

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Bundesrätlicher Vorschlag zum Abbau der Covid-19-Schulden (BRG
22.020)**

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: Bundesrätlicher Vorschlag zum Abbau der Covid-19-Schulden (BRG 22.020), 2021 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 19.06.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Öffentliche Finanzen	1
Finanzplan und Sanierungsmassnahmen	1

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
SNB	Schweizerische Nationalbank
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
FHG	Finanzhaushaltgesetz

DFF	Département fédéral des finances
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
BNS	Banque nationale suisse
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
LFC	Loi sur les finances

Zusammenfassung

Aufgrund der Corona-Pandemie werden sich Ende 2022 wohl gegen CHF 26 Mrd. auf dem Amortisationskonto des Bundes befinden, auf dem die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben verbucht werden. Zu deren Abbau – für den der Bund gemäss FHG sechs Jahre Zeit hat – schlug der Bundesrat im Juni 2021 zwei Varianten vor: Eine Variante bestand darin, die sechsjährige Frist für den Schuldenabbau zu verdoppeln und die zukünftigen jährlichen ordentlichen Kreditreste für den Schuldenabbau zu verwenden. Die zweite Variante sah zusätzlich zu den zukünftigen Kreditresten eine Verwendung der ordentlichen Überschüsse der letzten Jahre vor, ohne die Amortisationsfrist zu verlängern. In beiden Fällen wollte der Bundesrat zudem die Zusatzausschüttungen der SNB für den Abbau der Covid-19-bedingten Schulden einsetzen. In seiner Botschaft entschied sich der Bundesrat für die erste Variante, was im Parlament zwar umstritten war, schlussendlich aber doch unterstützt wurde. Das Parlament verlängerte somit die Amortisationsfrist um sechs Jahre und wies die zukünftigen Kreditreste dem Amortisationskonto zu.

Chronologie

Der Vorschlag der FK-NR
Die zwei Varianten des Bundesrates
Der Bundesrat bevorzugt die erste Variante
Der Nationalrat wählt die zweite Variante
Stände- und Nationalrat einigen sich auf die erste Variante

Allgemeine Chronik

Öffentliche Finanzen

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

Im Mai 2021 schlug die **FK-NR** dem Bundesrat **Lösungen zum Abbau der ausserordentlichen Corona-bedingten Schulden** vor. Gemäss dem Finanzhaushaltsgesetz müssten die Schulden auf dem Amortisationskonto innert sechs Jahren abgebaut werden, was gemäss Kommission zu «massiven Budgetkürzungen führen und die Konjunkturerholung beeinträchtigen könnte». Die Kommission schlug deshalb mit 19 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen vor, die entsprechende Frist zum Schuldenabbau auf 15 Jahre zu verlängern, strukturelle Überschüsse künftig dem Amortisationskonto gutzuschreiben und «bei Kreditübertragungen zurückhaltend zu sein». Keine Mehrheit fanden hingegen Vorschläge, die gesamten Überschüsse des Ausgleichskontos sowie den gesamten Bundesanteil aus der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank für den Schuldenabbau zu verwenden; Letzteres solange, bis die Bruttoverschuldung des Bundes wieder auf dem Niveau von 2019 ist.¹

Ende Juni 2021 gab der Bundesrat bekannt, wie die **Covid-19-Schulden abgebaut** werden sollen, wobei er mit einem Schuldenbetrag von CHF 30 Mrd., welche auf dem Amortisationskonto verbucht sind, rechnete. Ein Abbau ist aufgrund der «Ergänzungsregel» des Bundeshaushalts nötig, die einen Abbau der Schulden, welche als ausserordentliche Ausgaben auf dem Amortisationskonto verbucht wurden, innert sechs Jahren vorsieht. Für diesen Schuldenabbau präsentierte der Bundesrat **zwei Varianten zur Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG)**: Gemäss der ersten Variante sollten die Schulden bis ins Jahr 2035 abgebaut werden müssen – die sechsjährige Frist zum Abbau der Schulden auf dem Amortisationskonto würde somit verdoppelt –, wodurch jährlich CHF 2.3 Mrd. anfallen würden. Diese sollten durch eine fixe Verbuchung der SNB-Zusatzausschüttungen als ausserordentliche Einnahmen – gemäss Vereinbarung des EFD mit der SNB seien dies jährlich durchschnittlich CHF 1.3 Mrd. – sowie durch die jährlichen ordentlichen Kreditreste, die v.a. durch Budgetunterschreitungen entstehen, beglichen werden. Die zweite Variante sah vor, die ordentlichen Überschüsse der letzten Jahre, die eigentlich für den Abbau der ordentlichen Schulden eingesetzt werden sollten, für die Tilgung der Hälfte der Covid-19-Schulden einzusetzen. Die andere Hälfte der Schulden soll ebenfalls über die

