

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

Dossier: Schuldenbremse

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Benteli, Marianne
Bernath, Magdalena
Bernhard, Laurent
Brändli, Daniel
Giger, Nathalie
Heidelberger, Anja
Müller, Eva
Rohrer, Linda

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Bernath, Magdalena; Bernhard, Laurent; Brändli, Daniel; Giger, Nathalie; Heidelberger, Anja; Müller, Eva; Rohrer, Linda 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Schuldenbremse, 1995 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 18.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Der Bundesrat schlägt zwei Varianten einer Schuldenbremse vor.	1
Schuldenbremse (BRG 00.060)	1
Subventionen und Beiträge nur bei Schuldenbremsenkonformität (Mo. 04.3769)	3
Verschärfung der Schuldenbremse (Pa.Iv. 05.460)	3
Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (BRG 08.068)	3
Bericht über die Schuldenbremse (Po. 10.4022)	4
Konsequentes antizyklisches Verhalten in der Finanzpolitik (Po. 11.3547)	5
Bessere Wirksamkeit der Schuldenbremse und höhere Transparenz in der Rechnungslegung (Po. 12.3552)	5
Neuer Spielraum für die Verwendung von Überschüssen (Mo. 16.3172)	6
Keine Aufweichung der bewährten Schuldenbremse (Mo. 16.3634)	6
Gutachten der Expertengruppe Sturm zur Überprüfung der Schuldenbremse	8
Für eine geschmeidigere Schuldenbremse (Po. 19.4475)	8

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
BIP	Bruttoinlandsprodukt

DFF	Département fédéral des finances
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
PIB	Produit intérieur brut

Der Bundesrat schlägt zwei Varianten einer Schuldenbremse vor.

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.10.1995
EVA MÜLLER

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

Neben einer Ausgabenbremse hält der Bundesrat auch eine **verfassungsmässige Schuldenbremse** für nötig. Er präsentierte gleichzeitig mit dem Budget 96 zwei verschiedene Varianten der Schuldenbremse, die weiter geprüft werden sollen. Nach dem - von Finanzminister Stich bevorzugten - Saldomodell muss die Finanzrechnung bei wirtschaftlicher Normallage (BIP-Zuwachs von 0,5-1,8%) ausgeglichen abschliessen. Übersteigt das reale Wirtschaftswachstum diesen Grenzwert, muss ein Einnahmeüberschuss erzielt werden, bei schlechter Konjunkturlage sind Defizite möglich. Wird diese Vorgabe nicht eingehalten, kann der Bundesrat die Finanzhilfen und Abgeltungen um bis zu 30% kürzen, ohne das Parlament zu befragen. Voraussetzung für die Einführung des strengen Saldomodells wäre die vorgängige Beseitigung des strukturellen Defizits. Die zweite, weniger strenge Variante geht von der Faustregel aus, dass die Ausgaben nicht stärker zunehmen dürfen als das trendmässige Wachstum des BIP, das höchstens zulässige Ausgabenwachstum über zwei Jahre ist jedoch auf 10% begrenzt. Die Vorschläge gingen in die Vernehmlassung. Ebenfalls im Sinne einer Schuldenbremse **lancierte der LdU eine Volksinitiative «Schluss mit der Schuldenwirtschaft»**. Der Initiativtext verlangt, dass innerhalb von Vierjahresperioden die Bundesaussgaben die Einnahmen nicht übersteigen dürfen. Wie zu kürzen ist, lässt der Verfassungsvorschlag offen; ausgenommen von den Kürzungen sind aber die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen und die Sozialversicherungen.¹

Schuldenbremse (BRG 00.060)

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.09.1996
EVA MÜLLER

Nach dem Abbau der Defizite soll gemäss den Vorschlägen des Bundesrates eine **verfassungsmässige Schuldenbremse** sicherstellen, dass der Bundeshaushalt im Gleichgewicht bleibt. Eine solche hatte im letzten Jahr auch der damalige Bundesrat Otto Stich vorgeschlagen, wobei er zwei Varianten - die Ausgabenregel, die das zulässige Ausgabenwachstum an der mittelfristigen Wachstumsrate der Wirtschaft ausrichtet und die Saldoregel, bei der das Ergebnis der Finanzrechnung mit dem Wirtschaftswachstum gekoppelt wird - zur Diskussion gestellt hatte.

