

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



16.3634 n Mo. Nationalrat (FK-NR). Keine Aufweichung der bewährten Schuldenbremse

Bericht der Finanzkommission vom 16. Januar 2017

Die Finanzkommission des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 16. Januar 2017 die von der Finanzkommission des Nationalrates am 8. September 2016 eingereichte Motion vorberaten.

Die Motion beauftragt den Bundesrat, die Schuldenbremse im Gesetz so zu präzisieren, dass eine Aufweichung der bisherigen Regelung ausgeschlossen ist.

Antrag der Kommission

Die Finanzkommission des Ständerates beantragt mit 7 zu 6 Stimmen, die Motion anzunehmen.

Ein Minderheitsantrag Comte (Abate, Fetz, Fournier, Levrat, Zanetti Roberto) wurde eingereicht.

Berichterstattung: Fetz

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin:

Anita Fetz

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Oktober 2016
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, die bewährte Schuldenbremse im Gesetz so zu präzisieren, dass eine Aufweichung der bisherigen Regelung ausgeschlossen ist.

Eine Minderheit (Gschwind, Amarelle, Brélaz, Carobbio Gusetti, Gmür Alois, Hadorn, Kiener Nellen, Maire Jacques-André, Meyer Mattea, Schmidt Roberto) beantragt die Ablehnung der Motion.

1.2 Begründung

Der Mechanismus der Schuldenbremse ist in der Verfassung (Art. 126 der Bundesverfassung) und auf Gesetzesstufe (Art. 13 bis 17 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt) verankert. Sie hat sich seit ihrer Einführung als finanzpolitisches Instrument äusserst erfolgreich bewährt.

Der Bundesrat will nun jedoch die Schuldenbremse aufweichen. Unter anderem sollen Überschüsse im Bundeshaushalt nicht mehr zwingend und vollständig für den Schuldenabbau eingesetzt werden. So sollen z. B. Kreditreste ins Folgejahr transferiert werden können.

Die Aufweichung der bewährten Schuldenbremse ist ein Spiel mit dem Feuer. Schritt für Schritt werde so nämlich das Ziel und der Zweck der Schuldenbremse unterminiert. Die angestrebte Gesetzesänderung würde für den Staat jährlich bis zu einer Milliarde Franken Mehrausgaben bedeuten, welche fortan nicht mehr für die Schuldentilgung verwendet würden.

Das Argument, dass der Bund aufgrund des Tiefzinsumfeldes auf einen weiteren Abbau der Staats-schulden verzichten soll, ja sogar seine Schulden zugunsten von Infrastrukturprojekten erhöhen soll, ist irreführend. Eine Schuld ist ein Geldbetrag, den der Staat einem Verleiher für einen finanziellen Vorschuss schuldig ist. Somit sind Schulden immer Ausgaben zulasten der nächsten Generation. Entsprechend gilt es, auch in Zeiten von tiefen Zinsen eine zurückhaltende Finanzpolitik zu betreiben und die bereits bestehenden Schulden von früheren Generationen Schritt für Schritt abzubauen.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 26. Oktober 2016

Das Ziel der Schuldenbremse ist gemäss Bundesverfassung, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält. Dies bedeutet eine Stabilisierung der nominellen Schulden. Seit 2006 schreibt der Bund strukturelle Überschüsse. Die Vorgabe der Schuldenbremse wurde damit erreicht. Die strukturellen Überschüsse haben darüber hinaus sogar eine Schuldenreduktion in der Höhe von rund 20 Milliarden Franken ermöglicht.

Auf der Einnahmeseite sind die Schätzfehler seit 2007 grösstenteils auf Mehreinnahmen bei der volatilen Verrechnungssteuer zurückzuführen. Die seit 2012 angewandte Methode hat die Schätzungen jedoch verbessert. Die Prognosefehler bei den Einnahmen dürften sich dank dieser methodischen Verbesserung in Zukunft ausgleichen.

Die Ausgaben bleiben im Regelfall unter dem Budget, weil die vom Parlament bewilligten Voranschlagskredite oft nicht vollständig verwendet werden. Diese Budgetunterschreitungen fallen systembedingt an und werden in verminderter Ausmass fortbestehen.

Der Bundesrat will die Vorgaben der Schuldenbremse gemäss Bundesverfassung nicht antasten, ebenso wenig die bisherige Schuldenreduktion. Der Bundesrat hat jedoch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, eine "symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos" vertieft zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende 2016 Bericht zu erstatten. Bei einer symmetrischen



Bewirtschaftung des Ausgleichskontos könnten strukturelle Überschüsse im Umfang der realisierten Minderausgaben für andere Zwecke als die Schuldenreduktion verwendet werden. Dies würde eine Gesetzesänderung voraussetzen, welche entsprechend vom Parlament genehmigt werden müsste. Da der Bundesrat nun zuerst das Resultat der von ihm in Auftrag gegebenen Prüfung abwarten und auch nicht einer allfälligen folgenden Behandlung im Parlament vorgreifen will, lehnt er die Motion ab.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

An ihrer Sitzung vom 8. September 2016 nahm die Finanzkommission des Nationalrates einen Antrag auf Einreichung dieser Motion an.

