

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

Dossier: Bundeshaushalt 2017: Voranschlag und Staatsrechnung

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 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Bundeshaushalt 2017: Voranschlag und Staatsrechnung, 2016 – 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.05.2025.

Inhaltsverzeichnis

Voranschlag 2017 (BRG 16.041)	1
BRG Nachtrag I zum Voranschlag 2017	4
BRG Nachtrag II zum Voranschlag 2017	5
Staatsrechnung 2017 (BRG 18.003)	6

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
SEM	Staatssekretariat für Migration
SNB	Schweizerische Nationalbank
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
BIP	Bruttoinlandsprodukt
FHG	Finanzhaushaltgesetz
BV	Bundesverfassung
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FinDel	Finanzdelegation
EDV	Elektronische Datenverarbeitung

DFF	Département fédéral des finances
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
CDF	Contrôle fédéral des finances
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
BNS	Banque nationale suisse
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
PIB	Produit intérieur brut
LFC	Loi sur les finances
Cst	Constitution fédérale
NMG	nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
OFFPER	Office fédéral du personnel
DéIFin	Délégation des finances
TED	Traitement électronique des données

Voranschlag 2017 (BRG 16.041)

Voranschlag

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.08.2016
ANJA HEIDELBERGER

Der Bericht des Bundesrates zum **Voranschlag 2017** vom 24. August 2016 sah Ausgaben in der Höhe von knapp CHF 70 Mrd. bei einem ordentlichen Finanzierungsdefizit von ca. CHF 200 Mio. vor. Trotz der voraussichtlich günstigen Entwicklung der Einnahmen schien ein Defizit aufgrund der steigenden Ausgaben im Migrationsbereich und bei den stark gebundenen Ausgaben zu Vorlagen, welche kürzlich vom Parlament verabschiedet worden waren respektive verabschiedet werden sollen – dazu gehören insbesondere der Zahlungsrahmen der Armee 2017-2020, die Reform der Altersvorsorge 2020, der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) und die Unternehmenssteuerreform III –, kaum zu vermeiden. Der Bundesrat beantragte zudem, einen Teil der Asylkosten in der Höhe von CHF 400 Mio. als ausserordentliche Ausgaben zu verbuchen und so von der Schuldenbremse auszunehmen. Diese Möglichkeit sehen die Bundesverfassung (BV) und das Finanzhaushaltsgesetz (FHG) bei „aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen“ (Art. 15 Abs. 1 Bst. a FHG) vor, welche der Bundesrat hier als gegeben erachtete. Durch diese Massnahme schloss der vom Bundesrat eingebrachte Voranschlag 2017 mit einem strukturellen, also konjunkturell bereinigten Überschuss von CHF 125 Mio. und erfüllte damit die Vorgaben der Schuldenbremse.¹

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 neuesten 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 Frühlingssession ein neuer ordentlicher Voranschlag erarbeitet werden könnte. Olivier Feller (fdp, VD) reichte in der Folge eine Motion ein, welche diese rechtliche Lücke schliessen soll.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.12.2016
ANJA HEIDELBERGER

