreffen, schei-



nen heutzutage nur noch möglich, wenn letzteren mindestens der finanzielle Status quo garantiert wird. Damit werden Effizienzgewinne von Reformen oftmals gleich wieder zunichte gemacht. Natürlich lässt sich argumentieren, dass Ausgleichsmassnahmen jeweils überhaupt erst die politische Mehrheitsfähigkeit sichern. Doch die Kantone als oberste Hüter des Föderalismus sollten ungesunden Abhängigkeiten widerstehen können.

Der Föderalismus funktioniert dann am besten, wenn Zuständigkeiten klar geregelt, Aufgaben- und Finanzverflechtungen minimiert und finanzielle Abhängigkeiten vermieden werden. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre ein frühzeitiger Abbau gewisser Zückerchen im Finanzausgleich. Die angespannte Finanzlage des Bundes sollte dazu genutzt werden, sich von den eigenen Abhängigkeiten zu trennen. Vom Zucker loszukommen mag beschwerlich sein, würde aber langfristig das (föderale) Wohlbefinden erhöhen – und den Bundeshaushalt entlasten. 🐷



#### **Sparpotenzial im Bundeshaushalt: jährlich rund 500 Mio. Franken**

Härteausgleich: jährlich bis zu 128 Mio. Fr. (Betrag 2024; seit 2016 wird der Betrag jährlich um knapp 12 Mio. Fr. reduziert) bis 2034

Lastenausgleich: jährlich 140 Mio. Fr.

Überdotationsressourcenausgleich: jährlich zwischen 40 bis 330 Mio. Fr. (je nach Berechnungsweise)

Abfederungsmassnahmen: total 640 Mio. Fr. von 2021 bis 2025 (2024: 120 Mio. Fr.; 2025: 80 Mio. Fr.)

Ergänzungsbeiträge: jährlich 180 Mio. Fr. von 2024 bis 2030



# Wenn der Steuerzahler für die Marketingkosten aufkommt

Pro Jahr fliessen Dutzende Millionen in die Tourismusförderung. Doch wenn die Branche sich vermarkten will, sollte sie das nicht auf den Staat abwälzen.

---

Lukas Schmid

---

«Standortförderung» hört sich für viele gut an. Was der Bund darunter versteht, dürfte allerdings einige überraschen. Denn im Vordergrund steht nicht primär die Verbesserung der Rahmenbedingungen, um die Schweiz wettbewerbsfähiger zu machen. Vielmehr kommt ein Grossteil der Fördergelder dem Tourismus und der Regionalentwicklung zugute. Für die Jahre 2024–2027 hat das Parlament insgesamt 429 Mio. Franken gesprochen – ein Plus von 15 Prozent gegenüber den Förderbeiträgen in der vorangehenden Legislatur. Man fragt sich, nicht nur angesichts der Schieflage bei den Bundesfinanzen: Ist diese Förderung sinnvoll?

## Trittbrettfahren auf Kosten der Öffentlichkeit

Zweifel, was die Effizienz und Effektivität der Fördergelder angeht, bestehen bei der 110 Mio. Fr. teuren Tourismuspolitik des Bundes.<sup>-1</sup> Fragwürdig sind dabei die Subventionen für die Marketingorganisation Schweiz Tourismus. Ursprünglich wurde diese Organisation gegründet, um den aufgrund des Ersten Weltkriegs angeschlagenen Fremdenverkehr zu stützen, tat dies doch auch die Konkurrenz aus Österreich und Frankreich. Aus dieser «Anschubfinanzierung» ist eine ewige Aufgabe geworden. Bis heute kommt der Bund mehrheitlich für das Budget von Schweiz Tourismus auf. Der jährliche Beitrag beläuft sich zurzeit auf 58 Mio. Franken.<sup>-2</sup>

Gewiss, wenn jemand für Schweizer Tourismusorte wirbt, haben davon auch diejenigen etwas, die sich nicht an der Werbeaktion beteiligen. Trittbrettfahren ist also attraktiv. Allerdings ist die Vermarktung der Destination Schweiz höchstens ein branchenweites öffentliches Gut. Bewirbt der Branchenverband die Schweiz in einer Kampagne im Ausland erfolgreich als Reisedestination, profitieren davon die Akteure im Tourismussektor. Es spricht daher einiges gegen eine Finanzierung solcher Kampagnen aus allgemeinen Staatsmitteln – zumal gewisse viel beworbene **Hotspots mittlerweile über «Overtourism» klagen**. Wenn man schon allgemeine Werbung schalten will, sollte dies die Branche über ihre Verbände selbst bewerkstelligen.

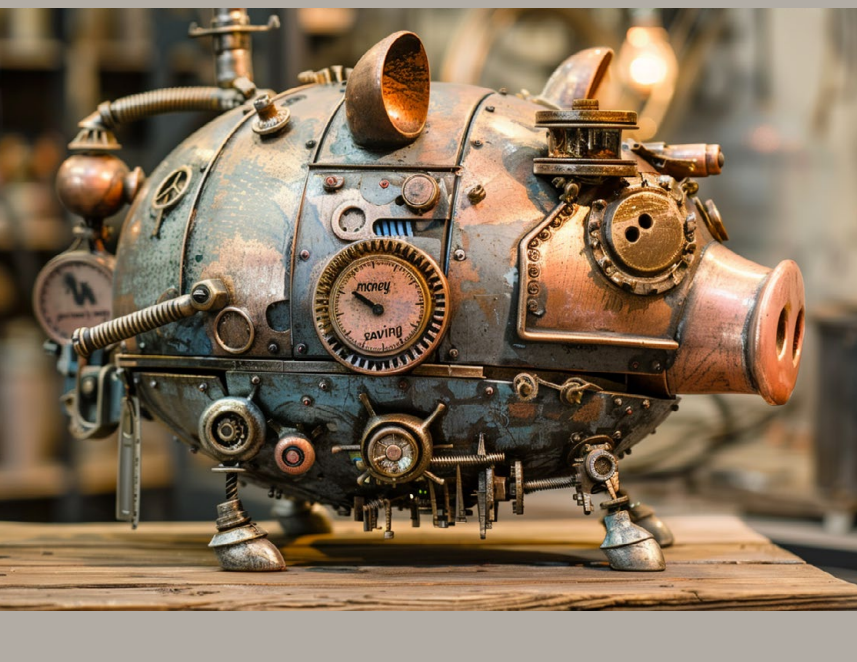
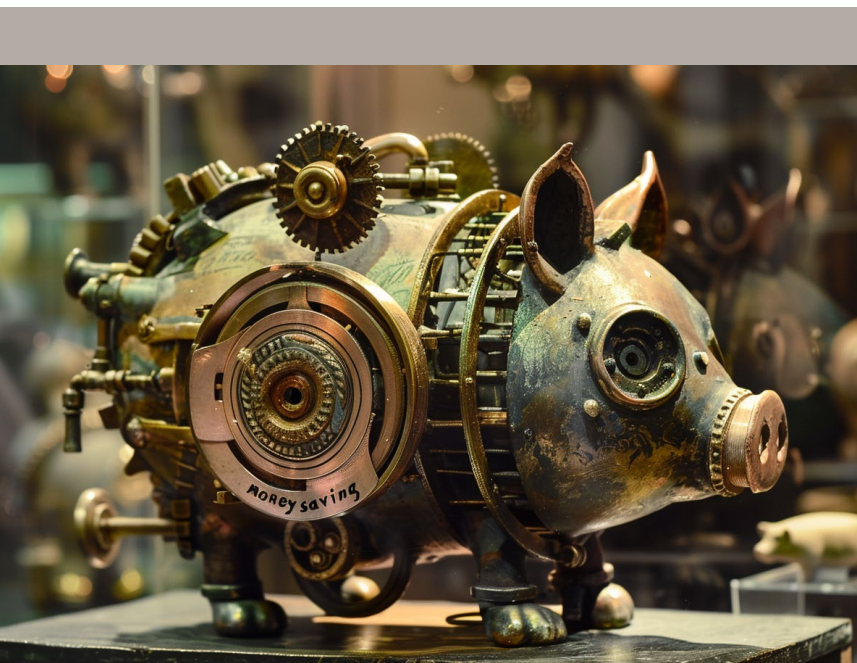
## Beträchtliche Mitnahmeeffekte

Beträchtliche Summen fliessen in zwei weitere Pfeiler der Standortförderung: Innoutour und die Neue Regionalpolitik (NRP). Erstere war ursprünglich als fünfjähriges Innovationsprogramm konzipiert und sollte helfen,

- 
- 1 Zusätzlich profitiert die (Para-) Hotellerie seit 1996 von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz von 3,7%. Der Bundesrat schätzt diesen Vorteil auf **jährlich rund 180 Mio. Franken**.
  - 2 Zum Vergleich: In Deutschland beläuft sich der Bundesbeitrag für die staatliche Vermarktungsorganisation auf 40,5 Mio., in Österreich auf 30 Mio. Euro.



die Krise im Tourismus Ende der 1990er Jahre zu überwinden. Obwohl diese Anpassungskrise längst vorbei ist, investiert der Bund immer noch 11 Mio. Fr. pro Jahr in die touristische Innovationsförderung. Im Rahmen der NRP fördert der Bund besonders Projekte in Berggebieten, dem weiteren ländlichen Raum sowie in den Grenzregionen. Finanziert werden diese aus dem Fonds für Regionalentwick-



lung. Dieser war per Ende 2023 mit 1,1 Mrd. Fr. so üppig ausgestattet, dass die Frage erlaubt sein muss, ob die Äufnung des Fonds nicht längst hätte sistiert werden sollen. Damit würde der Bund immerhin 30 Mio. Fr. pro Jahr einsparen.

