

Allgemeines Zusatzdokument zur Antwort von Travail.Suisse auf die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushalts ab 2025

«Die Finanzlage des Bundes erfordert keine derartigen Sparmassnahmen. Setzen wir die Schuldenbremse flexibler ein und investieren wir in die Zukunft, anstatt den Gürtel unnötig eng zu schnallen!»

1. Erinnerung an die auf Bundesebene geplanten Sparmassnahmen für die kommenden Jahre

Der Bundesrat hat am 25. Januar und am 15. Februar 2023 Entscheide zur Entlastung des Haushalts gefällt. Für 2024 hat er bereits Bereinigungsmassnahmen von 2 Milliarden Franken beschlossen. Da diese Massnahmen seiner Ansicht nach jedoch nicht ausreichen, um die ab 2025 erwarteten strukturellen Defizite auszugleichen, will er auch bei den stark gebundenen Ausgaben ansetzen. In einer separaten Vorlage werden die Leistungen, die die AHV für ihre Berechtigten erbringt, insbesondere die Witwen- und Witwerrenten, geprüft, um den Bundeshaushalt ab 2026 zu entlasten. Mit diesem vorgeschlagenen Massnahmenpaket, das im Juni 2023 in die Vernehmlassung geschickt wurde, soll der Bundeshaushalt ab 2025 mit rund 600 bis 700 Millionen Franken pro Jahr entlastet werden. Da fast zwei Drittel der Bundesausgaben gesetzlich gebunden sind, will der Bundesrat mit der im Juni lancierten Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushalts ab 2025 jetzt Gesetzesänderungen in die Wege leiten, um die Haushaltskonsolidierung ab 2025 auf breiterer Basis vornehmen zu können.

2. Allgemeine Position von Travail.Suisse zu den geplanten Sparmassnahmen

Travail.Suisse, der unabhängige Dachverband der Arbeitnehmenden, lehnt im Rahmen der bis zum 12. Oktober dauernden Vernehmlassung die meisten Massnahmen des Bundesgesetzes über die Massnahmen zur Entlastung des Haushalts ab 2025 ab.¹ Dank der niedrigen Schuldenquote des Bundes eignen sich moderate strukturelle Defizite besser, um genügend finanziellen Spielraum für Investitionen in grundlegende Aufgaben zu haben, als den Gürtel auf kontraproduktive Art und Weise enger zu schnallen, indem Ausgaben und Investitionen, die unseren gegenwärtigen und zukünftigen Wohlstand garantieren, gekürzt werden. Die Defizite können auch durch eine Priorisierung bei den Ausgaben begrenzt werden (z. B. Verzicht auf die Abschaffung des Eigenmietwerts ohne Gegenfinanzierung), und bei Bedarf können auch neue Steuern in Betracht gezogen werden, wie eine Finanztransaktionssteuer, eine höhere Vermögensbesteuerung und eine eidgenössische Erbschaftssteuer.

Schliesslich stellen wir fest, dass die Art und Weise, wie die Schuldenbremse angewendet wird, zu starr ist und grundlegende Ausgaben und Investitionen beschränkt. Travail.Suisse schlägt daher vor, den Mechanismus der Schuldenbremse zu lockern (ohne jedoch deren Grundsatz infrage zu stellen), wie dies im Übrigen vor einigen Jahren von einer vom Bund beauftragten Expertengruppe sowie von der OECD oder dem IWF empfohlen wurde.

