



30. Juni 2021

Q&A Abbau Corona-Schulden

Wie hoch sind die Schulden der Schweiz?

Der Bund hatte per Ende 2020 Bruttoschulden in der Höhe von 104 Milliarden Franken. Dies entspricht einer Schuldenquote von rund 15 Prozent des BIP. Für den Gesamtstaat (Bund mit Kantonen und Gemeinden) beträgt die Maastricht-Schuldenquote rund 30 Prozent des BIP. Im Jahr 2021 dürften die Bundesschulden noch einmal deutlich ansteigen, und zwar um die Höhe der Corona-Ausgaben dieses Jahres (voraussichtlich gut 20 Milliarden).

Wie steht die Schweiz mit ihren Schulden gegenüber dem Ausland da?

Die Schulden der Schweiz sind als Folge der Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie gestiegen. Trotzdem ist das Schuldenniveau der Schweiz im internationalen Vergleich nach wie vor tief. Die Schuldenquote der Schweiz lag 2020 bei rund 30 Prozent und im Euroraum im Durchschnitt bei rund 100 Prozent des BIP. Die Unterschiede der Länder sind jedoch gross. Für detaillierte Zahlen siehe Excel-File [Kennzahlen der öffentlichen Finanzen im internationalen Vergleich](#).

Warum muss der Bund 30 Milliarden Franken Schulden abbauen?

Die Schuldenbremse verlangt, dass die Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht gehalten werden; sie lässt deshalb auf Dauer keine Neuverschuldung zu. Bei den erwähnten rund 30 Milliarden Franken handelt es sich um den Fehlbetrag auf dem Amortisationskonto per Ende 2021. Dieses Konto bildet die Statistik des ausserordentlichen Haushalts ab, also jener Ausgaben und Einnahmen, die auf ausserordentliche und nicht planbare Situationen zurückzuführen sind wie beispielsweise schweren Rezessionen, Naturkatastrophen oder eben eine Pandemie. Von den 30 Milliarden Franken sind 10 Milliarden auf das Jahr 2020 zurückzuführen und 20 Milliarden wurden für das laufende Jahr bewilligt – der Stand kann sich aber bis Ende Jahr noch in beide Richtungen verändern.

Was ist die Ergänzungsregel der Schuldenbremse?

Die «Ergänzungsregel» verlangt gemäss Finanzhaushaltsgesetz, dass die Defizite des ausserordentlichen Haushalts mittelfristig über den ordentlichen Haushalt kompensiert werden. Als Kontrollstatistik dient das Amortisationskonto. Es erfasst die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben. Ausgabenüberschüsse sind während der sechs folgenden Rechnungsjahre durch ausserordentliche Einnahmen oder durch budgetierte Überschüsse im ordentlichen Haushalt abzutragen. Ist der Fehlbetrag voraussehbar, können die notwendigen Einsparungen bereits früher vorgenommen werden.

Was ist der Unterschied zwischen dem Ausgleichskonto und dem Amortisationskonto und wie hoch ist deren Stand?

Das Amortisationskonto ist die Statistik des ausserordentlichen Haushaltes. Das Ausgleichskonto ist die Statistik des ordentlichen Haushaltes. Beide Konten zeigen, ob die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden. Die Schuldenbremse schreibt für beide Konten vor, dass Defizite kompensiert werden müssen. Per Ende 2020 hatte das Ausgleichskonto einen Stand von +29 Milliarden Franken und das Amortisationskonto von -9,8 Milliarden Franken. Vor der Coronakrise per Ende 2019 waren auf dem Amortisationskonto +4,3 Milliarden Franken.

Warum sind Gesetzesänderungen erforderlich?

Das Finanzhaushaltsgesetz lässt es zu, dass in ausserordentlichen Zeiten ausserordentliche Ausgaben getätigt werden können. Die Schuldenbremse ist also flexibel ausgestaltet. Gemäss aktueller Regelung müssen diese Ausgaben aber innerhalb von 6 Jahren kompensiert werden, wobei das Parlament die Frist in besonderen Fällen erstrecken kann. Der Fehlbetrag auf dem Amortisationskonto kann durch ausserordentliche Einnahmen oder durch ordentliche Überschüsse in den Budgets ausgeglichen werden. Diese Möglichkeiten sind angesichts des hohen Fehlbetrags nicht ausreichend, weshalb eine Gesetzesrevision nötig ist. Bei der Kompensation der ausserordentlichen Schulden wollen der Bundesrat und das Parlament zudem Steuererhöhungen und Entlastungsprogramme vermeiden.

