

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Öffentliche Finanzen
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Feller, Olivier (fdp/plr, VD) NR/CN, Hegglin, Peter (cvp/pdc, ZG) SR/CE
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

Bernhard, Laurent
Heidelberger, Anja
Zumbach, David

Bevorzugte Zitierweise

Bernhard, Laurent; Heidelberger, Anja; Zumbach, David 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Öffentliche Finanzen, 2013 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Öffentliche Finanzen	1
Direkte Steuern	1
Indirekte Steuern	2
Finanz- und Ausgabenordnung	4
Finanzplan und Sanierungsmassnahmen	4
Staatsrechnung	5
Voranschlag	7
Finanzausgleich	11

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
SEM	Staatssekretariat für Migration
SNB	Schweizerische Nationalbank
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
MwStG	Mehrwertsteuergesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
FHG	Finanzhaushaltgesetz
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
BNE	Bruttonationaleinkommen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FinDel	Finanzdelegation
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung
APD	Öffentliche Entwicklungshilfe im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE)

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
DFF	Département fédéral des finances
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
CDF	Contrôle fédéral des finances
EPF	École polytechnique fédérale
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
BNS	Banque nationale suisse
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
LTVA	Loi sur la taxe sur la valeur ajoutée
PIB	Produit intérieur brut
LFC	Loi sur les finances
SUVA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
NMG	nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
RNB	Revenu national brut
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
OFPER	Office fédéral du personnel
DéIFin	Délégation des finances
TED	Traitement électronique des données
LFCo	Loi fédérale sur la formation continue
APD	Aide publique au développement par rapport au revenu national brut (RNB)

Allgemeine Chronik

Öffentliche Finanzen

Direkte Steuern

MOTION
DATUM: 27.11.2013
LAURENT BERNHARD

Seit mehreren Jahren war die Schweiz in Bezug auf die **Besteuerung von natürlichen und juristischen Personen** der **Kritik** von anderen Staaten und internationalen Organisationen ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund stimmten im Verlauf des Berichtsjahres beide Parlamentskammern einer Motion Feller (fdp, VD) zu, die sich auf die Steuerattraktivität der Schweiz im Vergleich mit anderen Staaten bezog. Der überwiesene Text beauftragte den Bundesrat, eine Übersicht über die Steuersysteme von verschiedenen Staaten zu erstellen und deren Attraktivität mit derjenigen der Schweizer Steuergesetzgebung zu vergleichen.¹

BERICHT
DATUM: 12.11.2014
DAVID ZUMBACH

Die Schweiz schneide im internationalen Vergleich Punkto **Steuerattraktivität für natürliche und juristische Personen** gut ab. Zu diesem Schluss kommt der Bundesrat in einem **Bericht**, den er im November 2014 verabschiedet hat und der unter anderem auf eine Motion Feller (fdp, VD) aus dem Jahr 2013 zurückgeht. Um ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der juristischen Personen erhalten zu können, müsse die Schweiz, so der Bundesrat, im Rahmen der geplanten Unternehmenssteuerreform III, die die Abschaffung attraktiver, aber international nicht mehr akzeptierter Sonderregelungen vorsieht, jedoch neue, international compatible Massnahmen treffen. Im Vergleich zu grossen Volkswirtschaften wie den USA, Deutschland, Frankreich oder Italien stünden kleine Volkswirtschaften wie die Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb generell stärker unter Druck, attraktive steuerliche Rahmenbedingungen anzubieten.²

MOTION
DATUM: 13.06.2016
ANJA HEIDELBERGER

Stillschweigend schrieben National- und Ständerat die Motion Feller (fdp, VD) für einen Vergleich der **Steuerattraktivität der Schweiz im internationalen Vergleich** in der Sommersession 2016 ab. Nach Erscheinen des geforderten Berichts hatte der Bundesrat in seinem Bericht über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2015 die **Abschreibung** der Motion beantragt.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.09.2018
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2018 setzte sich der **Nationalrat** mit dem **Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen** auseinander. Die Mehrheit der WAK-NR hatte zuvor einige Änderungen zur ständerätlichen Version beantragt. Besonders umstritten war in der Eintretensdebatte die Frage der Nichtabzugsfähigkeit von Aufwendungen zur Ermöglichung von Straftaten, zum Beispiel Terrorismusfinanzierung oder die Miete von für strafbare Tätigkeiten verwendeten Räumen. Hierbei befürwortete die Kommission eine Beibehaltung des Status Quo, da derartige Aufwendungen in der Praxis kaum identifiziert werden könnten. Deshalb solle die Klärung dieser Frage dem Bundesgericht überlassen werden, erklärte Kommissionssprecher Feller (fdp, VD). Eine Minderheit Müller Leo (cvp, LU) beantragte eine Zustimmung zur ständerätlichen Version und damit die ausdrückliche Regelung der Frage innerhalb des Gesetzes. Minderheitssprecher Müller betonte, dass es nicht sein könne, dass Terrorismusfinanzierung womöglich von den Steuern abgezogen werden könne. Dies schien den gesamten Nationalrat zu überzeugen, mit 182 Stimmen folgte er einstimmig der Minderheit und bereinigte die Differenz.

Des Weiteren beabsichtigte die Kommission, Schadenersatzzahlungen und vergleichbare Leistungen generell abzugsfähig zu machen, es sei denn, es liegt ein gerichtlich festgestelltes vorsätzliches Verhalten vor. Fahrlässige oder grobfahrlässige Zahlungen sollen folglich von den Steuern abgezogen werden können. Damit würden gemäss Minderheitssprecher Müller jedoch mehr Abzüge zugelassen als in der aktuellen Rechtspraxis. Der Rat stimmte dem Kommissionsantrag mit 94 zu 88 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) zu.

Auch eine Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Strafen, welche neben Müller auch Finanzminister Maurer deutlich kritisierte, nahm der Rat mit 94 zu 88 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) an. Demnach sollen nach dem Willen des Nationalrats ausländische Bussen weiterhin abgezogen werden können, wenn sie gegen den schweizerischen Ordre public verstossen, wenn eine entsprechende in der Schweiz begangene Handlung nicht strafbar wäre oder wenn die Busse das Höchstmass der

Sanktion nach schweizerischem Recht übersteigt – in letzterem Fall wäre die Differenz zwischen Schweizer Höchstmass und tatsächlicher Busse abziehbar. Mit 129 zu 47 Stimmen (bei 9 Enthaltungen) nahm der Nationalrat die Vorlage in der Gesamtabstimmung an.⁴

STANDESINITIATIVE
DATUM: 09.05.2019
ANJA HEIDELBERGER

In der Sondersession im Mai 2019 behandelte der Nationalrat die Standesinitiative des Kantons Aargau zur **Abschaffung der Heiratsstrafe**. Olivier Feller (fdp, VD) bewarb seine Minderheit, die sich gegen ein Folgegeben ausgesprochen hatte. Er verwies darauf, dass auch die Minderheit einer Abschaffung der Heiratsstrafe positiv gegenüberstehe, dass es aber Schwierigkeiten bei der Initiative gebe. So verstehe die Vorlage die Ehe und die eingetragene Partnerschaft als Wirtschaftsgemeinschaft – die entsprechenden Paare sollen folglich gemeinsam besteuert werden –, der Nationalrat habe aber bereits eine Motion der FK-NR zur Individualbesteuerung angenommen. Eine Annahme dieser Initiative würde folglich einen Widerspruch darstellen. Da das Bundesgericht in der Zwischenzeit die Abstimmung zur Initiative gegen die Heiratsstrafe für ungültig erklärt habe, werde dieses Thema in Kürze im Parlament ausgiebig behandelt. Es bedürfe somit keiner zusätzlichen Vorlage. Diesem Votum folgte der Rat nicht und gab der Standesinitiative mit 102 zu 74 Stimmen (bei einer Enthaltung) Folge.⁵