Der Beschluss zur Einreichung dieser Motion fiel bei der Vorberatung des Voranschlags 2017. Grund dafür war in erster Linie der Beschluss des Bundesrates, einen Teil (400 Millionen Franken) des für 2017 budgetierten Aufwands für das Asylwesen als ausserordentliche Ausgaben zu verbuchen. Dadurch wäre es dem Bundesrat möglich gewesen, den – gemäss den Vorschriften der Schuldenbremse berechneten – Höchstbetrag für die Gesamtausgaben im Jahr 2017 um den entsprechenden Betrag anzuheben. Verschiedene Aussagen gegenüber den Medien liessen zudem eine gewisse Bereitschaft zur Aufweichung der Schuldenbremse erkennen. Der Eindruck, die Schuldenbremse solle aufgeweicht werden, festigte sich bei den Befürworterinnen und Befürwortern einer strikten Umsetzung der Schuldenbremse mit dem Auftrag des Bundesrates an das EFD, die Zweckmässigkeit einer Änderung der heutigen Praxis bei der Verwendung von Finanzüberschüssen (vgl. Stellungnahme des Bundesrats weiter oben) zu prüfen.

Sie befürchten, dass eine Lockerung der heutigen Regelung, die Überschüsse vollständig für den Schuldenabbau zu verwenden, nur der erste Schritt ist auf dem Weg, die Schuldenbremse auszuhöhlen und ihr letztlich die Daseinsberechtigung zu nehmen. Sie erinnerten an die Gründe für die Einführung der Schuldenbremse zu Beginn der 2000er Jahre (fünf von sechs Schweizerinnen bzw. Schweizern hatten sich damals für dieses finanzpolitische Instrument ausgesprochen), nämlich die enormen Defizite der 1990er Jahre, die innert weniger Jahre zu einem drastischen Anstieg der Verschuldung des Bundes geführt hatten. Zudem wiesen die Befürworterinnen und Befürworter der Motion darauf hin, dass seit Einführung der Schuldenbremse die Verschuldung des Bundes dank grossen Haushaltsüberschüssen um mehr als 20 Milliarden Franken gesenkt werden konnte. In ihren Augen darf man sich jetzt nicht von der bewährten Praxis abwenden und zur Schuldenwirtschaft der 1990er Jahre zurückkehren. Die Finanzperspektiven gäben wenig Anlass zur Freude, der Bedarf hingegen sei praktisch unbegrenzt. In allen Zuständigkeitsbereichen des Bundes wie Bildung, Armee, Landwirtschaft, Sozialwesen oder Transport könnte zusätzlicher Finanzbedarf geltend gemacht werden. Die Befürworterinnen und Befürworter der Motion sind der Auffassung, dass eine Abkehr von der heutigen Sparpolitik alle bisherigen Bemühungen zunichtemachen würde und dass sich der Bund schon bald in einer ähnlich unhaltbaren Situation wiederfinden könnte wie in den 1990er Jahren. Die Lage in den letzten Jahren möge zwar günstig gewesen sein und die Kosten für den Schuldendienst seien derzeit sicherlich extrem niedrig, doch sei ein mittelfristiger Zinsanstieg nicht auszuschliessen. Den künftigen Generationen dürfe kein zu grosser Schuldenberg und keine zu grosse Zinlast hinterlassen werden, da dies zudem einer Einschränkung des künftigen finanziellen Handlungsspielraums gleichkomme.



Die Befürworterinnen und Befürworter des Schuldenabbaus machten zudem geltend, dass eine zurückhaltende Finanzpolitik nicht nur dem Bund zu Überschüssen und zu einem soliden Finanzhaushalt verhilft, sondern durch die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen auch der gesamten Wirtschaft zugutekommt. Mit dieser Motion solle dem Bundesrat früh genug unmissverständlich klar gemacht werden, dass das Parlament keine Aufweichung der Schuldenbremse wünscht – dies, um allfällige Bestrebungen dieser Art zu unterbinden.

Den Gegnerinnen und Gegnern der Motion wiederum schien es unangemessen und sehr ungewöhnlich, dass das Parlament ein Gesetz in ein Korsett zwängt und sich so jeglicher Möglichkeit beraubt, künftig über eine möglicherweise sinnvolle und vernünftige Anpassung nachzusinnen, und dadurch künftige Änderungen extrem erschwert. Sie sind der Auffassung, dass es zunächst die Schlussfolgerungen des Berichts des EFD abzuwarten gilt, um in voller Kenntnis der Sachlage einen Beschluss fassen zu können.

