

**Botschaft
zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen
zum Haushaltsausgleich
(Haushaltsziel 2001)**

vom 16. Juni 1997

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren

wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich (Haushaltsziel 2001) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|-----|---------|--|
| 1993 | P | 93.3021 | Verwaltungstätigkeiten: Verzichtsplanning
(N 7. 12. 92, Finanzkommission des Nationalrates [92.064];
S 3. 6. 93) |
| 1995 | P | 93.3664 | Sanierung der Bundesfinanzen (N 25. 1. 95, Mamie) |
| 1995 | M | 95.3002 | Anschlussprogramm zur Beseitigung des strukturellen
Defizites (N 14. 3. 95, Finanzkommission NR 94.073;
S 15. 3. 95) |
| 1995 | M | 94.3429 | Ausgabenbremse durch Abbau der gesetzlichen Vorgaben
(N 16. 12. 94, Graber; S 7. 6. 95) |
| 1995 | PII | 94.3282 | Stopp der Defizitwirtschaft
(N 2. 2. 95, LdU/EVP-Fraktion; S 5. 10. 95) |
| 1995 | P | 95.3073 | Neues Sanierungsprogramm 1996
(S 9. 3. 95; Finanzkommission SR 94.073; N 27. 9. 95) |
| 1996 | P | 95.3194 | Beschränkung des Ausgabenwachstums
(N 24. 9. 96; Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR
94.422) |
| 1996 | M | 96.3257 | Sanierung der Bundesfinanzen
(S 18. 6. 96, Kommission SR 96.016; N 24. 9. 96) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. Juni 1997

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Koller
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Vor dem Hintergrund der grossen Herausforderungen, die vor allem auf die gewandelte politische und wirtschaftliche Stellung der Schweiz in Europa und der Welt zurückgehen, hat der Bundesrat für seine Politik drei Leitlinien für die Legislaturperiode 1995–1999 gesetzt. Er will den nationalen Zusammenhalt stärken, die Handlungsfähigkeit der staatlichen Behörden verbessern und die gemeinsame Wohlfahrt fördern. Für die Umsetzung dieser Stossrichtung sind auch die nötigen Voraussetzungen zu schaffen: die mittelfristige Wiederherstellung eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes und die Verwirklichung institutioneller Reformen. Finanzpolitik ist damit nicht Selbstzweck, sondern dient der Wohlfahrtsvermehrung. Gesunde öffentliche Finanzen sind eine wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit und die wirtschaftliche Stabilität sowie für die Finanzierung tragfähiger Sozialversicherungen. Sie gehören zu den ordnungspolitischen Grundlagen einer leistungsfähigen Wirtschaft. Die Beseitigung der Defizite ist damit nicht eine finanzpolitische, sondern eine staatspolitische Aufgabe. Mit der Legislaturplanung 1995–1999 hat der Bundesrat ein finanzpolitisches Gesamtkonzept unterbreitet, das bis zu Beginn des nächsten Jahrzehnts den Bundeshaushalt wieder annähernd ins Lot bringen soll. Kernelemente des bundesrätlichen Konzeptes sind

- eine auf der Ausgabenseite ansetzende Strategie zur Gesundung der Bundesfinanzen, wobei Ausgabenkürzungen im Rahmen des Budgets und herkömmlicher Sparpakete verstärkt durch strukturelle Reformen ergänzt werden sollen,
- eine finanzielle Konsolidierung der Sozialversicherungen sowie
- Massnahmen auf der Einnahmenseite, welche sich auf die Finanzierung der Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs und des AHV/IV-Bereiches beschränken.

In der Vernehmlassung wurde dieses Konzept positiv aufgenommen. Der angestrebte Haushaltsausgleich und seine konjunkturgerechte Umsetzung haben eine breite Zustimmung erhalten. Zu Diskussionen Anlass gaben insbesondere die Behandlung der Investitionsausgaben und die dem Bundesrat eingeräumte Möglichkeit, bewilligte Verpflichtungs- und Zahlungskredite sperren zu können.

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet der Bundesrat gewissermassen die übergreifende Klammer, das gemeinsame Dach der künftigen Anstrengungen zum Haushaltsausgleich: das Haushaltsziel 2001. Durch Verfassungsnorm sollen Bundesrat und Parlament auf einen verbindlichen Ausgleichskurs verpflichtet werden. Ziel der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung ist es, den Rechnungsausgleich bis 2001 zu erzwingen. Das Ziel gilt als erreicht, wenn der Ausgabenüberschuss in der Finanzrechnung 2 Prozent der Einnahmen beziehungsweise rund 1 Milliarde Franken nicht übersteigt. Für 1999 wird ein Zwischenziel fixiert: das Defizit soll auf 4 Milliarden begrenzt werden. Werden diese Ziele verfehlt, so muss der Bundesrat ein entsprechendes Sparpaket unterbreiten. Das Parlament kann andere Prioritäten setzen, ist jedoch an die Sparvorgabe gebunden.

Das Konzept des Haushaltsziels 2001 basiert auf dem vom Parlament bewilligten Voranschlag 1997 und dem Finanzplan 1998–2000 vom 30. September 1996. Zur Zeit steht keine verlässlichere Zahlenbasis zur Verfügung. Die vorberatenden Kom-

missionen werden jedoch Gelegenheit haben, das Konzept auf aktuellere Zahlen auszurichten, sollte sich dies als notwendig erweisen.

Die Bundesfinanzen sollen konjunkturverträglich ins Gleichgewicht gebracht werden. Der Bundesrat will den erwarteten Wirtschaftsaufschwung nicht mit einer zu rigorosen Budgetpolitik behindern. Noifalls soll das Parlament deshalb die in der Verfassung verankerten Fristen um höchstens zwei Jahre verlängern können. Mit dieser Kompetenzdelegation an die eidgenössischen Räte kann verhindert werden, dass wirtschaftliche Schwierigkeiten nicht noch durch die Finanzpolitik verschärft werden. Allerdings ist die Einhaltung des Haushaltsziels für die Glaubwürdigkeit des finanzpolitischen Kurses entscheidend.

Die Realisierung der grossen Infrastrukturvorhaben wird durch die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen nicht in Frage gestellt. Mit Verpflichtungskrediten, verbindlichen Bauprogrammen und den zur Diskussion stehenden Spezialfinanzierungen ist eine rationelle und zügige Bauweise gewährleistet. Eine generelle Ausklammerung der Investitionsausgaben von Massnahmen zum Haushaltsausgleich lehnt der Bundesrat ab. Sie widerspricht den Grundsätzen der Haushaltsführung und erschwert die finanzpolitische Prioritätensetzung. Ein Vergleich mit den Kantonen zeigt, dass eine vermeintliche Ungleichbehandlung der Investitionsausgaben nicht auf das Rechnungsmodell zurückzuführen ist, sondern auf die fehlende gesetzliche Bindung dieser Ausgabengruppe.

Im Vergleich zu Artikel 42^{bis} der Bundesverfassung, wonach der Fehlbetrag der Bilanz unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage abzutragen sei, greift das Haushaltsziel weniger weit. Hingegen sind seine Zielsetzungen konkreter formuliert und wirksamer instrumentiert. So schreibt die vorgeschlagene Übergangsbestimmung zwingend Einsparungen vor, wenn das Haushaltsziel nicht erreicht worden ist. Der Haushalt muss dann innert einer Nachfrist von zwei Jahren ausgeglichen werden. Der Bundesrat nimmt die erforderlichen Kürzungen teils in seiner eigenen Zuständigkeit vor, teils beantragt er sie den eidgenössischen Räten auf Gesetzesstufe. Das Parlament kann die Anträge des Bundesrates in einzelnen abändern, ist jedoch an den Gesamtbetrag der vom Bundesrat vorgeschlagenen Einsparungen gebunden. Beide Räte behandeln das Geschäft in der gleichen Session und im Dringlichkeitsverfahren nach Artikel 89^{bis} der Bundesverfassung.

Die zwingend vorgeschriebenen Sparmassnahmen entfalten in erster Linie vorbeugende Wirkung. Der Rechnungsausgleich soll möglichst mit einer strengen Budgetierung und Finanzplanung sowie einer raschen Umsetzung der strukturellen Reformen realisiert werden. Grosses Gewicht wird dabei der konsequenten Realisierung der bereits in die Wege geleiteten Reformen wie neuer Finanzausgleich, Verwaltungsreform oder Anwendung strengerer Normen und Standards im Hoch- und Tiefbau beizumessen sein.

Das Haushaltsziel 2001 schafft gewissermassen die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung der Schuldenbremse, die bezogen auf einen Konjunkturzyklus auf einen dauerhaften Ausgleich der Finanzrechnung abzielt. Die beiden Instrumente sind inhaltlich aufeinander abgestimmt und bilden zusammen einen konsistenten Rahmen für eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik. Der enge sachliche Zusammenhang sowie die zwingende Reihenfolge der Implementierung – die Einführung der Schuldenbremse setzt einen strukturell weitgehend ausgeglichenen

Haushalt voraus – erfordern eine koordinierte Weiterführung der beiden Vorhaben. Der Bundesrat wird nach der Abstimmung über das Haushaltsziel 2001 eine Vorlage über die Schuldenbremse unterbreiten. Es ergibt sich demnach ein Vorgehen in drei Phasen:

- Weitgehender Ausgleich des Bundeshaushaltes innerhalb der verfassungsmässig vorgeschriebenen Frist (Haushaltsziel 2001) und*
- Bewahrung des erreichten Rechnungsausgleichs durch eine noch zu schaffende Schuldenbremse.*
- Offen bleibt, auf welche Weise die bestehenden Schulden abzutragen sind, wie dies Artikel 42^{bis} der Bundesverfassung ausdrücklich verlangt.*

Das Haushaltsziel 2001 ist die konsequente Antwort des Bundesrates auf die anhaltenden, äusserst besorgniserregenden Haushaltsprobleme des Bundes. Der Verfassungsartikel setzt klare Ziele und verpflichtet sämtliche politisch massgeblichen Kreise auf einen konsequenten finanzpolitischen Kurs. Seine Vorgaben lassen genügend Zeit und Spielraum für eine wirtschafts- und sozialverträgliche Gesundung der Bundesfinanzen. Die bei Zielverfehlung zwingend zu ergreifenden Sparmassnahmen lassen es indessen als ratsam erscheinen, mit den notwendigen Haushaltsentlastungen nicht einfach zuzuwarten. Das Haushaltsziel 2001 entspricht damit gewissermassen einem «contrat financier» für einen gesunden Bundesstaat als Grundlage für seine gesellschaftliche, und wirtschaftliche Weiterentwicklung.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Gesunde Finanzen als Voraussetzung für einen handlungsfähigen und sozialen Staat

Gesunde öffentliche Finanzen sind eine unabdingbare Voraussetzung für die nachhaltige Leistungsfähigkeit eines Staates. Die soziale, wirtschaftliche und politische Stabilität hängt untrennbar mit einer verlässlich gesicherten Finanzierung von Sozialwerken und Infrastrukturen zusammen. Dies gilt auch für die Bereiche Ausbildung, Gesundheitswesen, innere und äussere Sicherheit sowie die Wahrnehmung schweizerischer Interessen im Ausland. Mit zerrütteten Finanzen verliert der Staat seine politische Handlungsfähigkeit. Die Erhaltung eines leistungsfähigen Finanzhaushalts ist somit kein Selbstzweck, sondern eine staatspolitische Kernaufgabe.

Staatsverschuldung geht alle an. Der Bund ist heute mit knapp 90 Milliarden Franken verschuldet. In den vier Jahren von 1993–1996 beliefen sich die kumulierten Defizite auf 20 Milliarden Franken. Allein für die Schuldzinsen wird die Eidgenossenschaft gemäss Budget 1997 3,3 Milliarden aufwenden; das ist mehr, als die Gesamtausgaben des Bundes für Bildung und Grundlagenforschung. Und zusammen mit dem Schuldenberg wächst auch die Zinsbelastung. Das betrifft letztlich alle Menschen im Staat, weil diese Mittel für staatliche Aufgaben fehlen.

Der Staat gibt jedes Jahr Milliarden mehr aus, als er einnimmt. Statt Leistungen zu erbringen, muss er Zinsen zahlen. Die Bevölkerung wird verunsichert und drosselt den Konsum. Dieses Geld fehlt in der Wirtschaft. Dazu kommt die wachsende Arbeitslosigkeit. Die Sozialversicherungen geraten immer mehr in eine prekäre finanzielle Situation. Der Staat verschuldet sich noch mehr. Die Spirale dreht immer schneller. Eine Privatperson würde durch diese Verschuldungsspirale unweigerlich in den Konkurs getrieben.

Das rasante Wachstum der Staatsverschuldung fällt zusammen mit raschen und tiefgreifenden Veränderungen im In- und Ausland. In der Schweiz erleben wir die grösste Wirtschaftskrise seit dem zweiten Weltkrieg. Arbeitslosigkeit und wachsende soziale Spannungen betreffen viele Familien im Land. Das hat das innenpolitische Klima verschärft. Beschleunigt durch ungeahnte technologische Fortschritte, insbesondere in der Telekommunikation, und politische Umbrüche hat sich gleichzeitig das weltwirtschaftliche Umfeld völlig verändert. Die Stichworte heissen Globalisierung, harter Wettbewerb und Wandel ohne Ende. Die Weltwirtschaft hat neue Gesetze aufgestellt. Der gute Ruf traditioneller Wirtschafts- und Finanzplätze zählt nicht mehr. Die internationalen Investoren beurteilen die nationalen Märkte nach ihrer effektiven Leistungsfähigkeit. Stark verschuldete Staaten verlieren Vertrauen. Das betrifft die Schweiz und ihre Bevölkerung ebenfalls direkt.

Die Erhaltung unserer politischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist eine für Gegenwart und Zukunft entscheidende Herausforderung für Bundesrat und Parlament. In seiner Legislaturplanung für die Jahre 1995–1999 hat der Bundesrat deshalb ein klares Haushaltsziel formuliert: Ausgleich des Bundeshaushalts. Der Bundesrat will aus der Verschuldungsspirale ausbrechen, so dass die Verschuldung ab 2001 nicht mehr signifikant zunimmt. Denn eine weitere Eskalation im gegenwärtigen Rhythmus wäre ruinös.

Die Strategie zum Haushaltsausgleich setzt bei den Ausgaben an. Neben herkömmlichen Sparpaketen und Ausgabenkürzungen sollen auch Strukturreformen die Ausga-

ben des Bundes senken. Dazu gehören unter anderem eine Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, eine grundlegende Verwaltungsreform, die Einführung des New Public Management in ausgewählten Bereichen, die Überprüfung von Subventionen und Baunormen sowie ein verbindlicher Finanzierungsrahmen für die Sozialversicherung.

Auf der Einnahmenseite sind in dieser Legislaturperiode zusätzliche Mittel nur für die Finanzierung der Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs und den AHV/IV-Bereich (Mehrwertsteuer-Prozent) vorgesehen. Zudem wird für die Arbeitslosenversicherung das dritte Lohnprozent über die Jahrtausendwende hinaus gesichert werden müssen. Die beiden einnahmenseitigen Hauptsäulen, die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer, sind bis 2006 befristet. Der Bundesrat wird auf diesen Zeitpunkt hin rechtzeitig seine Vorschläge über eine neue Finanzordnung unterbreiten. Diese wird namentlich europa- und umweltpolitische Einflüsse berücksichtigen müssen. So sind beispielsweise die Entwicklungen im Bereich der Einkommens- und Kapitalsteuern in Europa aufmerksam zu verfolgen. Gegebenenfalls wird ihnen Rechnung zu tragen sein. Zudem sind die Möglichkeiten und Grenzen einer ökologischen Steuerreform zu analysieren, mit der sich positive Anreize für die Förderung der Beschäftigung und für das Erreichen energie- und umweltpolitischer Zielsetzungen schaffen liessen. Der Bundesrat wird seine Vorschläge in der ersten Hälfte der nächsten Legislaturperiode dem Parlament zuleiten.

Orientierungsgrößen für eine nachhaltige Finanzpolitik:

- Tragbare Steuerbelastung für Private und für die Wirtschaft sowie eine Reduktion der Staatsquote auf das Niveau der frühen neunziger Jahre als zentrale Voraussetzung für das Bestehen im internationalen Standortwettbewerb.
- Tiefe Zinsen und stabile Preise als notwendige Bedingung eines nachhaltigen, investitionsgestützten Wirtschaftswachstums.
- Mut zu Posterioritäten und Konzentration der Staatsaufgaben auf prioritäre Bereiche als Voraussetzung für einen finanziell dauerhaft gesunden Staat.
- Verschlankung von Organisation, Führung und Abläufen bei der Verwaltung sowie effizientere Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Bund, Kantonen und anderen Subventionsempfängern als Voraussetzung für einen effizienten und effektiven Staat.

Um die oben aufgeführten Ziele zu erreichen, sind die folgenden Schritte vorgesehen:

- Reduktion des Defizits der Finanzrechnung bis 1999 auf maximal vier Milliarden.
- Weitgehender Ausgleich des Bundeshaushalts bis 2001 (Ausgabenüberschuss weniger als 2 Prozent der Einnahmen).
- Die Fristen des Haushaltsziels können verlängert werden, wenn die Wirtschaftslage es erfordert (Konjunkturverträglichkeit des Haushaltsausgleichs).
- Stabilisierung des Haushaltsausgleichs durch eine konjunkturgerechte Schuldenbremse.

Damit will der Bundesrat seine Verantwortung gegenüber der heutigen und den künftigen Generationen wahrnehmen und mit griffigen Massnahmen auf Verfassungsstufe die Schuldenwirtschaft bekämpfen. Dabei ist klar, dass verfassungsmässige Ausgleichsmechanismen und Schuldenbremsen nur dann zu ausgeglichenen Rechnungen führen, wenn sie auch bei den politischen Alltagsentscheiden wegweisend bleiben. Aus diesem Grund sind Bundesrat und Parlament zu zusätzlichen Einsparungen verpflichtet, wenn die etappenweisen Haushaltsziele nicht erreicht werden. Um die Flexibilität für allfällige Wirtschaftseinflüsse zu behalten, können die zeitlichen Vorgaben um längstens zwei Jahre verlängert werden.