Welche Varianten des Schuldenabbaus schlägt der Bundesrat vor?

1. Der Bundesrat schlägt vor, den Fehlbetrag auf dem Amortisationskonto mit den Überschüssen gemäss Rechnungsergebnis abzubauen. Damit können – zusätzlich zu einem budgetierten Überschuss – auch die Budgetunterschreitungen (Kreditreste) bei den Ausgaben dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden. Dafür muss das Gesetz angepasst werden.
2. Damit der budgetierte Überschuss genügend hoch ist, sollen die Zusatzausschüttungen der SNB neu als ausserordentliche Einnahmen geführt werden; sie werden so für den Schuldenabbau reserviert. Dafür ist keine Gesetzesanpassung notwendig. Der Bundesrat hat bereits entschieden, diese Praxisänderung ab dem Rechnungsergebnis 2021 umzusetzen.
3. Zudem stellt der Bundesrat zur Diskussion, die Hälfte der Corona-Schulden mit dem früheren Schuldenabbau zu verrechnen. Dieser ist auf dem Ausgleichskonto festgehalten, der Kontrollstatistik für den ordentlichen Haushalt.

Der Schuldenabbau ist politisch umstritten. Was geschieht, wenn das Parlament die Gesetzesänderungen ablehnt?

Dann bleibt das bestehende Gesetz in Kraft. Die Zusatzausschüttungen der SNB würden aber trotzdem ausserordentlich verbucht, da dies mit einem Bundesbeschluss im Rahmen des Budgets umgesetzt wird. Ergänzend müssten die Corona-Schulden mit budgetierten Überschüssen innerhalb von sechs Jahren abgebaut werden, wobei das Parlament diese Frist ebenfalls im Rahmen eines Bundesbeschlusses verlängern könnte. Es ist nicht auszuschliessen, dass ein Sparprogramm notwendig wird, um die Corona-Schulden auf diese Weise abzubauen.

Die Verschuldung der Schweiz ist im internationalen Vergleich tief. Können die Schulden daher nicht stehen gelassen oder im aktuellen Tiefzinsumfeld sogar noch erhöht werden, um zusätzliche Investitionen zu tätigen?

Grundsätzlich ist der Handlungsspielraum umso grösser, je tiefer die Schulden sind. Wenn Hilfe nötig ist, dann kann diese geleistet werden. Das hat die Coronakrise gezeigt – der Bund hat enorm hohe Ausgaben getätigt.

Die Tatsache, dass die Schweiz finanzpolitisch gut dasteht, sollte nicht der Beweggrund dafür sein, zusätzliche Ausgaben zu tätigen. Zumal der Bund in den letzten Jahren die Ausgaben stark ausgebaut hat. Im Gegensatz zu anderen Ländern hat die Schweiz in den vergangenen Jahren ihre Investitionen nicht vernachlässigt, sondern trotz Schuldenrückgang viel investiert, u.a. in die Strasse, in die Schiene oder in die Bildung.

Die tiefen oder negativen Zinsen rechtfertigen zudem keine zusätzliche Verschuldung. Irgendwann steigen die Zinsen und die Schulden sind immer noch da. Dann kosten diese Schulden etwas und verdrängen andere Aufgaben. Das heisst: Irgendwann müssen die Schulden refinanziert werden – und dann vielleicht zu deutlich schlechteren Konditionen.

Für einen Verzicht auf den Schuldenabbau würde sprechen, dass in den vergangenen Jahren die Schulden abgebaut wurden und damit die Ziele der Schuldenbremse übertroffen wurden. Der Grund dafür waren die Finanzierungsüberschüsse im ordentlichen Haushalt, die auf dem Ausgleichskonto festgehalten sind. Das Ausgleichskonto hatte Ende 2020 einen positiven Stand von 29 Milliarden.

Warum kann nicht der ganze Betrag des Ausgleichskontos zum Schuldenabbau verwendet werden?

Weil dann kein Puffer mehr für künftige Defizite im ordentlichen Haushalt vorhanden wäre. So würde das Ausgleichskonto als Folge eines Defizites einen Fehlbetrag aufweisen, der vollumfänglich und rasch kompensiert werden müsste (innerhalb von drei Jahren bei einem Fehlbetrag von mehr als 4,5 Mrd. und ohne mögliche Fristerstreckung). Die Regeln sind im Fall eines Defizits im ordentlichen Haushalt strenger als im ausserordentlichen Haushalt. Im Hinblick auf künftige Krisen ist es daher ratsam, nur einen Teil des positiven Saldos des Ausgleichskontos zu verrechnen.

Was sind Budgetunterschreitungen, die für den Schuldenabbau verwendet werden könnten?

Die Rechnung des Bundes schliesst in der Regel besser ab als das Budget, weil die effektiven Ausgaben tiefer ausfallen als budgetiert. Das liegt daran, dass pro Budgetposition eine Obergrenze gilt, die nicht überschritten werden darf. Die rund 70 Verwaltungseinheiten des Bundes tendieren deshalb zu einer vorsichtigen Budgetierung. Die nicht benötigten Budgetmittel verfallen und fliessen als Teil des Überschusses in den Schuldenabbau. Die Budgetunterschreitungen (Kreditreste) wurden bisher dem Ausgleichskonto der Schuldenbremse gutgeschrieben. Mit der Gesetzesänderung könnten diese Mittel als Teil des Finanzierungsüberschusses nun dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden, um die Corona-Schulden abzubauen.

Der Bund hat im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie 2020 15 Milliarden Franken ausgegeben und 2021 bisher weitere Ausgaben von 24 Milliarden Franken beschlossen. Das ergibt ein Total von 39 Milliarden. Warum muss «nur» ein Fehlbetrag von 30 Milliarden Franken ausgeglichen werden?

2 Effekte erklären den Unterschied:

- Im Bundeshaushalt wird zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben unterschieden. Die 39 Milliarden Franken umfassen alle Ausgaben. Die Gesetzesanpassung betrifft nur die ausserordentlichen Ausgaben im Umfang von rund 36 Milliarden Franken (2020: 14,7 Mrd.; 2021: 21,0 Mrd.).
- Die 30 Milliarden entsprechen dem voraussichtlichen Fehlbetrag auf dem Amortisationskonto – der Statistik des ausserordentlichen Haushalts. Diese Statistik wies per Ende 2019 einen positiven Saldo von 4,3 Milliarden Franken auf. Zudem wurden die budgetierten strukturellen Überschüsse der Jahre 2019 und 2020 bereits mit Bundesbeschluss dem Amortisationskonto angerechnet.

Wie sieht der Zeitplan für die weiteren Arbeiten rund um den Corona-Schuldenabbau aus?

Der Bundesrat eröffnet voraussichtlich Ende August 2021 die Vernehmlassung zu dieser Gesetzesanpassung, die Vernehmlassung läuft bis Ende November 2021. Im ersten Quartal 2022 werden die Vernehmlassungsergebnisse ausgewertet und der Bundesrat verabschiedet die Botschaft zuhanden des Parlaments. Danach folgt die Beratung der Eidgenössischen Räte. Die Inkraftsetzung der Gesetzesanpassung ist per 1.1.2023 oder 1.1.2024 vorgesehen, je nach Entwicklung der parlamentarischen Beratung. Die Umsetzung erfolgt damit ab der Rechnung 2022 oder 2023.

Hat sich die Schuldenbremse in der Krise bewährt?

Ja. Die Schuldenbremse ist für aussergewöhnliche Situationen flexibel ausgestaltet, so dass hohe zusätzliche Ausgaben getätigt werden können.

Die Krise zeigt, wie schnell die Schulden in einer Krise ansteigen können und wie wichtig es entsprechend ist, mit einer tiefen Verschuldung in eine Krise zu gehen. Je tiefer die Schulden sind, desto besser kann der Staat in der Krise reagieren. Ohne die ergriffenen staatlichen Massnahmen wären die wirtschaftlichen Auswirkungen schlimmer gewesen. Insofern konnten damit auch die künftigen Einnahmen gestützt werden.

Dank der Schuldenbremse und dem kontinuierlichen Schuldenabbau in den Jahren vor der Coronakrise verfügte der Bund über genügend Spielraum, um die Bundesschulden zur Abfederung der Corona-Krise zu erhöhen.

Wird die Schuldenbremse mit diesen Änderungen ausgehöhlt?

Nein. Der Bundesrat hält am bewährten Prinzip der Schuldenbremse fest. Sie ist eine Errungenschaft der Schweiz. Nicht ohne Grund ist die entscheidende «Ausgabenregel» sogar auf Verfassungsstufe verankert. Auch 20 Jahre nach ihrer Einführung mittels eines überwältigenden Volksmehrs geniesst die Schuldenbremse noch immer einen starken Rückhalt in Bevölkerung und Parlament. Die geplanten Änderungen sind auf Gesetzesstufe angesiedelt und beziehen sich lediglich auf den Abbau der Corona-Schulden.