



Die Schweizer Schuldenbremse und der Schweizer Weg für die Investitionsprogramm-Finanzierung

schleyconsult.
Dr. Frank Schley

Agenda

1. Die Schweizer Schuldenbremse
 - Funktionsweise, Wirkung, Herausforderungen
2. Fondslösungen zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur
 - Bahninfrastrukturfonds (BIF)
 - Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF)
3. Finanzpolitische Würdigung des «Schweizer Wegs»

beruflicher Hintergrund

seit 2023: Schley Consult GmbH

- Management- und Strategieberatung, externe Projektleitung

2011-2022: Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

Sektionsleiter in der Abteilung «Ausgabenpolitik» der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV):

- Prüfung/Bereinigung der Budgeteingaben, finanzpolitische Beurteilung alle Regierungsvorlagen des UVEK
- Wahrnehmung der Eignerinteressen des Bundes gegenüber den Unternehmen Swisscom, Post, SBB und skyguide
 - Formulierung und Controlling der strategischen Ziele des Bundesrats
 - Teilnahme an Top-Level Gesprächen zwischen Departementsleitungen UVEK/ EFD und den Unternehmen
 - Mitarbeit an Auslagerungs-/Privatisierungsprojekten (Schweizerische Post AG, PostFinance AG, SBB Cargo AG)
 - Analyse von Unternehmensstrategien und M&A-Projekten von SBB, Post, Swisscom und Skyguide

2000-2010: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter/Projektleiter in der Abteilung «Finanzierung» im Bundesamt für Verkehr (BAV):

- Aufbau und Controlling der Leistungsvereinbarungen Bund-SBB
- Ausgliederung der Eisenbahninfrastruktur der BLS und Gründung der BLS Netz AG
- Fusion der BLS Lötschbergbahn AG und der Regionalverkehr Mittelland AG zur BLS AG
- Leiter der Arbeitsgruppe "Finanzierung Bahninfrastruktur" (Grundlagenbericht den Bahninfrastrukturfonds)

Rechtsgrundlagen der Schuldenbremse

3. Kapitel: Finanzordnung

Art. 126⁷⁷ Haushaltführung

¹ Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.

² Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.

³ Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.

⁴ Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

⁵ Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Grundsatz ➔

Ausgabenregel ➔

Ausnahme ➔

Sanktionsmechanismus ➔

Finanzhaushaltsgesetz (FHG) ➔

Die Verfassungsänderung zur Einführung der Schuldenbremse wurde in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 mit einem Ja-Anteil von 84,7% der Stimmbevölkerung und deutlichen Mehrheiten in allen 26 Kantonen angenommen.

2. Abschnitt: Schuldenbremse

Art. 13 Höchstbetrag der Gesamtausgaben

¹ Der Höchstbetrag für die im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung entspricht dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und dem Konjunkturfaktor.

² Bei der Ermittlung der geschätzten Einnahmen werden ausserordentliche Einnahmen nicht berücksichtigt. Als solche gelten insbesondere ausserordentliche Investitionseinnahmen sowie ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen.

³ Der Konjunkturfaktor entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandprodukt im Voranschlagsjahr.

Art. 14 Berücksichtigung des Höchstbetrags

Bundesrat und Bundesversammlung berücksichtigen den Höchstbetrag bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

Art. 15 Erhöhung des Höchstbetrags

¹ Die Bundesversammlung kann bei der Verabschiedung des Voranschlags oder seiner Nachträge den Höchstbetrag nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung erhöhen im Falle von:

- aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen;
- Anpassungen am Rechnungsmodell;
- verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen.

² Eine Erhöhung ist jedoch nur möglich, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent des Höchstbetrags erreicht.

Art. 16 Ausgleichskonto

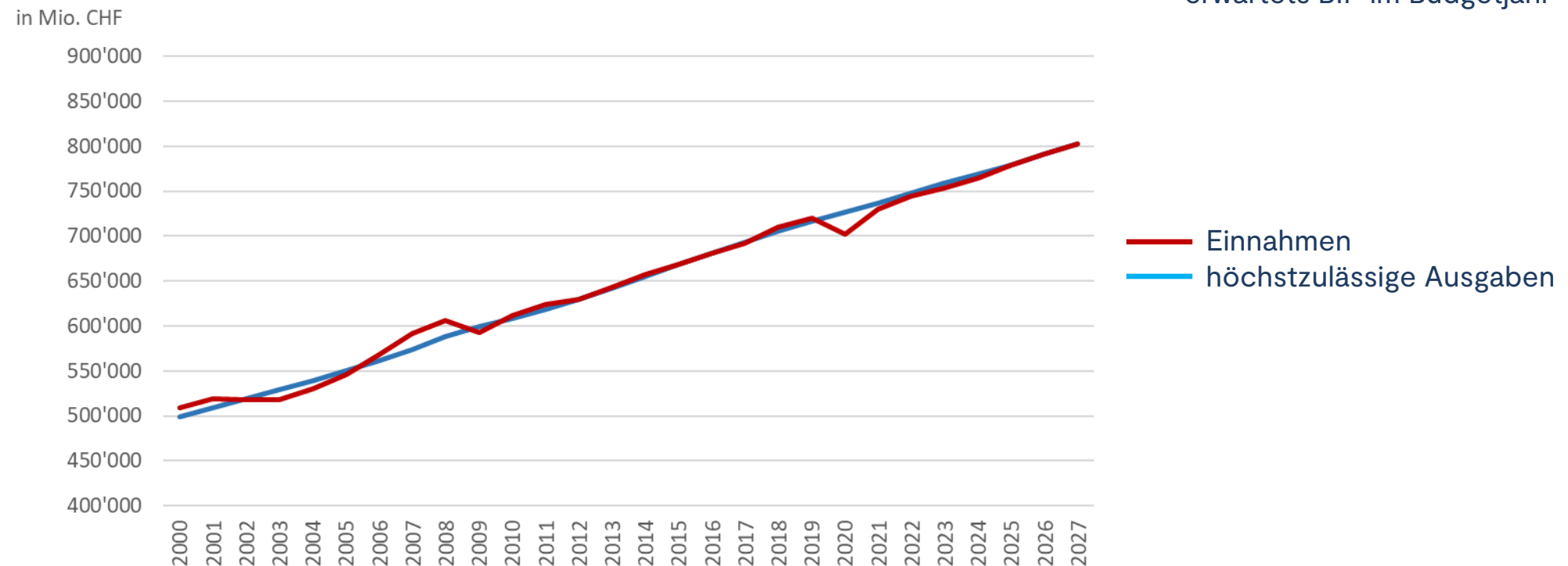
¹ Nach Genehmigung der Staatsrechnung wird der Höchstbetrag für die Gesamtausgaben des Vorjahres aufgrund der tatsächlich erzielten ordentlichen Einnahmen berichtigt.²²

² Sind die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben höher oder tiefer als der berichtigte Höchstbetrag, so wird die Abweichung einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet oder gutgeschrieben.

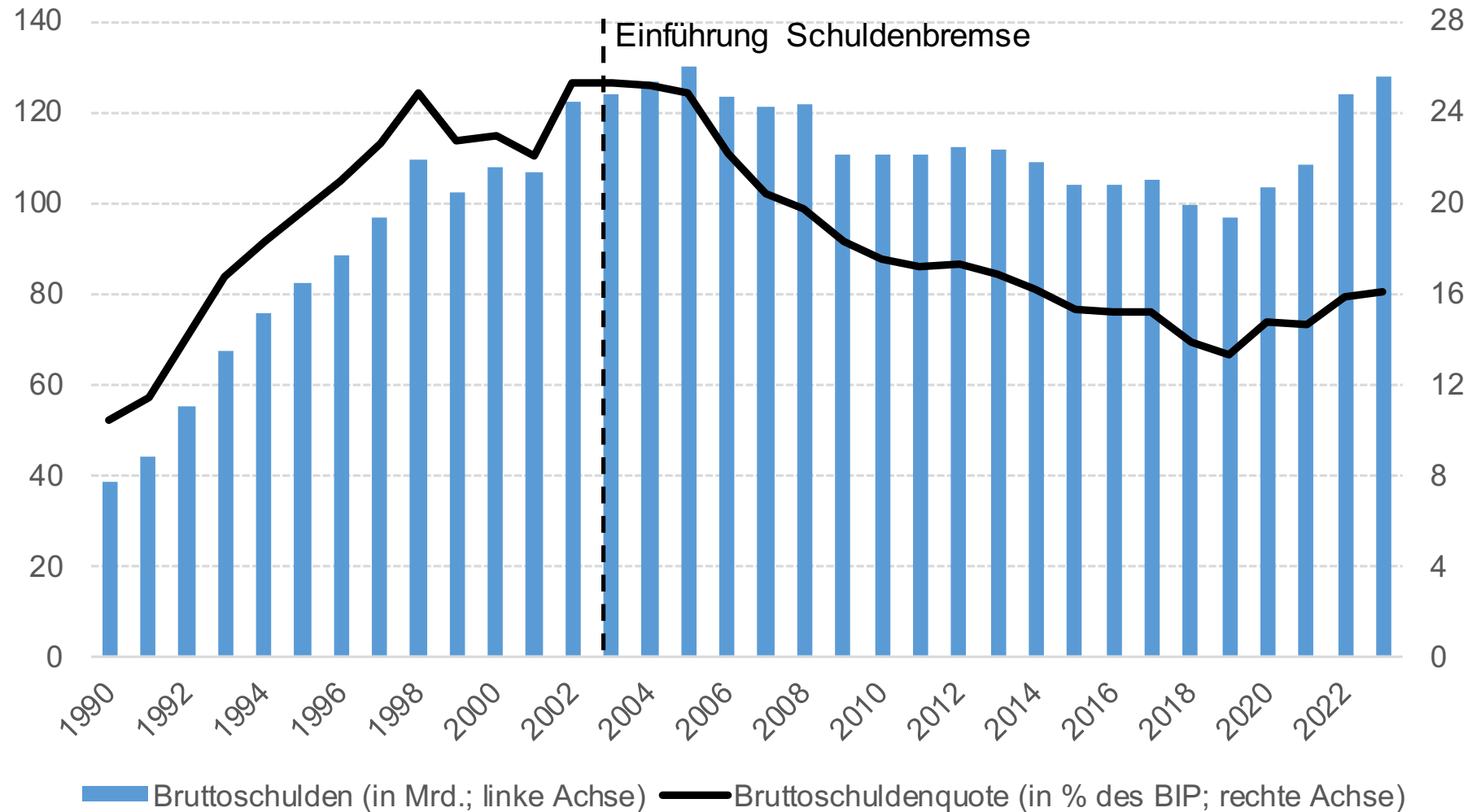
Umsetzung der Schuldenbremse

Die Formel für die höchstzulässigen Ausgaben (Art. 13 Abs. 1 FHG):
Ausgabenplafond = Einnahmen x Konjunkturfaktor

$$\text{K-Faktor} = \frac{\text{langfristiger BIP-Trend}}{\text{erwartets BIP im Budgetjahr}}$$