Nachdem der Nationalrat den **Voranschlag 2017** in der ersten Runde abgelehnt hatte, stand vier Tage später dessen Behandlung durch den **Ständerat** an. Der Antrag seiner Finanzkommission beinhaltete ein strukturelles Defizit von CHF 13,4 Mio., das es im Laufe der Behandlung zu beseitigen galt. Stattdessen zeigte sich der Ständerat aber mehrheitlich grosszügig: Zum einen erklärte er sich einverstanden, die vom Bundesrat vorgeschlagenen CHF 400 Mio. für den Asylbereich ausserordentlich zu verbuchen und somit von der Schuldenbremse auszunehmen. Zum anderen erhöhte er das Budget gegenüber dem Bericht des Bundesrates vor allem im Bildungsbereich und in der Landwirtschaft. So wollte der Bundesrat zum Beispiel die Direktzahlungen an die Bauern um knapp CHF 62 Mio. kürzen, der Ständerat entschied sich aber mit 21 zu 20 Stimmen knapp dagegen. Dies obwohl Christian Levrat (sp, FR) darauf hingewiesen hatte, dass der Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren auf ein Druckmittel angewiesen sei, um dem Nationalrat einen Kompromiss bei dessen geplanten Kürzungen im Asylbereich und in der Verwaltung abringen zu können. Dadurch dass sich bei einer Einigungskonferenz zum Budget bei Uneinigkeit zwischen den Räten jeweils der tiefere Betrag durchsetzt, blieben dem Ständerat mit diesem Entscheid lediglich die Ausfuhrbeiträge für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte als Druckmittel. Überall sonst hatte der Nationalrat in der ersten Behandlung des Voranschlags tiefere Beträge budgetiert als nun der Ständerat. Insgesamt beinhaltete der Voranschlag nach der Behandlung durch den Ständerat ein strukturelles Finanzierungsdefizit von CHF 13,7 Mio., wodurch er die Vorgaben der Schuldenbremse verletzte. Dennoch nahm ihn die grosse Kammer mit 39 zu 4 Stimmen an, wohlwissend, dass diese Differenz in späteren Runden noch korrigiert werden würde.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.12.2016
ANJA HEIDELBERGER

Am 7. Dezember begann der Nationalrat bei der Debatte des **Voranschlags 2017** noch einmal von vorne. Bereits der Antrag der FK-NR hatte jedoch deutlich gemacht, dass sich die inhaltlichen Positionen seit der letzten Beratung nicht verändert hatten. Entsprechend sah der Voranschlag 2017 am Ende der Behandlung wieder genau gleich aus wie noch eine Woche zuvor, lediglich das Resultat der GesamtAbstimmung hatte sich verändert: Die SP-Fraktion lehnte das Budget zwar noch immer geschlossen ab, die SVP-Fraktion enthielt sich jedoch grösstenteils der Stimme, so dass der Voranschlag mit 82 zu 52 Stimmen bei 65 Enthaltungen angenommen wurde. Dabei schuf der Nationalrat zahlreiche Differenzen zum Ständerat.

Im Differenzbereinigungsverfahren schloss sich der Ständerat bezüglich der Finanzierung der Asylkosten dem Nationalrat an. Folglich entschied man sich, im Voranschlag 2017 die tiefere Schätzung der Anzahl Asylanträge zu verwenden, wodurch bei den Betriebsausgaben der Empfangs- und Verfahrenszentren sowie bei den Sozialhilfekosten für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge insgesamt CHF 344 Mio. gespart werden konnten. Zudem wurde eine Kreditsperre von CHF 60 Mio., verteilt auf alle Departemente, beschlossen, was einen Verzicht auf eine Ausserordentlichkeit der Asylausgaben erlaubte. Auch bezüglich des sogenannten Schoggi-Gesetzes, das durch Ausfuhrbeiträge einen Preisausgleich zwischen Rohstoffen aus der Schweiz und dem Ausland vorsieht, schloss sich der Ständerat dem Vorschlag des Nationalrats an und erhöhte die Exportsubventionen in der Landwirtschaft um CHF 26,7 Mio.

Nachdem die sechs noch bestehenden Differenzen im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens nicht geklärt werden konnten, wurde eine Einigungskonferenz einberufen. Diese folgte in den vier kleinen Differenzen dem Nationalrat und suchte in den zwei grossen Differenzen Kompromissvorschläge zwischen den beiden Kammern. Im Nationalrat votierten jedoch unter anderem die SVP-, FDP- und BDP-Fraktionen gegen den Kompromissvorschlag der Einigungskonferenz, so dass dieser mit 105 zu 84 Stimmen bei 5 Enthaltungen abgelehnt wurde. Folglich werden jeweils die tieferen Beträge aus den Beratungen definitiv