Indirekte Steuern

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.03.2016
DAVID ZUMBACH

Im März 2016 behandelte der Ständerat erstmals die **Teilrevision des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG)**, die vom Bundesrat im Februar 2015 präsentiert worden war. Wie der Nationalrat zuvor, sprach sich auch der Ständerat dafür aus, dass ausländische Unternehmen neu ab dem ersten Franken Umsatz in der Schweiz steuerpflichtig werden, sofern sie nicht nachweisen, dass sie weltweit weniger als CHF 100'000 Umsatz erwirtschaften. Davon betroffen sind auch Online-Händler, die bis anhin von Steuerfreibeträgen profitierten. Damit war das Kernanliegen der Revision, die Beseitigung des herrschenden Wettbewerbsnachteils von Schweizer Unternehmen bei der Mehrwertsteuer, im Trockenen. Der Bundesrat geht davon aus, dass für die Umsetzung gegen 40 neue Stellen geschaffen werden müssen, diese aber jährlich gegen CHF 40 Mio. in die Bundeskassen spülen werden. Einigkeit herrschte auch bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Einführung einer Margenbesteuerung auf Kunstgegenständen und Antiquitäten, die den Abzug einer fiktiven Vorsteuer ersetzt und jährlich gegen CHF 30 Mio. Einnahmen generieren soll. Zudem sprach sich die kleine Kammer dafür aus, dass elektronische Zeitungen, Zeitschriften und Bücher zum reduzierten Satz von 2,5% besteuert werden. Die E-Books waren auf Vorschlag der nationalrätlichen Wirtschaftskommission (WAK-NR) in die Revision aufgenommen worden. Überdies segnete der Ständerat auch die von der WAK-NR angeregte Präzisierung der Definition zur Steuerbefreiung von Spenden und Gönnerbeiträgen ab. Diese werden künftig nur noch dann von der Mehrwertsteuer befreit, wenn ein gemeinnütziges Unternehmen, wie beispielsweise die Rega, seinen Gönnerinnen und Gönnern mitteilt, dass auf allfällige Vorteile kein Anspruch besteht. Umstritten war die Frage, wann das Recht, eine Steuerforderung festzusetzen, verjähren soll. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Erhöhung von 10 auf 15 Jahre war im Nationalrat deutlich abgelehnt worden. Wie bereits zuvor in der grossen Kammer formierte sich auch im Ständerat eine linke Minderheit, die den Regierungsvorschlag unterstützte, jedoch abermals unterlag – mit 14 zu 29 Stimmen. Die kleine Kammer wich ihrerseits in anderen Punkten vom Entwurf des Nationalrats ab. Dem Vorschlag ihrer Wirtschaftskommission (WAK-SR), auf die neue geräteunabhängige Radio- und Fernsehgebühren keine Mehrwertsteuer zu erheben, folgte sie stillschweigend. Dies tat sie auch im Falle eines Antrags Hegglin (cvp, ZG), der Leistungen innerhalb von und zwischen Gemeinden, die gesetzliche Aufgaben betreffen, von der Mehrwertsteuerpflicht befreien möchte. Finanzminister Maurer unterstützte den Antrag, da die Differenz Gelegenheit biete, die Frage noch einmal vertiefter zu prüfen.⁶

MOTION
DATUM: 19.09.2017
ANJA HEIDELBERGER

Um bestehende **Einnahmelücken bei der Mehrwertsteuer im grenzüberschreitenden Einkaufsverkehr zu schliessen**, wollte Peter Hegglin (cvp, ZG) im Juni 2017 den Bundesrat beauftragen, mit den Nachbarstaaten diesbezüglich Regelungen zu definieren. Zum Beispiel sollte die Mehrwertsteuer aus dem Nachbarstaat und der Schweiz beim Grenzübertritt miteinander verrechnet und nur die Differenz zurückerstattet werden oder die Staaten sollten auf Mehrwertsteuerrückerstattungen verzichten und stattdessen die entsprechende Summe direkt dem Nachbarstaat

überweisen. In der Begründung seines Vorstosses betonte Hegglin, dass dem Staat durch Schweizer Einkaufstouristen zwischen CHF 600 Mio. und 1 Mrd. an Steuern und Gebühren entgingen. Dadurch umgingen die Einkaufstouristen teilweise ihren Beitrag zur Finanzierung des staatlichen Dienstleistungsangebots der Schweiz, das sie trotzdem nützten. Der Bundesrat erachtete die Vorschläge des Motionärs als problematisch: Einerseits würde nicht die Zollverwaltung, sondern die Verkäufer oder private Dienstleistungsunternehmen die Mehrwertsteuer zurückerstatten. Andererseits müsste die Schweiz, wenn die Mehrwertsteuer direkt an die Nachbarstaaten überwiesen werden sollte, die Differenz zu den höheren Mehrwertsteuern in den Nachbarstaaten erheben; keine Regelung gäbe es zudem für alle übrigen Staaten. Problematisch sei für eine solche Lösung auch die Zugehörigkeit der Nachbarstaaten zur europäischen Zollunion. Die Höhe des Steuerausfalls könne der Bundesrat überdies nicht beziffern, dazu sei jedoch ein Bericht zu einem Postulat der FK-NR in Arbeit. Folglich empfahl der Bundesrat die Motion zur Ablehnung.

In der Herbstsession 2018 behandelte der Ständerat die Motion und gab einem Ordnungsantrag Noser (fdp, ZH) Folge. Dieser hatte eine Zuweisung an die WAK-SR beantragt, da diese in Kürze bereits die Motion Hösli (svp, GL; Mo. 17.3131) vorberate und in diesem Rahmen gleich beide Vorstösse diskutieren könne.⁷

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 01.08.2019
ANJA HEIDELBERGER

Zusammenfassung

Sport- und Kulturvereine. Anheben der Umsatzgrenze für die Befreiung von der Mehrwertsteuerpflicht

Beruhend auf einer parlamentarischen Initiative Feller (fdp, VD) erhöhten National- und Ständerat 2021 die Umsatzgrenze für die Befreiung nicht gewinnstrebig, ehrenamtlich geführter Sport- und Kulturvereine von der Mehrwertsteuerpflicht von CHF 150'000 auf CHF 250'000. Die Befürwortenden dieser Erhöhung wollten damit die ehrenamtliche Arbeit unterstützen, während sie die Gegnerschaft als Wettbewerbsverzerrung gegenüber des Gastgewerbes erachtete.

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 29.08.2019
ANJA HEIDELBERGER

Die **Umsatzgrenze für die Befreiung nicht gewinnstrebig, ehrenamtlich geführter Sport- und Kulturvereine von der Mehrwertsteuerpflicht** in der Höhe von CHF 150'000 werde heute von zahlreichen Vereinen überschritten, erklärte Olivier Feller (fdp, VD) im Juni 2017. Deren ehrenamtlicher Einsatz, unter anderem auch in der Ausbildung Jugendlicher, solle aber honoriert und die Umsatzgrenze entsprechend **angehoben werden**, forderte er in einer parlamentarischen Initiative. Eine neue Umsatzgrenze von beispielsweise CHF 500'000 hätte mit jährlichen Steuereinsparungen von CHF 5 bis 10 Mio., wie der Bundesrat im Rahmen einer Interpellation Feller (Ip. 17.3029) erklärt habe, verkraftbare Folgen, so Feller weiter. Dieser Einschätzung stimmte im September 2018 auch die WAK-NR zu, die der Initiative mit 18 zu 2 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) Folge gab. Im August 2019 stimmte die WAK-SR der Entscheidung ihrer Schwesterkommission mit 5 zu 1 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) zu, weshalb die nationalrätliche Kommission nun während zweier Jahre eine entsprechende Vorlage ausarbeiten wird. Diese Arbeiten begann die Kommission im Oktober 2019 damit, dass sie die Verwaltung mit einem Bericht zu offen gebliebenen Fragen beauftragte.⁸

POSTULAT
DATUM: 18.03.2016
DAVID ZUMBACH

Finanz- und Ausgabenordnung

Der Bundesrat habe zu prüfen, nach welchen **Kriterien verwaltungsexterne Träger öffentlicher Aufgaben der Prüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)** unterstellt werden sollten. Dieser Meinung war der Nationalrat im März 2016 und überwies dem Bundesrat diskussionslos ein Postulat Feller (fdp, VD). Wenige Monat zuvor war die Finanzkommission des Nationalrats (FK-NR) mit einer Motion gescheitert, die die Suva unter die Finanzaufsicht der EFK stellen wollte. Der Bundesrat hatte sich damals zwar gegen das Ansinnen ausgesprochen, jedoch festgehalten, dass man sich einer stärkeren Aufsicht über die Suva nicht grundsätzlich verschliesse.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.09.2016
ANJA HEIDELBERGER