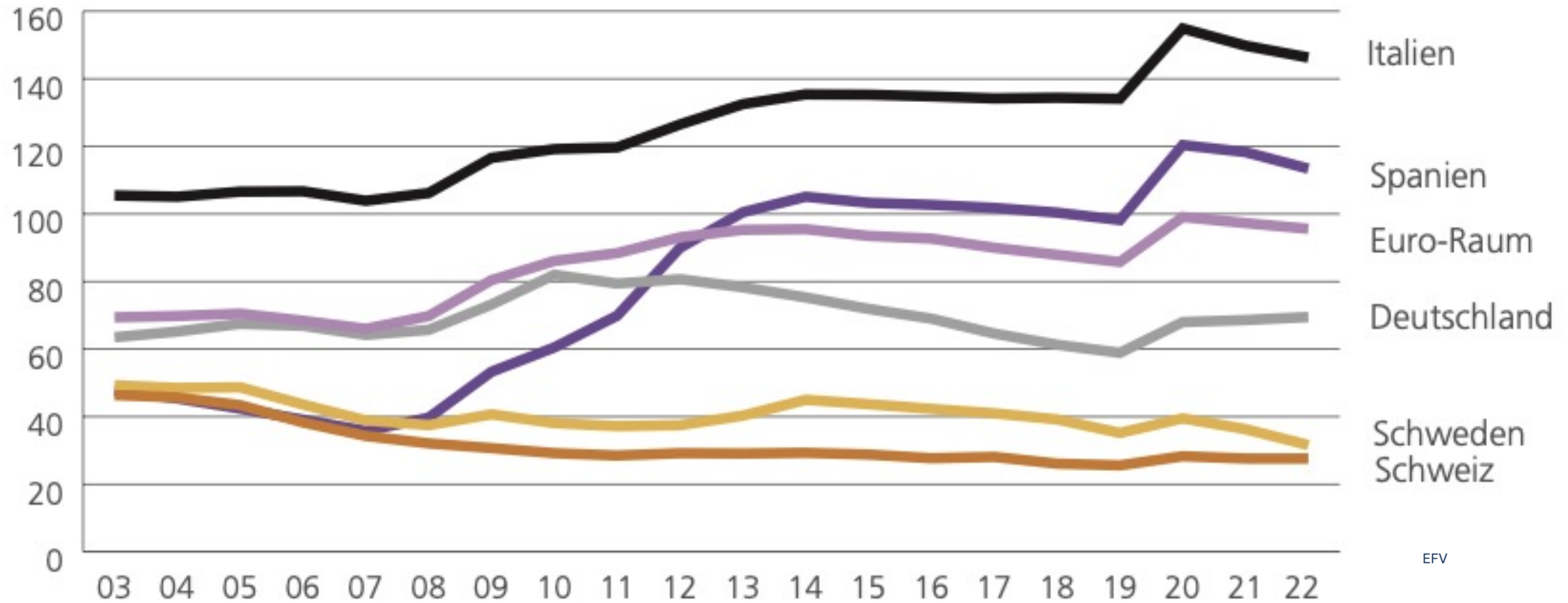


Schuldenentwicklung



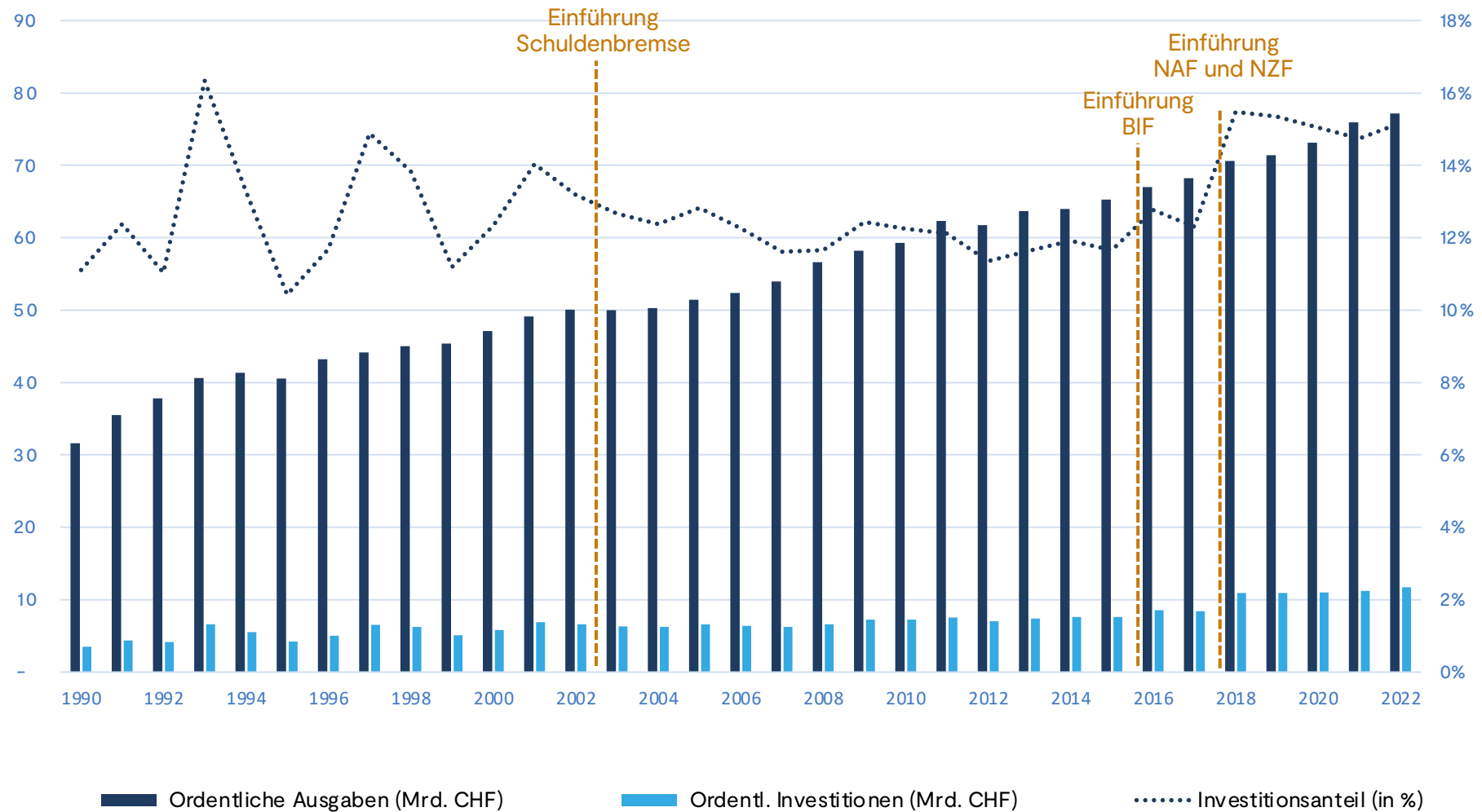
Entwicklung der Schuldenquoten

in % des BIP



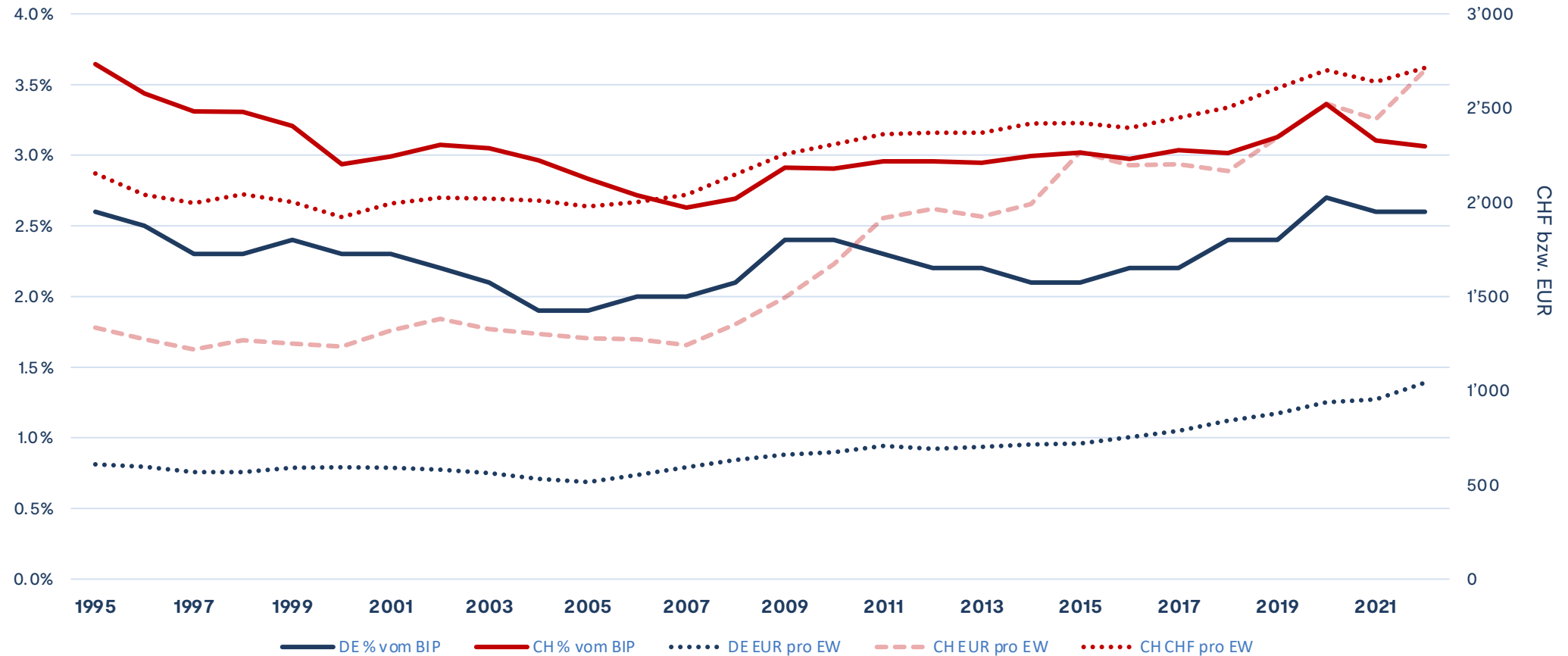
EFV

Wirkung auf Investitionstätigkeit des Bundes (1) schleyconsult.



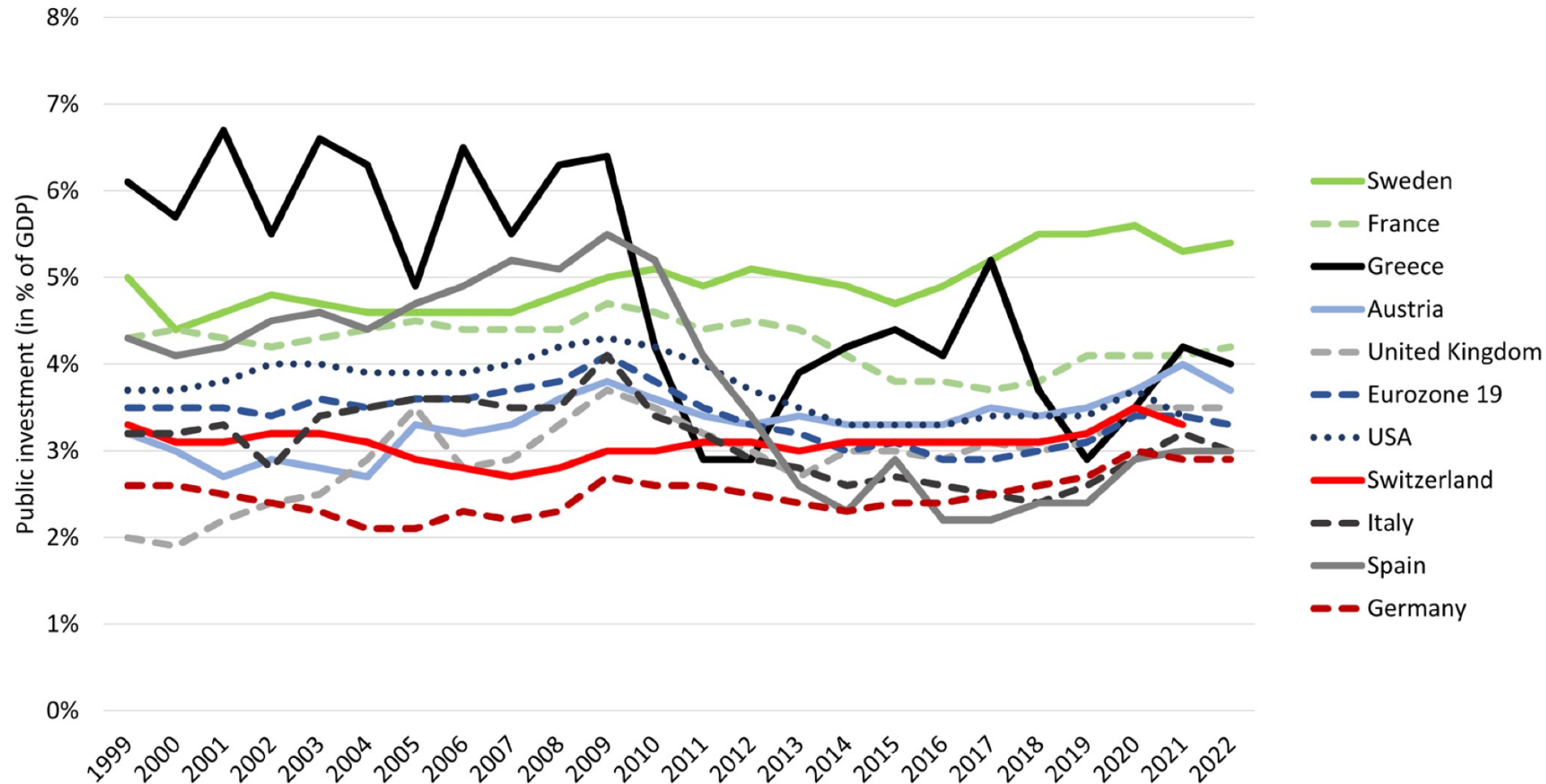
Wirkung auf Investitionstätigkeit (2)

Anteil der Bruttoanlageinvestitionen des staatlichen Sektors am BIP und pro Einwohner in DE und CH

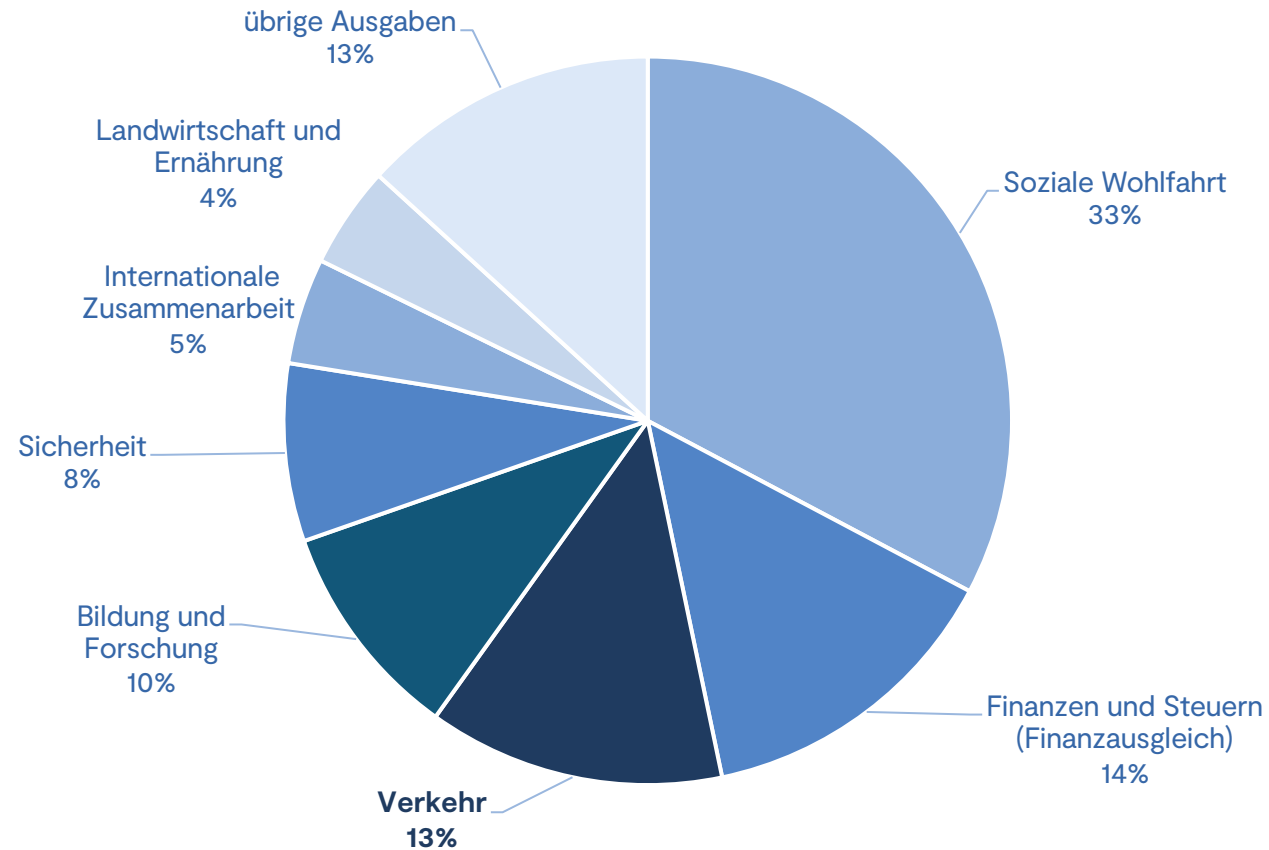


Wirkung auf Investitionstätigkeit (3)

Anteil der Bruttoanlageinvestitionen des staatlichen Sektors am BIP in ausgewählten OECD-Staaten



Bundesausgaben nach Aufgabengebieten 2022



Total: CHF 81 Mrd.

Staatsrechnung 2022

Fondslösungen für Bahn und Strasse

Bahninfrastrukturfonds (BIF)

Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF)

- Alimentierung über zeitlich unbefristete Zweckbindungen von Einnahmeanteilen in der Bundesverfassung, keine (Neu)Verschuldung
- Volksabstimmungen mit je 62% Zustimmung -> hohe Legitimation
- hohe Finanzierungssicherheit, geringe finanzpolitische Flexibilität
- rechtlich unselbständige Fonds, Teil der Staatsrechnung
- harmonisierte Vorgaben zur Rechnungslegung in Bundesgesetzen
- Zusammenlegung der Finanzierung von Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau in jeweils ein Gefäss
- Parlament beschliesst jährlich über die Fondsentnahmen
- Bundesrat (Exekutive) beschliesst jährlich die Finanzpläne der Fonds, Parlament nimmt Kenntnis

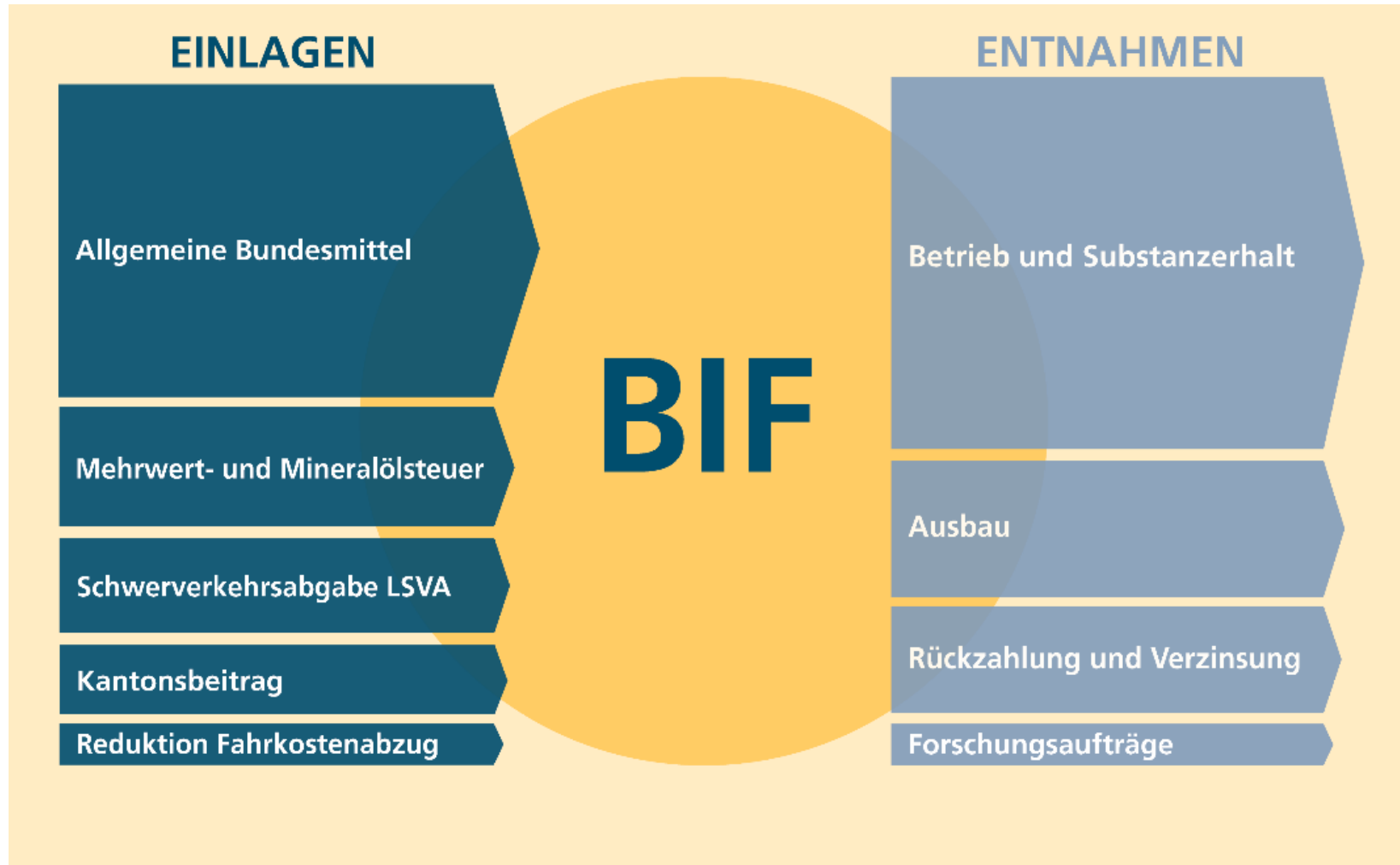
Exkurs 1: Finanzierung Bahninfrastruktur

- Vollkostendeckung (inkl. Abschreibungen) unrealistisch → Grenzkostenbasis
- Wechselwirkung zwischen Trassenpreishöhe und Subventionsbedarf
- Bundesamt für Verkehr legt Trassenpreise für gesamtes Schienennetz weitgehend fest (Basis sind sog. „Normgrenzkosten“)
- Staat begleicht den Infrastrukturbetreibern die geplanten ungedeckten Kosten aus dem Betrieb und Unterhalt und finanziert Investitionen aus BIF
- Steuerung Betrieb/Substanzerhalt über 4-jährige Leistungsvereinbarungen (Bestellung)
- Ausbauplanung als politischer Prozess (alle 4-8 Jahre Parlamentsbeschluss)

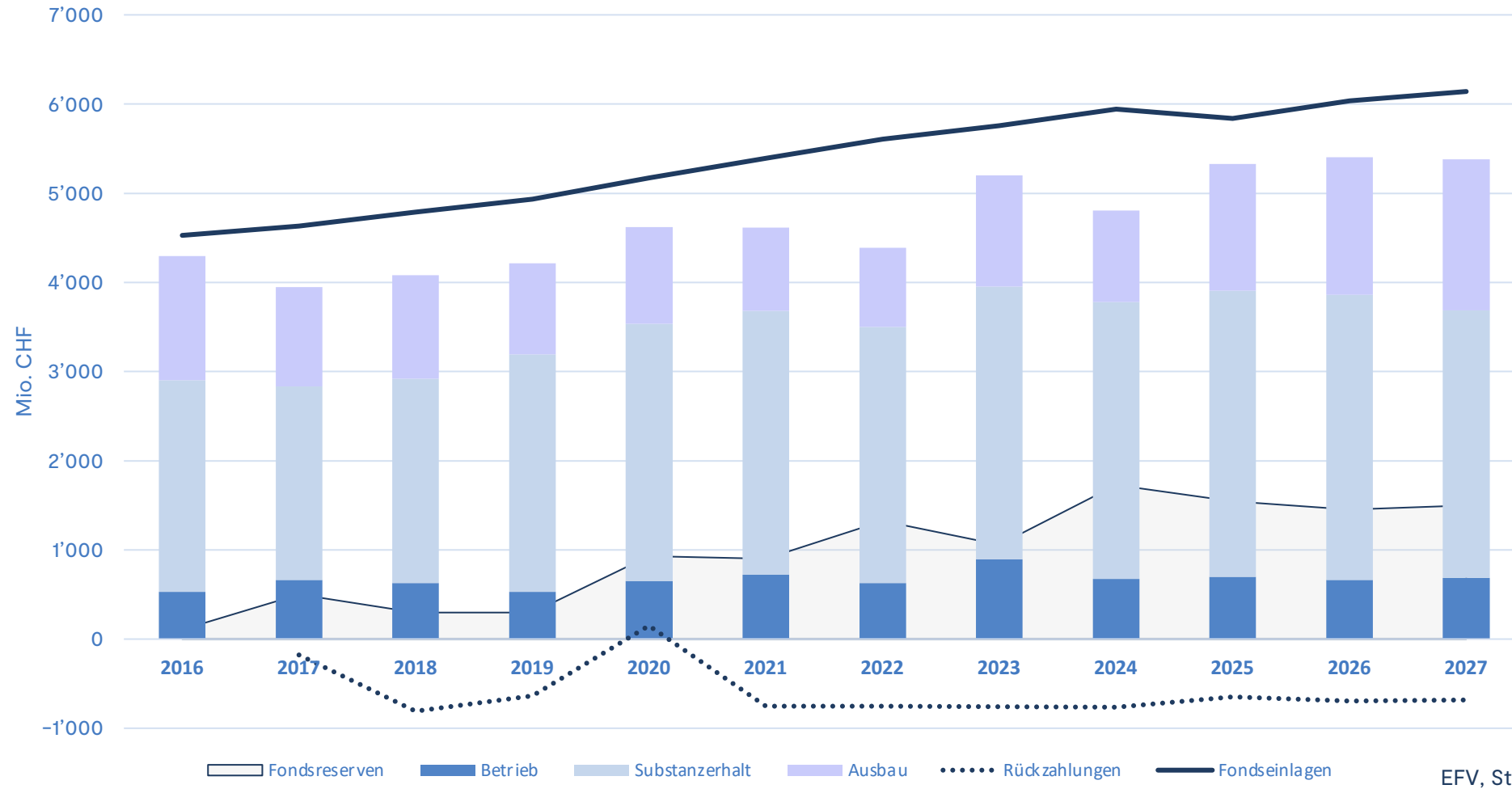
Warum ein Schienenfonds?

- hohe Planungssicherheit für Ausbau – Finanzierungsprobleme beim Substanzerhalt
-> steigende Folgekosten aus Erweiterungsinvestitionen waren (u.a. wegen der Schuldenbremse) für den Bundeshaushalt kaum mehr verkraftbar
- Befristung des Fonds zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte «FinöV-Fonds» (NEAT, BAHN 2000, Lärmsanierung, HGV-Anschluss)
- unklare Abgrenzungskriterien und unterschiedliche Kostenbeteiligung der Kantone zwischen historisch gewachsenen Finanzierungsgefässen
- Volksinitiative («Für den öffentlichen Verkehr») forderte Umverteilung von zweckgebundenen Mitteln, von der Strasse auf die Schiene
 - Gegenvorschlag des Bundesrats: Bahninfrastrukturfonds (BIF), seit 2016
 - zusätzliche Zweckbindungen zulasten des Bundeshaushalts
 - grundsätzliche Neuordnung der Bahninfrastrukturplanung und -finanzierung
- Alternative mit zwei Finanzierungsgefässen (Fonds beschränkt auf Ausbauinvestitionen, Betrieb/Substanzerhalt via Bundeshaushalt) wurde verworfen

Bahninfrastrukturfonds (BIF)



Einlagen und Entnahmen aus dem BIF



EFV, Stand August 2023

Theorie und Praxis beim BIF

Erwartungen

- Planungssicherheit für den weiteren Ausbau und auskömmliche Finanzierung von Betrieb und Substanzerhalt
- gesicherte Verzinsung und Rückzahlung der Bevorschussung aus dem FinöV-Fonds
- Erhalt einer gewissen Haushaltsflexibilität
- Mittelkonkurrenz zwischen Ausbau und steigendem Aufwand für Substanzerhalt bremst «Wunschkonzert» und begünstigt effiziente Mittelverwendung
- unbefristeter Fonds ermöglicht regelmässige Abstimmung von Angebotsplanung und Finanzierungsbeschlüssen (kleinere Pakete)
- Detaillierte Ermittlung und prominenter Ausweis der Folgekosten des Ausbaus

Erfahrungen

- ✓ Finanzierung langfristig sichergestellt (Anzahl Baustellen und Planungsressourcen als limitierende Faktoren)
- ✓ gesetzliche Verankerung (Hälfte der LSVA- und MwSt-Mittel müssen dafür verwendet werden)
- ✓ «höchstens» 2/3 der LSVA müssen in BIF
- ✗ Dank üppiger Dotation keine Knappheit, Mittelkonkurrenz spielt nicht, zunehmend regionalpolitische Prioritätensetzung
- ✗ Ausbausritt (AS) 2025: Bundesrat beantragt 3,5, Parlament beschliesst 6,4 Mrd.; AS 2030/35 Bundesrat Varianten über 7 und 12 Mrd.; Parlament beschliesst 13 Mrd.
- ✗ Folgekosten werden zwar ausgewiesen, in politischen Diskussionen aber nicht relevant

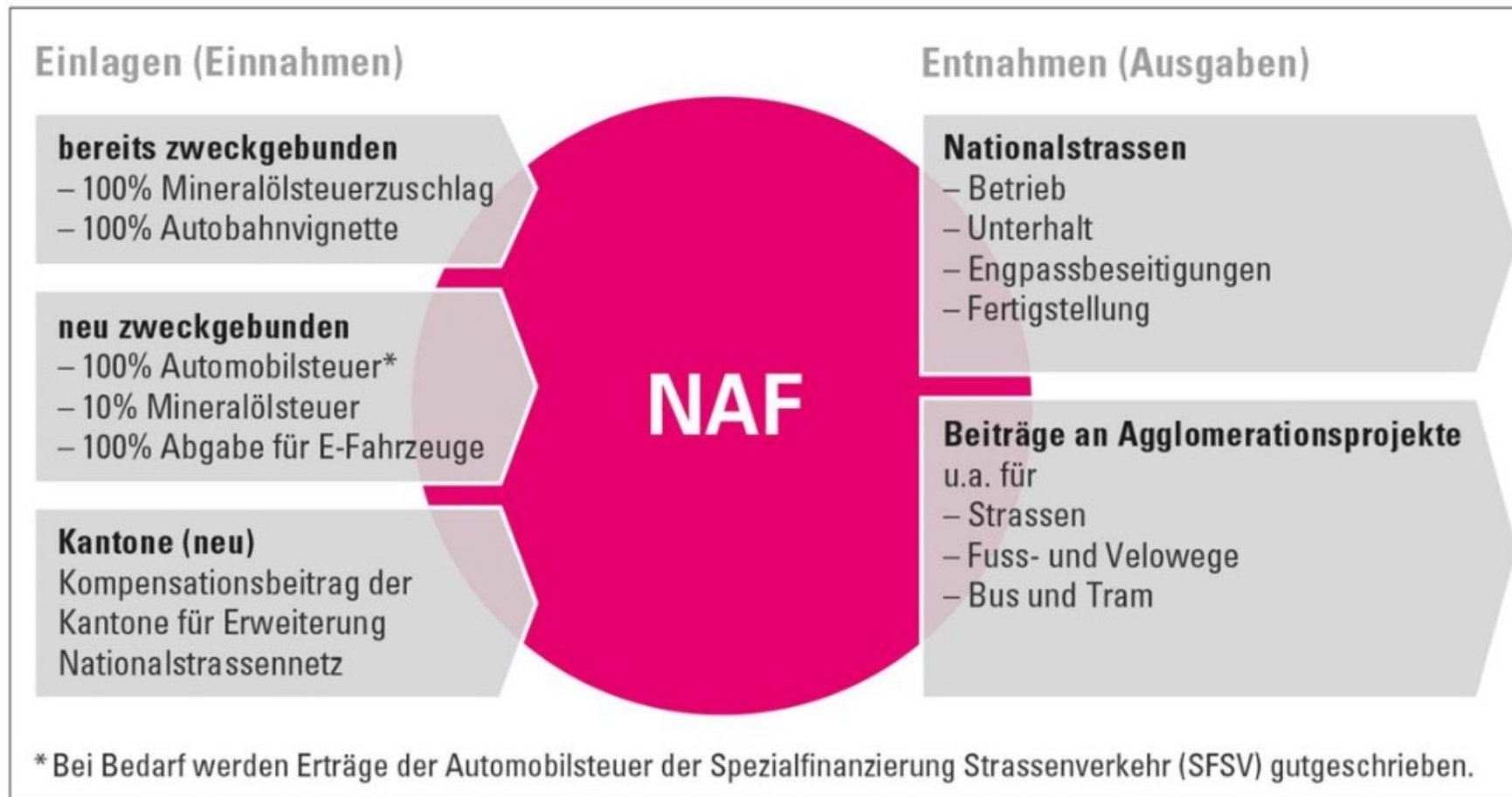
Exkurs 2 : Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds)

- Volksabstimmung 1998, befristeter Fonds zur Finanzierung vorab definierter Investitionen (NEAT, BAHN 2000, HGV-Anschluss, Lärmsanierung)
- Mittelherkunft: Zweckbindung von Einnahmeanteilen (LSVA, MwSt, MinölSt) in der Bundesverfassung
- zum Ausgleich des höheren Mittelbedarf durfte sich der Fonds bis zu einem gesetzlich fixierten (indexierten) Betrag von 25% der geschätzten Endkosten gegenüber dem Bund verschulden (Bevorschussung)
- Bevorschussung erfolgte über die Bilanz des Bundes (ausserhalb der Schuldenbremse) als verzinsliches Darlehen mit gesetzlich abgesicherter Rückzahlungsverpflichtung aus den zweckgebundenen Einnahmen (wurde 2016 auf den BIF übertragen)

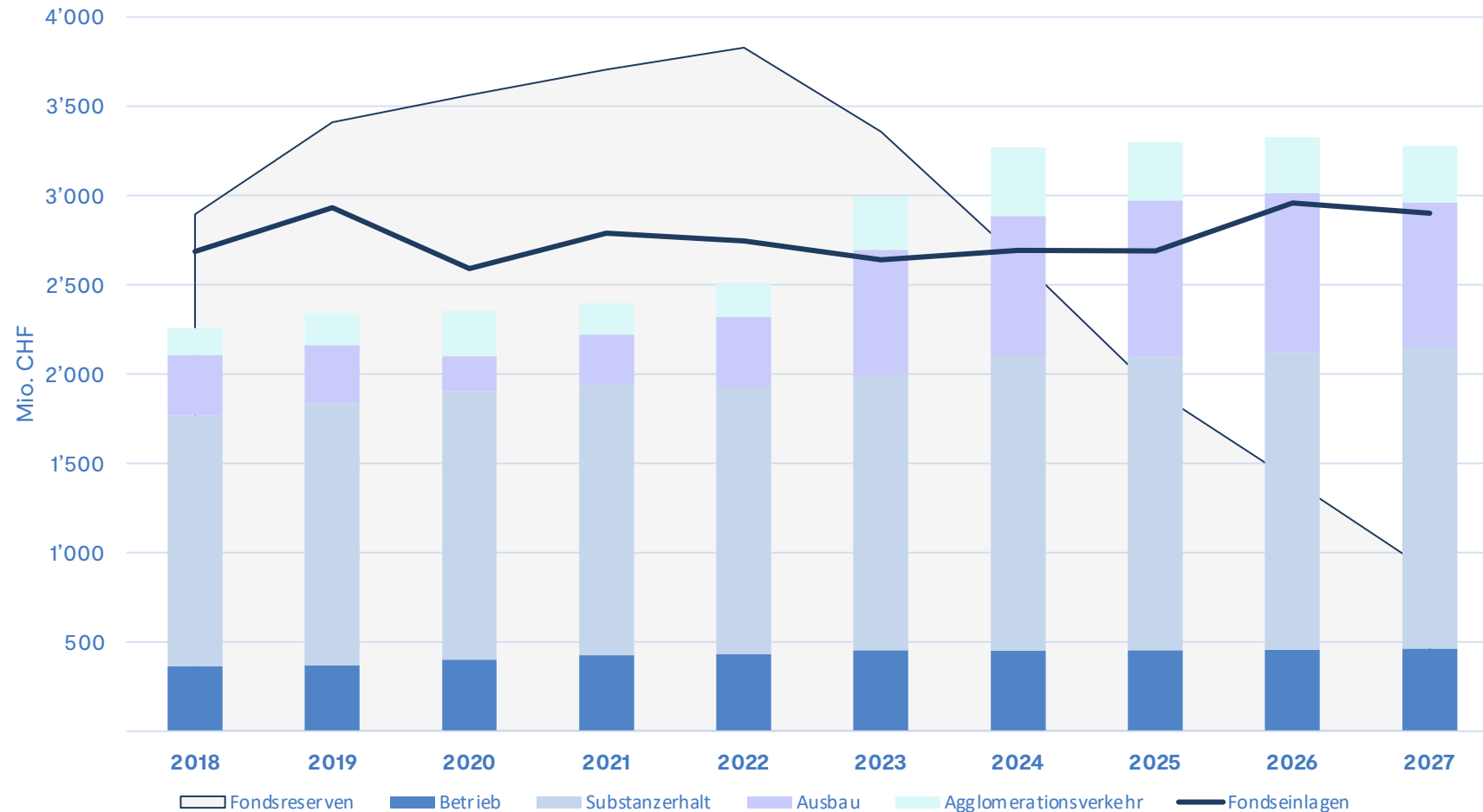
Warum ein Strassenfonds?

- «Gleichbehandlung» mit der Schiene
- drohende Erhöhung der Mineralölsteuer wegen absehbarer Mittelknappheit in «Spezialfinanzierung Strassenverkehr»
- Volksinitiative zur vollständigen Zweckbindung der Mineralölsteuereinnahmen («Milchkuhinitiative»)
- Gegenvorschlag des Bundesrats: Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF), seit 2018
 - zusätzliche Zweckbindungen zulasten des Bundeshaushalts
 - Beiträge an Massnahmen im Agglomerationsverkehr (analog GVFG)

Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds (NAF)



Einlagen und Entnahmen aus dem NAF



EFV, Stand August 2023

finanzpolitische Herausforderungen (1)

<i>in Mrd. CHF</i>	R 2023	S 2024	VA 2025	FP 2026	FP 2027
1 Ordentliche Einnahmen	79.3	81.6	84.3	88.5	90.0
2 Konjunkturfaktor	1.004	1.008	1.006	1.002	1.001
3 Ausgabenplafond [1*2]	79.6	82.3	84.8	88.7	90.1
4 Ordentliche Ausgaben	80.0	82.3	84.7	90.1	93.2
5 Ordentlicher Finanzierungssaldo [1-4]	-0.7	-0.7	-0.5	-1.6	-3.1
Konjunkturell geforderter Überschuss/zulässiges Defizit [1-3]	-0.3	-0.7	-0.5	-0.2	-0.1
6 Struktureller Saldo [3-4]	-0.4	0.0	0.1	-1.5	-3.0
Ausserordentliche Einnahmen	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1
Ausserordentliche Ausgaben	1.1	2.4	1.0	0.0	0.0
Finanzierungssaldo	-1.4	-2.8	-1.3	-1.5	-3.1

Stand: Finanzpolitische Standortbestimmung vom 14. Februar 2024

Knappe Schweizer Finanzen: Das grosse Sparen hat erst begonnen

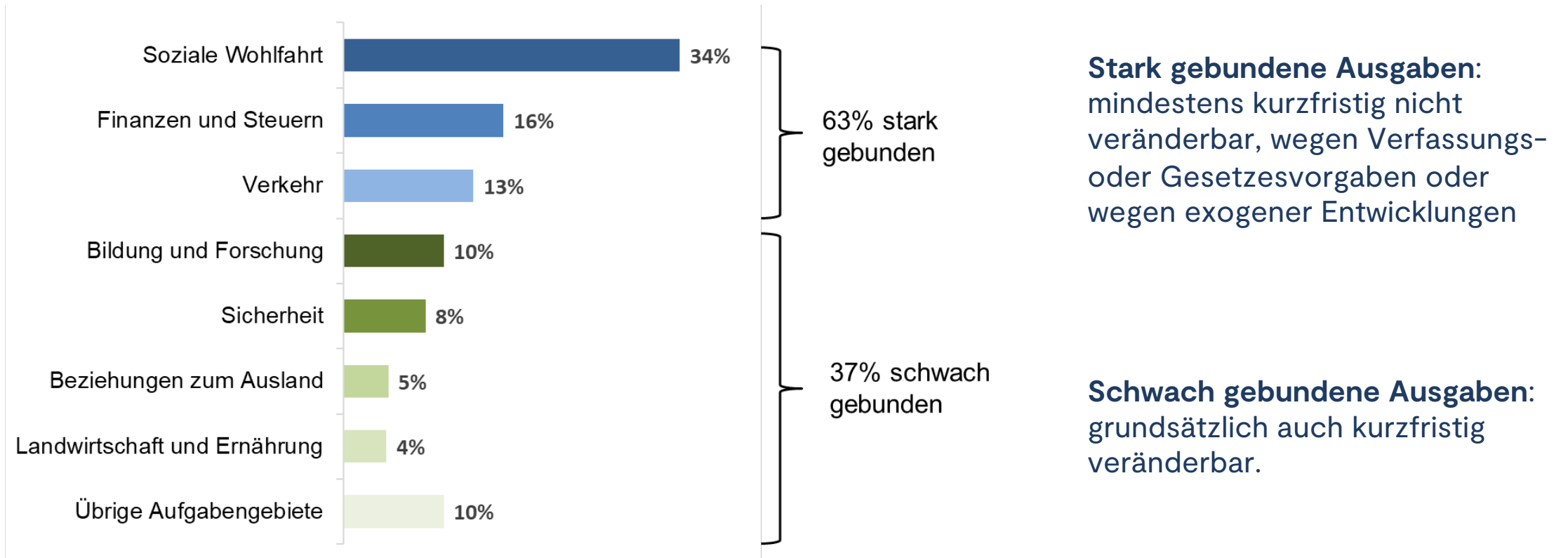
Der Schweiz fehlen mehrere Milliarden Franken. Jetzt will Finanzministerin Karin Keller-Sutter alle Ausgaben hinterfragen. Wer muss sparen? Und wer nicht?