Das Erreichen des Haushaltsziels ist nicht primär eine finanzpolitische Aufgabe, sondern die vordringliche staatspolitische Aufgabe der Regierung und des Parlaments. Denn ausgeglichene öffentliche Finanzen sind die Grundvoraussetzung für die Umsetzung der prioritären Staatsziele. Das finanzpolitische Programm geht klar davon aus, dass die Zukunft der Schweiz nicht in zunehmender Schuldenwirtschaft besteht, sondern dass nur eine Umkehr dieses langfristig unverantwortbaren Trends im übergeordneten und langfristigen Landesinteresse liegt.

12 Die Haushaltslage im Überblick

Voranschlag 1997 und Finanzplan 1998–2000 ergeben mit jährlichen Defiziten von 4,9 bis 5,9 Milliarden ein höchst unbefriedigendes Bild der künftigen Haushaltsentwicklung. Die finanziellen Perspektiven des Bundeshaushaltes müssen als besorgniserregend bezeichnet werden. Die Notwendigkeit von weiteren Ausgleichsmassnahmen ist damit offensichtlich und im Grundsatz unbestritten.

Übersicht Voranschlag 1997 und Finanzplan 1998–2000¹⁾

Tabelle 1

	V 1997	1998	Finanzplan 1999	2000	$\Delta \emptyset$ % 1996–2000
Ausgaben (in Mia.)	44,2	46,8	46,4	47,6	
Δ Vorjahr (in %)	0,6	5,8	-0,8	2,7	2,0
Einnahmen (in Mia.)	38,5	40,9	41,2	42,7	
Δ Vorjahr (in %)	-3,6	6,3	0,7	3,8	1,7
Defizit (in Mia.)	5,8	5,9	5,2	4,9	

Auch die finanzpolitischen Kennzahlen zeigen, dass keine Entwarnung gegeben werden kann. Die Staatsquote bildet sich nur langsam zurück (1997: 11,7%) und beläuft sich im Jahr 2000 gemäss unseren Annahmen immer noch auf 11,3 Prozent. Die Steuerquote bleibt hingegen ungefähr auf dem Niveau von 1990. Die Einsparungen und Mehreinnahmen aus den Sanierungsprogrammen und aus der Mehrwertsteuer reichten offenbar nicht aus, die strukturelle Haushaltslücke der Bundes-

¹⁾ Annahmen: Durchführung der Bahnreform (Entschuldung der SBB, Sanierung der bisherigen NEAT-Darlehen, Leistungsauftrag für die SBB) und Mehreinnahmen aus dem Finanzierungskonzept öffentlicher Verkehr (FöV) ab 1998.

finanzen in massgeblichem Ausmass zu reduzieren. Die Defizitquote des Bundes ist im Lichte der Maastrichter-Kriterien zu hoch. Sie liegt deutlich über dem Niveau der schweren Rezessionsjahre 1975 und 1976. Die Verschuldung schliesslich ist im internationalen Vergleich zwar noch moderat. Bedenklich ist indessen der dynamische Verlauf der vergangenen Jahre.

Kennzahlen des Bundeshaushaltes

Tabelle 2

	1990	1997	1998	1999	2000
Staatsquote (% BIP)	10,1	11,7	12,0	11,4	11,3
Steuerquote (% BIP)	9,3	9,3	9,5	9,4	9,5
Überschuss/Defizit (% BIP)	+0,3	-1,5	-1,5	-1,3	-1,2
Schulden (% BIP)	12,3	24,7	25,2	25,5	25,7
Zinsen (% Ausgaben)	5,8	7,6	8,5	9,0	9,2

Dem durch das Parlament genehmigten Voranschlag 1997 ist ein Wirtschaftswachstum von 1,5 Prozent unterstellt. Ab 1998 soll sich die schweizerische Wirtschaft gemäss Finanzplan vom 30. September 1996 im Rahmen des Potentialwachstums entwickeln, nämlich mit einem realen Wachstum von 2 Prozent pro Jahr. Wird ein Wirtschaftsszenario mit einem geringeren Wachstum und tieferer Teuerung zugrundegelegt, so ergäben sich per Saldo höhere Defizite in der Grössenordnung von mehreren hundert Millionen pro Jahr.

Die finanziellen Perspektiven des Bundeshaushaltes sind trotz der in den letzten Jahren realisierten Sparmassnahmen besorgniserregend. Die jährlichen Budgetkürzungen von Bundesrat und Parlament sowie die beschlossenen Sanierungsmassnahmen 1992, 1993 und 1994 mit einer Haushaltsentlastung von mehreren Milliarden reichten nicht aus, um die strukturelle Überlastung der Bundesfinanzen zu beseitigen.

Ein Blick in die abgelaufene Legislaturperiode 1991–95 untermauert auf eindrückliche Weise die Notwendigkeit eines finanzpolitischen Kurswechsels. Die in diesen vier Jahren aufgenommenen Fremdmittel zur Finanzierung der Defizite führten zu einem Anstieg der Zinsausgaben um über 1 Milliarde pro Jahr. Dank dem in der zweiten Hälfte der abgelaufenen Legislatur einsetzenden Zinsrückgang konnte ein weiterer Anstieg der Zinszahlungen verhindert werden. Diese haben trotzdem doppelt so stark zugelegt wie etwa die Aufwendungen des Bundes für Bildung und Forschung. Damit zeigt sich deutlich, wie der Handlungsspielraum für die kommenden Jahre erheblich eingeschränkt wird. Auch wenn es keine wissenschaftlich nachweisbaren Grenzen der Staatsverschuldung gibt, stimmt der Trend der letzten Jahre nachdenklich. Ein tiefgreifender Kurswechsel ist angesichts der drohenden Mehrbelastungen im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen und den Infrastrukturvorhaben notwendig. Unsere Wirtschaft ist aufgrund des verschärften internationalen Standortwettbewerbs dringender als je zuvor auf vorteilhafte Rahmenbedingungen angewiesen. Eine moderate Steuerquote und eine massvolle, schuldenfrei finanzierte Staatsquote sind wichtige Standortvorteile, die es zu bewahren beziehungsweise zurückzugewinnen gilt. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn neben einer weiterhin restriktiven Budgetierung die strukturellen Reformprojekte zügig umgesetzt werden. Daneben ist es aber auch unabdingbar, institutionelle Massnah-

men im Rahmen der Finanzverfassung zu prüfen. Hierbei können in- und ausländische Beispiele mögliche Stossrichtungen aufzeigen.

13 Schädlichkeit anhaltender Defizite

Eine anhaltende Defizitwirtschaft ist mit vielfältigen negativen Effekten verbunden. Beim Bund engen die Ausgabenüberschüsse den finanzpolitischen Handlungsspielraum ein, weil ein immer grösserer Teil der Einnahmen für Zinszahlungen aufgewendet werden muss. Diese Mittel stehen für dringendere Aufgaben des Bundes nicht zur Verfügung. Damit kann der Bund nur beschränkt auf die Herausforderungen reagieren, die vor allem auf die gewandelte politische und wirtschaftliche Stellung der Schweiz in Europa und der Welt zurückgehen. Vom verstärkten Einfluss von aussen sind die Arbeitsplätze ebenso betroffen wie unsere Traditionen. Der Schweiz und anderen vergleichbaren Ländern verlangt diese Entwicklung Anpassungen ab, für die unsere bewährten Institutionen und Verfahren nicht mehr ausreichen.

Anhaltende Defizite führen zu einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen in den Staat. Dadurch werden die Entwicklungsfähigkeit der Gesellschaft und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt. Des weiteren können anhaltende Ausgabenüberschüsse die stabilitätsorientierte Geldpolitik unter politischen Druck bringen. Die damit einhergehende Verunsicherung der Finanzmärkte schlägt sich in höheren Inflationserwartungen und damit in steigenden Zinsen nieder. Diese zinstreibenden Effekte können noch verstärkt werden, wenn bei einem Wiederanziehen der Konjunktur die Sparüberschüsse des privaten Sektors zurückgehen, und gleichzeitig steigende Finanzierungsbedürfnisse der Wirtschaft befriedigt werden müssen. Steigende Zinsen sind einem nachhaltigen, investitions-gestützten Wirtschaftswachstum abträglich. Schliesslich gilt es auch zu beachten, dass eine anhaltende Defizitwirtschaft zu einer Lastverschiebung auf künftige Generationen führt. Diese müssen einen Teil ihrer Steuerleistung zur Bedienung der Schulden der heutigen Generation aufbringen. Dies ist vor allem dann nicht zu rechtfertigen, wenn mit den Schulden Ausgaben finanziert werden, die keinen längerfristigen Nutzen stiften.

Neben anhaltenden Ausgabenüberschüssen kann auch eine Politik zum Abbau der Defizite kurzfristig mit negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen verbunden sein. Diese gilt es jedoch gegen die negativen Effekte dauerhafter Defizite abzuwägen. Mittel- bis längerfristig überwiegen ohnehin die Vorteile, die sich zusammengefasst in einem grösseren Wachstumspotential der Wirtschaft niederschlagen. Langfristig erfolgversprechend ist eine Politik zum Abbau der Defizite grundsätzlich aber nur dann, wenn sie über eine Ausgabenreduktion erfolgt. Mittels Einnahmenerhöhungen kann nur eine vorübergehende Verbesserung der Situation erreicht werden. Später führt eine solche Politik erfahrungsgemäss zu neuen Ausgaben, so dass der Ausgleichseffekt verpufft. Dies belegen empirische Studien, zum Beispiel für die OECD-Länder (vgl. Alberto Alesina, Roberto Perotti: Fiscal expansions and adjustments in OECD countries, Economic Policy, October 1995). Expansionspolitik erfolgte gemäss dieser Studie normalerweise über Ausgabenerhöhungen (insbesondere der Transferausgaben), während der Haushaltsausgleich in der Regel über Steuererhöhungen angestrebt wurde. Diese Politik führt tendenziell zu einer Verlagerung der Ausgabenstruktur hin zu Transferausgaben sowie zu einer zunehmenden Steuerquote und ist mitschuldig an der unbefriedigenden Finanzlage in zahlreichen OECD-Ländern. Auch in der Schweiz haben wir in der Phase ausgeglichener Haus-

halte (1986 – 1990) erlebt, wie die Begehrlichkeiten zunahmen und der Sockel für die strukturellen Defizite gelegt wurde. In der oben erwähnten Studie wird auch ausgeführt, dass ein Defizitabbau positive Effekte auslösen kann, indem tiefere Zinsen zu einem «crowding in» privater Investitionen führen können. In den meisten Fällen erfolgreicher fiskalpolitischer Bereinigungen war die Arbeitslosigkeit nach der Konsolidierung tiefer als vorher.

14 Institutionelle Massnahmen zum Haushaltsausgleich: Erfahrungen im Ausland

141 Im Allgemeinen

Im Ausland gibt es relativ wenige Programme, die sich mit dem Haushaltsziel 2001 vergleichen lassen. Der wesentliche Unterschied dieses Plans zu «herkömmlichen» Sanierungsprogrammen, wie man sie in praktisch allen Ländern findet, besteht darin, dass das Ziel des Haushaltsausgleichs verfassungs- oder gesetzesmässig vorgeschrieben wird und dass die Zielverfehlung zwingend Korrekturmassnahmen nach sich zieht. Parallelen zu diesem Kernelement des Haushaltsziels 2001 findet man in Neuseeland und in den USA.

142 Neuseeland: Fiscal Responsibility Act

Am 1. Juli 1994 trat in Neuseeland der Fiscal Responsibility Act (FRA; «Gesetz über eine verantwortungsbewusste Finanzpolitik») in Kraft. Ziel des FRA ist es, auf Dauer für eine konsistente und verantwortungsbewusste Finanzpolitik zu sorgen. Mit einer solchen Finanzpolitik leiste die Regierung einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Prosperität des Landes. Gesunde öffentliche Finanzen seien auch notwendig, um von einer tragfähigen Basis aus wichtige Zukunftsaufgaben anpacken zu können.

Der FRA definiert die Elemente einer verantwortungsbewussten Finanzpolitik wie folgt:

- Reduktion der Schulden auf ein Mass, das es erlaubt, wichtige Aufgaben der Zukunft von einer gesunden Basis aus angehen zu können. Dieses Mass ist erreicht, wenn die Nettoschulden der öffentlichen Haushalte 30 Prozent des BIP nicht überschreiten. Solange diese Zielgrösse nicht erreicht ist, müssen die jährlichen Rechnungen einen Einnahmenüberschuss zur Schuldentilgung ausweisen.
- Ist die Zielgrösse für die Nettoverschuldungsquote erreicht, so ist sicherzustellen, dass die jährlichen Rechnungen über eine vernünftige Zeitperiode betrachtet («a reasonable period of time») ausgeglichen abschliessen.

Damit weist der FRA die charakteristischen Merkmale sowohl des Haushaltsziels 2001 wie auch der Schuldenbremse auf. So wird auch beim FRA ein finanzpolitisches Ziel (auf Gesetzesstufe) fixiert. In Neuseeland ist dieses Ziel der Abbau der Verschuldungsquote über Einnahmenüberschüsse, beim Haushaltsziel 2001 ist das Ziel der kontinuierliche Abbau der Defizite bis ins Jahr 2001. Die Parallelität zur Schuldenbremse besteht im bewahrenden Element, also darin, dass verlangt wird, die Rechnung habe auf mittlere Frist ausgeglichen abzuschliessen.

Allerdings kann die Regierung von den oben aufgeführten Grundsätzen einer verantwortungsvollen Finanzpolitik abweichen. Tut sie dies, so müssen zwei Bedingungen beachtet werden:

- Die Abweichungen dürfen nur temporärer Natur sein.
- Der Finanzminister hat die Gründe für ein Abweichen von diesen Grundsätzen ebenso darzulegen wie die Pläne der Regierung, innerhalb welcher Zeitspanne und mit welchen Massnahmen wieder auf den «Pfad der Tugend» zurückgefunden werden soll.

143 Gramm-Rudman-Hollings Gesetz (USA)

Auslösendes Moment für das Gramm-Rudman-Hollings Gesetz (GRHG) war die 1982 gescheiterte Verfassungsergänzung zum Ausgleich des Haushalts. Beim GRHG handelte es sich um einen Konsolidierungsplan zum vollständigen Abbau der Defizite. Zu diesem Zweck wurden im GRHG Maximalwerte für die Haushaltsdefizite der Jahre 1986 bis 1990 festgelegt. Das GRHG verpflichtete den Präsidenten, die jeweiligen Defizitgrenzen in seinen Budgetvorlagen einzuhalten. Auch der Kongress hätte nach Meinung des GRHG die Grenzwerte in den parlamentarischen Budgetentscheidungen nicht überschreiten dürfen.

Gemäss GRHG mussten das CBO (congressional budget office) und das OMB (office for management and budget) nach gesetzlichen Vorgaben gemeinsam einen Bericht über die wirtschaftliche Entwicklung und das unter den gegebenen ökonomischen und budgetären Bedingungen zu erwartende Defizit erarbeiten, sobald der Kongress eine erste (unverbindliche) Budgetresolution verabschiedet hatte. Überstieg das prognostizierte Defizit den für das jeweilige Jahr festgelegten Höchstwert um mehr als 10 Milliarden US-Dollar (bei Defiziten von 36–172 Mia. US-\$), so hatten die beiden Institutionen den notwendigen einheitlichen Kürzungssatz für sämtliche Staatsausgaben zu berechnen. Der CBO-OMB-Bericht ging sodann an den Kongress. Eine gegebenenfalls notwendige Kürzungsanordnung sollte wirksam werden, wenn sie von beiden Häusern beschlossen und vom Präsidenten unterschrieben wurde. Dem Kongress wurde jedoch die Möglichkeit eingeräumt, eine zielführende Alternative zur linearen Kürzung beziehungsweise zur Einnahmenverbesserung zu erarbeiten, wenn er die linearen Kürzungen als nicht sachgerecht erachtete.

Ausnahmen von der Regel des GRHG waren möglich für den Fall einer Rezession oder eines Krieges. In diesen Fällen konnten einzelne Vorschriften des GRHG oder das gesamte Verfahren für eine begrenzte Zeit suspendiert werden. Bestimmte Ausgabenarten waren von den Kürzungen zur Zielerreichung ohnehin ausgenommen, so etwa Ausgaben im Sozialbereich, Zinsen auf Staatsschulden und Zahlungen an Kriegsveteranen. Bei «Medicare» und einigen weiteren Gesundheitsprogrammen war die Kürzung auf 2 Prozent begrenzt. Schliesslich war bei mehreren Arten von Transferzahlungen ein besonderes Verfahren vorgesehen, welches die Kürzungen einschränkte oder hinausschob. Im Laufe der Beratungen des GRHG erreichten diese Ausnahmen über 50 Prozent des Haushaltvolumens. Damit wäre bei Kürzungen die Ausgabenstruktur sehr einseitig und – entgegen dem Willen des GRHG – keineswegs nach den politischen Prioritäten verschoben worden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das GRHG ein Budgetierungsverfahren vorschrieb, welches – je nach den einzelnen Umständen – sehr kompliziert und zeitraubend war. Seine Logik war bestechend einfach, doch haben sich in der Praxis gravierende Probleme manifestiert, welche das Gesetz zum «Papiertiger» verkommen liessen. Ein Mangel war sicher, dass sich das GRHG ausschliesslich am Budget orientierte und das effektive Rechnungsergebnis nicht berücksichtigte. Gescheitert ist die Defizitreduktion mit Hilfe des GRHG aber schliesslich daran,

dass diesem keine «übergeordnete» Gesetzeskraft zugeschrieben wurde. Dadurch wurde das GRHG obsolet, weil gesetzlich abgestützte Ausgaben mit dem GRHG alleine nicht gekürzt werden konnten.

