



Bern, 28. Juni 2023

Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushaltes ab 2025

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Vernehmlassung

Übersicht

Die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse verlangt, dass die ordentlichen Ausgaben und Einnahmen des Bundes über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sind. Der Finanzplan 2024 bis 2026 zeigt grosse strukturelle Defizite. Im Frühjahr 2023 hat der Bundesrat bereits Entlastungsmassnahmen im Umfang von rund 2 Milliarden pro Jahr beschlossen. Mit dieser Vorlage unterbreitet er dem Parlament diejenigen Entlastungsmassnahmen, die Gesetzesänderungen erfordern.

Ausgangslage

Der Druck auf den Bundeshaushalt wird in den kommenden Jahren zunehmend grösser: Neben der raschen Erhöhung der Armeeausgaben werden namentlich die Ausgaben für die AHV und für die Gesundheit aufgrund der Demografie weiterhin stark wachsen. Hinzu kommen der in den nächsten Jahren mitzufinanzierende Wiederaufbau der Ukraine, die Ausbauwünsche des Nationalrats im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und die geplante Entlastung von Krankenkassenprämien sowie der Ausbau des Klimaschutzes. Daraus ergeben sich für die kommenden Jahre strukturelle Defizite in Milliardenhöhe und ein erheblicher Bedarf für eine Priorisierung. Das ordentliche Einnahmenwachstum genügt nicht, um alle genannten Bedürfnisse zu finanzieren. Eine weitere Neuverschuldung lässt die Schuldenbremse nicht zu. Ausserordentlichkeit dient in Krisensituationen vorübergehend als Ventil; ausserordentlicher Zahlungsbedarf darf aber nicht geltend gemacht werden, um damit (neue) Daueraufgaben oder steuerbare Mehrausgaben zu finanzieren.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat hat sich in dieser Situation für ein schrittweises Vorgehen zur Beseitigung der strukturellen Defizite entschieden. Er richtete sich dabei insbesondere nach folgenden Grundsätzen:

Ohne Gesetzgebungsbedarf

- Bei den schwach gebundenen Ausgaben hat der Bundesrat das geplante Wachstum einmalig um 2 Prozentpunkte reduziert (ca. 450 Mio. CHF p.a.). Die Wachstumskurve der Armeeausgaben wurde zudem in den ersten Jahren flacher gestaltet, und die Armeeausgaben sollen 2035 statt – wie vom Parlament gewünscht – bereits 2030 1 Prozent des Bruttoinlandprodukts erreichen.
- Reserven sollen abgeschöpft bzw. nicht budgetiert werden, wenn sie nicht benötigt werden. In Umsetzung dieses Grundsatzes hat der Bundesrat beschlossen, den voraussichtlich nicht benötigten Pflichtbeitrag an Horizon Europe ab 2024 nicht mehr zu budgetieren und die Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (um 150 Mio. CHF p.a.) vorübergehend zu reduzieren.

- Mit der Einführung der Automobilsteuer auf Elektrofahrzeugen hat der Bundesrat auch einnahmenseitige Massnahmen beschlossen, die den Haushalt ab 2024 um rund 150 Millionen pro Jahr entlasten.

Mit Gesetzgebungsbedarf

- Bei neuen Vorhaben muss konsequenter auf eine angemessene Gegenfinanzierung geachtet werden; die Grundsätze der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz sind zu berücksichtigen. So setzt der Bundesrat auch bei Aufträgen des Parlaments öfter Prioritäten und verschiebt deren Umsetzung, wenn die Finanzierung nicht sichergestellt ist. Beim Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) beantragt der Bundesrat dem Parlament eine substantielle Mitfinanzierung durch die Kantone indem der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer reduziert wird (maximal 200-300 Mio. p.a. unter der Voraussetzung, dass die Kosten des UKibeG gegenüber der vom Nationalrat verabschiedeten Vorlage halbiert werden).
- Über ein Drittel des gesamten Bundesbudgets wird für die Soziale Wohlfahrt aufgewendet; diese Ausgaben sind grösstenteils stark gebunden. Hier will der Bundesrat namentlich im Bereich der Witwer- und Witwenrenten und in Erfüllung eines Urteils des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Reformen ergreifen, die vor der nächsten grossen AHV-Reform wirken sollen (Entlastung des Bundes im Umfang von mindestens 100 Millionen Franken). Auch der Bundesbeitrag an die Arbeitslosenversicherung (ALV) soll gesenkt werden, um 250 Millionen Franken pro Jahr – zeitlich beschränkt und ohne leistungsseitige Auswirkungen.

Mit dem vorliegenden Mantelerlass werden dem Parlament jene Massnahmen unterbreitet, die Gesetzesänderungen erfordern, damit sie den Haushalt ab 2025 entlasten können. Für die Erarbeitung der Massnahmen im Bereich der AHV ist etwas mehr Zeit nötig; der Bundesrat wird dazu im Herbst 2023 eine separate Vernehmlassung durchführen.

Die bisher beschlossenen Massnahmen genügen nicht, um den Haushalt zu stabilisieren, dies umso mehr, als ein erheblicher Teil befristet ist. Es ist weiterhin grösste ausgabenpolitische Zurückhaltung notwendig. Der Bundesrat wird dem Parlament in der neuen Legislatur voraussichtlich eine weitere Vorlage zur nachhaltigen Stabilisierung der Bundesfinanzen unterbreiten.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	5
1.1.1	Einnahmen	5
1.1.2	Ausgaben	6
1.2	Massnahmen zur Haushaltsbereinigung	7
1.2.1	Ansatzpunkte zur Bereinigung.....	7
1.2.2	Gezielte Massnahmen ohne Gesetzgebungsbedarf.....	8
1.2.3	Lineare Sparvorgaben.....	9
1.2.4	Massnahmen bei gebundenen Ausgaben.....	10
1.3	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	11
1.4	Erledigung parlamentarischer Vorstösse.....	11
2	Grundzüge der Vorlage	12
2.1	Die beantragte Neuregelung im DBG und im AVIG.....	12
2.1.1	Senkung des Anteils der Kantone an der Direkten Bundessteuer zur teilweisen Kompensation des vorgesehenen Bundesengagements in der familienergänzenden Kinderbetreuung (Änderung DBG).....	12
2.1.2	Befristete Senkung der Beteiligung des Bundes an die Arbeitslosenversicherung (Änderung AVIG).....	14
3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	16
3.1	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG).....	16
3.2	Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG).....	17
4	Auswirkungen	18
4.1	Auswirkungen auf den Bund.....	18
4.2	Auswirkungen auf Kantone	18
4.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und Gesellschaft.....	19
4.4	Auswirkungen in weiteren überprüften Bereichen	20
5	Rechtliche Aspekte	20
5.1	Verfassungsmässigkeit	20
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	20
5.3	Erlassform	20
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	20
5.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.....	20
5.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	21
5.7	Datenschutz	21

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 17. August 2022 hat der Bundesrat die Botschaft zum Voranschlag 2023 mit IAFP 2024 bis 2026 verabschiedet. Im Finanzplan 2024-2026 wurden die Vorgaben der Schuldenbremse aufgrund neuer Ausgabenbeschlüsse um mehrere Milliarden verfehlt. Unter Berücksichtigung der Parlamentsbeschlüsse im zweiten Halbjahr 2022 sowie aktualisierter Einnahmen- und Ausgabenschätzungen rechnete die eidgenössische Finanzverwaltung Anfang 2023 mit strukturellen Defiziten von 2 Milliarden im Jahr 2024 und 3 Milliarden ab 2025. Auf dieser Basis hat der Bundesrat zwischen Ende Januar und Ende März 2023 verschiedene Massnahmen zur Beseitigung der strukturellen Defizite beschlossen (siehe Ziff. 1.2 Massnahmen zur Haushaltsbereinigung). Diese Massnahmen entlasten den Bundeshaushalt um rund 2 Milliarden pro Jahr. Dennoch verbleiben im Finanzplan 2025-2027 weiterhin strukturelle Defizite von bis zu einer Milliarde. Auch in den Folgejahren dürfte der Haushalt strukturell unausgeglichen bleiben, da die Ausgaben bei unveränderter Politik weiter stark steigen werden und gewisse Entlastungsmassnahmen zeitlich befristet sind.

