

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Öffentliche Finanzen
Schlagworte	Finanz- und Ausgabenordnung
Akteure	Maurer, Ueli (svp/udc) BR EFD / CF DFF
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Heidelberger, Anja

Bevorzugte Zitierweise

Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Öffentliche Finanzen, Finanz- und Ausgabenordnung, 2017 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Öffentliche Finanzen	1
Finanz- und Ausgabenordnung	1

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
BIF	Bahninfrastrukturfonds
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft

DFE	Département fédéral des finances
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft (institut de recherche)

Allgemeine Chronik

Öffentliche Finanzen

Finanz- und Ausgabenordnung

MOTION
DATUM: 04.05.2017
ANJA HEIDELBERGER

In der Sondersession 2017 behandelte der Nationalrat die Motion zur **Änderung von Artikel 18 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes**. Dabei präzisierte Kommissionssprecherin Sollberger (svp, BL) das Anliegen dieses Vorstosses: Es gehe nicht darum, die Handlungsfreiheit von Parlament und Bundesrat durch einen Automatismus einzuschränken. Ziel der Motion sei es, dass in Zukunft grundsätzlich überlegt wird, welche Aufgaben mehr oder weniger Priorität geniessen, respektive welche auch auf der lokalen Ebene oder durch unternehmerische und gesellschaftliche Innovation erfüllt werden können. Zudem sollen die vergangenen Sparanteile der verschiedenen Bereiche eine objektive Grundlage zur Prioritätensetzung liefern. Bundesrat Maurer bezweifelte den Erfolg dieser Prioritätenordnung, da er vermutete, dass das Parlament auch in Zukunft den Vorschlag des Bundesrates gerade bezüglich Kürzungen in politisch aktuellen Bereichen wieder korrigiere. Sinnvoll sei es aber, bei Kürzungsvorgaben weniger kurzfristig zu entscheiden, um nicht wiederholt die gleichen Bereiche zu treffen. Bedingung dafür sei, dass das Parlament nicht immer bei denjenigen Bereichen aufstocke, die Konjunktur hätten – wie momentan bei der Bildung oder beim Verkehr. Der Nationalrat liess sich jedoch von dieser Kritik an ihm und am neuen Instrument nicht beirren und nahm die Motion mit 99 zu 84 Stimmen (keine Enthaltungen) an. Befürwortet wurde die Motion vollständig von der SVP- und der FDP-, sowie teilweise von der CVP/EVP-Fraktion.¹

MOTION
DATUM: 19.09.2017
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession behandelte der Ständerat die Motion **„Gebundene Ausgaben reduzieren“** der nationalrätlichen Finanzkommission. Brigitte Häberli-Koller (cvp, TG) erklärte im Namen der Mehrheit der FK-SR, dass eine Annahme der Motion „als wichtiges politisches Signal zugunsten der Bemühungen des Bundesrates“ zu verstehen sei, da sich dieser der Thematik bereits annehme. Dieses Vorgehen kritisierte Roberto Zanetti (sp, SO) als parlamentarischen Leerlauf, indem er daran erinnerte, dass eine Motion das Ziel habe, den Bundesrat zum Handeln aufzufordern. Inhaltlich kritisierte er den Vorschlag als nutzlos, weil das Parlament darauf verzichte, die geforderten Einsparungen von CHF 2 bis 4 Mrd. selbst vorzunehmen und stattdessen „den Schwarzen Peter dem Bundesrat [zuspiele]“. Paul Rechsteiner (sp, SG) befürchtete, dass das Ziel der Vorlage vor allem darin bestehe, vom Parlament gemachte und vom Volk bestätigte Beschlüsse infrage zu stellen. Dies mache vor allem dann keinen Sinn, wenn man die überaus gute Verfassung des Bundeshaushalts in Betracht ziehe. Finanzminister Maurer betonte diesbezüglich, dass der Schweizer Bundeshaushalt zwar im internationalen Vergleich gut dastehe, dass aber der hohe und vor allem steigende Anteil der gebundenen Ausgaben den Handlungsspielraum von Parlament und Regierung immer stärker einschränke. Um einen langfristig geordneten Haushalt sicherzustellen, bedürfe es der Suche nach neuen Lösungen – entsprechend habe sich der Bundesrat für die Annahme der Motion ausgesprochen. In diesem Sinne stimmte die Mehrheit des Ständerats und nahm die Motion mit 27 zu 15 Stimmen (0 Enthaltungen) an.²