Schweizer Bundeskasse im Stress: Wenn wir nicht sparen wollen, führt kein Weg an einer Steuererhöhung vorbei

Auf den Bund kommen massive Mehrausgaben zu. Grosse Sparprogramme dürften kaum mehrheitsfähig sein. Und jetzt?

- Die aktuelle Haushaltslage der Eidgenossenschaft zeigt nach dem Budgetjahr 2025 steigende strukturelle Finanzierungsdefizite. Die Vorgaben der Schuldenbremse sind in diesen Jahren noch nicht eingehalten
- Grund: stark steigende Ausgaben (Armee, Migration, Soziale Wohlfahrt)

finanzpolitische Herausforderungen (2)



Würdigung des «Schweizer Wegs» (1)

- Schuldenbremse zwingt Politik Ausgaben stärker zu priorisieren und unterstützt damit eine effizientere Mittelverwendung
- Schuldenbremse muss sich nicht negativ auf Investitionen auswirken
- Fondslösungen erhöhen Planungssicherheit für Infrastrukturfinanzierung
- Bevorschussungen ausserhalb der Bundesrechnung (z.B. FinöV-Fonds) sind nur bei gesetzlich fixierter Rückzahlung mit der Schuldenbremse vereinbar
- grosszügige Dotation der beiden Verkehrsfonds erschwert effiziente Mittelverwendung und kohärente Verkehrspolitik (Nettonull im Verkehr?)
- Zweckbindung von Einnahmen in der Verfassung privilegiert bestimmte Staatsaufgaben zulasten aller anderen und erschwert Haushaltsteuerung
- aktuelle finanzpolitische Lage erhöht Spardruck auf ungebundene Ausgaben
- Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur werden dennoch weiter wachsen

Würdigung des «Schweizer Wegs» (2)

- «Zeitenwende» stellt strenge Ausgestaltung der Schweizer Schuldenbremse auf den Prüfstand
- hohe Einsparungen im Haushalt kaum mehr umsetzbar
- mehr Ausserordentlichkeit ist kein Ausweg
- politische und ökonomische Diskussion über Steuererhöhungen und mögliche Anpassungen der Schuldenbremse hat Fahrt aufgenommen
 - Ausrichtung an Erfolgsrechnung (Abschreibungen statt Investitionsauszahlungen)?
 - Symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos (nominale Schuldenstabilisierung)?
 - Corona-Schulden teilweise «stehen lassen» anstatt bis 2035 abzubauen?
 - Ausrichtung an Schuldenquote (erfordert Verfassungsänderung)?



Hat die Schuldenbremse noch eine Zukunft?

Einst ein Exportschlager der Schweizer Politik, gerät die Schuldenbremse immer wie mehr unter Beschuss. Das «Politbüro» ordnet ein und gibt Antworten.

Ist die Schweizer Schuldenpolitik zu streng?

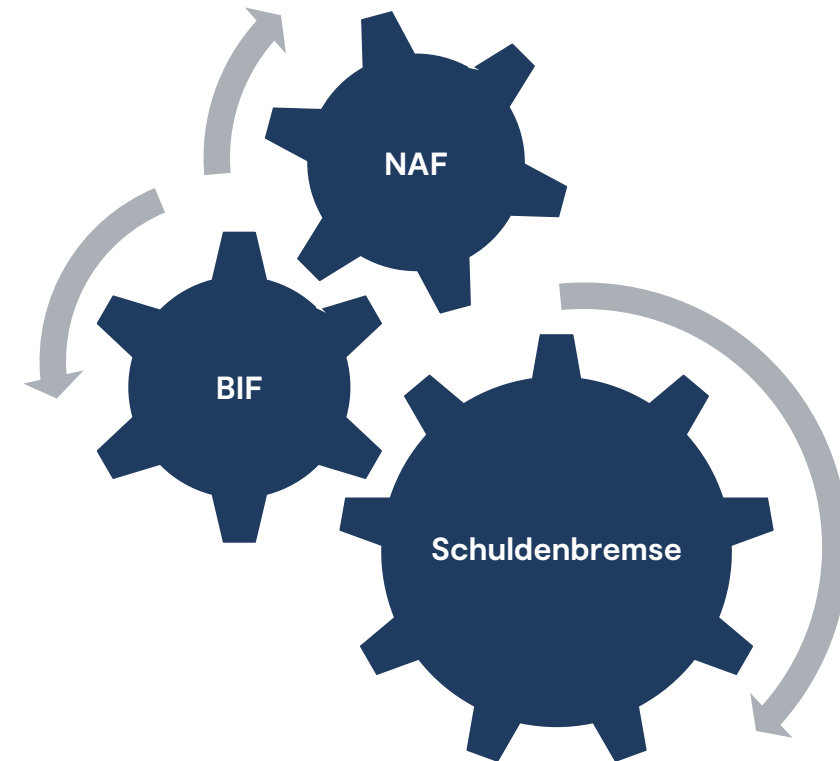
STAATSFINANZEN GELD STEUERN WIE DIE SCHWEIZ DIE FINANZEN IM LOT HÄLT SCHWERPUNKTE

Die 2003 eingeführte Schuldenbremse hat wesentlich dazu beigetragen, die Bundesfinanzen ins Lot zu bringen. Doch der Schuldenabbau hat auch Kosten. Verschiedene Anpassungsvorschläge stehen zur Diskussion.

Marius Brühlhart

Würdigung des «Schweizer Wegs» (3)

- Schweizer Schuldenbremse entspricht den Anforderungen einer «guten» Fiskalregel (hohe Legitimation, Einfachheit, Flexibilität)
- Fondslösungen sind aus finanzpolitischer Sicht grundsätzlich zu vermeiden, können aber in bestimmten Konstellationen eine sinnvolle Lösung sein
- strenge Schweizer Schuldenbremse evozierte Fondslösungen für die Investitionsfinanzierung bei Schiene und Strasse
- BIF und NAF schaffen die notwendige Planungssicherheit für die langfristigen Planungs- und Realisierungshorizonte bei der Infrastruktur



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Schley Consult GmbH
Trachselweg 9
CH-3008 Bern

T +41 79 673 94 31
frank@schleyconsult.ch
schleyconsult.ch



schleyconsult.ch



LinkedIn-Profil

Weiterführende Informationen/Literaturverzeichnis:

- [Bundesamt für Verkehr](#)
- [Eidgenössische Finanzverwaltung](#)
- [Bundesamt für Strassen](#)
- [Bundesgesetz über Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt Finanzhaushalt](#)
- [Bundesgesetz über den Fonds zur Finanzierung der Bahninfrastruktur](#)
- 20 Jahre Schuldenbremse – Wie die Schweiz die Finanzen im Lot hält, [Die Volkswirtschaft](#), November, Bern
- Brühlhart M. (2023). Ist die Schweizer Schuldenpolitik zu streng. [Die Volkswirtschaft](#), November, Bern
- Brändle, T. und Elsener, M. (2023). [Do Fiscal Rules Matter? A Survey on Recent Evidence](#), Working Paper No. 26, Eidgenössische Finanzverwaltung. Bern.