Die **Vernehmlassung** zeigte, dass eine Mehrheit der Parteien, Kantone und Verbände die Ausgabenregelung und damit die «weichere» Variante mit eher indikativem Charakter bevorzugt. Der Bundesrat könnte somit erst gegen Ausgabenbeschlüsse des Parlaments einschreiten, wenn dieses ein Budget mit einem Ausgabenwachstum von mehr als 10% gegenüber der zuletzt angenommenen Finanzrechnung verabschiedet. Stark umstritten war auch die Behandlung der Investitionsausgaben. Beide Varianten verzichteten auf eine Sonderbehandlung dieser Ausgabenkategorie, eine starke Minderheit der Vernehmlasser sprach sich aber vehement dafür aus, Investitionen von der Schuldenbremse auszunehmen. SP und LdU möchten die Sozialversicherungen ausklammern. Die detaillierte Botschaft zur Schuldenbremse soll dem Parlament erst nach Inkrafttreten des Sanierungsartikels unterbreitet werden.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.06.2000
DANIEL BRÄNDLI

Der Bundesrat hat im Juli die **Botschaft zur sogenannten Schuldenbremse** auf Verfassungsebene verabschiedet. Die Schuldenbremse soll das Haushaltsziel 2001 als Steuerinstrument ersetzen. Während das Haushaltsziel 2001 die Eindämmung des strukturellen Defizits zum Ziel hatte, soll die Schuldenbremse verhindern, dass der Bundeshaushalt erneut aus dem Gleichgewicht gerät. Die zulässigen Ausgaben sollen je nach budgetierten Einnahmen und erwarteter Konjunktorentwicklung bemessen werden. Der Bundesrat orientierte sich in seiner Botschaft einmal mehr an einer antizyklischen Ausgabenpolitik. Der Ständerat wird sich als Erstrat in der Frühjahrssession 2001 damit befassen.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.01.2001
MAGDALENA BERNATH

Im Januar veröffentlichte der Bundesrat seinen **Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse**, den er anlässlich der Budgetdebatte des Nationalrats im November des Vorjahres angekündigt hatte. Der Bericht zeigte nebst einer Lageanalyse die Folgen verschiedener Szenarien auf die längerfristige Finanzpolitik auf. Obschon das Parlament im Winter 2000 weitgehend den Vorschlägen des Bundesrats gefolgt war, liess nach Ansicht des Bundesrats die Ausgabendisziplin tendenziell nach, und es würden vermehrt wieder Forderungen nach umfassenden Steuererleichterungen laut. Trotz des guten Rechnungsabschlusses 2000 sei deshalb weiterhin eine konsequente Finanzpolitik angesagt, um die Anforderungen der Schuldenbremse zu erfüllen und die strukturellen Defizite zu beseitigen.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.03.2001
MAGDALENA BERNATH

Im Frühling behandelte der **Ständerat** als Erstrat **den Bundesbeschluss zur Schuldenbremse** und die damit verbundene Revision des Finanzhaushaltsgesetzes. In der Eintretensdebatte betonte Kommissionsprecher Inderkum (cvp, UR) die Notwendigkeit des Instruments und beantragte dem Rat, dass ordentliche Einnahmenüberschüsse explizit auch für die Schuldentilgung eingesetzt werden können. Obschon er der Idee einer Schuldenbremse an sich positiv gegenüberstehe, verlangte der Basler Sozialdemokrat Plattner Rückweisung an die Kommission, weil unklar sei, wie sich das Instrument in einer Rezession auswirke, wie es die Beschäftigungslage, die Volkswirtschaft, die soziale Wohlfahrt oder den Finanzausgleich beeinflusse. Er erhielt Sukkurs vom Freisinnigen Marty (TI), der sich dagegen wehrte, politische Entscheide an die Technokratie zu delegieren; dies käme einem Harakiri des Parlaments gleich. Der Ständerat lehnte den Rückweisungsantrag Plattner mit 30:3 Stimmen ab. In der Detailberatung folgte die Kammer dem Kommissionsvorschlag. Eine von der Staatspolitischen Kommission unterstützte Minderheit sprach sich gegen die im Finanzhaushaltsgesetz vorgesehene Möglichkeit des Bundesrates aus, die Sparvorhaben bestimmen zu können. Dies verstosse gegen das Prinzip der Gewaltenteilung. Der Ständerat hielt jedoch mit 22:15 Stimmen an dieser Bestimmung fest.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.2001
MAGDALENA BERNATH

In der **Debatte des Nationalrats** kritisierte die SP die Schuldenbremse als technokratische Entmachtung des Parlaments und plädierte vergeblich dafür, das Schuldenloch mit neuen Einnahmen zu stopfen. Auch der Antrag Hofmann (sp, AG), dass das Parlament in Anlehnung an die Ausgabenbremse eine Neuverschuldung mit absoluter Mehrheit solle bewilligen können, fand bei der bürgerlichen Mehrheit kein Gehör.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.06.2001
MAGDALENA BERNATH

