

**Eidg. Finanzdepartement EFD**

Per Mail an:

sandra.balmer@efv.admin.ch

aurelia.buchs@efv.admin.ch

Bern, 28. September 2023

## **Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushaltes ab 2025**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushaltes ab 2025 wahr.

Als anerkannter Sozialpartner der Bundesverwaltung und des öffentlichen Verkehrs betrachtet transfair, wie sein Dachverband Travail.Suisse, die vorgeschlagenen Massnahmen zur Entlastung des Haushaltes ab 2025 grundsätzlich kritisch.

### **Grundsätzliche Bemerkungen**

Der Bund hat für die kommenden Jahre finanzielle Defizite angekündigt. Zumindest für das laufende Jahr sollten diese aber gemäss der jüngsten Hochrechnung vom 16. August 2023 weniger hoch als erwartet ausfallen. Während sich die Prognose für das Finanzierungsdefizit 2023 zu Jahresbeginn noch auf 4,8 Milliarden Franken belief, sind es nun noch 1,5 Milliarden Franken. Trotz bleibendem Defizit ist die Verschuldungsquote des Bundes nach wie vor sehr tief und die Schweiz steht, wenn sie ihren Wohlstand langfristig erhalten will, vor hohen Ausgaben und Investitionen für Kernaufgaben der öffentlichen Hand. Darunter fallen beispielsweise die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, Bildung und Forschung, die Erhaltung und Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur sowie die Klima- und Energiepolitik. Anstatt die Schuldenbremse strikt anzuwenden, sollte diese gelockert und die Ausgabenobergrenze erhöht werden. Falls dies für die Erzielung eines finanziellen Gleichgewichts nicht reichen sollte, müssen die strukturellen Defizite nicht nur durch Entlastungsmassnahmen, sondern neue Einnahmen, wie eine Finanztransaktionssteuer oder eine eidgenössische Erbschaftssteuer, reduziert werden.

Was die Einnahmen im Allgemeinen betrifft, so sind die Prognosen natürlich mit Unsicherheiten behaftet. Es ist jedoch festzustellen, dass die Einnahmen in den letzten zwei Jahrzehnten systematisch unterschätzt wurden (um 0,4% seit 2003 gemäss dem erläuternden Bericht, ohne Berücksichtigung der Verrechnungssteuer, die den grössten Schätzfehler aufweist). Dies führte dazu, dass deutlich mehr ausgegeben hätte

werden können, um den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft besser gerecht zu werden. 2012 wurde zwar eine neue Schätzmethode für die Verrechnungssteuer eingeführt, die die Schätzfehler reduzieren sollte. Die Tendenz, die Einnahmen zu unterschätzen, ist jedoch nach wie vor vorhanden. Die Ausgaben hingegen sind durchweg niedriger als die im Haushalt veranschlagten Beträge, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die Haushaltsmittel nicht ausgeschöpft werden. So betrug von 2003 bis 2016 die Differenz zwischen den budgetierten und den tatsächlichen Ausgaben durchschnittlich 1,2 Milliarden Franken pro Jahr. Für 2017 und 2018 betrug die Differenz immer noch fast eine halbe Milliarde und für 2019 900 Millionen Franken. Die Folgejahre sind aufgrund der Coronavirus-Pandemie wenig aussagekräftig. Für 2023 wird gemäss Hochrechnung vom August 2023 ein Rückgang um insgesamt 0,4 Milliarden Franken erwartet, da die Entlastungen durch nicht vollständig ausgeschöpfte Haushaltsmittel die im Laufe des Jahres erforderlichen Krediterhöhungen voraussichtlich übersteigen werden.

Anstatt stärker in zentrale Kernaufgaben zu investieren, werden die Schulden noch weiter abgebaut. Dies lässt vermuten, dass die tatsächliche Situation der Bundesfinanzen zu pessimistisch dargestellt wird. Deshalb lehnen transfair und Travail.Suisse die meisten der vorgeschlagenen Massnahmen ab.

### Spezifische Bemerkungen

#### **1.2.2 Gezielte Massnahmen ohne Gesetzgebungsbedarf**

transfair bedauert den Verzicht auf die Budgetierung des Pflichtbeitrags für die Assoziierung an das europäische Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe ab 2024. Der ETH-Bereich beklagt sich seit Langem, dass die Nachteile eines Ausschlusses aus Horizon Europe nicht durch die vorgesehenen nationalen Übergangsmassnahmen kompensiert werden können. Der Forschungs- und Wirtschaftsstandort Schweiz verliert weiter an Attraktivität und Innovation und es resultieren finanzielle Einbussen, was sich negativ auf die Arbeitsbedingungen und Arbeitsplätze an den technischen Hochschulen und Forschungsinstitutionen auswirkt. Auch wenn erwähnt wird, dass der Forschung kein Geld entzogen werden soll, sind die nachhaltigen Auswirkungen der Massnahme gefährlich: Bei Abzeichnung einer Assoziierung, soll der Pflichtbeitrag im entsprechenden Jahr mit einem Nachtragskredit beantragt werden. Erst kürzlich zeigte der Parlamentsentscheid zum Nachtragskredit für die Lohnmassnahmen 2023, dass auf Nachtragskredite kein Verlass ist. transfair spricht sich deshalb gegen die Massnahme aus.