übernommen. Beim Bundespersonal (CH 50 Mio.), bei externen Beratungen (CHF 60,3 Mio.) und der Informatik (CHF 17,5 Mio.) werden somit Querschnittskürzungen von insgesamt CHF 128 Mio. vorgenommen, wie es der Nationalrat gewünscht hatte. Entgegen dessen Präferenzen wird hingegen die Qualitäts- und Absatzförderung der Landwirtschaft nicht um CHF 2.5 Mio. erhöht. Damit weist der definitive Voranschlag 2017 ein Finanzierungsdefizit von CHF 250 Mio. auf, hält jedoch die Vorgaben der Schuldenbremse mit einem strukturellen Überschuss von CHF 92 Mio. ein.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.12.2016
ANJA HEIDELBERGER

Nach den Vorgaben des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) wird der **Aufgaben- und Finanzplan 2018-2020** neu mit dem Voranschlag 2017 zusammengeführt, was den Überblick über die mittelfristige finanzielle Entwicklung des Bundes verbessern soll. Dabei werden die Eigenbereiche der Verwaltungseinheiten mit Globalbudgets geführt, wobei das Parlament die Zielvorgaben der Verwaltungseinheiten ändern kann. Dies soll es dem Parlament erlauben, seine Führung nicht nur mit der Zuteilung von Beträgen, sondern auch mit der Vorgabe von Zielen auszuüben. Wie einige Parlamentarier kritisierten, wurden diese Möglichkeiten in der Wintersession 2016 noch zu wenig wahrgenommen.

Der Finanzplan 2018-2020 beinhaltet gemäss dem Bericht des Bundesrates hohe strukturelle Defizite in der Höhe von CHF 1,5 Mrd. (2018), 1,9 Mrd. (2019) und 1,4 Mrd. (2020). So werden die Ausgaben pro Jahr vermutlich stärker ansteigen (3,4%) als die Einnahmen (3,1%), was vor allem auf Mehrbelastungen durch verschiedene Parlamentsbeschlüsse zurückzuführen ist – allen voran auf die Unternehmenssteuerreform III, die Reform der Altersvorsorge 2020, den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) sowie den Zahlungsrahmen der Armee 2017-2020. Zudem steigen die Investitionsausgaben mit durchschnittlich 8,5% bis 2020 stark an, was der Bundesrat mit Investitionen in die Strasseninfrastruktur, mit der Förderung erneuerbarer Energien sowie mit höheren Rüstungsausgaben erklärt. Berücksichtigt werden im Finanzplan auch die mittelfristigen Konjunkturaussichten: Ab 2017 rechnet der Bundesrat mit einem Preisanstieg, ab 2018 mit einem Zinsanstieg und einem Wachstum des realen BIP von 2%, die sich aber ab 2019 bereits wieder abschwächen. Neben dieser zwischenzeitlichen konjunkturellen Erholung wirken sich auch Sonderfaktoren bei den Einnahmen sowie das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 mit Entlastungen in der Höhe von CHF 800 Mio. (2017), 900 Mio. (2018) und 1 Mrd. (2019) positiv auf den Finanzplan aus. Dies reicht jedoch nicht aus, um das Ausgabenwachstum zu kompensieren, so dass sich in den Finanzplanjahren erhebliche strukturelle Defizite ergeben, die gemäss Schuldenbremse bereinigt werden müssen.

Die Behandlung des Finanzplans 2018-2020 in den Räten offenbarte dieselben Konfliktfelder wie die Debatte zum Voranschlag 2017. In Übereinstimmung mit Letzterem lehnte der Nationalrat in seiner ersten Beratung auch den Finanzplan 2018-2020 ab. Als besonders umstritten zwischen den beiden Räten erwiesen sich in der Folge die Beschlüsse im Eigenbereich, bei der Landwirtschaft, bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle sowie bei der Zollverwaltung. Der Nationalrat bestand bis zur Einigungskonferenz darauf, die im Voranschlag 2017 beschlossenen Sparmassnahmen bei der Beratung und den externen Dienstleistungen sowie die Kürzungen bei den Personalausgaben in den Finanzplanjahren fortzuführen. Zudem beabsichtigte er, die Ausfuhrbeiträge an die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte zu erhöhen sowie neue Vollzeitstellen beim Grenzwachtkorps und bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle zu schaffen. Der Ständerat stimmte der Erhöhung der Ausfuhrbeiträge zu, lehnte die übrigen Änderungen hingegen ab. Die Einigungskonferenz unterbreitete den Räten einen Kompromissvorschlag, der keine neuen Stellen beim Grenzwachtkorps, hingegen bei der Akkreditierungsstelle vorsah, auf die Weiterführung der Kürzungen bei Beratung und Dienstleistungen verzichtete und die zusätzlichen Sparmassnahmen bei den Personalausgaben gegenüber dem nationalrätlichen Vorschlag um die Hälfte reduzierte. Mit diesem Kompromiss zeigten sich sowohl National- als auch Ständerat einverstanden und nahmen den Aufgaben- und Finanzplan 2018-2020 in dieser Form an.⁵