Die Motionsgegnerinnen und -gegner wiesen ferner darauf hin, dass der ursprüngliche Zweck der Schuldenbremse nicht darin bestand, die Verschuldung abzubauen, sondern nur nominal zu stabilisieren, sodass diese im Laufe der Zeit in realen Zahlen gegenüber dem BIP abnimmt. Sie bedauern, dass das Instrument zusammen mit der zu zurückhaltenden Budgetierung der Steuereinnahmen jedes Jahr praktisch zwangsläufig zu Überschüssen führt, die dann ausschliesslich für den Schuldenabbau verwendet werden. Außerdem führe die Tatsache, dass die in einem Jahr nicht ausgegebenen Finanzmittel nicht einmal teilweise auf den Voranschlag des nächsten Jahres übertragen werden dürfen, zum sogenannten Dezemberfieber, d. h. zu dem Phänomen, noch nicht verbrauchte Haushaltssmittel noch vor Jahresende auszugeben. In ihren Augen steht diese – finanzpolitisch suboptimale – Praxis ausserdem im Widerspruch zum Sinn und Zweck des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung, das vom Parlament gewollt und eingeführt wurde. Zu guter Letzt wurde darauf verwiesen, dass es widersprüchlich ist, Überschüsse zu generieren, um dann durch Sparprogramme, die sich teilweise auch auf die Kantone auswirken, Schulden abzubauen. Es wurde zudem festgehalten, dass künftige Generationen wohl auch Nutzniesser allfälliger Investitionen, die bei einer Lockerung der Schuldenbremse getätigt werden könnten, wären.

Die Kommission lehnte es zunächst mit 15 zu 10 Stimmen ab, die Beratung bis zur Publikation des Berichts des EFD zur Schuldenbremse aufzuschieben. Danach wurde der Antrag auf Einreichung einer Kommissionsmotion mit 15 zu 10 Stimmen angenommen. Daraufhin wurde ein Minderheitsantrag mit 10 Unterschriften eingereicht.

Nach einer Debatte, in der die in der Kommission angeführten Argumente von den verschiedenen Parteien wieder aufgegriffen wurden, nahm der Nationalrat am 7. Dezember 2016 mit 94 zu 86 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Motion an.

4 Erwägungen der Kommission

Die Finanzkommission des Ständerates befasste sich an ihrer Sitzung vom 16. Januar 2017 mit dieser Motion.

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass sich die Schuldenbremse – ein Instrument, das 2001 vom Volk gutgeheissen wurde – bewährt hat. Insbesondere dieser sei es zu verdanken, dass die Schulden des Bundes in den letzten zehn Jahren um rund 20 Milliarden Franken verringert werden konnten. In den Augen der Befürworterinnen und Befürworter der Motion hat sich die Finanzlage des



Bundes in den letzten Jahren positiv entwickelt. Nun, zu einem Zeitpunkt, an dem sich die Finanzaussichten des Bundes verschlechtern, die geltenden Regeln aufzuweichen und auf diese Weise Mehrausgaben Tür und Tor zu öffnen, sei mehr als unpassend. Nur durch die strikte Anwendung der Schuldenbremse könne ein sparsamer Umgang mit den öffentlichen Geldern sichergestellt werden. Sie bekräftigen daher ihre Position, wonach der gesamte Überschuss für die Rückzahlung der Schulden verwendet werden soll, und erachten es für unnötig, dass der Bundesrat Möglichkeiten für eine flexiblere Verwendung der Finanzüberschüsse eruiert.

Die Gegnerinnen und Gegner der Motion stellen den Grundsatz der Schuldenbremse keineswegs in Frage, heben jedoch hervor, dass dessen strikte Anwendung automatisch zu strukturellen Überschüssen führt, was so ursprünglich nicht vorgesehen war. Ihrer Ansicht nach ist es wirtschaftlich sinnvoller, zumindest einen Teil dieser Überschüsse nicht für den Schuldenabbau, sondern zum Beispiel für Investitionen zu verwenden. Einige vertreten zudem die Meinung, dass der Bundesrat angesichts der sich eintrübenden Finanzaussichten etwas finanzpolitischen Handlungsspielraum begrüßen würde. Einige Kommissionsmitglieder halten es im Übrigen für eher eigenartig, eine im Gesetz verankerte und bereits umgesetzte Regelung per Motion noch einmal ins Gesetz aufzunehmen. Sie erachten es als überflüssig und unnötig einschränkend, zusätzliche Bestimmungen ins Gesetz aufzunehmen, dies umso mehr, als das Parlament ohnehin das letzte Wort hat, sollte der Bundesrat eine Lockerung der Schuldenbremse planen.

Die Kommission beantragt mit 7 zu 6 Stimmen, die Motion anzunehmen. Ein Minderheitsantrag Comte (Abate, Fetz, Fournier, Levrat, Zanetti Roberto) wurde eingereicht.