1.1.1 Einnahmen

Die ordentlichen Einnahmen dürften in den nächsten Jahren um rund 2 Milliarden pro Jahr wachsen. Dieser Zuwachs ist fast ausschliesslich auf das Wachstum der betragsmässig grössten Fiskaleinnahmen (Direkte Bundessteuer, Mehrwertsteuer, Verrechnungssteuer) zurückzuführen. Ein deutlich geringeres Wachstum weisen dagegen die Stempelabgaben und die Verkehrsabgaben auf. Rückläufig oder stagnierend entwickeln sich die übrigen Verbrauchssteuern, darunter die Einnahmen aus der Mineralölsteuer und aus der Tabaksteuer, sowie naturgemäss die Lenkungsabgaben. Bei den nichtfiskalischen Einnahmen (u.a. Regalien und Konzessionen, Finanzeinnahmen) wird ein Wachstum im Umfang des Wirtschaftswachstums angenommen. Für die Gewinnausschüttung der SNB wird unterstellt, dass die Grundausschüttung mit einem Bundesanteil von 0,7 Milliarden erfolgen kann. Das Wachstum der Einnahmen, die in der Bundeskasse bleiben und nicht zweckgebunden sind oder gesetzlich Dritten zugewiesen werden, beträgt pro Jahr rund 1,7 Milliarden.

Die Prognose der Einnahmen ist mit Unsicherheiten verbunden. Für das jeweilige Voranschlagsjahr erfolgt die Schätzung rund zwanzig Monate vor Abschluss des betreffenden Rechnungsjahres anhand der aktuellsten volkswirtschaftlichen Prognose. Daneben müssen auch Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, deren finanzielle Auswirkungen oft nur schwer voraussehbar sind. Zusätzliche Einnahmen werden ab 2026 aus der OECD-Mindeststeuer sowie ab 2030 aus der geplanten Abgabe auf Elektrofahrzeuge (in Ergänzung zur Mineralölsteuer) erwartet. Ob und in welcher Höhe diese Mehreinnahmen anfallen ist noch unsicher, zudem dürften sie aufgrund von Zweckbindungen nur beschränkt haushaltsentlastend wirken.

Die Qualität der Einnamenschätzungen wurde seit Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 wesentlich verbessert. Jährlich wird im Rahmen der Staatsrechnung der durchschnittliche Prognosefehler für die ordentlichen Einnahmen berechnet. Dieser liegt im Schnitt der Jahre 2003 bis 2023 bei 1,1 Prozent (Mehreinnahmen ggü. Budget). Den grössten Schätzfehler weist dabei die nur schwer zu prognostizierende Verrechnungssteuer aus. Er macht ungefähr 60 Prozent der gesamten Schätzfehlers der ordentlichen Einnahmen aus. Unter Ausklammerung der Verrechnungssteuer wurden die Einnahmen seit 2003 im Durchschnitt um 0,4 Prozent unterschätzt. Im Jahr 2012 wurde eine neue Schätzmethode für die Verrechnungssteuer eingeführt, wodurch die durchschnittlichen Budgetabweichungen reduziert werden konnten. Die Schätzfehler gleichen sich seitdem über die Zeit in etwa aus.

1.1.2 Ausgaben

Die ordentlichen Ausgaben des Bundes wachsen gemäss aktueller Planung in den nächsten Jahren selbst unter Berücksichtigung der vom Bundesrat beschlossenen Bereinigungsmassnahmen stärker als die Einnahmen und die Wirtschaft, weshalb strukturelle Defizite entstehen. Der Ausgabendruck steigt grundsätzlich: entlastende Elemente der letzten Jahre fallen weg (Verteidigungs-, Migrations- und Zinsausgaben steigen wieder), neue, nicht gegenfinanzierte Ausgaben kommen hinzu und die Wachstumsdynamik bei der Armee und der sozialen Wohlfahrt ist hoch. Das neue Wachstumsprofil der Bundesausgaben bleibt auch nach den im Grundsatz beschlossenen Bereinigungsmassnahmen nicht nachhaltig und ist mit den aktuellen Einnahmen nicht finanzierbar, obschon diese in der Summe etwa wie die Wirtschaft wachsen.

Die Höhe der Defizite ist noch mit Unsicherheiten verbunden. Gemäss Artikel 4 Absatz 3 der Finanzhaushaltverordnung (FHV; SR 611.01.) umfassen die Finanzpläne insbesondere die finanziellen Auswirkungen von rechtskräftigen Erlassen, mindestens von einem Rat beschlossenen Vorlagen, vom Bundesrat verabschiedeten Botschaften sowie der von einer parlamentarischen Kommission einem Rat unterbreiteten Erlassentwürfe. Je nach Stand eines Geschäfts können sich zwischen Planung und Umsetzung noch erhebliche Änderungen sowohl hinsichtlich der Höhe als auch des Zeitpunkts der Ausgaben ergeben. Das Parlament kann bei verschiedenen Geschäften mit Anpassungen und Redimensionierungen im Rahmen der Beratungen einen Beitrag zur Bereinigung leisten.

Der aktuelle Finanzplan wird von folgenden Entwicklungen geprägt. Die schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben von heute 5,5 Milliarden auf 10,7 Milliarden bis 2035 (1% des BIP) führt zu einem jährlichen Ausgabenwachstum von bis zu 600 Millionen. Bei der sozialen Wohlfahrt, die rund ein Drittel der Bundesausgaben ausmacht, wachsen die Leistungen des Bundes an die AHV und IV, die Ergänzungsleistungen sowie die individuelle Prämienverbilligung überdurchschnittlich stark (rund 800 Mio. p.a.). Die Migrationsausgaben hängen von der Anzahl Asylgesuche ab und schwanken deshalb stark, in den nächsten Jahren ist aber mit einem höheren finanziellen Bedarf zu rechnen. Der Bereich Finanzen und Steuern (Einnahmenanteile, Finanzausgleich, Schuldzinsen) wächst mit rund 200 bis 300 Millionen pro Jahr. Daneben hat sich das Ausgabenniveau für die Schuldenbewirtschaftung aufgrund der steigenden Zinsen und der gestiegenen Schulden jüngst um einen dreistelligen Millionenbetrag erhöht, nachdem

der Haushalt in den letzten Jahren von den niedrigen Zinsen und der tiefen Verschuldung profitiert hat. Auch im Verkehr wachsen die gebundenen Ausgaben durchschnittlich um über 100 Millionen pro Jahr. Schliesslich wird bei den schwach gebundenen Ausgaben mit einer linearen Kürzung von 2 Prozent zwar das Niveau gesenkt und Spielraum geschaffen, das jährliche Wachstum beträgt aber weiterhin über 300 bis 400 Millionen, davon fällt rund die Hälfte auf den Bereich Bildung und Forschung. Bei diesem Wachstumsprofil fehlt in den nächsten 10 Jahren der Spielraum für neue Aufgaben – es entstehen im Gegenteil jährlich wachsende Defizite.