Die Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) (Teil LSVA) soll befristet auf drei Jahre um mindestens 150 Millionen pro Jahr gekürzt werden. transfair lehnt diesen Verzicht auf die Einlage in den BIF ab.

Auch wenn - gemäss Angaben des erläuternden Berichts - der Ausbau der Infrastruktur damit nicht in Frage gestellt werden soll, resultiert aus der Massnahme ein beträchtliches Risiko einer künftigen Erschwerung oder gar Verunmöglichung von Aus- und Umbauten der Bahninfrastruktur. transfair spricht sich deshalb klar gegen ein Experimentieren mit den Fondsreserven des BIF aus. Des Weiteren widerspricht die Reduzierung der Einlagen der kürzlich erst vernehmlasssten Vorlage zur nachhaltigen Finanzierung der SBB, bei welcher der Bund mehr LSVA-Mittel an den BIF leisten will, um die Liquidität des Fonds zu sichern. Mit der Reduktion des Trassenpreises im Fernverkehr von 2023 – 2029 für die SBB zur Wiederherstellung der Rentabilität im Fernverkehr entsteht bei der Infrastruktur ein höherer Finanzierungsbedarf. Der Bundesrat sieht vor, gemäss genannter Vorlage, die fehlenden Trasseneinnahmen aus dem BIF zu kompensieren. Somit erachtet transfair die geplante Einlagenkürzung im BIF als widersprüchlich und inkonsequent.

### **1.2.3 Lineare Sparvorgaben**

Der Bundesrat hat bei den schwach gebundenen Ausgaben lineare Sparvorgaben von 2 Prozent beschlossen. transfair bedauert diesen Beschluss und sieht damit verbunden folgende Risiken:

Die Kürzung der Sach- und Personalkredite gefährdet die Arbeitsbedingungen und Arbeitsplätze der Mitarbeitenden des Bundes. transfair setzt sich klar dafür ein, dass es aufgrund der Sparmassnahmen zu keinen Entlassungen kommen darf. Auch ein Verzicht auf Neuanstellungen oder auf Verlängerungen befristeter Verträge ist problematisch, ohne dass dadurch gleichzeitig auch Aufgaben abgebaut werden. Denn die Arbeitslast der Mitarbeitenden darf nicht weiter ansteigen. Ebenfalls gilt es zu berücksichtigen, dass die Departemente und Ämter bereits durch die Ablehnung des Nachtragskredits für die Lohnmassnahmen 2023 unter zusätzlichem finanziellem Druck stehen. transfair spricht sich deshalb gegen die linearen Sparmassnahmen aus.

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

transfair und Travail.Suisse lehnen den Vorschlag des Bundesrates, den Beitrag des Bundes an die von den Eltern zu tragenden Kosten mehr als zu halbieren, ab. Die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch den Bund ist dadurch gerechtfertigt, dass es sich um eine Aufgabe des Service Public handelt und die Vorlage von einer parlamentarischen Kommission stammt. Diese hat die Notwendigkeit erkannt, die finanzielle Unterstützung durch den Bund zu verstetigen und die zeitlich begrenzten Programme, die aufgrund einer zufälligen politischen Mehrheit im Parlament verlängert werden, zu beenden. Vor dem Hintergrund der aktuellen demografischen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, die den Arbeitskräftemangel verschärft, ist eine starke und konstante Unterstützung des Bundes für die familienergänzende Kinderbetreuung eine zentrale Massnahme, um es Eltern und insbesondere Müttern zu ermöglichen, auf dem Arbeitsmarkt zu bleiben oder nach einer allfälligen familienbedingten Karrierepause wieder in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Ebenso wie für seinen Dachverband Travail.Suisse, ist der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung auf nationaler Ebene auch für transfair ein prioritäres Schlüsselement für den Arbeitsmarkt.

Mehrere Studien (Universität Neuenburg, Infrac) haben gezeigt, dass die Beteiligung von Müttern am Arbeitsmarkt von den Kosten der Kinderkrippen abhängt. Diese Tatsache zu ignorieren, ist unverantwortlich gegenüber allen Unternehmen, die vom Arbeitskräftemangel betroffen sind. Die Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung, die von den Eltern getragen werden müssen, sind in der Schweiz zu hoch, was wiederum ein Hindernis für das berufliche Engagement der Eltern, insbesondere der Mütter, darstellt. Schliesslich sind die Kosten je nach Kanton und Region sehr unterschiedlich, was eine Gleichbehandlung der Eltern verunmöglicht. Eine dauerhafte finanzielle Unterstützung durch den Bund ist daher notwendig.