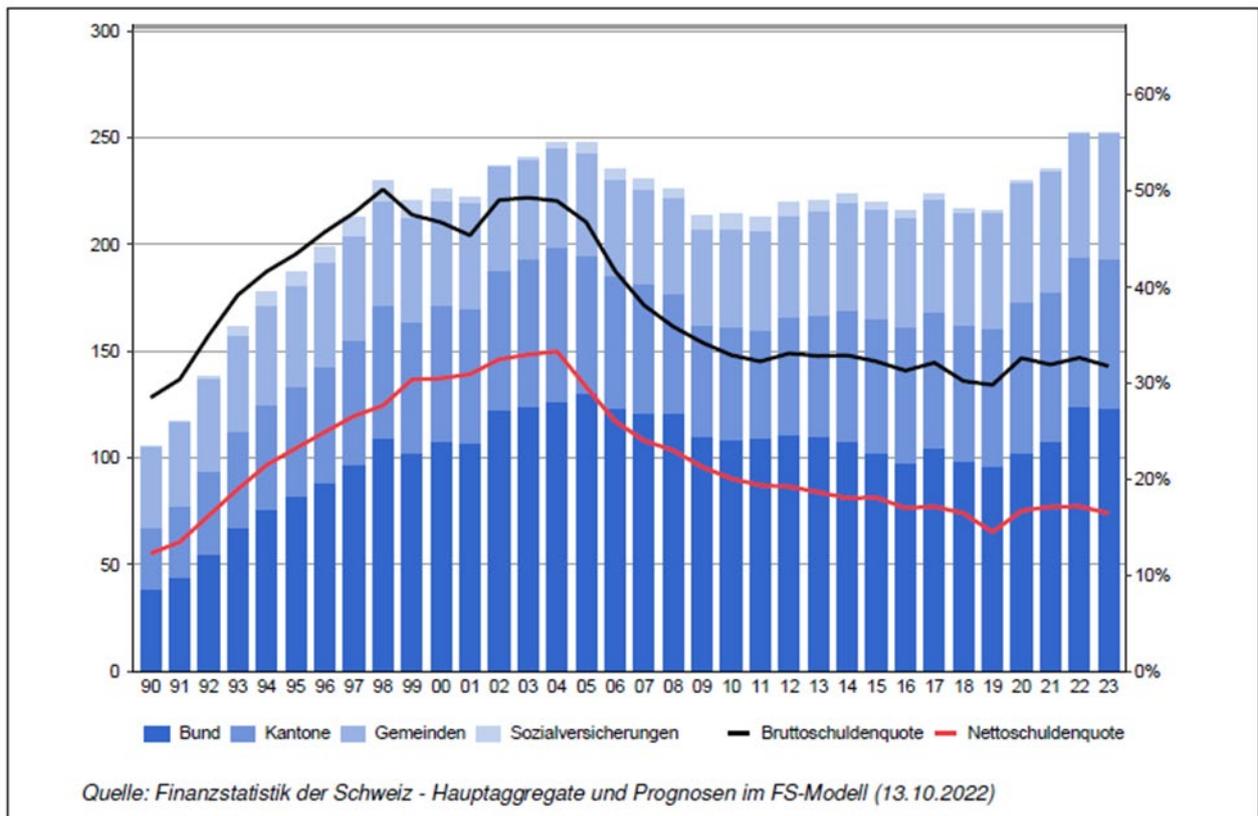
¹ Vernehmlassungsantwort von Travail.Suisse: <https://www.travailsuisse.ch/de/media/2179/download>

Laut OECD zeichnet sich die Schweiz weiterhin durch niedrige öffentliche Ausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) aus.

3. Geringe öffentliche Verschuldung in der Schweiz bietet viel Spielraum

Die Bruttoschuldenquote des Bundes ist in den letzten beiden Jahren infolge der Covid-19-Krise etwas angestiegen, liegt mit rund 15 % des BIP aber immer noch weit unter dem 2005 erreichten Höchststand von fast 25 %. Betrachtet man alle öffentlichen Akteure (Bund, Kantone und Gemeinden), so liegt die Bruttoschuldenquote bei etwas über 30 % des BIP und damit deutlich unter dem Höchststand von 2003 mit 50 %. Es sei darauf hingewiesen, dass die Schweiz mit 30 % weit über den EU-Kriterien (60 %) liegt. In der EU lag die durchschnittliche Bruttoschuldenquote im Jahr 2022 bei 97 % des BIP (siehe die verschiedenen Grafiken unten).

Abbildung 1: Schuldenentwicklung nach FS in Mrd. CHF (linke Skala) und in % nominelles BIP (rechte Skala)

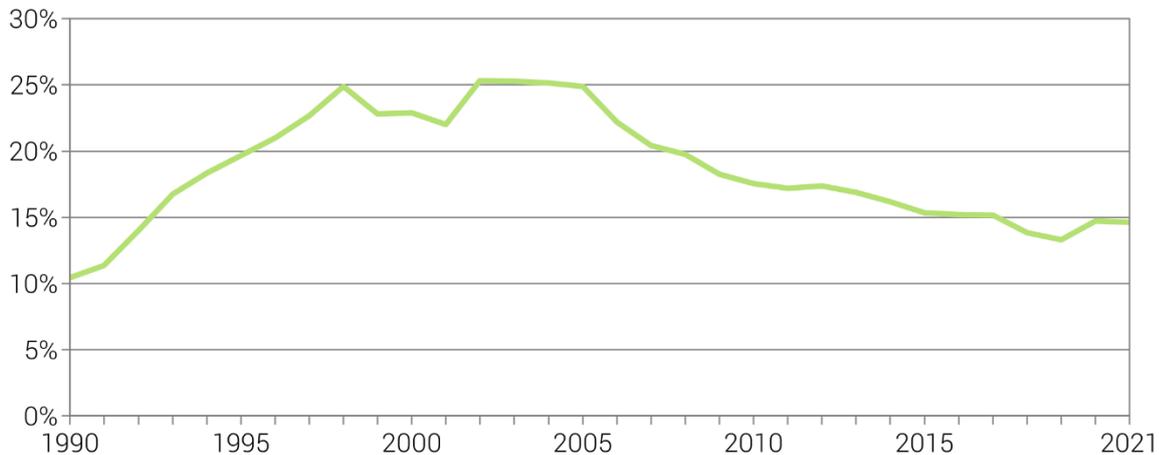


Obige Abbildung zeigt auch, dass nicht nur die Finanzen des Bundes, sondern auch diejenigen der Kantone und Gemeinden in Ordnung sind.

Abbildung 2: Schuldenquote des Bundes

Schuldenquote des Bundes

Bruttoschulden des Bundes im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt

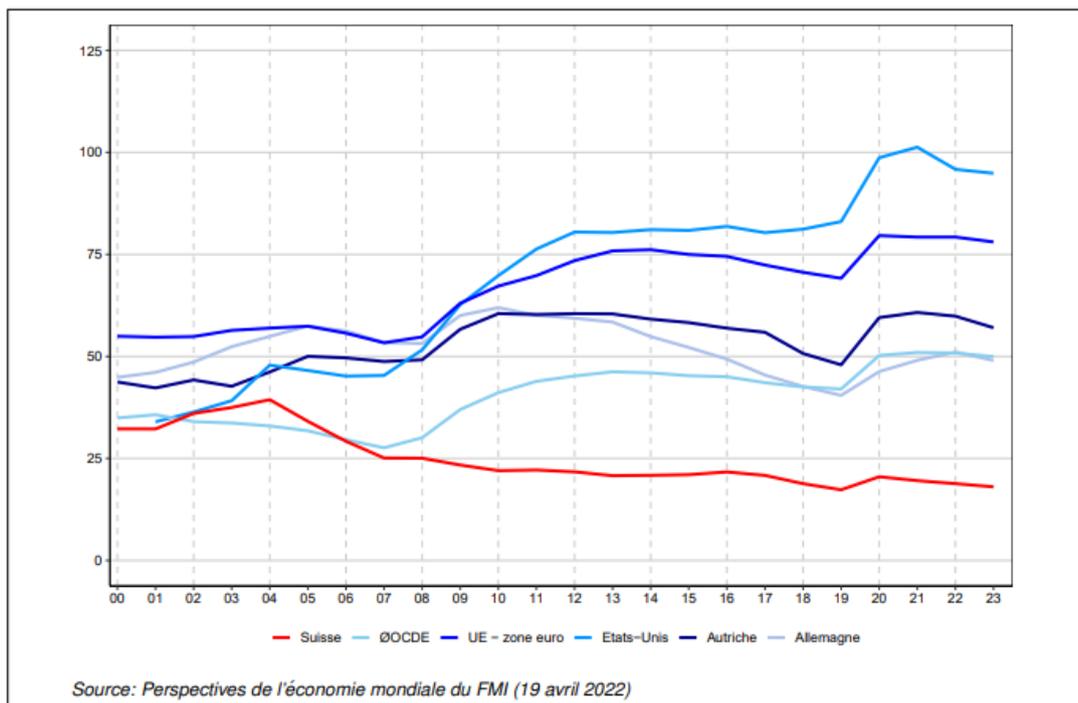


Quelle: EFV – Finanzberichterstattung

© BFS 2022

Schliesslich sei auf **die hervorragenden finanziellen Ergebnisse der Kantone für 2022** hingewiesen. Alle Kantone schreiben schwarze Zahlen und 22 von 23 Kantonen übertreffen das Budget. Der Kanton Zürich schloss beispielsweise mit einem Gewinn von 543 Millionen ab (das Budget sah einen Verlust von 523 Millionen vor) und der Kanton Genf mit einem Gewinn von 727 Millionen, während im Budget von einem Verlust von 93 Millionen ausgegangen wurde! Die Ausschüttung der Nationalbank erklärt diese hervorragenden Ergebnisse der Kantone nur zum Teil. Die Steuereinnahmen wurden unterschätzt. 2023 wird die Nationalbank keine Ausschüttung vornehmen. Dies sollte die Kantone jedoch nicht davon abhalten, sehr ordentliche Ergebnisse zu erzielen.

Abbildung 3: Entwicklung der Nettoschuldenquote (in % des nominellen BIP) in verschiedenen Regionen und Ländern



Source: Perspectives de l'économie mondiale du FMI (19 avril 2022)

Es gilt zu beachten, dass in der Schweiz einer niedrigen Staatsverschuldung eine hohe Verschuldung der Haushalte gegenübersteht: 228 % des verfügbaren Einkommens der Haushalte gegenüber 161 % in den USA und 124 % in Frankreich (OECD-Zahlen, 2021). Dies ist grossenteils auf das Gewicht der Hypothekarschulden zurückzuführen (95 % der privaten Schulden in der Schweiz). Zudem gehört die Schweiz zu den Ländern, in denen die Schulden seit 2009 am stärksten angestiegen sind. Ein weiterer Faktor sind die hohen Zahlungsrückstände in der Schweiz, insbesondere bei sozial schwachen Bevölkerungsgruppen.

Die diversen Grafiken oben zeigen, dass es in der Schweiz einen erheblichen finanziellen Spielraum gibt, der weit aus besser ist als in den meisten EU-Ländern.

Deshalb kann man sich in den kommenden Jahren deutlich höhere Defizite leisten und genügend Spielraum für hohe Ausgaben und Investitionen in die Zukunft für grundlegende Aufgaben behalten (wie Bildung, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, Infrastruktur, insbesondere die Energiewende). Daher sollten die Sparmassnahmen auf das absolut Notwendige beschränkt werden.

Wenn in den kommenden Jahren höhere Defizite in Kauf genommen werden, erfordert dies jedoch eine Anhebung der Ausgabenobergrenze und generell, dass die strukturellen Überschüsse nicht für den stetigen Abbau der Staatsverschuldung verwendet werden.