Im Parlament standen und stehen indessen weitere neue Aufgaben zur Diskussion. Dazu gehören etwa die Mehrausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung. Nach dem Willen des Nationalrates soll der Bund dafür im Einführungsjahr rund 800 Millionen aufwenden, mit starkem Wachstum in den Folgejahren. Um wieviel der Bundeshaushalt netto tatsächlich belastet wird, hängt ab von den anstehenden Beschlüssen des Parlamentes. Auch im Bereich Klimaschutz und Biodiversität sind jährliche Mehrausgaben im dreistelligen Millionenbereich geplant (ind. Gegenvorschlag Gletscherinitiative; CO₂-Gesetz; ind. Gegenvorschlag Biodiversitätsinitiative).

Nicht in der Planung enthalten sind verschiedene Vorhaben, welche die Bedingungen nach Artikel 4 FHV nicht erfüllen. Diese möglichen Mehrbelastungen ab 2025 summieren sich auf 2 bis 3 Milliarden pro Jahr. Dazu gehören beispielsweise der Gegenvorschlag zur Prämienentlastungsinitiative und die Vorlage zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Gütertransport. Ebenfalls unsicher ist, ob und in welchem Umfang Mehrausgaben für den Wiederaufbau in der Ukraine, die Migration oder die EU-Forschungsprogramme (Assoziierung an Horizon Europe) anfallen werden. Für einen erheblichen Teil der Migrationskosten wird der Bundesrat 2024 nochmals Ausserordentlichkeit geltend machen. Ab 2025 müssen diese Ausgaben jedoch wieder ordentlich finanziert werden können. Zudem befinden sich verschiedene Steuerreformen in der parlamentarischen Beratung oder Vernehmlassung (Eigenmietwert, Abzug Krankenkassenprämien, Individualbesteuerung), welche in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigt sind und zu Mindereinnahmen führen könnten.

Die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen und die vorliegend beantragten Gesetzesänderungen sind ein erster Schritt hin zur Wiedererlangung eines gewissen finanzpolitischen Handlungsspielraums. Dabei muss der Bund vorderhand wieder ohne Neuverschuldung auskommen.

1.2 Massnahmen zur Haushaltsbereinigung

1.2.1 Ansatzpunkte zur Bereinigung

Der Bundesrat geht bei der Bereinigung stufenweise vor. So hat er am 25. Januar 2023 erste Vorentscheide für einen ausgeglichenen Voranschlag 2024 beschlossen. Am 15. Februar 2023 hat er die Bereinigungsmassnahmen für den Voranschlag 2024 konkretisiert und Grundsatzentscheide für Massnahmen zur Entlastung des Haushalts in den Finanzplanjahren getroffen. Im Einklang mit seiner Bereinigungsstrategie hat der Bundesrat am 10. März 2023 die Zielwachstumsraten für die mehrjährigen Finanzbeschlüsse der nächsten Legislatur verabschiedet. Zuletzt hat der Bundesrat am 29. März 2023 über das vorliegende Massnahmepaket entschieden. Trotz der beschlossenen

Massnahmen verbleiben in den nächsten Jahren strukturelle Defizite in Milliardenhöhe und grosse Unsicherheiten. Demzufolge handelt es sich beim vorliegenden Paket nur um einen Zwischenschritt, es werden noch weitere Bereinigungsmaßnahmen nötig sein. Der Bundesrat will in der nächsten Legislatur voraussichtlich eine weitere Vorlage zur Stabilisierung des Bundeshaushalts präsentieren.

Bei seinem Bereinigungskonzept setzt der Bundesrat vor allem auf der Ausgabenseite an, welche die strukturellen Defizite verursacht, doch wurden auch Mehreinnahmen beschlossen. Das Gesamtpaket ist ausgewogen: alle Bereiche leisten einen Beitrag. Die Massnahmen setzen sowohl bei den schwach als auch bei den stark gebundenen Ausgaben an und betreffen den Eigen- sowie Transferbereich. Neben grösstenteils gezielten Massnahmen wurden auch lineare Sparvorgaben bei den schwach gebundenen Ausgaben beschlossen. Die Departemente und Verwaltungseinheiten entscheiden selbst, wie sie diese Sparvorgaben umsetzen. In den meisten Aufgabengebieten kommt es trotz dieser Entlastungsmassnahmen nicht zu einer effektiven Senkung des Ausgabenniveaus. Vielmehr geht es darum, Ausgabenwachstum zu dämpfen sowie Reserven und Kreditreste abzuschöpfen.

<i>in Mrd. CHF</i>	2024	2025	2026
Massnahmen ohne Gesetzgebungsbedarf			
Armeeausgaben	0,3	0,5	0,8
Streichung Pflichtbeitrag Horizon zugunsten Auffangmassnahmen	0,6	0,5	0,4
Automobilsteuer auf Elektrofahrzeugen und Kürzung Einlage NAF	0,2	0,1	0,1
Reduktion BIF Einlage		0,2	0,2
Lineare Kürzungen	0,5	0,5	0,5
Massnahmen mit Gesetzgebungsbedarf			
Reduktion ALV		0,25	0,25
Reduktion Kantonsanteil DBSt		0,2-0,3	0,2-0,3
<i>Massnahmen im Bereich AHV (insb. Witwenrenten)</i>			0,1

1.2.2 Gezielte Massnahmen ohne Gesetzgebungsbedarf

Der Bundesrat will soweit als möglich Massnahmen im eigenen Kompetenzbereich – d.h. ohne Gesetzgebungsbedarf – umsetzen. Bei den schwach gebundenen Ausgaben wurden vier gezielte Massnahmen beschlossen. Diese Massnahmen können ohne Gesetzesänderung umgesetzt werden und entlasten den Haushalt um über 1 Milliarde pro Jahr, wobei ein Teil der Entlastungswirkung befristet anfällt.

Der Pflichtbeitrag, der für eine Assoziierung an das europäische Forschungsrahmenprogramm **Horizon Europe** notwendig gewesen wäre, wird ab 2024 nicht mehr budgetiert. Der Bundesrat strebt die Assoziierung weiterhin an, die EU ist zurzeit aber dazu nicht Gesprächsbereit. Stattdessen werden Gelder für nationale Übergangsmassnahmen vorgesehen. Der Forschung soll kein Geld entzogen werden. Wenn sich eine Assoziierung abzeichnet, wird der Pflichtbeitrag im entsprechenden Jahr mit einem Nachtragskredit beantragt. Diese Massnahme schafft vorübergehend einen finanziellen Spielraum von bis zu **0,6 Milliarden** pro Jahr.

Die **Armeeausgaben** sollen langsamer wachsen als im Finanzplan 2024-2026 vorgesehen und von den beiden gleichlautenden Motionen 22.3367 und 22.3374 *Schrittweise Erhöhung der Armeeausgaben* gefordert. Das Ausgabenniveau von 1 Prozent des BIP soll erst im Jahr 2035 anstelle von 2030 erreicht werden. Für das Jahr 2024

hat der Bundesrat ein Armeebudget von gut 5,6 Milliarden vorgesehen; für die Finanzplanjahre 2025-2026 plant er ein reales Wachstum von 3 Prozent pro Jahr (nominal ca. 250 MCHF p.a.). Danach sollen die Armeeausgaben bis 2035 real mit gut 5 Prozent pro Jahr wachsen (nominal 400-600 MCHF p.a.). Die Abflachung des Wachstumspfades der Armeeausgaben führt im Vergleich zum Finanzplan 2024-2026 je nach Jahr zu einer Entlastung von rund **300 bis 800 Millionen**.