Werden die öffentlichen Ausgaben der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden) für die frühkindliche Betreuung mit denen der umliegenden Länder verglichen, so gibt die Schweiz dreimal weniger aus als der Durchschnitt der OECD-Länder. Die öffentlichen Ausgaben für Kinder zwischen 0 und 5 Jahren belaufen sich auf 15% der öffentlichen Ausgaben und Familienleistungen, während der Durchschnitt der OECD-Länder bei 26% liegt. Die Schweiz liegt bei der finanziellen Unterstützung von Kinderbetreuungsinfrastrukturen deutlich zurück.

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

transfair und sein Dachverband Travail.Suisse lehnen die vorgeschlagene Gesetzesänderung zur befristeten Senkung der Beteiligung des Bundes an die Arbeitslosenversicherung aus folgenden Gründen ab:

#### **Bundesbeitrag für die Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktlichen Massnahmen**

Die Arbeitslosenversicherung wird zu über 90% durch die Beiträge der Versicherten finanziert. Der Bund beteiligt sich an den Kosten für die Arbeitsvermittlung und die arbeitsmarktlichen Massnahmen (Art. 90 AVIG). Die Bundesbeiträge werden einerseits gewährt, weil damit Leistungen erbracht werden, die nicht nur arbeitslosen Stellensuchenden zugutekommen, und andererseits, weil damit die Defizite in der Berufsbildung ausgeglichen werden sollen. Es geht also um die Finanzierung von Leistungen, die nicht durch die Beiträge der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden getragen werden sollen.

Die Kürzung des Bundesbeitrags führt zu einer Verringerung der Beiträge des Bundes für Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen. Dies kann zu entsprechenden Leistungskürzungen führen, unter anderem bei Massnahmen zur Stärkung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Eine teilweise Kompensation der Einsparungen des Bundes zur Vermeidung von Programmschliessungen durch die Kantone ist zudem nicht ausgeschlossen. Falls keine Leistungskürzungen vorgenommen werden, würde ein Teil der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge künftig für Leistungen verwendet, die nicht von den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden getragen werden sollten, da es sich um Leistungen handelt, die den Beitragszahlenden nicht direkt zugutekommen. Die Reduzierung des Bundesbeitrags wird also entweder zu einer Reduzierung der Leistungen oder zu einer Quersubventionierung der Bundesleistungen durch die Beiträge der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden führen.

Die Kürzung der Bundesbeiträge an die Arbeitslosenversicherung wird zudem mit dem Argument der ausserordentlichen Entschädigungen bei Kurzarbeit im Zusammenhang mit COVID-19 begründet. Damit werden völlig unterschiedliche Bundesbeiträge in unzulässiger Weise vermischt. Die vom Parlament beschlossene Finanzierung der mit COVID-19 verbundenen Kurzarbeit in Höhe von 16 Mrd. Franken erfolgte aus allgemeinen Bundesmitteln, um mit Hilfe eines bestehenden Systems der sozialen Sicherheit - der Arbeitslosenversicherung - Einkommen und Konjunktur rasch und wirksam zu stabilisieren.

Ein Antrag auf - vorerst teilweise - Rückerstattung von Bundesmitteln für ausserordentliche Kurzarbeiterentschädigungen im Zusammenhang mit COVID-19 steht daher in keinem Zusammenhang mit dem Bundesbeitrag für Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen. Eine Forderung nach einer teilweisen Rückerstattung der ausserordentlichen Kurzarbeitsentschädigungen von COVID-19 würde hingegen den Entscheidungen des Parlaments während der Pandemie zuwiderlaufen und hätte, falls sie angenommen würde, potenziell weitreichende Folgen.

#### **Die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung ändern sich schnell**

Die Kürzung der Bundesbeiträge im Rahmen der Entlastungsprogramme des Bundes ist nicht neu.

So wurde bereits im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 beschlossen, den Bundesbeitrag für die Jahre 2006, 2007 und 2008 von 0,15% auf 0,12% der beitragspflichtigen Lohnsumme zu reduzieren. Dadurch sollten in drei Jahren 212 Mio. Franken eingespart werden. Da sich die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung im Zuge der konjunkturellen Erholung nach der Dotcom-Krise und dank der 3. AVIG-Revision rasch

verbessert hatte, schien die Senkung des Bundesbeitrags zu diesem Zeitpunkt ein probates und risikoarmes Mittel zu sein. Diese Einschätzung erwies sich jedoch mit dem Ausbruch der Finanzkrise als falsch. Der rasche Anstieg der Zahl der Stellensuchenden von 143'000 auf 236'000 zwischen August 2008 und Januar 2010 zeigte einmal mehr, wie schnell sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt und damit auch die finanzielle Situation der Arbeitslosenversicherung ändern kann. Das Kapital des Arbeitslosenversicherungsfonds schrumpfte sehr schnell und bereits Ende 2010 war das Eigenkapital des Fonds um 6,26 Milliarden negativ. Die vierte AVIG-Revision hat zu einer Erhöhung der Beiträge von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sowie zu teilweise schmerzhaften Leistungskürzungen, insbesondere für junge Arbeitsuchende geführt. Die Kürzung des Bundesbeitrags zur Arbeitslosenversicherung ist also nichts Neues. Allerdings gehen die aktuellen Kürzungsvorschläge weit über das Entlastungsprogramm 2004 hinaus. Mit der Kürzung um 1,25 Mrd. Franken über fünf Jahre wird der Arbeitslosenversicherung ein deutlich höherer Beitrag entzogen als vor 20 Jahren. Einmal mehr unterschätzt der Bundesrat damit die enorme Volatilität, der die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung ausgesetzt sind. Dies wird durch zwei potenziell mögliche negative Szenarien verdeutlicht:

- Ein Anstieg der Arbeitslosenquote auf 3,8 % im Jahr 2025 und eine Beibehaltung der Arbeitslosenquote auf diesem Niveau würden bereits 2029 wieder zu einem negativen Stand des Eigenkapitals führen. Ohne eine Senkung des Bundesbeitrags könnte in einem solchen Szenario hingegen eine Neuverschuldung der Arbeitslosenversicherung vermieden werden.
- Würde die Arbeitslosenquote 2025 auf 5 % steigen, würde sich der Fonds aufgrund der erneuten Kürzung des Bundesbeitrags bereits 2026 wieder verschulden.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass bei einer Mittelkürzung der Arbeitslosenversicherung in der Regel unterschätzt wird, wie stark und wie schnell sich die Einnahmen und Ausgaben der ALV verändern können. Aus diesem Grund sollte auf Beitragssenkungen ausserhalb der bestehenden gesetzlichen Grundlagen verzichtet werden.

#### **Die bestehende Gesetzgebung muss Konjunkturrisiken berücksichtigen**

In der Tat berücksichtigt die Gesetzgebung bereits positive und negative Konjunkturrisiken. Wenn das Eigenkapital des Ausgleichsfonds deutlich über den notwendigen Mitteln liegt, sieht Art. 90c AVIG vor, dass die Beiträge innerhalb eines Jahres gesenkt werden müssen. Dies gilt auch für die Beteiligung des Bundes. Aufgrund der aktuell unsicheren Prognosen könnte eine Beitragssenkung im Jahr 2027 real werden, da dann die erwartete Obergrenze des Eigenkapitals von 11,6 Mrd. Franken überschritten werden könnte. Dies zeigt, dass die Arbeitslosenversicherung einem ausreichenden gesetzlichen Rahmen unterliegt, der sie je nach Konjunkturrisiko dazu verpflichtet, bei guter Finanzlage die Beiträge - inklusive der Beiträge des Bundes - zu senken. Mit seinem Kürzungsvorschlag überschreitet der Bundesrat diese gesetzliche Grundlage und erhöht damit die finanziellen Risiken der Versicherung. Wenn sich das positive Finanzszenario tatsächlich fortsetzt und der Bundesbeitrag im Rahmen des Entlastungsprogramms reduziert wird, wird eine doppelte Reduktion des Bundesbeitrags problematisch. Auch eine Überschreitung der gesetzlichen Grundlage erscheint aus dieser Perspektive nicht sinnvoll.

**Kürzung zum falschen Zeitpunkt**

Im Rahmen einer Studie überprüft die Aufsichtskommission des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung derzeit die technischen Annahmen bezüglich der konjunkturneutralen Arbeitslosenquote. Dadurch ist es möglich, relativ grosse Anpassungen der Prognosen zur finanziellen Entwicklung des Fondsniveaus vorzunehmen. Die Beitragsanpassungen sollten sich auf die Ergebnisse dieser Analyse stützen und diese nicht vorwegnehmen. Die Kürzung des Bundesbeitrags kommt daher zu einem ungünstigen Zeitpunkt.

Wir danken für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und stehen Ihnen bei Rückfragen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

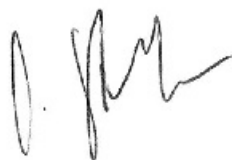
**transfair – Der Personalverband**



Matthias Humbel  
Branchenleiter Öffentliche Verwaltung



Bruno Zeller  
Branchenleiter Öffentlicher Verkehr



Olivia Stuber  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin