

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Finanz- und Ausgabenordnung
Akteure	Vonplon, David
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

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: Finanz- und Ausgabenordnung, 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Öffentliche Finanzen	1
Finanzplan und Sanierungsmassnahmen	1

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
SNB	Schweizerische Nationalbank
ALV	Arbeitslosenversicherung
EU	Europäische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung

DFF	Département fédéral des finances
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
BNS	Banque nationale suisse
AC	assurance-chômage
UE	Union européenne
PIB	Produit intérieur brut
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
AFF	Administration fédérale des finances

Allgemeine Chronik

Öffentliche Finanzen

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.08.2020
ANJA HEIDELBERGER

Während die Medien die Massnahmen des Bundesrates im Rahmen der **Corona-Krise** grösstenteils befürwortend aufnahmen, zeigten sie sich über deren **Auswirkungen auf die Bundesfinanzen** besorgt. Letztere wurden ausgabenseitig durch die riesigen Hilfspakete des Bundes, insbesondere im Rahmen der Kurzarbeit und EO, belastet. Im März und April 2020 beantragte der Bundesrat dem Parlament in zwei Nachmeldungen zum ersten Nachtragskredit CHF 15.3 Mrd., davon CHF 6 Mrd. für die ALV, sowie 41.9 Mrd. als Verpflichtungskredit für die Corona-Soforthilfe für Unternehmen, die jedoch nur anfallen würden, wenn die Bürgschaften gezogen würden. Im zweiten Nachtragskredit im Mai 2020 kamen noch einmal CHF 14.9 Mrd., davon ALV-Kosten von CHF 14.2 Mrd., hinzu. Insgesamt beantragte der Bundesrat damit CHF 31.2 Mrd. als Corona-bedingte Nachtragskredite, alleine CHF 20.2 Mrd. davon für die ALV. Bei den Krediten rechnete Finanzminister Maurer gemäss Medienberichten überdies mit Kreditausfällen von 10 Prozent.

Doch nicht nur ausgabenseitig, auch einnahmeseitig wurden aufgrund der Wirkung des Lockdowns auf die Wirtschaft, die Löhne und den Konsum und die daraus folgende Reduktion der Steuereinnahmen hohe Ausfälle erwartet. So war zu diesem Zeitpunkt noch unklar, wie stark das BIP aufgrund der Stilllegung eines Viertels (gemäss Bund) oder gar eines Drittels (gemäss Gewerbeverband) der Schweizer Volkswirtschaft während der ausserordentlichen Lage einbrechen würde. Ein Wirtschaftseinbruch um 6 bis 7 Prozent beispielsweise führe über eine Reduktion des Konsums zu einem Mehrwertsteuerausfall von CHF 1.5 bis 2 Mrd., berechnete beispielsweise die NZZ. Die steigende Arbeitslosigkeit sowie die Lohnreduktion durch Kurzarbeit (bei der nur 80 Prozent des Lohns ausbezahlt werden) führten zu einer Reduktion der Erträge der Einkommenssteuer. Auch die Möglichkeit, Steuerzahlungen im Jahr 2020 zinslos aufzuschieben, führe in diesem Jahr zu Steuerausfällen, die jedoch im Folgejahr wieder kompensiert würden. Tiefere Gewinne und Konkurse von Unternehmen würden überdies die Unternehmenssteuern senken. Insgesamt sei mit Steuerausfällen von CHF 6 bis 8 Mrd. zu rechnen, prognostizierte die FK-NR.

Im April 2020 erwartete Finanzminister Maurer fürs Jahr 2020 folglich insgesamt ein Defizit von CHF 30 bis 40 Mrd., während sich die Gesamtleistung des Bundes im Rahmen der Corona-Krise, also unter anderem mögliche Ausfälle bei den Bürgschaften, die erst über die nächsten Jahre anfallen werden, eingeschlossen, gar auf CHF 70 bis CHF 80 Mrd. belaufen könnte – sie entspräche damit ungefähr den Bundesausgaben eines Jahres.

Insbesondere zu Beginn der Krise stellten sich die Medien die Frage, ob sich die Schweiz solche Kosten überhaupt leisten könne – und stellten zumindest teilweise beruhigt fest, dass die Situation für die Schweiz einiges besser sei als für andere Staaten. Seit 2003 seien die **Bruttoschulden der Schweiz** von CHF 124 Mrd. auf CHF 96 Mrd. gesunken, berichteten sie etwa. Ende 2019 lagen die Bruttoschulden bei 14 Prozent des BIP, die Verschuldungsquote des Staatssektors lag bei 27 Prozent (gemäss EU-Definition), was deutlich unter dem Durchschnitt des Euro-Raumes (86%) sowie der sogenannten Sorgenschwelle (zwischen 60-90%) liege. Die Kreditwürdigkeit der Schweiz sei somit auch bei einem Anstieg der Schulden zum Beispiel über CHF 20 Mrd. noch gewährleistet, insbesondere weil bei der Kreditvergabe neben den Staatsschulden auch die wirtschaftliche Dynamik und die Qualität der Institutionen berücksichtigt würden und weil auch alle übrigen Staaten in der Zwischenzeit zusätzliche Schulden gemacht hätten. Auch die Tatsache, dass die Bruttoschulden Ende 2020 vermutlich höher zu liegen kommen werden als auf ihrem Höhepunkt im Jahr 2002, sei angesichts der Tatsache, dass die Schweizer Wirtschaftsleistung 2019 ebenfalls um 50 Prozent höher gelegen sei als noch 2002, zu relativieren, betonte etwa die NZZ. Wie hoch die Bruttoschulden in den nächsten Jahren tatsächlich liegen würden, war unklar. Spekuliert wurde, dass sie in den nächsten zwei Jahren um 5 bis 10 Prozentpunkte steigen könnten. Ende September 2020 rechnete das EFD mit einem Defizit im Staatssektor von 3.7 Prozent des BIP, gegenüber einer Überschussquote 2018 von 1.3 Prozent.

Etwas Licht warf insbesondere die NZZ, gestützt auf eine Medienmitteilung der EFV, auch auf die Frage, **woher der Bund kurzfristig das Geld für die hohen Ausgaben erhalte**. Laut Eigenangaben verfüge der Bund über Liquidität von CHF 20 Mrd., das

restliche Kapital nehme er am Geld- und Kapitalmarkt über Anleihen auf. Obwohl die Bundestresorie im Rahmen des Schuldenabbaus der Schweiz in den letzten 15 Jahren auch ihre Marktschulden abgebaut und das Emissionsvolumen am Geld- und Kapitalmarkt reduziert habe, habe sie weiterhin regelmässig neue Titel auf den Geldmarkt gebracht sowie neue Anleihen platziert oder bestehende aufgestockt. Im Rahmen der Pandemie habe die Bundestresorie nun ihre Emission von kurzfristigen Geldmarktpapieren von CHF 6 Mrd. auf CHF 12 Mrd. erhöht, aber das geplante Emissionsvolumen über CHF 2.5 Mrd. gleichbelassen. Zudem habe sie einen Teil der kurzfristigen Schulden in langfristige umgewandelt, erklärte die NZZ, und verkaufe noch nicht platzierte Eigentranchen. Damit steigere die Bundestresorie nach vielen Jahren erstmals wieder das Emissionsvolumen der sogenannten «Eidgenossen», den Bundesanleihen der Eidgenossenschaft. Diese gehörten zu den teuersten Obligationen der internationalen Kapitalmärkte. Unklar sei nun jedoch, ob die vielen Staatsobligationen, die auch andere Staaten emittierten, die Zinsen steigen liessen oder ob diese weiterhin tief blieben. Für die Eidgenossen sei dies bisher kein Problem gewesen: Obwohl ihr Zins Ende März und im April 2020 deutlich angestiegen war (auf -0.2%), blieb er auch auf dem Höhepunkt der Krise deutlich unter 0 Prozent und habe sich bis im Juni bei -0.5 Prozent eingependelt. Somit müsse die Schweiz für ihre neuen Schulden keine Zinsen bezahlen, sondern erhalte für ihre Neuverschuldung gar Geld.

Zu Beginn der Krise wurde zudem insbesondere die Rolle der **Schuldenbremse** diskutiert. Zuerst stand die Frage im Raum, ob sie eine schnelle und grosszügige Hilfe verhindere. Die Medien waren sich jedoch einig, dass die Schuldenbremse flexibel genug ausgestaltet sei, so dass der Bundesrat in seinen ausserordentlichen Ausgaben kaum eingeschränkt sei. Vielmehr sei es eben gerade der Schuldenbremse zu verdanken, dass der Bund nun über genügend Spielraum verfüge, um die hohen Corona-Kosten zu stemmen, war mehrheitlich der Tenor in der Presse – im Hinblick auf Bemühungen zur Einschränkung der Schuldenbremse teilweise leicht schadenfroh.

Die Schuldenbremse verlangt, dass der Bund konjunkturbereinigt nicht mehr ausgibt, als er einnimmt. Läuft die Konjunktur schlecht, darf er ein gewisses Defizit machen; läuft sie gut, muss er einen Überschuss erzielen, um die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllen zu können. Erzielt er ein strukturelles, also konjunkturbereinigtes Defizit, werden die Schulden auf das Ausgleichskonto gebucht und müssen in den Folgejahren abgebaut werden. Im Jahr 2020 wird gemäss Medien wegen dem Konjunkturreinbruch voraussichtlich ein ordentliches strukturelles Defizit von CHF 4 Mrd. bis CHF 5 Mrd. möglich sein, 2021 eines von CHF 3 Mrd. bis CHF 3.5 Mrd. Ausserordentliche Gewinne sowie Defizite werden auf das sogenannte Amortisationskonto gebucht. Dieses darf durch ein qualifiziertes Mehr im Parlament überzogen werden, die Defizite müssen jedoch innerhalb von sechs Jahren abgebaut werden. «In besonderen Fällen» hat das Parlament jedoch die Möglichkeit, diese Frist zu verlängern. Ende 2019 befanden sich auf dem Amortisationskonto CHF 3.4 Mrd.

Dass die Schweiz 2020 ein Defizit machen wird, stand ob der grossen Hilfspakete des Bundesrates ausser Frage. Diskutiert wurde in den Medien aber die Frage, wie dieses Defizit verbucht und anschliessend abgebaut werden soll – zwei Fragen, die eng zusammenhängen, da die Verbuchungsart auch über die Dauer des Abbaus entscheidet. Sollten die ausserordentlichen Corona-Ausgaben auf das Amortisationskonto der Schuldenbremse gebucht werden, wie es die Regelungen zur Schuldenbremse vorsehen und zwei Motionen Juillard (cvp, JU; Mo. 20.3285) und der Mitte-Fraktion (Mo. 20.3300) verlangten, oder sollten sie an der Schuldenbremse vorbeigeschleust werden, wie eine 19-zu-5-Mehrheit der FK-NR (Mo. 20.3470) forderte? Den Grund für den Erfolg letzteren Vorschlags sah die NZZ darin, dass verschiedene, bürgerliche Parlamentarierinnen und Parlamentarier ihre Klientel schützen wollten. So seien zwei Drittel der Bundesausgaben gebunden und könnten folglich nicht frei gekürzt werden. Kürzungen wären somit nur in gewissen Bereichen, unter anderem bei der Armee, Bildung und Forschung, Bundespersonal, Entwicklungshilfe und Landwirtschaft möglich. Die Befürwortenden einer Umgehung der Schuldenbremse seien daher versucht, diese Bereiche zu schützen; darauf deute auch hin, dass der Vorschlag der Kommission ursprünglich vom ehemaligen Direktor des Bauernverbandes, Jacques Bourgeois (fdp, FR), eingereicht worden sei. «Die Hochschulen, die Bauern oder das Bundespersonal sind nicht schuld an der Corona-Krise, es ist unfair, wenn sie die Folgen alleine ausbaden müssen», habe Bourgeois gemäss NZZ denn auch betont.

Unklar war hingegen, ob eine Verbuchung der Ausgaben als Schulden und eben nicht auf dem Amortisationskonto verfassungskonform wäre. Die Bundesverfassung hält fest, dass «der Bund [...] seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht [hält]». Im Jahr 2001 habe die EFV gemäss NZZ vor der Abstimmung zur Schuldenbremse jedoch in einem Dokument erklärt, dass das Parlament durch die Bewilligung hoher Sonderausgaben die Kompensationspflicht umgehen könne. Andererseits hatte der

Bundesrat 2008 im Rahmen der Beratung der Ergänzungsregel der Schuldenbremse betont, dass auch der ausserordentliche Haushalt ausgeglichen sein müsse. Somit war unklar, ob zur Umsetzung der Motion der FK-NR eine Verfassungsänderung nötig wäre oder nicht. In den Medien, insbesondere in der NZZ, warnten hingegen zahlreiche Stimmen vor diesem «Sündenfall» (Peter A. Fischer, NZZ; David Vonplon, NZZ) und der Schaffung eines Präjudiz: Noch einmal wurde betont, dass die Schuldenbremse der Grund dafür sei, dass man überhaupt den aktuellen finanzpolitischen Spielraum habe, sie dürfe nicht umgangen werden.

Einig war man sich mehrheitlich, dass eine Kompensation in den nächsten sechs Jahren, wie es die aktuelle Regelung bei einer Buchung auf das Amortisationskonto verlangen würde, kaum möglich wäre. Dazu müsste der Bund bei einem Defizit von CHF 30 Mrd. bis CHF 40 Mrd. jährlich CHF 5.5 Mrd. Gewinn machen, was gemäss Christoph Schaltegger, Wirtschaftswissenschaftler der Universität Luzern, ob des grossen Anteils gebundener Ausgaben kaum möglich sei. Stattdessen wurde darüber diskutiert, ob die Schulden innert 10, 20 oder 30 Jahren oder gar ohne Zielvorgabe zurückgezahlt werden sollen. Die SP schlug vor, die Schulden vorerst gar nicht, sondern langfristig über den normalen Überschuss von durchschnittlich CHF 700 bis 800 Mio. pro Jahr abzubauen. Für den Schuldenabbau von CHF 30 Mrd. würde der Bund so jedoch über 40 Jahre benötigen, was viele Kommentierende als zu lange Frist erachteten, weil der Bund auch zukünftig ein Finanzpolster für Krisen brauche. Die Expertengruppe «Wirtschaft» des Bundes schwächte diese Kritik gemäss Tages-Anzeiger jedoch ab: Zwar sei die Frist zum Schuldenabbau von sechs Jahren in der Schuldenbremse ursprünglich so festgelegt worden, weil ein Konjunkturzyklus sechs Jahre betrage. Da die Corona-Krise aber keine gewöhnliche Rezession darstelle, habe man diesbezüglich einen längeren Zeithorizont. Ein Schuldenabbau über 30 Jahre sei vertretbar, zumal die Zinsen sehr tief seien. Dabei zogen die Medien auch Vergleiche zu den Nachbarländern: Deutschland zum Beispiel habe vor der Krise eine Staatsverschuldung von 70 Prozent gehabt – also noch einiges höher, als die für die Schweiz nach Corona zu erwartende Staatsverschuldung –, habe die Krise finanziell aber gut meistern können. Neben dem Vorschlag der SP diskutierte die Expertengruppe vier weitere Optionen: Seit 2003 fielen jährlich durchschnittlich CHF 1.2 Mrd. an Kreditresten an, diese könne man für den Schuldenabbau verwenden. Keine valable Option sei hingegen eine Steuererhöhung, zumal sowohl Mehrwertsteuer als auch Einkommens- und Unternehmenssteuern relativ stark steigen müssten, um die Differenz zu beheben. Eine Mehrwertsteuererhebung würde aber den Konsum reduzieren und so die Konjunktur dämpfen und eine Unternehmenssteuererhöhung führe zur Abwanderung von Unternehmen. Möglich sei ein zeitweiliges Einfrieren oder gar Kürzen der höheren Löhne des Bundespersonals: Dies stelle eine gerechte Lastenverteilung dar, zumal diese Berufe vom wirtschaftlichen Abschwung geschützt seien. Als fünfte Option nahm die Expertengruppe den Vorschlag von Bundesrat Maurer auf. Dieser wollte gemäss Medien die Schulden innert 10 bis 15 Jahren zurückzahlen und die Gewinnausschüttungen der SNB, jährlich durchschnittlich CHF 1 bis 1.3 Mrd., fix für den Schuldenabbau verwenden. Dadurch könnten Schulden in der Höhe von CHF 30 Mrd. in 25 Jahren abgebaut werden, argumentierte Maurer. Die Expertengruppe warnte jedoch davor, die Unabhängigkeit der SNB infragezustellen. Sie wies aber darauf hin, dass das Geld der SNB, sollte sich diese freiwillig für eine Beteiligung am Schuldenabbau entscheiden, am besten direkt an die ALV geleitet werden sollte. In der Sommersession 2020 sprach sich der Nationalrat als Erstrat für eine Motion der WAK-NR (Mo. 20.3450) aus, gemäss welcher der Bund seinen Anteil aus der Gewinnausschüttung der SNB vollständig für den Schuldenabbau verwenden müsse.

Schliesslich gingen einige Vorschläge zur Frage ein, wie zusätzliche Einnahmen für die Schuldentilgung generiert werden können: Die FDP empfahl, die Mehrwertsteuer zu halbieren, um so den Konsum anzukurbeln und Konsumenten, Wirtschaft aber auch den Staat zu unterstützen (Postulat Müller; fdp, LU; Po. 20.3214). Die Ratslinke reichte mehrere Vorstösse für eine Solidaritätssteuer ein, gemäss der die höchsten Vermögen stärker belastet respektive eine erhöhte Kapitalgewinnsteuer erhoben werden sollte (Motion de la Reussille (pda, NE; Mo. 20.3174); Motion der SP-Fraktion (Mo. 20.3203); Motion Prezioso (egsols, GE; Mo. 20.3335); Motion Rytz (gp, BE; Mo. 20.3362). Die SVP-Fraktion schlug ein fünfjähriges Ausgaben- und Aufgabenmoratorium vor (Mo. 20.3567) und Lorenzo Quadri (lega, TI; Mo. 20.3272) beantragte die Streichung der Kohäsionsmilliarde an die EU sowie die Reduktion von Beiträgen fürs Ausland, für den Asylbereich und für Sozialausgaben an ausländische Personen.

Leichte Entwarnung gab es schliesslich Mitte August 2020, als der Bundesrat im Nachtrag IIb zwar ausserordentlich nochmals CHF 770 Mio. beantragte, aufgrund der ersten Hochrechnung 2020 gleichzeitig aber ankündigte, dass ein Teil der bereits veranschlagten CHF 31 Mrd. nicht ausgeschöpft werden müssten. So benötige die ALV vermutlich «nur» CHF 12.2 Mrd. statt 20.2 Mrd. und die EO CHF 2.3 Mrd. statt CHF 5.3

Mrd. und die Sanitätsmaterialbeschaffung koste CHF 1.1 Mrd. statt CHF 2.3 Mrd. Insgesamt fielen somit ausserordentliche Ausgaben von CHF 17.8 Mrd. an. «Wir kommen mit einem blauen Auge davon», erklärte Maurer. Damit könne sich auch die Kontroverse um den Abbau der Schulden entschärfen, mutmassten die Medien: CHF 20 Mrd. könnten beispielsweise mit den vermutlich jährlich durchschnittlich anfallenden CHF 1 bis 1.3 Mrd. der SNB und Kreditresten über CHF 700 Mio. bis 1 Mrd. in 10 Jahren abgebaut werden; selbst nur mit den Kreditresten wäre ein Abbau in 20 bis 25 Jahren möglich. Darum werde wohl 2021 kein Sparprogramm nötig sein, gab Bundesrat Maurer gemäss Medien Entwarnung. Der Finanzminister verwies jedoch darauf, dass bezüglich der tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen weiterhin grosse Unsicherheit herrsche. Zudem war zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt, wie stark die Zahl der Corona-Infektionen im Oktober 2020 wieder ansteigen würden.

So oder so wird sich die Corona-Krise auch auf das Bundesbudget 2021 auswirken. Darin ging der Bundesrat ursprünglich von einem Defizit über CHF 1.1 Mrd. aus, nach den Entscheidungen der Herbstsession reichte er jedoch Nachmeldungen über CHF 1.4 Mrd. nach. Auch viele Kantone budgetierten Defizite für das kommende Jahr, Bern und Zürich rechneten gar mit Defiziten über CHF 630 Mio. respektive CHF 541 Mio.¹

1) Medienmitteilung EFD vom 28.9.20; Medienmitteilung EFV vom 31.3.20; Nachmeldung des BR vom 16.4.20; Nachmeldung des BR vom 20.3.20; TA, 19.3.20; NZZ, 20.3.20; BaZ, NZZ, TA, 21.3.20; TA, 24.3.20; NZZ, TA, 25.3.20; TA, 26.3., 27.3.20; NZZ, 1.4.20; BZ, 7.4.20; TA, 11.4.20; NZZ, 15.4.20; So-Bli, 19.4.20; Blick, NZZ, 23.4.20; So-Bli, 26.4.20; Blick, 27.4.20; CdT, NZZ, 28.4.20; LT, 4.5.20; CdT, 5.5.20; TA, 6.5., 9.5.20; SoZ, 10.5.20; LT, 12.5.20; LT, WW, 14.5.20; TA, 15.5., 16.5.20; LT, 19.5.20; NZZ, 22.5.20; TA, 23.5.20; SoZ, 24.5.20; NZZ, 27.5.20; NZZ, 2.6.20; NZZ, 3.6.20; AZ, NZZ, TA, 4.6.20; NZZ, 5.6., 6.6.20; NZZ, WoZ, 11.6.20; AZ, 13.6.20; NZZ, 15.6.20; Blick, 16.6.20; Lib, NZZ, 17.6.20; WW, 18.6.20; Blick, 19.6.20; NZZ, 25.6.20; AZ, Blick, 27.6.20; AZ, 29.6.20; NZZ, 2.7.20; TG, 3.7.20; Blick, NZZ, 13.8.20; Blick, TA, 25.8.20; LT, 14.9.20; TA, 26.9.20; NZZ, 29.9.20; TA, 9.10.20