Nachdem der **Ständerat** diskussionslos zwei **kleine Differenzen** bereinigt hatte, verabschiedete er die Vorlage mit 34:6 Stimmen (**Schuldenbremse**) bzw. 35:5 Stimmen (**Finanzhaushaltsgesetz**). Der Nationalrat stimmte dem Bundesbeschluss über die Schuldenbremse mit 127:64 und der Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes mit 130:62 Stimmen zu.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.12.2001
MAGDALENA BERNATH

Mitten im Endspurt um das Swissair-Milliardenpaket lancierte der Bundesrat Ende Oktober seine Kampagne für die Volksabstimmung über die **Schuldenbremse**. Bürgerliche Parteien, Wirtschaft, Gewerbe und Arbeitgeberverbände folgten ihm und gaben die Ja-Parole heraus. Lediglich die SP, die Grünen, die PdA und die Lega sowie der Schweizerische Gewerkschaftsbund empfahlen ein Nein. Am 2. Dezember 2001 **hiessen die Stimmberechtigten geschlossen mit 85% Ja-Stimmen die Einführung der Schuldenbremse gut**. Am meisten Unterstützung erhielt die Vorlage in den Kantonen Nidwalden (90%), Appenzell Innerrhoden und St. Gallen (je 89%), am wenigsten im Tessin und in den Westschweizer Kantonen Gené und Jura (je 75%). Gemäss der Vox-Analyse hatten sogar die Sympathisanten der SP mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt.

Abstimmung vom 2. Dezember 2001

Beteiligung: 37,8%
Ja: 1 472 259 (84,7%) / 20 6/2 Stände
Nein: 265 090 (15,3%) / 0 Stände

Parolen:

- Ja: FDP, CVP, SVP, LP, CSP, EVP, FP, EDU, SD; SGV, Arbeitgeberverband, economistesuisse.
 - Nein: SP, GP (1*), Lega, PdA; SGB.
- * In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen ⁸

Subventionen und Beiträge nur bei Schuldenbremsenkonformität (Mo. 04.3769)

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

MOTION
DATUM: 12.03.2007
LINDA ROHRER

Der Nationalrat Markus Hutter (fdp, ZH) reichte zwei Motionen zum Thema **Schuldenbremsenkonformität** ein. Die erste der beiden wollte, dass im Falle von im Parlament nicht schuldenbremsenkonform verabschiedeten Budgets der Bundesrat die budgetierten Zusagen so weit reduziert, bis die Schuldenbremse wieder eingehalten werden kann. Der Bundesrat lehnte dies mit der Begründung ab, dass es nicht angehe, im Falle eines durch das Parlament nicht schuldenbremsenkonform verabschiedeten Voranschlags die Budgethoheit an den Bundesrat zu delegieren. Der Nationalrat sprach sich gegen die Motion aus. Die zweite Motion (Mo. 03.3770) verlangte vom Bundesrat, keine Frühpensionierungen beim Bundespersonal auf Staatskosten mehr vorzunehmen, sofern die Haushaltsführung des Bundes nicht schuldenbremsenkonform ausgestaltet ist. Auch diese Motion wurde knapp mit 80 zu 91 Stimmen abgelehnt. ⁹

Verschärfung der Schuldenbremse (Pa.Iv. 05.460)

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 26.09.2007
LINDA ROHRER

Obwohl eine parlamentarische Initiative der Fraktion der SVP, welche eine **Verschärfung der Schuldenbremse** bewirken wollte, indem sämtliche Ausgaben obligatorisch unter die Schuldenbremse unterstellt worden wären, vom Nationalrat abgelehnt wurde, arbeitete das Finanzdepartement an einem Vorentwurf für eine Gesetzesvorlage, die in eben diese Richtung zielt. Die Schuldenbremse soll darin ausgeweitet werden und auch die ausserordentlichen Ausgaben erfassen. Prinzipiell dürfe nicht mehr ausgegeben werden als eingenommen wird. ¹⁰

Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (BRG 08.068)

Finanz- und Ausgabenordnung

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.12.2008
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat beantragte dem Parlament eine Revision des Finanzhaushaltgesetzes mit dem Ziel, eine **Ergänzungsregel zur Schuldenbremse** einzuführen. Nach den gegenwärtigen Bestimmungen haben **ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben** keinen Einfluss auf den ordentlichen Haushalt, womit sichergestellt wird, dass einmalige und unvorhersehbare Transaktionen nicht zu grossen Schwankungen in den ordentlichen Ausgaben führen und somit die Stetigkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung gefährden. Diese Handhabung des ausserordentlichen Haushalts bewirkt aber auch, dass die nominellen Bundesschulden selbst bei einer schuldenbremsenkonformen Finanzpolitik ansteigen können. Die nun unterbreitete Gesetzesrevision belässt zwar den ausserordentlichen Haushalt als Sicherheitsventil ausserhalb der Schuldenbremse, soll aber durch eine Ergänzung der bestehenden Regel einen schleichenden Schuldenanstieg verhindern. Die Grundidee besteht darin, Defizite des ausserordentlichen Haushaltes über den ordentlichen Haushalt mittelfristig zu kompensieren. Als Steuerungsgrösse dient ein **„Amortisationskonto“**, das neu eingeführt wird. Darin werden die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben erfasst. Weist es einen Fehlbetrag aus, so ist dieser während der folgenden sechs Jahre durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt abzutragen. Die neue Regel ist insofern flexibel ausgestaltet, als sie Bundesrat und Parlament keine Vorgaben macht, wie der Amortisationsbetrag auf die Frist von sechs Jahren zu verteilen ist. Die