144 Balanced Budget Constitutional Amendment (USA)

Der von den Republikanern angestrebte Verfassungszusatz über den Budgetausgleich (Balanced Budget Constitutional Amendment, BBCA) setzte sich aus insgesamt acht Punkten («Sections») zusammen, deren Inhalt frei übersetzt wie folgt zusammengefasst werden kann:

1. Der Kongress hat für jedes Fiskaljahr ein Budget zu verabschieden, in welchem die Ausgaben die Einnahmen nicht übersteigen dürfen. Von dieser Regel kann nur abgewichen werden, wenn dem drei Fünftel aller Abgeordneten in beiden Kammern zustimmen (Abstimmung unter Namensaufruf).
2. Der Schuldenstand darf nicht weiter erhöht werden. Von dieser Regel kann nur abgewichen werden, wenn dem drei Fünftel aller Abgeordneter in beiden Kammern zustimmen (Abstimmung unter Namensaufruf).
3. Der Präsident muss dem Kongress ein ausgeglichenes Budget unterbreiten.
4. Steuererhöhungen bedürfen der Zustimmung von drei Fünfteln aller Abgeordneten in beiden Kammern (Abstimmung unter Namensaufruf).
5. Die Vorschriften können bei kriegerischen Ereignissen durch den Kongress ausser Kraft gesetzt werden.
6. Der Kongress hat für die Umsetzung dieses Amendments angemessene Gesetzesgrundlagen zu schaffen.
7. Die Einnahmen gemäss Punkt 1 umfassen sämtliche Einnahmen (also inkl. Sozialversicherungen) mit Ausnahme der Einnahmen durch Verschuldung. Die Ausgaben verstehen sich exklusive Schuldentilgung.
8. Das Amendment tritt auf das Fiskaljahr 2002 oder zwei Jahre nach der Ratifizierung durch die Bundesstaaten in Kraft.

Das amerikanische Repräsentantenhaus stimmte dem BBCA am 26. Januar 1995 mit 300 gegen 132 Stimmen zu. Im Senat stimmten am 2. März 1995 65 Mitglieder für und 35 gegen den Verfassungszusatz. Damit wurde die notwendige Zwei-Drittels-Mehrheit, die es für eine Verfassungsänderung braucht, äusserst knapp verfehlt. Bereits in den Jahren 1982, 1990, 1992 und 1994 scheiterten ähnliche Vorschläge zur verfassungsmässigen Begrenzung der Verschuldung knapp an der notwendigen Zwei-Drittels-Mehrheit beider Kammern.

145 Zusammenfassung

Neuseeland darf sich in den letzten Jahren einer erfolgreichen Wirtschafts- und Finanzpolitik rühmen. Diese positive Entwicklung kann aber nicht dem FRA allein zugeschrieben werden. In Tat und Wahrheit schränkt dieser den finanzpolitischen Handlungsspielraum nicht sehr stark ein, vor allem auch, weil ein Abweichen von den Grundsätzen einer verantwortungsbewussten Finanzpolitik keine zwingenden Gegenmassnahmen auslöst. Der FRA ist vielmehr Ausdruck eines politischen Willens. Solange dieser Wille zur Gesundung der Staatsfinanzen vorhanden ist, solange werden auch die Vorschriften des FRA befolgt. Würde es hingegen am

politischen Willen mangeln, wäre der FRA nicht stark genug, ein Abweichen von den Grundsätzen zu verhindern.

Das (unwirksam gebliebene) GRHG sowie das (knapp gescheiterte) BBKA entsprechen in ihrem Kern dem Haushaltsziel 2001. Alle drei Haushaltspläne schrieben beziehungsweise schreiben einen Rechnungsausgleich ab einem bestimmten Jahr vor. Beim GRHG hätte eine Abweichung von diesem Ziel durch einen zwingenden Automatismus korrigiert werden müssen. Beim BBKA wurde zwar kein solcher Korrekturmechanismus vorgesehen. Mit der vorgeschlagenen 60-Prozent-Regel wird ein Abweichen von den Vorschriften jedoch präventiv stark erschwert.

Bei der Diskussion um das BBKA wurde von den Gegnern dieses Verfassungszusatzes vorgebracht, das BBKA lege bloss das Ziel fest (Budgetausgleich), ohne den Weg hierzu aufzuzeigen. Dieser Vorwurf kann dem Haushaltsziel 2001 nicht gemacht werden. Dieser ist Teil eines finanzpolitischen Gesamtkonzeptes, welches im folgenden Kapitel vorgestellt wird.

15 Finanzpolitisches Konzept des Bundesrates

151 Einleitung

Ohne rasche und umfassende Gesundung des Bundeshaushaltes droht der Schweiz der Verlust eines zentralen Standortvorteils: gesunde öffentliche Finanzen bei einer massvollen Staatsquote und moderater Steuerbelastung.

Eine andauernde Schulden- und Defizitwirtschaft lässt das Vertrauen in den Finanz- und Werkplatz Schweiz schwinden und gefährdet im konjunkturellen Aufschwung ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum.

Angesichts dieser wenig verheissungsvollen Tatsachen bedarf es auf Bundesebene eines glaubwürdigen Kurswechsels. Neben einer jährlichen straffen Budgetierung und Finanzplanung hat der Bundesrat dem Ernst der Lage entsprechend ein finanzpolitisches Konzept verabschiedet, das sich zur Hauptsache aus zwei Elementen zusammensetzt, nämlich dem Haushaltsziel 2001 und einem Finanzierungsrahmen für die Sozialversicherungen. Zusätzliche Mittel sollen einzig für die Bahninfrastrukturprojekte und die AHV/IV (Mehrwertsteuerprozent) beantragt werden.

152 Haushaltsziel

Sämtliche Massnahmen zur Haushaltverbesserung werden in den Rahmen eines verbindlichen Haushaltsziels gestellt. Durch eine neue, befristete Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung sollen Bundesrat und Parlament auf ein verbindliches Haushaltsziel verpflichtet werden. Ziel des Verfassungsauftrages ist es, die strukturellen Haushaltsdefizite innerhalb einer überschaubaren Zeitperiode bis 2001 massgebend zu reduzieren. Das Ziel ist erreicht, wenn der Ausgabenüberschuss in der Finanzrechnung 2001 2 Prozent der Einnahmen (rund 1 Mia.) nicht übersteigt. Bei Verfehlen des Zieles werden Bundesrat und Parlament zur Realisierung von Sparmassnahmen im Transfer- und Eigenbereich verpflichtet, um unter Ansetzung einer Nachfrist die Zielerreichung herbeizuführen. Mit einem in der Verfassung abgesicherten, verbindlichen Haushaltsziel wird den zahlreichen, bis anhin eher punktuellen Bemühungen um die Gesundung des Bundeshaushaltes ein Gesamtrahmen vorgegeben. Das Haushaltsziel schafft damit Klarheit über den zu verfolgenden Kurs, verbessert zweifelsohne die Berechenbarkeit des Bundes und verleiht den Sparmassnahmen die erforderliche Durchschlagskraft. In keiner Weise ersetzt es eine rigo-

rose Budgetpolitik, sei es in Form eines Leistungsverzichtes oder struktureller Reformen. Der Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich ist zeitlich befristet. Wenn das Haushaltgleichgewicht erreicht ist, kann er durch die Schuldenbremse abgelöst werden.

153 Konzept

Der Haushaltsausgleich ist durch konsequente, auf dem Budget- und Gesetzgebungsweg beschlossene Einsparungen und strukturelle Reformen herbeizuführen. In Anbetracht des Ausmasses des Handlungsbedarfes werden sich die Massnahmen nicht mehr auf einzelne Eingriffe in den Leistungsbereich des Bundes beschränken können. In Ergänzung zur bisherigen Sparpolitik des Bundes – Budgetkürzungen sowie gezielte Gesetzesanpassungen (Sanierungspakete 1992–94) – sollen verstärkt strukturelle Reformen treten. Mit dem Haushaltsziel 2001 wird ein gestaffeltes Vorgehen vorgesehen, wobei sich die beiden Stufen zeitlich nicht klar trennen lassen und mehr einer Veranschaulichung der Schwerpunktsetzung dienen. In der ersten Phase (bis 1999) kommen schwergewichtig klassische Sparmassnahmen zum Zuge, während in der zweiten Phase Entlastungen aus den eingeleiteten strukturellen Reformen erwartet werden. Selbstverständlich werden auch in dieser zweiten Phase grosse Anstrengungen notwendig sein, um das Ausgabenwachstum eindämmen zu können. Des weiteren ist darauf hinzuwirken, dass die strukturellen Reformen so früh wie möglich zu greifen beginnen.

- **Zeithorizont 1999:** Der Bundesrat hat mit dem Finanzplan vom 30. September 1996 einen ersten Schritt unternommen und das Ausgabenwachstum bis 2000 auf durchschnittlich 2,0 Prozent pro Jahr begrenzt, was einem realen Nullwachstum entspricht. Noch engere Plafonds hat er für die Personalbezüge, die Sachausgaben und die Investitionen im Eigenbereich beschlossen. Der Wachstumstrend der Bundesausgaben soll damit abgebremst werden, um für die eingeleiteten Strukturreformen eine möglichst gute Ausgangslage zu schaffen. Da die Ursachen der Defizit- und Verschuldungswirtschaft in den gesetzlich abgesicherten Ansprüchen zu suchen sind, kann eine erfolgreiche Politik für gesunde Finanzen nur in einer strikt auf Prioritäten ausgerichteten Ausgabenpolitik bestehen. Von grundlegender Bedeutung für die Erreichung des Sparziels ist deshalb eine schonungslose Untersuchung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von bestehenden Erläsen (Überprüfung von Subventionen) sowie eine umfassende Abklärung der finanziellen Folgekosten von neuen Beschlüssen. Neue Aufgaben sollen ferner nur noch beschlossen werden, wenn ihre Finanzierung sichergestellt wird. Damit die mühsam erungenen Haushaltverbesserungen nicht durch ständig neue Aufgaben unterlaufen werden, sollen die Kürzungen durch ein vorläufig bis Ende 1997 befristetes Aufgabenmoratorium flankiert werden. Der Bundesrat hat die hierzu notwendigen und für die Verwaltung verbindlichen Richtlinien verabschiedet.
- **Zeithorizont 2001:** Zum Abbau der verbleibenden Defizite werden auch die strukturellen Reformen einen Beitrag leisten (vgl. Ziff. 154). Das Einsparungspotential ist kurzfristig jedoch eher bescheiden, weil die strukturellen Reformen nicht beliebig rasch umgesetzt werden können. Dieser Umstand lässt es als vertretbar erscheinen, den gesamten Zeithorizont für den Haushaltsausgleich auf das Jahr 2001 festzulegen. Auch im Hinblick auf die soziale und wirtschaftliche Verträglichkeit der beabsichtigten Anstrengungen ist eine Erstreckung des Zeithorizontes gerechtfertigt.

154 Die strukturellen Reformprojekte im Überblick

154.1 Verwaltungsreform

Der Bundesrat hat Reformen der Strukturen und Prozesse in der Bundesverwaltung beschlossen. Die Verwaltung soll zeitgemäss und nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit neu organisiert werden.

Die Verwaltungsreform drängte sich auf, weil die Aufgaben laufend zunehmen und komplexer werden, und weil der Ruf nach einer bürgernahen und dienstleistungsorientierten Verwaltung zu Recht immer lauter wird.

Die sich rasch wandelnden Verhältnisse in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft sowie die Entwicklungen auf internationaler Ebene verlangen vom Bundesrat höchsten Einsatz und grösste Flexibilität sowohl auf der Ebene des Regierungskollegiums als auch auf jener der Departemente. Verbessertes Politikmanagement ist aber tendenziell mit höheren Kosten verbunden. Mit einer effizienten, schlanken Verwaltung und einer Konzentration auf die Kernaufgaben sollen deshalb nicht nur die Führungsfunktion der Regierung gestärkt, sondern gleichzeitig die entstehenden Mehrkosten mehr als kompensiert werden.

Der Bundesrat hat in wichtigen Bereichen eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen den Departementen im Grundsatz beschlossen, um Doppelspurigkeiten zu beseitigen und Synergien zu nutzen. Insbesondere von der Neuorganisation der bundeseigenen Infrastrukturbereiche erwartet der Bundesrat Einsparungen durch eine effizientere und schlankere Organisation. Sowohl der Bau- wie der Informatikbereich werden grundlegend reorganisiert. Auch im Bildungsbereich sollen durch eine Konzentration der Aufgaben auf zwei Departemente Synergien realisiert werden. Der Bundesrat ist sich dabei bewusst, dass mit dieser Reorganisation noch nicht alle Fragen geklärt sind. Bis die neuen Strukturen in Kraft sind, wird noch viel Arbeit zu leisten sein. Die Umsetzung der bundesrätlichen Beschlüsse wird durch die Departemente erfolgen. Gleichzeitig soll ein zentrales Controlling eingerichtet werden, um eine zielkonforme Realisierung sicherzustellen. Soweit möglich sollen die Neuverteilungen auf den 1. Januar 1998 vollzogen werden. Die departementsinternen Anpassungen werden anschliessend erfolgen.

Die Verwaltungsreform hat auch den Auswirkungen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung – Grundzüge des New Public Management (NPM) – und des neuen Finanzausgleichs Rechnung zu tragen. So werden insbesondere die Fragen zu beantworten sein, welche Ämter für die Bundesverwaltung als Dienstleistungszentren ausgestaltet werden sollen und welche Ämter von der Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen betroffen sind.

Der Bundesrat hat als Ziel einen Stellenabbau von 5 Prozent oder rund 2000 Stellen vorgegeben, was jährlich wiederkehrende Einsparungen von 200 Millionen ermöglichen sollte. Die Realisierung dieses Sparpotentials bedingt nicht nur die konsequente Umsetzung der bereits getroffenen Entscheide, daneben muss auch der noch nicht überprüfte Rest der Bundesverwaltung auf Einsparmöglichkeiten hin überprüft werden. Mit einfacheren Abläufen und durch Aufgabenverzicht sollen die Vorgaben erreicht werden. Der Stellenabbau wird über mehrere Jahre vollzogen und sollte zu keinen Entlassungen führen, sondern über die natürlichen Abgänge aufgefangen werden.

154.2 Führen mit Leistungsauftrag (FLAG)

Die in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 abgelehnte erste Fassung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) beinhaltete unter anderem auch die rechtliche Grundlage für die schrittweise Einführung des New Public Management (NPM) in der Bundesverwaltung (Art. 51 RVOG zusammen mit Änderungen im Finanzhaushaltsgesetz sowie bei der Stellenplafonierung). Da diese Bestimmungen damals weder bei der parlamentarischen Beratung noch im Abstimmungskampf bestritten waren, wurden trotz Ablehnung des RVOG – im Sinne eines Pilotversuchs – bereits ab Anfang 1997 erste Erfahrungen mit dem neuen Führungskonzept gesammelt. Zu diesem Zweck wurden der Schweizerischen Meteorologischen Anstalt und dem Bundesamt für Landestopographie vom Bundesrat Leistungsaufträge erteilt und mit dem Voranschlag 1997 die erforderlichen Finanzmittel in der Form von Globalbudgets bewilligt. Weiteren Ämtern hat der Bundesrat entsprechende Projektaufträge erteilt mit dem Ziel, dass diese ab 1998 oder 1999 auf das neue Führungskonzept umstellen.

Umsetzungsgrundlage ist ein vom Eidgenössischen Finanzdepartement ausgearbeiteter Konzeptbericht. Das darin beschriebene Führungsinstrumentarium baut darauf auf, dass sämtliche Leistungen einer Verwaltungseinheit systematisch gegliedert und zu Produkten und Produktgruppen zusammengefasst werden. In einem über drei bis vier Jahre laufenden Leistungsauftrag gibt der Bundesrat der Dienststelle pro Produktgruppe Kosten-, Leistungs- und Wirkungsziele vor und beantragt dem Parlament die jährlichen zur Zielerreichung notwendigen Finanzmittel.

Im Unterschied zu traditionellen Rationalisierungs- und Sparprojekten verspricht der Personal- und Organisationsentwicklungsansatz von NPM primär mittel- bis langfristige Produktivitätsfortschritte. Dank der höheren Disponibilität beim Mitteleinsatz sollte es aber möglich sein, dass Ämter, welche einen Leistungsauftrag erhalten, mittelfristig 5–10 Prozent ihres Budgets einsparen können. Im Verhältnis zum notwendigen Einsparungsbedarf vermögen aber die mit Leistungsauftrag geführten Ämter nur einen bescheidenen Sparbeitrag zu leisten.

Die eidgenössischen Räte haben das RVOG Mitte März 1997 zu Ende beraten. Die Referendumsfrist begann am 8. April zu laufen. Wird das Referendum nicht ergriffen, könnte das RVOG bereits im Herbst 1997 in Kraft treten.

154.3 Normen und Standards im bundeseigenen Hochbau

Der Bundesrat hat im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1994 beschlossen, die Normen und Standards im Bereich Hochbau einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Ein ähnlich lautendes Postulat der Kommission «Öffentliche Bauten» des Nationalrates wurde von diesem am 2. Dezember 1993 überwiesen.

In einer ersten Phase wurden die Einsparungspotentiale anhand repräsentativer Beispiele abgeklärt und Massnahmen für die Umsetzung vorgeschlagen. Das Einsparungspotential wurde ohne wesentliche Nutzungseinbusse je nach Gebäudetyp auf 10–25 Prozent geschätzt. Wesentlich für diese Einsparungen sind die Reduktion der Bedürfnisse, einfache Baukonzepte und ein bescheidenerer Ausbaustandard.

Als Massnahmen vorgeschlagen wurden:

- Verbesserungen im Baumanagement, vor allem im Bereich der Arbeitsmethodik
- Systematisches Überprüfen der vorliegenden Bauprojekte auf Einsparungspotentiale
- Kritische Überprüfung der Regelwerke des Bundes
- Einbezug des Unterhaltes.

Die Überprüfung der Regelwerke ist im Gang. Die Ergebnisse und die entsprechenden Massnahmen werden dem Bundesrat Ende 1997 unterbreitet. Damit können langfristig sinnvolle und wirtschaftliche Baustandards festgeschrieben werden.

Bei der Überprüfung der Bauvorhaben sind in einer ersten Phase insgesamt 63 bundeseigene Neu- und Umbauprojekte mit Gesamtkosten von 669 Millionen untersucht worden. Das ausgewiesene Einsparungspotential beträgt 100–120 Millionen oder 15–18 Prozent. Im Unterhaltungsbereich wurden 25 Projekte mit Gesamtkosten von 13 Millionen überprüft. Hier beträgt das Einsparungspotential knapp 2 Millionen oder 13 Prozent. Das Einsparungspotential, das ohne nennenswerte Nutzungseinbussen realisiert werden kann, liegt vor allem in den Bereichen Bedürfnisnachweis beziehungsweise Raumprogramm, Gebäudekonzepte und Baustandards.

Für den zivilen und militärischen Baubereich wurde je eine Projektorganisation eingesetzt, welche die Projektüberprüfungen im bisherigen Sinne weiterführen wird. Damit kann sichergestellt werden, dass die gewonnenen Erkenntnisse dauerhaft umgesetzt werden.

Im Rahmen der Investitionsplanung 1997–1999 sind die Bauinvestitionen gegenüber den Vorjahren gekürzt und plafoniert worden. Die notwendigen Bauvorhaben der nächsten Jahre und die ausgewiesenen Unterhaltsaufwendungen können angesichts dieser Reduktionen nur mit einer konsequenten Durchsetzung der Erkenntnisse aus «Normen und Standards» realisiert werden. Mögliche Einsparungen gegenüber dem Finanzplan werden sich aber in Grenzen halten.

154.4 Normen und Standards im Nationalstrassenbau

Im Rahmen der Massnahmen zur Sanierung des Bundeshaushaltes 1993 hat der Bundesrat den Auftrag erteilt, die im Nationalstrassenbereich gültigen Normen und Standards einer kritischen Prüfung zu unterziehen und ihm Vorschläge zu unterbreiten, wo Vereinfachungen möglich sind und wo Einsparungen erzielt werden können. Am 6. Mai 1996 hat der Bundesrat vom Bericht der Kommission zur Überprüfung der Normen und Standards im Nationalstrassenbereich Kenntnis genommen. Die Kommission sah sich nicht in der Lage, das Sparpotential abschliessend zu quantifizieren. Trotzdem zog sie klare Schlussfolgerungen für die Schwerpunkte der weiterführenden Arbeiten:

- Aufgrund detaillierter Überprüfungen zeigte es sich, dass die Einsparungsmöglichkeiten bei den Normen selbst, das heisst bei den technischen Vorschriften über den Nationalstrassenbau, mit geschätzten 5 Prozent des gesamten Sparpotentials gering sind. Die Schweizer Normen sind angemessen und liegen in der Regel am unteren Rand entsprechender internationaler Vergleichswerte.
- Mit einer Dimension von 20 Prozent des gesamten Sparpotentials liegt die Bedeutung der Anwendungen der Normen durch die technischen Projektverantwortlichen deutlich höher. Ein zu wenig ausgeprägtes Kostenbewusstsein und die Neigung, vorsorglich allen möglichen Einwänden im Projekt Rechnung zu tragen, können Ursachen für eine zu grosszügige Auslegung der Normen sein.

- Das grösste Sparpotential, nämlich eine Grössenordnung von 75 Prozent, liegt im Bereich der Standards, das heisst bei der Umsetzung der gesellschaftlichen Erwartungen an die Strassenbauten. Im Laufe des Planungsprozesses vervielfachen die politischen Behörden, die verschiedenen Interessenverbände und die Bevölkerung die Anforderungen an ein Projekt. Typische Ansatzpunkte sind die Strassenführung, die Anzahl und Länge der Tunnelstrecken, die Anzahl Spuren, die Lage und Gestaltung der Anschlüsse einschliesslich Zubringer sowie der Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen. Der Entscheid, welche Erwartungen berücksichtigt werden sollen, wird selten aufgrund finanzieller Überlegungen oder des konkreten Kosten-Nutzen-Verhältnisses getroffen. Eine massgebliche Rolle spielt der Umstand, dass der Bund einen grossen Teil der Gesamtkosten trägt und die Aufwendungen durch zweckgebundene Einnahmen finanziert sind.

Aus Zeitmangel konnte die Kommission die Mechanismen rund um die Standards nicht näher untersuchen. Der Bundesrat hat deshalb gleichzeitig mit der Kenntnisnahme vom Schlussbericht der Kommission Folgearbeiten in Auftrag gegeben:

- Arbeitsgruppe «Standards im Nationalstrassenbau»:
Diese Arbeitsgruppe befasst sich mit der Frage, wie die durch die Standards verursachte Kostenexplosion eingedämmt werden kann. Dies soll unter anderem durch den Aufbau eines effizienten Finanzcontrolling-Systems für die Nationalstrassenprojekte sichergestellt werden.
- Arbeitsgruppe «Substanzerhaltung Nationalstrassenwerke»:
Der Bundesrat nutzt mit dieser Arbeitsgruppe die Gelegenheit, auch das Problem des Unterhalts der Nationalstrassen näher zu prüfen. Es sollen Mittel und Wege gesucht werden, mit denen die Substanz des Nationalstrassennetzes möglichst günstig auf einem ausreichenden technischen Niveau gehalten werden kann.

Beide Arbeitsgruppen werden ihre Schlussberichte voraussichtlich bis Ende 1997 an den Bundesrat abliefern.

154.5 Neuordnung des Finanzausgleichs

Mit dem neuen Finanzausgleich sollen Aufgaben, Kompetenzen und Finanzströme zwischen Bund und Kantonen entflochten und die Verantwortlichkeiten der beiden Staatsebenen geklärt werden. Die neue Aufgabenverteilung wird nicht nur die Struktur der Bundesverwaltung spürbar ändern, sondern auch auf die Entwicklung der einzelnen Aufgabengebiete einwirken. Werden bestimmte Aufgaben den Kantonen zugesprochen, so hat dies unweigerlich Auswirkungen auf die finanziellen Mittel oder gar die Existenzberechtigung einzelner Verwaltungseinheiten. Umgekehrt können einzelne Verwaltungsbereiche an Bedeutung gewinnen, wenn eine Aufgabe ausschliesslich dem Bund zugesprochen wird. Wo Bund und Kantone an der Aufgabenerfüllung auch künftig gemeinsam partizipieren, werden ihre Rollen neu definiert und neue Formen der Zusammenarbeit und der Subventionierung entwickelt. Im Vordergrund stehen Leistungsverträge zwischen Bund und Kantonen sowie Globalsubventionen, die neu an vereinbarte Programme und nicht mehr an die Projektkosten gebunden werden. Im weiteren sollen mit einem neuartigen Ressourcenausgleich alle Kantone mit genügend Eigenmitteln ausgestattet werden, damit sie ihre erhöhte Eigenverantwortung auch wahrnehmen können. Dadurch wird der Finanzausgleich unter den Kantonen besser abgesichert, einfacher, effektiver und steuerbar. Damit ist der neue Finanzausgleich primär ein staatspolitisches Vorhaben. Aus

der Erkenntnis heraus, dass die grossen Zukunftsprobleme unseres Bundesstaates nur unter Einbezug mitgestaltender, eigenverantwortlicher Kantone zu lösen sein werden, und dass dem Wirkungskreis eines handlungsfähigen Bundes Grenzen gesetzt sind, will der neue Finanzausgleich den Föderalismus verwesentlichen und beleben.

Die Aufgaben- und Kompetenzentflechtungen sowie das neue Ausgleichssystem werden – als willkommener Nebeneffekt – deutliche Effektivitäts- und Effizienzgewinne im Zusammenspiel von Bund und Kantonen ermöglichen. Es werden Anreize zu haushälterischer Mittelverwendung statt zum Geldausgeben geschaffen. Die Folge ist ein namhaftes Einsparungspotential für die öffentlichen Haushalte. Allerdings kann dieses Potential kaum vor dem Jahr 2001 erschlossen werden.

Die Neuordnung des Zusammenspiels von Bund und Kantonen ist so angelegt, dass die erwähnten Einsparungen weder zulasten der Kantone noch der Gemeinden realisiert werden; vielmehr werden alle drei Staatsebenen von den Strukturverbesserungen profitieren.

Drei Haupttatbestände werden die Einsparungen beziehungsweise Effizienzsteigerungen ermöglichen:

- Erstens zwingt eine bessere Übereinstimmung von Entscheid- und Finanzierungsverantwortung ganz grundsätzlich und auf allen Ebenen zu vermehrten Priorisierungen und fördert dadurch gleichzeitig eine insgesamt bedarfsgerechtere Leistungserbringung. Eine konsequente Umsetzung des Grundsatzes «wer befiehlt, bezahlt» wirkt zudem unnötigen Standards (auch des Bundes) und überdimensionierten Leistungen entgegen und fördert über eine erhöhte Finanzverantwortung den Einsatz gezielter Kosten- und Wirkungskontrollen sowie der Grundsätze des New Public Management.
- Zweitens bewirken neue Anreizsysteme im Subventionsbereich – vermehrt Programm- statt Projektfinanzierungen, Global- oder Pauschalbeiträge statt prozentuale Kostenübernahmen, mehr freie Mittel für die Kantone statt hohe Subventionssätze mit Zweckbindung –, dass bestimmte Leistungen mit geringerem Mitteleinsatz realisiert werden.
- Und drittens erlauben wesentlich effektivere Ausgleichsmechanismen – strikte Trennung von Anreiz- und Umverteilungsinstrumenten sowie von Lasten- und Ressourcenausgleich, gezielter Belastungsausgleich des Bundes statt giesskannenartig ausgerichtete Finanzkraftzuschläge zu Bundessubventionen, Globalsteuerung des Ressourcenausgleichs statt Finanzausgleich über hundert unkoordinierte Einzelmassnahmen – bei gleichem Mitteleinsatz einen deutlich grösseren und auch gerechteren Finanz- und Lastenausgleich unter den Kantonen; dies gleichsam als unabdingbare Vorleistung im finanzpolitischen Bereich für die Realisierung der Aufgaben- und Kompetenzentflechtungen beziehungsweise des Subsidiaritätsprinzips.

Eine paritätische Projektorganisation mit Vertretern des Bundes und der Kantone vertieft und konkretisiert zur Zeit die Grundzüge der Neuordnung, die in der Vernehmlassung auf ein positives Echo gestossen sind. Die Ergebnisse dieser Vertiefungsarbeiten sollen im Frühling 1998 in eine weitere Vernehmlassung geschickt werden. Sie werden sämtliche Verfassungsvorschläge mit den Konkretisierungen auf der Gesetzesstufe sowie eine Vorlage für ein neues Finanzausgleichsgesetz beinhalten.

154.6 Überprüfung der Subventionen

Gestützt auf das Subventionsgesetz (Art. 5 SuG; SR 616.1) wurden rund 160 Finanzhilfen und Abgeltungen einer vertieften Überprüfung unterzogen. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind im Subventionsbericht zusammengefasst. Dieser beinhaltet eine umfassende Darstellung der Bundessubventionen sowie – für eine erste Teilmenge der Finanzhilfen und Abgeltungen – eine vertiefte Beurteilung nach den Grundsätzen des Subventionsgesetzes. Die Überprüfung der restlichen Subventionen soll bis Anfang 1998 abgeschlossen werden.

Pflichtschwerpunkte des ersten Berichtes bilden insbesondere die Bereiche Strassenverkehr, Bildung und Grundlagenforschung, Beziehungen zum Ausland sowie Landwirtschaft. Von der Beurteilung ausgeschlossen blieben in der ersten Runde:

- Subventionen mit Rechtsgrundlagen, die jüngeren Datums sind als das Subventionsgesetz (z. B. Eisenbahngesetz, Waldgesetz, Natur- und Landschaftsschutz);
- Subventionen, deren Rechtsgrundlagen in Revision begriffen sind (z. B. Bahnreform, Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, Agrarpolitik 2002, Asylbereich);
- befristete, demnächst auslaufende Subventionen (z. B. Sondermassnahmen Weiterbildung);
- Pflichtbeiträge an internationale Organisationen (z. B. an internationale Forschungsorganisationen wie CERN und ESA);
- Beiträge an Sozialwerke (Versicherungsleistungen stellen keine Subventionen dar, zudem wurden verschiedene grosse Revisionen erst kürzlich abgeschlossen: 10. AHV-Revision, neues Krankenversicherungsgesetz, Revision Arbeitslosenversicherungsgesetz).

Die Überprüfung hat in zahlreichen Fällen einen konkreten Handlungsbedarf aufgezeigt. Dabei stehen unter anderem die folgenden Massnahmen im Vordergrund:

- Aufhebung einzelner Subventionen (kein oder nur schwaches Bundesinteresse, geringe Wirksamkeit, ausreichende Leistungskraft des Empfängers, Doppelsubventionierung);
- Übertragung der Aufgabe an die Kantone (vertiefte Prüfung und Umsetzung im Rahmen des Projektes «Neuer Finanzausgleich»);
- Reduktion der Beitragssätze (nach Massgabe der Interessenabwägung);
- Befristung (als Regel bei Finanzhilfen);
- Pauschalierung oder Globalisierung von Subventionen;
- Verbesserungen bei der Ausgabensteuerung (Kreditvorbehalt, Höchstsätze), der Kontrolle und beim Vollzug;
- vertiefte Überprüfung der Wirksamkeit.

Die Überprüfung richtet sich strikt an den im Subventionsgesetz festgehaltenen Voraussetzungen und Grundsätzen für Finanzhilfen und Abgeltungen aus (Art. 6–10 SuG). Sie greift damit deutlich weniger weit als die Neuordnung des Finanzausgleichs, die teilweise auch tragende Prinzipien des geltenden Subventionsgesetzes (z. B. Abkehr von ausgabenprozentualen Subventionen) in Frage stellen wird. So weit wie möglich werden aber die aus der Subventionsüberprüfung gewonnenen Empfehlungen mit der Stossrichtung des Projektes «Neuer Finanzausgleich» abgestimmt.

Eine Quantifizierung des mit den vorgeschlagenen Massnahmen verbundenen Entlastungspotenzials ist sehr schwierig: so entziehen sich knapp die Hälfte der Massnahmen – z. B. administrative Vereinfachungen, verbesserte Wirksamkeit des Mitteleinsatzes – einer direkten Bezifferung. Obwohl die Subventionsüberprüfung kein

eigentliches Sparprogramm darstellt, sollte aber bei konsequenter Umsetzung der beantragten Massnahmen durch die fachlich verantwortlichen Bundesstellen längerfristig Entlastungen des Bundeshaushaltes von einigen hundert Millionen resultieren. Vor dem Jahr 2001 wird hingegen nur ein Teil des gesamten Entlastungspotentials auch tatsächlich realisiert werden können.

155 Finanzierungsrahmen für Sozialversicherungen

Das zweite Element des beschlossenen Gesamtkonzeptes betrifft den Bereich der Sozialversicherungen, die infolge der demographischen Veränderungen vor einer grossen Belastungsprobe stehen. Nach Jahrzehnten des stetigen Ausbaus stellt sich ernsthaft die Frage der Konsolidierung. Ausgehend von den erarbeiteten langfristigen Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen wird der Bundesrat für ausgewählte Sozialversicherungszweige anhand von Leistungsparametern alternative Szenarien über ihre künftige Entwicklung sowie ihre Finanzierung erarbeiten lassen. Die Ergebnisse der Projektgruppe «Neuer Finanzausgleich» sollen in die Szenarien einbezogen werden. Basierend auf diesen Abklärungen wird sich der Bundesrat über den künftigen Finanzierungsrahmen sowie die damit verbundenen Anpassungen auf der Leistungsseite aussprechen. Ziel dieser Bemühungen muss es sein, einerseits die Sozialwerke vor der drohenden Überschuldung zu bewahren und die unbestrittenen Errungenschaften des Sozialstaates abzusichern, andererseits der begrenzten Belastbarkeit der Volkswirtschaft Rechnung zu tragen. Die Sozialversicherungen sollen längerfristig auf ein sicheres finanzielles Fundament gestellt und einer allfälligen Verunsicherung in der Bevölkerung muss wirksam entgegengetreten werden. Die Finanzierung der Sozialversicherungen stellt nicht nur für die Volkswirtschaft im allgemeinen, sondern auch für den Bundeshaushalt im besonderen ein Schlüsselproblem dar. Die soziale Wohlfahrt ist mit Abstand das finanziell gewichtigste Aufgabengebiet des Bundes und wies in den letzten 15 Jahren die höchsten Ausgabensteigerungen auf. Ohne deutliche Verflachung der Sozialausgaben des Bundes wird ein Abbau der Haushaltdefizite nicht gelingen.

156 Zusammenfassung

Mit den beschlossenen Massnahmen und den in Gang gesetzten strukturellen Reformprojekten will der Bundesrat den Haushalt bis 2001 ins Lot bringen beziehungsweise die Defizite auf ein vertretbares Mass reduzieren. Die dargelegten strukturellen Reformen dürfen jedoch nicht zur trügerischen Hoffnung verleiten, ihre Umsetzung befreie Bundesrat und Parlament vor weiteren Sparmassnahmen. Zum einen vermag selbst das gesamte Sparpotential dieser Reformen den notwendigen Einsparungsbedarf bei weitem nicht zu decken. Zum anderen lassen sich die Sparpotentiale in der nötigen Frist nur teilweise erschliessen. Ohne harte Sparmassnahmen in den grossen Aufgabengebieten des Bundes wird sich der Haushaltsausgleich nicht bewerkstelligen lassen.

Die absolute Höhe der Defizite im Bundeshaushalt würde eigentlich eine raschere und härtere Gangart für den Haushaltsausgleich erfordern. Nachdem die schweizerische Wirtschaft seit 1991 stagniert, gilt es allerdings, unerwünschte kurzfristige Nebeneffekte auf die erwartete Erholung der Wirtschaft zu vermeiden. Der Bundesrat hat sich deshalb eine etwas längere Zeit eingeräumt, um das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes zu erreichen; dies auch im Bewusstsein, dass der eingeschlagene

Weg ehrgeizig und nicht einfach einzuhalten sein wird. Eine über mehrere Jahre hinweg angelegte Strategie zum Haushaltsausgleich lässt sich nur erfolgreich durchsetzen, wenn alle massgebenden Kräfte am gleichen Strick ziehen. Sollte es indes- sen nicht gelingen, die Bundesfinanzen gemäss dem finanzpolitischen Gesamtkon- zept innert nützlicher Frist auf Gleichgewichtskurs zu bringen, so droht der Absturz in die finanzpolitische Instabilität.

16 Das Verhältnis zwischen Investitionsprogramm und Haushaltsziel

Mit zusätzlichen Ausgaben des Bundes von rund 550 Millionen soll in den Jahren 1998 und 1999 ein Auftragsvolumen in der Grössenordnung von 2,4 Milliarden aus- gelöst werden. Bei gesamtwirtschaftlichen Bauausgaben von knapp 50 Milliarden beträgt dieses Volumen rund 2,5 Prozent pro Jahr, was gesamtwirtschaftlich spür- bar ist. Bezogen auf das Bruttoinlandprodukt entspricht dies einem direkten Wach- tumsbeitrag von einem Drittel Prozentpunkt.

Das Investitionsprogramm ist so angelegt, dass die Einhaltung des Haushaltsziels nicht gefährdet wird. Da mit dem Investitionsprogramm keine auf Dauer angeleg- ten Subventionstatbestände geschaffen werden, also keine dauerhafte Erhöhung des Ausgabenniveaus verursacht wird, resultiert nur eine temporäre Abweichung von jenem Ausgabenpfad, der zur Wiederherstellung eines ausgeglichenen Bundeshaus- halts eingeschlagen werden muss.

17 Das Rechnungsmodell des Bundes

171 Einleitung

Gegenüber dem Rechnungsmodell des Bundes wird immer wieder Kritik laut. So wird etwa behauptet, die Art und Weise der Rechnungsablage benachteilige die Investitionsausgaben oder verunmögliche die Einführung der Kostenrechnung. Beide Einwände sind nicht stichhaltig. Die vermutete Ungleichbehandlung der Inve- stitionsausgaben ist vielmehr auf gesetzlich gebundene Ausgaben für laufende Bei- träge zurückzuführen. Das Rechnungsmodell der Kantone jedenfalls konnte einen Rückgang der Investitionsausgaben nicht verhindern (vgl. Ziff. 174). Die Rechnung des Bundes bietet auch genügend Spielraum, um Kostenrechnungen einzuführen, wie die Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zeigt.

Das vom Bund angewandte Modell umfasst eine Verwaltungsrechnung und eine Bilanz. Die Verwaltungsrechnung besteht aus zwei Teilrechnungen, der Finanzrech- nung und der Erfolgsrechnung. Die Finanzrechnung vermittelt eine umfassende Übersicht über die sich aus der Aufgabenerfüllung ergebenden Ausgaben und Ein- nahmen (Kassaprinzip¹⁾). Sie ist grob vergleichbar mit einer cash-flow-Rechnung eines Unternehmens. In Ergänzung dazu führt der Bund eine Erfolgsrechnung, in welcher Wertverzehr (Aufwand) und Wertzuwachs (Ertrag) periodengerecht abge- grenzt werden. Sie entspricht in ihrem Aussagegehalt der laufenden Rechnung der

¹⁾ Beim Kassaprinzip werden Einnahmen und Ausgaben im Zahlungszeitpunkt erfasst. Ein- nahmen sind Zahlungen Dritter, die das Vermögen vermehren oder als Entgelt für die Ver- äusserung von Verwaltungsvermögen geleistet werden. Ausgaben sind Zahlungen an Drit- te, die das Vermögen vermindern oder Verwaltungsvermögen schaffen (vgl. Art. 5 des Fi- nanzhaushaltsgesetzes; SR 611.0).

Kantone. Der Saldo dieser Rechnung verändert den Bilanzfehlbetrag des Bundes. Die Finanzstatistik gewährleistet die Vergleichbarkeit mit dem Rechnungsmodell der Kantone.

172 Vorteile des Bundesmodells

Das Rechnungsmodell des Bundes trägt den Besonderheiten des zentralstaatlichen Haushaltes Rechnung:

- Im Gegensatz zu den kantonalen und kommunalen Haushalten ist der Bundeshaushalt ein Transferhaushalt; die Transferzahlungen beanspruchen rund zwei Drittel der gesamten Ausgaben. Die produktions- und dienstleistungsnahen Ämter, die mit Leistungsauftrag geführt werden, fallen ausgabenseitig wenig ins Gewicht.
- Da die Investitionsausgaben nur einen relativ geringen Anteil an den Gesamtausgaben ausmachen, schlagen selbst grössere Schwankungen im Investitionsbereich nur schwach auf die Gesamtausgaben durch. Die Eigeninvestitionen sind gering und machen nur 2-3 Prozent der Gesamtausgaben aus; bei den Kantonen beläuft sich der entsprechende Anteil hingegen auf 9-10 Prozent. Selbst unter Berücksichtigung der nicht aktivierbaren Investitionsbeiträge belaufen sich die Investitionsausgaben des Bundes in der Regel auf weniger als 10 Prozent.
- Beim Bund sind mehr als die Hälfte der laufenden Ausgaben nicht investitionsabhängig (u. a. Sozialversicherungsbeiträge, Kantonsanteile). Bei den Kantonen und Gemeinden hingegen sind die laufenden Ausgaben weitgehend Folgekosten von Investitionsentscheiden.

Aus diesen Gründen ist auf Bundesebene ein zusammengefasster Ausweis der laufenden und investiven Ausgaben und ihrer Finanzierung in Form der Finanzrechnung die zentrale finanzpolitische Führungsgrundlage für:

- die finanzpolitische Prioritätenbildung (gleiche Ausgangslage für alle Aufgabengebiete),
- die Finanzierungsentscheide und die Massnahmen zum Haushaltsausgleich,
- den Haushaltsvollzug und die Haushaltskontrolle,
- die Abstimmung der Finanzpolitik auf gesamtwirtschaftliche Erfordernisse.

Die Finanzrechnung vermittelt einen umfassenden Überblick über die haushaltswirksamen Aktivitäten des Bundes. Sie ist übersichtlich, leicht verständlich und damit auch bürgernah. Im Sinne einer vorsichtigen Finanzpolitik strebt sie zudem die direkte Deckung aller Ausgaben durch entsprechende Einnahmen in der gleichen Rechnungsperiode an, was angesichts der geringen Flexibilität der Bundesausgaben und -einnahmen vollauf berechtigt ist.

Ein Vergleich mit dem Ausland, z. B. mit Deutschland und Frankreich, zeigt schliesslich, dass sich auf zentralstaatlicher Ebene alle massgebenden Steuerungsgrössen wie Finanzierungsergebnis, Verschuldung, Staats- und Fiskalquote ebenfalls am Ausgaben- und Einnahmenbegriff orientieren. Auch die Maastrichter Budgetkriterien zur Beurteilung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte beruhen ausschliesslich auf dem Finanzierungssaldo und dem Verschuldungsgrad.

Das Schwergewicht der Aufgabenerfüllung bei den Kantonen und Gemeinden liegt in der Erbringung von bürgernahen Dienstleistungen. Von den Gesamtausgaben entfallen rund drei Viertel auf den Eigenkonsum und die Eigeninvestitionen. Das Rechnungsmodell der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren orientiert sich folglich an betrieblichen Gesichtspunkten und die Verwaltungsrechnung des kantonalen Modells ist in eine laufende Rechnung und in eine Investitionsrechnung unterteilt.

Das System mit einer laufenden Rechnung und einer Investitionsrechnung ist für kleinere öffentliche Haushalte, die grossen Schwankungen der Investitionsausgaben unterliegen, geeignet. Der laufenden Rechnung werden nämlich nur die Abschreibungen belastet, womit die sprunghaft verlaufenden Investitionsausgaben auf mehrere Rechnungsjahre verteilt und damit geglättet werden können. Die Investitionsrechnung nimmt im Vergleich zur laufenden Rechnung nur eine unbedeutende Rolle ein. Die Investitionen werden nach dem Selbstfinanzierungsgrad beurteilt, der mindestens 60 Prozent betragen sollte.

Die Finanzpolitik der Kantone orientiert sich hauptsächlich an der laufenden Rechnung, die ausgeglichen sein sollte. Ausgaben- und Steuerpolitik richten sich an den Ergebnissen der laufenden Rechnung aus. Mit dem Instrument des Steuerfusses beziehungsweise des Vielfachen sind die Kantone auch in der Lage, notfalls rasch auf eine Verschlechterung der Haushaltslage zu reagieren.

Die Erfahrungen in den Kantonen zeigen allerdings, dass in der Anwendung des Rechnungsmodells keine einheitliche Praxis herrscht. Schwerwiegend ist vor allem, dass bei den Abschreibungen ein erheblicher Ermessensspielraum besteht. Je nach Finanzlage wird dieser genutzt, um das Rechnungsergebnis zu schönen.

Bei der Einführung des heutigen Rechnungsmodells des Bundes wurde der Vergleichbarkeit mit den Kantonen die grösste Bedeutung beigemessen. Beide Rechnungssysteme enthalten die gleichen Basisdaten. So entspricht das Ergebnis der Erfolgsrechnung im Aussagegehalt dem Saldo der laufenden Rechnung der Kantone. Die Finanzrechnung unterscheidet klar zwischen laufenden und investiven Ausgaben. Eine Investitionsrechnung des Bundes und die Selbstfinanzierung können damit einfach aus den Basisdaten hergeleitet werden (vgl. auch die Botschaften zur Staatsrechnung 1995 und 1996). Die Vergleichbarkeit und die Konsolidierbarkeit der öffentlichen Haushaltsdaten sind auch ohne Übereinstimmung des Rechnungsaufbaus möglich.

174 Investitionsausgaben

Volkswirtschaftlich betrachtet sind Investitionsausgaben Aufwendungen, welche das Realkapital und damit die Produktivkraft einer Volkswirtschaft stärken. Solche Ausgaben generieren höhere Steuereinnahmen, weshalb in einem gewissen Ausmass auch eine Fremdfinanzierung ins Auge gefasst werden kann. Der Ausbau von Infrastrukturen wie Verkehrs- oder Datennetze oder die Verstärkung des Bildungs- und Forschungssystems können als Investitionen im volkswirtschaftlichen Sinne bezeichnet werden, selbst wenn es sich beispielsweise um Besoldungsausgaben für das Forschungspersonal handelt.

Angesichts der unüberwindbaren Abgrenzungsschwierigkeiten bei einem solchen Investitionsbegriff verwenden die Unternehmen wie auch die öffentlichen Haushalte einen engeren Investitionsbegriff. Als Investitionen gelten Ausgaben für den

Erwerb von Vermögenswerten, die eine neue beziehungsweise erhöhte Nutzung in quantitativer oder qualitativer Hinsicht über mehrere Jahre ermöglichen. Solche Ausgaben werden aktiviert und dem Wertverzehr entsprechend über mehrere Jahre hinweg zulasten der laufenden Rechnung beziehungsweise der Erfolgsrechnung abgeschrieben. Zu den Investitionsausgaben gehören auch rückzahlbare Darlehen wie beispielsweise die Darlehen an den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung oder die Vorschüsse an die Exportrisikogarantie. Internationalen Gepflogenheiten entsprechend werden hingegen Investitionen in die Landesverteidigung als Konsumausgaben betrachtet.

In jüngster Zeit wurde dem Bund immer wieder vorgeworfen, dass er die Investitionsausgaben im Rahmen der Sanierungsmassnahmen über Gebühr gekürzt habe und sich damit nicht konjunkturgerecht verhalten habe. Das Rechnungsmodell, welches nicht zwischen laufenden und investiven Ausgaben unterscheidet, habe dieses systemwidrige Verhalten gewissermassen begünstigt. Diese Vorwürfe zielen nicht nur ins Leere, wie die nachstehende Tabelle zeigt. Sie verkennen auch, dass die Finanzrechnung klar zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben unterscheidet. Eine allfällige Ungleichbehandlung wäre nicht die Folge des Rechnungsmodells, sondern der gesetzlichen Bindung der Subventionen. Gesetzlich nicht fixierte Ausgaben unterliegen einem stärkeren Kürzungsdruck. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben von Bund und Kantonen für die Jahre 1990 bis 1997. Die Darlehen und Beteiligungen sowie die Investitionen der Regiebetriebe wurden dabei nicht berücksichtigt.

**Investitionsausgaben von Bund und Kantonen 1990–1997
(ohne Darlehen und Beteiligungen)**

Tabelle 3

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bund ¹⁾ in Millionen	3090	3799	3632	4056	3970	3868	3664	3837
in Prozent des BIP	0,98	1,15	1,07	1,18	1,12	1,07	1,02	1,05
Kantone ²⁾ in Millionen	6196	6668	6613	6917	7092	6822	6784	6689
in Prozent des BIP	1,97	2,01	1,95	2,02	2,01	1,88	1,88	1,83

¹⁾ 1990–1994 gemäss Finanzstatistik; 1995–1997 gemäss Staatsrechnung und Voranschlag des Bundes.

²⁾ 1990–1995 gemäss Finanzstatistik; 1996–1997 gemäss Unterlagen der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen.

Der Anteil der Investitionsausgaben der Kantone am Bruttoinlandprodukt ist trotz Unterteilung in eine laufende Rechnung und in eine Investitionsrechnung seit 1990 gesunken. Der Bund hingegen hat seinen Investitionsanteil gesteigert; dies obwohl seit 1992 eine rigorose Sparpolitik durchgezogen wird.

18 Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Die unbefriedigende Haushaltslage des Bundes war mehrmals Gegenstand parlamentarischer Vorstösse. So wurden zu dieser Problematik die eingangs erwähnten Motionen und Postulate überwiesen. Alle Vorstösse beauftragten den Bundesrat, Massnahmen zur Beseitigung des Defizits zu treffen oder zumindest dem Parlament vorzuschlagen. Mit der Vorlage einer Botschaft zum Haushaltsausgleich wird den aufgeführten Motionen und Postulaten weitgehend entsprochen, weshalb den Räten ihre Abschreibung beantragt wird.

19 Ergebnis der Vernehmlassung

Gegenstand der Vernehmlassung vom Herbst 1996¹⁾ bildete in erster Linie das Haushaltsziel 2001 (in der Vernehmlassung wurde noch vom Sanierungsplan 2001 gesprochen). Daneben wurde im Vernehmlassungsbericht auch das finanzpolitische Gesamtkonzept des Bundesrates dargelegt und zur Diskussion gestellt. Das Haushaltsziel 2001 ist das zentrale Element dieses Gesamtkonzepts. Es wurden zwei Varianten zur Diskussion gestellt, die sich nur in Bezug auf den Sanktionsmechanismus bei Verfehlung der verbindlichen Zielvorgaben unterschieden:

- Variante A: Der Bundesrat beschliesst Einsparungen in seiner eigenen Zuständigkeit und beantragt den eidgenössischen Räten die für die Zielerreichung notwendigen Änderungen auf Gesetzesstufe. Das Parlament kann die Anträge des Bundesrates im einzelnen abändern, ist jedoch an den Gesamtbetrag der vom Bundesrat beschlossenen Einsparungen gebunden.
- Variante B: Der Bundesrat wird ermächtigt, einzelne Finanzhilfen und Abgeltungen bis zu 30 Prozent zu kürzen und im bundeseigenen Aufgabenbereich Sparmassnahmen vergleichbarer Tragweite zu beschliessen.

Die Wiederherstellung gesunder Bundesfinanzen wird grossmehrheitlich als dringend notwendig eingeschätzt und das finanzpolitische Gesamtkonzept des Bundesrates stösst auf positives Echo. Positiv vermerkt wird auch mehrheitlich, dass das Konzept zum Haushaltsausgleich klar auf der Ausgabenseite ansetzen will. In diesem Zusammenhang unterstreichen aber fast alle Kantone die grosse Bedeutung der Opfersymmetrie zwischen Transfer- und Eigenbereich. Nur wenige Vernehmlasser vertreten hingegen die Auffassung, die aktuelle Haushaltslage dürfe nicht dramatisiert werden und Anstrengungen zum Haushaltsausgleich hätten zuzuwartan, bis die Konjunktur wieder Tritt gefasst habe.

Im Gleichschritt zum finanzpolitischen Gesamtkonzept findet auch der zur Diskussion gestellte Plan zur Gesundung der Bundesfinanzen grundsätzlich Zustimmung. Dasselbe gilt auch für die strukturellen Reformvorhaben, wobei der Neuordnung des Finanzausgleichs zentrale Bedeutung beigemessen wird. Beim Haushaltsziel 2001 geben hauptsächlich die folgenden Aspekte Anlass zu Diskussionen:

- Von vielen Kantonen wird die vorgesehene Kreditsperre kritisiert. Mit dieser wird der Bundesrat ausdrücklich ermächtigt, bereits bewilligte Verpflichtungs- und Zahlungskredite zu sperren.²⁾

¹⁾ Vgl. Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse zum Sanierungsplan 2001 vom 3. März 1997.

²⁾ Es handelt sich also nicht um lineare Kürzungen (vgl. die Ausführungen zu Abs. 5 in Ziff. 42).

- Eine starke Minderheit spricht sich für eine Sonderbehandlung der Investitionsausgaben aus.
- Obwohl breite Einigkeit darüber besteht, dass das Haushaltsziel 2001 konjunkturpolitische Aspekte berücksichtigen muss, vertritt eine Mehrheit der Vernehmlasser die Auffassung, dass die zeitlichen Erstreckungsmöglichkeiten begrenzt werden müssen.

Von den beiden unterbreiteten Varianten des Haushaltsziels 2001 wird die Variante A ganz klar bevorzugt. Ausschlaggebend für diesen Entscheid waren staatspolitische Überlegungen: Die Budgethoheit stehe dem Parlament zu, und dementsprechend müsse es auch über Kürzungsanträge befinden können. Variante B wurde zwar vereinzelt ausdrücklich als wirksamere Variante hervorgehoben. Doch wog bei der Gesamtbeurteilung die Verwässerung des Gewaltenteilungsprinzips durch Variante B meist schwerer.

Auf grosses Echo bei den Kantonen stiess ein Alternativvorschlag der Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Dieser sieht vor, dass der Bundesrat im Falle notwendiger Korrekturmassnahmen ein Sparpaket schnürt und dieses der Bundesversammlung im beschleunigten Verfahren zur Abstimmung unterbreitet. Das Parlament soll das Massnahmenpaket nur integral genehmigen oder ablehnen können. Bei diesem Vorgehen bliebe die verfassungsmässige Zuständigkeit und die Mitverantwortung der Räte gewahrt.

Den Vorschlag der FDK lehnt der Bundesrat aus verschiedenen Gründen ab. Zum einen wird das Parlament bei diesem Vorschlag zu einem grossen Teil aus der Pflicht entlassen: nach Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung liegt die Budgethoheit beim Parlament. Zum andern bestünde die grosse Gefahr, dass bei einer Rückweisung des bundesrätlichen Vorschlags ein Scherbenhaufen resultieren würde. Der Bundesrat wäre kaum in der Lage – wie in einem solchen Fall erforderlich – rasch eine neue und mehrheitsfähige Lösung vorzulegen. Eine solche Situation würde aber einer bewussten Verzögerungstaktik Vorschub leisten. Schliesslich ist der Eingriff in die Budgethoheit des Parlamentes zu einschneidend. Die starke Ablehnung von Variante B in der Vernehmlassung hat gezeigt, dass solche Einschnitte kaum akzeptiert werden dürften.

2 Elemente des Haushaltsziels 2001

21 Vorbemerkungen

Im März 1995 haben Volk und Stände dem Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1994 über eine Ausgabenbremse mit überwältigendem Mehr zugestimmt. Gemäss der Ausgabenbremse bedürfen Subventionsbestimmungen in Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder, sofern sie neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen nach sich ziehen. Dieses Instrument zur Begrenzung des Ausgabenwachstums wird durch das Haushaltsziel 2001 nicht tangiert. Ausgabenbremse und Haushaltsziel 2001 sind komplementäre Ansätze zur Erreichung eines nachhaltigen Gleichgewichts der Bundesfinanzen.

22 Zielgrösse

221 Saldoziel versus Ausgabenziel

Unter dem Ziel «Haushaltsgleich bis ins Jahr 2001» stellt sich zuerst die Frage, mit welcher Grösse dieses Ziel quantifiziert und kontrolliert werden soll. Konkret geht es um die Frage, ob das angestrebte Gleichgewicht der Finanzrechnung direkt, also über den Rechnungssaldo, oder indirekt, über eine Begrenzung des Ausgabenwachstums angestrebt werden soll. Das Haushaltsziel 2001 basiert auf einer Steuerung des Rechnungssaldos, da nur diese den Haushaltsausgleich garantieren kann. Eine indirekte Steuerung des Saldos über die Begrenzung des Ausgabenwachstums kann nicht in Frage kommen. Selbst bei Einhaltung der Ausgabenziele kann nämlich der Rechnungsausgleich scheitern, wenn sich die Einnahmen schlechter als erwartet entwickeln. Sollte es sich in einem solchen Fall als nötig erweisen, aus konjunkturpolitischen Gründen «sanfter» vorzugehen, so besteht diese Möglichkeit in einer Erstreckung der Fristen (vgl. Ziff. 25).

Gegen eine Steuerung des Finanzrechnungssaldos könnte ins Feld geführt werden, dass je nach Einnahmenentwicklung der Haushaltsgleich in Widerspruch zu den Absichten des Haushaltsziels 2001 stehen kann, das Gleichgewicht durch ausgabenseitige Massnahmen zu erreichen. Sollten sich die Einnahmen in den kommenden Jahren wider Erwarten besser entwickeln als heute prognostiziert, könnte dies zu einem nachlassenden Druck auf die notwendigen und angestrebten Sparsbemühungen führen. Der Defizitabbau würde mit anderen Worten teilweise durch Mehreinnahmen, und nicht durch einen Abbau der Staatsquote erreicht.

Aus heutiger Sicht sind die Aussichten auf unerwartet hohe Einnahmen in den kommenden Jahren jedoch als gering zu bezeichnen. Es gibt derzeit keine Anzeichen, die in den nächsten Jahren auf unerwartet hohe Fiskaleinnahmen hindeuten. Den Einwänden gegen eine Saldosteuerung ist aber auch entgegenzuhalten, dass dem Haushaltsgleich Priorität einzuräumen ist. Alleine mit einer Begrenzung des Ausgabenwachstums kann nicht sichergestellt werden, dass der Abbau der Defizite bis ins Jahr 2001 auch tatsächlich erreicht wird. Da dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt wird, die Fristen zu kürzen, falls es zu einer unerwartet starken Wirtschaftserholung und entsprechend reichlich fliessenden Fiskaleinnahmen kommen sollte, wird das Hauptargument gegen eine Saldosteuerung weitgehend entschärft.

222 Effektiver Saldo versus struktureller Saldo

Aus ökonomischer Sicht wäre es am sinnvollsten, wenn man das Haushaltsziel auf die Beseitigung der strukturellen Haushaltsdefizite ausrichten würde. Eine solche Zielgrösse würde den unbestreitbaren Vorteil aufweisen, dass der Haushaltsgleich gewissermassen automatisch Rücksicht auf die konjunkturelle Lage nimmt. Verschlechtert oder verbessert sich die Konjunktur, so verändert sich nur das konjunkturelle, nicht aber das strukturelle Defizit. Bei letzterem handelt es sich ja um eine von Konjunktüreinflüssen bereinigte Grösse. Das Haushaltsziel 2001 würde die automatischen Stabilisatoren spielen lassen und von daher einer antizyklischen Ausrichtung der Finanzrechnung nicht im Weg stehen.

Problematisch ist jedoch, dass bei der Bestimmung des strukturellen Defizits methodischer Spielraum besteht, der massgeblichen Einfluss auf den Umfang der Zielgrösse hat. Insbesondere bei der Bestimmung der Referenzgrösse, dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei «Normalauslastung der Produktionsfaktoren», steht eine Viel-

zahl von Methoden zur Verfügung. Aber auch die Bereinigung des konjunkturellen Einflusses bei den einzelnen Einnahmen und Ausgaben lässt Spielraum offen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass auch die EU ihr Defizit-Konvergenzkriterium am effektiven Rechnungsabschluss ausrichtet, rechtfertigt es sich, den effektiven Rechnungssaldo als Zielgrösse zu verwenden. Schliesslich sind effektive Grössen auch für eine breitere Öffentlichkeit greifbarer und daher besser verständlich als theoretisch berechnete Konstrukte wie das strukturelle Haushaltsdefizit. Der Konjunktorentwicklung kann mittels Erstreckung beziehungsweise Verkürzung der Frist zur Zielerreichung ausreichend Rechnung getragen werden (vgl. Ziff. 25).

223 Keine Sonderbehandlung der Investitionsausgaben

In der Diskussion um die Grenzen der Verschuldung wird immer wieder das Argument aufgeführt, Investitionsausgaben müssten nicht durch laufende Einnahmen gedeckt werden, da der Nutzen aus diesen Investitionen primär künftigen Generationen zuflüsse. Grundlage dieser Argumentation bildet das «pay-as-you-use-Prinzip» (Nutzenprinzip). Gemäss diesem Prinzip sollen jene Generationen die Investitionskosten tragen, die von diesen Investitionen profitieren. Bei der Quantifizierung der Zielgrösse für das Haushaltsziel 2001 wird jedoch von einer Sonderbehandlung der Investitionsausgaben aus verschiedenen Gründen Abstand genommen.

Zu beachten ist einmal, dass der Grundsatz des «pay-as-you-use-Prinzips» nicht unumstritten ist. Während die Zinslasten heutiger Verschuldung für die künftigen Steuerzahler feststehen, ist der Nutzen heutiger Investitionen in 20 oder 30 Jahren nicht immer absehbar. Es ist durchaus denkbar, dass einzelne Investitionen, die wir heute vornehmen, den künftigen Generationen keinen oder nur geringen Nutzen stiften, oder ihnen gar zur Last werden. Bislang musste noch jede Generation mit ihren eigenen Problemen fertig werden. Auf die besonders schweren Lasten des Krieges folgte der Wiederaufbau der Infrastruktur, der nur durch Eptbehungen der Zeitgenossen in kriegsgeschädigten oder hilfeleistenden Ländern möglich war; die heutige Generation wird unter anderem durch die Umweltprobleme belastet, die ihr von früheren Generationen aufgelastet wurden. Es ist absehbar, dass die kommende Generation durch den demographischen Wandel vor besondere Probleme gestellt wird. Angesichts der finanziellen Lasten der unabwendbaren demographischen Entwicklung sollten die kommenden Generationen mit ihren Steuern nicht übermässige Lasten der Vorgängergeneration finanzieren müssen.

Gegen die Ausklammerung von Investitionsausgaben beim Haushaltsziel 2001 spricht aber auch die politische Prioritätenbildung beim Bund. In der Privatwirtschaft erhöhen Investitionen das längerfristige Ertragspotential einer Unternehmung. Sind die Investitionen erfolgreich, finanzieren sie sich über ihre Rendite selber. Investitionen sind für die Wettbewerbsfähigkeit (technologischer Wandel) von grösster Bedeutung. Die laufenden Ausgaben der Unternehmen sind weitgehend Folgekosten von vorausgehenden Investitionsentscheiden. Die wichtigsten unternehmerischen Prioritätsentscheide konzentrieren sich somit weitgehend auf den Investitionsbereich. Der Bund hingegen investiert in die staatliche Infrastruktur. Seinen Ausgaben kann nur in Ausnahmefällen ein direkter betriebswirtschaftlicher Ertrag zugeordnet werden. Der Unterscheidung in laufende Ausgaben und Investitionen kommt deshalb für den Bundeshaushalt nur eine sehr begrenzte Aussagekraft zu, und sie ist zudem problematisch. Im Vordergrund steht die Schaffung optimaler ökonomischer, sozialer, ökologischer und kultureller Rahmenbedingungen. In dieser Hinsicht können aber laufende Ausgaben, etwa für Forschung und Ausbildung

oder für die soziale Absicherung, ebenso wichtig oder noch wichtiger sein als beispielsweise Bauinvestitionen. Für die Prioritätenbildung auf Bundesebene ist eine differenzierte Beurteilung der Ausgaben im Licht der genannten Zielsetzungen weit wertvoller als die wenig aussagekräftige Unterscheidung in laufend und investiv.

Nicht vergleichbar sind Privatwirtschaft und öffentliche Haushalte auch hinsichtlich der Finanzierungsmechanismen. In der Privatwirtschaft ist die Aktivierung und nachträgliche Abschreibung nach Massgabe des Wertverzehrs systemnotwendig, weil die Kapitalkosten (Verzinsung und Abschreibungen) periodengerecht auf die Produkte verteilt werden müssen. Erfolgreiche Investitionen refinanzieren sich durch Verkaufserlöse. Über die Richtigkeit des unternehmerischen Handelns entscheidet der Markterfolg. Bei den öffentlichen Investitionsausgaben fehlt hingegen praktisch ex definitione der Markt als Regulator. Namentlich beim Bund besteht zwischen Investitionstätigkeit und Einnahmenentwicklung nur ein sehr loser Zusammenhang. Staatliche Investitionen bringen zwar in der Regel einen volkswirtschaftlichen Nutzen. Den Investitionen direkt zuteilbare Mehreinnahmen werden hingegen kaum realisiert, und die Investitionsobjekte können auch nicht frei veräussert werden, da sie für die staatliche Aufgabenerfüllung gebunden sind (Verwaltungsvermögen). Damit sind aber beim Bund die Voraussetzungen für eine rechnermässige Sonderbehandlung der Investitionen im privatwirtschaftlichen Sinne nicht gegeben.

Sprunghafte Veränderungen der Investitionsausgaben infolge Ausführung oder Wegfalls grösserer Investitionsprojekte haben zur Folge, dass es zu starken Schwankungen der Gesamtausgaben kommen kann. In solchen Fällen ist es sinnvoll, ungleichmässige Ausgabenverläufe zu glätten, indem eine Deckung nach dem Wertverzehr vorgenommen wird. Dies ist insbesondere bei den (kleineren) Kantonen und den Gemeinden der Fall. Die Investitionsausgaben des Bundes weisen hingegen einen gleichmässigeren Verlauf auf. Die Ausgaben für die aktivierbaren Investitionsausgaben und der Abschreibungsbedarf weichen nicht wesentlich voneinander ab. Im Ergebnis bedeutet dies, dass Finanzrechnung und laufende Rechnung im Aussagegehalt nahe beieinander liegen. Da die Finanzrechnung verschiedene Vorteile aufweist (vgl. Ziff. 172), gibt es keinen Anlass, von dieser abzuweichen.

Schliesslich sprechen auch politökonomische Überlegungen dagegen, die Investitionsausgaben vom Haushaltsziel 2001 auszuklammern. Eine Sonderbehandlung würde den Spardruck von den Investitionsausgaben abwenden. Ein volkswirtschaftlich übermässiges und ineffizientes Wachstum der Investitionsausgaben könnte dann nicht ausgeschlossen werden, was angesichts des in der Staatsrechnung des Bundes verwendeten Investitionsbegriffs besonders problematisch wäre.

Befürworter einer Sonderbehandlung der Investitionsausgaben befürchten, dass primär diese den notwendigen Sparbemühungen zum Opfer fallen würden, weil es politisch einfacher sei, Investitionsvorhaben zu verschieben oder zu redimensionieren, als laufende Ausgaben zu kürzen. Dieser Tendenz könne nur entgegengewirkt werden, wenn das Haushaltsziel unter Ausklammerung der Investitionsausgaben formuliert werde. Befürchtet wird insbesondere, dass die Verkehrsinfrastruktur unter dem Haushaltsziel 2001 leiden könnte. Die bestehenden und geplanten Spezialfinanzierungen im Verkehrsbereich werden in Verbindung mit verbindlichen Bauprogrammen und Verpflichtungskrediten ein rationelles Bauen sicherstellen. Beim öffentlichen Verkehr soll einzig der Grundbedarf der SBB und der KTU für die Substanzerhaltung nicht in die Sonderfinanzierung miteinbezogen werden. Bahn 2000, NEAT, TGV-Anschluss der Westschweiz sowie die Lärmsanierung des bestehenden Schienennetzes sollen hingegen über einen unselbständigen Spezialfonds abgewickelt werden. Dieser ist im Rahmen des Voranschlags nicht beeinflussbar,

da alle Einnahmen in gleicher Höhe als Ausgaben der Finanzrechnung zu verbuchen sind.

224 Quantifizierung der Zielgrösse

Das Haushaltsziel ist erreicht, wenn das Defizit im Jahr 2001 2 Prozent der Einnahmen (rund 1 Mia.) nicht übersteigt. Der Verzicht auf einen vollständigen Rechnungsausgleich beruht vorab auf fünf Überlegungen.

- Erstens wird mit der Zulässigkeit eines bescheidenen Defizits im Zieljahr nicht etwa auf den gänzlichen Abbau der Ausgabenüberschüsse verzichtet. Doch ist mit dem zulässigen Defizit der Boden genügend dafür vorbereitet, dass die Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung ausser Kraft tritt und von der geplanten institutionellen Schuldenbremse abgelöst werden kann. Mit der Schuldenbremse soll das dannzumal erreichte Gleichgewicht dauerhaft gesichert werden, indem über mittlere Frist eine vollständig ausgeglichene Finanzrechnung angestrebt wird.
- Zweitens schafft ein zulässiges Defizit von höchstens 2 Prozent einen kleinen Spielraum, um negativen konjunkturellen Entwicklungen Rechnung tragen zu können, ohne zum Mittel einer Fristerstreckung (vgl. Ziff. 25) greifen zu müssen.
- Drittens gilt es zu berücksichtigen, dass es sich beim Zieljahr 2001 um ein ungerades Jahr handelt. Einerseits sind ungerade Jahre einnahmenschwache Jahre. Zwar wird sich bei der direkten Bundessteuer der bekannte treppenförmige Einnahmenverlauf in Zukunft glätten, weil mit der Einführung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) Vorauszahlungen nicht mehr möglich sind. Bei der Verrechnungssteuer hingegen ist wegen dem besonderen Abrechnungsverfahren auch weiterhin mit ertragsschwachen ungeraden und ertragsstarken geraden Jahren zu rechnen. Andererseits gilt es zu beachten, dass infolge der in der Regel zweijährigen Anpassung der AHV- und IV-Renten gemäss Mischindex in ungeraden Jahren ein sprunghafter Anstieg der Bundesbeiträge an diese Institutionen zu verzeichnen ist.
- Viertens kann sich ein zulässiges Defizit in der Höhe von 2 Prozent der Einnahmen an analoge Formulierungen auf kantonaler Ebene anlehnen. So gilt etwa im Kanton St. Gallen die laufende Rechnung als ausgeglichen, wenn das Defizit den Ertrag von 3 Steuerprozenten nicht übersteigt. Auch im Kanton Freiburg werden besondere Massnahmen zur Haushaltsverbesserung erst eingeleitet, wenn das Defizit der laufenden Rechnung 3 Prozent des Gesamtertrages überschreitet. Und im Kanton Basel-Stadt schliesslich setzt der Korrekturmechanismus dann ein, wenn ein Ausgabenüberschuss von mehr als 2 Prozent der Gesamteinnahmen ausgewiesen wird.
- Schliesslich ist es auch im Rahmen einer vorsichtigen Finanzpolitik vertretbar, einen Teil der Investitionsausgaben mit Schulden zu finanzieren.

23 Zieljahr

Das Haushaltsziel 2001 will die Bundesfinanzen bis ins Jahr 2001 ins Gleichgewicht bringen. Dieser Zeitplan ist ehrgeizig. Nach heutigen Erkenntnissen ergibt sich bis zum Jahr 2001 ein ausgabenseitiger Handlungsbedarf von über 3 Milliarden (vgl. Ziff. 3).

Es versteht sich von selbst, dass ein ausgabenseitiger Handlungsbedarf dieser Größenordnung innerhalb des anvisierten kurzen Zeitraumes sehr schwer zu realisieren sein wird. Die Ausgangsbasis enthält ja in Form beschlossener Sparmassnahmen und eines bis Ende 1997 befristeten Aufgabenmoratoriums des Bundesrates beachtliche Vorleistungen. Die Erreichung des Haushaltsziels bedingt daher nicht nur grösste Sparanstrengungen im Eigenbereich und empfindliche Abstriche bei den Transferausgaben, sondern auch die rasche Umsetzung der in Angriff genommenen strukturellen Reformprojekte (vgl. Ziff. 154).

Trotz dieser Schwierigkeiten soll am Zieljahr 2001 festgehalten werden. Der Haushaltsausgleich darf nicht auf den «St. Nimmerleinstag» verschoben werden.

Neben dem Zieljahr 2001 wird auch ein Zwischenziel für das Jahr 1999 fixiert. Gemäss diesem Zwischenziel darf der Ausgabenüberschuss im Rechnungsjahr 1999 maximal 4 Milliarden betragen. Auf den ersten Blick scheint die Latte für die Erreichung des Zwischenziels 1999 nicht besonders hoch angelegt zu sein. Immerhin entspricht ein Defizit von 4 Milliarden dem Ergebnis des Jahres 1995.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit des Zwischenziels für 1999 gilt es aber zu beachten, dass die neue Rechnungsdarstellung (neue Verbuchung der Darlehen an die SBB, Ausklammerung des Einnahmenüberschusses der Pensionskasse des Bundes aus der Finanzrechnung), die mit dem Voranschlag 1997 eingeführt wurde, das Rechnungsergebnis schlagartig um über 2 Milliarden verschlechtert. Der Finanzplan 1998–2000 weist für 1999 denn auch einen Ausgabenüberschuss von 5,2 Milliarden aus. Bei einem maximal zulässigen Defizit von 4 Milliarden ergibt sich ein ausgabenseitiger Handlungsbedarf von über 1 Milliarde.

24 Umsetzung

Rechtliche Bestimmungen, deren Verletzung keine Korrekturen nach sich ziehen, haben nur eine beschränkte Wirksamkeit. Dies zeigt sich klar im bestehenden Artikel 42^{bis} der Bundesverfassung (BV). Dieser verlangt zwar explizit, dass der Fehlbetrag der Bilanz – unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage – abzubauen ist. Die Entwicklung des Bilanzfehlbetrages in den letzten Jahren (1990: 17,5 Mia.; 1996: 47,2 Mia.) wie auch die Perspektiven des Finanzplanes zeigen jedoch mit aller Deutlichkeit, dass die entsprechende Verfassungsvorschrift nicht genügt, um den postulierten Grundsatz auch tatsächlich durchzusetzen. Dies dürfte in erster Linie die Folge davon sein, dass Verletzungen des Verfassungsauftrages keine Massnahmen nach sich ziehen.

Sollte sich bei der Rechnung 1999 beziehungsweise 2001 herausstellen, dass trotz zielkonformer Voranschlägen das Ziel verfehlt wurde, so müssen zwingend Massnahmen ergriffen werden. Die Umsetzung solcher Massnahmen benötigt aber eine gewisse Zeit, so dass die Einräumung einer Nachfrist zur Zielerreichung unumgänglich ist. Der Bundesrat soll allerdings bereits im Rahmen des Budgetvollzugs die sich bietenden Möglichkeiten nutzen, um präventiv zu verhindern, dass eine Zielverfehlung überhaupt eintritt. Hierzu kann er bereits bewilligte Verpflichtungs- und Zahlungskredite sperren, wobei verbindlich zugesicherte Leistungen oder gesetzliche Ansprüche von Kürzungen ausgenommen werden.

Diese Kreditsperre darf nicht mit linearen Kürzungen verwechselt werden. Bei der Kreditsperre werden für die subventionierten Objekte die gesetzlich vorgesehenen Beiträge ausgerichtet. Allerdings werden weniger Mittel für die Finanzierung von Subventionsgesuchen zur Verfügung stehen, so dass diese neu priorisiert werden

müssen. Dieses Vorgehen entspricht indessen den Bestimmungen des Subventionsgesetzes: Gesuche sind nur im Rahmen der verfügbaren Kredite zu bewilligen. Bei den linearen Kürzungen hingegen wird direkt in die gesetzlichen Ansprüche eingegriffen, indem die Bundesbeiträge um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt werden. Dies kann unter Umständen zur Folge haben, dass die Kantone in die entstehende Finanzierungslücke springen müssen, wenn sie den Subventionsempfängern ihrerseits einen bestimmten Subventionssatz garantieren wollen oder müssen.

Der eigentliche Korrekturmechanismus der Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung sieht vor, dass die Vorgaben zum Ausgleich des Bundeshaushalts mit höchstens zweijähriger Verspätung erreicht werden müssen (Nachfrist). Der Bundesrat hat Einsparungen in seiner eigenen Zuständigkeit zu beschliessen; gleichzeitig beantragt er dem Parlament Änderungen von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, die für die zusätzlichen Einsparungen notwendig sind.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass der «Opfersymmetrie» zwischen Eigen- und Transferbereich grosse Bedeutung beigemessen wird. Unbestritten ist, dass die den beiden Bereichen angelasteten Zusatzeinsparungen dem jeweiligen Anteil an den Gesamtausgaben Rechnung tragen sollen. Gleichzeitig muss aber sichergestellt werden, dass die negativen Auswirkungen zusätzlicher Kürzungen auf die Aufgabenerfüllung insgesamt möglichst klein gehalten werden; als zusätzliche Rahmenbedingung wird zu beachten sein, dass Einsparungen in erster Linie bei unproduktiven Konsumausgaben ansetzen. Zu beachten ist, dass das Abgrenzungskriterium zwischen Eigen- und Transferbereich nicht in der bundesrätlichen Eingriffskompetenz zu finden ist. Zwar beschlägt diese in erster Linie den Eigenbereich, doch auch im Transferbereich kann der Bundesrat gestützt auf Verordnungsrecht teilweise direkt Einfluss nehmen. Umgekehrt kann der Eigenbereich nicht mit der direkten bundesrätlichen Einflussosphäre gleichgesetzt werden, weil auch hier teilweise gesetzliche Bindungen bestehen können, deren Änderung in die Kompetenz der Bundesversammlung fallen.

Das Parlament ist an den Gesamtbetrag der vom Bundesrat vorgeschlagenen Einsparungen gebunden. Der Gesamtumfang der notwendigen Einsparungen wird dem Bundesrat durch die verfassungsmässig festgeschriebene Zielgrösse und die maximal zweijährige Nachfrist zur Zielerreichung diktiert. Insofern hat der Bundesrat nur einen beschränkten Ermessensspielraum. Das Parlament kann dann aber die politischen Prioritäten innerhalb des vorgegebenen Rahmens selber setzen. Beide Räte sollen die Vorlage nach Artikel 11 des Geschäftsverkehrsgesetzes in der gleichen Session und im Dringlichkeitsverfahren nach Artikel 89^{bis} der BV behandeln.

Der Bundesrat hat den Umfang der Sparmassnahmen so zu bemessen, dass die verfassungsmässig vorgeschriebenen Haushaltsziele mit höchstens zweijähriger Verspätung erreicht werden können. Selbstverständlich würde sich diese zweijährige Nachfrist durch eine vom Parlament aus konjunkturellen Gründen beschlossene Fristerstreckung (vgl. Ziff. 25) entsprechend verlängern. Die betragsmässige Bestimmung des «Sparpaketes» ergibt sich nicht aus der Zielverfehlung alleine. Vielmehr hat der Bundesrat bei der Quantifizierung der notwendigen Sparmassnahmen neben dem Umfang der Zielverfehlung auch die erwartete Entwicklung der Wirtschaft und der Bundesfinanzen zu berücksichtigen.

25 Konjunkturpolitische Aspekte

Gemäss dem vorliegenden Entwurf zu einer Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung kann die Bundesversammlung die Fristen zur Zielerreichung (1999 und 2001) im Falle einer rezessiven Wirtschaftsentwicklung erstrecken. Umgekehrt soll die Frist bei einer rascher anziehenden Konjunktur verkürzt werden können. Mit dieser offenen Formulierung soll die Konjunkturlage angemessen berücksichtigt werden können. Die Gesundung der Bundesfinanzen muss möglichst konjunkturgerecht durchgeführt werden und darf einen allfälligen Konjunkturreinbruch nicht noch verstärken. Angesichts der Priorität des Haushaltsausgleichs versteht es sich aber von selbst, dass nur bei ernsthaften konjunkturellen Schwierigkeiten eine Fristerstreckung ins Auge zu fassen ist.

Um mit der möglichen Fristerstreckung den Haushaltsausgleich nicht beliebig verzögern zu können, soll diese Fristerstreckung auf insgesamt höchstens zwei Jahre beschränkt werden. Diese Einschränkung lässt sich auch insofern rechtfertigen, als bei Nichterreichung der Verfassungsziele ohnehin eine Nachfrist von zwei Jahren eingeräumt wird, um das erforderliche «Sparpaket» umsetzen zu können. Ausserdem kann im Falle einer weiterhin anhaltenden Wachstumsschwäche der Wirtschaft kaum mehr von einem konjunkturellen Problem gesprochen werden.

Als Entscheidungskriterium für die Fristerstreckung erscheint die Zuwachsrate des realen BIP allein als ungenügend. Eine mechanistische Vorgabe, nach welcher beispielsweise bei Unterschreiten eines bestimmten Grenzwertes für das reale BIP-Wachstum eine Fristerstreckung vorzunehmen wäre, greift daher zu kurz. Bundesrat und Bundesversammlung müssen bei der Entscheidung über eine allfällige Verschiebung des Zieljahres die gesamtwirtschaftliche Lage beurteilen. Dazu gehören zum Beispiel die vorlaufenden Indikatoren der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF), die Konsumentenstimmung, der Geschäftsgang in der Industrie, das Ausmass der konjunkturellen Unter- oder Überauslastung der Produktionsfaktoren, Stand und Entwicklung der Arbeitslosigkeit, der Zinsen, der Wechselkurse sowie der Inflation. Einfache Handlungsanweisungen gibt es nicht. Erst eine Gesamtschau kann eine sinnvolle Entscheidungsgrundlage für eine mögliche Fristverschiebung liefern, wobei genügend Flexibilität gegeben sein muss. Nur unter dieser Voraussetzung kann bei sich bedrohlich abschwächender Konjunktur rasch vom Haushaltsziel abgewichen werden. So wäre die Fristerstreckung beispielsweise auch noch im Jahr 2001 möglich, zum Beispiel bei einer unerwartet starken Zunahme der Arbeitslosigkeit.

Von der Möglichkeit einer Erstreckung oder Verkürzung der Frist zum Haushaltsausgleich kann das Parlament mit einem entsprechenden allgemeinverbindlichen, nicht referendumpflichtigen Bundesbeschluss Gebrauch machen. Dies wird sinnvollerweise zusammen mit den Botschaften zum Voranschlag und seinen Nachträgen oder zusammen mit der Botschaft zur Staatsrechnung geschehen.

26 Volksabstimmung und Inkraftsetzung

Wie in Ziffer 23 dargelegt, enthält der Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich nicht nur eine Vorgabe für das Jahr 2001, sondern auch eine für das Jahr 1999. Der Bundesbeschluss hat verfassungsergänzenden und zugleich befristeten Charakter; dementsprechend tritt er unmittelbar nach seiner Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Die Volksabstimmung muss theoretisch spätestens Ende 1999 erfolgen, wenn der Bundesbeschluss für das Zwischenzieljahr 1999 Gültigkeit

haben soll. Idealerweise sollte aber bereits der Voranschlag 1999 im Rahmen des geltenden Haushaltsziels 2001 erstellt werden. Nur so wäre bereits bei der Behandlung und Verabschiedung des Budgets 1999 klar, mit welchen Folgen eine Zielverfehlung verbunden wäre. Aus diesem Grund ist eine Volksabstimmung bis spätestens im Sommer 1998 anzustreben.

27 Zeitliche und materielle Abstimmung mit der Schuldenbremse

Mit der Schuldenbremse sollen die Erfolge des Haushaltsziels 2001 langfristig gesichert werden. Die Schuldenbremse löst mit anderen Worten das Haushaltsziel 2001 ab. Ihre Einführung setzt einen weitgehend ausgeglichenen Haushalt voraus. Mit einem maximal zulässigen Defizit von 2 Prozent der Einnahmen ist diese Voraussetzung erfüllt.

Mit Bericht vom 16. September 1996 hat der Bundesrat über die Ergebnisse der Ende Februar 1996 abgeschlossenen Vernehmlassung zur Schuldenbremse Bericht erstattet. Deren Grundidee ist dabei auf breite Zustimmung gestossen. Die Vernehmlasser begrüßen grossmehrheitlich institutionelle Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung. Gleichzeitig hat die Vernehmlassung aber auch gezeigt, dass die Schuldenbremse gleichermaßen auch einer Begrenzung der Staatsquote Rechnung zu tragen hat und die Einschränkung der Budgethoheit des Parlamentes nicht unbestritten ist.

Der Bundesrat wird unmittelbar nach Annahme des Haushaltsziels 2001 durch Volk und Stände eine Botschaft über die Schuldenbremse vorlegen.

3 Sanierungsbedarf

Nach heutigen Erkenntnissen dürfte sich der Handlungsbedarf im Jahr 2001 auf über 3 Milliarden belaufen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die neuen Finanzplanzahlen noch höhere Defizite und somit einen noch höheren Handlungsbedarf ausweisen werden.

Für das Jahr 1999 ergibt sich ein Sanierungsbedarf von über 1 Milliarde. Die Ausgaben müssten von 46,4 Milliarden gemäss Finanzplan 1998–2000 auf 45,2 Milliarden gesenkt werden. Im Lichte dieser Zahlen scheint ein zulässiges Defizit von 4 Milliarden eine angemessene Zielgrösse zu sein.

Der ausgewiesene Sanierungsbedarf basiert auf dem vom Parlament bewilligten Voranschlag 1997 und dem Finanzplan 1998–2000 vom 30. September 1996. Zur Zeit steht keine verlässlichere Zahlenbasis zur Verfügung. Die vorberatenden Kommissionen werden jedoch Gelegenheit haben, das Konzept auf aktuellere Zahlen auszurichten, sollte sich dies als notwendig erweisen.

Ein ausgabenseitiger Sanierungsbedarf von über 3 Milliarden im Jahr 2001 bedingt selbst bei grossen Abstrichen im Eigenbereich und bei Umsetzung der in Angriff genommenen strukturellen Reformprojekte – spürbare Kürzungen bei den Transferausgaben. Indessen kann noch nicht bestimmt werden, wer von den Sparbemühungen in welchem Umfang betroffen wird. Der Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich gibt nur das Ziel vor und stellt Vorschriften auf, die die Zielerreichung garantieren sollen. Mit welchen Massnahmen das Ziel erreicht wird ist offen und in erster Linie der politischen Prioritätensetzung von Bundesrat und Parlament überlassen.

Die Vorlage bezweckt den Ausgleich der Finanzrechnung bis im Jahr 2001. Im Vergleich zu Artikel 42^{bis} BV, wonach der Fehlbetrag der Bilanz abzubauen ist, greift das Haushaltsziel weniger weit. Hingegen sind seine Zielsetzungen einerseits konkreter formuliert und andererseits wirksamer instrumentiert. Sowohl die materielle Tragweite des Planes als auch die vorgesehenen Eingriffe in bestehende Zuständigkeiten erfordern seine Verankerung auf Verfassungsebene. Sobald der angestrebte Rechnungsausgleich verwirklicht ist, wird sich die Finanz- und Haushaltspolitik wiederum (allein) nach Artikel 42^{bis} BV, allenfalls ergänzt durch die institutionellen Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung («Schuldenbremse»), zu richten haben. Die Zielsetzung des Rechnungsausgleichs ist somit zeitlich befristet; dementsprechend gehört sie in die Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung (UeB BV). Der neue Artikel 24 UeB BV über Massnahmen zum Haushaltsausgleich untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände. Die vorgesehene Regelungsdichte gestattet seine unmittelbare Anwendung; auf die Konkretisierung durch einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss kann deshalb verzichtet werden.

De lege lata fordert Artikel 42^{bis} BV, der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes sei unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage abzutragen. Die geplanten institutionellen Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung («Schuldenbremse») wollen diese Bestimmung ergänzen und den Gesetzgeber mit dem Erlass von Vorschriften über den dauerhaften Ausgleich der Finanzrechnung beauftragen. Ziel der Schuldenbremse ist aber nicht die Konsolidierung des Bundeshaushalts; das Instrument soll vielmehr verhindern, dass der einmal erreichte Haushaltsausgleich durch erneutes Öffnen der Schere zwischen der Ausgaben- und Einnahmementwicklung sofort wieder in Frage gestellt wird.

Demgegenüber verfolgt der neue Artikel 24 UeB BV ein klares Haushaltsziel: Die Ausgabenüberschüsse sollen durch Haushaltverbesserungen stetig verringert werden, bis der Rechnungsausgleich innert bestimmter Frist im wesentlichen erreicht ist. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, die im Anschluss an das Haushaltsziel 2001 die Anwendung einer Schuldenbremse ermöglichen. Längerfristig wird ausserdem am Grundsatz der Schuldentilgung, wie er heute in Artikel 42^{bis} BV verankert ist, festgehalten. Es ergibt sich demnach ein Vorgehen in drei Phasen:

1. Phase: Ausgleich des Bundeshaushalts, schwergewichtig durch ausgabenseitige Massnahmen innerhalb der verfassungsmässig vorgeschriebenen Frist (Haushaltsziel 2001).
2. Phase: Bewahrung des erreichten Rechnungsausgleichs durch institutionelle Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung (Übergang zum Regime der «Schuldenbremse»).
3. Phase: Schuldentilgung nach dem geltenden Artikel 42^{bis} BV zu einem späteren, gegenwärtig noch nicht definierten Zeitpunkt.

42 Erläuterungen zu den Verfassungsbestimmungen

Die neue Übergangsbestimmung (Art. 24 UeB BV) legt in Absatz 1 das Haushaltsziel zunächst generell fest und konkretisiert es in Absatz 2 sowohl betragsmässig als auch zeitlich. Absatz 3 lässt eine Erstreckung oder Verkürzung der in Absatz 2

genannten Fristen aus wirtschaftlichen Gründen zu. In den Absätzen 4 und 5 wird angeordnet, auf welchem Weg Bundesversammlung und Bundesrat dem Haushaltsziel entgegenschreiten sollen. Die Absätze 6, 7 und 8 sehen für den Fall, dass die Ziele nach Absatz 2 verfehlt werden, besondere Massnahmen vor: Der Bundesrat beschliesst Einsparungen in seiner eigenen Zuständigkeit (Abs. 6 Bst. a) und beantragt den eidgenössischen Räten die für zusätzliche Einsparungen notwendigen Änderungen von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen (Abs. 6 Bst. b). Das Parlament kann zwar die Anträge des Bundesrates im einzelnen modifizieren, ist jedoch an den Gesamtbetrag der vom Bundesrat vorgeschlagenen Einsparungen gebunden (Abs. 6 und Abs. 8).

Absätze 1 und 2

Nach Absatz 1 sind die Ausgabenüberschüsse durch Sparmassnahmen stetig zu verringern bis der Rechnungsausgleich im wesentlichen erreicht ist. Dieser Grundsatz wird in Absatz 2 konkretisiert: Zunächst soll durch Einsparungen der Ausgabenüberschuss im Rechnungsjahr 1999 auf höchstens 4 Milliarden begrenzt werden (Zwischenziel). Das (vorläufige) Endziel ist erreicht, wenn im Rechnungsjahr 2001 der Ausgabenüberschuss höchstens noch 2 Prozent der Einnahmen (rund 1 Mia.) beträgt (für Einzelheiten vgl. Ziff. 224). Die Festlegung eines Zwischenzieles erleichtert es, die notwendigen Massnahmen unverzüglich an die Hand zu nehmen und kontinuierlich weiterzuführen. Der Rechnungsausgleich im Sinne des Haushaltsziels 2001 gilt bereits dann als vollendet, wenn der Ausgabenüberschuss unter 2 Prozent der im Rechnungsjahr ausgewiesenen Gesamteinnahmen sinkt. Damit wird nicht etwa auf den gänzlichen Abbau der Ausgabenüberschüsse verzichtet; das Unterschreiten der Zwei-Prozent-Marke bedeutet lediglich, dass die befristete Verfassungsgrundlage automatisch ausser Kraft tritt und gegebenenfalls von der institutionellen Schuldenbremse abgelöst würde.

Absatz 3

Sofern sich die Wirtschaft konjunkturell unbefriedigend entwickelt, könnte ein rigores Massnahmenprogramm zum Haushaltsausgleich kontraproduktive Wirkungen entfalten. Für diesen Fall gilt es, dem Parlament eine gewisse Handlungsfreiheit zu bewahren. Es soll ihm deshalb ermöglicht werden, die in Absatz 2 für die Erreichung des Zwischen- und Endzieles genannten Fristen notfalls nach allgemeinverbindlichem nicht referendumpflichtigem Bundesbeschluss um insgesamt höchstens zwei Jahre zu erstrecken. Dies bedeutet, dass sich der zeitliche Geltungsbereich des Haushaltsziels bis zur Erreichung des ursprünglich für das Rechnungsjahr 2001 angestrebten Rechnungsausgleichs um maximal zwei Jahre verlängern kann. Eine zusätzliche Verzögerung ist allerdings möglich, wenn ein Haushaltsziel zunächst verfehlt würde und die Nachfrist nach Absatz 7 ganz oder teilweise beansprucht werden müsste. Sollte sich der wirtschaftliche Horizont rascher als erwartet aufhellen, könnte es angezeigt sein, den Haushaltsausgleich noch vor dem Rechnungsjahr 2001 herbeizuführen. Für diesen Fall sollte den eidgenössischen Räten vorsorglich die Zuständigkeit zur Verkürzung der Realisierungsdauer übertragen werden. Sofern es die Konjunkturlage erfordert oder zulässt, könnte der Bundesrat den Räten einen Antrag um Erstreckung oder Verkürzung der Realisierungsdauer rechtzeitig zusammen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen oder zusammen mit der Staatsrechnung unterbreiten.

Absatz 4

Das Haushaltsziel soll zunächst auf direktem Weg angestrebt werden. Es geht darum, die ordentlichen Instrumente rechtzeitig und konsequent einzusetzen, damit Zielverfehlungen vermieden werden können und möglichst nicht auf ausserordentliche Korrekturmechanismen zurückgegriffen werden muss. Dementsprechend sind Bundesversammlung und Bundesrat aufgerufen, die verfassungsmässigen Zielvorgaben überall dort zu berücksichtigen, wo finanzpolitische Weichen gestellt werden: Bei der Erstellung des Voranschlages und des mehrjährigen Finanzplanes sowie bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen (Beschlussfassung über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen; Beratung ausgabenwirksamer Gesetzesvorlagen). Im Hinblick auf die Haushaltsziele leitet der Bundesrat die erwähnten strukturellen Reformen ein, schnürt die erforderlichen Sparpakete und unterbreitet entsprechende Vorlagen den eidgenössischen Räten, wobei er nötigenfalls das Dringlichkeitsverfahren nach Artikel 89^{bis} BV beansprucht.

Absatz 5

Nach Artikel 33 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; SR 611.0) ist jede Dienststelle verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihr anvertrauten Kredite und Vermögenswerte. Die bewilligten Kredite dürfen nur für unerlässliche Bedürfnisse verwendet werden (Art. 33 Abs. 2 FHG). Daraus erwächst schon heute die Pflicht, den Budgetvollzug kritisch zu begleiten und die sich bietenden Sparmöglichkeiten laufend auszuschöpfen. Der Bundesrat ist sich dieser Pflicht seiner Dienststellen bewusst, möchte jedoch durch die Übernahme eigener Verantwortung das hier zweifellos vorhandene Sparpotential künftig noch besser nutzen. Sofern die Haushaltsziele gefährdet erscheinen, sich aber beim Vollzug des Budgets Sparmöglichkeiten abzeichnen, soll deshalb der Bundesrat in Analogie zu Artikel 16 Absatz 2 FHG (Kreditsperre bis zum Inkrafttreten der Rechtsgrundlage) ausdrücklich ermächtigt werden, die betroffenen Verpflichtungs- und Zahlungskredite ganz oder teilweise zu sperren. Die Kreditsperre dient dem Bundesrat als zusätzliches Mittel der internen Finanzführung. Im Aussehenverhältnis vermag sie hingegen keine unmittelbare Wirkung zu entfalten. Verbindlich zugesicherte Leistungen oder gesetzliche Ansprüche bleiben vorbehalten. Insofern greift die Kreditsperre wesentlich kürzer als eine lineare Kürzung, die regelmässig in gesetzliche Ansprüche eingreift.

Absatz 6

Für den Fall, dass die Vorgaben nach den Absätzen 1 und 2 verfehlt werden, erteilt der Verfassungsgeber dem Bundesrat und dem Parlament den Auftrag, umgehend die nötigen Korrekturen durch entsprechende Einsparungen vorzunehmen. Dieser Auftrag bedeutet keineswegs, dass die Behörden erst dann zu handeln hätten, wenn das Zwischen- oder Endziel nicht fristgerecht erreicht wird. Selbstverständlich sind ohne Verzug sämtliche Kräfte auf die Haushaltsziele hin zu bündeln; hingegen sind zusätzliche Ausgabenkürzungen vorzunehmen, wenn trotz dieser Anstrengungen die Haushaltsziele verfehlt werden sollten. In einem solchen Fall ist der Bundesrat verpflichtet, zunächst Einsparungen in eigener Zuständigkeit (also auf Verordnungsstufe sowie im Rahmen der Finanzplanung) zu beschliessen und dem Parlament nötigenfalls eine Sonderbotschaft über zusätzliche Sparmassnahmen zu unterbreiten. Es versteht sich, dass dieser Korrekturmechanismus dann nicht in Gang zu setzen ist, wenn die eidgenössischen Räte zuvor eine Fristerstreckung wegen schlechten Wirtschaftsganges nach Absatz 3 beschlossen haben.

Absatz 7

Die Sparmassnahmen sollen so bemessen sein, dass die Haushaltsziele gegenüber den verfassungsmässigen Vorgaben mit höchstens zweijähriger Verspätung erreicht werden können. Diese zweijährige Nachfrist würde sich durch eine vom Parlament aus konjunkturellen Gründen beschlossene Frister Streckung entsprechend verlängern. Im Resultat kann dies zur Folge haben, dass das Ziel eines maximalen Ausgabenüberschusses von 2 Prozent der Einnahmen erst im Jahr 2005 erreicht wird. Dieser Fall setzt voraus, dass die Frist aus konjunkturellen Gründen um zwei Jahre erstreckt wird und das Ziel im Jahr 2003 nicht erreicht würde. Dann müsste der Bundesrat die zusätzlichen Einsparungen so festlegen, dass das Ziel mit höchstens zweijähriger Verspätung, also im Jahr 2005, erreicht wird.

Sind Korrekturen unausweichlich, stellt sich die Frage, wie die zusätzlichen Einsparungen zwischen dem eigenen Aufgabenbereich des Bundes (Eigenbereich) und den Leistungen an Dritte (Transferbereich) aufgeteilt werden sollen. Die gültige Lösung folgt kaum einem starren Schema; sie hängt entscheidend von den jeweiligen Umständen ab und muss deshalb im konkreten Anwendungsfall erarbeitet werden. Zweifellos sind aber für die Aufteilung zwei Gesichtspunkte von wesentlicher Bedeutung: Einerseits sollten die den beiden Bereichen zugemuteten Zusatzeinsparungen dem Anteil der jeweiligen Bereichsausgaben an den Gesamtausgaben Rechnung tragen (quantitativer Aspekt); andererseits wird es darum gehen, durch geschicktes Austarieren des Sparopfers die negativen Auswirkungen zusätzlicher Kürzungen auf die Aufgabenerfüllung insgesamt möglichst klein zu halten (qualitativer Aspekt). Bei der Aufteilung darf allerdings der Begriff der Opfersymmetrie nicht strapaziert werden; Einerseits ist der Bundeshaushalt überwiegend ein Transferhaushalt; andererseits muss vermieden werden, dass die Erfüllung unverzichtbarer Kernaufgaben im bundeseigenen Bereich gefährdet wird. Als zusätzliche Rahmenbedingung wird zu beachten sein, dass Einsparungen in erster Linie bei den Konsumausgaben ansetzen müssten.

Absatz 8

Nach dieser Bestimmung kann zwar die Bundesversammlung die einzelnen Sparträge des Bundesrates modifizieren. Die eidgenössischen Räte sind aber an den Gesamtbetrag der vom Bundesrat vorgeschlagenen Einsparungen gebunden. Weil der Gesamtumfang der erforderlichen Einsparungen weitgehend durch die verfassungsmässigen Haushaltsziele und die zweijährige Nachfrist diktiert wird, besteht nur ein sehr eingeschränkter Ermessensspielraum. Es ist daher stufengerecht, wenn der Bundesrat aufgrund der konkreten Gegebenheiten diese Umsetzung vornimmt. Die eigentliche politische Auseinandersetzung dürfte sich eher an der Verteilungsfrage entzünden; hier können die Räte aufgrund eines erheblichen Handlungsspielraumes strategische Weichenstellungen vornehmen, die allenfalls von den Präferenzen des Bundesrates abweichen.

Wird entweder das Haupt- oder das Zwischenziel verfehlt, ist damit zwangsläufig ein Rückstand auf die in Absatz 2 festgelegte Marschtabelle verbunden. Nach Absatz 7 darf aber dieser Rückstand zwei Jahre nicht überschreiten. Dies erfordert ein zielgerichtetes, rasches Vorgehen. In Absatz 8 ist daher vorgesehen, dass die beiden Räte über Vorlagen des Bundesrates im Sinne von Absatz 6 Buchstabe b nach Artikel 11 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) in der gleichen Session und im Dringlichkeitsverfahren nach Artikel 89^{bis} BV beschliessen.

Absatz 9

Wie bereits dargelegt, hat der Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich verfassungsergänzenden und zugleich befristeten Charakter. Dementsprechend tritt er unmittelbar nach seiner Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Er verliert seine Gültigkeit ohne weiteres Zutun, sobald das in Artikel 24 Absatz 2 UeB BV gesetzte Endziel ein erstes Mal erreicht ist. Aus heutiger Sicht sollte dies im Rechnungsjahr 2001 der Fall sein. Das Rechnungsergebnis ist aber erst im Februar des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres bekannt. Zudem ist für die allfällige Überführung besonderer Sparmassnahmen in das Dauerrecht eine minimale Übergangsfrist erforderlich. Die befristete Verfassungsgrundlage soll deshalb erst am 31. Dezember 2002 ausser Kraft treten. Zusätzlich sind jedoch die mögliche Erstreckung oder Verkürzung der Realisierungsdauer nach Absatz 3 sowie allfällige Nachfristen wegen Zielverfehlungen nach Absatz 7 zu berücksichtigen. Aufgrund dieser Überlegungen soll der Verfassungsbeschluss generell auf das Ende des Folgejahres ausser Kraft treten, wenn der Ausgabenüberschuss eines Rechnungsjahres erstmals 2 Prozent der Einnahmen oder weniger beträgt.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

51 Auf den Bund

Der Sanierungsbedarf wurde unter Ziffer 3 der vorliegenden Botschaft dargelegt. Demgemäss ergibt sich für das Zieljahr 2001 ein Sanierungsbedarf von über 3 Milliarden. Sparmassnahmen werden sowohl im Eigen- als auch im Transferbereich zu treffen sein, denn Einsparungen von über 3 Milliarden lassen sich in diesem Zeitraum selbst bei einer vollständigen Umsetzung der in Angriff genommenen strukturellen Reformprojekte nicht erzielen. Es liegt an Bundesrat und Parlament, die politischen Prioritäten zu setzen und zu entscheiden, mit welchen Massnahmen der Sparauftrag erfüllt werden soll. Je nach Massnahme können auch Stelleneinsparungen die Folge sein. Mit einem Stellenabbau ist im Rahmen der strukturellen Reformen zu rechnen. Dieser kann jedoch noch nicht abgeschätzt werden.

52 Auf die Kantone

Infolge der Ungewissheit, in welchen Bereichen Bundesrat und Parlament Sparmassnahmen beschliessen werden, lassen sich über die Auswirkungen des Haushaltsziels 2001 auf die Kantone keine Angaben machen.

6 Legislaturplanung

Die Bekämpfung der Defizitwirtschaft bezeichnete der Bundesrat in der Legislaturplanung 1995–1999 als eines seiner vordringlichsten Ziele. Das Haushaltsziel 2001 ist denn auch im Rahmen der finanziellen Auslegeordnung als Richtliniengeschäft angekündigt worden. (BBl 1996 II 307 und 347).

Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 16. Juni 1997¹⁾,
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 24 (neu) Übergangsbestimmungen

¹ Die Ausgabenüberschüsse in der Finanzrechnung des Bundes sind durch Einsparungen zu verringern, bis der Rechnungsausgleich im wesentlichen erreicht ist.

² Der Ausgabenüberschuss darf im Rechnungsjahr 1999 4 Milliarden Franken nicht überschreiten; im Rechnungsjahr 2001 muss er auf höchstens 2 Prozent der Einnahmen abgebaut sein.

³ Wenn es die Wirtschaftslage erfordert, kann die Bundesversammlung die Fristen nach Absatz 2 durch allgemeinverbindlichen nicht referendumpflichtigen Bundesbeschluss um insgesamt höchstens zwei Jahre erstrecken. Wenn es die Wirtschaftslage zulässt, kann die Bundesversammlung diese Fristen verkürzen.

⁴ Bundesversammlung und Bundesrat berücksichtigen die Vorgaben nach Absatz 2 bei der Erstellung des Voranschlags und des mehrjährigen Finanzplans sowie bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

⁵ Der Bundesrat nutzt beim Vollzug des Voranschlags die sich bietenden Sparmöglichkeiten. Dazu kann er bereits bewilligte Verpflichtungs- und Zahlungskredite sperren. Gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall verbindlich zugesicherte Leistungen bleiben vorbehalten.

⁶ Werden die Vorgaben nach Absatz 2 verfehlt, so legt der Bundesrat fest, welcher Betrag zusätzlich eingespart werden muss. Zu diesem Zweck:

- a. beschliesst er zusätzliche Einsparungen in seiner Zuständigkeit;
- b. beantragt er der Bundesversammlung die für zusätzliche Einsparungen notwendigen Änderungen von Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen.

⁷ Der Bundesrat bemisst den Gesamtbetrag der zusätzlichen Einsparungen so, dass die Vorgaben mit höchstens zweijähriger Verspätung erreicht werden können. Die Einsparungen sollen sowohl bei den Leistungen an Dritte als auch im bundeseigenen Bereich vorgenommen werden.

¹⁾ BBl 1997 IV 203

* Die eidgenössischen Räte beschliessen über die Anträge des Bundesrates in derselben Session und setzen ihren Beschluss nach Artikel 89^{bis} der Bundesverfassung in Kraft; sie sind an die Sparvorgaben des Bundesrates nach Absatz 6 gebunden.

⁹ Diese Übergangsbestimmung tritt am Ende des Jahres ausser Kraft, das dem Rechnungsjahr folgt, in dem der Ausgabenüberschuss erstmals 2 Prozent der Einnahmen oder weniger beträgt.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

9164

Botschaft zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltausgleich (Haushaltsziel 2001) vom 16. Juni 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.042
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.09.1997
Date	
Data	
Seite	203-244
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 385

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.