zukünftigen Kreditreste abbezahlt werden. Diese Variante hätte gemäss Bundesrat den Vorteil, dass die Amortisationsfrist gegenüber dem ersten Vorschlag verkürzt werden könnte. Gemäss beiden Varianten sollte der Schuldenabbau ohne Sparprogramme möglich sein. Lehnt das Parlament beide Varianten ab und sieht auch sonst keine Massnahmen zur Verlängerung der Amortisationsfrist vor, müsste je ein Teil der Schulden bis ins Jahr 2026 (CHF 10 Mrd.) respektive bis 2027 (CHF 20 Mrd.) abgebaut werden, wodurch es gemäss Bundesrat vermutlich zu Sparprogrammen kommen würde.

Ende August 2021 schickte der Bundesrat die zwei Vorschläge zur Änderung des FHG bis Ende November 2021 in die Vernehmlassung.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.03.2022
ANJA HEIDELBERGER

Im März 2022 präsentierte der Bundesrat seine Botschaft für eine **Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes zum Abbau der coronabedingten Verschuldung**. Den abzubauenen Fehlbetrag auf dem Amortisationskonto schätzte er bis Ende 2022 auf CHF 25 bis 30 Mrd. Nach geltendem Recht sei ein Abbau des ausserordentlichen Finanzierungsdefizits innert sechs Jahren durch budgetierte Finanzierungsüberschüsse nötig. Bereits früh waren sich Regierung und Parlament aber einig geworden, dass ein ordentlicher Abbau aus Angst vor wirtschaftlichem Schaden vermieden werden solle. Ein ordentlicher Abbau hätte selbst mit den Zusatzausschüttungen durch die SNB Einsparungen im ordentlichen Haushalt von jährlich CHF 3.7 Mrd. zur Folge gehabt. Bereits im Juni 2021 hatte der Bundesrat entschieden, den Bundesanteil an der Zusatzausschüttung der SNB auf dem Amortisationskonto zu verbuchen (voraussichtlich durchschnittlich CHF 1.3 Mrd.) und somit für den Abbau der entsprechenden Defizite einzusetzen. In der vorliegenden Botschaft beantragte er überdies eine temporäre Anpassung der Ergänzungsregel zur Schuldenbremse im Finanzhaushaltsgesetz: So sollte die Amortisationsfrist bis 2035 (bei besonderen Ereignissen gar bis 2039) verlängert und die strukturellen Finanzierungsüberschüsse gemäss Staatsrechnung zum Abbau des Defizits auf dem Amortisationskonto verwendet werden (voraussichtlich durchschnittlich CHF 1 Mrd.). Nach geltendem Recht werden nur die budgetierten strukturellen Finanzierungsüberschüsse dem Amortisationskonto gutgeschrieben. Letztere Massnahme erlaube einen Abbau des Fehlbetrags innert 11 bis 13 Jahren. Damit entschied sich der Bundesrat für die erste seiner im Juni 2021 präsentierten Abbaumöglichkeiten. Den zweiten Vorschlag, die ordentlichen Überschüsse der letzten Jahre, die eigentlich für den Abbau der ordentlichen Defizite eingesetzt werden sollten, für die Tilgung der Hälfte oder gar der ganzen Covid-19-Defizite zu verwenden, lehnte er genauso ab, wie eine Amortisation des Fehlbetrags gemäss geltendem Recht oder einen Verzicht auf den Abbau des Fehlbetrags. Er wolle «so wenig wie möglich in die bewährte Systematik der Schuldenbremse eingreifen», gleichzeitig aber das ganze Defizit abbauen, um die «gute finanzpolitische Ausgangslage» wiederherzustellen, für zukünftige Krisen gewappnet zu sein und die finanzpolitische Verlässlichkeit der Schweiz zu unterstreichen.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.06.2022
ANJA HEIDELBERGER