Die **Elektrofahrzeuge** sollen ab 2024 neu der **Automobilsteuer** unterliegen (4% des Fahrzeugwertes bei der Einfuhr). Die Vernehmlassung zur dafür nötigen Veränderungsänderung wurde im Frühling 2023 eröffnet. Da der Importanteil an Elektroautomobilen in den vergangenen Jahren stark angestiegen ist und eine Annäherung der Preise stattgefunden hat, erscheint die Steuerbefreiung als Fördermassnahme nicht mehr notwendig. Die Aufhebung dürfte im 2024 Mehreinnahmen von **180 Millionen** generieren. Bis 2030 dürften sich die Mehreinnahmen auf 2 bis 2,7 Milliarden kumulieren. Die Automobilsteuer ist vollständig für die Einlage in den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) zweckgebunden. Die Einlage in den NAF aus der Mineralölsteuer wird aber im Gegenzug zu den neuen Einnahmen um 130-150 Millionen Franken pro Jahr gekürzt.

Die **Einlage in den Bahninfrastrukturfonds** (Teil LSVA) soll befristet auf drei Jahre um mindestens **150 Millionen** pro Jahr gekürzt werden. Dabei soll der geplante Ausbau der Infrastruktur nicht in Frage gestellt werden; die Massnahme wird darum aufgehoben, sollte die Fondsreserve unter 300 Millionen fallen.

1.2.3 Lineare Sparvorgaben

Neben den gezielten Massnahmen hat der Bundesrat bei den schwach gebundenen Ausgaben, die rund einen Drittel der Bundesausgaben ausmachen, lineare Sparvorgaben von 2 Prozent beschlossen. Ausgenommen wurde die Armee, da diese mit der Senkung des Wachstumspfades bereits einen Beitrag leistet. Die lineare Sparvorgabe entspricht einer dauerhaften Entlastung von rund 500 Millionen pro Jahr. Daneben hat der Bundesrat entschieden, im Budgetzyklus 2024 auf den Teuerungsausgleich bei den Sach- und Betriebsausgaben sowie Investitionen zu verzichten. Dadurch wurde eine Mehrbelastung von 200 Millionen im 2024 (kumuliert: 385 Mio. im 2025; 520 Mio. im 2026) vermieden.

Die Sparvorgaben von 2 Prozent wurden wie folgt umgesetzt.

- Im Eigenbereich der Verwaltung werden die Sparvorgaben mit betrieblichen Optimierungen, Verschiebungen und Redimensionierungen vorgenommen. Im Baubereich wird auf gewisse Vorhaben verzichtet.
- In verschiedenen Bereichen – unter anderem beim Zoll oder bei der Steuerverwaltung – können dank der Digitalisierung Effizienzgewinne erzielt werden.
- Der Transferaufwand wurde insgesamt etwas überproportional gekürzt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass in zwei Bereichen gezielt gekürzt wird: So sollen die Baubeiträge an nationale Sportanlagen in den nächsten Jahren um 21 Millionen und die Beiträge an Administrativhaftpätze um rund 10 Millionen gekürzt werden. Die entsprechenden Verpflichtungskredite werden ebenfalls reduziert.

- Die Personalausgaben wurden unterproportional gekürzt.

1.2.4 Massnahmen bei gebundenen Ausgaben

Die stark gebundenen Ausgaben machen rund 65 Prozent der Bundesaussgaben aus und weisen insbesondere im Bereich der sozialen Wohlfahrt eine überdurchschnittliche Wachstumsdynamik auf. Die fehlende kurzfristige Flexibilität bei den stark gebundenen Ausgaben führt dazu, dass bei strukturellen Defiziten in der Regel im schwach gebundenen Bereich gekürzt wird. Dies kann zu einer Verdrängung der schwach gebundenen durch die stark gebundenen Ausgaben führen. Der Bundesrat hat deshalb – auch gestützt auf entsprechende Forderungen aus dem Parlament – entschieden, dass ab 2025 auch der stark gebundene Bereich zur Bereinigung des Finanzplans beitragen soll. Die Entlastungswirkung der in die Vernehmlassung gegebenen folgenden drei Massnahmen beträgt rund 0,5 Milliarden pro Jahr.

Der Bundesbeitrag an die **Arbeitslosenversicherung (ALV)** soll – befristet auf fünf Jahre – um **250 Millionen Franken** pro Jahr gekürzt werden. Die ausserordentlichen Bundesbeiträge von insgesamt 16 Milliarden während der Covid-Pandemie (2020-2022) haben dazu beigetragen, dass sich die ALV in diesen Jahren trotz starkem Ausbau der Kurzarbeitsentschädigungen (KAE) nicht verschulden musste. Unter der Voraussetzung, dass die gute Arbeitsmarktlage anhält, dürfte das Eigenkapital des ALV-Fonds in den kommenden Jahren kontinuierlich steigen. Deshalb soll die ALV vorübergehend einen Beitrag an die Entlastung des Bundeshaushalts leisten. Eine Ventilklauseel sorgt dafür, dass die ALV bei einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit aufgrund der Kürzung nicht in eine finanzielle Schieflage gerät.

Das Parlament berät derzeit in Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403) der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) das **Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (E-UKibeG)**. Diese Vorlage würde den Bund bereits im ersten Jahr nach Inkrafttreten gegen 800 Millionen kosten. Weil es sich um eine kantonale Aufgabe handelt, lehnt der Bundesrat die Vorlage in seiner Stellungnahme (BBl 2023 598) grundsätzlich ab. Sollte das Parlament dennoch auf die Vorlage eintreten, beantragt er, diese stark zu redimensionieren (Halbierung des Bundesbeitrags an die Kosten der Eltern, Verzicht auf Programmvereinbarungen). Zudem sollen sich die Kantone massgeblich an der Finanzierung beteiligen. Dafür beantragt der Bundesrat eine **Senkung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer** um 0,7 Prozentpunkte auf 20,5 Prozent. Dies würde zu **Mehreinnahmen des Bundes von rund 200 Millionen Franken jährlich** führen. Zudem sieht er die Option auf eine weitere einmalige Senkung um 0,4 Prozentpunkte vor, wenn die Vorlage den Bund trotz Senkung des Kantonsanteils aufgrund der steigenden Kosten dereinst um mehr als 200 Millionen belasten sollte. Unter der Annahme, dass das Parlament die Kosten des E-UKibeG im Verlauf der Beratung wie vom Bundesrat beantragt halbiert, würden die Kantone mit diesen Senkungen durchschnittlich 2/3 der Kosten tragen, was angesichts der kantonalen Zuständigkeit für diese Aufgabe angemessen scheint. Falls die Kosten des E-UKibeG aufgrund der Beschlüsse der Eidg. Räte deutlich höher oder

tiefer geschätzt werden, wäre der Umfang der Senkung des Kantonsanteils entsprechend anzupassen.

Bei der **AHV** besteht Handlungsbedarf in Zusammenhang mit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹. Um die Ungleichbehandlung von Witwern gegenüber Witwen zu beseitigen, sollen insbesondere die Witwenrenten in Anlehnung an die heutige Regelung für Witwer befristet werden: Grundsätzlich sollen künftig Witwen und Witwer nur noch solange Anspruch auf eine Rente haben, bis das jüngste Kind 25 Jahre alt ist. Zudem werden Anpassungen bei den Kinderrenten für Pensionierte geprüft. Übergangsfristen für bestehende Renten sollen eine möglichst sozialverträgliche Umsetzung erlauben. Ziel der Reform sind ausgabenseitige Entlastungen für die AHV von mindestens 500 Millionen und für den Bund von mindestens **100 Millionen**. Die konkreten Massnahmen werden noch erarbeitet und vom Bundesrat in einer separaten Vorlage im Herbst 2023 in die Vernehmlassung gegeben.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020² zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020³ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Die Vorlage leistet einen wesentlichen Beitrag, um die strukturellen Defizite im Finanzplan zu beseitigen. Sie ist notwendig, um die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse einzuhalten. Sie reicht aber nicht aus, um den Haushalt längerfristig zu stabilisieren. Im Rahmen der kommenden Legislatur 2024-2027 wird voraussichtlich ein weiteres Massnahmenpaket notwendig sein.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mo. 22.4273 FK-S Überprüfung der staatlichen Aufgaben und Leistungen

Die Motion beauftragt den Bundesrat, eine Überprüfung der staatlichen Aufgaben und Leistungen in die Wege zu leiten. Es sollen sowohl die schwach als auch stark gebundenen Ausgaben überprüft werden. Namentlich wird zudem die Überprüfung der Personalausgaben erwähnt.