BRG Nachtrag I zum Voranschlag 2017

Voranschlag

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.05.2017
ANJA HEIDELBERGER

In der Sommersession 2017 behandelte der Ständerat den **Nachtrag I zum Voranschlag 2017**, der neun Nachtragskredite im Wert von insgesamt CHF 37 Mio. umfasste, sowie den **Nachtrag Ia zum Voranschlag 2017**, der einen Nachtragskredit in der Höhe von CHF 215 Mio. beinhaltete. Der Nachtrag I enthielt einen zusätzlichen Kredit für die Bundesanwaltschaft, die gemäss Philipp Müller (fdp, AG) bereits grosse Anstrengungen zur Stabilisierung ihrer Lohnentwicklung unternommen hatte, durch die im Voranschlag 2017 beschlossenen Querschnittskürzungen nun aber Probleme bekam, die Löhne zu zahlen (CHF 700'000). Weitere Kredite wurden durch die Beitragspflicht und den Anstieg der Betragssätze an die Organisation des Vertrages über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CHF 40'000), an die Internationale Organisation für Migration (CHF 97'673) sowie an das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (CHF 2.5 Mio.) nötig. Zudem beantragte das VBS einen Nachtragskredit für 30 befristete Vollzeitäquivalentstellen beim Generalsekretariat, deren Finanzierung zur Zeit des Voranschlags 2017 noch nicht geklärt war (CHF 4.9 Mio.). Als eher ungewöhnlich bezeichnete Bundesrat Maurer schliesslich die beantragten CHF 18 Mio. für das Projekt FISCAL-IT. Für das Nachfolgeprojekt von INSIEME waren zunächst CHF 85.2 Mio. bewilligt worden, um 29 Teilprojekte zu den verschiedenen Steuerarten (Verrechnungssteuer, Mehrwertsteuer, direkte Bundessteuer usw.) umzusetzen. Gemäss Finanzminister Maurer sind bereits ein Grossteil dieser Teilprojekte in Betrieb, es seien jedoch einige Teilprojekte hinzugekommen und es habe teilweise Verzögerungen gegeben, weswegen nun dieser Nachtragskredit nötig wurde. Die FK-SR beantragte die Annahme aller Nachtragskredite und der Ständerat stimmte ihr einstimmig mit 40 Stimmen (bei einer Enthaltung) zu.

Deutlich mehr Beachtung fand sowohl in den Medien als auch im Ständerat der Nachtrag Ia zum Voranschlag 2017. Der Bundesrat beantragte CHF 215 Mio. für einen fälligen Bürgschaftskredit des Bundes für die Schweizer Hochseeflotte. Die Bundesräte Maurer und Schneider-Amman erklärten den Ständerätinnen und Ständeräten ausführlich, dass zwei Reedereien, denen der Bund durch Bürgschaften bei der Finanzierung ihrer Flotte half, kurz vor dem Bankrott gestanden hätten. Die Bürgschaften war der Bund eingegangen, damit die Schiffe im Gegenzug die Schweiz im Krisenfall mit wichtigen Gütern und Ressourcen versorgen würden. Um den Bankrott der Reedereien zu verhindern, mussten dreizehn Schiffe zu relativ tiefen Preisen verkauft werden, wodurch dem Bund als Bürge nun Kosten entstünden. Entsprechend hätten weder Bundesrat noch Parlament wirklich eine Wahl, die Bürgschaft sei zu zahlen; das Parlament könne entsprechend entweder dem Nachtragskredit zustimmen oder Ende Jahr eine Kreditüberschreitung zur Kenntnis nehmen. Der Nachtragskredit erlaube es aber, Zinsen gegenüber den Banken in der Höhe von monatlich CHF 1 bis 2 Mio. zu sparen. Dieses Argument überzeugte den Ständerat, stillschweigend nahm er den Nachtragskredit Ia an.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.05.2017
ANJA HEIDELBERGER

Deutlich umstrittener als im Ständerat waren die **Nachträge I und Ia zum Voranschlag 2017** im Nationalrat. So hiess der Nationalrat den Nachtrag Ia über die Bürgschaft für die Hochseeflotte lediglich mit 104 zu 69 Stimmen bei 14 Enthaltungen gut. Der Grossteil der Gegenstimmen stammte von der SVP-Fraktion, während die SP-Fraktion ihren Unmut vor allem durch Enthaltungen kund tat. Vom Ständerat abweichende Voten gab es bei verschiedenen weiteren Nachtragskrediten. So entschied sich der Nationalrat in Übereinstimmung mit der FK-NR gegen zusätzliche Gelder für die Bundesanwaltschaft. Einerseits kritisierte die FK-NR, dass der Nachtragskredit für die Bundesanwaltschaft den Entscheid des Parlaments beim Voranschlag 2017 rückgängig machen würde, andererseits wollte Nationalrat Pezzatti (fdp, ZG) ein Präjudiz verhindern. Trotz dem eindringlichen Aufruf von Hanspeter Uster als Vertreter der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB-BA), auf die Kürzungen zu verzichten, um geplante IT-Investitionen nicht zu verhindern und der grossen Reduktion der Personalkosten bei der Bundesanwaltschaft um 4.5 Prozent pro Stelle Rechnung zu tragen, sprach sich der Nationalrat mit 111 zu 73 Stimmen (1 Enthaltung) gegen den entsprechenden Nachtragskredit aus. Beim FISCAL-IT-Projekt kritisierte die Mehrheit der FK-NR, dass noch unklar sei, welcher Teil des Nachtragskredits dem Technologiefortschritt und welcher den zu optimistischen Einschätzungen der Kosten geschuldet sei und welche Auswirkungen die Ablehnung des Nachtragskredits auf das Projekt haben würde. Franz Grüter (svp, LU) betonte mit Verweis auf einen KPMG-Untersuchungsbericht vor allem die Sorge vor ausufernden Kosten: Der Bericht

skizzierte drei Szenarien, die für das Projekt zwischen CHF 43.7 Mio. und 75 Mio. Restkosten vorsehen. Aufgrund zahlreicher offener Fragen bevorzugte seine Fraktion daher eine Behandlung des Kreditantrags im Rahmen des Voranschlags 2018, wenn mehr Informationen vorhanden sein werden. Alois Gmür (cvp, SZ) hingegen betonte, dass selbst die kritische Mehrheit der FK-NR den zusätzlichen Finanzbedarf des Projektes nicht bestreite. Eine Annahme des Nachtragskredits würde entsprechend Sicherheit schaffen und zu einer speditiven Fortführung des Projekts beitragen. Die Mehrheit des Nationalrats – bestehend aus der SVP-, FDP- und Teilen der BDP-Fraktion – folgte jedoch der Finanzkommission und lehnte den Nachtragskredit des FISCAL-IT-Projekts mit 96 zu 89 Stimmen (0 Enthaltungen) ab.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.06.2017
ANJA HEIDELBERGER

Im Differenzbereinigungsverfahren zum **Nachtrag I zum Voranschlag 2017** hielten sowohl National- als auch Ständerat bis zum Schluss an ihren Entschlüssen fest. Für die zwei verbliebenen Differenzen wurde entsprechend eine Einigungskonferenz einberufen, die einen Verzicht auf beide Budgetkürzungen beantragte: Mit 15 zu 8 Stimmen sprach sie sich gegen die Kürzungen bei der Bundesanwaltschaft aus, einstimmig wurden die Kürzungen beim FISCAL-IT-Projekt abgelehnt. Die Einigungskonferenz folgte somit in beiden Differenzen dem Ständerat, der dem Vorschlag entsprechend auch mit 41 zu einer Stimme (keine Enthaltung) zustimmte. Im Nationalrat äusserte Thomas Aeschi (svp, ZG) als Sprecher der Minderheit der Einigungskonferenz seine Enttäuschung darüber, dass der Ständerat dem Nationalrat trotz dessen Einlenken beim FISCAL-IT-Projekt bei den Kürzungen bei der Bundesanwaltschaft nicht entgegengekommen ist. Margaret Kiener Nellen (sp, BE) betonte hingegen noch einmal die Wichtigkeit der Bundesanwaltschaft im internationalen Kontext und in der Terrorismusbekämpfung und bat entsprechend um Annahme des Vorschlags. Dennoch blieb der Nationalrat bei seiner ursprünglichen Position und lehnte den Antrag der Einigungskonferenz mit 100 zu 90 Stimmen (keine Enthaltungen) ab. Da bei Budgetfragen bei Uneinigkeit jeweils der tiefere Betrag zur Anwendung kommt, setzte sich somit der Nationalrat durch.⁸

BRG Nachtrag II zum Voranschlag 2017

Voranschlag

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.11.2017
ANJA HEIDELBERGER

Der **Nachtrag II zum Voranschlag 2017** beinhaltet 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 beinhaltet. 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. verteilen 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[zu]schätzen“. 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.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.11.2017
ANJA HEIDELBERGER

Auch im Nationalrat drehte sich die Debatte zum **Nachtrag II zum Voranschlag 2017** beinahe ausschliesslich um die Abfederung der Senkung des technischen Zinssatzes der Publica. Im Unterschied zum Ständerat folgte der Nationalrat der Nachmeldung des Bundesrates für den Voranschlag 2018, welche dieser nach der Ablehnung der Altersvorsorge 2020 durch das Volk nachträglich eingereicht hatte, nicht. Vielmehr konnte eine aus den SVP-, FDP- und GLP-Fraktionen bestehende Mehrheit die im ursprünglichen Entwurf des Bundesrates vorgesehenen Lohnerhöhungen um 0,6 Prozent mit 109 zu 90 Stimmen durchsetzen. Das würde den Bund CHF 32 Mio pro Jahr kosten. Dadurch wird die Einlage von CHF 70 Mio. im Nachtrag II genauso hinfällig wie die CHF 70 Mio. und CHF 26 Mio. für den Voranschlag 2018 respektive den Finanzplan 2019-2021. Ansonsten schuf der Nationalrat keine weiteren Differenzen zum Ständerat und sprach sich in der Gesamtabstimmung deutlich für den Nachtrag II zum Voranschlag 2017 aus.

In der ersten Runde des Differenzbereinigungsverfahrens folgte die FK-SR dem Vorschlag des Nationalrats, die Einlage in die Publica durch die ursprünglich vorgesehenen Lohnmassnahmen zu ersetzen. In der Ständeratsdebatte kündigte Finanzminister Maurer jedoch an, dass das Thema Publica damit womöglich noch nicht vom Tisch sei: Die Probleme der Publica seien mit dieser Entscheidung noch nicht gelöst. Dennoch nahm der Ständerat diesen Vorschlag des Nationalrats und auch den Nachtrag II zum Voranschlag 2017 an. Das Parlament bewilligte folglich Nachtragskredite zum Voranschlag 2017 in der Höhe von CHF 46,9 Mio.¹⁰

Staatsrechnung 2017 (BRG 18.003)

Staatsrechnung

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

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.05.2018
ANJA HEIDELBERGER

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.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.03.2019
ANJA HEIDELBERGER

Im Rahmen der Staatsrechnung 2018 **korrigierte der Bundesrat auch die Fehler der Staatsrechnung 2017**. Dazu nahm er ein Restatement, also eine Neubewertung der betroffenen Bilanzpositionen und eine Korrektur der Bilanz, Erfolgs- und Finanzierungsrechnung 2017 vor. Die Fehler betrafen die Verrechnungssteuer sowie die Bewertung der Nationalstrassen und Rüstungsbauten.

Der verspätete Beginn der Abschreibung einzelner Strassenabschnitte vor 2008 führte zwischen 2008 und 2017 insgesamt zu fehlenden Abschreibungen in der Höhe von CHF 1'107 Mio. In Kombination mit der fehlenden Berücksichtigung von Kantonsanteilen über CHF 595 Mio. und rückwirkenden Abschreibungen über CHF 206 Mio. führte dies zu einem um CHF 718 Mio. zu hohen Eigenkapital, wovon Korrekturen in der Höhe von CHF 153 Mio. direkt auf die Erfolgsrechnung 2017 entfielen, während der Rest über eine Reduktion des Eigenkapitals per 1.1.2017 verbucht wurde.

Rüstungsbauten von Armasuisse waren per 31. Dezember 2017 mit CHF 117 Mio. überbewertet, CHF 110 Mio. stammten aus den Jahren vor 2016 und wurden ebenfalls direkt über das Eigenkapital korrigiert. Die übrigen CHF 7 Mio. wurden im Rahmen der Abschreibungen in der Erfolgsrechnung korrigiert.

Bei der Verrechnungssteuer mussten einerseits im Rahmen der Erfolgsrechnung die mutmasslichen Debitorenverluste um CHF 172 Mio., andererseits das Ergebnis der Finanzierungsrechnung wegen tieferer Verrechnungssteuer-Einnahmen, Rückstellungen, Kantonsanteilen an der Verrechnungssteuer und Verzugszinsen um CHF 178 Mio. nach unten korrigiert werden.

Insgesamt lag das Eigenkapital per Ende 2017 somit etwa CHF 1 Mrd. tiefer (Verrechnungssteuer: CHF -172 Mio., Nationalstrassen: CHF -718 Mio., Rüstungsbauten: CHF -117 Mio.) und das Ergebnis der Finanzierungsrechnung um CHF 178 Mio. tiefer als bei der ersten Version der Staatsrechnung 2017.¹²

1) Bericht BR vom 24.8.16

2) 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

3) AB SR, 2016, S. 974 ff.; AB SR, 2016, S. 977 ff.; NZZ, 6.12.16

4) AB NR, 2016, S. 2062 ff.; AB NR, 2016, S. 2161 ff.; AB NR, 2016, S. 2248 ff.; AB SR, 2016, S. 1087 ff.; AB SR, 2016, S. 1148 ff.; AB SR, 2016, S. 1232 ff.; NZZ, 8.12.16; BZ, TA, 16.12.16

5) AB NR, 2016, S. 1902 ff.; AB NR, 2016, S. 2062 ff.; AB NR, 2016, S. 2161 ff.; AB NR, 2016, S. 2248 ff.; AB SR, 2016, S. 1087 ff.; AB SR, 2016, S. 1148 ff.; AB SR, 2016, S. 1232 ff.; AB SR, 2016, S. 974 ff.

6) AB SR, 2017, S. 347 ff.; TA, 3.4.17; AZ, LZ, NZZ, 19.5.17

7) AB NR, 2017, S. 795 ff.; NZZ, TA, 1.6.17

8) AB NR, 2017, S. 1091 ff.; AB NR, 2017, S. 1158 ff.; AB NR, 2017, S. 959 ff.; AB SR, 2017, S. 399 f.; AB SR, 2017, S. 458; AB SR, 2017, S. 507 f.

9) AB SR, 2017, S. 768 ff.

10) AB NR, 2017, S. 1794 ff.; AB NR, 2017, S. 1820 ff.; AB NR, 2017, S. 1879 ff.; AB SR, 2017, S. 885 ff.

11) 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

12) Staatsrechnung 2018