Bereits in der Sommersession 2022 machte sich der **Nationalrat** an die Beratung der **Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes zum Abbau der coronabedingten Verschuldung**. Die beiden Kommissionssprecher Heinz Siegenthaler (mitte, BE) und Alex Farinelli (fdp, TI) fassten dabei die finanzpolitische Situation der letzten Jahre zusammen: Vor der Corona-Pandemie habe man während 20 Jahren keine neuen Schulden gemacht und gar CHF 23 Mrd. auf dem Ausgleichskonto angehäuft. Demgegenüber stünden Schulden in der Höhe von CHF 25 bis 30 Mrd., welche Corona-bedingt in den letzten Jahren entstanden seien. Für deren Abbau sehe der Bundesrat jährliche Zahlungen von CHF 1 Mrd. aus dem ordentlichen Haushalt und CHF 1.3 Mrd. «aus der ausserordentlichen Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank» vor – Letztere hatte der Bundesrat bereits im Juni 2022 für diesen Zweck gesprochen –, wobei die Frist für den Schuldenabbau von sechs auf zwölf Jahre erhöht werden soll. Die Mehrheit der FK-NR sprach sich jedoch für den zweiten Vorschlag aus, den der Bundesrat in die Vernehmlassung geschickt hatte: Die Hälfte der Corona-bedingten Schulden auf dem Amortisationskonto soll mit den Geldern auf dem Ausgleichskonto beglichen werden, während die andere Hälfte durch zukünftige Überschüsse sowie durch die ausserordentlichen Ausschüttungen der SNB abgebaut werden soll. Damit sei ein Schuldenabbau innert acht Jahren möglich, was die Kommissionsmehrheit bevorzuge, argumentierte Siegenthaler. Zusätzlich zur Position der Kommissionsmehrheit lagen verschiedene Minderheitsanträge vor: Eine Minderheit I Wyss (sp, BS) beantragte, das vollständige Guthaben auf dem Ausgleichskonto für den Corona-Schuldenabbau zu verwenden. Damit könne man sicherstellen, dass auch zukünftig genügend Geld für

kommende Herausforderungen vorhanden sei. Eine Minderheit II Guggisberg (svp, BE) wollte dem Bundesrat folgen und die bereits angesparten Gelder auf dem Ausgleichskonto belassen. Stattdessen sollten die ordentlichen Gewinnausschüttungen der SNB in der Höhe von CHF 660 Mio., welche bisher in das Bundesbudget flossen, für die Tilgung der Corona-Schulden eingesetzt werden. Bezüglich der Abbaufristen plädierte eine Minderheit Gysi (sp, SG) für den vom Bundesrat vorgesehenen zwölfjährigen Schuldenabbau. Ein Abbau über drei Legislaturen sei sinnvoll, zumal sich die Schweiz dies leisten könne, die Covid-19-Pandemie eine «Jahrhundertkrise» darstelle und man auch in den letzten 20 Jahren Schulden in der Höhe von CHF 29 Mrd. abgebaut habe, argumentierte die Minderheitensprecherin. Der Nationalrat folgte jedoch in sämtlichen Anträgen seiner Kommissionsmehrheit. Die zwei Minderheiten Guggisberg fanden bei Mitgliedern der SVP-Fraktion, die Minderheiten Wyss und Gysi bei Mitgliedern der SP-, Grünen- und GLP-Fraktion sowie der EVP Zustimmung. Mit 133 zu 51 Stimmen nahm der Nationalrat die Revision in der Gesamtabstimmung gegen den Willen der SVP-Fraktion an.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.09.2022
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2022 bereinigte das Parlament die **Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes zum Abbau der coronabedingten Verschuldung**. Bei der ersten Beratung im **Ständerat** lagen ähnliche Anträge vor wie zuvor bei der Beratung im Erstrat. Jedoch hatte sich die Ausgangslage verändert: Während der Bundesrat und auch der Nationalrat bei seiner Erstberatung davon ausgegangen waren, die ausserordentlichen Ausschüttungen der SNB für den Covid-19-Schuldenabbau verwenden zu können, hatte der Bundesrat in der Zwischenzeit als Antwort auf eine Frage von Gerhard Andrey (gp, FR) bekannt gegeben, dass Bund und Kantone gemäss den vorläufigen, bis Juni 2022 vorliegenden Zahlen von der SNB am Ende des Jahres weder den Grundbetrag noch Zusatzausschüttungen erhalten würden – diese Zahlen könnten sich aber bis Ende Jahr durchaus noch ändern, wie der Bundesrat betont hatte. Die FK-SR rechnete in der Folge jedoch nicht mehr mit den entsprechenden Geldern, was die Dauer des Schuldenabbaus deutlich verlängern würde, wie verschiedene Sprechende betonten. Dennoch beabsichtigte die Kommissionsmehrheit, die Corona-bedingten Schulden, die sich Ende 2022 auf etwa CHF 26 Mrd. belaufen werden, mithilfe der zukünftigen ordentlichen Überschüsse abzubauen und dabei auf eine Verwendung eines Teils der bisherigen ordentlichen Überschüsse auf dem Ausgleichskonto, wie sie der Nationalrat vorgeschlagen hatte, zu verzichten. Entsprechend wollte die Mehrheit der FK-SR die Dauer des Schuldenabbaus ebenfalls wie vom Bundesrat vorgesehen bis 2035, bei ausserordentlichen Ereignissen bis 2039 verlängern. Sowohl Kommissionssprecherin Gapany (fdp, FR) als auch Finanzminister Maurer äusserten sich zum Vorschlag der Kommissionsmehrheit. Letzterer argumentierte, dass auf dem Ausgleichskonto nicht wirklich Geld liege, «sondern das ist einfach die Statistik des ordentlichen Bundeshaushalts». Folglich wäre die Verrechnung der beiden Konten ein «Signal, dass wir bereit sind, in der Finanzpolitik die Zügel zu lockern». Diese Befürchtung teilte eine Minderheit I Hegglin (mitte, ZG), die in Übereinstimmung mit dem Nationalrat die Hälfte der Schulden auf dem Amortisationskonto durch die ordentlichen Überschüsse finanzieren und im Gegenzug die Abbaufrist verkürzen wollte, nicht. Vielmehr entwickelte sich eine Diskussion zur Frage, welche Massnahme die grösste Freiheit für das Parlament mit sich bringe: die Beibehaltung des Überschusses auf dem Ausgleichskonto oder eine schnelle Tilgung der Schulden auf dem Amortisationskonto. Eine Minderheit II Herzog (sp, BS) wollte überdies nicht nur einen Teil, sondern gar den ganzen Überschuss auf dem Ausgleichskonto zum Covid-19-Schuldenabbau verwenden, um den mittel- oder langfristig grösstmöglichen Handlungsspielraum zu schaffen. Die Minderheitensprecherin zog ihren Antrag jedoch später zurück. Mit 28 zu 16 Stimmen sprach sich der Ständerat anschliessend für den Mehrheitsantrag und somit gegen eine Verwendung des Überschusses auf dem Ausgleichskonto aus.

Noch in der Herbstsession folgte der **Nationalrat** seinem Schwesterrat in dieser Frage. Die Kommissionsmehrheit beantragte, an der ursprünglichen Position des Nationalrats festzuhalten und weiterhin eine Verrechnung eines Teils des Überschusses auf dem Ausgleichskonto mit dem Amortisationskonto vorzunehmen und im Gegenzug die Frist für den Schuldenabbau zu kürzen. Eine Minderheit Guggisberg (svp, BE) wollte jedoch dem Bundesrat folgen, unter anderem da eine Vermischung der beiden Konten der von der Stimmbürgerschaft angenommenen Idee der Schuldenbremse widerspreche, wie Lars Guggisberg argumentierte. Mit 105 zu 83 Stimmen sprach sich der Nationalrat für diesen Minderheitsantrag und somit gegen eine Verrechnung der beiden Konten aus und bereinigte damit die einzige Differenz zum Ständerat. Die SP-, Grünen- und Grünliberalen-Fraktionen sowie ein Mitglied der Mitte-Fraktion waren dabei der Kommissionsmehrheit gefolgt.

In den **Schlussabstimmungen** nahm der Nationalrat die Änderung des FHG mit 152 zu 23 Stimmen (bei 17 Enthaltungen) an, der Ständerat einstimmig (45 zu 0 Stimmen). Die Gegenstimmen und Enthaltungen im Nationalrat stammten von Mitgliedern der Grünen Fraktion.⁵

1) Medienmitteilung FK-NR vom 12.5.21

2) Erläuternder Bericht zur Änderung des FHG vom 25.8.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 30.6.21; Vorentwurf der Änderung des FHG vom 25.8.21

3) BBl 2022 943

4) AB NR, 2022, S. 1028 ff.

5) AB NR, 2022, S. 1587 ff.; AB NR, 2022, S. 1930; AB SR, 2022, S. 1050; AB SR, 2022, S. 697 ff.