



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

25. August 2021

Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Finanzhaushaltgesetzes

Abbau der coronabedingten Verschuldung

Erläuternder Bericht

Übersicht

Die aufgrund der Covid-19-Epidemie beschlossenen ausserordentlichen Ausgaben haben zu einer hohen Neuverschuldung geführt. Um den damit verbundenen Fehlbetrag des Amortisationskontos gemäss geltendem Recht abzubauen, wären Entlastungsprogramme oder Steuererhöhungen nötig. Dies würde die wirtschaftliche Erholung nach der Covid-19-Epidemie gefährden. Die vorgeschlagene Änderung des Finanzhaushaltgesetzes ermöglicht den Ausgleich des Fehlbetrags, ohne den Aufschwung zu gefährden. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbremse werden eingehalten.

Ausgangslage

Um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Epidemie abzufedern, haben Bundesrat und Parlament umfangreiche Massnahmen bewilligt. Die damit verbundenen ausserordentlichen Ausgaben führen zu einer zusätzlichen Verschuldung des Bundes, die gemäss Ergänzungsregel zur Schuldenbremse wieder kompensiert werden muss.

Die Schuldenbremse ist in der Verfassung verankert und verlangt, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht hält. Damit kann sich der Bund auf Dauer nicht zusätzlich verschulden. Im Jahr 2010 wurde im Finanzhaushaltgesetz die Ergänzungsregel verankert (FHG; SR 611.0). Sie stellt sicher, dass neben dem ordentlichen auch der ausserordentliche Bundeshaushalt auf Dauer ausgeglichen ist. Überprüft wird dies mit dem Amortisationskonto, der Kontrollstatistik für die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben. Fällt diese Statistik aufgrund hoher ausserordentlicher Ausgaben ins Minus, muss der Fehlbetrag innert sechs Jahren ausgeglichen werden, wobei das Parlament die Amortisationsfrist in besonderen Fällen erstrecken kann (z. B. während einer Rezession).

Die coronabedingte Verschuldung zeigt sich im Fehlbetrag des Amortisationskontos. Im Jahr 2020 wurden dem Amortisationskonto ausserordentliche Ausgaben von 14,7 Milliarden Franken belastet. Ende 2020 wies das Amortisationskonto deshalb einen Fehlbetrag von 9,8 Milliarden Franken aus. Die ausserordentlichen Ausgaben des Jahres 2021 werden aktuell auf 16,4 Milliarden Franken geschätzt. Für 2022 sind weitere ausserordentliche Ausgaben budgetiert, aber auch ausserordentliche Einnahmen, welche den Fehlbetrag reduzieren. Insgesamt wird bis Ende 2022 ein Fehlbetrag des Amortisationskontos von 25 Milliarden Franken erwartet. Die Unsicherheit über die effektive Höhe der ausserordentlichen Ausgaben bleibt aber hoch.

Der Bundesrat hat seine Strategie zum Abbau der coronabedingten Verschuldung an seiner Sitzung vom 23. Juni 2021 festgelegt. Zum einen wird der Bundesanteil an der Zusatzausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) in der Höhe von maximal 1,3 Milliarden Franken ab 2021 als ausserordentliche Einnahme verbucht und damit dem Amortisationskonto gutgeschrieben. Diese Massnahme leistet einen namhaften Beitrag zum Ausgleich des Amortisationskontos, soweit die SNB in den nächsten Jahren Zusatzausschüttungen vornehmen kann. Zum anderen stellt der Bundesrat zwei Varianten für eine Gesetzesänderung zur Diskussion.

Inhalt der Vorlage

Der Fehlbetrag des Amortisationskontos muss nach geltendem Recht mit budgetierten Finanzierungsüberschüssen und allfälligen ausserordentlichen Einnahmen innerhalb von sechs Jahren ausgeglichen werden. Um im Voranschlag ausreichend hohe Überschüsse zu schaffen, wären Entlastungsprogramme und/oder Steuererhöhungen nötig, was die wirtschaftliche Erholung nach der Covid-19-Epidemie gefährden würde. Bundesrat und Parlament wollen dies vermeiden. Das Parlament hat deshalb den Bundesrat in der Legislaturplanung 2019–2023 beauftragt, eine Botschaft zum Umgang mit den ausserordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit Covid-19 zu unterbreiten, welche Steuererhöhungen und Entlastungsprogramme vermeidet.

Der Bundesrat schlägt zwei Varianten vor, um die coronabedingte Verschuldung abzubauen:

- In Variante 1 wird der Fehlbetrag des Amortisationskontos durch zukünftige strukturelle Finanzierungsüberschüsse gemäss Rechnungsabschluss ausgeglichen. Diese sind im Durchschnitt rund 1 Milliarde Franken höher als im Voranschlag, weil die budgetierten Ausgaben nicht ausgeschöpft werden (sog. Budgetunterschreitungen).*
- In Variante 2 wird vorgängig die Hälfte des Fehlbetrags des Amortisationskontos mit dem Schuldenabbau der vergangenen Jahre «verrechnet». Die vergangenen strukturellen Finanzierungsüberschüsse sind auf dem Ausgleichskonto festgehalten, der Kontrollstatistik für den ordentlichen Haushalt, das um den entsprechenden Betrag reduziert wird. Die verbleibende Hälfte des Fehlbetrags wird durch zukünftige strukturelle Finanzierungsüberschüsse gemäss Rechnungsabschluss abgebaut (analog Variante 1).*

Die Amortisationsfrist zur Bereinigung des Fehlbetrags wird in beiden Varianten auf drei Legislaturperioden erstreckt (bis 2035). Im Fall von besonderen Entwicklungen soll die Frist um eine weitere Legislaturperiode erstreckt werden können.

Der Fehlbetrag des Amortisationskontos dürfte Ende 2022 rund 25 Milliarden Franken betragen. Mit Variante 1 kann dieser Fehlbetrag voraussichtlich um ca. 2,3 Milliarden Franken pro Jahr reduziert und somit in rund 11 Jahren ausgeglichen werden (2023–2033). Die Voraussetzung dafür ist eine regelmässige Zusatzausschüttung der SNB von 1,3 Milliarden Franken sowie Budgetunterschreitungen von durchschnittlich 1 Milliarde Franken pro Jahr. In Variante 2 halbiert sich die Amortisationsfrist dank der vorgängigen Verrechnung der Hälfte des Fehlbetrags auf rund 6 Jahre. Beide Varianten stellen sicher, dass der Fehlbetrag des Amortisationskontos ohne Entlastungsprogramme oder Steuererhöhungen ausgeglichen wird.

Im Übrigen enthält die Vorlage zwei formelle Änderungen des Finanzhaushaltsgesetzes. Diese führen die bisherige Praxis nach und haben keinen Bezug zum Abbau der coronabedingten Verschuldung.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	1
1 Ausgangslage	5
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	5
1.2 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu den Strategien des Bundesrates	6
1.3 Hängige parlamentarische Vorstösse und Empfehlungen	7
2 Grundzüge der Vorlage	8
2.1 Rahmenbedingungen	8
2.2 Zwei Varianten für den Abbau der coronabedingten Verschuldung inklusive Fristerstreckung	10
2.2.1 Variante 1: Schuldenabbau durch zukünftige Finanzierungsüberschüsse	10
2.2.2 Variante 2: Schuldenabbau durch vergangene und zukünftige Finanzierungsüberschüsse	11
2.3 Umsetzung Gesetzesrevision	11
2.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Varianten	12
2.5 Geprüfte und verworfene Alternativen	13
2.5.1 Amortisation gemäss geltendem Recht	13
2.5.2 Vollständige Verrechnung mit dem bisherigen Schuldenabbau	13
2.5.3 Aussetzung der Ergänzungsregel der Schuldenbremse	14
2.6 Internationaler Vergleich	14
2.6.1 EU	15
2.6.2 Deutschland	16
2.6.3 Österreich	17
2.6.4 Frankreich	18
3 Erläuterungen zum Gesetzestext	19
4 Auswirkungen	21
4.1 Auswirkungen auf den Bund	21
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen	21
4.1.2 Personelle Auswirkungen	22
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	22
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	22
5 Rechtliche Aspekte	22
5.1 Verfassungsmässigkeit	22
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	23
5.3 Erlassform	23
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	24

5.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	24
5.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	24

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Um die gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Epidemie abzufedern, hat das Parlament in den Jahren 2020 und 2021 umfangreiche Massnahmen ergriffen. Im Jahr 2020 bewilligte das Parlament ausserordentliche Ausgaben von 30,8 Milliarden Franken, wovon effektiv 14,7 Milliarden verwendet wurden. Für 2021 wurden bisher ausserordentliche Corona-Ausgaben von 21 Milliarden Franken bewilligt (Voranschlag, Nachträge Ia und I sowie Kreditübertragungen). Im zweiten Quartal 2021 hat sich die epidemiologische Lage stark verbessert und es hat eine kräftige wirtschaftliche Erholung eingesetzt. Aus heutiger Sicht kann deshalb davon ausgegangen werden, dass auch im Jahr 2021 die bewilligten Mittel nicht voll ausgeschöpft werden. In der aktuellen Hochrechnung vom 11. August 2021 werden die ausserordentlichen Ausgaben 2021 auf 16,4 Milliarden Franken geschätzt.