4. Überlegungen zur Schuldenbremse

4.1 Ursprung und Prinzip der Schuldenbremse

Im Einklang mit der Verfassung stellt die Schuldenbremse sicher, dass Ausgaben und Einnahmen des Bundes langfristig im Gleichgewicht sind. Über einen gesamten Konjunkturzyklus hinweg darf der Gesamtbetrag der Ausgaben denjenigen der Einnahmen nicht übersteigen. Die Ausgabenobergrenze richtet sich nach der Höhe der erwarteten ordentlichen Einnahmen, bereinigt um einen Faktor, der die konjunkturelle Auslastung der Produktionskapazitäten berücksichtigt. Bei einem überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum liegt die Ausgabenobergrenze unter den Einnahmen und der Bund verzeichnet einen Überschuss. Umgekehrt erlaubt die Schuldenbremse bei einer Unterauslastung der Produktionskapazitäten ein Defizit: Die Ausgaben können dann die Einnahmen übersteigen. Die Schuldenbremse verfolgt zwei Ziele: Sie soll einerseits verhindern, dass sich die strukturellen Defizite des Bundeshaushalts häufen, und andererseits eine dauerhaft antizyklische und konjunkturverträgliche Haushaltspolitik ermöglichen.

Die Schuldenbremse zielt darauf ab, die Defizite der Finanzrechnung mittelfristig zu stabilisieren und die Schuldenquote zu senken. Laut der Botschaft zur Schuldenbremse² besteht das Hauptziel dieser Regel in der Stabilisierung der Staatsverschuldung.

4.2 Das Problem der strukturellen Überschüsse

Dieser Schuldenrückgang ist auf die strukturellen Überschüsse zurückzuführen, die der Bund seit 2006 erzielt hat. Sie führten zu einem Abbau der Schulden um fast 30 Milliarden Franken. Dies scheint auf den ersten Blick sehr positiv zu sein, ausser dass etwa die Hälfte dieser Überschüsse aus Fehlschätzungen der Einnahmen und aus

² BBl 2000 4653, 4686

niedrigeren Ausgaben im Vergleich zum Budget resultiert. Seit 2007 schloss nur das Jahr 2014 mit einem Ergebnis ab, das leicht unter den Budgetprognosen lag. Die Ausgaben sind systematisch niedriger als die budgetierten Beträge, da die Voranschlagskredite nicht ausgeschöpft werden. Von 2003 bis 2016 betrug die Differenz zwischen den budgetierten und den tatsächlichen Ausgaben folglich durchschnittlich 1,2 Milliarden Franken pro Jahr. Die Lücke betrug für 2017 und 2018 immer noch fast eine halbe Milliarde und 2019 gar 900 Millionen. 2020 und 2021 wurden die Zahlen durch die Covid-19-Pandemie beeinflusst, wobei z. B. im Jahr 2021 ein doppelt so hohes Defizit als budgetiert resultierte. 2022 normalisierte sich die Situation, als die Ausgaben um 0,2 Milliarden über dem Voranschlag lagen. Für 2023 wird jedoch laut der Hochrechnung vom August 2023 erneut ein Ausgabenrückgang um 0,4 Milliarden gegenüber dem Voranschlag erwartet. Dies ist wiederum auf Budgetunterschreitungen zurückzuführen, die die im Laufe des Jahres geforderten Krediterhöhungen übersteigen.

Mithilfe eines Ausgleichskontos kann die Anwendung der Schuldenbremse überprüft werden. Überschüsse in diesem Konto, die aus Schätzfehlern bei den Einnahmen und Ausgaben resultieren, werden automatisch zum Schuldenabbau verwendet. Die Hälfte der Überschüsse, die von 2006 bis 2018 wegen Schätzungsfehlern im Voranschlag entstanden sind – rund 15 Milliarden Franken – und die hätten ausgegeben oder investiert werden können oder sollen, haben die Schulden des Bundes einfach «künstlich» gesenkt.

Zwar sollten die Einnahmen dank einer besseren Budgetmethode künftig weniger unterschätzt werden, doch die Ausgaben werden weiterhin zu hoch veranschlagt, da die vom Parlament genehmigten Haushaltsposten nicht überschritten werden dürfen. Doch mit dem aktuellen Gesetz über die Schuldenbremse werden strukturelle Überschüsse automatisch für den Schuldenabbau verwendet.

4.3 Asymmetrische Führung des Ausgleichskontos

Ein Fehlbetrag des Ausgleichskontos muss in den Folgejahren durch Kürzung des Zahlungsrahmens in den Voranschlägen ausgeglichen werden. Überschüsse auf dem Ausgleichskonto können hingegen nicht zur Erhöhung der maximal zulässigen Ausgaben verwendet werden. Der Bundesrat ist sich dieses unerwünschten Effekts des Mechanismus der Schuldenbremse bewusst und hat das EFD am 21. Dezember 2016 mit der Bildung einer Expertengruppe beauftragt. Diese sollte einen Bericht ausarbeiten, um die Möglichkeiten zur Verwendung der strukturellen Überschüsse zu prüfen. So wäre es möglich, den Zahlungsrahmen im Voranschlag um den Betrag der nicht verwendeten Kreditanteile zu erhöhen. Eine solche Ergänzung der Schuldenbremse würde eine Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes erfordern.

Der Bundesrat hat am 30. August 2017 den Bericht³ der Expertengruppe, die mit der Prüfung der Schuldenbremse betraut war, zur Kenntnis genommen. Diese Gruppe vertritt die Ansicht, dass eine Änderung der Schuldenbremse infrage kommen könnte, falls beträchtliche Budgetunterschreitungen auch weiterhin anfallen sollten. Es wurde insbesondere eine Vereinfachung des Verfahrens für die Bewilligung von Nachtragskrediten in Betracht gezogen, um den Anreiz zu verringern, Sicherheitsmargen ins Budget aufzunehmen. Im Anschluss an diesen Bericht hat der Bundesrat das EFD beauftragt, eine mögliche Verwendung struktureller Überschüsse zur Kompensation von Einnahmeausfällen infolge von Steuerreformen genauer zu prüfen und abzuschätzen, ob das Verfahren zur Gewährung von Nachtragskrediten in bestimmten Fällen vereinfacht werden kann.

³ Gutachten zur Ergänzung der Schuldenbremse. Expertengruppe Schuldenbremse, 28. August 2017, 31 S.

<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49483.pdf>

4.4 Reaktion des Parlaments

Leider ist das Parlament dem Bundesrat in diesem Fall nicht gefolgt und hat mit der Annahme der Motion 16.3634 «Keine Aufweichung der bewährten Schuldenbremse» eine Lockerung der Schuldenbremse abgelehnt. Die Motion Fathi Derder 16.3608 «Die Verschuldung stabilisieren und die Überschüsse für Budgetausgaben und Investitionen in die Zukunft verwenden», die aus den Reihen der FDP kam, wurde abgelehnt. Dieser Vorstoss wies jedoch deutlich darauf hin, dass die Mindestanforderungen der Schuldenbremse seit 2003 übertroffen wurden. 24,5 Milliarden Franken konnten so dem Ausgleichskonto gutgeschrieben werden. Ein weiterer Schuldenabbau sei nicht erforderlich, da dies den budgetären Spielraum gefährlich einschränken würde.

4.5 Forderungen von Travail.Suisse zur Schuldenbremse

→ Für eine glaubwürdige Haushaltspolitik

Die Beibehaltung der asymmetrischen Handhabung der Schuldenbremse um jeden Preis untergräbt die Glaubwürdigkeit der Haushaltspolitik. Systematische strukturelle Überschüsse sind nicht vereinbar mit politischen Entscheidungen, Geld auszugeben und in grundlegende Aufgaben zu investieren. Sind Budgets im Vergleich zur Rechnungslegung systematisch zu konservativ, führt dies zu einem verzerrten Bild des finanziellen Handlungsspielraums und der Fähigkeit des Staates, Geld auszugeben und zu investieren. Der Internationale Währungsfonds (IWF), eine doch sehr liberale Organisation, hatte 2016 im Rahmen seiner jährlichen Überprüfung der Schweizer Wirtschaftspolitik darauf hingewiesen, dass einige Aspekte der Schuldenbremse zu unzureichenden öffentlichen Ausgaben führen könnten. Der IWF plädierte dafür, dass der Mechanismus der Schuldenbremse nicht verhindern sollte, dass eine geplante, aber nicht getätigte Ausgabe auf das nächste Jahr verschoben wird.

Auch für die OECD, eine ebenfalls liberal ausgerichtete Organisation, muss die Regel der Schuldenbremse symmetrisch gehandhabt werden. «Die Haushaltsüberschüsse betragen in den Jahren 2017–2018 mehr als 1 % des BIP. Innerhalb der Schuldenbremse gibt es Spielraum, die Ausgaben zu erhöhen. Die Einnahmen waren höher als budgetiert und die Ausgaben lagen dauerhaft unter der Obergrenze. Die Schuldenbremse sollte Ausgabenüberschreitungen und Einsparungen symmetrisch behandeln.»⁴ Zudem gibt die OECD an, dass die Ausgaben in der Schweiz weiterhin deutlich unter denen der anderen OECD-Länder liegen. Die öffentlichen Nettoinvestitionen, die die Abschreibungen berücksichtigen, beliefen sich 2013–2017 auf durchschnittlich 0,25 % des BIP gegenüber 0,5 % im OECD-Medianland.

→ Symmetrische Verwaltung des Ausgleichskontos und Anhebung der Ausgabenobergrenze

Da absehbar ist, dass die systembedingten Diskrepanzen zwischen den effektiven und den budgetierten Ausgaben bestehen bleiben werden, fordert Travail.Suisse eine Änderung des Finanzhaushaltgesetzes, damit diese Abweichungen nicht mehr zum Schuldenabbau, sondern zur Erhöhung des budgetären Spielraums genutzt werden. Beendet werden muss die asymmetrische Verwaltung des Ausgleichskontos, die vorsieht, dass ein Fehlbetrag in den Folgejahren durch Kürzung des Zahlungsrahmens in den Voranschlägen ausgeglichen werden muss, die aber andererseits bei Überschüssen keine Erhöhung der maximal zulässigen Ausgaben zulässt.⁵

⁴ OECD-Wirtschaftsbericht Schweiz. November 2019. Zusammenfassung. 73 S. Siehe S. 5 und 32–33.

⁵ Im Gegensatz zum Gesetzgeber im Finanzhaushaltgesetz sah der Bundesrat in seiner Botschaft eine symmetrische Führung des Ausgleichskontos vor. Der verfassungsrechtliche Rahmen lässt somit eine solche symmetrische Handhabung zu.

Die Schulden des Bundes sind seit der Einführung der Schuldenbremse stark gesunken, sogar weit über das angestrebte Ziel hinaus. Es besteht also ein grosser finanzieller Spielraum zu einem Zeitpunkt, wo es gerade sehr wichtig ist, mehr Ausgaben und Investitionen in die Infrastruktur zu tätigen, um den Fortbestand des wirtschaftlichen Wohlstands zu sichern und die Lebensqualität der Bevölkerung zu erhalten.

Travail.Suisse schlägt daher vor, den Zahlungsrahmen im Voranschlag automatisch um den Betrag der Budgetunterschreitungen zu erhöhen. Nun stellt sich die Frage, ob die zusätzlichen Mittel für einen bestimmten Zweck bestimmt sein müssen oder nicht.

Anstatt sie ohne Zweckbindung in die Bundeskasse fliessen zu lassen, schlagen wir vor, diese Mittel für die grundlegenden Aufgaben der Zukunft einzusetzen, wie die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels, die öffentliche Infrastruktur, die Energiewende oder auch Bildung und Forschung. Eine stärkere Ausschöpfung des budgetären Spielraums würde die wirtschaftlichen und sozialen Ergebnisse verbessern. Wenn die öffentlichen Investitionen angekurbelt werden, kann dies dazu beitragen, die langfristigen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und der Alterung der Bevölkerung zu bewältigen. Eine Ausweitung des Angebots an erschwinglichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten könnte das langfristige Wachstum stärken, indem sie Frauen, die dies wünschen, dabei hilft, ihren Beschäftigungsgrad zu erhöhen. Dies kann zudem die Produktivität steigern, indem die geschlechtsspezifischen Unterschiede verringert und das Humankapital verbessert werden.