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

In der Herbstsession 2016 behandelte der Ständerat als Erstrat das **Stabilisierungsprogramm 2017–2019**. Roberto Zanetti (sp, SO) stellte einen Minderheitsantrag auf Rückweisung, der den Auftrag an den Bundesrat beinhaltete, die Berechnung des Konjunkturfaktors an die makroökonomischen Gegebenheiten anzupassen und entsprechend die Handhabung der Schuldenbremse zu überprüfen. Die kleine Kammer lehnte diesen Antrag mit 31 zu 13 Stimmen und der Begründung ab, dass die Schuldenbremse nicht in Frage gestellt werden sollte. Bei der Behandlung des Programms reduzierte der Ständerat die Sparanstrengungen des Bundesrates deutlich. Während der Bundesrat Einsparungen von CHF 796 Mio. (2017), CHF 898 Mio. (2018) und CHF 978 Mio. (2019) vorgesehen hatte, verringerte die kleine Kammer diese auf CHF 652 Mio. (2017), 637 Mio. (2018) und 702 Mio. (2019). Insbesondere bezüglich der Landwirtschaft und der Bildung zeigte sich der Ständerat grosszügig: Bei der Landwirtschaft strich er sämtliche Sparmassnahmen bei den Direktzahlungen (CHF 62–69 Mio. jährlich), da die Einkommen der Bauern – wie Peter Hegglin (cvp, ZG) argumentierte – bereits sehr tief wären und sich Letztere gerade erst auf die neuen Zielsetzungen, Grundlagen und Rahmenbedingungen der Agrarpolitik 2014–2017 eingestellt hätten. Unverändert beliess der Ständerat die Vorlage des Bundesrates bezüglich der Investitionskredite und der landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen. Bei den Bildungsausgaben reduzierte er den vom Bundesrat vorgeschlagenen Sparbetrag um CHF 74–108 Mio. und folgte damit dem Antrag Noser (fdp, ZH) als Sprecher der WBK-SR. Als Kantonsvertreter verzichtete der Ständerat zudem gegen den Willen des Bundesrates darauf, die Integrationsbeiträge an die Kantone sowie die Bundesanteile an den Krankenkassenprämien-Verbilligungen zu reduzieren, da dies zu einer Mehrbelastung der Kantone geführt hätte. Zusätzlich zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Sparanstrengungen wollte die FK-SR hingegen bei der Entwicklungshilfe sparen. Als Befürworter dieser zusätzlichen Reduktion um weitere CHF 100 Mio. argumentierte zum Beispiel Philipp Müller (fdp, AG), dass die diesbezüglichen Ausgaben in den letzten Jahren stetig angestiegen seien, ihre Wirkung hingegen fraglich sei. Werner Hösli (svp, GL) ergänzte, dass die bisherigen Zahlungen offensichtlich die steigenden Asylkosten nicht hatten verhindern können. Christian Levrat (sp, FR) rief dementgegen in Erinnerung, dass das Parlament die APD-Quote – also den prozentualen Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen – im Februar 2011 auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) erhöht hatte. Zudem könne die zusätzliche Reduktion gemäss Bundesrat Burkhalter zur Streichung ganzer Projekte in Nordafrika, dem Mittleren Osten und Afghanistan führen. Knapp entschied sich der Ständerat mit 25 zu 19 Stimmen gegen seine Kommission und erhöhte den Sparbetrag bei der Entwicklungshilfe nicht zusätzlich. In der Wintersession 2016 befasste sich der Nationalrat mit diesem Geschäft.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.11.2019
ANJA HEIDELBERGER

Das Hauptziel der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) stellte die **Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung** dar. So hatte Peter Hegglin (cvp, ZG; Mo. 16.4018) nach der Budgetdebatte 2016 in einer Motion verlangt, dass die Rechnungslegung zukünftig der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entsprechen soll. Der Bundesrat bestätigte, dass zeitliche Abgrenzungen und Rückstellungen in der Finanzierungsrechnung immer wieder zu Problemen führten, da ihre Ausgaben und Einnahmen zeitlich versetzt erfolgten. Dabei verwies er unter anderem auf die Vorauszahlungen bei der direkten Bundessteuer und auf die aufgeschobenen Rückforderungen bei der Verrechnungssteuer, die insbesondere in den Jahren 2017 und 2018 zu hohen Überschüssen in der Finanzierungsrechnung geführt hatten. Diese Gelder würden in den kommenden Jahren aber durch tiefere Steuerzahlungen und Rückforderungen der Verrechnungssteuer in den jeweiligen Staatsrechnungen fehlen.

Deshalb sollten nun die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um die zeitlichen Abgrenzungen und Rückstellungen gemäss der Erfolgsrechnung auch in der Finanzierungsrechnung zu berücksichtigen. Ausgaben und Einnahmen würden somit in dem Rechnungsjahr verbucht, in dem die wirtschaftliche Belastung oder Entlastung entsteht. Dies habe zwar kaum Änderungen beim Budget, jedoch bei der Staatsrechnung zur Folge, indem das Finanzierungsergebnis sinke.

Daneben enthielt die Vorlage weitere Anpassungen des FHG, die nichts mit der Motion Hegglin zu tun hatten, unter anderem die Forderungen nach einer Lockerung der Bedingungen für Nachträge und eine Aktualisierung der Grundsätze der Rechnungslegung zur Beseitigung von Doppelspurigkeiten zum internationalen Rechnungslegungsstandard IPSAS. Auf eine Aufweichung der Schuldenbremse, wie sie mehrfach gefordert worden war, verzichtete der Bundesrat in Übereinstimmung mit einer Motion der FK-NR (Mo. 16.3634), die er zusammen mit der Motion Hegglin zugleich zur Abschreibung empfahl.¹¹

Staatsrechnung

MOTION
DATUM: 14.12.2016
ANJA HEIDELBERGER

„Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht“, setzte sich Peter Hegglin (cvp, ZG) mit einer Motion ein. Da in der Finanzierungsrechnung, auf der die Steuerung des Bundeshaushalts basiert, rein buchmässige Vorgänge wie zeitliche Abgrenzungen, Rückstellungen oder Abschreibungen nicht aufgeführt werden, wird die tatsächliche Ertragsituation in einem Jahr zeitlich verzerrt und nicht periodengerecht dargestellt. Die Unterscheidung zwischen finanzwirksamen Ausgaben und nichtfinanzwirksamen Aufwänden führt daher zu unterschiedlichen Beträgen im Voranschlag, in der Jahresrechnung sowie teilweise in den Begründungen. Gemäss der Motion sollten stattdessen Vorauszahlungen der direkten Bundessteuern kommender Jahre auch diesen Jahren gutgeschrieben werden sowie Agios von Bundesanleihen (also Aufpreise auf Bundesanleihen) über die ganze Laufdauer verteilt werden. Nicht zurückgeforderte Verrechnungssteuern sollen zudem künftigen Rechnungsabschlüssen belastet werden. Entsprechend solle der Bundesrat die Verwendung der Erfolgsrechnung anstelle der Finanzierungsrechnung zur Haushaltssteuerung prüfen.

Der Bundesrat zeigte sich mit der Argumentation des Motionärs einverstanden. Bundesrat Maurer bekräftigte bei der Behandlung im Ständerat, dass die Finanzierungsrechnung ein falsches Bild der Rechnung des Bundes liefern und damit Parlament und Regierung dazu verleiten könne, Ausgaben zu machen, auf die ansonsten verzichtet werden würde. Aus diesem Grund hatte der Bundesrat in seiner Begründung vom 15. Februar 2017 auch die Annahme der Motion empfohlen. Dennoch wies der Finanzminister darauf hin, dass die Umstellung auf die Erfolgsrechnung zu zahlreichen Problemen führen würde, insbesondere weil die Schuldenbremse auf der Finanzierungsrechnung und entsprechend auf den Schulden anstelle des Eigenkapitals des Bundes beruhe. Zudem müssten die Kantone in die Umstellung eingebunden werden, da der Bund lediglich die von den Kantonen gemeldeten Eingänge verbuche und eine Systemänderung somit auch bedinge, dass die Kantone nicht die Zahlungen, sondern die Rechnungsstellungen meldeten. In der Frühjahrsession 2017 nahm der Ständerat die Motion ohne gegenteilige Meinungsäusserungen stillschweigend an.¹²

MOTION
DATUM: 14.06.2017
ANJA HEIDELBERGER

Nachdem die Motion Hegglin (cvp, ZG) **„Für eine Rechnungslegung, die der tatsächlichen Finanz- und Ertragslage entspricht“** bereits im Ständerat nur wohlwollende Voten erhalten hatte, nahm sie der Nationalrat auf einstimmigen Antrag seiner FK-NR sowie des Bundesrates ohne Wortmeldungen und stillschweigend an.¹³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.05.2018
ANJA HEIDELBERGER

CHF 2.8 Mrd. Überschuss – und trotzdem ist niemand so richtig zufrieden. So kann die mediale und parlamentarische Reaktion auf die Präsentation der **Staatsrechnung 2017** zusammengefasst werden. In der Sommersession 2018 behandelte der Nationalrat die Staatsrechnung 2017 als Erstrat. Dabei präsentierten Mattea Meyer (sp, ZH) und Jean-Pierre Grin (svp, VD) die ausführlichen Zahlen: Der Bund schloss das Jahr 2017 mit ordentlichen Einnahmen von CHF 71.087 Mrd. und ordentlichen Ausgaben von CHF 68.288 Mrd. ab. Dieser gute Abschluss war insbesondere auf höhere Einnahmen als erwartet zurückzuführen. Die Einnahmen überstiegen die Erwartungen um CHF 2.7 Mrd. und wuchsen im Vergleich zum Vorjahr um CHF 3.6 Mrd. oder 5.4 Prozent an – deutlich stärker als das nominale BIP mit 1.4 Prozent Wachstum. Der Grund dafür lag vor allem in

den überdurchschnittlich hohen Eingängen bei der Verrechnungssteuer, bei der CHF 2.5 Mrd. mehr eingenommen wurden als im Vorjahr und CHF 2 Mrd. mehr als veranschlagt. CHF 810 Mio. mehr als budgetiert nahm der Bund bei der direkten Bundessteuer ein, damit sanken die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr jedoch um CHF 113 Mio. Hinzu kamen nichtfiskalische Einnahmen, namentlich die Ausschüttung der SNB in der Höhe von CHF 568 Mio., sowie ausserordentliche Einnahmen von CHF 177 Mio. aus Bussen der Wettbewerbskommission und aus Erträgen aus der Swissair-Nachlassliquidation.

Tiefer als veranschlagt fielen hingegen die Einnahmen der Mehrwertsteuer aus, die zwar um 2 Prozent auf CHF 22.9 Mrd. angestiegen waren, aber aufgrund des schwachen Wirtschaftswachstums dennoch CHF 0.4 Mrd. unter den Werten des Voranschlags zu liegen kamen. Auch die wie üblich stark schwankenden Einnahmen aus den Stempelabgaben (CHF 2.4 Mrd.) wiesen trotz über 20-prozentiger Zunahme gegenüber dem Vorjahr CHF 81 Mio. weniger auf, als vorgesehen gewesen war.

Die ordentlichen Ausgaben kamen aufgrund von Budgetunterschreitungen insbesondere bei der sozialen Wohlfahrt (CHF 333 Mio.), beim Verkehr (CHF 155 Mio.) sowie bei Bildung und Forschung (CHF 111 Mio.) insgesamt um CHF 380 Mio. unter dem Voranschlag zu liegen und stiegen im Vergleich zum Vorjahr lediglich um 2 Prozent an.

Die Differenz zum Voranschlag, in dem der Bundesrat noch ein Defizit von CHF 250 Mio. erwartet hatte, erklärte Finanzminister Maurer mit den unerwartet hohen Einnahmen bei der Verrechnungssteuer. „Der Name „Verrechnungssteuer“ sagt es vielleicht schon ein bisschen: Es ist die Steuer, bei der wir uns am ehesten verrechnen“, scherzte er in der Sommersession 2018 in der Nationalratsdebatte. Ein Grossteil der Verrechnungssteuer stamme aus den Dividendenzahlungen der Unternehmen, die entsprechenden Rückforderungen könnten die Kantone während fünf Jahren, Unternehmen während drei Jahren stellen. Um möglichst wenig Negativzinsen bezahlen zu müssen, hätten die Unternehmen im 2017 ausserordentlich wenig Verrechnungssteuern zurückgefordert – diese Rückforderungen würden aber zweifellos noch folgen, betonte Maurer. Entsprechend habe man eine Rückstellung von CHF 2 Mrd. gebildet, ohne welche der Überschuss sogar noch höher ausgefallen wäre.

Diese Rückstellungen gaben in der FK-NR viel zu reden. Begründet wurden sie damit, dass durch den starken Anstieg der Einnahmen aus den Verrechnungssteuern, nicht aber derer Rückforderungen, die finanzielle Lage des Bundes zu positiv dargestellt wird. Die EFK hatte jedoch die Rechtmässigkeit dieser Rückstellungen angezweifelt, da sie nicht durch die aktuelle Finanzhaushaltsgesetzgebung gedeckt seien. Das EFD erachtete jedoch Art. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes als ausreichende gesetzliche Grundlage für das Vorgehen und wurde darin von der Mehrheit der FK-NR unterstützt. Die Rückstellungen wurden jedoch auch in den Medien stark kritisiert. Nationalrätin Mattea Meyer (sp, ZH) sprach von einem „Buchungstrick“ und unterstellte dem Finanzminister, damit das nächste Sparprogramm begründen zu wollen. Doch auch von bürgerlicher Seite kam Kritik: CVP-Präsident Gerhard Pfister (cvp, ZG) sprach von einem „Paradigmenwechsel“, FDP-Nationalrat Albert Vitali (fdp, LU) fürchtete sich vor einem Präjudiz und SVP-Fraktionschef Thomas Aeschi (svp, ZG) befürwortete zwar das Vorgehen in diesem Fall, wollte aber die Rechnungslegung nicht generell anpassen. Der Finanzminister verwies diesbezüglich jedoch auf eine Motion Hegglin (cvp, ZG), mit deren Annahme das Parlament gefordert hatte, dass die Rechnungslegung soweit wie möglich die tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wiedergeben soll. Trotz dieser vorgängigen Kritik unterstützten die meisten Parteien diese Rückstellungen im Nationalrat. Die CVP, erklärte Alois Gmür (cvp, SZ), erachte diese Rückstellung zwar als Umgehung der Schuldenbremse, fordere allerdings schon lange eine „differenzierte Handhabung der Schuldenbremse“, wobei ihm Margaret Kiener Nellen (sp, BE) für die SP beipflichtete.

Auf bemerkenswert wenig Kritik stiessen im Nationalrat die von der EFK festgestellten Fehlbuchungen: 2017 war es bei der Umstellung der EDV zu Abgrenzungsfehlern und entsprechend zu Fehlbuchungen gekommen, wodurch die Verrechnungssteuer in der Finanzierungsrechnung 2017 um CHF 178 Mio. zu hoch angegeben worden war. Vor allem aber stellte die EFK fest, dass seit 2008 Abschreibungen bei Autobahnen und Immobilien der Armee in der Höhe von insgesamt CHF 957 Mio. fehlten, wodurch die Erfolgsrechnungen seit 2008 um insgesamt ca. CHF 500 Mio. (oder um 0.8% des Anlagevermögens) zu gut dargestellt wurden. Die EFK erklärte entsprechend Vorbehalte bezüglich der Staatsrechnung. Diese Fehler seien in der Staatsrechnung zu berichtigen und der Bundesversammlung spätestens mit der Botschaft zur Rechnung 2018 zur Genehmigung vorzulegen, forderte zudem die Finanzkommission.

Deutlich virulenter diskutiert wurde stattdessen die Tendenz des Bundes, rot zu budgetieren und schwarz abzuschliessen, wie es der Tages-Anzeiger formulierte. Insbesondere Nationalrätinnen und Nationalräte der linken Ratshälfte kritisierten, dass

immer wieder umfassende Kürzungen im Voranschlag vorgenommen würden, welche sich im Nachhinein als unnötig erwiesen: Auch im Voranschlag 2017 nahm das Parlament gegen den Willen des Finanzministers Querschnittskürzungen bei Personal und Informatik in der Höhe von CHF 130 Mio. vor. In einer Mehrheit der bürgerlichen Wortmeldungen wurde jedoch auf die grossen Projekte mit hohen Kosten hingewiesen, die 2017 budgetiert, jedoch aufgrund von Volksentscheiden nicht umgesetzt worden seien – die Rede war allen voran von der Altersvorsorge 2020 und der USR III. Da diese Projekte momentan im Parlament hängig seien, zukünftig jedoch kommen würden, würden hohe Kosten anstehen – dem aktuellen Überschuss sei somit nicht zu viel Wert beizumessen. Sinnbildlich scheint diesbezüglich das Fazit von Franz Grüter (svp, LU) zu sein: „Wir haben hier ein sehr positives Ergebnis, dürfen uns aber nicht zu fest darüber freuen.“

Einstimmig nahmen der Nationalrat (mit 185 zu 0 Stimmen) – und einige Tage später auch der Ständerat (mit 39 zu 0 Stimmen) – den Entwurf des Bundesrates zur Staatsrechnung 2018 an.¹⁴

Voranschlag

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.12.2016
ANJA HEIDELBERGER

In der Wintersession 2016 beriet der **Nationalrat** den **Voranschlag 2017** als Erstrat. Dabei setzte er den Rotstift vor allem im Eigenbereich an. So beschloss er unter anderem Kürzungen beim Bundespersonal, bei externen Beratern und Dienstleistungen sowie bei der Informatik, sprach aber mehr Geld für die Landwirtschaft und die Bildung als es der Bundesrat vorgesehen hatte. Die Hauptdiskussion im Nationalrat drehte sich aber um die vom Bundesrat vorgesehene ausserordentliche Budgetierung von Asylausgaben in der Höhe von CHF 400 Mio. und die grundlegende Frage, ob ein solches Vorgehen eine Aufweichung der Schuldenbremse darstelle. Während die Mehrheit der FK-NR die Kriterien der Ausserordentlichkeit bei der Schuldenbremse, insbesondere die Einmaligkeit und Unvorhersehbarkeit, als nicht gegeben erachtete, wies Philipp Hadorn (sp, SO) im Namen der Kommissionsminderheit darauf hin, dass bei der Erarbeitung dieser Ausnahmeklausel das Asylwesen explizit als Anwendungsfall erwähnt worden war. Die Finanzkommission des Nationalrats beantragte diesbezüglich, die Asylausgaben aufgrund der neusten Schätzungen des SEM mithilfe von dessen ursprünglicher Schätzmethode zu kalkulieren und nicht – wie es der Bundesrat getan hatte – aufgrund der vom SEM neu entwickelten Schätzmethode vom Mai 2016. Dadurch konnte die Schätzung der Anzahl Asylgesuche von 45'000, mit denen der Bundesrat im Sommer 2016 gerechnet hatte, auf etwa 30'000 Asylgesuche reduziert werden. In Übereinstimmung mit diesen neuen Zahlen reduzierte die Finanzkommission die Betriebsausgaben bei den Empfangs- und Verfahrenszentren und die Ausgaben bei der Sozialhilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge um etwa CHF 340 Mio. Zusammen mit einer Kreditsperre im Umfang von 60 Mio., die auf alle Departemente verteilt werden sollte, würde dies einen Verzicht auf ausserordentliche Asylausgaben erlauben. Dieser Konzeptentscheid war in der Kommission mit 13 zu 12 Stimmen knapp angenommen worden, noch knapper fiel die Entscheidung im Nationalrat aus: Dieser stimmte dem Kommissionsvorschlag nur dank dem Stichentscheid von Ratspräsident Stahl (svp, ZH) mit 97 zu 96 Stimmen zu. Bundesrat Maurer kritisierte das Vorgehen, bei Bedarf plötzlich die Diskussionsgrundlage zu ändern und nicht wie üblich und bei allen anderen Budgetpositionen die Zahlen von Juni 2016 zu verwenden. Diese Praxis, „wenn es unangenehm wird, noch gewisse Änderungen [vorzunehmen]“, gefährde die Schuldenbremse stärker als die Ausserordentlichkeit gewisser Ausgaben.

Bei der Gesamtabstimmung sprachen sich die Fraktionen der SP und der Grünen mehrheitlich gegen den Voranschlag aus, weil ihnen die Sparanstrengungen deutlich zu weit gingen. Gleichzeitig beschloss aber auch die SVP-Fraktion, den Voranschlag abzulehnen und begründete dieses Vorgehen damit, dass in Zeiten ohne Rezession ein ausgeglichenes Budget angestrebt werden sollte. Damit lehnte der Nationalrat den Voranschlag 2017 mit 77 zu 113 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab. Der Ständerat wird somit bei seiner Beratung am 5. Dezember 2016 nur den Bericht des Bundesrates, nicht aber die Beschlüsse des Nationalrates diskutieren. Anschliessend wird sich der Nationalrat noch einmal mit dem Voranschlag beschäftigen müssen, wobei er theoretisch mit der Diskussion nochmals von vorne beginnen müsste. Zum ersten Mal stellte sich beim Bund damit auch die Frage, was wäre, wenn die Räte bis zum 1. Januar 2017 kein Budget verabschieden könnten. Denn obwohl die meisten Kantone solche Regelungen kennen, sieht der Bund für diesen Fall keinen rechtlich vorgeschriebenen Ablauf vor. Gemäss Philipp Rohr, dem Sprecher der Finanzverwaltung, dürfte der Bund dann theoretisch keine Zahlungen mehr tätigen. Um dies zu verhindern, müsste das Parlament eine Art

Notbudget beschliessen, bevor in der Frühlingsession ein neuer ordentlicher Voranschlag erarbeitet werden könnte. Olivier Feller (fdp, VD) reichte in der Folge eine Motion ein, welche diese rechtliche Lücke schliessen soll.¹⁵

MOTION

DATUM: 05.12.2016
ANJA HEIDELBERGER

Olivier Feller (fdp, VD) reagierte kurz nach der Ablehnung des Voranschlags 2017 in der ersten Besprechung durch den Nationalrat mit einer Motion, welche die **„Ausarbeitung einer Regelung für den Fall, dass der Bund am 1. Januar ohne Budget dasteht“**, zum Ziel hatte. Dieser Vorfall hatte gemäss dem Motionär verdeutlicht, dass ohne angenommenen Voranschlag keine rechtlichen Grundlagen für die Fortzahlung laufender Kosten vorgesehen sind. In den Kantonen gibt es verschiedene entsprechende Gesetze, welche zum Beispiel die Fortzahlung der Ausgaben auf Basis des vorjährigen Haushaltsbudgets oder derjenigen Ausgaben, welche für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlich sind, erlauben. Der Bundesrat erklärte in seiner Stellungnahme, dass der Voranschlag seit 1872 sieben Mal aufgrund von Volksabstimmungen oder internationalen Verträgen an den Bundesrat zurückgewiesen worden sei, wobei das Parlament jeweils einen provisorischen Voranschlag verabschiedet hatte. Der Bundesrat lehnte die Motion Feller daher in der Sorge ab, dass eine gesetzliche Regelung dieser Problematik die Hürde für eine Ablehnung des Voranschlags in den eidgenössischen Räten senken könnte, es entsprechend häufiger zu Rückweisungen des Voranschlags und somit zu einer verstärkten Politisierung der Beratung des Voranschlags kommen würde. Dadurch dass eine gesetzliche Regelung zudem nicht alle Eventualitäten abdecken könne, würde sie allenfalls eine pragmatische Übergangslösung behindern. Aus diesen Gründen sei bereits bei der Totalrevision des Parlamentsgesetzes von 2002 trotz entsprechenden Diskussionen auf eine solche Regelung verzichtet worden.¹⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 19.06.2017
ANJA HEIDELBERGER

Aufgeschreckt durch die anfängliche Ablehnung des Voranschlags 2017 durch die Mehrheit des Nationalrats verlangte die SPK-SR im Februar 2017 die Ausarbeitung einer gesetzlichen **Regelung für den Fall eines budgetlosen Zustandes auf Bundesebene**. Das Bundesrecht kenne keine Regelungen für diesen Fall, der aber durchaus realistisch sei und seit 1872 bereits siebenmal eingetreten sei. Damals habe man sich «mit Ad-hoc-Beschlüssen durchgewurstelt», nun solle aber Rechtssicherheit hergestellt werden, unter anderem auch um dem Bundesrat beim Ad-hoc-Prozess nicht zu viel Einfluss zu gewähren. Im April desselben Jahres sprach sich die nationalrätliche Kommission aber mit 17 zu 5 Stimmen gegen die Ausarbeitung einer entsprechenden Regelung aus. Eine solche sei nicht zwingend nötig – wie gesehen gehe es auch ohne – und würde den Druck auf die Räte, eine Einigung zu erzielen, verringern. Dies könne dazu führen, dass nicht mehr nach Lösungen gesucht werde, argumentierte die Kommission und pflichtete damit der Argumentation des Bundesrates zu einer ähnlich lautenden Motion Feller (fdp, VD; Mo. 16.3941) bei. Im Juni 2017 zog die SPK-SR die Initiative zurück.¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 28.11.2017
ANJA HEIDELBERGER

Der **Nachtrag II zum Voranschlag 2017** beinhaltete neun Nachtragskredite in der Höhe von insgesamt CHF 107 Mio. Mehr als die Hälfte davon (CHF 60 Mio.) beantragte das Eidgenössische Personalamt zur Abfederung der Senkung des technischen Zinssatzes bei der Pensionskasse des Bundes, der Publica. Der Bundesrat wollte die für die Versicherten dadurch entstehenden Leistungseinbussen von 10 Prozent durch eine einmalige Einlage von CHF 160 Mio. auf die Altersguthaben und durch eine Erhöhung der Sparbeiträge auf maximal 5 Prozent reduzieren. Dies sollte mittels dreier Tranchen in den Jahren 2017 (70 Mio.), 2018 (70 Mio.) und 2019 (26 Mio.) geschehen, wovon CHF 10 Mio. der ersten Tranche mit den Sammelkrediten des EPA kompensiert würden. Im Gegenzug würden die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung in Übereinstimmung mit der Motion Dittli (fdp, UR) 2018 auf einen Teuerungsausgleich verzichten.

Weitere CHF 32 Mio. beantragte der Bundesrat nachträglich für Zahlungen bezüglich der Erweiterung der EU, wobei dieser Kredit grösstenteils Rückerstattungen an die Partnerstaaten für deren Projektausgaben beinhaltete. Dieser Nachtrag war nötig geworden, weil provisorische Auszahlungspläne oft nicht eingehalten werden konnten, sei es aufgrund von Projektverzögerungen durch komplexe Beschaffungsverfahren und Einsprüche, aufgrund der Frankenaufwertung oder weil für das Jahr 2016 geplante Auszahlungen aufgrund von Verzögerungen erst im Jahr 2017 getätigt werden konnten. Die restlichen knapp CHF 15 Mio. verteilten sich auf sieben weitere Projekte. Der Kredit zur Zahlung von Vergütungszinsen in der Höhe von CHF 6.2 Mio. war mit der Autorisierung der FinDel bereits als Vorschuss ausbezahlt worden. Die Vergütungszinsen werden aufgrund des NFB in einem eigenen Kredit verbucht, jedoch

war im Voranschlag 2017 aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids zur Umsatzabgabe und eines Rechtsfalls bei der Mehrwertsteuer zu wenig Geld budgetiert worden. Da aber die Vergütungszinsen jeweils innert 30 Tagen fällig werden, war ein Vorschuss nötig geworden.

In der Wintersession 2017 behandelte zuerst der Ständerat das Geschäft gemeinsam mit dem Voranschlag 2018. Umstritten waren lediglich die flankierenden Massnahmen zur Senkung des technischen Zinssatzes bei der Publica. Eine Minderheit Hegglin (cvp, ZG), unterstützt von Werner Hösli (svp, GL), beantragte, diesen Nachtragskredit abzulehnen. Beide Ständeräte betonten, dass es für sie – und offensichtlich auch für die Bundesverwaltung, die ihnen keine entsprechenden Unterlagen in nützlicher Frist liefern konnte – schwierig sei, „den Beschluss und seine Folgen im Vergleich zu Leistungen anderer Körperschaften ein[zuschätzen]“. Bisher seien aber die Vorsorgewerke des Bundes grosszügig gewesen, vermutlich auch deutlich grosszügiger als diejenigen der Steuerzahler. Zudem würden diese Einlagen nicht zur Stabilisierung der Kasse beitragen, so dass bei einer paritätischen Ausfinanzierung einer allfälligen zukünftigen Unterdeckung der Bund wiederum zahlen müssen. Aus einem anderen Gesichtspunkt kritisierte Christian Levrat (sp, FR) den Vorschlag: Dadurch dass die Rekapitalisierung auf Kosten des Teuerungsausgleichs – der 2018 etwa CHF 33 Mio. ausmache – zustande komme, sei der hier bezahlte Betrag in fünf Jahren bereits wieder hereingeholt. Somit würde die Senkung des technischen Zinssatzes in den kommenden Jahren ausschliesslich von den Arbeitnehmenden bezahlt. Dies sei ein schlechter Deal für die Bundesangestellten. Zudem lägen die Leistungen der Publica höchstens im Mittelfeld, vor allem verglichen mit Pensionskassenleistungen von Grossunternehmen. Finanzminister Maurer betonte, dass dieses Paket eine Kompromisslösung mit den Personalverbänden darstelle und der Bund bei Lohnerhöhungen im Vergleich zur Privatwirtschaft eher hinterherhinke. Auch der Bund sei aber darauf angewiesen, die besten Mitarbeitenden anheuern zu können. Zudem hätten die Bundesangestellten seit dem Jahr 2000 deutlich mehr an den Primatwechsel bezahlt als der Bund. Wie bereits die FK-SR entschied sich auch der Ständerat, dem Bundesrat in diesem Anliegen zu folgen. Mit 24 zu 19 Stimmen (2 Enthaltungen) nahm er den Nachtragskredit an.¹⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.12.2017
ANJA HEIDELBERGER

In der ersten Sitzung des **Differenzbereinigungsverfahrens** zum **Voranschlag 2018** erledigte der Ständerat kaum Differenzen. Einzig bei der Einlage in die Publica respektive den Lohnmassnahmen für das Bundespersonal und teilweise bei der Landwirtschaft schwenkte er auf die Linie des Nationalrates um. Somit verzichtete der Bund auf die einmalige Einlage in die Publica und erhöhte stattdessen die Löhne des Bundespersonals um 0.6 Prozent. Im Bereich der Landwirtschaft wurden mehrere Stimmen aus den SVP-, CVP- und FDP-Fraktionen laut, welche das bisherige Vorgehen der kleinen Kammer kritisierten. So sei es nicht in Ordnung, dass man mit der Landwirtschaft – und damit mit den Bauernfamilien – taktische Spiele spiele und sie „quasi immer so in Geiselhaft“ nehme, betonte zum Beispiel Peter Hegglin (cvp, ZG). Dem entgegneten Christian Levrat (sp, FR) und Anita Fetz (sp, BS), dass es sich keinesfalls um Spielchen handle, sondern um eine Gleichbehandlung der zwei Räte. Man brauche für die nächste Runde des Differenzbereinigungsverfahrens und für die Einigungskonferenz noch Verhandlungsspielraum, sonst bräuchte der Ständerat diesbezüglich nicht mehr zu tagen. Dennoch entschied sich die kleine Kammer, dem Nationalrat bei den landwirtschaftlichen Strukturverbesserungen entgegenzukommen, und folgte dem bundesrätlichen Vorschlag, der einen Mittelweg zwischen der Position des Nationalrats und jener des Ständerats in der ersten Runde darstellte. Bei den Direktzahlungen folgte der Ständerat der Minderheit seiner FK-SR mit 25 zu 17 Stimmen (0 Enthaltungen) und damit dem Beschluss des Nationalrats. Ansonsten hielt der Ständerat an seinen Beschlüssen fest. Bei den freigewordenen Geldern der Altersvorsorge 2020 lehnte er einen Minderheitsantrag Müller Philipp (fdp, AG) ab, der alles Geld für den Schuldenabbau verwenden wollte. Der nationalrätliche Vorschlag wurde nicht eingebracht.

Für die erste Sitzung des Differenzbereinigungsverfahrens im Nationalrat beabsichtigte die FK-NR, zahlreiche Differenzen zu bereinigen, wogegen jedoch wie bereits in der ersten nationalrätlichen Behandlung des Voranschlags erneut zahlreiche Minderheitsanträge gestellt wurden. Dennoch pflichtete die grosse Kammer dem Erstrat in zahlreichen Punkten bei: Der höhere Betrag des Ständerats obsiegt somit bei den Familienorganisationen und der ausserschulischen Kinder- und Jugendförderung, bei Swisstopo, den Globalbudgets der Spielbankenkommission, der Steuerverwaltung und der Finanzkontrolle sowie beim Finanzierungsbeitrag an den ETH-Bereich. Bei der Unterstützung kultureller Organisationen und beim Globalbudget des SEM setzte sich

der tiefere Betrag des Ständerats durch. Auch bei den vier verbliebenen Differenzen bezüglich der Landwirtschaft stimmte der Nationalrat der kleinen Kammer zu, wodurch Letztere, wie Christian Levrat und Anita Fetz befürchtet hatten, ihre Trümpfe für die übrigen Verhandlungsrunden verlor. Nachdem eingangs dieser Runde im Nationalrat vor allem darüber diskutiert worden war, ob durch die Verwendung der CHF 442 Mio. für die AHV der in der Abstimmung vom 24. September 2017 ausgedrückte Volkswille verletzt würde oder nicht, hielt die grosse Kammer an ihrem Beschluss fest. Damit schloss der Voranschlag des Nationalrates jedoch mit einem strukturellen Defizit von 31 Millionen Franken, wodurch die Schuldenbremse nicht eingehalten werden könnte.

Nachdem der Ständerat in seiner nächsten Sitzung des Differenzbereinigungsverfahrens lediglich bei der Qualitätssicherung Milch, wo er ursprünglich dafür sorgen wollte, dass die Branche wie alle anderen auch ihre Qualitätssicherung selber bezahlt, äusserst knapp eingelenkt hatte, lagen dem Nationalrat in der letzten Sitzung noch zwölf Differenzen vor. Bei der Kulturabteilung an die Stadt Bern, dem Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) sowie der Finanzierung des Schweizerischen Sozialarchivs und der Schweizerischen Friedensstiftung swisspeace lenkte der Nationalrat ein. Somit verblieben für die Einigungskonferenz noch acht Differenzen, wovon vor allem die Frage, was mit den CHF 442 Mio. geschehen solle, finanziell ins Gewicht fiel.¹⁹

MOTION
DATUM: 28.02.2018
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrsession 2018 zog Olivier Feller (fdp, VD) seine Motion zur **Ausarbeitung einer Regelung für den Fall, dass der Bund am 1. Januar ohne Budget dasteht**, zurück. Er habe mit seiner Motion beabsichtigt, eine Lücke in der Gesetzgebung zu schliessen. Da aber der Bundesrat der Ansicht sei, dass eine solche nicht bestehe, werde er den Vorstoss nicht weiterverfolgen, erklärte der Motionär.²⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.12.2019
ANJA HEIDELBERGER

In der Wintersession 2019 behandelte der **Ständerat als Erstrat den Voranschlag 2020**. Hannes Germann (svp, SH) stellte die Vorlage im Namen der Kommission vor. Er bezeichnete die Budgetsituation als positiv, zumal trotz STAF und allgemein starkem Ausgabenwachstum dank der Dynamik bei der direkten Bundessteuer und den Verrechnungssteuern ein Überschuss erwartet werde. Er verwies auf die Nachmeldung des Bundesrates vom 27. September 2019, in der dieser eine Nachzahlung von Genossenschaftsbeiträgen an die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle in der Höhe von CHF 158 Mio. beantragt hatte. Nach einem Überblick stellte er die Mehrheitsanträge der FK-SR kurz vor, die gegenüber der Bundesratsvorlage Mehrausgaben von CHF 122.3 Mio. mit sich bringen würden. In der Folge diskutierte der Ständerat ausschliesslich über diese Kommissionsanträge. Die Erhöhung der Unterstützung von Organisationen im Bereich der ausser-schulischen Kinder- und Jugendförderung um CHF 4 Mio. auf CHF 14 Mio. lehnte Bundesrat Maurer als Bagatellsubvention ab; die Gewährung solcher sei aber nicht Aufgabe des Bundes, erklärte er. Peter Hegglin (cvp, ZG) betonte hingegen, dass sich der Bund seit Inkrafttreten des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes im Jahr 2013 jährlich mit CHF 10 Mio. an diesen Organisationen beteilige. Da sich die Zahl der Anspruchsgruppen seither stetig vergrössert habe, die Beträge des Bundes jedoch gleich geblieben seien, seien die Beiträge an die einzelnen Organisationen um fast 40 Prozent gesunken. Mit 27 zu 13 Stimmen folgte die kleine Kammer der Kommission in diesem Punkt. Diskussionen gab es ansonsten nur noch bezüglich der Bildungsausgaben. Hier beabsichtigte die Kommissionsmehrheit eine Erhöhung des Finanzierungsbeitrags an die ETH (+CHF 30 Mio.), der Beiträge für die berufliche Bildung (+CHF 15 Mio.), der Grundbeiträge an die Universitäten (+CHF 20 Mio.) und die Fachhochschulen (+CHF 15 Mio.), der Ausbildungsbeiträge (+CHF 764'100), der Finanzhilfen für WeBiG (+CHF 200'300), der Beiträge für die Institutionen der Forschungsförderung (+CHF 15 Mio.) sowie der Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung (+CHF 3.1 Mio.). Damit nehme man wie bereits im Voranschlag 2019 Bezug auf die BFI-Botschaft 2017-2020, wobei die darin beschlossenen Ausgaben später um 3 Prozent reduziert worden waren, um die Kostenbremse einhalten zu können, erklärte Erich Ettlín (cvp, OW) für die Kommission. Da es die Finanzlage des Jahres 2020 erlaube, wolle man hier zu den ursprünglichen Beträgen zurückkehren, nicht aber in den Finanzplanjahren, dort müsse man dies in den jeweiligen Voranschlägen neu diskutieren. Eine Minderheit Hefti (fdp, GL) beantragte, dem Bundesrat zu folgen und auf die Erhöhungen zu verzichten. Der Bund schenke dem Bildungsbereich – richtigerweise – bereits genügend Aufmerksamkeit, die entsprechenden Ausgaben würden von CHF 7.7 Mrd. (2018) auf voraussichtlich CHF 8.6 Mrd. (2023) ansteigen, argumentierte Hefti. Weitere,

«giesskannenartige» Erhöhungen sollten nicht zum Gewohnheitsrecht werden. Auch Finanzminister Maurer lehnte die Erhöhung ab. Man habe damals die nicht eingetretene Teuerung überall herausgerechnet, wie es das Parlament später im Rahmen der Motion Dittli (fdp, UR; Mo. 16.3705) bestätigt habe, einzig den Bildungsbereich nehme das Parlament immer wieder von dieser Änderung aus. Dennoch sprach sich der Ständerat deutlich für die verschiedenen Erhöhungen aus.

Den übrigen Anträgen der Kommission folgte der Rat ohne grössere Diskussionen: Für die finanzielle Unterstützung von Selbsthilfeprojekten bezüglich der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen beantragte die Kommission eine Budgeterhöhung von CHF 150'000 auf CHF 2 Mio. sowie eine Fortsetzung in den Finanzplanjahren. Da im Parlament noch verschiedene Vorstösse für eine Fristverlängerung zur Gesuchseinreichung für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen hängig seien und der Bundesrat Empfehlungen einer unabhängigen Expertenkommission «Administrative Versorgung» prüfe, solle dieser Betrag als Spielraum für solche Projekte geschaffen werden, erklärte Christian Levrat (sp, FR) für die Kommission. Mit 27 zu 13 Stimmen sprach sich der Ständerat für diese Erhöhung aus. Im Sportbereich erhöhte er einstimmig die Kredite für Sportverbände und andere Organisationen (+CHF 10 Mio.), für nationale Sportanlagen (+CHF 5 Mio.) und für Wertberichtigungen im Transferbereich (+CHF 5 Mio.) in Voranschlag und Finanzplan, um den «Zeitraum bis zum frühestens für 2022 vorgesehenen Inkrafttreten des nächsten Nationalen Sportanlagenkonzepts zu überbrücken», wie Hannes Germann zuvor für die Kommission erklärt hatte. Den Kredit für Schweiz Tourismus erhöhte der Rat zur Umsetzung des vom Parlament gefassten Beschlusses zur Wirtschaftsförderung um CHF 2.375 Mio. Einstimmig nahm der Ständerat in der Folge den Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag für das Jahr 2020 an.

Einen Änderungsantrag stellte die Kommission noch für den Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag für das Jahr 2020: Hier beabsichtigte sie, die Aufstockung bei den Institutionen der Forschungsförderung dem Schweizerischen Nationalfonds zukommen zu lassen, während die Minderheit Hefti diese Vorschrift genauso ablehnte wie die Erhöhung selbst. Einstimmig nahm der Ständerat die Änderung an. Der Bundesbeschluss II über den Finanzplan für die Jahre 2021-2023 bedarf keiner GesamtAbstimmung, hingegen stimmte der Ständerat dem Bundesbeschluss III über die Entnahmen aus dem Bahninfrastrukturfonds für das Jahr 2020 sowie dem Bundesbeschluss IV über die Entnahmen aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds für das Jahr 2020 einstimmig zu.²¹

Finanzausgleich

MOTION
DATUM: 02.03.2015
ANJA HEIDELBERGER

Der Bundesrat legt dem Parlament alle vier Jahre einen **Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs** vor, den er vorgängig in die Vernehmlassung gibt. Dieser Wirksamkeitsbericht dient der Bundesversammlung dazu, die Grundbeiträge an den Ressourcen- und Lastenausgleich festzulegen sowie über die Fortsetzung des Härteausgleichs zu entscheiden. Damit aber das Parlament den Härteausgleich aufheben oder Änderungen am Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vornehmen kann, muss ihm der Bundesrat zwingend einen entsprechenden Beschlussentwurf vorlegen. Diese Situation sei aus Sicht des Parlaments nicht zufriedenstellend, weshalb Olivier Feller (fdp, VD) mittels einer Motion dafür zu sorgen beabsichtigte, dass die Bundesversammlung „Änderungen an den Eckwerten für den Finanzausgleich vornehmen“ könne. In seiner Stellungnahme wies der Bundesrat jedoch darauf hin, dass das Parlament bereits die Möglichkeit habe, mittels Gesetzesänderung oder dem Referendum unterstehendem Bundesbeschluss das Finanzausgleichssystem zu ändern, den Härteausgleich entgegen der Empfehlung des Bundesrates aufzuheben oder dem Bundesrat einen entsprechenden Auftrag zu erteilen. Der Bundesrat lehne jedoch einen vierjährigen Automatismus aufgrund des entstehenden administrativen Aufwands und des Widerspruchs zum üblichen Gesetzgebungsprozess ab. Trotz dieses ablehnenden Votums entschied sich in der Frühjahrs session 2017 eine knappe Mehrheit des Nationalrats mit 97 zu 88 Stimmen bei 4 Enthaltungen für eine Annahme der Motion. Befürwortet wurde die Motion geschlossen von der FDP- und der SVP-Fraktion, ablehnend standen ihr geschlossen die CVP- und die SP-Fraktion, sowie mehrheitlich die BDP-, GLP- und die Grünen-Fraktion gegenüber.²²

MOTION

DATUM: 19.09.2017
ANJA HEIDELBERGER

Die FK-SR sprach sich gegen die Motion Feller (fdp, VD) aus und folgte grösstenteils der Argumentation des Bundesrates bezüglich der Ausweitung der Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf den **Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs**. So würde die Umsetzung der Motion gemäss Kommissionsprecherin Fetz (sp, BS) die bewährte Funktionsweise der politischen Institutionen und insbesondere die Beteiligung der Kantone in Frage stellen. Zudem sei der Weg zu Gesetzesänderungen über die parlamentarische Initiative gegenüber demjenigen über Motionen zu bevorzugen, da Erstere den Einbezug aller Beteiligten erlaube und entsprechend das traditionelle Zusammenspiel der Institutionen respektiere. Dies sei insbesondere relevant, als es auch auf Seiten der KdK Bestrebungen zur Änderung der Modalitäten zur Festlegung der Ausgleichsinstrumente gebe. Die Rolle der Kantone strich auch Peter Hegglin (cvp, ZG) hervor. Er empfahl dem Ständerat jedoch, dem zustimmenden Entschluss des Nationalrats zu folgen, da der Bundesversammlung in diesem wichtigen Themenbereich mehr Änderungsmöglichkeiten zustehen sollten als bisher. Bundesrat Maurer wies darauf hin, dass der Bund gemeinsam mit den Kantonen dabei sei, Lösungen zu finden. In diesem Prozess ginge es vor allem darum, dass die Kantone untereinander Kompromisse und ein Gleichgewicht erarbeiteten, wobei es nicht hilfreich sei, „wenn das Parlament in jedem Fall schon früh ein Mitspracherecht [habe]“, da durch die Parlamentskammern nochmals neue Interessen eingebracht würden. Dieser Ansicht folgte der Ständerat, lehnte die Motion mit 34 zu 6 Stimmen ab und versenkte sie damit.²³

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 04.12.2018
ANJA HEIDELBERGER

«Historischer Kompromiss» (Hannes Germann; svp, SH), «gelebte Solidarität» (Werner Hösli; svp, GL), «Garant für einen funktionierenden Föderalismus und auch für den nationalen Zusammenhalt» (Peter Hegglin; cvp, ZG). Mit diesen, grossen Enthusiasmus demonstrierenden Worten begann die Debatte zum **Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)** in der Wintersession 2018 im Ständerat. Auch die FK-SR hatte zuvor in ihrer Medienmitteilung vom Oktober 2018 betont, die Vorlage sei «ausgewogen» und trage den Interessen der Geber- und Nehmerkantone sowie des Bundes Rechnung. Entsprechend eindeutig nahm sie diese mit 10 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen an. Ganz so einhellig wie es zu Beginn der Debatte den Anschein machte, war die Stimmung im Rat dann aber doch nicht. Raphaël Comte (fdp, NE) kritisierte die allgemeine Haltung, den Antrag der KdK als heiligen Text und somit als unabänderlich darzustellen. Der Bundesrat hatte dem Parlament nämlich eine im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf unveränderte Version vorgelegt, obwohl eine Minderheit der Kantone Vorbehalte angemeldet hatte – darunter auch Neuenburg – oder den Entwurf als Ganzes gar ablehnte. Beat Rieder (cvp, VS) ergänzte diese Kritik durch die Sicht eines Vertreters eines der beiden Kantone, die sich in der Vernehmlassung gegen die Vorlage ausgesprochen hatten: Die Reduktion der Finanzierung des Fonds um CHF 400 Mio. komme einer Schwächung des Finanzausgleichs gleich, zudem seien die Auswirkungen der Revision einseitig zulasten der Nehmerkantone verteilt, bemängelte er. Denn während die Geberkantone dadurch jährlich zwischen CHF 6 Mio. und CHF 43 Mio. einsparen könnten, müssten die Nehmerkantone jährlich Verluste zwischen CHF 6 Mio. und CHF 146 Mio. tragen. «Die Vorlage taugt nur, wenn die fiskalpolitischen Disparitäten zwischen den reichen und den armen Kantonen kleiner und nicht grösser werden», rief er den Zweck der NFA in Erinnerung. Er bat den Rat deshalb um die Unterstützung zweier Minderheitsanträge, welche den Verwendungszweck der frei werdenden Mittel des Bundes ändern und so die Verluste der ressourcenschwächsten Kantone stärker abfedern sollten.

Der erste Minderheitsantrag Fournier (cvp, VS) verlangte, den über die Jahre abnehmenden Betrag für die Abfederungsmassnahmen durch einen gleich bleibenden Durchschnittswert zu ersetzen. Die Beteuerungen von Hannes Germann, verschiedenen anderen Ständerätinnen und Ständeräten sowie von Finanzminister Maurer, wonach die Bestimmung bezüglich des über die Jahre abnehmenden Betrags den Kompromiss erst ermöglicht hätte und dieser durch diesen Minderheitsantrag gefährdet sei, bestritt Christian Levrat (sp, FR) vehement. Mit 34 zu 8 Stimmen entschied sich der Ständerat dennoch für den bundesrätlichen Vorschlag. Auch der zweite Minderheitsantrag Fournier mit der Forderung, die Abfederungsmassnahmen nicht pro Kopf, sondern entsprechend den Verlusten durch die Neuregelung zu verteilen, wurde mit 33 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Alle übrigen Punkte passierten die grosse Kammer diskussionslos und auch in der Gesamtabstimmung stellte sich der Ständerat deutlich hinter die Vorlage: Mit 37 zu 3 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) nahm er die Vorlage an. Die ablehnenden Voten stammten – wie bereits in der Vernehmlassung – von der Vertreterin und dem Vertreter des Kantons Jura und des Kantons Wallis, wobei der zweite Walliser Vertreter Jean-René Fournier (cvp, VS) als Ratspräsident keine Stimme abgab.²⁴

- 1) AB NR, 2013, S. 1093; AB SR, 2013, S. 981f.
- 2) Bericht BR vom 12.11.14
- 3) Bericht über Motionen und Postulate 2015, S. 32 f.
- 4) AB NR, 2018, S. 1401 ff.
- 5) AB NR, 2019, S. 777 ff.
- 6) AB SR, 2016, S. 63 ff.; Medienmitteilung WAK-SR vom 17.2.16
- 7) AB SR, 2017, S. 660 f.
- 8) Medienmitteilung WAK-NR vom 5.9.19; Medienmitteilung WAK-NR vom 8.10.19; Medienmitteilung WAK-SR vom 30.8.19
- 9) Mo. 15.3828; AB NR, 2015, S. 2068 ff.; Mo. 15.4112; AB NR, 2016, S. 552
- 10) AB SR, 2016, S. 823 ff.; BBl, 2016, S. 4691 ff.
- 11) BBl 2020, S. 349 ff.
- 12) AB SR, 2017, S. 38 f.
- 13) AB NR, 2017, S. 1111
- 14) AB NR, 2018, S. 711 f.; AB SR, 2018, S. 372 ff.; Bericht zur Staatsrechnung 2017; Medienmitteilung EFD vom 14.2.18; TA, 14.2.18; BU, Blick, CdT, LMD, LT, Lib, NZZ, TA, TG, 15.2.18
- 15) AB NR, 2016, S. 1902 ff.; AB NR, 2016, S. 1907 ff.; AB NR, 2016, S. 1925 ff.; NZZ, 2.12., 3.12.16; TA, 6.12.16
- 16) Curia Vista, Mo. 16.3941
- 17) Medienmitteilung SPK-NR vom 28.4.17; Medienmitteilung SPK-SR vom 22.2.17
- 18) AB SR, 2017, S. 768 ff.
- 19) AB NR, 2017, S. 1980 ff.; AB NR, 2017, S. 2093 ff.; AB SR, 2017, S. 885 ff.; AB SR, 2017, S. 946 ff.; BZ, NZZ, 8.12.17; CdT, SGT, 11.12.17; NZZ, 13.12.17; AZ, NZZ, TA, 14.12.17
- 20) AB NR, 2018, S. 79
- 21) AB SR, 2019, S. 1021 ff.; NZZ, 3.12.19; TA, 4.12.19
- 22) AB NR, 2017, S. 17 f.
- 23) AB SR, 2017, S. 652 ff.; Kommissionsbericht FK-SR
- 24) AB SR, 2018, S. 920 ff.; BaZ, TA, 4.12.18; BaZ, Lib, 5.12.18; NZZ, 12.12., 14.12.18, 26.2.19