

**Botschaft
über dringliche Massnahmen zur Entlastung
des Voranschlages 1996 des Bundes**

vom 2. Oktober 1995

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe zu zwei Bundesbeschlüssen mit dem Antrag auf Zustimmung:

- Bundesbeschluss über die Kredite für die Schwerpunktprogramme der Forschung in den Jahren 1996-1999,
- Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

2. Oktober 1995

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

Übersicht

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Botschaft zum Voranschlag 1996 für den Bundeshaushalt hat der Bundesrat im Hinblick auf eine Reduktion des Ausgabenwachstums umfangreiche Kürzungen der Budgeteingaben der Departemente vornehmen müssen. Als Folge dieser Kürzungen beantragen wir dem Parlament in zwei Fällen ein Rückkommen auf kürzlich getroffene Entscheide. Mit der vorliegenden Botschaft werden deshalb in Ergänzung der Botschaft zum Voranschlag 1996 die Entwürfe zu zwei Bundesbeschlüssen unterbreitet.

- Bundesbeschluss über die Kredite für die Schwerpunktprogramme der Forschung in den Jahren 1996–1999, beinhaltend eine Reduktion der für die Schwerpunktprogramme zur Verfügung stehenden Höchstbeträge,*
- Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, beinhaltend den Verzicht auf die Einführung von A-fonds-perdu-Beiträgen des Bundes.*

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

Der Bundesrat hat sich zum Ziel gesetzt, im Voranschlag 1996 das Ausgabenwachstum auf unter 4 Prozent zu begrenzen. Die Budgeteingaben der Departemente wiesen demgegenüber ein Ausgabenwachstum von 8,7 Prozent auf. Der Bundesrat hat in der Folge die zur Erreichung der Vorgabe erforderlichen weiteren Kürzungen beschlossen. In zwei Fällen müssen wir als Folge dieser Kürzungen dem Parlament beantragen, auf kürzlich getroffene Entscheide zurückzukommen.

Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen deshalb zwei Bundesbeschlüsse, welche im dringlichen Verfahren behandelt bzw. nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt werden sollen.

Die dadurch mögliche Entlastung des Bundeshaushaltes beläuft sich im Jahr 1996 auf rund 125 Millionen Franken und ist in der Botschaft vom 2. Oktober 1995 zum Voranschlag 1996 (95.050) berücksichtigt.

Angesichts der kurzen Fristen war es nicht möglich, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

2 Besonderer Teil

21 Grundzüge der Vorlage

Gemeinsames Ziel der zwei unterbreiteten Bundesbeschlüsse ist die dringliche Entlastung des Bundeshaushalts, namentlich im Voranschlagsjahr 1996. Obwohl die zwei Beschlüsse sachlich in keinem direkten Zusammenhang stehen, rechtfertigt sich aus Sicht der Haushaltsanierung ihre Zusammenfassung in einer Botschaft. Ohne Gutheissung der dringlichen Massnahmen würde sich das Budgetdefizit 1996 markant erhöhen.

22 Erläuterung der zwei Bundesbeschlüsse

221 Bundesbeschluss über die Kredite für die Schwerpunktprogramme der Forschung in den Jahren 1996–1999

221.1 Überblick

Mit dem vorliegenden Beschluss beantragt der Bundesrat, den für die Periode von 1996–1999 zugunsten der Schwerpunktprogramme der Forschung bewilligten Höchstbetrag von 295 auf 233 Millionen zurückzuführen. Der Vorschlag basiert auf einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 2,5 Prozent, bezogen auf die im Verlaufe der Periode 1992–1995 tatsächlich bewilligten Mittel (210,5 Mio.). Damit schlägt der Bundesrat vor, auf den Kreditantrag zurückzukommen, wie er ihn im Rahmen seiner Botschaft vom 28. November 1994 (BB1 1995 I 845) über die Förderung der Wissenschaft in den Jahren 1996–1999 formuliert hatte.

221.2 Entwicklung der Schwerpunktprogramme der Forschung

In seinem Papier vom 28. März 1990 «Ziele der Forschungspolitik des Bundes nach 1992» (BBl 1990 II 879) legte der Bundesrat die allgemeine Ausrichtung im Bereich der Forschungspolitik fest. In diesen «Zielen» wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Forschungsanstrengungen in den Bereichen Informatik, Biotechnologie, Elektronik und Optoelektronik, Werkstoffe und der Umwelt zu erhöhen, um den Anschluss an die internationale Entwicklung nicht zu verlieren. Im Rahmen seiner Botschaft vom 9. Januar 1991 über die Förderung der wissenschaftlichen Forschung in den Jahren 1992–1995 und eine konzertierte Aktion Mikroelektronik Schweiz (BBl 1991 I 605) schlug der Bundesrat deshalb die Lancierung von sechs Schwerpunktprogrammen in diesen Bereichen vor. Diese Programme sollten überdies den im Bericht vom 10. Januar 1990 zur Aussenwirtschaftspolitik (BBl 1990 I 301) geäußerten Befürchtungen bezüglich der abrückelnden Attraktivität des Technologie- und Industriestandorts Schweiz sowie den Empfehlungen der OECD-Experten in ihrer Analyse über die schweizerische Forschungs- und Technologiepolitik Rechnung tragen.

Mit Beschluss vom 30. September 1991 bewilligte das Parlament zugunsten der sechs Schwerpunktprogramme der Forschung (SPP) für die Periode 1992–1995 einen Höchstbetrag von 357 Millionen und übernahm damit den in der Botschaft vom 9. Januar 1991 formulierten Vorschlag des Bundesrates. Die Realisierung der Programme Informatik, Biotechnologie und Umwelt wurde dem Nationalfonds in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (206 Mio.), diejenige der Programme Elektronik, Optoelektronik und Werkstoffe dem ETH-Rat (151 Mio.) anvertraut.

Die letzten Monate des Jahres 1991 waren jedoch getrübt durch die immer offensichtlicheren Anzeichen einer tiefgründigen Trendwende bei den öffentlichen Finanzen unseres Landes. Nach mehreren Jahren mit günstigen Ergebnissen, und während das Budget 1991 noch einen kleinen Überschuss voraussah, entstand ein Defizit von mehr als 2 Milliarden. Das Budget 1992 seinerseits prognostizierte ein neuerliches Defizit von mindestens 1 Milliarde. Unter diesen Umständen revidierten der Bundesrat und das Parlament in aller Eile zahlreiche eben erst getroffene Entschiede, im Bewusstsein der Unangemessenheit dieser in einer Periode ökonomischer Euphorie und gesunder Bundesfinanzen gefassten Beschlüsse angesichts der neuen, durch das plötzliche Eintreffen einer Rezession und die Perspektive von starken Budgetturbulenzen geprägten Situation. Nur dreieinhalb Monate nach dem Finanzierungsbeschluss des Parlaments (30. Sept. 1991) wurden daher die für die Schwerpunktprogramme in der Periode 1992–1995 vorgesehenen Mittel um 130 Millionen oder 36,4 Prozent reduziert. Das am 12. Dezember 1991 vom Parlament beschlossene Budget 1992 und der Finanzplan 1993–1995 des Bundesrates vom 15. Januar 1992 sahen für die sechs Schwerpunktprogramme einen effektiven neuen Höchstbetrag von 227 Millionen vor, d. h. 119 Millionen für diejenigen des Nationalfonds und 108 Millionen für diejenigen des ETH-Rats.

Diese neuen Beträge erfuhren im Verlauf der drei folgenden Jahre noch weitere Kürzungen von 16,5 Millionen, so dass die zugunsten der SPP in der Periode 1992–1995 tatsächlich zur Verfügung gestellten Mittel sich schliesslich auf total 210,5 Millionen beliefen (SPP des Nationalfonds: 111,5 Mio.; SPP des ETH-Rats: 99,0 Mio.).

221.3 Wachstum der Ausgaben im Bereiche Bildung und Forschung seit 1985

Während die Staatsrechnung 1985 Ausgaben im Bereiche Bildung und Forschung von insgesamt 1863 Millionen auswies (d. h. 8,1 % der Gesamtausgaben des Bundes), erreichten sie im Budget 1995 3766 Millionen, was einem Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes von 8,9 Prozent entspricht. In einem Zeitraum von zehn Jahren haben sich die Ausgaben in diesem Bereich somit *mehr als verdoppelt*, was einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von 7,3 Prozent entspricht. Verglichen mit der nämlichen Periode

- sind die Gesamtausgaben des Bundes im Jahresdurchschnitt um 6,4 Prozent gewachsen; werden die Ausgaben in den Bereichen «Soziale Wohlfahrt» und «Finanzen und Steuern» ausgeklammert, welche regelrecht explodiert sind, so beträgt die Zunahme noch 5,1 Prozent, was genau der Wachstumsquote des Bruttoinlandprodukts (BIP) der Schweiz in dieser Periode entspricht;
- betrug die Inflation, gemessen am Index der Konsumentenpreise, 3,0 Prozent.

Beschränkt man sich auf die Ausgaben im Bereich der *Forschung*, fällt die Zuwachsrate mit einem Jahresmittel von 8,7 Prozent sogar noch höher aus (Grundlagenforschung: +9,2 %, angewandte Forschung +8,2 %).

221.4 Schwergewichte im Bereiche Bildung und Forschung ab 1994

Ende Mai 1994 hat der Bundesrat Entscheide von strategischer Bedeutung für die Zukunft der Schweiz im Bereiche von Bildung und Forschung getroffen:

- am 24. Mai 1994 gab er den Auftrag, mit der Europäischen Union (EU) bilaterale Verhandlungen um ein Abkommen über die integrale Beteiligung unseres Landes an den Forschungs- und Bildungsprogrammen der EU in der Periode 1996–2000 aufzunehmen; den im Rahmen der Ergänzungsbotschaft über die EU-Wissenschaftsprogramme (BB1 1994 III 1445) angebehrten Zusatzkredit von 554 Millionen zu den bereits zur Verfügung stehenden 477 Mio. bewilligte das Parlament am 14. Dezember 1994.
- am 30. Mai 1994 schlug er in der Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Fachhochschulen (FHSG) (BB1 1994 III 789) die Schaffung von Hochschulen dieses neuen Typs vor, im Bewusstsein, dass der wirtschaftliche Wandel, die europäische Integration und der technologische Fortschritt neue Anforderungen an unser Bildungssystem stellen. Die Fachhochschulen werden in der Aufbau-phase (1997–2003) für den Bund zusätzliche Kosten von 600 Millionen zur Folge haben. Der Forschungsbeitrag dieser Fachhochschulen kann erst nach deren Schaffung richtig beurteilt werden.

Diese beiden vom Bundesrat auf Empfehlung der dafür verantwortlichen bildungs- und forschungspolitischen Instanzen der Schweiz definierten Hauptanliegen werden die kommenden Budgets der Eidgenossenschaft immer mehr belasten; während für die Zusammenarbeit mit der EU ab 1998 Beträge in der Grössenordnung von 170 Millionen pro Jahr für den Bereich Forschung und von 30 Millionen pro Jahr für den Bereich Bildung nötig sein dürften, werden die für den Aufbau der Fachhochschulen zur Verfügung stehenden Kredite 1997 40 Millionen und 1998 100 Millionen betragen, um in den Jahren 1999 und 2000 140 Millionen pro Jahr zu erreichen.

221.5 Die Botschaft über die Förderung der Wissenschaft in den Jahren 1996 bis 1999

Mit der Botschaft vom 28. November 1994 (BB1 1995 I 845), welche zum ersten Mal sowohl die Hochschul- wie auch die Forschungsförderung beinhaltet, beantragte der Bundesrat dem Parlament die Kredite für diese beiden Bereiche für die Periode 1996–1999. Angesichts der Vollbeteiligung unseres Landes an den Wissenschaftsprogrammen der EU basiert das Gesamtvolumen der angebotenen Kredite auf einer *jährlichen Wachstumsrate von nominal 2,5 Prozent*. Es wurden somit 2077 Millionen für die Bildung und 1833 Millionen für die Forschung beantragt, was ein Total von 3910 Millionen ergibt. Unter den für die Forschungsförderung beantragten Krediten figurieren jene zugunsten der Schwerpunktprogramme: 123 Millionen für die SPP des Nationalfonds und 110 Millionen für diejenigen des ETH-Rats, insgesamt 233 Millionen. Damit wird genau der den tatsächlich bewilligten Mitteln für die Periode 1992–1995 entsprechende Betrag erreicht (210,5 Mio.), erhöht um ein mittleres jährliches Wachstum von 2,5 Prozent.

Das Parlament akzeptierte in der Sommersession 1995 die Gesamtheit der vom Bundesrat angebotenen Kredite ohne Änderung, mit Ausnahme der Kredite für die Schwerpunktprogramme, welche es um *62 Millionen* auf 295 Millionen erhöhte (149 Mio. für die SPP des Nationalfonds, 146 Mio. für diejenigen des ETH-Rats). Im Bewusstsein der wichtigen Rolle der SPP für die Forschungsförderung in unserem Land und in Anbetracht der wohlwollenden Aufnahme sowohl durch die Kreise der Forschung wie auch der Industrie und der Wirtschaft gab es grünes Licht für ein durchschnittliches jährliches Wachstum von *8,8 Prozent* der für die SPP für die Periode 1996–1999 zur Verfügung gestellten Mittel gegenüber den tatsächlich bewilligten Krediten für die Periode 1992–1995.

Wenig später stellte die Finanzkommission des Ständerates in ihrem an den Bundesrat gerichteten Brief vom 26. Juni 1995 fest, «dass die Perspektiven für das Budget 1996 sowie für den Finanzplan 1997–1999 unhaltbar sind. Harte, durchgreifende Massnahmen sind erforderlich.» Schon im Frühling 1995 hatten mehrere Motionen und Empfehlungen (95.3073 Neues Sanierungsprogramm 1996, 95.3074 Sofortmassnahmen) den Bundesrat aufgefordert, den Bundeshaushalt wieder in Ordnung zu bringen, und zwar in erster Linie durch die *Reduktion von Ausgaben*.

Einerseits um diesen parlamentarischen Interventionen Rechnung zu tragen, andererseits im Bewusstsein des unbefriedigenden Standes des Budgets 1996 sowie der alarmierenden Perspektiven für die Finanzplanjahre 1997–1999, beschloss der Bundesrat, das Budget und den Finanzplan in jenen Bereichen zu kürzen, in denen das Wachstum am stärksten ist. Deshalb schlägt er dem Parlament mit der vorliegenden Botschaft vor, die zugunsten der Schwerpunktprogramme für die Finanzierungsperiode 1996–1999 bewilligten Mittel auf die Höhe der im Rahmen seiner Botschaft vom 28. November 1994 ursprünglich beantragten Beträge zurückzuführen. Durch diese neuen Beträge – 123 Millionen für die SPP des Nationalfonds und 110 Millionen für diejenigen des ETH-Rats – wird die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 2,5 Prozent sichergestellt.

221.6 Die unter der Annahme einer integralen Beteiligung der Schweiz an den wissenschaftlichen Programmen der EU beschlossenen Kompensationen

Im Rahmen seiner Ergänzungsbotschaft vom 24. Mai 1994 über die EU-Wissenschaftsprogramme hatte der Bundesrat das Parlament informiert, dass in Anbetracht der wachsenden finanziellen Schwierigkeiten der Eidgenossenschaft in den Budgets Bildung und Forschung der Jahre 1996–1999 Kürzungen stattfinden würden, um die mit der Finanzierung der Vollbeteiligung der Schweiz an den wissenschaftlichen Programmen der EU verbundenen Mehrausgaben teilweise zu kompensieren. Unter der Voraussetzung des erfolgreichen Ausgangs der Verhandlungen mit der EU waren Kompensationen in der Höhe von 174 Millionen gegenüber insgesamt budgetierten Mehrausgaben von 261 Millionen festgelegt worden; die Differenz (87 Mio.) wurde der Bundeskasse auferlegt. Betreffend die Wahl der auszuführenden kompensatorischen Kürzungen präziserte die Botschaft vom 24. Mai 1994 im Kapitel 212:

Auf dieser Basis werden für diejenigen Programme der orientierten Forschungsförderung des Bundes, in deren Bereich aus Brüssel finanzielle Rückflüsse oder Erkenntnisse aus Projektbeteiligungen zu erwarten sind (Programme für industrielle Technologien, Energie, Umwelt, Landwirtschaft, Medizin sowie das Programm EUREKA), punktuelle Kompensationen geleistet. [...] Die Kompensationen der Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF) erfolgen ausschliesslich bei der orientierten Forschung, d. h. bei den *Schwerpunktprogrammen* sowie den nationalen Forschungsprogrammen in den erwähnten Forschungsbereichen.

Aus diesem Grund sah der Entwurf des Bundesbeschlusses über die Kredite für die Schwerpunktprogramme der Forschung in den Jahren 1996–1999 in der Botschaft des Bundesrates vom 28. November 1994 Bedingungsklauseln vor bezüglich der Vollbeteiligung der Schweiz am 4. Forschungsrahmenprogramm der EU. Bei Abschluss eines derartigen Abkommens mit der EU müssten die für die SPP des Nationalfonds bewilligten Kredite um 19 Millionen auf 104 Millionen und diejenigen des ETH-Rats von 66,6 Millionen auf 43,4 Millionen reduziert werden. Wenn auch die resultierenden Beträge ein verhältnismässig tiefes Niveau erreichen (namentlich was die SPP des ETH-Rates anbetrifft), so stellen die beträchtlichen, zugunsten des 4. Forschungsrahmenprogrammes der EU verpflichteten finanziellen Mittel doch einen ausreichenden Ersatz dar.

Im Bundesbeschluss über die Finanzierung der Schwerpunktprogramme vom 8. Juni 1995, welcher gegenüber dem Antrag des Bundesrates die Aufstockung der bewilligten Kredite um 62 Millionen vorsieht, übernahm das Parlament unverändert die Bedingungsklauseln sowie den kompensatorischen Kürzungsbetrag, passte jedoch die im Falle eines Abkommens mit der EU zur Verfügung stehenden Mittel entsprechend an (+ 26 Mio. für die SPP des Nationalfonds, + 36 Mio. für diejenigen des ETH-Rates).

Der Bundesrat, welcher mit dieser Botschaft vorschlägt, die Kredite auf ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 2,5 Prozent zurückzuführen, sieht keinen Grund, auf die Bedingungsklauseln zurückzukommen; er bekräftigt ihre Rechtmässigkeit und nimmt sie deshalb in ihrer ursprünglichen Fassung gemäss Entwurf des Bundesbeschlusses der Botschaft vom 28. November 1994 wieder auf.

221.7 Konsequenzen auf die Ausführungspläne der Schwerpunktprogramme der Forschung

Es wäre unter den gegebenen Umständen unzweckmässig, eines der in der Botschaft vom 28. November 1994 vorgestellten SPP fallen zu lassen.

Tatsächlich erlaubt es der fortgeschrittene Stand der Programme nicht mehr, auf eines oder mehrere Gesamtprogramme zu verzichten oder ihre Lancierung zu verzögern.

Die neuen finanziellen Bedingungen zwingen uns aber, die Situation in bezug auf jedes Programm erneut zu überprüfen. Der Direktor der Gruppe für Wissenschaft und Forschung (GWF) wird mit den mit der Durchführung der SPP betrauten Stellen prüfen, wie die Programme redimensioniert werden können, damit die entsprechenden Aktivitäten im Rahmen der noch verfügbaren Mittel liegen. Nach dem Verfahren für die Vorbereitung der SPP sind die Expertengruppen der einzelnen Programme beauftragt, Änderungen an den bestehenden Ausführungsplänen vorzuschlagen oder eventuell neue Ausführungspläne vorzubereiten. Diese Unterlagen werden sowohl vom Nationalen Forschungsrat des SFN als auch vom ETH-Rat genehmigt. Der SNF und der ETH-Rat unterbreiten die Ausführungspläne dem Direktor der GWF, der diese im Namen des EDI genehmigt.

Bei der Auswahl der Themenbereiche, die zu bereinigen sind, müssen mehrere Kriterien in Betracht gezogen werden. Die neuen Programme Zukunft Schweiz und MINAST haben wegen ihrer Bedeutung für die Forschung in den Sozialwissenschaften sowie für die Schweizer Industrie Priorität. Der internationale Rahmen, insbesondere die Finanzierungsmöglichkeiten über das 4. FRP, spielen ebenfalls eine wichtige Rolle.

221.8 Auswirkungen auf das Wachstum der Ausgaben im Bereich Bildung und Forschung in der Periode 1996–1999

Im Bereiche der *Forschung* erlaubt die Redimensionierung der Schwerpunktprogramme eine Reduktion des Ausgabenwachstums im Jahre 1996, gemessen am Vorschlag 1995, von 3,1 auf 2,6 Prozent (-0,5%).

Wenn man für den Zeitraum der aktuellen Finanzplanung den Blickwinkel auf den gesamten Bereich *Bildung und Forschung* erweitert, so erreicht das Ausgabenwachstum nach Redimensionierung der Schwerpunktprogramme von 1995–1999 eine Zuwachsrate von durchschnittlich 3,35 Prozent pro Jahr.

221.9 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Der nachfolgend vorgelegte Entwurf des Bundesbeschlusses nimmt zur Hauptsache den Inhalt jenes Entwurfs wieder auf, der den Räten mit der Botschaft vom 28. November 1994 über die Förderung der Wissenschaft in den Jahren 1996–1999 unterbreitet worden ist. Im ersten Artikel wird der für die vier Schwerpunktprogramme des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, d. h. für Umwelttechnologie und Umweltforschung, Biotechnologie, Informations- und Kommunikationsstrukturen und Zukunft Schweiz, bewilligte Höchstbetrag festgelegt. Artikel 2 bestimmt den Höchstbetrag für die drei durch den ETH-Rat durchgeführten Schwerpunktprogramme, d. h. für Werkstoffforschung, Optik, Mikro- und Nanosystemtechnik.

Diese Beträge für die Periode 1996–1999 (total 233 Mio.) basieren auf einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 2,5 Prozent, bezogen auf die tatsächlich bewilligten Mittel für die Periode 1992–1995 (total 210,5 Mio.).

Die Bedingungsklauseln in den zweiten Absätzen der Artikel 1 und 2 sind, in Übereinstimmung mit der Botschaft des Bundesrates vom 24. Mai 1994, mit der Annahme der Vollbeteiligung der Schweiz am 4. Forschungsrahmenprogramm der EU verbunden. Sie bestimmen den Betrag der bei den Schwerpunktprogrammen vorzunehmenden Kompensationen für den Fall, dass die Bestimmungen der Klauseln erfüllt würden, d. h. 19 Millionen für die Schwerpunktprogramme des Nationalfonds (Art. 1 Abs. 2) und 66,6 Millionen für die Schwerpunktprogramme des ETH-Rates (Art. 2 Abs. 2).

221.10 Verfassungsmässigkeit

Der zu ändernde Bundesbeschluss über die Kredite für die Schwerpunktprogramme der Forschung in den Jahren 1996–1999 ist am 8. Juni 1995, gestützt auf die Kompetenz der Bundesversammlung zur Aufstellung des jährlichen Voranschlages gemäss Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung, erlassen worden. Die mit dieser Botschaft beantragte Änderung hält sich im Rahmen der Verfassungsnormen; sie trägt insbesondere Artikel 42^{bis} der Bundesverfassung Rechnung.

Beilage I Für die Schwerpunktprogramme vorgesehene Budgets in der Finanzierungsperiode 1996–1999

222 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

222.1 Überblick

Mit diesem Bundesbeschluss wird beantragt, auf die Einführung eines A-fonds-perdu-Beitrages des Bundes an die Arbeitslosenversicherung ab 1. Januar 1996 zu verzichten. Die Bundesversammlung hat am 23. Juni 1995 die zweite Teilrevision des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0, BB1 1995 III 527) verabschiedet. Das revidierte Gesetz sieht vor, dass der Bund während ausserordentlichen Verhältnissen nicht rückzahlbare Beiträge in der Höhe von fünf Prozent der laufenden Ausgaben leistet. Ausserordentliche Verhältnisse liegen vor, wenn die Einnahmen nicht ausreichen, um die laufenden Ausgaben zu decken, und wenn der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Schulden aufweist (Art. 90 Abs. 2 AVIG). Bund und Kantone gewähren zusätzlich Darlehen, falls die Arbeitslosenversicherung ein Defizit aufweist.

Gemäss geltendem Recht wird die Arbeitslosenversicherung ausschliesslich mit den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Bund und Kantone leisten im Falle eines Defizites der Arbeitslosenversicherung zwar Darlehen, eine Beteiligung des Bundes an den Ausgaben war bis anhin nicht vorgesehen.

Mit dem Bundesbeschluss B über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung wird beantragt, auf die beschlossenen, nicht rückzahlbaren Beiträge des Bundes zu verzichten. Die Einführung von nicht rückzahlbaren Beiträgen hätte, verglichen mit der massiven finanziellen Belastung des Bundeshaushaltes, nur bescheidene posi-

tive Auswirkungen auf das Rechnungsergebnis der Arbeitslosenversicherung. Angesichts des angestrebten Budgetziels des Bundesrates, verbunden mit den wiederholten und breit abgestützten Sparappellen, ist die Aufhebung dieser Bestimmung ein notwendiger Schritt zur Sanierung des Bundeshaushaltes. Dies um so mehr, als die Verfassungsmässigkeit der beschlossenen Regelung vereinzelt in Frage gestellt wird. Artikel 34^{novies} Absatz 4 der Bundesverfassung sieht nämlich vor, dass sich sowohl Bund und Kantone während ausserordentlichen Verhältnissen an den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung beteiligen. Der Beschluss des Parlamentes sieht demgegenüber im Bereich der nicht rückzahlbaren Beiträge nur Zahlungen des Bundes vor.

Gemäss Artikel 121 Absatz 2 des revidierten AVIG hat der Bundesrat die Kompetenz, das Gesetz gestaffelt bis spätestens am 1. Januar 1998 in Kraft zu setzen. Ein erster Teil, der auch sämtliche Bereiche der Finanzierung umfasst, soll entsprechend den Wünschen des Parlamentes und des Bundesrates unter Vorbehalt des Referendums auf den 1. Januar 1996 in Kraft treten. Angesichts dieser Tatsache muss der Bundesbeschluss unter Anrufung von Dringlichkeitsrecht auf den gleichen Zeitpunkt – 1. Januar 1996 – ebenfalls in Kraft treten können. Die Geltungsdauer dieses Beschlusses soll auf fünf Jahre (bis Ende 2000) festgesetzt werden.

Ohne Dringlichkeitsrecht ergäbe sich 1996 eine Verschlechterung des Budgetdefizites des Bundes um 110 Millionen Franken. Für die Kantone würde sich eine Minderbelastung im gleichen Ausmass ergeben.

222.2 Kommentar zu den einzelnen Artikeln

Art. 90 Abs. 2–4

Die gesetzliche Verpflichtung des Bundes zur Leistung von nicht rückzahlbaren Beiträgen in der Höhe von 5 Prozent der jährlichen Ausgaben bei ausserordentlichen Verhältnissen, wie dies Absatz 2 vorsieht, wird aufgehoben.

Absatz 3 wird aufgehoben, da es sich durch den Hinfall der nicht rückzahlbaren Beiträge erübrigt, die ausserordentlichen Verhältnisse nach Absatz 2 zu konkretisieren.

Die Aufhebung von Artikel 90 Absatz 2 und 3 erfordert in Absatz 4 eine abschliessende Regelung der Fälle, in welchen der Bund und die Kantone Darlehen zu gewährleisten haben.

222.3 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone im Jahre 1996

Der Voranschlagsentwurf des Bundes für das Jahr 1996 basiert auf einem durchschnittlichen Bestand von 130 000 arbeitslosen Personen bzw. einer Arbeitslosenquote von 3,6 Prozent.

Ohne den Bundesbeschluss und unter der Voraussetzung der Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes auf den 1. Januar 1996 müssten sowohl der Bund als auch die Kantone im Jahre 1996 Darlehen in der Höhe von je 250 Millionen Franken leisten. Zusätzlich würde der Bund mit nicht rückzahlbaren Beiträgen in der Höhe von 220 Millionen Franken belastet.

Mit dem ab 1. Januar 1996 geltenden dringlichen Bundesbeschluss lässt sich durch den Wegfall der nicht rückzahlbaren Beiträge die Belastung des Bundes im Jahre 1996 um 220 Millionen Franken reduzieren. Hingegen werden der Bund und die Kantone je 110 Millionen Franken mehr Darlehen leisten müssen.

Durch den Bundesbeschluss unberührt bleibt die Rückzahlung der bis Ende 1995 aufgelaufenen Schulden des Fonds. Jährlich können rund 1,9 Milliarden Franken je hälftig an den Bund und die Kantone zurückbezahlt werden.

222.4 Verfassungsmässigkeit

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Arbeitslosenversicherung ergibt sich aus Artikel 34^{novies} Absatz 1 der Bundesverfassung. Der vorliegende dringliche Bundesbeschluss befindet sich im Einklang mit der Finanzierungs- und Abgabenordnung der Verfassung in Artikel 34^{novies} Absatz 4 (finanzielle Leistungen durch Bund und Kantone bei ausserordentlichen Verhältnissen).

3 Finanzielle Auswirkungen

31 Auf den Bund

Insgesamt ermöglicht die Vorlage eine kurzfristige Entlastung des Bundeshaushaltes um insgesamt rund 125 Millionen Franken (Einsparungen 1996 bei den Krediten für die Schwerpunktprogramme der Forschung 14,6 Mio.; Einsparungen 1996 durch Verzicht auf A-fonds-perdu-Beiträge an die Arbeitslosenversicherung 110 Mio.). Die Auswirkungen nach 1996 hängen von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ab.

Die finanziellen Auswirkungen sind jeweils beim betreffenden Bundesbeschluss detailliert aufgezeigt.

32 Auf die Kantone

Da es sich um zeitlich befristete Sondermassnahmen des Bundes handelt, hat die Kürzung der Kredite für die Schwerpunktprogramme der Forschung keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Kantone. Durch den Wegfall der A-fonds-perdu-Beiträge des Bundes an die Arbeitslosenversicherung werden die Kantone im Jahre 1996 zusätzliche Darlehen von 110 Millionen Franken leisten müssen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1991–1995 nicht angekündigt. Die Sanierung der Bundesfinanzen und damit die Reduktion des Ausgabenwachstums ist ein vorrangiges Ziel der Legislaturplanung 1991–1995. Zudem ist die Notwendigkeit der Vorlage auch dadurch gegeben, dass die Kürzungen im Voranschlag 1996 nur bei Zustimmung zu den beiden Bundesbeschlüssen realisiert werden können.

5 **Rechtliche Grundlagen**

Die rechtlichen Grundlagen der beantragten Gesetzesänderungen sind bei den jeweiligen Beschlüssen erwähnt.

7833

Budgets zugunsten der Schwerpunktprogramme der Forschung in der Finanzierungsperiode 1996–1999

- a) unter der Annahme, dass ein Abkommen über die Vollbeteiligung der Schweiz am 4. Forschungsrahmenprogramm der EU nicht abgeschlossen werden kann

Periode [in 1000 Fr.]	1992–95 gewährte Kredite	1996–99		1996–99			
		Zahlungsrahmen	jährl. Zuwachs	Zahlungskredite	V 96	F 97	F 98
Total SPP, BB 8. 6. 95	210 500	295 000	8,8 %	74 600	76 500	77 150	66 750
Kürzung		62 000		14 600	15 500	16 150	15 750
Antrag BR 2.10.95		233 000	2,5 %	60 000	61 000	61 000	51 000
SPP SNF, BB 8.6.95	111 500	149 000	7,5 %	35 600	37 500	38 150	37 750
Kürzung		26 000		5 600	6 500	7 150	6 750
Antrag BR 2.10.95		123 000	2,5 %	30 000	31 000	31 000	31 000
SPP ETH, BB 8.6.95	99 000	146 000	10,2 %	39 000	39 000	39 000	29 000
Kürzung		36 000		9 000	9 000	9 000	9 000
Antrag BR 2.10.95		110 000	2,5 %	30 000	30 000	30 000	20 000

- b) unter der Annahme der Vollbeteiligung der Schweiz
am 4. Forschungsrahmenprogramm der EU

Periode [in 1000 Fr.]	1992–95 gewährte Kredite	1996–99 Zahlungsrahmen, unter Abzug EU-Komp.	1996–99 Zahlungskredite, unter Abzug EU-Komp.			
			V 96	F 97	F 98	F 99
Kredite 4. Forschungs- rahmenprogramm der EU			124 697	170 700	172 000	172 558
Total SPP, BB 8. 6. 95	210 500	209 400	53 500	53 000	52 800	50 100
Kürzung		62 000	14 600	15 500	16 150	15 750
Antrag BR 2. 10. 95		147 400	38 900	37 500	36 650	34 350
SPP SNF, BB 8. 6. 95	111 500	130 000	33 500	33 000	32 800	30 700
Kürzung		26 000	5 600	6 500	7 150	6 750
Antrag BR 2. 10. 95		104 000	27 900	26 500	25 650	23 950
SPP ETH, BB 8. 6. 95	99 000	79 400	20 000	20 000	20 000	19 400
Kürzung		36 000	9 000	9 000	9 000	9 000
Antrag BR 2. 10. 95		43 400	11 000	11 000	11 000	10 400

Bundesbeschluss über die Kredite für die Schwerpunktprogramme der Forschung in den Jahren 1996–1999

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 2. Oktober 1995¹⁾,
beschliesst:*

I

Der Bundesbeschluss vom 8. Juni 1995²⁾ über die Kredite für die Schwerpunktprogramme der Forschung in den Jahren 1996–1999 wird wie folgt geändert:

Art. 1 Schwerpunktprogramme im Aufgabenbereich des Schweizerischen Nationalfonds

¹ Für die Schwerpunktprogramme Umwelttechnologie und Umweltforschung, Biotechnologie, Informations- und Kommunikationsstrukturen sowie Zukunft Schweiz, deren Durchführung dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung übertragen ist, wird für die Jahre 1996–1999 ein Höchstbetrag von 123 Millionen Franken bewilligt.

² Falls sich die Schweiz am 4. EU-Forschungsrahmenprogramm voll beteiligt, reduziert sich der Höchstbetrag auf 104 Millionen Franken.

Art. 2 Schwerpunktprogramme im ETH-Bereich

¹ Für die Schwerpunktprogramme Optik, Werkstoffforschung, Mikro- und Nanosystemtechnik, deren Durchführung dem ETH-Rat übertragen ist, wird für die Jahre 1996–1999 ein Höchstbetrag von 110 Millionen Franken bewilligt

² Falls sich die Schweiz am 4. EU-Forschungsrahmenprogramm voll beteiligt, reduziert sich der Höchstbetrag auf 43,4 Millionen Franken.

II

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

7833

¹⁾ BBl 1995 IV 1072

²⁾ BBl 1995 III 565

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 2. Oktober 1995¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982²⁾ (AVIG) wird in der Fassung vom 23. Juni 1995³⁾ wie folgt geändert:

Art. 90 Abs. 2–4

2 und 3 Aufgehoben

⁴⁾ Beträgt der Beitragssatz 2 Prozent und reichen die Beiträge zusammen mit den Reserven des Ausgleichsfonds nicht aus, um die laufenden Verpflichtungen zu erfüllen, gewähren Bund und Kantone Darlehen zu einem angemessenen Zins.

II

¹⁾ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

²⁾ Er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am 1. Januar 1996 in Kraft.

³⁾ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 2000.

7833

¹⁾ BBl 1995 IV 1072

²⁾ SR 837.0

³⁾ AS 1995 ... (BBl 1995 III 527)

Botschaft über dringliche Massnahmen zur Entlastung des Voranschlages 1996 des Bundes vom 2. Oktober 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.11.1995
Date	
Data	
Seite	1072-1086
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 667

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.