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 23. Juni 2021 beschlossen, den Bundesanteil an den Zusatzausschüttungen der SNB ab 2021 – also ab Beginn der neuen Gewinnausschüttungsvereinbarung vom 29. Januar 2021¹ – als ausserordentliche Einnahme zu verbuchen und somit dem Amortisationskonto gutzuschreiben. Diese Massnahme leistet ab sofort einen namhaften Beitrag zum Abbau der coronabedingten Verschuldung, sofern die SNB Zusatzausschüttungen vornehmen kann. Angesichts des grossen Bilanzgewinns der SNB (rund 97 Mrd. Fr. per Ende 2020) rechnet der Bund gegenwärtig ab 2021 mit einer maximalen Gewinnschüttung von 6 Milliarden Franken pro Jahr. Der Bundesanteil beläuft sich auf einen Drittel beziehungsweise 2 Milliarden Franken. Davon sind 1,3 Milliarden Franken als Zusatzausschüttungen definiert. Der Jahresgewinn der SNB kann stark schwanken, weshalb die Zusatzausschüttungen nicht garantiert sind.

Die Schuldenbremse des Bundes verhindert einen Anstieg der Verschuldung durch Finanzierungsdefizite. Nach Artikel 126 Absatz 1 Bundesverfassung² müssen die Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht sein. Die Verfassung sieht aber auch vor, dass im Fall von ausserordentlichem Zahlungsbedarf der zulässige Höchstbetrag der Ausgaben erhöht werden darf (Art. 126 Abs. 3 BV). Die im Jahr 2010 eingeführte Ergänzungsregel verlangt, dass auch Defizite im ausserordentlichen Bundeshaushalt auf Dauer ausgeglichen werden. Die ausserordentlichen Ausgaben und Einnahmen werden zu diesem Zweck auf dem sogenannten Amortisationskonto festgehalten. Ende 2020 verzeichnete diese Kontrollstatistik einen Fehlbetrag von 9,8 Milliarden Franken. Zusammen mit den noch erwarteten beziehungsweise geplanten ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben wird bis Ende 2022 ein Fehlbetrag des Amortisationskontos von 25 Milliarden Franken erwartet.

¹ Die aktuelle Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und der SNB regelt die Gewinnausschüttungen der SNB für ihre Geschäftsjahre 2020–2025 (abrufbar unter: <https://www.efv.admin.ch>). Beim Bund und den Kantonen fallen diese Ausschüttungen in den Jahren 2021–2026 an.

² Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101).

Ein Fehlbetrag des Amortisationskontos muss gemäss Ergänzungsregel innerhalb von sechs Jahren durch budgetierte Überschüsse im ordentlichen Haushalt wieder ausgeglichen werden (Art. 17b Abs. 1 FHG).³ Das Parlament kann die Amortisationsfrist in besonderen Fällen erstrecken (Art. 17b Abs. 3 FHG). Um ausreichend hohe Budgetüberschüsse zu schaffen, wären Entlastungsprogramme und/oder Steuererhöhungen nötig, was die wirtschaftliche Erholung nach der Covid-19-Epidemie gefährden würde. Bundesrat und Parlament wollen dies vermeiden. Das Parlament hat deshalb den Bundesrat in der Legislaturplanung 2019–2023 beauftragt, eine Botschaft zum Umgang mit den ausserordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit Covid-19 zu unterbreiten, welche keine Steuererhöhungen und Entlastungsprogramme vorsieht.

Ausserordentliche Ausgaben, Fehlbetrag des Amortisationskontos und Schulden

Dem Amortisationskonto werden nicht nur ausserordentliche Ausgaben belastet, sondern auch allfällige ausserordentliche Einnahmen sowie Gutschriften aus budgetierten strukturellen Überschüssen gutgeschrieben. Aus diesem Grund hatte das Amortisationskonto vor der Krise einen positiven Stand (2019: 4,3 Mrd.). Der erwartete Fehlbetrag des Amortisationskontos per Ende 2022 von 25 Milliarden ist deshalb tiefer als die Summe der ausserordentlichen Ausgaben zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie 2020–2022 von rund 32 Milliarden gemäss aktueller Schätzung.

Der Fehlbetrag des Amortisationskontos ist auch nicht deckungsgleich mit den zusätzlichen Bruttoschulden, welche der Bund in Form von verzinslichen Schuldpapieren aufgenommen hat (Geldmarktbuchforderungen und Anleihen). Im Jahr 2020 deckte der Bund das hohe Finanzierungsdefizit von rund 16 Milliarden nur teilweise durch zusätzliche Kapitalmarktschulden (rund 7 Mrd.); der Rest wurde durch den Abbau des Finanzvermögens finanziert (rund 9 Mrd.; insb. flüssige Mittel). Finanzierungsergebnis und Bruttoschulden entwickeln sich deshalb oft nicht eins zu eins, weil sich gleichzeitig auch das Finanzvermögen verändert. Über längere Zeit besteht jedoch ein enger Zusammenhang zwischen den beiden Grössen.

1.2 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu den Strategien des Bundesrates

Das Parlament hat am 21. September 2020 im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2023 die folgende Vorgabe beschlossen: «Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament eine Botschaft zum Umgang mit den ausserordentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit Covid-19, welche Steuererhöhungen und Entlastungsprogramme vermeidet.»⁴ Mit der vorgeschlagenen Lösung wird diese Vorgabe eingehalten.

Der Umgang mit den coronabedingten Schulden ist auch Gegenstand der Jahresziele für 2021, welche der Bundesrat am 4. November 2020 verabschiedet hat. Ziel 1 –

³ Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG, SR 611.0); Botschaft vom 19. September 2008 über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (FHG-Revision), BBl 2008 8491 (zit. Botschaft Ergänzungsregel).

⁴ Art. 2 Ziff. 3 Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2019–2023 vom 21. September 2020, BBl 2020 8385.

«Die Schweiz sorgt für einen ausgeglichenen Bundeshaushalt und eine stabile Finanzordnung» – beinhaltet den Auftrag an das EFD (EFV), eine Botschaft zur Änderung des Finanzhaushaltgesetzes (Umgang mit den Corona-Schulden) zu erarbeiten. Mit der Gesetzesrevision soll der Abbau der zusätzlichen Verschuldung aufgrund der Covid-19-Epidemie so ausgestaltet werden, dass die Erholung der Wirtschaft nach der Krise möglichst wenig beeinträchtigt wird.

1.3 Hängige parlamentarische Vorstösse und Empfehlungen

Im Parlament wurden mehrere Vorstösse zum Umgang mit der coronabedingten Verschuldung eingereicht. Zudem haben sich Finanzkommissionen des National- und Ständerates (FK-N und FK-S) mit Empfehlungen an den Bundesrat gewandt:

- 20.3285 Motion Juillard: Schuldenbremse respektieren – Ventilklausel nutzen! Die Motion verlangt die Erstreckung der Amortisationsfrist. Der Ständerat hat die Motion in der Herbstsession 2020 zur Prüfung an die Finanzkommission überwiesen.
- 20.3300 Motion Die Mitte-Fraktion (gleichlautend wie 20.3285): Schuldenbremse respektieren – Ventilklausel nutzen! Die Motion wurde noch nicht behandelt.
- 20.3450 Motion WAK-N: Bundesanteil der «Ausschüttung» der Schweizerischen Nationalbank für den Abbau der Corona-Schulden einsetzen. Die Motion wurde am 17. Juni 2020 vom Nationalrat angenommen (95 zu 91 Stimmen bei 4 Enthaltungen).
- 20.3470 Motion FK-N: Keine Buchung der ausserordentlichen Ausgaben in Zusammenhang mit Covid-19 auf das Amortisationskonto der Schuldenbremse. Die Motion wurde noch nicht behandelt.
- 20.4576 Motion Hegglin Peter: Die Covid-19-Schulden sollen verträglich abgebaut werden. Gemäss Motion sollen zwei Drittel des Fehlbetrags des Amortisationskontos mit dem positiven Saldo des Ausgleichskontos verrechnet. Der Rest soll gemäss geltendem Recht ausgeglichen werden; dazu wird die Amortisationsfrist auf 12 Jahre erstreckt. Der Ständerat hat die Motion in der Frühjahrssession 2021 zur Prüfung an die Finanzkommission überwiesen.
- Empfehlung der FK-S an den Bundesrat (Beschluss vom 22.3.2021): Der Bundesanteil am Grundbetrag von 2 Milliarden der SNB-Gewinnausschüttung (666 Mio.) soll dem ordentlichen Haushalt gutgeschrieben werden, die Zusatzausschüttungen dem Amortisationskonto (1,3 Mrd.).
- Empfehlung der FK-N an den Bundesrat (Beschluss vom 11.5.2021): Der Bundesrat soll beim Umgang mit den Corona-Schulden die folgenden Aspekte berücksichtigen: (1) strukturelle Überschüsse künftig dem Amortisationskonto gutschreiben, (2) Amortisationsfrist auf mindestens 15 Jahre erstrecken, (3) Prüfung der Notwendigkeit von Kreditübertragungen, (4) Verrechnung des ver-

bleibenden Fehlbetrags mit dem Ausgleichskonto (nach Umsetzung der Massnahmen 1-3).

- 21.3603 Motion FK-S: Zusatzausschüttungen der SNB dem Amortisationskonto gutschreiben. Die im Rechnungsjahr 2020 vereinnahmte Zusatzausschüttung von 660 Millionen Franken soll im Rahmen der Beschlussfassung zur Rechnung 2021 nachträglich dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden. Die Motion wurde noch nicht behandelt.

Die Motion 20.3450 sieht vor, den gesamten Bundesanteil an der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB; Grundbetrag und Zusatzausschüttungen) für den Schuldenabbau zu verwenden. Die FK-S empfiehlt, die Zusatzausschüttungen ab 2020 als ausserordentliche Einnahme zu verbuchen und somit dem Amortisationskonto gutzuschreiben. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 23. Juni 2021 beschlossen, die Zusatzausschüttungen der SNB ab 2021 als ausserordentliche Einnahme zu verbuchen. Damit werden die entsprechenden Einnahmen ab Beginn der neuen Gewinnausschüttungsvereinbarung vom 29. Januar 2021 dem Amortisationskonto gutgeschrieben.

Das *Element der Fristerstreckung* ist in den Motionen 20.3285, 20.3300 und 20.4576 sowie der Empfehlung der FK-N enthalten. Beide vorgeschlagenen Varianten berücksichtigen dies (vgl. Ziff. 2.2). Zudem sollen die Finanzierungsüberschüsse dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden, wie dies die FK-N empfiehlt.

Eine *teilweise Verrechnung des Fehlbetrags* des Amortisationskontos mit dem positiven Stand des Ausgleichskontos wird in der Motion 20.4576 und der Empfehlung der FK-N gefordert und ist in Variante 2 enthalten.

Die Motion 20.3470 fordert eine *Aussetzung der Ergänzungsregel*, was der Bundesrat ablehnt. Die verworfenen Varianten werden in Ziffer 2.5 erläutert.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Rahmenbedingungen

Der Abbau der coronabedingten Schulden erfolgt im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse (Art. 126 BV). Demnach müssen die Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht sein (Abs. 1). Dazu wird die Höhe der zulässigen Ausgaben auf den Umfang der um Konjunktüreinflüsse bereinigten Einnahmen begrenzt (Abs. 2, vgl. ebenfalls Art. 13 FHG). Über einen Konjunkturzyklus hinweg entspricht damit die Höhe der Ausgaben derjenigen der Einnahmen und es kommt zu keiner neuen Verschuldung. Die Schuldenbremse lässt jedoch in Ausnahmefällen auch höhere Ausgaben zu. Wenn ausserordentlicher Zahlungsbedarf besteht, kann der Ausgabenhöchstbetrag angemessen erhöht werden (Abs. 3).

Ausserordentlicher Zahlungsbedarf kann insbesondere im Fall von «aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen» geltend gemacht werden (Art. 15 Abs. 1 Bst. a FHG). Dies ist bei den Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie der Fall. Ausserordentliche Ausgaben unterstehen nicht dem

Plafond für die ordentlichen Ausgaben; die höchstzulässigen Ausgaben werden daher im Umfang dieser Ausgaben erhöht. Die Möglichkeit von ausserordentlichen Ausgaben ist ein wesentlicher Teil der Schuldenbremse und sorgt für die notwendige finanzpolitische Flexibilität in Ausnahmefällen.

Im Jahr 2010 wurde die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse für den ausserordentlichen Haushalt eingeführt. Sie ist ebenfalls im Finanzhaushaltsgesetz geregelt (Art. 17a–17d FHG) und legt fest, dass ausserordentliche Ausgaben, die nicht durch ausserordentliche Einnahmen gedeckt werden, in den sechs folgenden Rechnungsjahren durch budgetierte strukturelle Überschüsse im ordentlichen Haushalt abgetragen werden müssen. Damit dies in Ausnahmesituationen nicht zu restriktiv wirkt, hat das Parlament eine sogenannte Ventilklausel eingebaut: In «besonderen Fällen» kann das Parlament die Amortisationsfrist über die vorgesehene Frist von sechs Jahren hinaus erstrecken. Die Bedingungen, wann besondere Fälle vorliegen, sind im FHG nicht definiert.

Ausgleichs- und Amortisationskonto: Kontrollstatistiken der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse muss bereits bei der Erstellung des Voranschlags eingehalten werden. Im Rechnungsabschluss wird die Einhaltung der Vorgaben kontrolliert. Positive oder negative Abweichungen werden von den beiden Kontrollstatistiken der Schuldenbremse festgehalten:

Das *Ausgleichskonto* ist die Statistik für den ordentlichen Bundeshaushalt. Überschreiten am Ende des Jahres die Ausgaben den Ausgabenplafond, wird der Betrag dem Ausgleichskonto belastet oder im umgekehrten Fall gutgeschrieben. Fällt das Ausgleichskonto ins Minus, muss der Fehlbetrag mit Überschüssen kompensiert werden. Falls der Fehlbetrag mehr als 6 Prozent der Ausgaben beträgt (aktuell rund 4,5 Mrd.), ist die Amortisationsfrist auf drei Jahre begrenzt. Ein positiver Stand des Ausgleichskontos erlaubt auf der anderen Seite keine Erhöhung des Ausgabenplafonds.

Ende 2020 hatte das Ausgleichskonto einen Stand von 29 Milliarden Franken. Der positive Saldo zeigt, dass die Vorgaben der Schuldenbremse seit 2007 – d.h. nach Abschluss der Haushaltsbereinigung in den Einführungsjahren der Schuldenbremse – übertroffen und Schulden abgebaut wurden. Dies ist auf drei Ursachen zurückzuführen:

- *Handlungsspielraum im Budget (budgetierte strukturelle Überschüsse; 1,4 Mrd.):* Der Ausgabenplafond wird jeweils nicht auf den letzten Franken ausgeschöpft. Der im Budget verbleibende Handlungsspielraum ist in der Regel jedoch klein (2007–2020 durchschnittlich 100 Mio. pro Jahr).
- *Prognosefehler der Einnahmen (13,7 Mrd.):* Die Einnahmen gemäss Staatsrechnung waren insgesamt höher als budgetiert, was vor allem auf die Verrechnungssteuer zurückzuführen ist. Zur Verbesserung der Schätzgenauigkeit wurde im Jahr 2012 ein neues Schätzmodell eingeführt. Mehr- und Mindereinnahmen gleichen sich seither über die Zeit in etwa aus.
- *Systematische Minderausgaben (Budgetunterschreitungen; 13,9 Mrd.):* Die Ausgaben liegen systematisch unter dem budgetierten Niveau. Mit den Nach-

trägen kommen zwar unterjährig neue Ausgaben hinzu (aufgestockte Voranschlagskredite), die nicht ausgeschöpften Voranschlagskredite sind jedoch umfangreicher (Kreditreste). Die Budgetunterschreitungen lagen 2007–2020 im Durchschnitt bei 990 Millionen pro Jahr oder 1,5 Prozent der budgetierten Ausgaben.

Das *Amortisationskonto* ist die Kontrollstatistik für den ausserordentlichen Haushalt. Dem Amortisationskonto werden die ausserordentlichen Ausgaben belastet und die ausserordentlichen Einnahmen gutgeschrieben. Ein Fehlbetrag muss gemäss geltendem Recht mit budgetierten strukturellen Überschüssen ausgeglichen werden (gemäss Art. 17b und 17c FHG). Der Stand des Kontos zeigt somit den kumulierten Saldo des ausserordentlichen Haushalts seit Einführung der Ergänzungsregel im Jahr 2010, reduziert um allfällige Gutschriften aus budgetierten Überschüssen (gemäss Art. 17b bzw. 17c FHG). Ende 2020 wies das Amortisationskonto einen Fehlbetrag von 9,8 Milliarden auf.

2.2 Zwei Varianten für den Abbau der coronabedingten Verschuldung inklusive Fristerstreckung

Der Bundesrat schlägt zwei Varianten vor, um den hohen Fehlbetrag des Amortisationskontos auszugleichen. In beiden Varianten soll die Frist für den Ausgleich des Fehlbetrags des Amortisationskontos auf drei Legislaturperioden verlängert werden (2023–2027; 2027–2031; 2031–2035). Um genügend zeitliche Flexibilität zu haben, soll der Bundesrat zusätzlich die Möglichkeit erhalten, die Amortisationsfrist im Fall von besonderen Entwicklungen um eine weitere Legislaturperiode zu erstrecken.

Die Varianten unterscheiden sich dagegen in der Art und Weise, wie der Fehlbetrag des Amortisationskontos ausgeglichen wird. In Variante 1 wird der Fehlbetrag ausschliesslich durch zukünftige Finanzierungsüberschüsse ausgeglichen. In Variante 2 werden sowohl zukünftige Finanzierungsüberschüsse, als auch vergangene Finanzierungsüberschüsse zum Ausgleich des Fehlbetrags verwendet, indem die Hälfte des Fehlbetrags des Amortisationskontos mit dem positiven Saldo des Ausgleichskontos verrechnet wird.

2.2.1 Variante 1: Schuldenabbau durch zukünftige Finanzierungsüberschüsse

Im geltenden Recht muss ein Fehlbetrag des Amortisationskontos mit *budgetierten* strukturellen Finanzierungsüberschüssen ausgeglichen werden. Variante 1 sieht vor, dafür die gesamten strukturellen Finanzierungsüberschüsse gemäss Rechnungsabschluss zu verwenden. Dieser beinhaltet neben dem budgetierten strukturellen Überschuss auch die Budgetabweichungen bei den Ausgaben und Einnahmen, welche gemäss heutigem Recht dem Ausgleichskonto gutgeschrieben werden.

Variante 1 nutzt die Tatsache, dass die Ausgaben am Jahresende systematisch unter dem budgetierten Niveau liegen (Budgetunterschreitungen; siehe Ziff. 2.1). Das realisierte Finanzierungsergebnis ist deshalb in der Tendenz höher als budgetiert. Auf der Einnahmenseite wird dagegen davon ausgegangen, dass sich die Schätzfehler mittelfristig ausgleichen und somit nicht zum Schuldenabbau beitragen. In den

letzten zehn Jahren (2010–2020) beliefen sich die Budgetunterschreitungen bei den Ausgaben im Durchschnitt jährlich auf rund 1 Milliarde Franken (1,5 % der budgetierten Ausgaben). Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Budgetunterschreitungen auch in Zukunft auf durchschnittlich rund 1 Milliarde Franken pro Jahr belaufen.

Der per Ende 2022 erwartete Fehlbetrag des Amortisationskontos von 25 Milliarden Franken kann in Variante 1 jährlich um 2,3 Milliarden Franken reduziert und somit in rund 11 Jahren ausgeglichen werden (2023–2033). Die Voraussetzung dafür ist, dass die SNB regelmässig jährlich eine Zusatzausschüttung von 1,3 Milliarden Franken tätigen kann und wie in der Vergangenheit Budgetunterschreitungen von rund 1 Milliarde Franken pro Jahr anfallen.

2.2.2 Variante 2: Schuldenabbau durch vergangene und zukünftige Finanzierungüberschüsse

In Variante 2 wird die Hälfte des Fehlbetrags des Amortisationskontos zu Lasten des positiven Stands des Ausgleichskontos verrechnet. Damit wird die coronabedingte Verschuldung zur Hälfte durch vergangene Finanzierungsüberschüsse respektive durch den vergangenen Schuldenabbau kompensiert. Der restliche Fehlbetrag wird anschliessend durch die Massnahmen gemäss Variante 1 ausgeglichen. Durch die hälftige Verrechnung muss nur die Hälfte der coronabedingten Verschuldung abgebaut werden, was die Amortisationsdauer im Vergleich zu Variante 1 halbiert. Ob nach Umsetzung des gesetzlich geforderten Abbaus der Rest der coronabedingten Verschuldung abgebaut wird, hängt davon ab, wie sich die Finanzierungsergebnisse in der Folge entwickeln. Ein weiterer Abbau ist möglich, aber nicht mehr durch eine gesetzliche Regelung garantiert.

Der Fehlbetrag des Amortisationskontos von 25 Milliarden Franken wird in Variante 2 zur Hälfte mit dem positiven Stand des Ausgleichskontos von aktuell 29 Milliarden verrechnet. Der Fehlbetrag des Amortisationskontos sinkt dadurch auf 12,5 Milliarden Franken (und der positive Stand des Ausgleichskontos auf rund 17 Mrd. Fr.). In der Folge wird der neue Fehlbetrag jährlich um 2,3 Milliarden reduziert (analog Variante 1), so dass der Fehlbetrag in rund 6 Jahren abgebaut werden kann.

Übersicht der Varianten

	Geschätzter Fehlbetrag	Verrechnung des Fehlbetrags	Jährliche Amortisation		Amortisationsdauer
			SNB	Überschüsse	
Variante 1	~25 Mrd.		~1,3 Mrd.	~1 Mrd.	~11 Jahre
Variante 2	~25 Mrd.	~12,5 Mrd.	~1,3 Mrd.	~1 Mrd.	~6 Jahre

2.3 Umsetzung Gesetzesrevision

Für die Umsetzung der Revision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) erscheint aus heutiger Sicht der nachfolgende Zeitplan möglich:

-
- Nach Auswertung der in der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen verabschiedet der Bundesrat im Frühjahr 2022 die Botschaft zuhänden der eidgenössischen Räte.
 - Damit könnte bis im Sommer 2022 die parlamentarische Beratung des Geschäfts aufgenommen und frühestens im Herbst 2022 abgeschlossen werden.
 - Sofern kein Referendum ergriffen würde, könnten die FHG-Anpassungen auf den 1. Februar 2023 in Kraft gesetzt werden, was eine erstmalige Anwendung auf die Staatsrechnung 2022 ermöglichen würde.

2.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Varianten

Mit den vorgeschlagenen Varianten wird bewusst wenig in die Systematik der bewährten Schuldenbremse eingegriffen. In Variante 1 werden zum Abbau des Fehlbetrags auf dem Amortisationskonto die realisierten strukturellen Finanzierungüberschüsse in vollem Umfang dem Amortisationskonto gutgeschrieben. Damit werden vor allem die Budgetunterschreitungen für den Schuldenabbau im ausserordentlichen anstatt im ordentlichen Haushalt genutzt. Sobald der Fehlbetrag abgetragen worden ist, greifen wieder die heutigen Mechanismen der Schuldenbremse. In Variante 2 wird zusätzlich der vergangene Schuldenabbau eingesetzt.

Beide Varianten belasten aus heutiger Sicht den ordentlichen Haushalt nicht. Im Rechnungsabschluss fallen systembedingt Minderausgaben an, die ausreichend gross sind, um zusammen mit der SNB-Zusatzausschüttung die erforderliche Amortisation zu leisten. Die wirtschaftliche Erholung wird somit nicht durch Entlastungsprogramme oder Steuererhöhungen gefährdet.

In Variante 1 wird ein expliziter und damit direkt sichtbarer Abbau der coronabedingten Schulden angestrebt.

In Variante 2 werden auch die Überschüsse vergangener Jahre zur Kompensation verwendet. Dies hat den Vorteil, dass der Fehlbetrag auf dem Amortisationskonto schneller bereinigt werden kann. Gleichzeitig wird ein Teil der coronabedingten Schulden in diesem Zeitraum nicht abgebaut. Die Verschuldung wäre somit höher als vor der Covid-19-Krise; sie würde erst durch künftige Überschüsse weiter reduziert werden. Fallen diese kleiner aus als jene in Variante 1, in der sie gesetzlich gefordert werden, ist der Puffer für zukünftige Krisen im Vergleich zu Variante 1 kleiner. Variante 2 ist aufgrund der Verrechnung zwischen Amortisations- und Ausgleichskonto eine grössere Abweichung zur bisherigen Praxis als Variante 1. Sie ist aber mit den Vorgaben der Verfassung vereinbar, weil der Grundsatz vom dauerhaften Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben eingehalten bleibt.

Nach der Umsetzung dürften in beiden Varianten die Schulden weiter abnehmen, sofern die Ausgangslage bezüglich SNB-Zusatzausschüttungen und Budgetunterschreitungen bestehen bleibt.

Die Schuldenbremse hat sich auch dank ihrer asymmetrischen Ausgestaltung bewährt: während Defizite im Voranschlag bereinigt werden müssen, fliessen Überschüsse in den Schuldenabbau. Insbesondere in den finanzpolitisch guten Jahren konnten die Schulden dadurch namhaft reduziert werden, ohne dass die ordentliche Aufgabenerfüllung oder die Investitionen in Infrastruktur und Bildung vernachlässigt

sigt wurden. Diese finanzpolitisch gute Ausgangslage gibt dem Haushalt genügend Flexibilität, um auch in Krisen handlungsfähig zu bleiben.

2.5 Geprüfte und verworfene Alternativen

2.5.1 Amortisation gemäss geltendem Recht

Die Amortisation des Fehlbetrags auf dem Amortisationskonto hat gemäss geltendem Recht durch budgetierte strukturelle Überschüsse zu erfolgen (Art. 17b Abs. 1 FHG). Zu diesem Zweck wird der Höchstbetrag der zulässigen Ausgaben im Voranschlag gekürzt. Um die coronabedingte Verschuldung innert den gesetzlich vorgesehenen sechs Jahren abzubauen, wären budgetierte Überschüsse von rund 4 Milliarden Franken pro Jahr erforderlich. Mit der Verbuchung der Zusatzausschüttung der SNB stehen dem ordentlichen Haushalt bereits 1,3 Milliarden nicht mehr zur Verfügung. Um zusätzlich im ordentlichen Budget Überschüsse von 2,7 Milliarden Franken zu erzielen, müssten Sparmassnahmen getroffen oder Steuererhöhungen ergriffen werden.

Gemäss geltendem Recht kann das Parlament die Frist für die Amortisation erstrecken (Art. 17b Abs. 3 FHG). Eine lange Fristerstreckung würde jedoch ebenfalls eine Gesetzesanpassung erfordern, damit die Regelung transparent und verbindlich ist.

Mit diesem Vorgehen würde das Schuldenniveau im Vergleich zu den beiden vorgeschlagenen Varianten schneller sinken. Mit den im Voranschlag erzielten Finanzierungsüberschüssen würde der Fehlbetrag des Amortisationskontos ausgeglichen. Daneben würden die systematisch anfallenden Budgetunterschreitungen wie bisher dem Ausgleichskonto gutgeschrieben, was eine zusätzliche Schuldenreduktion zur Folge hätte, die jedoch nicht dem Amortisationskonto gutgeschrieben würde.

Die im Voranschlag erforderlichen Sparmassnahmen wären weder mit den vom Parlament beschlossenen Vorgaben noch mit den Bundesratszielen 2021 kompatibel (siehe Ziff. 1.2). Der finanzpolitische Handlungsspielraum wäre bei Umsetzung dieser Variante über längere Zeit eingeschränkt. Dies wäre auch problematisch, weil weitere Mehrbelastungen des ordentlichen Haushalts möglich sind.

2.5.2 Vollständige Verrechnung mit dem bisherigen Schuldenabbau

Verworfen wurde auch die Möglichkeit, den vollständigen Fehlbetrag des Amortisationskontos mit dem positiven Stand des Ausgleichskontos zu verrechnen. Damit würde der bisherige Schuldenabbau dazu verwendet, die durch die Covid-19-Epidemie entstandenen Schulden im ausserordentlichen Haushalt zu kompensieren.

Mit dieser Variante würde der Fehlbetrag des Amortisationskontos mit dem positiven Stand des Ausgleichskontos weitestgehend verrechnet. Die coronabedingte Verschuldung bliebe jedoch bestehen, auch wenn die Kontrollstatistik des Amortisationskontos diese nicht mehr ausweisen würde. Auch in dieser Alternative würde die Verschuldung jedoch zurückgehen, weil die jährlich anfallenden Budgetunterschreitungen weiterhin einen systematischen Schuldenabbau zur Folge haben.

Eine vollständige Verrechnung mit dem bisherigen Schuldenabbau würde die Schuldenbremse schwächen, weil damit die Ergänzungsregel weitgehend ausser Kraft gesetzt würde. Im Unterschied zu einer vollständigen Aussetzung (vgl. Ziff. 2.5.3) würden durch die Verrechnung immerhin noch die kumulierten Saldi von Ausgleichs- und Amortisationskonto aufzeigen, um wieviel sich die Schulden seit Einführung der Schuldenbremse insgesamt vermindert haben. Neben der Schwächung der Schuldenbremse wäre ein weiterer Nachteil dieser Alternative, dass der verbleibende Betrag auf dem Ausgleichskonto kein genügend hoher Puffer mehr bieten könnte, um mehrjährige Finanzierungsdefizite auffangen zu können (z. B. wegen hohen Mindereinnahmen über mehrere Jahre). Damit bestünde die Gefahr, dass die strengere Sanktionsregel für den Ausgleich des Ausgleichskontos ausgelöst würde, was den Vorgaben des Parlaments widersprechen würde, keine Sparprogramme oder Steuererhöhungen vorzunehmen.

2.5.3 Aussetzung der Ergänzungsregel der Schuldenbremse

Mit der Aussetzung der Ergänzungsregel würde nachträglich die Belastung des Amortisationskontos durch die coronabedingten ausserordentlichen Ausgaben rückgängig gemacht. Der Fehlbetrag auf dem Amortisationskonto fiele weg, eine Amortisation würde sich erübrigen.

Diese Variante ist vergleichbar mit der vollständigen Verrechnung gemäss Ziffer 2.5.2, hat aber den zusätzlichen Nachteil, dass das Ausgleichs- und Amortisationskonto die Veränderung des Schuldenniveaus seit Einführung der Schuldenbremse nicht mehr aufzeigen würde. Die Ergänzungsregel für den ausserordentlichen Haushalt wäre damit ausser Kraft gesetzt. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zur Vorgabe von Artikel 126 Absatz 1 BV, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten hat. Die Ergänzungsregel hat zum Ziel, auch Defizite des ausserordentlichen Haushalts mittelfristig zu kompensieren und damit entsprechend die nominelle Schulden des Bundes zu stabilisieren.⁵ Dies ist nur gegeben, wenn sich auf Dauer die Verschuldung des Bundes gegenüber dem Stand bei Einführung der Schuldenbremse bzw. Ende 2006 nicht erhöht.

Die temporäre Ausserkraftsetzung der Ergänzungsregel wäre zudem ein Präjudiz, das die künftige Durchsetzung und damit auch die Glaubwürdigkeit der Ergänzungsregel und somit die Schuldenbremse insgesamt schwächen würde.

2.6 Internationaler Vergleich

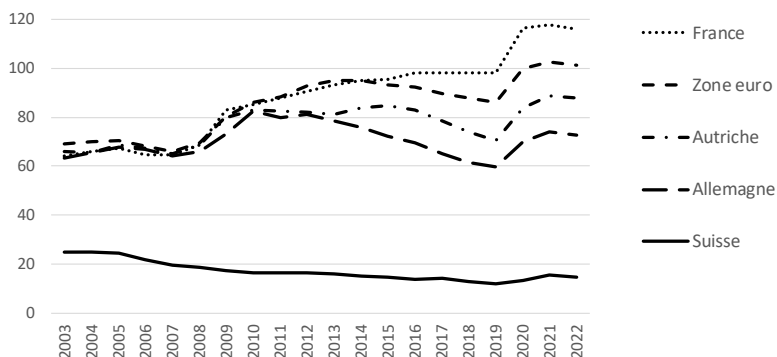
Die Covid-19-Epidemie hat praktisch alle Länder der Welt getroffen, wenn auch nicht in gleichem Ausmass. Die Schweiz weist im internationalen Vergleich tiefe Staatsschulden auf, was nicht zuletzt auf eine regelgebundene Finanzpolitik und die gute wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre zurückzuführen ist. Die Schuldenquote der Schweiz beläuft sich im Jahr 2021 auf rund 30 Prozent, während sie im Euroraum im Durchschnitt bei 103 Prozent liegt (vgl. Abbildung).

⁵ Botschaft Ergänzungsregel, BBl 2008 8493, 8500 f. Vgl. ebenfalls die Botschaft zur Schuldenbremse, die feststellt, dass trotz der Ausnahmeregel keine strukturelle Überlastung des Bundeshaushalts zu erwarten ist (BBl 2000 4709 f.).

Die Staatsschulden der Schweiz setzen sich zusammen aus den Schulden von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen. Die Bruttoschulden des Bundes beliefen sich im Einführungsjahr 2003 der Schuldenbremse auf 124 Milliarden Franken und konnten bis Ende 2019 auf knapp 97 Milliarden Franken abgebaut werden. Im Jahr 2020 ist die Verschuldung auf 104 Milliarden Franken angestiegen.

Seit Beginn der Epidemie stieg die Schuldenquote in den Nachbarländern sowie im gesamten EU-Euroraum an, wobei die Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) von einem deutlich tieferen Niveau aus startete.

Abbildung: Entwicklung der Schuldenquote (Bruttoschulden gemäss Maastricht-Definition in % des BIP)



Quellen: OECD Economic Outlook (Mai 2021) und Finanzstatistik der EFV für die Schweiz (April 2021)

Nachfolgend wird für die Europäische Union (EU) und drei Nachbarländer der Schweiz zusammengefasst, wie diese mit den finanziellen Folgen dieser Epidemie und der damit verbundenen Neuverschuldung umgehen. Aktuell ist jedoch nicht bekannt, ob es in den Nachbarländern zu Sparprogrammen oder Steuererhöhungen kommen wird.

2.6.1 EU

Die Staaten der Eurozone unterliegen dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP). Dieser beschränkt das Defizit der Mitgliedstaaten auf 3 Prozent und die Verschuldung auf 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Art. 126 Abs. 2 AEUV).⁶ Der SWP umfasst sämtliche öffentliche Gemeinwesen – dies im Gegensatz zur Schuldenbremse in der Schweiz, die sich nur auf die Bundesebene bezieht. In Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist eine allgemeine Ausweichklausel vorgesehen.⁷ Diese erlaubt, bei einem aussergewöhnlichen Ereignis, das sich der Kontrolle der Mit-

⁶ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; die Werte sind in Artikel 1 des Protokolls Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermässigen Defizit aufgeführt.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik.

gliedstaaten entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, bzw. bei einem schweren Konjunkturabschwung vorübergehend von den Anforderungen abzuweichen. Voraussetzung dafür ist, dass dies die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gefährdet.

Die EU-Kommission hat im März 2020 festgestellt, dass die Voraussetzungen für eine Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel erfüllt sind.⁸ Dies erstmals seit ihrer Einführung im Jahr 2011. Der Rat bzw. die Eurogruppe hat die Aktivierung genehmigt.⁹ In der Folge wurden die Defizit- und Schuldenregeln des SWP bis ins Haushaltsjahr 2022 ausgesetzt, um den Mitgliedstaaten der Eurozone einen Spielraum für Massnahmen einzuräumen.¹⁰ Der letzte Entscheid von März 2021 basierte auf der Gesamtbewertung der Wirtschaftslage im Vergleich zum Vorkrisenniveau. Die Kommission hat angekündigt, dass ab dem Jahr 2023 die Defizit- und Schuldenregeln wieder gelten sollen.

Erstmals in ihrer Geschichte hat die EU im Jahr 2020 auch beschlossen, gemeinsame Schulden aufzunehmen, um die Folgen der Covid-19-Epidemie zu bewältigen (bis zu 750 Mrd. Euro).¹¹ Die Rückzahlung soll sukzessive bis Ende 2058 erfolgen.

2.6.2 Deutschland

Deutschland hat im Jahr 2009 eine Schuldenbremse eingeführt. Eine Ausnahmeregel erlaubt es, in aussergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, Kreditobergrenzen zu überschreiten. Für den Beschluss ist eine Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erforderlich. Bei Anwendung der Ausnahmeregel muss ein Tilgungsplan erstellt werden und die Rückführung hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen (Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz).

Der Bundestag stellte im Jahr 2020 fest, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmeregel in den Jahren 2020 und 2021 erfüllt sind.¹² In Übereinstimmung mit den Vorgaben der EU soll dies nun auch für das Haushaltsjahr 2022

⁸ Mitteilung der Kommission an den Rat vom 20. März 2020 über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakt (COM/2020/123; abrufbar unter: www.eur-lex.europa.eu).

⁹ Erklärung der EU-Finanzministerinnen und -minister vom 23. März 2020 zum Stabilitäts- und Wachstumspakt angesichts der COVID-19-Krise (www.consilium.europa.eu > Presse > Pressemitteilungen > 23. März 2020 > Erklärung der EU-Finanzministerinnen und -minister zum Stabilitäts- und Wachstumspakt).

¹⁰ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 2. Juni 2021 (www.ec.europa.eu/commission/presscorner > Suche > Europäisches Semester – Frühjahrspaket: Den Weg für eine kräftige und nachhaltige Erholung ebnen); vgl. ebenfalls Pressemitteilung des Rates: Rat verabschiedet Empfehlungen zu aktualisierten Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen (www.consilium.europa.eu > Presse > Pressemitteilungen > 18. Juni 2021).

¹¹ Schlussfolgerungen der ausserordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.–21. Juli 2020 (www.consilium.europa.eu > Nachrichten und Medien > 21. Juli 2020 > Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17.–21. Juli 2020).

¹² Beschlüsse des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 25. März 2020, 23. April 2020, 2. Juli 2020 und 8. Dezember 2020 (www.dipbt.bundestag.de > Dokumente > Einfache Suche > Drs-Nr. 19/18108, 19/20128, 19/22887).

gelten.¹³ Der erste Beschluss des Bundestages von März 2020 sah eine Rückführung der Schulden in Zusammenhang mit Covid-19 über einen Zeitraum von 20 Jahren vor. Am 2. Juli 2020 hat der Bundestag zudem einen zweiten Nachtragshaushalt beschlossen.¹⁴ Wie beim ersten Nachtragshaushaltgesetz beträgt die Tilgungsfrist 20 Jahre und der Abbau erfolgt jährlich zu gleich grossen Teilen, ebenso beim Beschluss vom 8. Dezember 2020. Schliesslich hat der Bundestag am 23. April 2021 das Nachtragshaushaltsgesetz 2021 angenommen und gleichzeitig einen Tilgungsplan beschlossen, der eine Rückführung ab dem Bundeshaushalt 2026 und der folgenden 16 Haushaltsjahre vorsieht.¹⁵ Diese Tilgungsverpflichtung entspricht damit der Laufzeit der am 2. Juli 2020 vom Bundestag beschlossenen Tilgungsverpflichtung.

2.6.3 Österreich

Im Jahr 2012 wurde in Österreich ein System mehrfacher Fiskalregeln eingeführt (Stabilitätspakt 2012).¹⁶ Dieses umfasst neben dem sog. Maastricht-Saldo nach dem SWP (vgl. Ziff. 2.6.1) unter anderem eine Schuldenbremse (zulässiger struktureller Saldo), eine Ausgabenbremse (Regel über das Ausgabenwachstum) und eine Schuldenquotenanpassung (Regel über die Rückführung des jeweiligen öffentlichen Schuldenstandes). Ziel ist, dass die Haushalte auf allen drei Staatsebenen über einen Konjunkturzyklus ausgeglichen sind.

Im Stabilitätsprogramm 2020–2024, welches Österreich im April 2021 als Teilnehmer der Eurozone dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission vorgelegt hat, geht das Bundesministerium für Finanzen davon aus, dass die Corona-Massnahmen auch 2021 einen stark negativen Maastricht-Saldo zur Folge haben.¹⁷ Österreich profitiere jedoch vom fiskalischen Spielraum, der in den Jahren zuvor gewonnen wurde. Ab 2022 plant Österreich die Rückkehr zu einer kontinuierlich fallenden Schuldenquote, die durch den konjunkturellen Aufschwung getragen wird.

Österreich verfügt über einen Fiskalrat. Dieser erfüllt u.a. die Funktion, die Einhaltung der nationalen Fiskalregeln zu überwachen. Im Juni 2021 hat er in seinem Bericht über die Einhaltung der Fiskalregeln 2020–2025 empfohlen, die gegenwärtige Phase der aktivierten allgemeinen Ausweichklausel der EU zu nutzen, um Vor-

¹³ Vgl. Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes vom 23. April 2021 (www.dipbt.bundestag.de > Dokumente > Einfache Suche > Drs-Nr. 19/28464).

¹⁴ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (www.dipbt.bundestag.de > Dokumente > Einfache Suche > Drs-Nr. 388/20).

¹⁵ Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (www.bundestag.de > Suche > "Bund soll 2021 knapp 50 Milliarden Euro mehr als geplant ausgeben" > 2./3. Lesung; <https://dserver.bundestag.de/btd/19/284/1928464.pdf>).

¹⁶ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012, www.ris.bka.gv.at > BGBl. I Nr. 30/2013).

¹⁷ Bundesministerium Finanzen, Österreichisches Stabilitätsprogramm, Fortschreibung für die Jahre 2020 bis 2024 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-austria-stability-programme_de.pdf).

schläge für eine Weiterentwicklung des nationalen Regelwerks zu erarbeiten.¹⁸ Dabei sollen das Regelwerk vereinfacht und die Steuerungselemente verbessert werden.

2.6.4 Frankreich

Artikel 34 der französischen Verfassung stipuliert den Grundsatz eines ausgeglichenen Finanzhaushalts. Mit der Ratifikation des EU-Fiskalpakts wurde zudem ein Gesetz geschaffen, das die Regeln des Fiskalpakts umsetzt (Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques).

Im Sommer 2020 hat die französische Regierung beschlossen, die Verschuldung aufgrund der Covid-19-Epidemie über den bereits existierenden Tilgungsfonds Cades (Caisse d'amortissement de la dette sociale) abzubauen.¹⁹ Dieser Tilgungsfonds wurde im Jahr 1996 errichtet zum Abbau von Schulden des Sozialversicherungssystems mit einer Frist bis ins Jahr 2024; diese Frist wurde bis 2033 verlängert.²⁰ Der Tilgungsfonds wird unter anderem durch eine Lohnsteuer finanziert (Contribution au remboursement de la dette sociale).²¹

Der Premierminister hat zudem den Cour des Comptes (Rechnungshof) beauftragt, eine Strategie für die öffentlichen Finanzen für den Ausstieg aus der Krise aufzuzeigen. Der Cour des Comptes empfiehlt in seinem Bericht, das Ausgabenniveau so anzupassen, dass ein Rückgang der Staatsverschuldung spätestens ab dem Jahr 2027 erfolgt. Zudem schlägt er vor, ein Gesetz zur öffentlichen Finanzplanung zu schaffen, welches die gesamte Legislaturperiode umfasst und auch die Durchführung einer Ausgabenüberprüfung ermöglicht.²² Die Ausgabenüberprüfung soll es der im Frühjahr 2022 neu zu wählenden Regierung erlauben, Reformen durchzuführen.

¹⁸ Bericht des Fiskalrats über die Einhaltung der Fiskalregeln 2020–2025 (www.fiskalrat.at/dam/jcr:043a7e48-1a6a-46dd-8692-7092739bf7de/FISK-Bericht.pdf)

¹⁹ Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie JORF n° 0194 du 8 août 2020 (www.legifrance.gouv.fr).

²⁰ Art. 4^{bis} Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale (www.legifrance.gouv.fr).

²¹ Art. 14 Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale (www.legifrance.gouv.fr).

²² Cour des comptes, Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise, Communication au Premier ministre, Juin 2021, S. 14 (www.ccomptes.fr > Recherche > « Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise »).

3 Erläuterungen zum Gesetzestext

Der vorgeschlagene Abbau der coronabedingten Verschuldung wird durch eine Revision des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) umgesetzt. Es wird eine befristete Bestimmung aufgenommen, welche die Abtragung des Fehlbetrags des Amortisationskontos regelt. Nach Ablauf der Ausgleichsfrist wird die Bestimmung aufgehoben (vgl. Erläuterung zu Ziff. II).

Zudem werden zwei Änderungen in Artikel 3 und 17c vorgeschlagen, die die bisherige Praxis formell nachführen und keinen Bezug zum Abbau der coronabedingten Verschuldung aufweisen.

Artikel 3 Absatz 6 Buchstabe b (Begriffe)

Wie erwähnt, hat die Änderung von Artikel 3 Absatz 6 keinen Bezug zum Abbau der coronabedingten Verschuldung. Die Ergänzung beinhaltet lediglich eine formelle Korrektur.

Artikel 3 enthält Definitionen von Begriffen des FHG. Mit der Änderung vom 19. März 2021 wurde der Artikel neu formuliert.²³ Die Änderung tritt voraussichtlich am 1. Januar 2022 in Kraft.

Absatz 6 enthält die Legaldefinition der Einnahmen. Hierzu zählen neben Erträgen auch Investitionseinnahmen (Bst. b). Die Definition soll um rückbezahlte Darlehen erweitert werden. Dies entspricht der bisherigen Praxis: Vom Bund gewährte Darlehen gelten als Investitionsausgaben und analog deren Rückzahlung als Investitionseinnahmen. Dieser Sachverhalt wurde mit der FHG-Änderung vom 19. März 2021 materiell bereits in Artikel 8a aufgenommen. Die Erweiterung der Begriffsdefinition in Artikel 3 stellt den formellen Zusammenhang der beiden Bestimmungen her.

Artikel 17c Absatz 1^{bis} (Vorsorgliche Einsparungen)

Artikel 17c sieht die Möglichkeit von vorsorglichen Einsparungen vor. Die Bundesversammlung kann im Fall von erwarteten Fehlbeträgen auf dem Amortisationskonto den Höchstbetrag der Gesamtausgaben gemäss Schuldenbremse kürzen. Solche vorsorglichen Einsparungen sind allerdings nur zulässig, wenn das Ausgleichskonto mindestens ausgeglichen ist (vgl. Abs. 2).

Nach Absatz 1 kürzt die Bundesversammlung die Höchstbeträge bei der Verabschiedung des Voranschlags. In den Jahren 2010, 2019 und 2020 wurde die Belastung des Amortisationskontos erst nach Verabschiedung des Voranschlags absehbar. Aus diesem Grund hat das Parlament diese Einsparungen erst im Rahmen der Genehmigung der Staatsrechnung und somit nachträglich vorgenommen.²⁴ Der Wortlaut der Bestimmung in Artikel 17c soll an die bestehende Praxis angepasst werden.

²³ BBI 2021 670 (Geschäft 19.071).

²⁴ Bundesbeschluss I über die Eidgenössische Staatsrechnung für das Jahr 2010 (BBI 2011 6247) und für die Jahre 2019 und 2020 (*noch nicht publiziert*).

Der neue Artikel 17e regelt den Ausgleich des Fehlbetrags des Amortisationskontos infolge der Covid-19-Epidemie. Der Verweis auf die Covid-19-Epidemie in der Sachüberschrift ist zeitlich formuliert (*nach* der Covid-19-Epidemie), weil die Bestimmung nicht nur die ausserordentlichen Ausgaben für Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen von Covid-19 berücksichtigt, sondern auch allfällige weitere ausserordentliche Ausgaben im Ausgleichszeitraum (vgl. Geltungsdauer von Art. 17e in Ziff. II). Dies entspricht auch der bei der Schaffung der Ergänzungsregel gewählten Lösung: Von Einzel-Amortisationen pro ausserordentliche Belastung wird abgesehen, da solche komplex und schwer kommunizierbar sind.²⁵

Nach *Absatz 1* werden in der Staatsrechnung festgestellte strukturelle Finanzierungsüberschüsse gemäss Schuldenbremse dem Amortisationskonto statt dem Ausgleichskonto gutgeschrieben. Diese Finanzierungsüberschüsse umfassen einerseits die budgetierten Finanzierungsüberschüsse, da die Schuldenbremse bereits im Voranschlag eingehalten werden muss, und andererseits die Budgetabweichungen bei den Ausgaben und Einnahmen.

Die Erfahrung zeigt, dass die Ausgaben gemäss Rechnungsabschluss im Durchschnitt rund 1 Milliarde Franken unter dem budgetierten Niveau liegen. Die Budgetunterschreitungen bei den Ausgaben führen deshalb in der Tendenz zu Überschüssen, die dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden sollen. Allfällige Finanzierungsdefizite werden weiterhin dem Ausgleichskonto belastet (vgl. hierzu die Artikel 17c Absatz 2 und 17d).

Absatz 2 erstreckt die Frist für den Ausgleich des Fehlbetrags auf dem Amortisationskonto auf die nächsten drei Legislaturperioden bzw. bis zum Jahr 2035 (vgl. Ziff. 2.2). Diese Fristerstreckung trägt der aussergewöhnlichen Höhe der coronabedingten Verschuldung angemessen Rechnung. Treten in dieser Zeitspanne besondere, nicht steuerbare Entwicklungen auf und ein Ausgleich ist innerhalb der erstreckten Frist nicht möglich, kann die Frist erstreckt werden (*Absatz 3*). Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung frühzeitig eine Verlängerung, d. h., wenn möglich vor Erstellung der Botschaft zum Voranschlag. Dies kann z. B. im Rahmen einer Botschaft zu den Nachträgen erfolgen. Von besonderen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen kann beispielsweise ausgegangen werden im Fall einer schweren Rezession oder anderen Entwicklungen, die sich negativ und gravierend auf die Wirtschaftslage auswirken und damit verhindern, dass der Ausgleich des Fehlbetrags des Amortisationskontos in der vorgesehenen Frist vorgenommen werden kann. Dies bedingt nicht zwingend, dass weitere ausserordentliche Ausgaben anfallen. Ergeben sich demgegenüber in den Jahren 2029–2035 weitere ausserordentliche Ausgaben, die nach Artikel 17b Absatz 2 zu einer Erhöhung des Fehlbetrags des Amortisationskontos um mehr als 0,5 Prozent des Höchstbetrages führen, beginnt die Frist von 6 Jahren bereits aufgrund von Artikel 17b Absatz 2 neu zu laufen.

²⁵ Vgl. Botschaft Ergänzungsregel, BBl 2008 8491, hier: 8510 f.

Art. 66c Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Hinweis: Im Gesetzestext sind zwei Fassungen von Artikel 66c aufgeführt. Nur in der Variante 2 wird ein zusätzlicher Absatz 1 in die Übergangsbestimmung aufgenommen. Nachfolgend werden beide Absätze gemäss Variante 2 erläutert.

Absatz 1 regelt die Verrechnung des Fehlbetrags auf dem Amortisationskonto mit dem positiven Stand des Ausgleichskontos. Die Höhe bestimmt sich aufgrund des Fehlbetrags des Amortisationskontos, der mit Genehmigung der ersten Staatsrechnung nach Inkrafttreten des Änderungserlasses festgestellt wird. Verrechnet wird die Hälfte dieses Fehlbetrags (vgl. Ziff. 2.2.2). Die erste Staatsrechnung nach Inkrafttreten des Änderungserlasses dürfte die Staatsrechnung 2022 sein, falls der Bundesrat das Inkrafttreten auf den 1. Februar 2023 festlegen kann.

In *Absatz 2* wird die erstmalige Anwendung der neuen Bestimmungen in Artikel 17e auf den Rechnungsabschluss 2022 festgelegt.

Ziff. II

Die vorliegende Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Bundesverfassung (*Absatz 1*). Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten (*Absatz 2*).

Die Geltungsdauer von Artikel 17e wird mit *Absatz 3* befristet bis 31. Juli 2040, d. h. bis zum Abschluss des Rechnungsjahrs 2039. Die Frist zum Abbau des Fehlbetrags wird in Artikel 17e Absätze 2 und 3 entsprechend bis maximal ins Rechnungsjahr 2039 erstreckt. Falls der Fehlbetrag des Amortisationskontos jedoch bereits früher vollständig ausgeglichen ist, d. h. der Saldo des Amortisationskontos erstmals Null beträgt, wird die Bestimmung hinfällig.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Varianten lassen sich in folgende Haupteffekte aufteilen:

- In beiden Varianten werden die strukturellen Finanzierungsüberschüsse dem Amortisationskonto statt dem Ausgleichskonto gutgeschrieben, wenn ersteres einen Fehlbetrag aufweist. Damit kann der Fehlbetrag des Amortisationskontos um durchschnittlich rund 1 Milliarde Franken pro Jahr reduziert werden. Der Bundeshaushalt wird dadurch nicht belastet.
- Der Ausgleich des Fehlbetrags des Amortisationskontos führt zu einem Abbau der coronabedingten Verschuldung und erhöht damit die Widerstandsfähigkeit des Bundeshaushalts für zukünftige Wirtschafts- und Finanzkrisen. Auch nach

erfolgter Amortisation werden die Budgetunterschreitungen bei den Ausgaben zu stetig sinkenden Schulden führen.

- Durch den Schuldenabbau fallen die Finanzierungskosten des Bundes in Zukunft tiefer aus. Dadurch wird der Bundeshaushalt insbesondere im Fall von steigenden Zinssätzen entlastet, was Raum schafft für öffentliche Aufgaben.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindefinanzen und auf die Finanzen urbaner Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die vorgeschlagene Änderung des Finanzhaushaltgesetzes hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Die Vorlage hat aber indirekte Effekte auf die Standortattraktivität und das Wirtschaftswachstum:

- Standortattraktivität: Die vorgeschlagene Neuregelung führt zu einem Schuldenabbau. Die bereits sehr gute Ausgangslage von vor der Krise wird damit wiederhergestellt. Gesunde Staatsfinanzen erhöhen die internationale Standortattraktivität, weil unter anderem keine Steuererhöhungen zu erwarten sind.
- Wachstum: Mit der vorgeschlagenen Lösung wird einerseits vermieden, dass das Wirtschaftswachstum aufgrund des Schuldenabbaus durch Steuererhöhungen reduziert wird. Andererseits stehen die SNB-Zusatzausschüttungen nicht mehr für staatliche Ausgaben und Investitionen zur Verfügung, was das Wirtschaftswachstum allenfalls leicht reduzieren könnte.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich entsprechend dem FHG auf die Artikel 126 und 173 Absatz 2 der Bundesverfassung. Artikel 126 BV regelt die Schuldenbremse und hat teilweise kompetenzbegründenden Charakter. Üblicherweise wird Artikel 173 Absatz 2 BV als Rechtsgrundlage für Bundesgesetze dann genannt, wenn die Organisation staatlicher Institutionen oder Verfahren geregelt wird (inhärente Zuständigkeit des Bundes).

Die Schuldenbremse erfordert auf Dauer ein Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben (Art. 126 Abs. 1 BV). Dabei ist die Konjunkturlage zu berücksichtigen (vgl. Art. 126 Abs. 2 BV). Das Anliegen einer konjunkturgerechten Ausgestaltung der Finanzpolitik enthält auch der Konjunkturartikel (Art. 100 Abs. 4 BV). Die Schuldenbremse erlaubt im Fall von «schwerwiegenden und unvorhergesehenen Ereignissen, welche die Wirtschaftsentwicklung massgeblich beeinflussen», die nötige Flexibilität.²⁶ Die Ausnahmeregel in Absatz 3 von Artikel 126 BV erlaubt und gebietet eine gesonderte Behandlung von ausserordentlichem Zahlungsbedarf im Fall von u.a. schweren Rezessionen, Naturkatastrophen und kriegerischen Ereignissen.²⁷ Ausserordentlicher Zahlungsbedarf untersteht damit einer weniger strengen Regelung als ordentliche Ausgaben (sog. Nachrangigkeit, vgl. Ziff. 3). Die Ausnahmeregel von Absatz 3 steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Absatz 1. Der Gesetzgeber hat dieses Spannungsverhältnis mit der Einführung der Ergänzungsregel im Finanzhaushaltgesetz (Art. 17a ff.) geklärt und einen Abbau auch der ausserordentlichen Schulden vorgesehen.

Der vorliegende Vorentwurf erfüllt die verfassungsrechtlichen Anforderungen umfassend. Er erlaubt eine differenzierte Behandlung der ausserordentlichen Ausgaben im Sinne von Artikel 126 Absätze 3 und 4 BV. Der Gesetzgeber hat bei der Einführung der Ergänzungsregel nicht mit so hohen ausserordentlichen Belastungen gerechnet, wie sie zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie nötig waren. Eine gesetzliche Anpassung gewährleistet die nötige Flexibilität für einen konjunkturgerechten Abbau der Verschuldung nach den Artikeln 100 und 126 BV und sichert gleichzeitig das langfristige Gleichgewicht des Bundeshaushalts im Sinne von Artikel 126 Absatz 1 BV.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Finanzpolitik des Bundes ist durch nationales Recht bestimmt und wird nicht durch internationales Recht begrenzt.

5.3 Erlassform

Die Vorlage umfasst grundlegende Bestimmungen rechtsetzender Natur über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Solche Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Ausserdem sind nach Artikel 126 Absatz 5 BV die Einzelheiten der Schuldenbremse auf Gesetzesstufe zu regeln.

²⁶ Botschaft Schuldenbremse, BBl 2000 4653, hier: 4675.

²⁷ Botschaft Schuldenbremse, BBl 2000 4653, hier: 4694.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Das FHG gilt ausschliesslich für den Bundeshaushalt. Die Finanzhaushalte von Kantonen und Gemeinden sind nicht berührt.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die vorliegende Teilrevision des FHG enthält keine Ermächtigung zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungsrecht.