

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Sperrung und Freigabe
von Krediten im Voranschlag
der Schweizerischen Eidgenossenschaft**

vom 30. Oktober 2002

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

wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Sperrung und die Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

30. Oktober 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

In Ergänzung zur Botschaft zum Voranschlag 2003 vom 30. September 2002 wird mit vorliegender Botschaft der Entwurf zu einem dringlichen Bundesgesetz unterbreitet. Ziel des beantragten Bundesgesetzes ist die Entlastung des Bundeshaushaltes im Voranschlagsjahr 2003.

Mit einem Überschuss von 58 Millionen erfüllte der vom Bundesrat verabschiedete Voranschlag 2003 die Vorgaben der Schuldenbremse. Der zulässige Ausgabenplafond wurde leicht unterschritten. In den letzten Wochen haben sich die Wirtschaftsaussichten massiv verschlechtert; der damit verbundene Einbruch bei den Steuereinnahmen hatte zur Folge, dass der Voranschlag 2003 überarbeitet werden musste. Gemäss den Anforderungen der Schuldenbremse ergab sich ein Korrekturbedarf von 320 Millionen, der ausschliesslich mit ausgabenseitigen Massnahmen erbracht werden soll. Damit verbleibt im Voranschlag 2003 – konjunkturbedingt und im Einklang mit der Schuldenbremse – ein Defizit von gut 250 Millionen.

Der Bundesrat schlägt vor, die im Hinblick auf die Anforderungen der Schuldenbremse notwendigen Entlastungen durch eine Kombination von gezielten Ausgabenkürzungen und r allgemeiner Kreditsperre zu erreichen. Damit diese rechtzeitig wirken kann, muss der Ende 2002 auslaufende Kreditsperrungsbeschluss durch ein nach Art. 165 der Bundesverfassung dringlich zu erklärendes Gesetz abgelöst werden. Die Kreditsperre soll durch das Parlament im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Voranschlag beschlossen werden. Sie kann durch den Bundesrat ganz oder teilweise aufgehoben werden, wenn eine schwere Rezession dies erfordert oder wenn Zahlungen geleistet werden müssen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht oder die verbindlich zugesichert worden sind. Die Aufhebung der Kreditsperre infolge schwerer Rezession bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Von der Sperre ausgenommen bleiben gemäss Vorschlag des Bundesrates für den Voranschlag 2003 einzig die Personalausgaben, die Passivzinsen, die Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen, die Beiträge an Sozialversicherungen, die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen, die Ausgaben für den Fonds für Eisenbahngrossprojekte, die Rückerstattung von Lenkungsabgaben sowie die Ausgaben der Dienststellen, die nicht dem Bundesrat unterstehen (Behörden und Gerichte, Eidg. Finanzkontrolle). Die Sperre soll im Voranschlag 2003 auf ein Prozent der zur Sperrung beantragten Budgetkredite festgesetzt werden. Im selben Ausmass sollen die mit der Voranschlagsbotschaft unterbreiteten Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen gesperrt werden. Das Kreditsperrungsgesetz soll bis Ende 2007 befristet werden. Dies würde es Bundesrat und Parlament erlauben, bei Bedarf auch im Rahmen künftiger Budgets beziehungsweise Entlastungs- und Sparmassnahmen auf dieses Instrument zurückzugreifen. Die für 2003 vorgesehene Kreditsperre von einem Prozent entlastet den Bundeshaushalt maximal um 220 Millionen.

Für den Finanzplan fällt die Kreditsperre in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates. Über einen allfälligen Weiterzug der Kreditsperre im Voranschlag 2003 in die Finanzplanjahre – allenfalls mit anderen Sperrungssätzen – ist nicht im heutigen Zeitpunkt, sondern gegebenenfalls im Frühjahr 2003 mit der Beschlussfassung über die Weisungen für den Voranschlag 2004 und den Legislaturfinanzplan 2005–2007 zu entscheiden.

Im Hinblick auf die Anforderungen der Schuldenbremse und angesichts des fortgeschrittenen Zeitpunktes in der Budgetierung erachtet der Bundesrat die Notwendigkeit und Dringlichkeit des beantragten Rechtserlasses als gegeben.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Korrekturbedarf im Voranschlag 2003

Der Bundesrat hat am 30. September 2002 die Botschaft zum Voranschlag 2003 verabschiedet. Mit einem Überschuss von 58 Millionen erfüllte der Voranschlag 2003 die Vorgaben der Schuldenbremse. Der zulässige Ausgabenplafond wurde leicht unterschritten.

In den letzten Wochen haben sich die Wirtschaftsaussichten massiv verschlechtert. Im Einklang mit den düsteren Wirtschaftsperspektiven stehen die Ergebnisse der Fiskaleinnahmen für das dritte Quartal 2002. Zwar sind die Unsicherheiten immer noch hoch, doch weisen alle Informationen in die Richtung, dass die Fiskaleinnahmen in diesem Jahr deutlich unter den Zahlen des Voranschlags liegen dürften. Dies hatte zur Folge, dass der Voranschlag 2003 überarbeitet werden musste. Einerseits mussten die Einnamenschätzungen um eine Milliarde nach unten korrigiert werden. Andererseits gaben die neuen Wirtschaftsprognosen auch Anlass, den Konjunkturfaktor zu revidieren. Der höhere Konjunkturfaktor vermag indessen die Folgen der tieferen Einnahmen nicht aufzufangen. Der Grund liegt im Einbruch der Einnahmen im laufenden Jahr, der sich als Basiseffekt ins nächste Jahr weiterzieht. Der Konjunkturfaktor erhöht für sich allein betrachtet den Ausgabenplafonds im Voranschlag 2003 um rund 300 Millionen. Die tieferen Einnahmen werden bei den Kantonsanteilen an den Bundeseinnahmen Entlastungen in der Grössenordnung von 220 Millionen bewirken. Niedrigere Ausgaben ergeben sich im Weiteren aus den im Einklang mit den Prognoseinstituten vorgenommenen Korrekturen bei den Annahmen über die Teuerungs- und Zinsentwicklung. Es kann hier von Entlastungen von rund 100 Millionen ausgegangen werden. Per Saldo führen die aktuellen Einnamenschätzungen zu einem Korrekturbedarf auf der Ausgabenseite von 320 Millionen. Nach Vornahme sämtlicher Anpassungen und Kürzungen resultiert für den Voranschlag 2003 – konjunkturbedingt und im Einklang mit der Schuldenbremse – ein Defizit von rund 250 Millionen.

1.2 Massnahmen

In Anbetracht des ausgewiesenen Korrekturbedarfs von 320 Millionen will der Bundesrat diese Zielvorgaben durch eine *Kombination von zwei Massnahmen* erreichen:

- Einerseits durch *gezielte Ausgabenkürzungen*, welche den Bundeshaushalt um rund 140 Millionen entlasten,
- andererseits durch eine *allgemeine Kreditsperre*, der abgesehen von wenigen, abschliessend fixierten Ausnahmen sämtliche Ausgabenpositionen unterstellt werden sollen (vgl. Ziff. 22, Bundesgesetz). Sie bringt Entlastungen von maximal 220 Millionen.

Insgesamt wird mit diesen beiden Massnahmen der Entlastungsbedarf von 320 Millionen rein rechnerisch um 40 Millionen überschritten. Diese Reserve ist begründet, da die Kreditsperre in einzelnen Rubriken erfahrungsgemäss ganz oder teilweise rückgängig gemacht werden muss.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen, das Bundesgesetz im *dringlichen Verfahren* zu behandeln und nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung¹ als *dringlich zu erklären*.

1.3 Erfahrungen mit der Kreditsperre

Auf der Grundlage des bis Ende dieses Jahres befristeten Bundesbeschlusses über die Sperrung und die Freigabe von Krediten im Voranschlag der schweizerischen Eidgenossenschaft (Kreditsperrungsbeschluss vom 13.12.1996²) haben Bundesrat und Parlament in der Vergangenheit zwei Mal von der Möglichkeit einer allgemeinen Kreditsperre Gebrauch gemacht. Im Zusammenhang mit den für die Erreichung des Haushaltszieles 2001 notwendigen Entlastungen sind in den Jahren 1997 und 1999 – ergänzend zu den gezielten Ausgabenkürzungen – Kredite von 528 beziehungsweise 181 Millionen gesperrt worden. Im Jahre 1997 betrug der Sperrungssatz zwei Prozent; von der Kreditsperre ausgenommen waren lediglich die Passivzinsen, die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen, die Beiträge an die Sozialversicherungen und die Pflichtbeiträge an die internationalen Organisationen. Zusätzlich von der Kreditsperre ausgenommen waren im Jahre 1999 die vom Stabilisierungsprogramm 1998 direkt betroffenen Ausgabenpositionen, die Personalausgaben, die speziellen Ausgabenrubriken des Investitionsprogramms 1997, die Landwirtschaftsausgaben, der Asyl- und Flüchtlingsbereich, die Bildungs- und Grundlagenforschung und die FLAG-Ämter. Der Sperrungssatz betrug drei Prozent; die Ausgaben für die Entwicklungshilfe wurden nur mit dem halben Sperrungssatz belegt.