MOTION
DATUM: 19.09.2017
ANJA HEIDELBERGER

Anders als zuvor im Nationalrat stiess die Motion zur **Änderung von Artikel 18 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes** im Ständerat auf Ablehnung. Kommissionssprecherin Fetz (sp, BS) erklärte die einstimmig ablehnende Haltung der FK-SR damit, dass der Budgetierungsprozess bereits jetzt sehr komplex sei und durch ein entsprechendes Gesetz „zu einem Automatismus in einem vorgegebenen Korsett“ werden würde. Nachdem auch Bundesrat Maurer nochmals auf die daraus folgenden Einschränkungen des Handlungsspielraums hingewiesen hatte, lehnte der Ständerat die Motion stillschweigend ab.³

Im Dezember 2017 reichte die SVP-Fraktion zwei Motionen ein, mit denen der Staatshaushalt des Bundes durch **Analyse und Reduktion der gebundenen Ausgaben** sowie durch eine umfassende Aufgabenprüfung bei den Staatsausgaben (Mo. 16.3972) wieder ins Lot gebracht werden sollte. Erstere Motion beinhaltete einen Auftrag an den Bundesrat, die gebundenen Ausgaben zu analysieren und mittels Gesetzesrevision bis zum Voranschlag 2022 von 56 Prozent (2016) um mindestens 5 Prozent – wobei nicht ganz klar wurde, ob Prozent oder Prozentpunkte gemeint sind – zu senken. Die zweckgebundenen Ausgaben, die insbesondere bei der Altersvorsorge (100%) und dem Verkehr (ab 2018 75%) hohe Anteile aufweisen, würden zunehmend die Ausgaben in denjenigen Bereichen, in denen geringere Anteile zweckgebunden sind – zum Beispiel in der Landwirtschaft und der Landesverteidigung (3–10 Prozent) – verdrängen, lautete die Begründung. Dadurch sinke auch der finanzpolitische Steuerungseinfluss des Parlaments.

Der Bundesrat bestätigte, dass der Anteil gebundener Ausgaben bis 2020 auf „deutlich über 60 Prozent der Gesamtausgaben“ ansteigen werde, was aber nicht auf ein Wachstum der Ausgaben, sondern auf neue, durch das Parlament beschlossene Ausgabenbindungen (BIF, NAF, Netzzuschlagsfonds) in der Höhe von über 11 Prozentpunkten zurückzuführen sei. Zudem müsse unterschieden werden zwischen gebundenen Ausgaben, die schneller wüchsen als ihre Einnahmen – zum Beispiel bei den Sozialversicherungen –, und einnahmeabhängigen und gegenfinanzierten Ausgabenbindungen. Letztere würden zwei Drittel aller gebundenen Ausgaben ausmachen und stellten keine Gefahr für die schwächer gebundenen Ausgaben dar. Die geforderte Reduktion der gebundenen Ausgaben auf 50 Prozent der Gesamtausgaben bezeichnete der Bundesrat jedoch als nicht umsetzbar. Eine solche Reduktion um beinahe 15 Prozentpunkte sei nur durch Kürzung oder Flexibilisierung der gebundenen Beiträge möglich, was jedoch mittel- und langfristig die Finanzierung der entsprechenden Projekte gefährde oder die Kosten auf die Kantone abschiebe. Bedacht werden müsse – wie Finanzminister Maurer dem Nationalrat in der Frühjahrssession 2018 erläuterte – auch, dass der Bundesrat einen Grossteil der gebundenen Ausgaben nicht beeinflussen könne: Von den 56 Prozent stark gebundenen Ausgaben stellten 25 Prozent Beiträge an die Sozialversicherungen und 5 Prozent Anteile der Sozialversicherungen an den Bundeseinnahmen dar; 15 Prozent seien durchlaufende Beträge an die Kantone, zum Beispiel Steuern, Schuldzinsen oder Beiträge an den Finanzausgleich; 6 Prozent gehörten zur Einlage des Bundes in den BIF; hinzu kämen auch Kosten von Behörden, Gerichten oder dem Parlament. Reduzieren könne der Bundesrat somit lediglich die Personalausgaben, die 7.8 Prozent der stark gebundenen Ausgaben ausmachten. Dies sei aber ein so geringer Anteil, dass selbst grosse Reduktionen kaum Auswirkungen auf das Budget hätten. Dennoch betonte Maurer, dass der Bundesrat die Sorge bezüglich der finanziellen Flexibilität aufgrund der gebundenen Ausgaben teile und deshalb strukturelle Reformen im gesamten Aufgabenspektrum des Bundes prüfe. Eine Expertengruppe des EFD untersuche zudem, wie strukturelle Überschüsse den Handlungsspielraum vergrössern könnten. Als ersten Schritt empfahl Maurer dem Rat jedoch, keine neuen gebundenen Ausgaben zu schaffen. Von diesen Einwänden liess sich der Nationalrat jedoch nicht überzeugen und nahm die Motion mit 104 zu 90 Stimmen und 3 Enthaltungen an. Dabei setzten sich die geschlossen stimmenden SVP- und FDP-Fraktionen sowie 4 CVP-Mitglieder gegen den Widerstand der übrigen Fraktionen durch.⁴

«Diese Vorlage ist wahrscheinlich die wichtigste in dieser Legislatur», erklärte Finanzminister Maurer mit Bezug auf die **neue Finanzordnung 2021**. Bei einer Ablehnung der Finanzordnung müsste der Bund auf die Erhebung der direkten Bundessteuer sowie der Mehrwertsteuer, die 2016 CHF 21 Mrd. respektive CHF 22.5 Mrd. einbrachten, verzichten und seine Ausgaben um 60 Prozent reduzieren oder neue Finanzierungsquellen in derselben Grössenordnung erschliessen. Nicht nur Bundesrat Maurer, alle im Parlament vertretenen Parteien erachteten die Vorlage als zentral. Entsprechend unumstritten war sie im Vorfeld der Abstimmung. Die Vorumfragen zeigten komfortable Ja-Anteile um die 70 Prozent und die im Parlament vertretenen Parteien beschlossen allesamt die Ja-Parole. Lediglich die Unabhängigkeitspartei up!, unterstützt von einzelnen Exponentinnen und Exponenten der SVP, FDP, Jungfreisinnigen und der Piratenpartei, sprach sich gegen die neue Finanzordnung aus. Ihr Mitte Januar gegründetes Nein-Komitee hatte zum Ziel, den Urnengang als Denkanstoss und als Warnung an den Bund zu verwenden und dafür zu sorgen, dass das im Parlament als Grund für die Beibehaltung der regelmässigen Abstimmungen über die Finanzordnung vorgebrachte Ziel, eine Diskussion über die Bundessteuern zu führen, erreicht würde.

Dies gelang jedoch nur begrenzt. So spiegelte sich die Wichtigkeit der Vorlage bei

Weitem nicht in der Aufmerksamkeit wider, die sie in Medien und Öffentlichkeit erhielt. Überschattet wurde die Abstimmung über die Finanzordnung von der gleichentags stattfindenden Abstimmung zur No-Billag-Initiative, über die gemäss fög fünfzehnmal mehr Artikel veröffentlicht worden seien als über Erstere. Zudem hätten einige Zeitungen wie der Blick, die Sonntagszeitung, Le Matin Dimanche oder die Weltwoche sogar ganz auf eine Berichterstattung zur Finanzordnung verzichtet.

Unbestritten zeigte sich die neue Finanzordnung 2021 dann auch am Abstimmungssonntag im März 2018. Mit 84.1 Prozent Ja-Stimmen und der Zustimmung aller Kantone wurde die Verlängerung der Berechtigung des Bundes, Steuern zu erheben, sogar noch deutlicher angenommen als vierzehn Jahre zuvor.

Abstimmung vom 04. März 2018

Bundesbeschluss über die neue Finanzordnung 2021

Beteiligung: 52.0%

Ja: 2'357'915 (84.1%) / Stände: 20 6/2

Nein: 445'417 (15.9%) / Stände: 0

Parolen:

-Ja: BDP, CVP, EVP, FDP, GLP, GPS, SP, SVP,

-Nein: up! ⁵

MOTION

DATUM: 07.06.2018
ANJA HEIDELBERGER

Ausführlichere Diskussionen als zur anderen, zeitgleich eingereichten Motion der SVP-Fraktion zur Analyse und Reduktion der gebundenen Ausgaben führten die FK-SR sowie der Ständerat zur Motion für eine **umfassende Aufgabenprüfung bei den Staatsausgaben**. Zuerst entschied die FK-SR, den letzten Satz der Motion zu streichen, da ihr nicht klar war, ob dieser eine Reduktion der Staatsausgaben um fünf Prozent oder um fünf Prozentpunkte beinhaltete. Dieser modifizierte Vorschlag scheiterte jedoch mit 5 zu 4 Stimmen bei einer Enthaltung in der Kommission, worauf eine Minderheit Hösli (svp, GL) Annahme der vom Nationalrat gutgeheissenen Version beantragte, da Kommissionsminderheiten im Zweitrat keine geänderten Versionen einreichen können.

Die Kommissionsmehrheit begründete ihre ablehnende Haltung damit, dass das Parlament zwar Sparen im Allgemeinen üblicherweise befürworte, konkrete Sparvorhaben aber jeweils am Widerstand der betroffenen Kreise scheiterten. In der Ständeratsdebatte bekräftigte Finanzminister Maurer letzteren Punkt noch einmal: So hätte man in derselben Woche bei der Debatte um Agroscope mit einer kleinen Korrektur einen grossen Effizienzgewinn erzielen können, aber durch Annahme der Motion darauf verzichtet. Er bat daher den Rat darum, die Motion der SVP-Fraktion abzulehnen und stattdessen bei den geplanten strukturellen Reformen mit 62 konkreten Massnahmen Hand zu bieten. Der Ständerat folgte diesem Antrag und lehnte die Motion mit 16 zu 23 Stimmen ab. ⁶

MOTION

DATUM: 12.06.2018
ANJA HEIDELBERGER

Knapp, mit 7 zu 6 Stimmen, hatte die FK-SR im Januar 2017 beantragt, die Motion **gegen eine Aufweichung der bewährten Schuldenbremse** anzunehmen. Die Schuldenbremse habe sich seit ihrer Annahme durch das Volk bewährt, argumentierte die Kommissionsmehrheit. Mehrausgaben durch eine Aufweichung der Schuldenbremse «Tür und Tor zu öffnen», sei ob der sich verschlechternden Finanzaussichten des Bundes nicht angebracht. Die unterlegenen Mitglieder der ständerätlichen Finanzkommission reichten einen Minderheitsantrag Comte (fdp, NE) auf Ablehnung der Motion ein. Zwar würden sie nicht den Grundsatz der Schuldenbremse in Frage stellen, wohl aber dessen strikte Auslegung, erklärten sie. Es solle möglich sein, die strukturellen Überschüssen zumindest teilweise für Investitionen zu verwenden – gerade hinsichtlich der sich verschlechternden Finanzsituation. Zudem sei es «eigenartig, eine im Gesetz verankerte [...] Regelung per Motion noch einmal ins Gesetz aufzunehmen.»

Letzteren Punkt unterstrich auch Finanzminister Maurer in der Ständeratsdebatte: Er sehe Schwierigkeiten in der Umsetzung der Motion, da diese eine Präzision des Gesetzes verlange, so dass eine «Aufweichung der bisherigen Regelung [zur Schuldenbremse] ausgeschlossen» sei. Bundesrat Maurer verwies überdies noch einmal auf den Expertenbericht Sturm, der mögliche Szenarien für die Verwendung der strukturellen Überschüsse aufzeigte. Dieser verdeutliche, dass zukünftig unter anderem

aufgrund des neuen Rechnungsmodells des Bundes die Überschüsse kaum mehr so hoch ausfallen dürften wie in den letzten Jahren. Bis im Frühjahr 2019 wolle der Bundesrat jedoch den durch diese Überschüsse entstehenden Spielraum in einer Gesamtschau ausloten. Nach dem Willen der Ständeratsmehrheit ist eine solche Gesamtschau jedoch unnötig: Mit 23 zu 21 Stimmen wurde die Motion knapp angenommen.⁷

1) AB NR, 2017, S. 697 ff.

2) AB SR, 2017, S. 655 f.; NZZ, 20.9.17

3) AB SR, 2017, S. 654 f.; Kommissionsbericht FK-SR

4) AB NR, 2018, S. 83 f.; NZZ, 1.3.18

5) SRG-Trendumfrage vom 19.2.18 ; fög Abstimmungsmonitor vom 3.3.18; BZ, TA, 9.1.18; APZ, Lib, NZZ, 10.1.18; CdT, 25.1.18; BU, 27.1.18; LZ, 10.2.18; BaZ, 12.2.18; AZ, 13.2.18; NZZ, 17.2., 20.2.18; TG, 21.2.18; WW, 1.3.18; AZ, BaZ, NZZ, SGT, TA, 5.3.18

6) AB SR, 2018, S. 467 ff.; Kommissionsbericht der FK-SR vom 26.3.18

7) AB SR, 2018, S. 504 ff.; Kommissionsbericht FK-SR vom 16.1.17