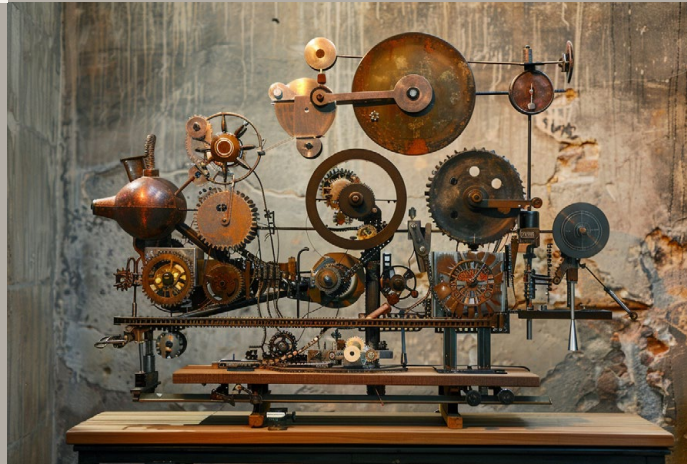
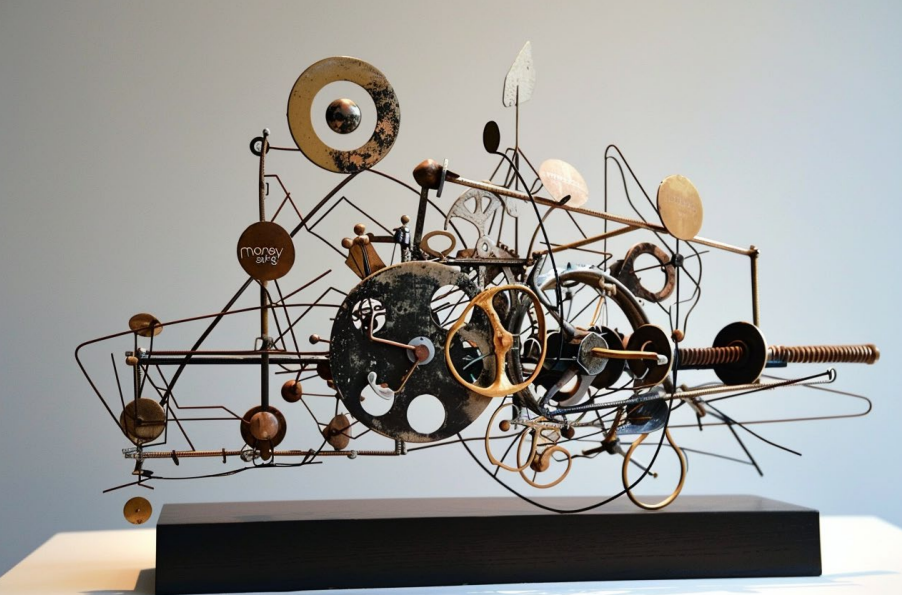
Aus dem Fonds sind jährlich Zuschüsse und Darlehen von je rund 50 Mio. Franken für NRP-Projekte reserviert. Diesen Förderbeiträgen wird oft **grosse Hebelwirkung** zugeschrieben. Durch jeden vom Bund investierten NRP-Franken würden rund vier zusätzliche Franken für die regionalwirtschaftliche Entwicklung mobilisiert, heisst es. Da die Co-Finanzierung der Projekte vielfach zur Auflage gemacht wird, lässt sich kaum abschliessend beantworten, ob die NRP-Gelder effizient und effektiv eingesetzt werden.

Wichtiger für die Beurteilung, ob die Subventionen mit volkswirtschaftlich schädlichen Effekten einhergehen, sind Mitnahmeeffekte: Werden private Projekte finanziert, die auch ohne öffentliche Gelder umgesetzt worden wären? Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellt der Tourismusförderung in dieser Frage in einer **Untersuchung von 2022** kein gutes Zeugnis aus. So wären laut EFK rund 40 Prozent der im Rahmen der NRP geförderten Bergbahn- und Hotellerieprojekte auch ohne staatliche Subventionen durchgeführt worden. Zwei von fünf Steuerfranken flossen in der Vergangenheit somit direkt in die Taschen von Privaten, ohne dass die Förderung zusätzliche Projekte angestossen hätte.

### Strukturwandel zulassen

Im Fall des Tourismus werden Fördergelder gerne mit Verweis auf die Bedeutung der Branche für die lokale Wertschöpfung und Arbeitsplätze gerechtfertigt. Kaum je wird aber gefragt, was passieren würde, wenn die Subventionen wegfielen.

Möglicherweise müssten die Unternehmen der Tourismusbranche ihre Preise etwas erhöhen oder ihre Strategie anpassen, um die zusätzlichen Marketingkosten oder Infrastrukturausgaben einzuspielen. Unternehmer und



Unternehmerinnen, die schon heute um die Existenz kämpfen, müssten sich allenfalls eine andere Beschäftigung suchen. Dann sorgen sie an dem neuen Ort für Wertschöpfung. Diesen Strukturwandel in den Regionen sollte die Politik nicht aufhalten – so wie sie auch keine Stahlfirmen oder Glasproduzenten stützen sollte, die in Schwierigkeiten geraten sind.

Wie viele andere Förderbereiche krankt auch die Standortförderung daran, dass über die Jahre mehr und mehr Förderinstrumente eingeführt und diverse temporäre Massnahmen immer wieder verlängert wurden. Viel zu selten wird analysiert, ob die gesprochenen Subventionen langfristig sinnvoll und wie hoch die Mitnahmeeffekte sind. Würde die Standortförderung sich primär auf die Förderung der allgemeinen Rahmenbedingungen beschränken, käme das nicht nur dem Bundeshaushalt, sondern auch dem Gemeinwohl zugute. 🗨️

**Sparpotenzial im Bundeshaushalt:**

**jährlich rund 100 Mio. Franken**

Regionalentwicklung: jährlich bis zu 30 Mio. Fr.

Tourismus: jährlich bis zu 70 Mio. Fr.



# Diese Staatsausgaben gefährden Ihre Gesundheit

Der Bund gibt 1,4 Mrd. Fr. zur Prävention chronischer Krankheiten aus. Gleichzeitig unterstützt er mit Millionen den Absatz «ungesunder» Produkte. Es ist an der Zeit, diesen Widersinn zu stoppen.

---

Diego Taboada, Jérôme Cosandey

---

Der Konsum von Tabak und Alkohol sowie von salz-, zucker-, fetthaltigen und verarbeiteten Produkten ist vielen Politikern ein Dorn im Auge. Daher fordern einige, diese «sündhaften Produkte» durch Steuern zu verteuern oder den Absatz durch Vorschriften einzuschränken. In der Schweiz gibt es bereits solche Steuern auf Tabakwaren und Spirituosen. Und es werden regelmässig parlamentarische Vorstösse zur Einführung solcher Abgaben auf den Konsum von Zucker, alkoholischen sowie verarbeiteten Produkten lanciert. Insgesamt wurden 2022 in der Schweiz 1,4 Mrd. Fr. für die Prävention chronischer Krankheiten ausgegeben. Das entspricht 2 % der Gesundheitsausgaben. Doch der Staat handelt widersprüchlich. Während er Geld für Prävention

ausgibt, um den Konsum von Genussmitteln zu bekämpfen, fördert er gleichzeitig die Herstellung und den Vertrieb von diesen Produkten mit Hunderten von Millionen Franken.

## Subventionen für die «Trias des Genusses»

So unterstützt der Bund die Alkoholproduktion mit 12 Mio. Fr. pro Jahr (2022) für Rebberge in Hanglage sowie mit 4 Mio. Fr. pro Jahr die Förderung von Schweizer Weinen. Doch damit nicht genug: Auf dem Höhepunkt seiner Klientelpolitik willigte der Bund 2019 ein, den Winzern zusätzlich zu den genannten Massnahmen 50 % der Kosten eines neuen Verkaufsförderprogramms zu erstatten. Die Rechtfertigung dafür lautete, in den beiden Jahren zuvor sei die Weinproduktion besonders hoch gewesen, der Konsum hingegen rückläufig. Ursprünglich als einmalige Unterstützung vorgesehen, beschloss der Ständerat im März 2024 die Verlängerung der **Absatzförderung für Schweizer Weine in Höhe von 9 Mio. Fr. pro Jahr bis 2027** – es ist ein wenig, als würde die Airline Swiss um Beiträge an eine Werbekampagne für Interkontinentalflüge bitten, um einen allfälligen Passagierrückgang aufgrund der Klimabewegung zu kompensieren.

Beim Tabak schliesslich beisst sich die Katze in den Schwanz: Die Produktion in der Schweiz wird gemäss dem Bundesamt für Gesundheit mit einer jährlichen Subvention von 13 Mio. Fr. gestützt – alimentiert durch eine Steuer auf dem Verkauf von Raucherwaren. Wer qualmt, bezahlt gleichzeitig eine Subvention, die den Preis des Schweizer Tabaks senken soll.

Das Gleiche gilt für Zucker: Zuckerproduzenten erhalten seit 2019 eine jährliche Subvention von 2100 Fr. pro Hektar. Keine andere Anbauform in der Schweiz erreicht einen solchen Betrag pro Quadratmeter. Dieser liegt doppelt so hoch wie bei anderen, ebenfalls gut dotierten Produkten wie Soja. Die Subventionen für Zuckerrüben beliefen sich im Jahr 2022 auf 33 Mio. Franken. Das Parlament entschied 2021, diese Unterstützung bei



biologischem Anbau um zusätzliche 200 Fr. pro Hektar und Jahr zu erhöhen. Ende 2023 erklärte eine **Kommission des Ständerats, dass sie diese «vorübergehende» Unterstützung über das ursprünglich vorgesehene Jahr 2026 hinaus verlängern will.**

Insgesamt belaufen sich die Subventionen für die Produktion und Vermarktung von Produkten, deren Konsum durch Präventionskampagnen vermindert werden soll, auf 71 Mio. Fr. pro Jahr.

### **Mehr Kohärenz bei der Politik**

Direktzahlungen, zum Beispiel für Rebberge in Hanglagen, werden für die Landschaftspflege ausgerichtet und fördern nur indirekt den Konsum von Genussmitteln. Fragwürdiger sind direkte Massnahmen zur Verkaufsförderung. Wie kann die Politik die Bevölkerung gleichzeitig dazu bringen wollen, einerseits mehr Schweizer Wein zu kaufen und andererseits weniger Alkohol zu konsumieren?

Es ist, als ob die linke Hand, das Bundesamt für Gesundheit, für Enthaltensamkeit plädiert, während die rechte Hand, das Bundesamt für Landwirtschaft, den Verzehr verbotener Früchte fördert.





Statt neue Steuern oder Vorschriften einzuführen, sollte der Bund daher seine Subventionen für Genussmittel abbauen. Zum Beispiel, indem er auf die Verkaufsförderung verzichtet. Auch ist die Subvention für den Anbau von Tabak zu streichen. Generell konterkariert der Bund seine Präventionsziele,

wenn er die Produktion solcher Güter künstlich verbilligt. Einerseits engagiert er sich im Rahmen der Erklärung von Mailand, in der vorgesehen ist, den Zuckergehalt in Zerealien und Joghurt zu reduzieren. Andererseits fördert er die heimische Zuckerproduktion mit 33 Millionen pro Jahr. Diese Widersprüche sind zu beseitigen. Hier geht es nicht einfach um eine Verschwendung von Steuergeldern, sondern um die Glaubwürdigkeit der Politik. 🌱

#### Sparpotenzial im Bundeshaushalt:

**jährlich rund 60 Millionen Franken**

Verkaufsförderung für Genussmittel streichen:

ca. 13 Mio Fr. in 2022

Unterstützung für inländische Tabakproduktion streichen:

13 Mio Fr. in 2022

Abbau widersprüchlicher Ausgaben in der Zuckerprävention/-produktion: 33 Mio. Fr.



# Subventionierte Landwirtschaft

Das grösste volkswirtschaftliche Sparpotenzial liegt ausserhalb des Agrarbudgets.

---

Michele Salvi

---

Vergangenen Winter demonstrierten europaweit Bäuerinnen und Bauern gegen Sparmassnahmen in der Agrarpolitik. Sie blockierten mit ihren Traktoren Autobahnauffahrten und Innenstädte. Auch in der Schweiz führte **der zunehmende Spardruck** zu Protesten: Im Februar wurde eine **Petition** mit über 65 000 Unterschriften an den Bundesrat übergeben, um zu verhindern, dass auf Kosten der Landwirtschaft gespart wird.

Einsparungen im Agrarbudget würden durchaus ins Gewicht fallen. Der Bund hat letztes Jahr 3,7 Mrd. Fr. für das Agrarbudget aufgewendet, was 4,5 Prozent seiner Gesamtausgaben entspricht. Rund drei Viertel dieser Ausgaben entfallen auf Direktzahlungen; der Rest wird für Produktions- und Absatzförderung sowie für Strukturverbesserungen und soziale Massnahmen ausgegeben. Hinzu kommen rund 160 Millionen Landwirtschaftsausgaben ausserhalb des Agrarbudgets und 300 Millionen bei den Kantonen.

Der grösste Teil dieser Ausgaben, rund 97 Prozent, sind Subventionen. Aus ökonomischer Sicht sind Subventionen grundsätzlich kritisch zu sehen: Sie führen zu Marktverzerrungen, Fehlanreizen und zementieren bestehende Strukturen (vgl. auch **«Die Schweiz – das Land der Subventionen»**). Ein **Übersichtsbericht der eidgenössischen Finanzkontrolle** hielt im April 2024 fest, dass der Optimierungsbedarf bei den Bundessubventionen – auch in der Landwirtschaft – gross ist. Eine **Studie** des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik kam zu einem ähnlichen Schluss.

## Sparpotenzial ausserhalb des Agrarbudgets

Der grösste Kostenblock liegt aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch nicht im eigentlichen Agrarhaushalt. In der öffentlichen Diskussion werden oft nur die 2,8 Mrd. Fr. Direktzahlungen an die Bauern erwähnt; im besten Fall das Agrarbudget von 3,7 Mrd. Franken. Die tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kosten sind jedoch um ein Vielfaches höher, wie das **«Privilegienregister der Landwirtschaft»** von Avenir Suisse zeigt. Diese summieren sich auf über 20 Mrd. Franken.

Zu den zusätzlichen Kosten zählen beispielsweise Privilegien wie die Befreiung von der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für landwirtschaftliche Fahrzeuge oder der niedrigere Eigenmietwert und Abschreibungsmöglichkeiten auf Wohnbauten im Geschäftsvermögen. Einige dieser Privilege mögen inhaltlich gerechtfertigter sein als andere. Gesamthaft sorgen die verschiedenen Ausnahmeregelungen für die Landwirtschaft beim Bund und bei den Kantonen aber für Mindereinnahmen und Mehrausgaben von über 400 Mio. Franken.

Einen weiteren grossen Kostenblock bilden die ökologischen Schäden, die durch die intensive Produktion subventionierter Bauernbetriebe entstehen. Die Folgen sind ein Rückgang der Biodiversität, Pestizidrückstände in der Umwelt und Treibhausgasemissionen. Trotz milliardenschwerer Direktzahlungen erreichte die Landwirtschaft keines der vom

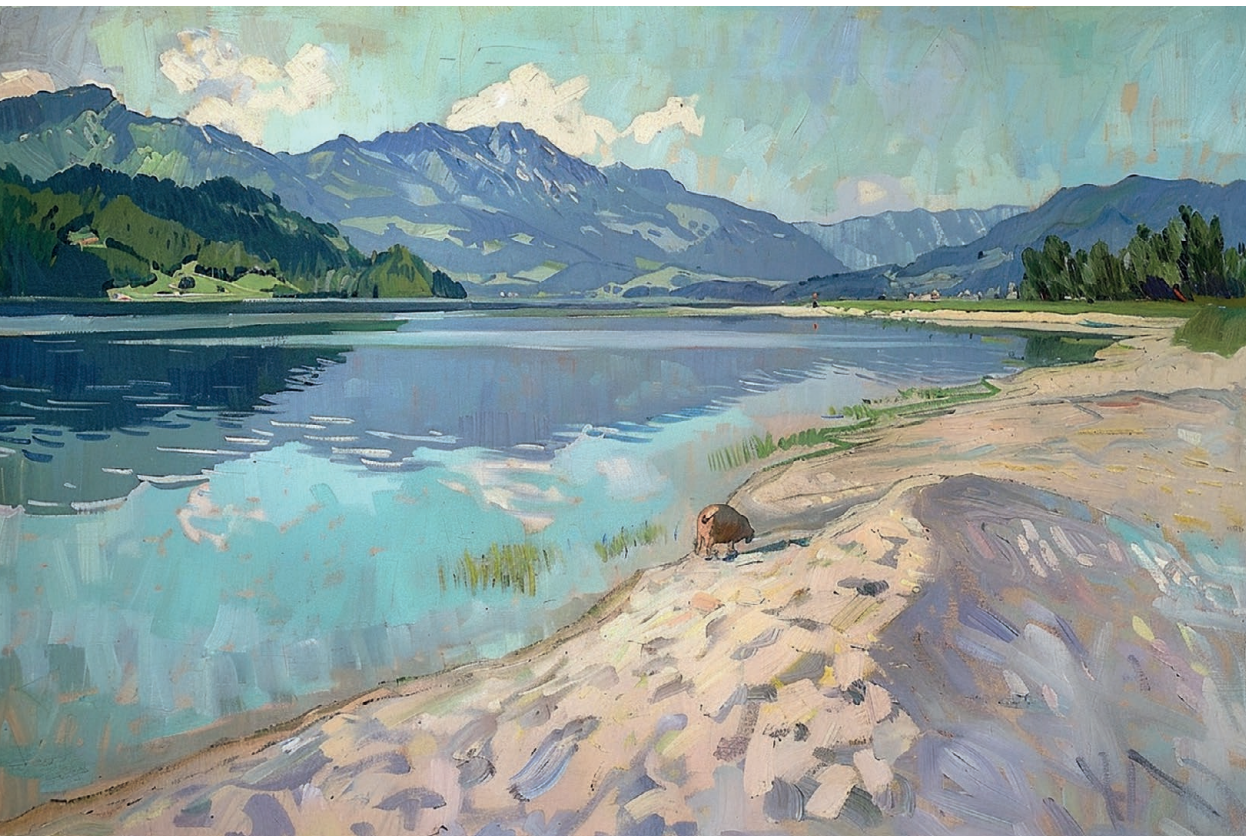


Bund gesetzten Umweltziele. Eine abschliessende Berechnung ist schwierig, doch die Umweltkosten summieren sich gemäss Schätzungen auf bis zu 7,6 Mrd. Franken.

Neben den Kosten der Umweltbelastungen fallen volkswirtschaftlich insbesondere die Schutzmassnahmen ins Gewicht. Der Staat schützt die Landwirtschaft durch hohe Zölle auf landwirtschaftliche Produkte. Dies treibt das Preisniveau für Lebensmittel in der Schweiz laut Schätzungen der OECD um rund 3 Mrd. Fr. nach oben. Diese Kosten tragen die Konsumentinnen und Konsumenten zusätzlich zu den 4,1 Mrd. Fr., die sie bereits als Steuerzahler aufwenden.

### Privilegien abschaffen

Die Einsparpotenziale in der Landwirtschaft sind folglich erheblich – nicht nur für den Bund, sondern gerade auch für die Konsumenten. Für letztere würde die Aufhebung des Grenzschatzes am meisten bringen, jedoch wiederum beim Bund – wenn auch in deutlich geringerem Ausmass – zu Ausfällen führen. Beim Bund würde hingegen schon die Abschaffung besonders widersprüchlicher Subventionen und schädlicher Privilegien dem Staat hunderte Millionen Franken einsparen (vgl. «Diese Staatsausgaben gefährden Ihre Gesundheit», S. 10). Das liesse sich ohne eine von den Bauern besonders gefürchtete Kürzung der Direktzahlungen realisieren.



Dass bereits kleinere Sparvorhaben in der Landwirtschaft aber schwer durchzusetzen sind, zeigt ein aktuelles Beispiel. Im Dezember 2023 hat der Bundesrat trotz angespannter Haushaltslage die Treibstoffsubvention verlängert. Bäuerinnen und Bauern dürfen weiterhin rund 60 Rappen günstiger tanken. Insgesamt geht es um rund 65 Mio. Fr. pro Jahr. Dies ist nicht nur finanzpolitisch problematisch, sondern auch aus ökologischer Perspektive fragwürdig. Obwohl deswegen nun eine Motion zur Abschaffung der Rückerstattung eingereicht wurde, bleibt deren Erfolg ungewiss, und der Widerstand der Landwirte ist bereits absehbar.

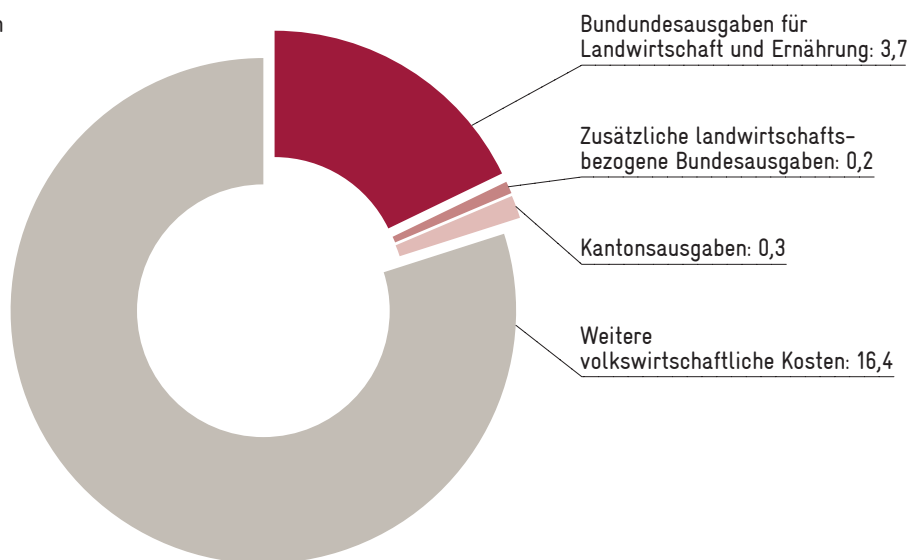
Für Agrarausgaben gilt damit, was für einen grossen Teil des Bundeshaushalts gilt:

Einmal eingeführte Subventionen und Privilegien sind kaum wieder abzuschaffen. In den vergangenen Jahren wurden die Landwirtschaftssubventionen stärker an Kriterien wie Umweltschutz und Tierwohl geknüpft. Das Problem ist jedoch, dass sich die Zahlungen immer noch zu sehr an starren Regeln und zu wenig an messbaren Zielen orientieren. In der Schweiz regeln rund 4000 Seiten an Gesetzes- und Verordnungstexten, was die Bauern dürfen und was nicht. Gleichzeitig fehlt eine saubere Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen oder eine zeitgemässe Definition der Versorgungssicherheit. Daher ist eine umfassende Reform der Agrarpolitik dringend notwendig. 🐾

## Agrarbudget in der Höhe von 3,7 Mrd. Fr. bildet nur Teil der Kosten ab

*Von den gesamten volkswirtschaftlichen Kosten der Landwirtschaft in Höhe von 20,5 Milliarden Franken entfielen 2022 nur 3,7 Milliarden Franken auf das Agrarbudget des Bundes. Die restlichen 16,9 Milliarden Franken sind zusätzliche Ausgaben und volkswirtschaftliche Kosten, die unter anderem zu Lasten des Bundes, der Kantone, der Umwelt oder der Unternehmen gehen.*

In Milliarden Franken



Quelle: Dümmler und Anthamatten (2020), Agrarbericht (2023)





#### Sparpotenzial im Bundeshaushalt: jährlich mindestens 360 Mio. Franken

Eine einfache Berechnung ermöglicht die Abschätzung eines kurzfristig möglichen Sparvolumens. Von 2007 bis 2022 hat sich die Anzahl der Bauernbetriebe um 22 Prozent verringert, während die Zahl der Beschäftigten im primären Sektor um 14 Prozent gesunken ist. Dies führt dazu, dass immer mehr Geld pro Betrieb oder Arbeitskraft verteilt wird. Um die durchschnittliche Unterstützung pro Betrieb konstant zu halten, könnten also alleine dadurch etwa 10 Prozent oder 360 Mio. Fr. eingespart werden, wie **kürzlich berechnet** wurde.

Dieses Einsparpotenzial könnte einerseits bei der besonders fragwürdigen Absatzförderung im Umfang von rund 63 Mio. Fr. realisiert werden. Andererseits könnte bei den Privilegien angesetzt werden. Eine Reform der Familienzulagen könnte rund 43 Mio. Fr. einsparen. In der Landwirtschaft werden diese Zulagen grösstenteils von der öffentlichen Hand übernommen, obwohl sie normalerweise vom Arbeitgeber bezahlt werden. Laut dem **Privilegienregister** von Avenir Suisse könnten zudem ausserhalb des Agrarbudgets über 250 Mio. Fr. eingespart werden. Die ausgewählten Vorschläge zeigen: Es gibt genügend Hebel, um den Rotstift anzusetzen.

# Der Regionalverkehr den Regionen

Mit einer Aufgabenteilung, die stärker im Einklang mit föderalistischen Prinzipien steht, könnte der Bund beim öffentlichen Verkehr fast 2 Mrd. Fr. pro Jahr sparen.

---

Lukas Rühli

---

Die Finanzierung der Bahninfrastruktur und der Betrieb des Regionalverkehrs sind zwei Paradebeispiele für teure Fehlkonstruktionen bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Würde sich diese stärker an föderalen Prinzipien orientieren, könnte der Bund zum einen einiges an Geld sparen. Zum anderen dürfte sich auch das Angebot des öffentlichen Verkehrs vergünstigen.

## Bahninfrastruktur

In den Jahren 2024 bis 2027 speist der Bund den Bahninfrastrukturfonds (BIF) jährlich mit 5,35 Mrd. Fr., weitere 650 Mio. Fr. steuern die Kantone bei. Diese Unwucht in den Ausgabenverhältnissen ist das Resultat von politischen Verhandlungen.

Im Rahmen der 2003 bis 2005 diskutierten Bahnreform II wurde eine Entflechtung des damaligen Bahnnetzes in ein vom Bund finanziertes Grundnetz und ein von den Kantonen finanziertes Ergänzungsnetz angestrebt. Die inhaltlich plausibelste Definition des Grundnetzes hätte die Kompetenzen stärker zu den Kantonen verschoben. Das lehnten die Kantone ab – und zwar obwohl ihnen der Bund allfällige Mehrkosten als zweckgebundene Transfers abgegolten hätte. Das Grundnetz wurde daraufhin deutlich umfassender definiert. Trotzdem scheiterte die Vorlage in





der parlamentarischen Beratung an dieser Frage.

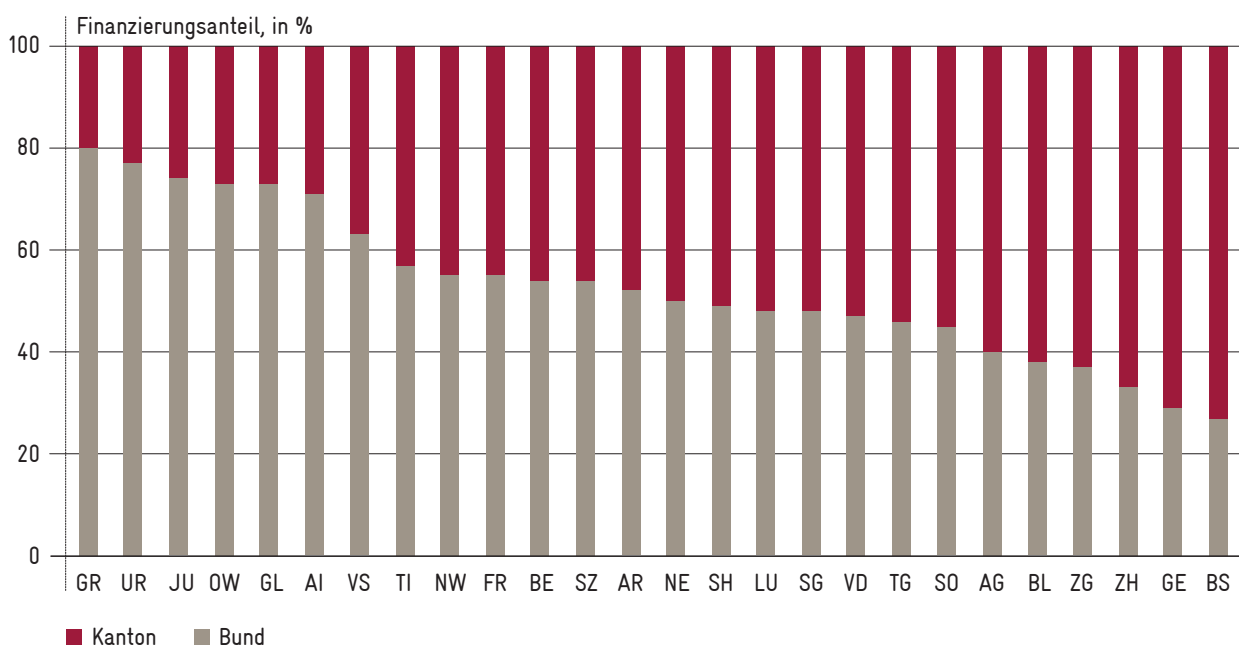
Mit dem Programm «Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur» (Fabi) wurde 2011 ein neuer Anlauf genommen. Vom Plan einer konsequenten Entflechtung hatte man sich verabschiedet, vorgesehen war aber zumindest eine ansatzweise Entflechtung nach funktionalen Kriterien: Der Bund hätte die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der Strecken übernehmen sollen, die Kantone die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der «Publikumsanlagen» (Bahnhöfe etc.). Auch diese Massnahme scheiterte in der parlamentarischen Beratung. Stattdessen übernimmt der Bund seit 2016 die Verantwortung für das gesamte schweizerische Schienennetz, inklu-

sive der Bahnhöfe, während die Kantone ohne formales Mitspracherecht gesamthaft eine jährliche Pauschale an den Bund entrichten. Von allen Varianten schien vielen Kantonen offenbar die Position als Bittsteller ohne eigene Verantwortung am liebsten.

Schon 2014 konstatierte der Bund **in einem (vom Parlament in Auftrag gegebenen) Bericht**, dass bei Fabi die Einhaltung sowohl der Subsidiarität als auch der fiskalischen Äquivalenz fraglich sei. Letztere folgt dem Prinzip, dass, wer profitiert, auch zahlen soll. Eine Aufteilung in ein Grundnetz, für das der Bund die Verantwortung trägt, und ein Ergänzungsnetz, das der Verantwortung der Kantone obliegt, würde bei einer 75 : 25-Aufteilung (Bund : Kantone) jährliche Ausgaben

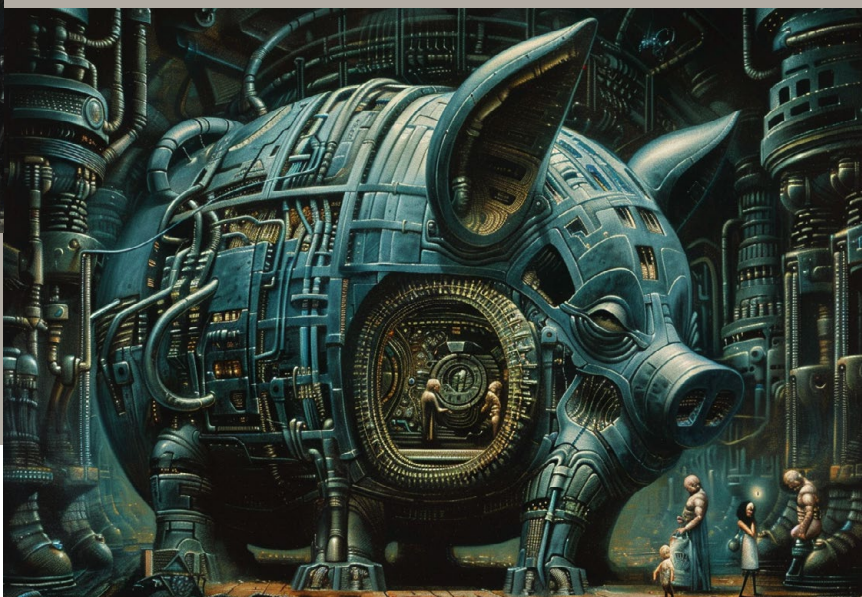
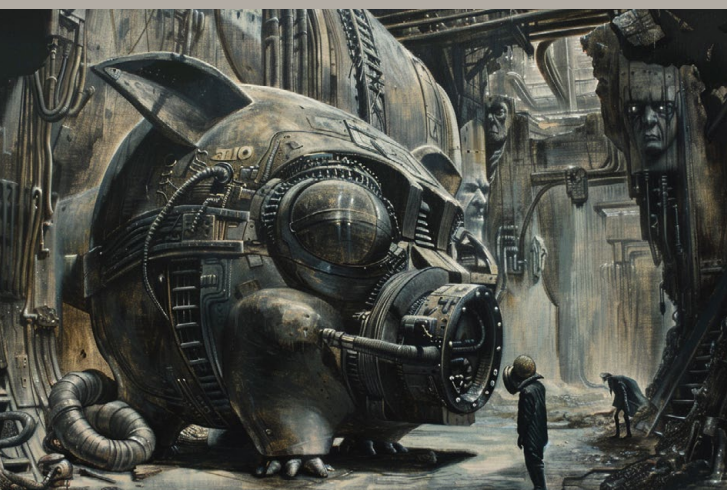
## Grössere Kostenbeteiligung des Bundes in ländlichen Kantonen

Die Grafik zeigt, zu welchen Teilen die Kostenunterdeckung beim Betrieb des öffentlichen Regionalverkehrs vom Bund und den Kantonen getragen wird. Die Quote des Bundes steigt mit sinkender Bevölkerungsdichte. In jenen Regionen liegen die besonders unrentablen Linien. Diese werden somit am stärksten vom Bund subventioniert.



Quelle: Anhang der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs





von ca. 4,5 Mrd. Fr. für den Bund bedeuten, also 850 Mio. Fr. weniger, als er gegenwärtig in den Bahninfrastrukturfonds einschiesst.

### **Betrieb regionaler Personenverkehr**

Auch beim ÖV-Betrieb besteht Verbesserungsbedarf: Der Fernverkehr liegt zwar allein **in Bundeshand, bei den SBB**, und der Ortsverkehr allein bei den Kantonen bzw. ihren Gemeinden. Der regionale Personenverkehr (RPV) ist aber immer noch als Verbundaufgabe ausgestaltet. Die Bestellung des ÖV-Angebots wird alle zwei Jahre vom Bund und den Kantonen gemeinsam durchgeführt. Die Federführung liegt dabei bei dem/den von der Linie betroffenen Kanton/en. Die ungedeckten Kosten (Gesamtkosten minus Einnahmen Fahrausweise) werden vom Bund und den Kantonen im Gesamtverhältnis 50:50 getragen (Art. 30 Abs. 1 PBG). Bedingung für die Mitfinanzierung durch den Bund ist eine Erschliessungsfunktion (Art. 6 Abs. 1 Zif. a ARPV). Diese ist allerdings schon

gegeben, sobald eine Linie eine Ortschaft mit mindestens 100 Einwohnern anschliesst (Art. 5 VPB). Der Bund zahlt also seinen Anteil an jede noch so kleine regionale Bahn- oder Buslinie, was im argen Widerspruch zu den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz und der Subsidiarität steht. Für die Vierjahresperiode 2022 bis 2025 beläuft sich der Verpflichtungskredit des Bundes auf 4,4 Mrd. Fr., jährlich gibt er also 1,1 Mrd. Fr. aus.

Doch damit nicht genug: Die Beitragsquote des Bundes ist nicht für alle Kantone dieselbe. In Kantonen mit geringer Bevölkerungsdichte übernimmt der Bund einen höheren Anteil der anfallenden Kosten als in dichter besiedelten Kantonen. So muss Graubünden nur 20 % der Kostenunterdeckung seiner ÖV-Angebote selbst berappen, der Kanton Basel-Stadt hingegen 73 % (vgl. Abbildung). Eine solche Abstufung der Bundesbeiträge steht zum einen im Widerspruch zu den Prinzipien des Nationalen Finanzausgleichs. Diese sehen eine klare Trennung der Aufgabentei-

lung von der Umverteilung über den expliziten Finanzausgleich vor. Zum anderen verzerrt sie die Anreize: Ausgerechnet in den peripher gelegenen ländlichen Kantonen, deren ÖV-Linien oft eine miserable Auslastung haben und daher nur sehr niedrige Kostendeckungsgrade erreichen, zahlt der Bund den grössten Teil der Unterdeckung. Das macht es für diese Kantone attraktiv, solche Linien anzubieten, bzw. bei Entscheidungen zum Ausbau oder der Erneuerung der Bahninfrastruktur um solche sehr unwirtschaftliche Linien zu buhlen. Das wiederum erhöht die Gesamtkosten des ÖV.

## Fazit

Die einzig konsequente und aus Sicht der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz befriedigende Lösung wäre es, Infrastruktur und Betrieb des regionalen Personenverkehrs komplett in die Hände der Kantone zu geben. Sie hätten einen deutlich grösseren Anreiz, das ÖV-Angebot nach Nachfrage- und Effizienzkriterien zu gestalten, wenn sie dessen Infrastrukturkosten und die Kostenunterdeckung im Betrieb allein tragen müssten. Im aktuellen Regime hingegen sind die Kantone Bittsteller beim Bund. Die daraus folgenden Investitionsentscheidungen setzen Verteilung über Effizienz, denn sie sind das Ergebnis politischer Verhandlungen statt gesamtwirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Abwägungen. Diese Konstellation kommt den Bund Jahr für Jahr teuer zu stehen. 🍷

### Sparpotenzial im Bundeshaushalt:

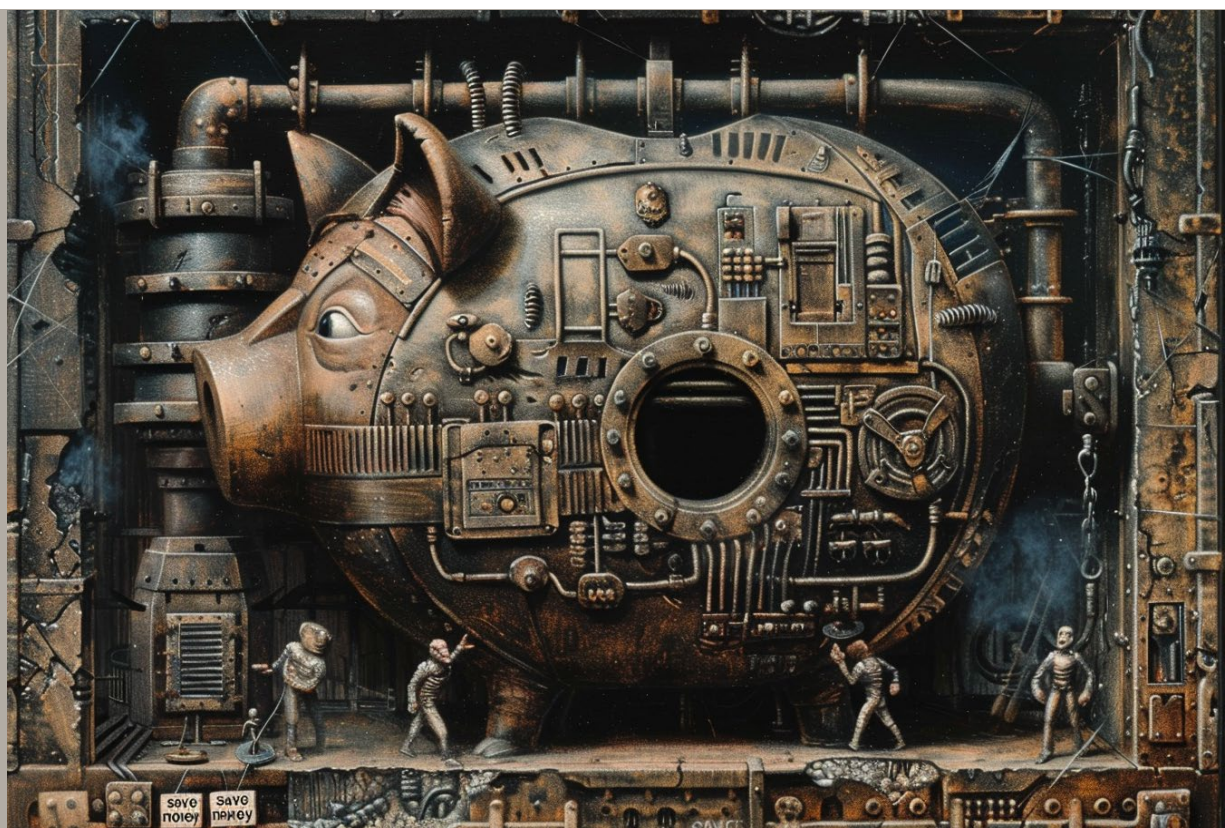
**jährlich 1950 Mio. Franken**

Finanzierung und Ausbau der

Bahninfrastruktur (Fabi): 850 Mio. Fr.

Regionaler Personenverkehr (RPV):

1100 Mio. Fr.





# Problematische Steuer- vergünstigungen

## Wenn der Staat freiwillig auf Einnahmen verzichtet

Samuel Rutz, Laurenz Grabher

Ökonomen mögen Subventionen nicht sonderlich – allzu oft gehen sie mit Marktverzerrungen und allokativen Fehlanreizen einher. Dies gilt auch für Steuervergünstigungen, die zu den problematischsten Subventionsformen gehören. Nicht zufällig hält der Gesetzgeber in Art. 7 Bst. g des Subventionsgesetzes fest, dass auf Finanzhilfen in Form von Steuervergünstigungen in der Regel verzichtet werden sollte. Denn diese Finanzhilfen sind intransparent und teuer: Wie sich der **Staatsrechnung 2022** entnehmen lässt, werden in der Schweiz jährlich geschätzte 20 bis 24 Mrd. Fr. an Steuervergünstigungen gewährt – dies entspricht beinahe einem Drittel der Bundeseinnahmen.

### Steuererleichterungen sind gang und gäbe

Wie aus der Tabelle ersichtlich, setzt sich dieser Betrag hauptsächlich aus Vergünstigungen der direkten Bundessteuer (9,6 Mrd. Fr.), der Mehrwertsteuer (8,1 Mrd. Fr.) und der Stem-

pelabgaben (4,4 Mrd. Fr.) zusammen. Natürlich sind aber nicht alle in der Tabelle ausgewiesenen Steuervergünstigungen aus ökonomischer Sicht problematisch. Bei einem Grossteil der erwähnten Beträge handelt es sich nämlich nicht um Steuermittel, auf die der Bund im eigentlichen Sinne verzichtet, da sie ihm gar nicht zustehen. So stellt etwa der Grossteil der Vergünstigungen bei den Bundessteuern schlicht Abzüge für die Altersvorsorge oder die Berufskosten der privaten Haushalte dar.

Problematisch sind jedoch jene Steuervergünstigungen, die Unternehmen selektiv gewährt werden. Sie bewirken eine steuerliche Ungleichbehandlung, die sich nicht nur auf die Einnahmen des Bundes auswirkt, sondern darüber hinaus auch grosses Potenzial für schädliche Marktverzerrungen birgt. Zur Frage, wie gross das Ausmass an wettbewerbsverzerrenden Steuervergünstigungen zugunsten einzelner Unternehmen jährlich ausfällt, lässt sich leider nichts Genaueres sagen. In Anbetracht der vom Bund geschätzten Steuer- und Abgabevergünstigungen darf aber davon ausgegangen werden, dass es sich um mehrere Milliarden Franken handelt.

Die in der Tabelle aufgeführten Steuer- und Abgabevergünstigungen sind dabei weder abschliessend noch aktuell. Einerseits basieren sie auf teilweise bis zu 20 Jahre alten Schätzungen. Andererseits führt die **Eidgenössische Steuerverwaltung in ihrem Bericht aus dem Jahr 2011** in der Klassierung der steuerli-

| Steuer- und Abgabevergünstigungen<br>des Bundes (2022) |                          |
|--------------------------------------------------------|--------------------------|
| Steuerart                                              | Geschätzte Vergünstigung |
| Direkte Bundessteuer                                   | 9 600 Mio. Fr.           |
| Mehrwertsteuer                                         | 8 100 Mio. Fr.           |
| Stempelabgabe                                          | 4 400 Mio. Fr.           |
| Mineralölsteuer                                        | 1 500 Mio. Fr.           |
| CO <sub>2</sub> -Abgabe                                | 70 Mio. Fr.              |
| Schwerverkehrsabgabe                                   | 30 Mio. Fr.              |
| Total                                                  | > 23 700 Mio. Fr.        |

Quelle: EFV (2023)



chen Ausnahmeregelungen verschiedene weitere Steuervergünstigungen für juristische Personen auf, die sich Mangels verfügbarer Daten nicht quantifizieren lassen. Darunter fallen beispielsweise Steuerbefreiungen von Gebietskörperschaften und ihren Anstalten oder Steuerbefreiungen konzessionierter Verkehrsunternehmen.

### Unsystematische Anreiz- und Umverteilungswirkungen

Wie aber kommt es, dass in der Schweiz so viele Steuervergünstigungen gewährt werden, obwohl das Subventionsgesetz explizit festhält, auf Finanzhilfen in dieser Form sei möglichst zu verzichten? Die Antwort auf diese Frage dürfte vor allem darin zu finden sein, dass sich Steuervergünstigungen besonders gut für «Rent seeking» eignen (vgl. «Weshalb Ökonomen Subventionen nicht sonderlich mögen»). Das ist aus drei Gründen so:

- Zum einen sind Steuervergünstigungen relativ zielsicher einzusetzen: Durch die entsprechende Ausgestaltung ist es möglich, der eigenen Klientel einfach und gezielt monetäre Vorteile zukommen zu lassen, ohne die Begünstigten an Auflagen und Bedingungen zu knüpfen.
- Zum anderen sind die Kosten solcher Vergünstigungen oft schwer quantifizierbar und bis zu einem gewissen Grad «unsichtbar» – der Verzicht auf Einnahmen erscheint weder im Budget noch in der Staatsrechnung.
- Schliesslich lassen sich die Kosten von Steuervergünstigungen bequem und weitgehend unbemerkt auf die Allgemeinheit verteilen.

Im Grunde handelt es sich bei solchen spezifisch gewährten Steuervergünstigungen somit um versteckte Subventionen. Sie gehen mit einer Verwischung der Budgetverantwortung einher und spiegeln sich nicht in der Staatsquote (vgl. Jeitziner und Moes, 2011). Als weitere Nachteile von Steuervergünstigungen sind die unsystematischen Anreizwirkungen, Mitnahmeeffekte sowie die unklaren – sich

meist nicht in der beabsichtigten Form einstellenden – Verteilungswirkungen zu nennen. Zudem erhöhen sie die Komplexität des Steuersystems, schaffen Vollzugsprobleme und entziehen sich der parlamentarischen Steuerung. Oftmals lässt sich nämlich nur mit grossem administrativem Aufwand abklären, wer genau Anspruch auf eine spezifische Steuervergünstigung hat. Gerade derzeit täte der Bund mit seinen klammen Finanzen gut daran, hier genauer hinzuschauen. ☸

#### Sparpotenzial im Bundeshaushalt: unbekannt

Der Bund gewährt jährlich Steuervergünstigungen von geschätzt 20 bis 24 Mrd. Franken. Gewisse davon sind so gestaltet, dass nur ausgewählte Unternehmen und Branchen profitieren; es handelt sich im Grunde um versteckte Subventionen. Das konkrete Ausmass der selektiven Steuervergünstigungen für Unternehmen ist dabei nicht bekannt.







# Agglomerationsprogramme auf ewig?

Im Rahmen der Agglomerationsprogramme verteilt der Bund im Vier-Jahres-Zyklus etwa 1,6 Mrd. Franken für regionale Verkehrsprojekte an Kantone und Gemeinden. Dies ist ein Bruch mit der föderalen Logik.

---

Eveline Hutter, Lukas Rühli

---

Ende 2001 gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass er sich in der Agglomerationspolitik engagieren sollte. Ziel ist eine verbesserte Koordination der Verkehrs- und Siedlungsentwicklung. Zudem seien ohne Bundesgelder die Verkehrsvorhaben durch die Kantone und Gemeinden nicht zu bewältigen, hiess es. Das in der Folge aufgesetzte Programm läuft bis heute, obwohl es Grundprinzipien des schweizerischen Föderalismus widerspricht. Doch wie genau funktioniert die Förderung des Bundes?

Im Rahmen des «Programms Agglomerationsverkehr» (PAV) können die Agglomerationen im Vierjahreszyklus Projekte einreichen, die der Bund mitfinanziert. Dafür bilden die beteiligten Kantone, regionalen Körperschaften und Gemeinden jeweils eine Trägerschaft, die gegenüber dem Bund als Einheit auftritt.

Die Programme der 1. Generation mussten bis Ende 2007 eingereicht werden, Ende 2009 verfasste der Bund die entsprechende Botschaft und 2011 wurden die ersten Mittel freigegeben. 2024 werden schon die ersten Beiträge an die Agglomerationsprogramme der 4. Generation ausbezahlt, bis Sommer 2025 können sich die Regionen um Gelder für die 5. Generation bewerben.

## 1,6 Mrd. Franken: Wofür?

Pro Generation – also verteilt auf vier Jahre – gibt der Bund 1,4 bis 1,7 Mrd. Franken aus. Um seinen Beitrag an die Gesamtkosten eines Programms festzulegen, kalkuliert er dessen Kosten-Nutzen-Verhältnis, wobei er den Nutzen mithilfe einer Punkteskala beurteilt. Für Projekte mit ungünstigem (aber noch genügendem) Kosten-Nutzen-Verhältnis liegt der Beitragssatz bei 30 %, für Projekte mit sehr gutem Kosten-Nutzen-Verhältnis steigt er auf bis zu 50 %.

Wenn auch eine Abstufung in die andere Richtung – also mehr Geld für nicht so lohnenswerte Projekte – noch deplatzierte wäre, so wirft die genannte Abstufung doch die entscheidende Frage auf: Wenn ein Programm ein vorteilhaftes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist, warum führen die betroffenen Gemeinwesen es dann nicht auch ohne Subventionierung durch den Bund durch?

Nach föderaler Logik ist eine Unterstützung durch den Bund dann sinnvoll, wenn die Investitionen in die regionale Verkehrsinfrastruktur nennenswerte positive externe Effekte auf den Rest der Schweiz – sogenannte Spillovers – haben. Ohne Bundesbeitrag würde ein solches Projekt Gefahr laufen, nicht durchgeführt zu werden, obwohl sein gesamtschweizerischer Nutzen die – nur von Kanton und Gemeinden getragenen – Kosten übersteigt.

Es gibt diverse Verkehrsinfrastrukturen, für die das der Fall ist. Bloss: Diese werden schon heute weitestgehend durch den Bund geplant und finanziert. Das sind allen voran die Nationalstrassen, sowie im öffentlichen Verkehr neben dem gesamten Fernverkehr

auch der schienengebundene Regionalverkehr. Die Massnahmen von Agglomerationsprogrammen haben dagegen ausgeprägt lokalen Charakter. Darunter befinden sich **Tram- und Bushaltestellen, die Aufwertung von Ortsdurchfahrten, Velovorzugsrouten oder Verkehrsunterführungen für Fussgänger.** Solche Massnahmen haben kaum nationale Spillovers – sie kommen weitestgehend der lokalen Bevölkerung zugute. Es wäre also an ihr zu entscheiden, welche Massnahmen getroffen werden sollen und wie viel von ihrem Steuergeld dafür ausgegeben werden soll.

### **Nicht finanzierbar?**

Die Agglomerationsprogramme werden oft damit gerechtfertigt, dass die Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr eine wichtige Sache sei. Zudem fehlten den unteren Regierungsebenen die finanziellen Ressourcen, um solche Projekte zu stemmen.

Während die Wichtigkeit niemand in Abrede stellt, ist das Argument der Finanzierung in zweierlei Hinsicht fehlgeleitet:

– Erstens sollten die finanziellen Verhältnisse kein Kriterium dafür sein, welche Staatsebene für welche Leistungen aufkommt. Schliesslich haben die Kantone bzw. Gemeinden die Steuerhoheit. Ihre finanziellen Verhältnisse sind also nicht vorgegeben, sondern direkt durch sie beeinflussbar. Innerhalb der betroffenen Gemeinwesen sollte in einem demokratischen Prozess entschieden werden, welche Projekte zweckmässig sind und welche nicht. Sind grössere Vorhaben nicht mit den vorhandenen finanziellen Mitteln durchführbar, ist eine Steuererhöhung oder die Aufnahme von Fremdkapital möglich. Werden Infrastrukturprojekte mit weitestgehend regionalem Nutzen nur durchgeführt, wenn der Bund mitfinanziert, bedeutet das letztlich,





dass sie der regionalen Bevölkerung offenbar nicht genug Wert sind. Würden sie hingegen auch ohne den Bund durchgeführt, heisst das, dass der finanzielle Zustupf aus Bern einen reinen Mitnahmeeffekt darstellt. In beiden Fällen ist die Bundessubvention unzweckmässig.

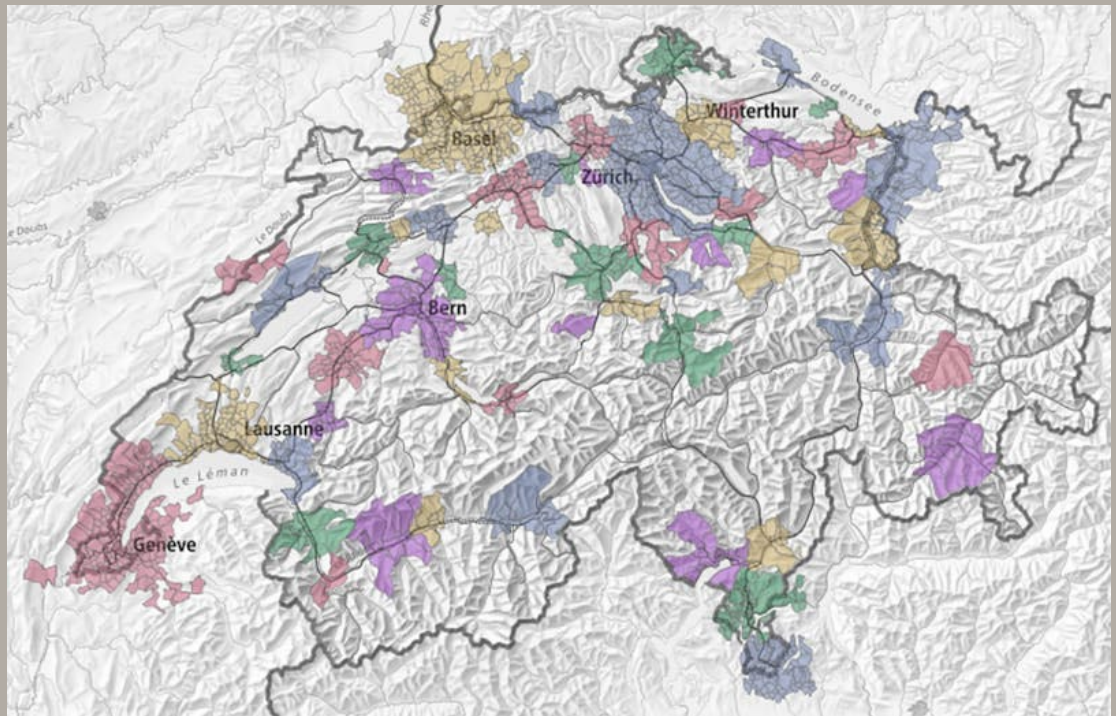
- Zweitens zeigt ein nüchterner Blick auf die Zahlen, dass die Finanzierbarkeit durchaus gegeben ist. Für das Agglomerationsprojekt der 4. Generation hat der Bund total 1,58 Mrd. Franken vorgesehen, auf den Vierjahreszyklus also knapp 400 Mio. Franken jährlich. Aktuell liegen die kumulierten Gesamtausgaben der Kantone bei etwa 100 Mrd. Franken, und in den letzten Jahren erzielten sie aufsummiert **jeweils ordentliche Überschüsse von mehreren Milliarden Franken**. Die Verkehrsprojekte sollten demnach auch ohne Geld aus den

Agglomerationsprogrammen – und ohne Steuererhöhungen – gut stemmbar sein.

### Regionales Lobbying um Bundesgelder

Nicht nur was die Finanzierung angeht, begeben sich die Kantone in eine selbstgewählte Abhängigkeit. Es liegt in der Natur der Sache, dass der Bund die eingereichten Projekte genau prüfen muss, schliesslich muss er die Verwendung der knappen finanziellen Ressourcen rechtfertigen. Die Agglomerationen haben sich im Zuge dessen in die Rolle von Bittstellern manövriert. Die Aussicht darauf, möglicherweise in Zukunft Geld vom Bund zu erhalten, mindert ihren Willen, in der Gegenwart Projekte auf eigene Kosten anzupacken. Ein negativer Bescheid des Bundes (z. B. Rückstufung in der Priorität) kann zur Sistierung eines Projekts führen.





## Beitragsberechtigte Regionen

Agglomerationsprogramme können innerhalb der vom Bund als Agglomeration definierten Gebiete eingereicht werden. Dazu gehören auch Regionen wie das Oberengadin, Sarnen, Appenzell oder Näfels. (© [map.geo.admin.ch](http://map.geo.admin.ch))

## Agglomerationsprogramme der 4. Generation

Allein die 4. Generation der Agglomerationsprogramme deckt einen Grossteil aller Regionen ab, die sich potenziell dafür qualifizieren (vgl. Abbildung oben). Mit den insgesamt bald fünf Generationen ist demnach fast jede Region mehrfach abgedeckt, hat also mehrfach Gelder vom Bund erhalten.

(© ARE)





Im Fall der Glattalbahn, die der Bund vorübergehend zurückgestuft hatte, **erklärte zum Beispiel der Klotener Stadtpräsident** unverblümt, das Projekt habe ohne Bundesgelder im Kantonsrat keine Chance. Wird der Bundesentscheid schlicht als Gütesiegel interpretiert, ist die Orientierung daran nicht per se zu kritisieren. Folgt eine Sistierung hingegen, weil das lokale Gemeinwesen seinen Steuerzahlern nicht die vollen Kosten auferlegen will, drängt sich schon die Frage auf, wie sinnvoll diese Anreizstruktur ist. Viel besser als am Beispiel der Glattalbahn – «ja, wir bauen sie, aber nur wenn andere dafür bezahlen» – kann man die Fehlanreize nicht demonstrieren.

Auch gibt zu denken, dass Bundesparlamentarier offenbar nicht darum verlegen sind, die Entscheide des Bundesrates hinsichtlich der Finanzierung «ihrer» Agglomerationsprogramme zu beeinflussen. Beispielsweise **fragt ein Nationalrat**, ob der Bundesrat in seiner Beurteilung berücksichtigt habe, dass die Nichtfinanzierung des Zubringers Bachgraben-Allschwil (BL) das wirtschaftliche Potenzial der Region einschränke. **Ein weiterer Parlamentarier** möchte vom Bund wissen, ob der Langsamverkehr in Gambarogno (TI) ausgebaut werden soll. Etwas weiter zurück liegt **eine Anfrage** zur «Tram Region Bern». Dieses Projekt wurde zwar ins Agglomerationsprogramm aufgenommen, könnte nun aber doppelt so viel kosten wie ursprünglich geplant. Der Parlamentarier fragt, ob sich der Bund an den Mehrkosten beteiligen würde.

## Föderalistische Prinzipien bewahren

Die Bevölkerung wächst, die Urbanisierung nimmt zu und die Mobilitätsbedürfnisse wandeln sich. Eine verbesserte Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr, die auch eine Verdichtung nach innen ermöglichen soll, ist deshalb eine sinnvolle Sache. Dass dabei jedoch der Bund mitfinanziert, obwohl die Projekte weitestgehend einen lokalen oder regionalen Nutzen haben, ist aus föderaler Logik kritisch zu sehen.

Die Mitfinanzierung durch den Bund beisst sich mit den Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Die ewige Weiterführung der Agglomerationsprogramme sollte hinterfragt werden. Die angespannte Lage bei den Bundesfinanzen ist ein guter Anlass, dies jetzt zu tun. 🦋

### Sparpotenzial im Bundeshaushalt:

**jährlich 350–425 Mio. Franken**

Pro Generation kostet das Programm Agglomerationsverkehr (PAV) 1,4–1,7 Mrd. Franken.







# Ewiger Anschub für die Kitas

Was als Impulsprogramm gedacht war, soll eine reguläre Staatsaufgabe werden – auch wenn die ursprünglichen Ziele erreicht wurden.

---

Marco Salvi, Patrick Schnell

---

Im Jahr 2003 trat das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in Kraft. Das Gesetz sah Bundesbeiträge für die Schaffung von Betreuungsplätzen vor und die Mitfinanzierung von Subventionen der Kantone an die Eltern. Ursprünglich auf acht Jahre begrenzt, wurde es 2010, 2014, 2018 laufend um jeweils 120 Millionen Franken erweitert. Nun soll es bis Ende 2026 ein letztes Mal verlängert und anschliessend in eine permanente Aufgabe überführt werden – mit Kosten von 800 Millionen pro Jahr.

Damit droht nicht nur eine dereinst als befristet erklärte Massnahme zu einem – deutlich teureren – Dauerzustand zu werden. Vielmehr werden mit diesem Vorgehen auch föderale Prinzipien verletzt. Denn Bildung ist grundsätzlich eine Kompetenz der Kantone. Der Bund argumentiert zwar, sein Zutun sei prinzipientreu: Die grosse Nachfrage für Krippenplätze übersteige teilweise die Kapazitäten der Kantone. Gleichzeitig käme der

Nutzen der frühkindlichen Betreuung der gesamten Volkswirtschaft zugute, weil die Eltern öfter erwerbstätig seien.

Diese Argumentation ist jedoch nicht stichhaltig. Wäre der Einfluss der ausserfamiliären Kinderbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung so eindeutig, wie vom Bund angenommen, müsste sich die Investition auch für die Kantone lohnen. Eine Zentralisierung wäre gemäss Subsidiaritätsprinzip höchstens gerechtfertigt, wenn der Bund diese Leistung aufgrund von Skalenerträgen günstiger bereitstellen könnte als die Kantone. Dies ist hier nicht der Fall.

Auch weist die Krippensubventionierung in einem Kanton keine positiven Spillover-Effekte auf andere Kantone auf. Solche Effekte könnten eine zentralisierte Finanzierung rechtfertigen. Die externe Kinderbetreuung verbessert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie jedoch in dem Kanton, der diese Betreuung subventioniert, nicht im Nachbarkanton. Folgt man der Argumentation des Bundes, müsste er sämtliche standortverbessernden Massnahmen der Kantone mitfinanzieren. Das Handeln des Bundes wirkt somit erratisch.

## Keine Wüste mehr

Mittlerweile sind die Sorgen um die verfassungsmässig korrekte Ansiedelung der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Hintergrund gerückt, so stark ist der Drang der Bundespolitik in diesem Bereich «das Richtige» zu tun. Ursprünglich ging es darum, die Schaffung von Kitaplätzen zu unterstützen. Jetzt liegt der Fokus auf der finanziellen Entlastung der Familien. Demnach soll der Bund für jedes Kind ab der Geburt bis zum Ende der Primarschule 20 Prozent der Kosten für Krippe oder Tagesschule übernehmen.

Die nachträgliche Zielanpassung folgt politischem Opportunismus, denn in der Schweiz wurde das Angebot an familienergänzender Betreuung in den letzten Jahrzehnten stark ausgeweitet. Von einer «Kitawüste» kann nicht mehr die Rede sein: Zwischen 1985 und 2022 nahm die Zahl der Einrichtungen von 480 auf 3200 zu, mit rund 100 000 Betreuungsplätzen. Relativ zur Zahl der Kinder hat sich das Platzangebot verfünffacht, womit die Versorgung im europäischen Mittelfeld liegt.

Zwar verursacht der Rückgriff auf die externe Kinderbetreuung hohe Kosten für die betreffenden Familien: Der Eigenfinanzierungsgrad, also der Anteil der Kosten, der direkt von den Nutzern bezahlt wird, liegt bei rund 65 % – er ist damit höher als in den meisten OECD-Ländern. Aber diese Kosten werden vorwiegend von den wohlhabenderen Haushalten getragen. Laut Haushaltsbudget-

erhebung des Bundesamtes für Statistik gibt das reichere Drittel jener Familien, die Kinder im Vorschulalter extern betreuen lassen, etwa dreimal mehr aus als das einkommensschwächste Drittel (rund 1450 Fr. pro Monat gegenüber 450 Fr.). Im untersten Drittel machen diese Ausgaben 5,4 % des Bruttoeinkommens aus, im mittleren 6,5 % und im obersten Drittel 6,9 %. Die prozentuale Belastung der Budgets ist also weitgehend unabhängig vom Einkommen. Eine stärkere finanzielle Unterstützung des Bundes würde vor allem Mitnahmeeffekte im Mittelstand (und darüber) erzeugen.

### Vereinbarkeit fördern, aber richtig

Angesichts des Fachkräftemangels und der Bedeutung von durchgehender beruflicher Tätigkeit für die Gleichstellung kann eine staatliche Unterstützung von Kinderbetreuungsan-





geboten sinnvoll sein. Der Honigtopf des Bundes ist aber nicht das geeignete Instrument dafür.

Krippen, Kitas, Tagesfamilien, Mittagstische sind alles wichtige Puzzlesteine der Gleichstellung. Die höchste Wirksamkeit hat dabei eine staatliche Unterstützung, die zu einer Ausweitung der Betreuungsplätze führt. Die Senkung der Tarife für alle ist dazu weniger geeignet. Gemäss einer Studie des Beratungsunternehmens Infrac für die Jacobs-Foundation aus dem Jahr 2018 würden 28

Prozent der Familien Kinder im Vorschulalter gar nicht extern betreuen lassen, auch wenn dies gratis wäre.

Entscheidend ist also, dass die finanziellen Mittel gezielt eingesetzt werden, um eine nachhaltige Verbesserung der Betreuungssituation zu erreichen, ohne dabei föderale Prinzipien zu verletzen oder unnötige Mitnahmeeffekte zu erzeugen. Nur so kann die Vereinbarkeit von Beruf und Familie langfristig gefördert und die Gleichstellung effektiv vorangetrieben werden. ✂

**Sparpotenzial im Bundeshaushalt: jährlich 800 Millionen Franken**

Will der Staat die externe Kinderbetreuung ausbauen, sollte man dies auf lokaler Ebene in Angriff nehmen, wo auch der Nutzen anfällt.









# Staatsausgaben: Über die verborgenen Kosten sprechen

Eine klare Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen, ein Durchforsten des Regulierungsdickichtes sowie die Behebung von Wettbewerbsverzerrungen sind wichtig.

---

Christoph Eisenring, Jürg Müller

---



«Was man sieht, und was man nicht sieht»: Der französische Ökonom Frédéric Bastiat hat im 19. Jahrhundert ein didaktisches Instrument entwickelt, das uns heute noch hilft, die Staatstätigkeit besser zu verstehen – und letztlich besser zu gestalten. Leicht gerät nämlich aus dem Blick, dass jede staatliche Ausgabe «unsichtbare» Kosten hat.

## Opportunitätskosten mitdenken

So kann man jeden Franken nur einmal ausgeben. Wenn man den Tourismus fördert («das, was man sieht»), fehlt dieses Geld anderswo – entweder für andere Staatsaufgaben oder den Bürgern im Portemonnaie («das, was man nicht sieht»). Ökonomen sprechen von Opportunitätskosten.

Aus liberaler Sicht muss der Staat deshalb seine Tätigkeit immer begründen können. Denn der einzelne Bürger, die einzelne Bürgerin weiss am besten, wofür sie ihr erarbeitetes Geld einsetzen möchte. Gelder des Bundes sollten deshalb sparsam eingesetzt werden. Avenir Suisse hat in der diesjährigen Sommerserie aufgezeigt, dass im Bundeshaushalt sehr wohl Sparpotenzial schlummert.

## Wenn der Staat private Firmen konkurrenziert

Doch der Staat ist heute viel mehr, als der Staatshaushalt vermuten liesse. Fragwürdig ist besonders seine Rolle als Unternehmer. Die Post, die vollständig in Staatsbesitz steht, hat 2023 eine Dividende von 50 Millionen Franken nach Bern überwiesen. Dies ist das, was man sieht.

Gleichzeitig steht der gelbe Riese im traditionellen Briefgeschäft unter Druck. Daher expandiert er zunehmend in fremde Gebiete. So hat die Post Dutzende Firmen im Digitalbereich gekauft. Mit dem Staat als Eigentümer besteht nun die Gefahr, dass private Wettbewerber gegenüber der Post benachteiligt werden. Der gelbe Riese kann sich zum Beispiel günstiger finanzieren als die private Konkurrenz – das ist das, was man nicht sieht.



Hohe volkswirtschaftliche Kosten hat neben solchen Wettbewerbsverzerrungen auch eine schlechte Regulierung. Hier ist das Potenzial für Verbesserungen riesig. So beklagen sich 60 Prozent von 1500 befragten Firmen im Bürokratiemonitor des Staatssekretariats für Wirtschaft, dass nur schon in den letzten fünf Jahren die administrative Belastung zugenommen habe. Der Staat erweitert seinen Aktionsradius also ständig, auch wenn sich dies nicht unmittelbar in einer höheren Staatsquote spiegelt – für mögliche Lösungsansätze hierzu sei beispielsweise auf die Avenir-Suisse-Idee einer «Löschwoche» verwiesen.

### Klare Rollen für Bund und Kantone

Schliesslich haben unsere Sparvorschläge für den Bund verschiedene Bereiche identifiziert, in denen eigentlich die Kantone in der Pflicht stehen sollten. So wendet der Bund Hunderte Millionen Franken für den Agglomerationsverkehr oder Regionallinien auf.

Unsere Vorschläge folgen hier dem Prinzip «wer zahlt, befiehlt» oder «wer profitiert, soll auch zahlen». Nur dann sind die Anreize richtig gesetzt, nur dann überlegt sich eine Region zwei Mal, ob sie eine Bahnstrecke weiterbetreibt oder auf einen günstigeren Bus umstellt. Auch hier bildet das, was man sieht, nämlich die Bundesbeiträge, ein unvollständiges Bild: Verborgen bleiben die Doppelspurigkeiten und Ineffizienzen, die durch unklare Verantwortlichkeiten entstehen.

Föderalismus funktioniert nur, wenn die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen klar zugeteilt sind. Immerhin: Kurz vor der Sommerpause hat der Bundesrat das **Projekt «Entflechtung 2027»** angekündigt, mit dem die Aufgabenteilung zwischen Bund und

Kantonen in 21 Gebieten überprüft wird. Ende 2027 soll ein konkreter Plan vorliegen. Dies ist löblich, denn die letzte grosse solche Übung liegt mittlerweile fast 20 Jahre zurück.

### Die grösste Verzerrung von allen

Was man nicht sieht, ist also häufig mindestens so wichtig wie das, was man sieht. Entsprechend wird die Diskussion um den Bundeshaushalt derzeit stark mit dem Taschenrechner geführt. Die Politik sollte nicht aus den Augen verlieren, dass auch eine klare Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen, ein Durchforsten des Regulierungsdickichtes sowie die Behebung von Wettbewerbsverzerrungen wichtig sind – hier wartet überall viel Arbeit.

Die Kürzung von Ausgaben auf Ebene des Bundes ist immerhin ein erster, wichtiger Schritt. Denn diese erlaubt es, die Steuern konstant zu halten, wenn nicht sogar zu senken. Und dieser Punkt deutet auf eine der grössten Verzerrungen von allen hin: Jede Staatsausgabe muss letztlich mit einer Staatseinnahme finanziert werden. Die dafür erhobenen Steuern wirken demotivierend für Arbeitnehmende, Investorinnen und Sparer. Genau vor solchen, erst mit der Zeit sichtbaren Folgen hat der Franzose Bastiat gewarnt – doch viele wollen diese partout nicht sehen. 





## Künstler

Dies sind die von der KI mehr oder weniger gut nachempfundenen Kunstschaffenden dieser Publikation:

- 1, 36 Max Bill (1908–1994)
- 3 Harald Naegely (\*1939)
- 5–6 Niki de Saint Phalle (1930–2002)
- 8–9 Jean Tinguely (1925–1991)
- 11–12 Paul Klee (1879–1940)
- 14–16 Ferdinand Hodler (1853–1918)
- 17–20 HR Giger (1940–2014)
- 22–23 Sophie Taeuber-Arp (1889–1943)
- 25–29 Le Corbusier (1887–1965)
- 31–32 Hans Erni (1909–2015)
- 33 Albert Anker (1831–1910)
- 34–35 Alberto Giacometti (1901–1966)



Autoren siehe jeweilige Artikel  
Gestaltung Ernie Ernst  
Herausgeber Avenir Suisse, Zürich

avenir suisse

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

avenir-suisse.ch info@avenir-suisse.ch +41 44 445 90 00