Unter Beachtung der Kompetenzregelung im Kreditsperrungsbeschluss wurden über die Sammelanträge der Departemente beziehungsweise über das Nachtragskreditverfahren folgende Kredite entspert:

Aufhebung der Kreditsperre 1997 und 1999

	1997			1999		
	in Mio. in %			in Mio. in %		
Mit dem Voranschlag beschlossene Kreditsperrungen	528			181		
	100			100		
Aufhebung infolge vertraglicher und gesetzlicher Verpflichtungen (Entscheidungskompetenz Bundesrat)	110			16		
Aufhebung aus konjunkturellen Gründen (Investitionsprogramm 1997)						
(Genehmigung durch das Parlament)	43	153	29	–	16	8
Tatsächliche Einsparungen	375	71		165	92	

¹ SR 101

² SR 611.011

1997 wurden somit von den 528 Millionen insgesamt 153 Millionen oder 29 Prozent entsperrt, davon durch den Bundesrat selbst 110 Millionen. 1999 wurden rund 16 Millionen oder 8,3 Prozent der ursprünglich gesperrten Kredite von der Kreditsperre ausgenommen. Die verbleibenden Einsparungen beliefen sich somit auf rund 165 Millionen.

Das Instrument der Kreditsperre hat sich insgesamt bewährt, erwies sich als flexibel, konjunkturgerecht und administrierbar. Mit den erzielten Entlastungen von 375 (1997) und 153 Millionen (1999) führte die Kreditsperre – ergänzend zu gezielten Ausgabenkürzungen – zu wirksamen Entlastungen im Bundeshaushalt.

2 Besonderer Teil

2.1 Grundzüge der Vorlage

Anlass des unterbreiteten Bundesgesetzes ist die infolge tieferer Einnahmen notwendige Überarbeitung des Voranschlags 2003. Die Kreditsperre ist Bestandteil des bundesrätlichen Konzepts, kurzfristig die für einen schuldenbremsekonformen Voranschlag erforderlichen nachträglichen Kürzungen zu gewährleisten.

2.2 Bundesgesetz über die Sperrung und die Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft

2.2.1 Überblick

Mit diesem Bundesgesetz wird die Einführung einer allgemeinen Kreditsperre beantragt. Die Sperrung der Kredite erfolgt im Budgetbeschluss und wird grundsätzlich auf die einzelnen Ausgabenrubriken sowie auf sämtliche mit der Budgetbotschaft beantragten Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen angewendet.

In folgenden Fällen soll der Bundesrat beziehungsweise das Parlament ermächtigt werden, die Kreditsperre ganz oder teilweise aufzuheben:

- Zur Einhaltung zwingender gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen (vgl. Ziff. 2.2.2);
- im Falle einer schwerer Rezession (vgl. Ziff. 2.2.3).

Das Bundesgesetz soll bis Ende 2007 befristet werden. Damit wird Bundesrat und Parlament die Möglichkeit eröffnet, auch bei kommenden Budgets und Sparmassnahmen auf dieses Instrument zurückzugreifen.

2.2.2

Gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen

Selbstverständlich entbindet eine verhängte Kreditsperre nicht von der Einhaltung gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen. Zudem werden mit einer Kreditsperre auch nicht gesetzliche Subventionstatbestände oder Subventionssätze geändert. Sofern den Verpflichtungen anders nicht nachgekommen werden kann, muss die Kreditsperre im jeweils erforderlichen Umfang aufgehoben werden. In erster Linie sind die kreditverwaltenden Dienststellen gehalten, Verpflichtungen nur noch im Rahmen der frei verfügbaren Kredite einzugehen. Soweit rechtliche oder faktische Zwänge im Einzelfall höhere Verpflichtungen erzwingen, sind die Mehrausgaben grundsätzlich dort zu kompensieren, wo noch Handlungsfreiheit besteht. Erst wenn alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, wird der Bundesrat auf Antrag des verantwortlichen Departementes die Kreditsperre auf einzeln bezeichneten Ausgabenrubriken ganz oder teilweise aufheben. Namhafte Entlastungen können mit diesem Instrument nur dann erzielt werden, wenn die Ausnahmen – wie vom Bundesrat beantragt – möglichst eng definiert werden.

2.2.3

Schwere Rezession

Nach Artikel 1 Absatz 2 des Kreditsperrungsgesetzes ist der Bundesrat mit Genehmigung des Parlamentes befugt, die von der Bundesversammlung verhängten Kreditsperren ganz oder teilweise aufzuheben, wenn eine schwere Rezession dies erfordert. Dieses Erfordernis ist nach Auffassung des Bundesrates aber erst dann gegeben, wenn die Aufhebung – in Verbindung mit anderen Massnahmen – geeignet scheint, die Nachfrage kurzfristig zu stimulieren und die Konjunktur zu stützen. Ausserdem verlangen die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zur Schuldenbremse (Art. 126 Abs. 3 BV bzw. Art. 24c FHG), dass eine entsprechende Erhöhung der Ausgaben über den mit dem Voranschlag verabschiedeten Ausgabenplafond hinaus vom Parlament mit qualifiziertem Mehr gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung genehmigt werden muss.

Der Bundesrat wird einen entsprechenden Entscheid jeweils am Ende des ersten beziehungsweise zu Beginn des zweiten Quartals treffen. Nur in diesem Fall ist gewährleistet, dass im Fall einer Aufhebung der Kreditsperre die freigegebenen Kredite noch vollumfänglich ausgaben- und damit nachfragewirksam werden.

Der Bundesrat beabsichtigt, seinen Entscheid schwergewichtig auf Indikatoren abzustützen, welche die dann zumal vorliegende aktuelle und sich abzeichnende Situation abbilden. Er verzichtet darauf, die rezessive Entwicklung mechanistisch anhand einer präzisen Definition zu umschreiben, wie dies an und für sich ohne weiteres möglich wäre.

Zu den Indikatoren, welche der Bundesrat unter anderem berücksichtigen wird, gehören die Quartalsdaten der Nationalen Buchhaltung, die Auftragslage in der Industrie und in der Bauwirtschaft, die Kapazitätsauslastung in der Industrie, der Wechselkurs, die konjunkturelle Lage bei unseren wichtigsten Handelspartnern und arbeitsmarktlche Indikatoren wie die Arbeitslosigkeit. Der Bundesrat nimmt in Aussicht, die Kommission für Konjunkturfragen im März mit einer Aktualisierung der dannzumal vorliegenden Prognosen zu beauftragen.

2.2.4 Geltungsbereich

Von der Kreditsperre sollen im Voranschlag 2003 mit Ausnahme der Personalausgaben, der Passivzinsen, der Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen, der Bundesbeiträge an Sozialversicherungen, der Pflichtbeiträge an internationale Organisationen, der Ausgaben für den Fonds für Eisenbahngrossprojekte, der Rückerstattung von Lenkungsabgaben sowie der Ausgaben für Behörden und Gerichte inkl. Eidg. Finanzkontrolle sämtliche Ausgaben erfasst werden. Im Rahmen der Budgetbereinigung gezielt gekürzte Kredite sind mit Ausnahme der Personalausgaben von der Sperrung nicht ausgenommen. Über die Ausnahmen entscheidet das Parlament jeweils zusammen mit der Kreditsperre im Budgetbeschluss. Die Kreditsperre wird grundsätzlich auf der einzelnen Ausgabenrubrik vollzogen.

2.2.5 Finanzplanung 2004–2006

Weil die eidgenössischen Räte nach Artikel 23 Absatz 2 und 4 des Finanzhaushaltsgesetzes (SR 611.0) von der Finanzplanung lediglich Kenntnis nehmen, fällt die Kreditsperre in den Finanzplanjahren in die Zuständigkeit des Bundesrates. Über einen allfälligen Weiterzug der Kreditsperre im Voranschlag 2003 in die Finanzplanjahre – allenfalls mit variierten Sperrungssätzen – wird gegebenenfalls im Frühjahr 2003 mit der Beschlussfassung über die Weisungen zum Voranschlag 2004 und den Legislaturfinanzplan 2005–2007 entschieden.

2.2.6 Erläuterung der einzelnen Artikel

2.2.6.1 Artikel 1

Absatz 1

Die Bundesversammlung kann die von ihr mit dem Voranschlagsbeschluss bewilligten Zahlungskredite, Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen durch einfachen Bundesbeschluss teilweise sperren. Mit dieser Feststellung wird die bestehende Rechtslage bestätigt und verdeutlicht.

Absatz 2

Dem Bundesrat wird die Befugnis eingeräumt, die vom Parlament beschlossene Kreditsperre ganz oder teilweise aufzuheben, wenn eine schwere Rezession dies erfordert oder wenn es darum geht, bestehende Rechtsansprüche zu honorieren. Zu den konjunkturellen Erfordernissen, die eine Aufhebung der Kreditsperre rechtfertigen würden, verweisen wir auf Ziff. 2.2.3 der vorliegenden Botschaft. Rechtsansprüche können einerseits aus den materiell gesetzlichen Grundlagen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe erwachsen; andererseits müssen Zahlungen auch dann geleistet werden, wenn sich die Eidgenossenschaft durch rechtskräftige Verfügung oder Vertrag dazu verpflichtet hat. Bevor allerdings zur Honorierung von Rechtsansprüchen eine teilweise Aufhebung der Kreditsperre in Aussicht genommen wird, muss die Verwaltung den Nachweis erbringen, dass andere Möglichkeiten unzureichend sind (vgl. Ziff. 2.2.2).

2.2.6.2 Artikel 2

Das Bundesgesetz soll bereits für den Beschluss über den Voranschlag 2003 gelten. Es muss somit am Tage nach der Verabschiedung in Kraft treten und ist deshalb als dringlich zu erklären. Da es sich auf die Verfassung stützt, untersteht es dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe b sowie Artikel 165 Absatz 2 der Bundesverfassung und ist zeitlich bis zum 31. Dezember 2007 befristet. Dies ermöglicht es Bundesrat und Parlament, bei Bedarf auch im Rahmen der kommenden Voranschläge auf das Instrument der Kreditsperre zurückzugreifen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1.1 Auf den Bund

Mit der Kreditsperre kann der Bundeshaushalt flexibel und wirksam entlastet werden, wobei ein Sperrsatz von einem Prozent Einsparungen von maximal *220 Millionen* ergibt. Die Vorlage hat im Bund keine personellen Auswirkungen.

3.1.2 Auf die Kantone und Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden sind – wie andere Leistungsempfänger – nur in geringem Umfang betroffen. Eingegangene Verpflichtungen und zugesicherte Bundesbeiträge erfahren keine Kürzung; die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen sind von der Kreditsperre ausgenommen. Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Ablösung des bisherigen Kreditsperrungsbeschlusses durch ein dringliches Bundesgesetz hat keine substanziellen wirtschaftlichen Auswirkungen. Im Falle einer schweren Rezession ist der Bundesrat – mit Genehmigung des Parlamentes – befugt, die verhängte Kreditsperre ganz oder teilweise aufzuheben.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1999–2003 nicht angekündigt. Zur Einhaltung der verfassungsmässigen Anforderungen der Schuldenbremse im Voranschlag 2003 ist die Vorlage notwendig.

Die Bundesversammlung kann Kreditbegehren des Bundesrates aufgrund ihrer Finanzhoheit (Art. 167 BV) bewilligen, teilweise bewilligen oder verweigern. Die Kreditsperre geht im Vergleich zur Nichtbewilligung weniger weit; es handelt sich dabei um eine bedingte Kreditbewilligung. Da im Finanzhaushaltsgesetz eine explizite Grundlage fehlt, ist eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Sperrt das Parlament Kredite, obliegt ihm nach dem Grundsatz des Parallelismus der Formen auch eine allfällige Aufhebung der Kreditsperre. Da diese Befugnis aus Praktikabilitätsgründen dem Bundesrat delegiert werden soll, ist eine entsprechende Delegationsnorm erforderlich.

Die Weiterführung der Kreditsperre erfordert eine (bis 31. Dezember 2007 zu befristende) organisatorische Regelung im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung; sie ist daher als rechtsetzende Norm in die Form eines befristeten Bundesgesetzes zu kleiden. Da das Inkrafttreten zeitlich keinen Aufschub erträgt, müssen wir Ihnen die Dringlicherklärung nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung beantragen.

Bei der *Umsetzung* der Kreditsperre handelt es sich um einen reinen Finanzbeschluss ohne rechtsetzenden Charakter; nach Artikel 4 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) ist die Kreditsperre deshalb in der Form eines dem Referendum nicht unterstellten einfachen Bundesbeschlusses zu erlassen. Es erweist sich wegen des engen Sachzusammenhangs als zweckmässig, über die Kreditsperre jeweils im Bundesbeschluss über den Voranschlag zu beschliessen.