Die Entscheide des Bundesrates zu den Bereinigungsmassnahmen im schwach und stark gebundenen Bereich sowie zu den Zielwachstumsraten bei den mehrjährigen Finanzbeschlüssen entsprechen der Stossrichtung der Motion. Der Bundesrat wird voraussichtlich in der ersten Hälfte der kommenden Legislatur eine weitere Vorlage zur Bereinigung des Haushalts vorlegen; Aufgabenverzicht und Priorisierungen werden dort Thema sein. In diesem Sinne erachtet der Bundesrat das Anliegen der Motion mit dieser Botschaft als erfüllt und beantragt deren Abschreibung.

¹ [Urteil EMGR Fall-Nr. 78630/12](#)

² BBI 2020 1777

³ BBI 2020 8385

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung im DBG und im AVIG

2.1.1 Senkung des Anteils der Kantone an der Direkten Bundessteuer zur teilweisen Kompensation des vorgesehenen Bundesengagements in der familienergänzenden Kinderbetreuung (Änderung DBG)

Seit 2003 fördert der Bund gestützt auf das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002⁴ über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen. Die gesetzliche Grundlage für diese Förderung wird nach mehrmaligen Verlängerungen per Ende 2024 auslaufen. Im Februar 2021 beschloss die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) deshalb, gestützt auf eine parlamentarische Initiative (21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung») das zeitlich befristete Impulsprogramm durch eine stetige Unterstützung abzulösen.

Die Vorlage der WBK-N sieht zwei Förderinstrumente vor:

- *Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung:* Für jedes Kind soll ein Rechtsanspruch auf einen Bundesbeitrag bestehen, sofern es regelmässig in einer privaten oder öffentlichen Einrichtung (z. B. Kindertagesstätte, Tagesstruktur, Tagesfamilie) familienergänzend betreut wird. Der Bundesbeitrag wird den Eltern unabhängig von ihrer finanziellen Situation gewährt und beläuft sich während den ersten vier Jahren nach Inkraftsetzung des Gesetzes auf 20 Prozent der durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes. Danach legt der Bundesrat den Bundesbeitrag pro Kanton in Abhängigkeit von dessen Beiträgen für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung fest, wobei eine Untergrenze von 10 Prozent der Durchschnittskosten nicht unterschritten werden darf. Die Kosten für den Bundesbeitrag werden im ersten Jahr nach der Inkraftsetzung des Gesetzes auf 710 Millionen geschätzt. In der ersten vierjährigen Periode ist davon auszugehen, dass infolge der im Gesetz vorgesehenen Massnahmen und der demografischen Entwicklung die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung vermehrt in Anspruch genommen wird. Die Kosten für den Bundesbeitrag belaufen sich am Ende der ersten Periode gemäss Schätzungen der WBK-N auf rund 860 Millionen.
- *Programmvereinbarungen mit den Kantonen:* Über dieses Instrument soll der Bund den Kantonen globale Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und für Massnahmen zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern gewähren. Für die erste vierjährige Programmperiode ist ein Verpflichtungskredit im Umfang von 224 Millionen (56 Mio. p.a.) vorgesehen.

Die Durchführungskosten für die beiden Förderinstrumente schätzt die WBK-N auf insgesamt 16 Millionen für vier Jahre.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 15. Februar 2023 die Vorlage grundsätzlich abgelehnt: Die damit verbundenen Kosten für den Bundeshaushalt von

⁴ SR 861

knapp 800 Millionen im Einführungsjahr, die in den Folgejahren stark ansteigen, sind angesichts der angespannten finanziellen Lage nicht finanzierbar. Zudem liegt die Zuständigkeit für die familienergänzende Kinderbetreuung und die frühe Förderung von Kindern primär bei den Kantonen und Gemeinden. Sollte das Parlament auf die Vorlage eintreten, beantragte der Bundesrat, den Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern auf 10 Prozent der Durchschnittskosten eines Betreuungsplatzes zu halbieren, die Mehrausgaben für den Bund über eine Senkung des Kantonsanteils an der Direkten Bundessteuer zumindest teilweise zu kompensieren und auf die Programmvereinbarungen mit den Kantonen ganz zu verzichten.

Der Nationalrat hat am 1. März 2023 die Vorlage der WBK-N weitgehend unverändert gutgeheissen. Die Anträge des Bundesrats für ein reduziertes, vereinfachtes System mit tieferen Kosten und einer teilweisen Gegenfinanzierung durch die Kantone wurden nicht berücksichtigt. Ein Minderheitsantrag zur Senkung des Kantonsanteils wurde im Nationalrat mit 108 zu 85 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt. Das Geschäft wird nun in der WBK-S beraten.

Der Bundesrat ist nach wie vor der Auffassung, dass die Vorlage des Nationalrats aus föderaler und aus finanzpolitischer Sicht ausgesprochen problematisch ist. Er hält daran fest, dass die Kosten der Vorlage mindestens um die Hälfte reduziert werden müssen, sei dies durch eine Senkung des Bundesbeitrags an die Kosten der Eltern von 20 auf 10 Prozent der durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes und den Verzicht auf die Programmvereinbarungen oder durch einen alternativen Vorschlag der WBK-S. Zudem hält er auch daran fest, dass sich die Kantone an Mehrbelastungen des Bundes in dieser Grössenordnung in einem ihrer Zuständigkeitsgebiete substantiell beteiligen sollen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass 23 Kantone die Vorlage der WBK-N in der Vernehmlassung begrüsst haben. Deshalb soll im Bundesgesetz zur Haushaltentlastung die gesetzliche Grundlage für eine Senkung des Kantonsanteils an der Direkten Bundessteuer nochmals aufgenommen werden. Dies gibt den Kantonen die Gelegenheit, sich im Rahmen einer ordentlichen Vernehmlassung dazu zu äussern und allenfalls alternative kantonale Gegenfinanzierungen oder Möglichkeiten vorzuschlagen, wie die Vorlage der geltenden Aufgabenteilung besser Rechnung tragen kann. Konkret enthält die Vernehmlassungsvorlage folgende Anpassung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG)⁵:

- Der Kantonsanteil an der DBST soll um 0,7 Prozentpunkte gesenkt werden. Diese Senkung basiert auf der Annahme, dass die durch die Vorlage verursachten Mehrausgaben in der parlamentarischen Behandlung auf rund 350 Millionen pro Jahr oder weniger reduziert werden können. Eine solche Kostenreduktion wäre beispielsweise mit einer Halbierung der Höhe des Bundesbeitrags an die Kosten der Eltern und einem Verzicht auf die Programmvereinbarungen möglich, wie dies der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Pa. Iv. 21.403 beantragt hat. Die teilweise Gegenfinanzierung über die Senkung des Kantonsanteils an der DBST bringt dem Bund Mehreinnahmen von rund 200 Millionen. Damit würde sich die Nettobelastung des Bundes im Einführungsjahr auf rund 150 Millionen reduzieren.