Sanierung des ausserordentlichen Haushaltes erfolgt zudem „nachrangig“ zum ordentlichen Haushalt, weshalb sie allfälligen konjunkturellen Schwankungen Rechnung tragen kann.

Der **Ständerat** nahm in der Wintersession als erster die Behandlung dieses Geschäfts auf. Während die bürgerliche Mehrheit der Finanzkommission auf den Entwurf eintreten wollte, beantragte Fetz (BS) im Namen der SP Nichteintreten. In dieser finanzpolitisch turbulenten Zeit sei es der vollkommen falsche Zeitpunkt, eine neue einengende Regel in der Finanzpolitik zu beschliessen, vor allem weil man noch wenig Erfahrung mit der 2003 eingeführten Schuldenbremse habe, da man sie noch nicht über einen ganzen Konjunkturzyklus erlebt habe. Ausserdem sei sie klar dagegen, dass das Parlament einen weiteren Abbau seiner Budgethoheit vornehme. Sie konnte sich mit ihrer Argumentation aber nicht durchsetzen: Eintreten wurde mit 27 zu 8 Stimmen beschlossen.

In der **Detailberatung** folgte die kleine Kammer mit einer einzigen Ausnahme dem Bundesrat, indem sie festhielt, dass das Parlament im Fall von **ausserordentlichen Entwicklungen** die Amortisation über die Frist von sechs Jahren hinaus erstrecken kann. Obgleich das Finanzdepartement diesen Zusatz ursprünglich als unnötig bezeichnet hatte, da eine Finanzregel grundsätzlich vom Normalfall auszugehen habe, signalisierte Bundesrat Merz hier Einlenken. In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 26 zu 7 Stimmen angenommen.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.03.2009
NATHALIE GIGER

Als Zweitrat befasste sich der **Nationalrat** mit der **Ergänzungsregel zur Schuldenbremse**, die mittelfristig einen Schuldenanstieg durch ausserordentliche Ausgaben verhindern soll. Die Ratslinke verlangte Nichteintreten auf dieses neue Regime. Sie konnte sich jedoch mit ihren Anträgen nicht durchsetzen. Der Nationalrat verabschiedete den Gesetzesentwurf ohne grössere Änderung, einzig die Amortisationsfrist von sechs Jahren gab zu reden. Während die SVP-Kommissionsminderheit diese Frist auf vier Jahre verkürzen wollte, schlug das linksgüne Lager vor, sie im Gegenteil auf zehn Jahre zu verlängern. Am Schluss setzte sich jedoch der bundesrätliche Vorschlag von sechs Jahren durch. Mit zwei kleinen Differenzen zum Erstrat wurde die Gesetzesanpassung im Nationalrat mit 117 zu 57 Stimmen gutgeheissen. Der Ständerat gab bei den kleinen Differenzen diskussionslos nach, worauf die Vorlage noch in der Frühlingssession verabschiedet werden konnte. In der Schlussabstimmung wurde sie mit 33 zu 9 (Ständerat) bzw. 129 zu 61 (Nationalrat) angenommen.¹²

Bericht über die Schuldenbremse (Po. 10.4022)

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

POSTULAT
DATUM: 18.03.2011
LAURENT BERNHARD

Der Nationalrat nahm ein Postulat Graber (svp, BE) an, welches den Bundesrat um einen umfassenden Bericht über die 2003 eingeführte **Schuldenbremse** ersuchte.¹³

BERICHT
DATUM: 29.11.2013
ANJA HEIDELBERGER

In seinem im November 2013 erschienenen Bericht zog der Bundesrat ein **positives Fazit** nach einem «Jahrzehnt der Praxis» der **Schuldenbremse**: Ihre Verankerung in der Bundesverfassung verleihe ihr eine hohe Verbindlichkeit und sie verfüge über eine hohe Akzeptanz. Seit ihrer Einführung habe sich der Bundeshaushalt positiv entwickelt, die Schulden hätten zwischen ihrem Höchststand 2005 und 2012 um CHF 18 Mrd. auf CHF 112 Mrd. reduziert werden können und sie ermögliche eine antizyklische Finanzpolitik. Der Bericht fand keinen Anlass zu Änderungen, zumal auch der Konjunkturfaktor realistisch sei und die Investitionen langfristig stabil seien. Der Bundesrat verwies jedoch auch auf die vorteilhaften äusseren Bedingungen in den letzten Jahren, welche die Einhaltung der Schuldenbremse vereinfacht hätten. Stillschweigend schrieben Nationalrat und Ständerat in der Sommersession 2014 das Postulat auf Antrag des Bundesrates im Rahmen seines Berichts zu den Motionen und Postulaten der gesetzgebenden Räte im Jahre 2013 ab.¹⁴

Konsequentes antizyklisches Verhalten in der Finanzpolitik (Po. 11.3547)

Voranschlag

POSTULAT

DATUM: 19.09.2011
LAURENT BERNHARD

Im Nationalrat fand in der Herbstsession ein Postulat Landolt (bdp, GL) bezüglich einer **antizyklischen Finanzpolitik** des Bundes eine Mehrheit. Der Bundesrat wurde beauftragt, eine Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes zu prüfen, wodurch eine zweckgebundene Verwendung noch nicht ausgegebener Mittel in späteren Konjunkturpaketen ermöglicht werden sollte.¹⁵

BERICHT

DATUM: 29.11.2013
ANJA HEIDELBERGER

Die Möglichkeit einer **zweckgebundenen Verwendung von Kreditresten für spätere Konjunkturpakete** wollte Martin Landolt (bdp, GL) mit seinem Postulat prüfen lassen. Dies tat der Bundesrat im Rahmen seines Berichts zum Postulat Graber (svp, BE; Po. 10.4022). Dabei stellte er fest, dass ein solches Vorhaben neben dem Ausgleichskonto und dem Amortisationskonto ein neues Konto für Konjunkturpakete notwendig machen würde, was wiederum neue Regeln zur Konkurrenz dieser Konten nach sich ziehen würde. Zudem müsste bei der Schuldenbremse eine zweite Kategorie ausserordentlicher Ausgaben geschaffen werden. Neue Regeln bei der Schuldenbremse würden aber Einbussen bei Transparenz, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit mit sich bringen und womöglich zu einem weniger haushälterischen Umgang mit den Finanzen führen, kritisierte der Bundesrat im Bericht.

National- und Ständerat erachteten das Postulat in Übereinstimmung mit dem Bundesrat als erfüllt und schrieben es in der Sommersession 2015 ab. Der Nationalrat sprach sich dabei mit 132 zu 55 Stimmen gegen einen Minderheitsantrag Hadorn (sp, SO) auf Nichtabschreiben aus.¹⁶

Bessere Wirksamkeit der Schuldenbremse und höhere Transparenz in der Rechnungslegung (Po. 12.3552)

Voranschlag

POSTULAT

DATUM: 28.09.2012
LAURENT BERNHARD

Der Nationalrat überwies in der Herbstsession ein Postulat Fischer (glp, LU), das sich auf die **Berechnungsgrundlage der Schuldenbremse** bezog. Aufgrund dieses Entscheids hatte der Bundesrat der Frage nachzugehen, ob an Stelle der Finanzierungsrechnung neu die Erfolgsrechnung herangezogen werden sollte.¹⁷

BERICHT

DATUM: 29.11.2013
ANJA HEIDELBERGER

Der Bundesrat erfüllte den Auftrag des Postulats Fischer (glp, LU) für «**bessere Wirksamkeit der Schuldenbremse und höhere Transparenz in der Rechnungslegung**» im Rahmen seines **Berichts** zum Postulat Graber (svp, BE; Po. 10.4022). Eine Berücksichtigung des ordentlichen Ergebnisses der Erfolgsrechnung anstelle der Finanzierungsrechnung bei der Schuldenbremse würde einen Wechsel bei der Zielgrösse von den Bruttoschulden zum Eigenkapital mit sich bringen. Dadurch würden Neuinvestitionen, die erst verzögert in die Erfolgsrechnung Eingang finden, gegenüber Konsumausgaben privilegiert. Die Änderung käme somit einer Lockerung der Schuldenbremse gleich. Ein Einbezug der Sonderrechnungen in der Schuldenbremse würde zwar die Transparenz der Rechnungslegung erhöhen, aber Probleme im Umgang mit Investitionsspitzen nach sich ziehen – mit der aktuellen Regelung sind diese weniger problematisch, da die Ausgaben der Fonds nicht der Schuldenbremse unterstehen.

Stillschweigend schrieben Nationalrat und Ständerat das Postulat in der Sommersession 2015 ab.¹⁸

Neuer Spielraum für die Verwendung von Überschüssen (Mo. 16.3172)

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

MOTION
DATUM: 17.03.2016
ANJA HEIDELBERGER

Mit der Motion Müller (cvp, LU) „**Neuer Spielraum für die Verwendung von Überschüssen**“ soll der Bundesrat beauftragt werden, Möglichkeiten aufzuzeigen, Überschüsse im Bundeshaushalt bei einer Netto-Schuldenquote von maximal 10 Prozent des BIP in Zukunft zur Hälfte für den AHV-Ausgleichsfonds einsetzen zu können. Der Motionär stösst sich daran, dass Überschüsse aus dem Budget unabhängig von der Schuldenhöhe ausschliesslich für den Schuldenabbau verwendet werden können und somit dringende Aufgaben wie die Sicherung der Altersvorsorge zurückstehen müssen.

Der Bundesrat präzisierte die Forderung Müllers, indem er die Verwendung der Überschüsse gemäss den Vorgaben der Schuldenbremse auf die strukturellen Überschüsse beschränkte. Diese seien zur Hälfte auf Mehreinnahmen bei der Verrechnungssteuer zurückzuführen, deren zukünftige Entwicklung jedoch unklar sei. Würden somit nur die Hälfte der strukturellen Überschüsse aufgrund der Kreditreste an die AHV ausbezahlt, erhielte diese dadurch rund CHF 600 Mio. zusätzlich zum jährlichen Bundesbeitrag an die AHV von CHF 8,2 Mrd. (2015). Da der Bundesrat jedoch allgemein dabei sei, zu prüfen, ob eine Anpassung der Regeln der Schuldenbremse sinnvoll sei, sei eine Fokussierung auf die AHV verfrüht. Folglich empfahl der Bundesrat die Motion zur Ablehnung.¹⁹

MOTION
DATUM: 31.05.2017
ANJA HEIDELBERGER

Ohne grosse Debatte – einzig Motionär Müller (cvp, LU) und Bundesrat Maurer äusserten sich zur Motion "**Neuer Spielraum für die Verwendung von Überschüssen**" – lehnte der Nationalrat in der Sommersession 2017 den Vorschlag ab, dass der Bundesrat Regeln ausarbeiten solle, wie in Zukunft nicht der gesamte Überschuss für den Schuldenabbau verwendet werden müsse. Für die Motion sprachen sich 81 Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus der SP-, Grünen- sowie CVP/EVP-Fraktion aus, dagegen stimmten geschlossen alle anderen Fraktionen (109 Gegenstimmen, 2 Enthaltungen).²⁰

Keine Aufweichung der bewährten Schuldenbremse (Mo. 16.3634)

Finanz- und Ausgabenordnung

MOTION
DATUM: 08.09.2016
ANJA HEIDELBERGER

Am 8. September 2016 reichte die Finanzkommission des Nationalrats die Motion „**Keine Aufweichung der bewährten Schuldenbremse**“ ein. Diese beauftragt den Bundesrat, durch eine Präzisierung der gesetzlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse eine Aufweichung der bisherigen Regelung zu verhindern. Als nötig erachtete die FK-NR diese Motion, weil sie befürchtete, dass der Bundesrat aufgrund des Tiefzinsumfeldes Überschüsse im Bundeshaushalt nicht mehr zwingend und vollständig für den Schuldenabbau einsetzen möchte. Anzeichen für eine solche Lockerung waren gemäss den Zuger Nationalräten Aeschi (svp, ZG) und Pezzatti (fdp, ZG) mehrfach vorhanden: der Auftrag des Bundesrates an das EFD, eine „symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos“ vertieft zu prüfen; der Antrag des Bundesrates beim Voranschlag 2016, Migrationsausgaben von CHF 400 Mio. als ausserordentlich zu verbuchen; sowie die Motion Müller (cvp, LU), die forderte, dass künftige Überschüsse auch für die Mitfinanzierung von budgetierten Mehrausgaben im Bereich der Sozialversicherung verwendet werden können. Eine Lockerung der Schuldenbremse würde jedoch gemäss FK-NR beim Staat jährlich Mehrausgaben von bis zu CHF 1 Mrd. nach sich ziehen und damit zu einer weiteren Vergrösserung der Ausgaben zulasten der nächsten Generation führen.

Demgegenüber argumentierte der Bundesrat, dass sein Auftrag an das EFD die Schuldenbremse selbst nicht tangiere. So bestehe das Ziel der Schuldenbremse in einem dauerhaften Gleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen, sie verlange entsprechend eine Stabilisierung der nominellen Schulden. Stattdessen seien aber seit 2006 dank strukturellen Überschüssen Schulden in der Höhe von CHF 20 Mrd. abgebaut worden. Diese systembedingten Budgetunterschreitungen hofft der Bundesrat in

Zukunft für andere Zwecke als ausschliesslich für die Schuldenreduktion verwenden zu können. Er beantragte entsprechend die Ablehnung der Motion, da diese der Prüfung dieser Frage durch das EFD vorgreifen würde. Thomas Weibel (glp, ZH) ergänzte, dass neben der Stabilisierung der nominellen Schuld auch die konjunkturpolitische Stabilisierung zu den Hauptfunktionen der Schuldenbremse gehöre. Dadurch, dass aber zu hohe Fehlbeträge im Ausgleichskonto innerhalb dreier Jahre abgetragen werden müssen, während Überschüsse nicht verwendet werden können, werde „die konjunkturpolitische Wirkung der Schuldenbremse torpediert“. Von dieser Argumentation liess sich der Nationalrat jedoch nicht überzeugen und pflichtete mit seinem Votum zur Annahme der Motion dem Argument von Albert Vitali (fdp, LU) bei, wonach sich das Parlament frühzeitig gegen eine Aufweichung der Schuldenbremse positionieren müsse.

Der Ständerat liess sich hingegen nicht auf eine inhaltliche Beratung der Motion ein, sondern nahm einen Ordnungsantrag Graber Konrad (cvp, LU) mit 34 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung an. Dieser verlangte die Sistierung der Behandlung der Kommissionsmotion, bis die WAK-SR den Bericht des Bundesrates „Zukunftsperspektiven für die Schweiz“, der auf einem Postulat Grabers beruht, beraten konnte. Der Luzerner Ständerat hatte argumentiert, dass er mit seinem Ordnungsantrag vor allem verhindern möchte, dass dieselbe Diskussion zweimal geführt werden müsse.²¹

MOTION
DATUM: 28.02.2017
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrsession 2017 behandelte der Ständerat die Motion der FK-NR **gegen eine „Aufweichung der bewährten Schuldenbremse“**. Dabei stellte Konrad Graber (cvp, LU) einen Ordnungsantrag auf Sistierung der Behandlung der Motion bis nach der Beratung des Berichts „Zukunftsperspektiven für die Schweiz“. In dem Bericht würden dieselben Fragen behandelt, welche im Rahmen dieser Motion relevant seien. Die WAK-SR werde den Bericht in Kürze beraten und, da diese Fragen „eine breitere Diskussion“ erforderten, werde er beantragen, den Bericht im Plenum zu diskutieren. Bei Annahme seines Ordnungsantrags müsste man folglich diese Diskussion nicht zweimal führen, erklärte Graber. Im Namen der FK-SR unterstützte Anita Fetz (sp, BS) den Antrag auf Sistierung. Philipp Müller (fdp, AG) hingegen erklärte, dass der Grundsatz der Schuldenbremse nicht angetastet werden solle und der Bericht daher überflüssig sei. Er lehne den Ordnungsantrag in der Annahme ab, dass die Motion angenommen werde. Soweit kam es jedoch nicht: Mit 34 zu 9 Stimmen (bei einer Enthaltung) sprach sich der Ständerat für die Sistierung der Motion aus.²²

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 aufzeigt. 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.²³

MOTION
DATUM: 19.03.2021
ANJA HEIDELBERGER

Im Dezember 2020 respektive März 2021 **schrrieben** der Ständerat und der Nationalrat die Motion der FK-NR **gegen eine Aufweichung der bewährten Schuldenbremse ab**. Der Bundesrat hatte zuvor in seiner Botschaft zur Revision des Finanzhaushaltsgesetzes für eine Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung festgehalten, dass eine entsprechende Bestimmung, wonach die Schuldenbremse nicht geändert werden dürfe, nur deklaratorischen Charakter habe. Hingegen akzeptiere der Bundesrat die Aufforderung an ihn, «von Anpassungen am Regelwerk der Schuldenbremse abzusehen». Eine Minderheit Schwander (svp, SZ) zeigte sich im Nationalrat von dieser Argumentation nicht überzeugt, die Ratsmehrheit sprach sich jedoch für die Abschreibung aus (140 zu 52 Stimmen bei 1 Enthaltung).²⁴

Gutachten der Expertengruppe Sturm zur Überprüfung der Schuldenbremse

Öffentliche Finanzen

BERICHT
DATUM: 30.08.2017
ANJA HEIDELBERGER

Ende August 2017 nahm der Bundesrat das Gutachten der **Expertengruppe Sturm zur Überprüfung der Schuldenbremse** zur Kenntnis. Er hatte diese beauftragt, zu prüfen, ob und wie Budgetunterschreitungen zur Erhöhung des budgetären Handlungsspielraums und nicht mehr vollständig für den Schuldenabbau verwendet werden könnten und welche Auswirkungen dies hätte. Die Expertengruppe erklärte jedoch, dass sie aufgrund des «Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung» sowie einer Normalisierung der Zins- und Inflationsentwicklung in den kommenden Jahren keine so grossen Budgetunterschreitungen mehr erwarte wie in den letzten Jahren (vgl. etwa Staatsrechnung 2017). Sie sprach sich daher dafür aus, das Geld weiterhin zum Schuldenabbau zu verwenden. Eine Änderung der Schuldenbremse könne das Vertrauen in diese und damit ihre Wirksamkeit untergraben und Anschlussbegehren wecken, fasste die Expertengruppe zusammen. Zudem könnte eine Erhöhung des Ausgabenplafonds die Budgetgenauigkeit noch verstärken. Falls das Budget auch weiterhin deutlich unterschritten werde, sei dies eher bei den Einnahmen, als bei den Ausgaben zu korrigieren.²⁵

Für eine geschmeidigere Schuldenbremse (Po. 19.4475)

Voranschlag

POSTULAT
DATUM: 22.09.2021
ANJA HEIDELBERGER

Ende 2019 forderte Ada Marra (sp, VD) eine Untersuchung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Parameter für eine **Anpassung der Schuldenbremse**. Die Schuldenbremse sei auf die Zeit um 2001 ausgerichtet, als die Staatsverschuldung und die Defizite deutlich höher gewesen seien. Heute liege die Schuldenquote jedoch deutlich tiefer, zudem seien Schulden aufgrund der Negativzinsen gewinnbringend. Statt also die Haushaltsüberschüsse vollständig für den Schuldenabbau zu verwenden, sollten sie für dringend notwendige Investitionen genützt werden, forderte die Postulantin. Der Bundesrat tritt jedoch einen entsprechenden Reformbedarf ab, zumal der Bund die notwendigen Investitionen auch ohne Änderung finanzieren könne. In der Herbstsession 2021 lehnte der Nationalrat den Vorstoss mit 100 zu 83 Stimmen (bei 1 Enthaltung) ab. Auf Zustimmung stiess das Postulat bei der SP- und der Grünen-Fraktion, bei der Mehrheit der GLP-Fraktion sowie bei den Mitgliedern der EVP.²⁶

1) BBl, 1995, I, S. 356 ff.; Presse vom 25.2.95; SHZ, 30.3.95; BaZ und Bund, 27.10.95; DAZ, 6.3.95

2) AB NR, 1996, S. 1526 f.; Presse vom 13.4. und 17.9.96

3) BBl, 2000, S. 4653 ff.; Presse vom 6.7.00.

4) BBl, 2001, S. 2387 ff.; Presse vom 11.1.01

5) AB SR, 2001, S. 71 ff.; Presse vom 7.2. und 15.3.01.

6) AB NR, 2001, S. 769 ff.; Presse vom 19.6.01.

7) AB SR, 2001, S. 405 f. und 474; AB NR, 2001, S. 954; BBl, 2001, S. 2878 f.; BBl, 2002, S. 1206 ff.

8) Presse vom 23.10. und 5.11.–28.11.01; Ergebnis: BBl, 2002, 1209 ff.; Presse vom 3.12.01; Zürcher, Lukas e.a., Vox. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 2. Dezember 2001, Zürich 2001.

9) AB NR, 2007, S. 191 f.

10) AB NR, 2007, S. 1441 f.; BZ, 2.7.07; TA, 6.9.07.

- 11) AB SR, 2008, S. 1016 ff. ; BBl, 2008, S. 2491 ff.
- 12) AB NR, 2009, S. 334 ff. und 596; AB SR, 2009, S. 206 und 282.
- 13) AB NR, 2011, S. 531
- 14) BBl 2014, S. 3069 ff.; Bericht BR vom 29.11.13
- 15) AB NR, 2011, S. 1506.
- 16) AB NR, 2014, S. 786 ff.; BBl 2014, S. 3069 ff.; Bericht BR vom 29.11.13
- 17) AB NR, 2012, S. 1795
- 18) BBl 2014, S. 3069 ff.; Bericht BR vom 29.11.13
- 19) Curia Vista, Mo. 16.3172
- 20) AB NR, 2017, S. 839 f.
- 21) AB NR, 2016, S. 1852 ff.; AB SR, 2017, S. 45 f.
- 22) AB SR, 2017, S. 45 f.
- 23) AB SR, 2018, S. 504 ff.; Kommissionsbericht FK-SR vom 16.1.17
- 24) AB NR, 2021, S. 393 ff.; AB SR, 2020, S. 1396 ff.; BBl 2020, S. 349 ff.
- 25) Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse vom 28.8.17; Medienmitteilung BR vom 30.8.17
- 26) AB NR, 2021, S. 1825 f.