⁵ SR 642.11

- Für den Fall, dass die Nettobelastung des Bundes in den Folgejahren 200 Millionen überschreiten würde, soll der Kantonsanteil um weitere 0,4 Prozentpunkte gesenkt werden. Eine zusätzliche Senkung wäre nötig, wenn der im E-UKibeG vorgesehene Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern deutlich schneller wächst als die Wirtschaft und die direkte Bundessteuer. Ohne zusätzliche Erhöhungsmöglichkeit würde der Anteil der kantonalen Mitfinanzierung in diesem Fall stetig abnehmen.

Der konkrete Umfang der Kürzung des Kantonsanteils an der Direkten Bundessteuer ist eng ans UKibeG gekoppelt. Dieses befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung. Mit der beantragten Senkung des Kantonsanteils an der DBST wird eine durchschnittliche Mitfinanzierung der Kantone von rund zwei Dritteln angestrebt. Diesen Mitfinanzierungsanteil erachtet der Bundesrat angesichts der kantonalen Zuständigkeit für diese Aufgabe als angemessen. Ein fester Mitfinanzierungsanteil lässt sich nicht festlegen, da der Kostenanstieg für das E-UKibeG nicht exakt geschätzt und der Anteil der Kantone an der Direkten Bundessteuer aus Vollzugsgründen nicht jährlich angepasst werden kann.

Der Bundesrat wird im Hinblick auf die Botschaft zum Haushaltsentlastungsgesetz den Umfang der Senkung des Kantonsanteils nochmals überprüfen. Sollte der Ständerat an der Vorlage gemäss Nationalrat festhalten, würde die Vorlage im Einführungsjahr rund 770 Millionen kosten und damit deutlich teurer ausfallen als die für die Berechnungen unterstellten 350 Millionen im Einführungsjahr. In diesem Fall müsste der Kantonsanteil an der Direkten Bundessteuer bereits im Einführungsjahr um gut 1,6 Prozentpunkte gesenkt werden, um den Richtwert einer kantonalen Mitfinanzierung von rund zwei Dritteln zu erreichen.

2.1.2 Befristete Senkung der Beteiligung des Bundes an die Arbeitslosenversicherung (Änderung AVIG)

Die ALV hat während der Covid-Pandemie einen wesentlichen Beitrag zur Krisenbewältigung geleistet. Das Instrument der KAE wurde stark ausgebaut, um die Folgen der Betriebsschliessungen und Arbeitsverbote abzufedern. Die ALV wird hauptsächlich durch die Beiträge der Versicherten (Arbeitgeber und Arbeitnehmende) finanziert. Diese Lohnbeiträge machen etwas mehr als 90 Prozent der Einnahmen aus. Die verbleibenden knapp zehn Prozent entfallen auf Beiträge von Bund (3/4) und Kantonen (1/4). Grundsätzlich soll die ALV im Aufschwung Überschüsse erzielen, damit sie sich in Rezessionen verschulden kann. Der Gesetzgeber hat im Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (AVIG)⁶ einen entsprechenden Konjunkturartikel verankert, der festlegt, dass die Beiträge zu erhöhen sind, wenn die definierte Schuldenobergrenze von 2,5 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme überschritten wird. Analog sind die Beiträge zu senken, wenn das Eigenkapital die gesetzlich definierte Summe erreicht (vgl. Art. 90c AVIG).

Im Jahr 2020 betrug die Schuldenobergrenze rund 8,1 Milliarden Franken. Sie wäre aufgrund der extremen Beanspruchung der KAE rasch erreicht worden, da die ALV nicht darauf ausgerichtet ist, flächendeckende, behördlich angeordnete Betriebsschliessungen aufzufangen. Um dies zu verhindern und um die Zusatzbelastungen abzudecken, sah der Gesetzgeber eine ausserordentliche Finanzierung durch den Bund in der Höhe der KAE-Kosten der Abrechnungsjahre 2020-2022 vor. Insgesamt wird

⁶ SR 837.0

sich der pandemiebedingte Beitrag an die ALV in den Jahren 2020-2022 auf rund 16 Milliarden Franken belaufen. Dieser Betrag wird zusätzlich zum gesetzlich festgelegten jährlichen ordentlichen Bundesbeitrag im Umfang von 0,159 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme (rund 530 Mio. p.a.) vom Bund geleistet.

Die ALV war unmittelbar vor der Pandemie Ende 2019 nach einem langjährigen Schuldenabbau schuldenfrei. Die Ausgaben der ALV hängen direkt von der Arbeitslosenquote und damit der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Der Schweizer Arbeitsmarkt hat sich während der Pandemie als sehr resilient erwiesen. Die ausserordentlichen Bundesbeiträge haben die negativen finanziellen Effekte der Pandemie auf die ALV mehrheitlich neutralisiert. Zusammen mit der raschen wirtschaftlichen Erholung führte dies dazu, dass die ALV im Unterschied zum Bundeshaushalt auch nach der Pandemie schuldenfrei war. Das Eigenkapital der ALV stieg bis Ende 2022 auf rund vier Milliarden Franken. Für die kommenden Jahre budgetiert sie weitere Überschüsse und einen kontinuierlichen Aufbau des Eigenkapitals, wobei die finanzielle Grundlage für eine ordentliche Beitragsreduktion erst in mehreren Jahren erreicht werden dürfte.

Im Rahmen ihrer Finanzplanung schätzt die ALV die Ausgaben für KAE unter der technischen Annahme einer Arbeitslosenquote von 2,8 Prozent auf jährlich 120 Millionen Franken. In vergangenen Krisenjahren stiegen die Ausgaben auf rund 200 Millionen und während der Finanzkrise (2009) sogar auf eine Milliarde Franken an. Der Bund hat in den Jahren 2020 bis 2022 neben den ausserordentlichen, pandemiebedingten Leistungen für Kurzarbeit auf Grundlage der Covid-Gesetzgebung auch die regulären Entschädigungen für Kurzarbeit gemäss AVIG geleistet. Ziel des ausserordentlichen Bundesbeitrags war es zu verhindern, dass die ALV ihre Schuldenobergrenze überschreitet. Dieses Ziel wurde erreicht und die finanziellen Aussichten der ALV können aufgrund der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt als positiv eingeschätzt werden, wodurch ein Beitrag an die finanzielle Stabilisierung des Bundeshaushaltes möglich sein wird. Die vorübergehende Kürzung des Bundesbeitrags um 250 Millionen Franken während fünf Jahren (total 1,25 Mrd.) fällt verglichen mit der Entwicklung des Eigenkapitals der ALV moderat aus.

Die nachfolgende Simulation der Entwicklung des Fondsstands der ALV zeigt, dass das Eigenkapital der ALV bei der aktuell unterstellten technischen Annahme einer Arbeitslosenquote von 2,8 Prozent auch mit der beantragten vorübergehenden Kürzung des Bundesbeitrags weiter ansteigen wird. Die Kürzung ist deshalb ohne leistungsseitige Anpassungen umsetzbar. Die finanziellen Risiken der ALV steigen an, je höher die Kürzung der Bundesbeteiligung ausfällt.

Simulation der Entwicklung des Kapitals der ALV (techn. Annahme: Arbeitslosenquote 2,8 %)

in Mrd. CHF	2025	2026	2027	2028	2029
Eigenkapital ALV (Prognose März 2023)	9,09	10,22	11,49	12,87	14,35
Einsparung Bund	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Eigenkapital ALV mit Kürzung	8,84	9,72	10,74	11,87	13,10

Würde die Arbeitslosenquote stark ansteigen, könnte sich die finanzielle Lage der ALV jedoch rasch verschlechtern. Gemäss aktueller Finanzplanung der ALV würde sie bei einer Arbeitslosigkeit von 2,8 Prozent einen Überschuss von knapp einer Milliarde Franken pro Jahr erzielen. Würde die Arbeitslosenquote hingegen beispielsweise auf 3,8 Prozent ansteigen, müsste die ALV einen Verlust von knapp 2 Milliarden Franken hinnehmen. Eine Ventilklausel soll deshalb verhindern, dass die ALV aufgrund des reduzierten Bundesbeitrags in eine finanzielle Schieflage gerät. Konkret soll festgehalten werden, dass die Kürzung ab dem folgenden Geschäftsjahr aufgehoben wird, wenn der Stand des ALV-Fonds am Ende eines Jahres 2,5 Milliarden Franken unterschreitet. Dieser Betrag entspricht dem für den Betrieb notwendigen Betriebskapital zuzüglich einer Reserve von 0,5 Milliarden Franken. Da die Kürzung ohnehin auf 5 Jahre befristet ist, würde sie im Fall einer Anwendung der Ventilklausel dauerhaft aufgehoben.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Ziffer I

Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)⁷ und das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (AVIG)⁸ werden geändert.

3.1 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)

Art. 196 Abrechnung mit dem Bund

Abs. 1

Seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 28. September 2018⁹ über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung auf Anfang 2020 beträgt der Anteil der Kantone an den Einnahmen aus der direkten Bundessteuer 21,2 Prozent. Absatz 1 sieht eine Senkung um 0,7 Prozentpunkte vor; neu sollen die Kantone 79,5 statt 78,8 Prozent der in diesem Absatz erwähnten Beträge an den Bund abliefern. Diese Änderung ist gekoppelt an die Vorlage zur Umsetzung der Pa. Iv. 21.403; sie soll zeitgleich mit dem neuen Bundesgesetz vom [Datum] über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) in Kraft gesetzt werden.

Abs. 1^{bis}

Sollten die Mehrbelastungen des Bundes aus dem E-UKibeG netto, d.h. abzüglich 0,7 Prozent (entspricht der in Absatz 1 vorgenommenen Kürzung des Kantonsanteils) der eingegangenen Beträge nach Absatz 1, den Betrag von 200 Millionen überschreiten, wird der Kantonsanteil an der Direkten Bundessteuer ein zweites Mal reduziert, und zwar um 0,4 Prozentpunkte. Um den Kantonen die nötige Vorbereitungszeit einzuräumen, tritt diese Reduktion mit einem Jahr Verzögerung in Kraft (d.h. wenn die

⁷ SR 642.11

⁸ SR 837.0

⁹ AS 2019 2395, BBl 2018 2527

Grenze von 200 Mio. im Rechnungsjahr t überschritten wird, gilt die höhere Ablieferungspflicht ab dem Jahr $t+2$).

Der Umfang der Kürzung der Kantonsbeteiligung basiert auf der Annahme, dass die Kosten des E-UKibeG im Verlauf der parlamentarischen Beratung gegenüber der vom Nationalrat verabschiedeten Fassung in etwa halbiert werden. Der Bundesrat wird den Umfang der Senkung nach der Vernehmlassung nochmals überprüfen.

3.2 Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)

Art. 120b Beteiligung des Bundes in den Jahren 2025-2029

Abs. 1

Gemäss Artikel 90a AVIG leistet der Bund einen jährlichen Beitrag an die ALV im Umfang von 0,159 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme. Die beitragspflichtige Lohnsumme umfasst alle Lohnbestandteile bis zum maximal versicherten Verdienst von 148 200 Franken. Zusammen mit dem Beitrag der Kantone (0,053 % der beitragspflichtigen Lohnsumme, Art. 92 Abs. 7^{bis} AVIG) sollen die Beiträge der öffentlichen Hand rund die Hälfte der Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen decken, die bei einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 2,8 Prozent anfallen.

In Absatz 1 wird der Betrag, um den die jährliche Bundesbeteiligung gekürzt wird, festgehalten. Die Ansiedlung des Gesetzesartikels für die Kürzung unter «Drittes Kapitel: Übergangsbestimmungen» betont, dass es sich um eine zeitlich befristete Bestimmung handelt, die an den Grundsätzen der Bemessung der Beiträge der öffentlichen Hand an die ALV nichts ändert.

Abs. 2

Damit die ALV aufgrund der Kürzungen nicht in eine finanzielle Schieflage gerät, sieht Absatz 2 eine Ventilklausel vor. Sollte das Eigenkapital der ALV während der Geltungsdauer der befristeten Bestimmung am Ende eines Jahres 2,5 Milliarden Franken unterschreiten, tritt sie auf Ende dieses Jahres ausser Kraft. Es werden ab dem Folgejahr keine weiteren Kürzungen erfolgen und der volle Bundesbeitrag nach Artikel 90a AVIG würde wieder ausgezahlt.

Der Betrag von 2,5 Milliarden Franken setzt sich zusammen aus dem für den Betrieb der ALV nötigen Kapital von 2 Milliarden (vgl. Art. 90c Abs. 2 AVIG) sowie einer Sicherheitsmarge von 0,5 Milliarden Franken.

Ziffer II

Das Bundesgesetz vom [Datum] über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung (UKibeG; SR ...) befindet sich aktuell noch in parlamentarischer Beratung. Die Ergänzung von Artikel 196 Absätze 1 und 1^{ter} DBG ist an das UKibeG gekoppelt und soll gleichzeitig mit diesem in Kraft treten (*Abs. 2*).

Die Änderung des AVIG soll am [1. Januar 2025] in Kraft treten (*Abs. 3*). Dies allerdings nur, wenn das Eigenkapital des Ausgleichsfonds der ALV hoch genug ist (*Abs. 4*). Wenn das Eigenkapital des Ausgleichsfonds der ALV bereits Ende 2024 2,5 Milliarden Franken unterschreitet, tritt die befristete Bestimmung im AVIG nicht in Kraft. Das bedeutet, der Bundesbeitrag an den Ausgleichsfonds der ALV wird nicht gekürzt und die ALV leistet keinen Beitrag an die Haushaltsanierung des Bundes. Zur Beurteilung des Standes des Eigenkapitals werden im dritten Quartal 2024 die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Zahlen beigezogen und gestützt auf die Konjunkturprognosen der Expertengruppe des Bundes eine Prognose per Ende 2024 vorgenommen, weil der definitive Jahresabschluss des Ausgleichsfonds der ALV erst 2025 vorliegen wird.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Bundeshaushalt wird mit dieser Vorlage um rund 0,5 Milliarden pro Jahr entlastet. Die Entlastung durch die Senkung der Beteiligung des Bundes an die ALV ist auf fünf Jahre befristet und läuft 2029 aus. Bei der Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer hängt die Höhe der Entlastung massgeblich davon ab, wann und in welchem Umfang das E-UKibeG vom Parlament beschlossen wird.

Die Massnahmen genügen nicht, um die strukturellen Defizite vollständig zu beseitigen und wieder finanzpolitischen Handlungsspielraum zu gewinnen. Der Bundesrat wird dem Parlament in der neuen Legislatur voraussichtlich eine weitere Vorlage zur nachhaltigen Stabilisierung der Bundesfinanzen unterbreiten.

4.2 Auswirkungen auf Kantone

Die befristete Kürzung des Bundesbeitrags an die ALV hat keine Auswirkungen auf die Kantone.

Die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer um 0,7 Prozentpunkte führt im Jahr 2025 zu Mindereinnahmen für die Kantone in der Grössenordnung von 200 Millionen. Sollte der neue Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern stärker wachsen als die Einnahmen aus der Direkten Bundessteuer, würde die Nettobelastung des Bundes stetig steigen. Sofern die Nettobelastung des Bundes aus dem E-UKibeG 200 Millionen übersteigt, würde der Kantonsanteil um weitere 0,4 Prozentpunkte reduziert. Dies würde Anfang der 2030er Jahre zusätzlichen Mindereinnahmen von geschätzt 140 Millionen entsprechen.

Eine Kürzung des Kantonsanteils um 0,7 Prozentpunkte würde sich im Jahr 2025 in etwa wie folgt auf die einzelnen Kantone auswirken (Annahme: Kantonsanteile gemäss Staatsrechnung 2022; Einnahmen Direkte Bundessteuer gemäss Voranschlag 2023 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2024-2026 vom 17.8.2022).

Kanton	Anteile in % (Basis 2022)	Kürzung in Mio. Fr. (Schätzung fürs Jahr 2025)
Aargau	4.19%	9
Appenzell A.-Rh.	0.51%	1
Appenzell I.-Rh.	0.15%	0
Basel-Land	3.13%	6
Basel-Stadt	5.93%	12
Bern	6.14%	12
Fribourg	2.58%	5
Genève	14.51%	30
Glarus	0.23%	0
Graubünden	1.51%	3
Jura	0.46%	1
Luzern	4.30%	9
Neuchâtel	1.07%	2
Nidwalden	0.80%	2
Obwalden	0.40%	1
Schaffhausen	1.59%	3
Schwyz	3.37%	7
Solothurn	1.56%	3
St. Gallen	3.63%	7
Thurgau	1.88%	4
Uri	0.17%	0
Valais	1.56%	3
Vaud	10.59%	22
Zug	7.87%	16
Zürich	18.91%	38
Ticino	2.96%	6
TOTAL	100.00%	204

Der Bundesrat erachtet eine Beteiligung der Kantone von durchschnittlich zwei Dritteln als gerechtfertigt, da es sich bei der familienergänzenden Kinderbetreuung um eine Aufgabe handelt, die in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Die Kürzung des Kantonsanteils ist dabei ans E-UKibeG gekoppelt und basiert auf der Annahme, dass die Eidgenössischen Räte die Höhe des Bundesbeitrags an die Kosten der Eltern gegenüber dem Beschluss des Nationalrats vom 1. März 2023 halbieren und auf die Programmvereinbarungen verzichten. Sollte sich abzeichnen, dass die Eidgenössischen Räte eine Vorlage befürworten, die den Bund deutlich geringer oder stärker belastet, wird der Bundesrat den Umfang der Kürzung des Kantonsanteils nach der Vernehmlassung entsprechend anpassen.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und Gesellschaft

Mit der Vorlage wird ein Beitrag zur Reduktion der strukturellen Defizite geleistet. Gesunde Staatsfinanzen und eine im internationalen Vergleich niedrige Steuerbelastung stellen wichtige Rahmenbedingungen für die Attraktivität der Schweiz als Produktions- und Innovationsstandort dar. Leistungseinbussen für Unternehmen oder Privatpersonen sind mit der Vorlage nicht verbunden.

4.4 Auswirkungen in weiteren überprüften Bereichen

Die folgenden Bereiche wurden überprüft: Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen, Berggebiete und die Umwelt. Es sind keine Auswirkungen zu erwarten.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderungen des DBG stützen sich, so wie das DBG, insbesondere auf Artikel 128 BV. Die Änderungen des AVIG stützen sich auf Artikel 114 BV. Die mit dieser Botschaft beantragten Änderungen halten sich im Rahmen dieser Verfassungsnormen. Insbesondere wird der in Artikel 128 Absatz 4 BV vorgesehene Mindestanteil der Kantone am Rohertrag der direkten Bundessteuer von 17 Prozent eingehalten.

Die Vorlage insgesamt ist daher verfassungs- und gesetzmässig.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der vorliegende Mantelerlass hat keine Auswirkungen auf Verpflichtungen, die sich aus der Ratifikation internationaler Abkommen oder aus der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen oder Kommissionen ergeben. Die Massnahmen betreffen im Wesentlichen die Zuteilung der finanziellen Mittel für die Aufgabenerfüllung zwischen Kantonen und Bund sowie die Kostenbeteiligung des Bundes im Bereich des Arbeitslosenversicherungsgesetzes.

5.3 Erlassform

Zur rechtlichen Umsetzung der Entlastung des Haushaltes ab 2025 müssen das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer sowie das Arbeitslosenversicherungsgesetz geändert werden, für die seinerzeit nach Artikel 141 BV das Referendum verlangt werden konnte. Diese beiden Massnahmen sind in der Form eines sogenannten Mantelerlasses zusammengefasst; dieser ist in die Form eines Bundesgesetzes gekleidet und untersteht dem fakultativen Referendum. Dieses Vorgehen ist aufgrund des einheitlichen Zwecks der verschiedenen Massnahmen (Entlastung des Haushaltes) gerechtfertigt.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Gegenfinanzierung der Pa.Iv. 21.403 über eine Senkung des Kantonsanteils an der Direkten Bundessteuer

Das *Subsidiaritätsprinzip* (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV) verlangt, dass der Bund nur diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Die Senkung des Kantonsanteils an der Direkten Bundessteuer führt per se zu keinen Änderungen in der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen, weshalb sich die Frage nach der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nicht stellt. Die Senkung des Kantonsanteils ist jedoch eng mit der Frage der Aufgabenteilung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung verbunden. Die verfassungsmässige Zuständigkeit für die familienergänzende Kinderbetreuung und die Politik der frühen Förderung von Kindern liegt grundsätzlich bei den Kantonen; gemäss Artikel 116 Absatz 1 BV kann der Bund indes Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen. Gestützt darauf kommt die WBK-N in ihrem Bericht zur Pa. Iv. 21.403 zum Schluss, dass das Subsidiaritätsprinzip mit dem E-UKibeG eingehalten wird. Dies obwohl nach Auffassung des Bundesrats die unterschiedliche kantonale Ausgestaltung der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf verschiedene kantonale Bedürfnisse und Prioritäten zurückzuführen ist und nicht darauf, dass die Aufgabe die Kraft der Kantone übersteigt. Hinzu kommt, dass eine schweizweit einheitliche Lösung nicht auf die bestehenden kantonalen Subventionssysteme abgestimmt werden kann.

Was die *fiskalische Äquivalenz* angeht, hält Artikel 43a Absatz 2 BV zunächst fest, dass das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten trägt. Die von der WBK-N erwarteten positiven wirtschaftlichen Auswirkungen einer erhöhten Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung dürften zu einem wesentlichen Teil lokal oder regional anfallen (Bekämpfung Fachkräftemangel). Vor diesem Hintergrund steht eine massgebliche Mitfinanzierung durch die Kantone im Einklang mit Artikel 43a Absatz 2 BV. Werden zudem wie im vorliegenden Fall vom Bund Aufgabenintensivierungen in beträchtlichem Umfang in einem kantonalen Aufgabengebiet vorgenommen, ist es folgerichtig, dass diesem Umstand auch bei der Aufschlüsselung zwischen Bund und Kantonen bei der Finanzierung der Aufgabenerfüllung Rechnung getragen wird. Hinzu kommt, dass eine deutliche Mehrheit der Kantone die Vorlage in der Vernehmlassung unterstützt hat. Besser würde dem Grundsatz «wer zahlt, befiehlt» aber mit einer deutlichen Redimensionierung des E-UKibeG Rechnung getragen.

Anpassung AVIG

Die vorübergehende Reduktion des Bundesbeitrags an die ALV tangiert die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen nicht.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

5.7 Datenschutz

Die Vorlage enthält keine Bestimmungen zur Bearbeitung von Personendaten oder andere Massnahmen, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben.