

**Botschaft
über dringliche Massnahmen zur Entlastung
des Bundeshaushaltes 1997**

vom 30. September 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Antrag auf Zustimmung unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe zu folgenden drei Bundesbeschlüssen:

- Bundesbeschluss über den befristeten Verzicht auf den Beitrag des Bundes an die AHV zur Mitfinanzierung der Kosten für das vorgezogene Rentenalter
- Bundesbeschluss über Massnahmen in der Arbeitslosenversicherung
- Bundesbeschluss über die Sperrung und Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft

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

30. September 1996

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

Übersicht

In Ergänzung zur Botschaft zum Voranschlag 1997 werden mit vorliegender Botschaft die Entwürfe zu drei dringlichen Bundesbeschlüssen unterbreitet. Gemeinsames Ziel der beantragten Bundesbeschlüsse ist die dringliche Entlastung des Bundeshaushaltes, namentlich bereits im Voranschlagsjahr 1997.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Voranschlags 1997 und des Finanzplanes 1998–2000 hat der Bundesrat beschlossen, die Ausgaben 1997 auf dem Stand des Voranschlags 1996 einzufrieren und den durchschnittlichen jährlichen Zuwachs in der Periode 1996–2000 auf die Höhe der veranschlagten Teuerung (2%) zu begrenzen. Zur Verwirklichung dieser ehrgeizigen Zielvorgaben mussten auf der ganzen Breite des Bundeshaushaltes namhafte Ausgabenkürzungen vorgenommen werden. Die Eingaben der Departemente wurden gesamthaft um 2–3 Milliarden reduziert. Von den Kürzungen ist sowohl der Eigenbereich (Militär, Personal, ETH, Funktionsausgaben der Verwaltung) als auch der Transferbereich (Soziales, Hochschul- und Forschungsförderung, Entwicklungshilfe, Asyl sowie zahlreiche finanziell weniger gewichtige Förderungsbereiche) betroffen. Von gezielten Kürzungen ausgenommen wurden einzig die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und die bundeseigenen Bauten. Im Bereiche der Landwirtschaft unterbreitet der Bundesrat zusammen mit den notwendigen Massnahmen zur Bekämpfung des Rinderwahnsinns (BSE) und zur Stützung des Rindfleischmarktes Vorschläge zur Entlastung der Milchverwertung mit separater Botschaft.

In zwei Fällen betreffen die vom Bundesrat gutgeheissenen Ausgabenkürzungen die Gesetzesstufe und bedingen damit zur sofortigen Entlastung des Haushalts 1997 einen dringlichen Bundesbeschluss:

- Im Bereiche der AHV soll bis 2002 auf den vorgesehenen Sonderbeitrag des Bundes für die Flexibilisierung des Rentenalters verzichtet werden, was den Bundeshaushalt um jährlich 170 Millionen entlastet (Beschluss A)
- Bei der Arbeitslosenversicherung (AIV) sollen neben kleineren Korrekturen auf Verordnungsstufe die Taggelder bis 130 Franken um 1 Prozent, über 130 Franken um 3 Prozent gekürzt, eine Neuregelung der Anrechnung von besonderen Beitragszeiten eingeführt sowie die Schlechtwetterentschädigung gestrichen werden. Die mit den Massnahmen auf der Leistungsseite gesamthaft verbundenen Einsparungen der AIV in der Grössenordnung von 200 Millionen pro Jahr erlauben die Streichung des A-fonds-perdu-Beitrages des Bundes, ohne den Finanzhaushalt des Fonds massgeblich zu belasten und damit seine Entschuldung in Frage zu stellen. Der Bundeshaushalt wird um rund 200 Millionen entlastet (Beschluss B). Auch diese Massnahme soll bis Ende 2002 befristet werden.

Bei seinen Entscheiden zum Voranschlag 1997 und Finanzplan 1998–2000 hatte der Bundesrat der wachsenden Besorgnis über die nach wie vor unbefriedigende Wirtschaftslage Rechnung zu tragen. Er schlägt deshalb vor, die auch von den Finanzkommissionen unterstützten Haushaltsziele durch die Kombination gezielter Ausgabenkürzungen mit einer allgemeinen, vom Konjunkturverlauf abhängigen Kreditsperre zu erreichen.

Die Kreditsperre hat im Voranschlag 1997 den Charakter eines Eventualhaushaltes: Sie soll durch das Parlament beschlossen werden und durch den Bundesrat

im Falle einer rezessiven Wirtschaftsentwicklung im Frühjahr 1997 aufgehoben werden können. Diese Ermächtigung des Bundesrates bedingt einen dringlichen, allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss (Beschluss C). Von der Sperre ausgenommen bleiben gemäss Vorschlag des Bundesrates einzig die Passivzinsen, die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen, die Beiträge an Sozialversicherungen und die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen. Die Sperre soll im Voranschlag 1997 auf 2 Prozent der beantragten Budgetkredite festgesetzt werden. Im selben Ausmass sollen die mit der Voranschlagsbotschaft unterbreiteten Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen gesperrt werden. Im Falle einer wirtschaftlichen Erholung verfallen die gesperrten Zahlungskredite, womit der Bundeshaushalt um rund 530 Millionen entlastet würde. Der Bundesbeschluss zur Kreditsperre soll wie die beiden anderen dringlichen Bundesbeschlüsse bis Ende 2002 befristet werden. Dies würde es Bundesrat und Parlament erlauben, bei Bedarf auch im Rahmen künftiger Budgets auf dieses Instrument eines Eventualhaushaltes zurückzugreifen, was sich vor allem bei hoher Ungewissheit über die konjunkturelle Entwicklung aufdrängen könnte. Dabei wäre indessen den sich aus der Anwendung der Kreditsperre auf den Finanzplan 1998–2000 ergebenden globalen Sparvorgaben für die Departemente Rechnung zu tragen. Eine Kumulation der prozentualen Abzüge ist zu vermeiden.

Für den Finanzplan fällt die Kreditsperre in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates. Sie stellt eine verbindliche, globale Sparvorgabe für die Departemente dar und unterscheidet sich damit klar von der Kreditsperre im Voranschlag. Bei leicht höheren Sperrungssätzen (1998/99: 2,5%, 2000: 3%), aber gleichem Geltungsbereich wie im Voranschlag 1997 beläuft sich der Entlastungseffekt in den Finanzplanjahren auf 700–850 Millionen.

Durch die drei beantragten dringlichen Bundesbeschlüsse wird der Voranschlag 1997 um insgesamt rund 900 Millionen verbessert, wobei der Entlastungseffekt der Kreditsperre unter dem Vorbehalt einer wirtschaftlichen Erholung steht. Die Vorlage erreicht damit die Grössenordnung eines eigentlichen Sanierungsprogrammes und ist für die Bereinigung des Voranschlages 1997 von absolut zentraler Bedeutung. In Anbetracht des immer noch verbleibenden Haushaltsdefizites von 5,5 Milliarden erachtet der Bundesrat die Notwendigkeit und Dringlichkeit der beantragten Rechtserlasse als gegeben.

Die Vorlage hat nur geringfügige Auswirkungen auf die Kantone. So hat der Bundesrat unter anderem darauf verzichtet, eine erneute Verlängerung der linearen Beitragskürzung zu beantragen und die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen der Kreditsperre zu unterstellen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

Mit der Legislaturplanung 1995–99 hat der Bundesrat ein finanzpolitisches Gesamtkonzept unterbreitet, das bis zu Beginn des nächsten Jahrzehnts den Bundeshaushalt wieder ins Lot bringen soll. Zentrales Element des finanzpolitischen Konzeptes bildet der *Sanierungsplan 2001*: der Verfassungsauftrag für Bundesrat und Parlament, die strukturellen Haushaltsdefizite bis 2001 zu beseitigen. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, über einen entsprechenden Artikel in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung bis Ende 1996 eine Vernehmlassung durchzuführen. Hauptzweck des Sanierungsplans 2001 ist es, sämtliche politisch massgeblichen Kräfte auf einen verbindlichen Sanierungskurs zu verpflichten und den bisher eher punktuellen Bemühungen um die Gesundung der Bundesfinanzen einen Gesamtrahmen vorzugeben. Damit wird es zwar möglich, die für eine Beseitigung der strukturellen Haushaltsdefizite notwendigen, einschneidenden Korrekturen auf eine etwas längere Zeitperiode von gut fünf Jahren zu erstrecken. Dies darf indessen nicht als Aufforderung interpretiert werden, mit den dringend notwendigen Korrekturen zuzuwarten. Es wäre äusserst riskant und letztlich auch unredlich, alleine auf die erwarteten Entlastungen aus den in Gang gesetzten strukturellen Reformen (neuer Finanzausgleich, Verwaltungsreform, Überprüfung von Bundessubventionen sowie von Normen und Standards) abzustellen oder auf die heilende Wirkung eines eigentlichen Wirtschaftsbooms zu hoffen. *Ohne harte Korrekturen im Rahmen der Budgetierung und Finanzplanung wird die Haushaltssanierung nicht zu schaffen sein.*

Nach Bereinigung von Budget und Finanzplan durch die Verwaltung sah sich der Bundesrat mit einer inakzeptablen, mit den Zielen des Sanierungsplans nicht vereinbaren Haushaltsentwicklung konfrontiert: bis auf über 7 Milliarden ansteigende Haushaltsdefizite, ungebremster Anstieg der Verschuldung (+30 Mrd. in 4 Jahren) und damit der Zinslast. Diese Entwicklung gewichtete der Bundesrat als umso problematischer, als Budget- und Finanzplanzahlen auf der Annahme einer nachhaltigen wirtschaftlichen Erholung beruhen. Ausgehend von diesem wirtschaftlichen Szenario hat der Bundesrat *die Ausgaben im Budgetentwurf 1997 auf dem Stand des Voranschlags 1996 eingefroren* und den durchschnittlichen Zuwachs in der Periode 1996–2000 auf die mutmassliche Höhe der Teuerung begrenzt.

In Anbetracht der Unsicherheit über die weitere Wirtschaftsentwicklung will der Bundesrat diese ehrgeizigen Zielvorgaben durch eine *Kombination von zwei Massnahmenpaketen* erreichen:

- Kern und betragsmässiges Schwergewicht seiner Vorschläge bilden *gezielte Ausgabenkürzungen* in praktisch allen Aufgabenbereichen, wobei er in zwei Fällen *Dringlichkeitsrecht* beanspruchen muss: Im Bereiche der *AHV* soll bis 2002 auf den Sonderbeitrag des Bundes für die Flexibilisierung des Rentenalters verzichtet werden (vgl. Ziff. 221, Bundesbeschluss A). Bei der *Arbeitslosenversicherung* werden verschiedene Korrekturen auf der Leistungsseite und der Verzicht auf den A-fonds-perdu-Beitrag des Bundes beantragt (vgl. Ziff. 222, Bundesbeschluss B).
- Ergänzt werden die gezielten Ausgabenkürzungen durch den Vorschlag einer *allgemeinen, vom Konjunkturverlauf abhängigen Kreditsperre*, der abgesehen von wenigen, abschliessend fixierten Ausnahmen sämtliche Ausgabenpositionen unterstellt werden sollen (vgl. Ziff. 223, Bundesbeschluss C).

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

Die dadurch mögliche *Entlastung des Bundeshaushaltes* beläuft sich im Jahr 1997 auf 900 Millionen Franken und ist in der Botschaft vom 30. September 1996 zum Voranschlag 1997 (96.070) berücksichtigt.

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

2 Besonderer Teil

21 Grundzüge der Vorlage

Gemeinsames Ziel der drei unterbreiteten Bundesbeschlüsse ist die *dringliche Entlastung des Bundeshaushaltes*, namentlich im Voranschlagsjahr 1997. Obwohl die drei Beschlüsse sachlich in keinem direkten Zusammenhang stehen, rechtfertigt sich aus Sicht der Haushaltssanierung ihre Zusammenfassung in einer Botschaft. Ohne Gutheissung der dringlichen Massnahmen würde sich das Budgetdefizit 1997 markant erhöhen.

Es wäre verfehlt, von der Konzentration der unterbreiteten Bundesbeschlüsse auf den *Sozialversicherungsbereich* auf ein überproportionales Sparopfer dieses Ausgabegebietes zu schliessen. Wie kaum ein anderer Bereich, ist die Soziale Wohlfahrt durch *strikte gesetzliche Ausgabenbindungen* gekennzeichnet, die ohne Gesetzesänderungen kaum namhafte Einsparungen erlauben. Eine vollständige Ausklammerung dieser finanziell gewichtigsten Bundesaufgabe aus den notwendigen Sparbemühungen kann indessen kaum vertreten werden. Dies gilt umso mehr, als die Sozialausgaben in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten zu den eigentlichen *Wachstumsträgern* des Bundeshaushaltes gehörten: Anteil am Gesamthaushalt 1980: 20,3 Prozent, 1995: 25,2 Prozent; durchschnittliche jährliche Zuwachsrate 1980–95: +7,2 Prozent (Gesamtausgaben: +5,6%). Daran wird sich, trotz der vorgeschlagenen Entlastungen, auch in den kommenden Jahren nicht viel ändern. Zudem sei darauf hingewiesen, dass die Beiträge des Bundes an die Sozialversicherungen von der Kreditsperre ausgenommen werden.

22 Erläuterung der drei Bundesbeschlüsse

221 Bundesbeschluss über den befristeten Verzicht auf den Beitrag des Bundes an die AHV zur Mitfinanzierung der Kosten für das vorgezogene Rentenalter

221.1 Überblick

Mit diesem Bundesbeschluss wird beantragt, den Sonderbeitrag des Bundes an die AHV von jährlich 170 Millionen Franken zur Mitfinanzierung der Kosten für das vorgezogene Rentenalter auf die Jahre 2003–2013 zu beschränken (bisher vorgesehen: 1997–2013).

221.11 Zweck des Sonderbeitrages

Mit der 10. AHV-Revision wird das flexible Rentenalter in der AHV eingeführt. Männer erhalten die Möglichkeit, ihre Rente ab dem 63. Altersjahr vorzubeziehen, Frauen können ihre Rente – trotz Erhöhung des Rentenalters – im Rahmen des Rentenvorbezuges weiterhin mit 62 Jahren beanspruchen (Art. 40 in der Fassung vom 7. Okt. 1994 AHVG)¹⁾. Für die Einführung des Rentenvorbezuges hat das Parlament eine Übergangsregelung beschlossen. Für Männer ist der Rentenvorbezug ab 1997 bei Vollendung des 64. Altersjahres möglich. Im Jahre 2001 wird ihnen das zweite Vorbezugsjahr ermöglicht. Bei den Frauen wird der Rentenvorbezug im Rahmen der Erhöhung ihres Rentenalters in den Jahren 2001 und 2005 wirksam (Ziff. 1 Bst. d UeB 10. AHV-Rev.)²⁾.

Der Rentenvorbezug ist mit einer dauernden Kürzung der Renten von 6,8 Prozent pro Vorbezugsjahr verbunden. Für Frauen der Jahrgänge 1939–1947 gilt allerdings ein reduzierter Kürzungssatz von 3,4 Prozent (Ziff. 1 Bst. d Abs. 3 UeB). Der Kürzungssatz von 6,8 Prozent wurde nach versicherungstechnischen Grundsätzen festgelegt. Dies bedeutet, dass eine Person, welche vom Rentenvorbezug Gebrauch macht, bezogen auf die mittlere Lebenserwartung die gleiche Rentensumme erhält, wie wenn ihr die Rente erst ab Erreichen des Normalrentenalters ausbezahlt worden wäre. Der Rentenvorbezug ist daher für die AHV längerfristig kostenneutral.

Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass in den Anfangsjahren des Rentenvorbezuges ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf entsteht, da zusätzliche Männerjahrgänge Zahlungen beanspruchen werden. Dadurch entstehen Mehrkosten, die erst mit der Zeit durch die Rentenkürzungen ausgeglichen werden. Dies wird ungefähr 17 Jahre nach Einführung des Rentenvorbezuges der Fall sein (vgl. Ziff. 413.1 der Botschaft vom 5. März 1990³⁾ zur 10. AHV-Revision). Damit diese Übergangskosten den Finanzhaushalt der AHV nicht belasten, bezahlt der Bund nach Artikel 1a des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 1985⁴⁾ über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung während 17 Jahren einen jährlichen Sonderbeitrag von 170 Millionen Franken (vgl. Ziff. 423 der Botschaft vom 5. März 1990⁵⁾ zur 10. AHV-Revision).

221.12 Befristeter Verzicht auf den Sonderbeitrag

Im Rahmen der Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes erachtet der Bundesrat eine befristete Kürzung des Bundesbeitrages an die AHV als vertretbar, wobei auf die bekannten kommenden Finanzierungsprobleme der AHV Rücksicht zu nehmen ist. Da die Gewährleistung einer soliden Finanzierungsgrundlage im Zentrum der 11. AHV-Revision steht, wird eine Einsparungsmöglichkeit unterbreitet, welche diese Revision nicht präjudiziert. Ein befristeter Verzicht auf den Sonderbeitrag des Bundes wird all diesen Elementen gerecht.

¹⁾ SR 831.10; AS 1996 2466

²⁾ AS 1996 2466

³⁾ BBl 1990 II 68

⁴⁾ SR 831.100.2

⁵⁾ BBl 1990 II 72

Der Sonderbeitrag soll nicht generell aufgehoben werden, hingegen sollen sich die Zahlungen des Bundes auf die Jahre 2003–2013 beschränken. Im Jahre 2001 wird den Männern die Möglichkeit gegeben, ein zweites Rentenjahr vorzubeziehen. Dies wird neue Übergangskosten zur Folge haben. Entscheidend für die Höhe dieser Kosten wird sein, wie viele Personen vom Rentenvorbezug Gebrauch machen (Vorbezugsquote). Die Botschaft war in diesem Punkt noch auf mehr oder weniger grobe Schätzungen angewiesen (vgl. Ziff. 413.1 zur Botschaft vom 5. März 1990¹⁾ zur 10. AHV-Revision), die ausserdem in einer sehr günstigen Wirtschaftslage vorgenommen wurden. Die nächsten Jahre werden nun aber konkrete Erfahrungen mit dem Rentenvorbezug und seinen finanziellen Auswirkungen bringen. Es darf damit gerechnet werden, dass die Auswirkungen des zweiten Vorbezugsjahres nicht bereits im Jahr 2001, sondern erst ab 2002/2003 voll zum Tragen kommen werden. Da aus heutiger Sicht offen bleiben muss, ob die 11. AHV-Revision zu diesem Zeitpunkt bereits in Kraft sein und somit eine längerfristige Finanzierung der AHV gewährleistet sein wird, soll der Sonderbeitrag der AHV ab dem Jahr 2003 vorgesehen werden.

221.2 Erläuterung des Artikels

Art. 1a

Die Beschränkung der Leistung des Sonderbeitrages, den der Bund zur Mitfinanzierung der Kosten des vorgezogenen Rentenalters an die AHV leisten soll, auf die Jahre 2003–2013 bedingt eine Änderung von Artikel 1a des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 1985²⁾ über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der AHV.

221.3 Finanzielle Auswirkungen

221.31 Auf den Bund

Durch den Verzicht auf den Sonderbeitrag spart der Bund von 1997–2002 jährlich 170 Millionen Franken ein. Gesamthaft ergibt sich eine Einsparung von rund 1 Milliarde.

221.32 Auf die AHV

Der Wegfall des Sonderbeitrags bewirkt bis Ende 2002 eine Verminderung des Ausgleichsfonds der AHV um 1181 Millionen Franken (inklusive Verzinsung), was 3,7 Prozent einer Jahresausgabe entspricht.

¹⁾ BBl 1990 II 68

²⁾ SR 831.100.2

Auswirkung auf den AHV-Fonds

Jahr	Geltende Ordnung		Wegfall Sonderbeitrag Bund (170 Mio. Fr.) bis und mit Jahr 2002	
	Fondsstand in Mio. Fr.	Fonds in % der Ausgaben	Fondsstand in Mio. Fr.	Fonds in % der Ausgaben
1996	23 836	95,4	23 836	95,4
1997	23 462	89,5	23 289	88,8
1998	23 069	85,9	22 713	84,5
1999	21 856	76,7	21 308	74,7
2000	21 678	74,4	20 929	71,8
2001	20 742	66,1	19 782	63,1
2002	20 461	64,1	19 280	60,4
2003	19 887	56,5	18 649	53,0
2004	19 976	55,6	18 680	52,0

Die Entwicklung des AHV-Fonds wird zunehmend durch die Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung geprägt. Gemäss den vorliegenden Berechnungen über die Entwicklung des Alterslastquotienten (Verhältnis zwischen der Anzahl der Rentenbezüglerinnen und Rentenbezügler und der beitragspflichtigen Erwerbstätigen) kann ab 1998 eine spürbare demographiebedingte Mehrbelastung der AHV-Finanzierung nachgewiesen werden. Der Bundesrat hat deshalb die zuständigen Departemente beauftragt, bis im Frühjahr 1997 *eine Botschaft zur Erhebung des in der Verfassung (Art. 41^{ter} Abs. 3^{bis} BV) vorgesehenen Mehrwertsteuerprozentes* für die demographiebedingten Mehrbelastungen zu unterbreiten. In diesem Rahmen soll vertieft geprüft werden, ob die gesamten Mehrkosten aus der Veränderung des Altersaufbaus berücksichtigt werden können. Die zunehmende Alterslast schlägt nicht nur auf den AHV-Fonds, sondern auch auf die *in Prozent der AHV-Ausgaben fixierten Beiträge der öffentlichen Hand* (Bund: 17 %, Kantone 3 %) durch.

Lösungen für die besorgniserregenden Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen im allgemeinen und der AHV im besonderen sind im Rahmen der *Nachfolgearbeiten zum IDAFiSO-Bericht sowie der 11. AHV-Revision* zu erarbeiten.

221.4 Verfassungsmässigkeit

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereiche der AHV stützt sich auf Artikel 34^{quater} der Bundesverfassung.

222 Bundesbeschluss über Massnahmen in der Arbeitslosenversicherung

222.1 Überblick

Mit diesem neuen Bundesbeschluss wird beantragt, den A-fonds-perdu-Beitrag des Bundes an die Arbeitslosenversicherung (AIV) zu streichen, die Schlechtwetterentschädigung aufzuheben, die Anrechnung von besonderen Beitragszeiten neu zu regeln sowie die Taggelder um 1–3 Prozent zu kürzen. Wie bei der Massnahme im

AHV-Bereich sollen die entsprechenden Änderungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes bis 2002 befristet werden.

Wegen der prekären finanziellen Lage des Bundeshaushaltes müssen in der Arbeitslosenversicherung rund 200 Millionen Franken eingespart werden. Zur Entlastung der Bundesfinanzen soll der A-fonds-perdu-Beitrag des Bundes an die AIV gestrichen werden. Damit der Fonds der AIV durch diese Streichung keine namhafte Mehrbelastung erfährt und die angestrebte Entschuldung nicht in Frage gestellt wird, sind im Ausgabenbereich des AIV-Fonds Einsparungen in der gleichen Grössenordnung vorzunehmen.

Das gesamte Sparpaket umfasst in der AIV sieben Massnahmen. Im einzelnen handelt es sich dabei um die Streichung des A-fonds-perdu-Beitrages des Bundes, die Kürzung der Taggelder, die Streichung der Schlechtwetterentschädigung, die Neuregelung der Anrechnung von besonderen Beitragszeiten, die Verschärfung der Einstellungen in der Anspruchsberechtigung, den Verzicht auf die Übernahme eines Drittels der NBU-Prämien und die Erhöhung der Karenzzeit bei Kurzarbeit auf drei Tage. Während die drei letztgenannten Massnahmen im Kompetenzbereich des Bundesrates liegen, bedingen die vier erstgenannten eine Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG)¹⁾.

222.2 Erläuterung der Massnahmen, die eine Gesetzesrevision erfordern

Folgende Massnahmen müssen auf Gesetzesstufe realisiert werden und erfordern somit zur Entlastung des Voranschlags 1997 einen dringlichen Bundesbeschluss.

222.21 Streichung des A-fonds-perdu-Beitrages

Die Streichung des A-fonds-perdu-Beitrages wirkt sich für den Bund direkt als Sparmassnahme aus. Bei ausserordentlichen Verhältnissen gewährt der Bund gemäss Artikel 90 Absatz 2 AVIG nicht rückzahlbare Beiträge von höchstens 5 Prozent der jährlichen Gesamtausgaben des Arbeitslosenversicherungsfonds. Ausserordentliche Verhältnisse liegen vor, wenn der Beitragssatz 2 Prozent beträgt und die Beiträge mit den Reserven des Ausgleichsfonds nicht ausreichen, um die laufenden Verpflichtungen zu erfüllen, oder wenn der Ausgleichsfonds Schulden aufweist. Damit diese Massnahme nicht zu Lasten des AIV-Fonds geht, ist es erforderlich, dass die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in der gleichen Grössenordnung gesenkt werden. Gleichzeitig mit der Streichung des A-fonds-perdu-Beitrages sollen deshalb die bereits erläuterten Sparmassnahmen realisiert werden.

Die eidgenössischen Räte haben in der letzten Wintersession ein Eintreten auf die beantragte Streichung des A-fonds-perdu-Beitrages abgelehnt (SR mit 21:5 Stimmen; NR mit 95:81 Stimmen), weil sie keine echten Einsparungen beinhalte. In Anbetracht der Tatsache, dass mit der neu beantragten Vorlage nicht nur die Ausgaben des Bundes, sondern auch des AIV-Fonds gesenkt werden, ist es jedoch gerechtfertigt, die Streichung des A-fonds-perdu-Beitrages erneut aufzunehmen.

¹⁾ SR 837.0

222.22 Streichung der Schlechtwetterentschädigung

Die Schlechtwetterentschädigung (SWE) deckt eigentlich nicht ein wirtschaftlich, sondern ein natürlich begründetes Betriebsrisiko, das in die Kalkulation der Preise einfließen kann. Ausserdem liegt bei der SWE eine relativ starke Subventionierung der Branchen vor, die vom Wetter besonders betroffen sind. Dies darum, weil alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und somit alle Branchen gleich hohe Prämien an die AIV bezahlen, letztlich aber nur wenige Branchen diese Leistungen in Anspruch nehmen. Diese Subventionen verzerren darum das wahre Kostengefälle zwischen den Branchen.

Bei einer Abschaffung der Schlechtwetterentschädigung muss mit einer gewissen Kostenverlagerung hin zur Arbeitslosenentschädigung gerechnet werden. Aus diesem Grund liegt das effektive Einsparungspotential (40 Mio.) unter dem für die SWE budgetierten Betrag (für 1997: 70 Mio. Fr.).

222.23 Streichung des Artikels zum wetterbedingten Kundenausfall

Mit der Teilrevision des AVIG vom 5. Oktober 1990¹⁾ wurde die Entschädigung für den wetterbedingten Kundenausfall (Entschädigung für Betriebsunterbrüche in der Touristikbranche wegen Schneemangels) eingeführt. Der Bundesrat kann damit Arbeitsausfälle, die auf wetterbedingten Kundenausfall zurückzuführen sind, als anrechenbar erklären.

Diese Bestimmung deckt – wie die Schlechtwetterregelung – eigentlich ein normales Betriebsrisiko ab, welches in die Preiskalkulation einfließen sollte. Es handelt sich ausserdem nicht um ein wirtschaftlich, sondern um ein natürlich begründetes Betriebsrisiko.

222.24 Neuregelung der Anrechnung von besonderen Beitragszeiten

Die mit Artikel 23 Absatz 4 beabsichtigte Schaffung eines Anreizes zur Aufnahme eines Zwischenverdienstes hat in der Praxis zu störenden Auswirkungen geführt und soll durch eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat zum Erlass von besonderen Bestimmungen korrigiert werden.

222.25 Kürzung der Taggelder bis 130 Franken um 1 Prozent, über 130 Franken um 3 Prozent

Eine Entlastung des Arbeitslosenversicherungsfonds setzt voraus, dass auch am Hauptausgabeposten, den zur Auszahlung gelangenden Taggeldern, Abstriche vorgenommen werden. Um eine soziale Abfederung zu erreichen, wird den Versicherten mit geringem Einkommen, d. h. mit tiefen Taggeldern, eine kleinere Kürzung zugemutet (1 %) als den Versicherten mit höheren Taggeldern (3 %). Da das durchschnittliche Taggeld aller Arbeitslosen in der Schweiz 130 Franken beträgt und zudem dieser Betrag bereits ein Kriterium dafür darstellt, ob Versicherte 70 Prozent oder 80 Prozent des versicherten Verdienstes erhalten, ist es sinnvoll, diesen Betrag als Grenzwert zur Festlegung der unterschiedlichen Kürzungen zu wählen.

¹⁾ AS 1991 2125

Das Taggeld beträgt heute 80 Prozent bzw. 70 Prozent des versicherten Verdienstes. 80 Prozent des versicherten Verdienstes erhalten Personen, die weniger als 130 Franken Taggeld aufweisen oder Unterstützungspflichten nachkommen müssen oder invalid sind. Um 1 Prozent bzw. 3 Prozent werden die Taggelder und nicht der prozentuale Ansatz des versicherten Verdienstes gekürzt. Die Kürzung der Taggelder führt somit zu folgenden neuen Ansätzen:

Anspruchsberechtigte Versicherte	Taggeld in Franken	bisheriger Ansatz	Kürzung	neuer Ansatz
Unterstützungspflichtig und/oder invalid	≥130	80%	3%	77,6%
Ohne Unterstützungspflicht, nicht invalid	≥130	70%	3%	67,9%
Alle mit Taggeld unter 130 Franken	<130	80%	1%	79,2%

Entsprechend der Arbeitslosenentschädigung werden auch die Ansätze für die Kurzarbeitsentschädigung gesenkt. Diese Senkung wird auf den Durchschnitt der beiden Kürzungen von 1 Prozent und 3 Prozent festgelegt. Der neue Ansatz beträgt somit 78,4 Prozent des massgebenden Lohnes.

222.3 Erläuterung der einzelnen Artikel

Art. 1 Abs. 1 Bst. c und Art. 7 Abs. 2 Bst. d

Die Abschaffung der Schlechtwetterentschädigung bedingt eine Anpassung des Zweckartikels (Art. 1 Abs. 1 Bst. c) sowie des Artikels 7, in welchem die Leistungsarten aufgeführt werden. Im übrigen wird auf die diesbezüglichen Ausführungen im allgemeinen Teil verwiesen.

Art. 16 Abs. 2 Bst. i

Angesichts der in Artikel 22 vorgesehenen Reduzierung der Taggelder muss Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe i entsprechend angepasst werden. Eine Beibehaltung dieser Bestimmung in der heutigen Form würde zur Folge haben, dass in gewissen Fällen Arbeitsstellen, deren Entlohnung 70 Prozent des versicherten Verdienstes entspricht, als aus finanziellen Gründen nicht zumutbar gälten, da die Arbeitslosenentschädigung neu zum Teil nunmehr 67,9 Prozent des versicherten Verdienstes beträgt. Zur Vermeidung eines zusätzlichen Mehraufwands wird die Grenze angesichts der kleinen Differenz bei 68 und nicht bei 67,9 Prozent angesetzt. In der Begrenzungsverordnung über die Zahl der Ausländer (BYO) werden die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zur Voraussetzung für die Bewilligungserteilung erklärt. Diese sind durch die kantonalen Arbeitsämter regional und branchenspezifisch zu erheben. Es ist festzuhalten, dass es sich bei der durchschnittlichen individuellen Arbeitslosenentschädigung um einen festen rechnerischen Wert handelt, der sich bei der Berechnung des Taggeldes ergibt (versicherter Verdienst geteilt durch 21,7, davon der massgebliche Prozentsatz).

Art. 22 Abs. 3 (neu)

Eine Entlastung des Arbeitslosenversicherungsfonds setzt voraus, dass auch am Hauptausgabeposten, an den zur Auszahlung gelangenden Taggeldern, Abstriche vorgenommen werden. Um eine soziale Abfederung zu erreichen, wird den Versicherten mit geringem Einkommen, d. h. mit tiefen Taggeldern, eine kleinere Kürzung zugemutet (1 %) als den Versicherten mit hohen Taggeldern (3 %). Da das durchschnittliche Taggeld aller Arbeitslosen in der Schweiz 130 Franken beträgt und zudem dieser Betrag bereits ein Kriterium darstellt, ob Versicherte 70 Prozent oder 80 Prozent des versicherten Verdiensts erhalten, ist es sinnvoll, diesen Betrag als Grenzwert zur Festlegung der unterschiedlichen Kürzungen zu wählen.

Auf Verordnungsstufe wird festgehalten werden, dass die Reduzierung eines 130 Franken übersteigenden Taggeldes um 3 Prozent nicht dazu führen darf, dass das Taggeld unter die Grenze von 130 Franken fällt. Damit wird verhindert, dass bedingt durch die unterschiedlichen Kürzungssätze Versicherte, welche bisher ein Taggeld von mehr als 130 Franken erhalten haben, durch die Kürzung über ein tieferes Taggeld verfügen, als Versicherte, deren Taggeld 130 Franken nicht überstieg.

Art. 23 Abs. 4

Sinn und Zweck der Bestimmung von Artikel 23 Absatz 4 war die Schaffung eines zusätzlichen Anreizes zur Aufnahme eines Zwischenverdienstes, indem bei länger dauernder Arbeitslosigkeit im Falle einer Neuberechnung des Taggeldes nach Ablauf der Rahmenfrist nicht nur auf das in der Regel niedrige Zwischenverdienst-einkommen abgestellt wird. Diese Absicht hat heute noch Gültigkeit und soll grundsätzlich beibehalten werden.

Die jüngste Judikatur hat jedoch aufgezeigt, dass aufgrund der heutigen Bestimmungen störende und als unbillig zu erachtende Ergebnisse möglich sind. So ist es durchaus möglich, dass im Extremfall ein erneuter Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung entstehen kann, wenn jemand während mehr als zwölf Monaten pro Monat eine Stunde einer Erwerbstätigkeit nachging. Dies ergibt sich daraus, dass bei der Berechnung der Beitragszeit im Falle eines Rahmenfristwechsels auf die bescheinigte Anstellungsdauer abgestellt wird, was im genannten Fall zu einer Beitragszeit von mehr als zwölf Monaten führt. Zudem entspricht in einem solchen Fall die Höhe der auszurichtenden Arbeitslosenentschädigung weder dem effektiven Einkommen noch der Beitragsleistung, da die Berechnung der Arbeitslosenentschädigung nebst dem effektiven Einkommen auch die gestützt auf Artikel 24 (Zwischenverdienst) von der Arbeitslosenversicherung ausgerichteten Kompensationszahlungen berücksichtigt.

Mit der vorgeschlagenen Anpassung des Artikels 23 Absatz 4 soll dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werden, unter Beachtung von Sinn und Zweck dieser Bestimmung derartige stossende Ergebnisse zu vermeiden. Letztlich handelt es sich hierbei auch um eine Sparmassnahme, da damit verhindert wird, dass dank Erwerbstätigkeiten in minimalem Umfang erneute Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgelöst werden, die in keinem Verhältnis zur effektiv erbrachten Arbeitsleistung stehen.

Art. 32 Abs. 3

Mit der Teilrevision des AVIG vom 23. August 1989 wurde dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, eine Entschädigung für Betriebsunterbrüche bei wetterbedingtem Kundenausfall vorzusehen (Entschädigung für Betriebsunterbrüche in der

Touristikbranche wegen Schneemangels). Die Streichung dieser Bestimmung ergibt sich, wenn das Institut der wetterbedingten Arbeitsausfälle (Schlechtwetterentschädigung) grundsätzlich gestrichen wird (vgl. nachfolgende Ausführungen zum vierten Kapitel AVIG). Es soll aber dem Bundesrat die Kompetenz belassen werden, Arbeitsausfälle, die z. B. auf Ein- und Ausfuhrverbote für Rohstoffe und Waren, Transportbeschränkungen, Sperrung der Zufahrtswege oder Elementarschadenerscheinisse zurückzuführen sind, als anrechenbar zu erklären.

Art. 34 Abs. 1

Mit der Anpassung dieser Bestimmung wird der Wille des Gesetzgebers, wonach die Bemessung der Kurzarbeitsentschädigung der Arbeitslosenentschädigung entspricht, berücksichtigt. Eine Reduzierung der Arbeitslosenentschädigung um durchschnittlich 2 Prozent bedingt demzufolge ebenfalls eine Reduzierung des Umfangs der Kurzarbeitsentschädigung von heute generell 80 auf 78,4 Prozent des massgebenden Lohnes.

Art. 42–50

Der gesetzliche Anspruch auf Schlechtwetterentschädigung (SWE) gemäss Artikel 42 AVIG wird aufgehoben. Dementsprechend werden auch die in den Artikeln 43–50 AVIG geregelten Bestimmungen zur Schlechtwetterentschädigung gegenstandslos und sind aufzuheben.

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.

222.4 Finanzielle Auswirkungen

Die Streichung des A-fonds-perdu-Beitrages wirkt sich für den Bund direkt als Sparmassnahme aus. Er beträgt gemäss Artikel 90 Absatz 2 AVIG höchstens 5 Prozent der Gesamtausgaben. Gemäss den vorliegenden Budget- und Finanzplanzahlen der Arbeitslosenversicherung beläuft sich die damit verbundene Entlastung des Bundeshaushaltes auf 260 Millionen im Voranschlag 1997, auf 240 Millionen im Finanzplan 1998, auf 220 Millionen im Finanzplan 1999 und 200 Millionen in den Haushaltsperspektiven 2000.

Für den AIV-Fonds stehen dem Wegfall des A-fonds-perdu-Beitrages des Bundes Einsparungen aus den genannten Korrekturen auf der Leistungsseite in der Grössenordnung von jährlich gut 200 Millionen gegenüber. Für den Voranschlag 1997 ergibt sich beim AIV-Fonds das folgende Bild:

Sparmassnahmen	Einsparung AIV-Fonds	Einnahmenminderung AIV-Fonds
Erhöhung Karenzfrist bei Kurzarbeit	10 Millionen	
Verschärfung der Einstellungen	40 Millionen	
Verzicht auf Übernahme 1/3 NBU-Prämien ¹⁾	40 Millionen	
Streichung Schlechtwetterentschädigung	40 Millionen	
Neuregelung der Anrechnung von besonderen Beitragszeiten	n.q. ²⁾	
Kürzung der Taggelder (ALE und KAE)	90 Millionen	
Streichung A-fonds-perdu-Beiträge		260 Millionen
Total	220 Millionen	260 Millionen

¹⁾ Vermeidung einer Mehrbelastung des AIV-Fonds

²⁾ Nicht quantifizierbar

Für den Voranschlag 1997 des Bundes ergeben sich folgende Auswirkungen:

Ausgabenrubrik	Einsparung Bund	Mehrbelastung Bund
A-fonds-perdu-Beiträge	260 Millionen	
Darlehen an AIV-Fonds		50 Millionen

222.5 Verfassungsmässigkeit

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der AIV stützt sich auf die Artikel 34^{novies} und 34^{ter} Absatz 1 Buchstaben a und e der Bundesverfassung.

223 Bundesbeschluss über die Sperrung und Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft

223.1 Überblick

Mit diesem Bundesbeschluss wird die Einführung einer allgemeinen Kreditsperre im Voranschlag des Bundes beantragt. Dieser sollen weitgehend alle Ausgabenpositionen sowie die mit der Budgetbotschaft unterbreiteten Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen unterstehen. Gemäss den Anträgen des Bundesrates werden der Kreditsperre nicht unterstellt die Ausgaben für Passivzinsen, die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen sowie die Beiträge an Sozialversicherungen. Ebenfalls von der Kreditsperre ausgenommen bleiben die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen.

In dem für die Erreichung der Haushaltsziele notwendigen Ausmass sollen durch das Parlament ergänzend zu den vom Bundesrat beantragten gezielten Ausgabenkürzungen Kredite gesperrt werden. Dabei wird ein einheitlicher Sperrungssatz von 2 Prozent der bewilligten Kredite vorgesehen. Die Sperrung der Kredite erfolgt im Budgetbeschluss und wird grundsätzlich auf die Zahlungskredite der einzelnen Budgetrubriken sowie auf sämtliche mit der Budgetbotschaft beantragten Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen angewendet.

In folgenden Fällen ist der Bundesrat ermächtigt, die Kreditsperre ganz oder teilweise aufzuheben:

- Zur Einhaltung zwingender gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen (vgl. Ziff. 223.2);
- bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung (vgl. Ziff. 223.3).

Die Befugnis des Bundesrates zur Aufhebung ist in einem dringlichen Bundesbeschluss zu verankern. Wie bei den Massnahmen im AHV- und AIV-Bereich soll auch dieser Bundesbeschluss bis 2002 befristet werden. Die Kreditsperre hat im Voranschlag den Charakter eines Eventualhaushaltes. Mit der beantragten Gültigkeitsdauer des Bundesbeschlusses wird Bundesrat und Parlament die Möglichkeit eröffnet, auch bei kommenden Budgets auf dieses Instrument zurückzugreifen. Dies könnte sich vor allem dann aufdrängen, wenn auch künftige Budgetierungsarbeiten unter hoher Ungewissheit über eine konjunkturelle Erholung erfolgen müssten. Nicht beabsichtigt wäre mit einer solchen Neuauflage der Kreditsperre eine Kumulation mit den globalen Sparvorgaben im Finanzplan 1998–2000 gemäss Ziffer 223.5.

223.2 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. Wo sich Verpflichtungen des Bundes aus in Verordnungen auf Bundesrats-, Departements- oder Amtsstufe geregelten Sachverhalten ergeben, bedingt die Einhaltung der Kreditsperre grundsätzlich entsprechende Verordnungsänderungen. Dies betrifft insbesondere die Fälle, in denen die Zahlungen von bestimmten Kriterien abhängig gemacht werden (Betrag pro Einheit, pro Zeitperiode usw.). 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.

Die bestehenden gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen lassen es als angezeigt erscheinen, die Höhe der Kreditsperre im Voranschlag auf höchstens 2 Prozent zu begrenzen. Namhafte Entlastungen können deshalb mit diesem Instrument nur dann erzielt werden, wenn die Ausnahmen – wie vom Bundesrat beantragt – möglichst eng definiert werden.

223.3 Rezessive Wirtschaftsentwicklung

Nach Artikel 1 Absatz 2 des Kreditsperrungsbeschlusses ist der Bundesrat befugt, die von der Bundesversammlung verhängten Kreditsperren ganz oder teilweise aufzuheben, wenn es eine rezessive Wirtschaftsentwicklung erfordert.

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

Der Bundesrat beabsichtigt, seinen Entscheid schwergewichtig auf Indikatoren abzustützen, welche die dannzumal 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 (z. B. Zusammentreffen einer rückläufigen Wirtschaftsentwicklung während zweier aufeinanderfolgender Quartale mit einer unterdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung in der Industrie und einer Unterauslastung der Wirtschaft im allgemeinen).

Zu den Indikatoren, welche der Bundesrat u. a. 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 arbeitsmarktliche Indikatoren wie die Arbeitslosigkeit.

Der Bundesrat wird die Kommission für Konjunkturfragen beauftragen, jeweils im März eine Aktualisierung der vorliegenden Prognosen vorzunehmen und zur Frage einer allfälligen rezessiven Entwicklung eine Stellungnahme abzugeben.

223.4 Geltungsbereich

Von der Kreditsperre sollen mit Ausnahme der Passivzinsen, der Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen, der Bundesbeiträge an Sozialversicherungen und der Pflichtbeiträge an internationale Organisationen sämtliche Ausgaben erfasst werden. Im Rahmen der Budgetbereinigung gezielt gekürzte Kredite sind von der Sperrung nicht ausgenommen. Über die Ausnahmen entscheidet das Parlament zusammen mit der Kreditsperre im Budgetbeschluss. Die Kreditsperre wird im Voranschlag 1997 grundsätzlich auf der einzelnen Ausgabenrubrik vollzogen. Einzig im Personalbereich muss die Umsetzung auf Stufe der Ausgabensachgruppe 30 erfolgen, welche sowohl die Personalbezüge wie die Arbeitgeberbeiträge umfasst.

223.5 Finanzplanung 1998–2000

Weil die eidgenössischen Räte nach Artikel 23 Absätze 2 und 4 des Finanzhaushaltsgesetzes (SR 611.0) von der Finanzplanung lediglich Kenntnis nehmen, fällt die Kreditsperre im Finanzplan 1998–2000 in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundesrates. Der Bundesrat beabsichtigt, die Umsetzung der Kreditsperre in den Finanzplanjahren über globale Kürzungsvorgaben an die einzelnen Departemente zu realisieren. Damit unterscheidet sich der Einsatz des Instrumentes im Finanzplan klar von der Kreditsperre im Voranschlag. Bemessungsgrundlage der Sparvorgaben bilden die Gesamtausgaben der Departemente abzüglich der ausgenommenen Ausgabenpositionen. Bei gleichem Geltungsbereich wie im Voranschlag 1997, aber

leicht erhöhten Sperrungsquoten (1998/99: 2,5 %, 2000: 3 %) ergeben sich Entlastungen von rund 700–850 Millionen Franken.

223.6 Erläuterung der einzelnen Artikel

Art. 1 Abs. 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.

Art. 1 Abs. 2

Dem Bundesrat wird die Befugnis eingeräumt, die vom Parlament beschlossene Kreditsperre ganz oder teilweise aufzuheben, wenn es eine rezessive Wirtschaftsentwicklung erfordert oder wenn es darum geht, bestehende Rechtsansprüche zu honorieren. Zu den konjunkturellen Erfordernissen, die eine Aufhebung der Kreditsperre rechtfertigen würden, verweisen wir auf Ziffer 223.3 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. 223.2).

Art. 2

Der allgemeinverbindliche Kreditsperrungsbeschluss soll bereits für den Beschluss über den Voranschlag 1997 gelten. Er muss somit am Tage nach der Verabschiedung in Kraft treten und ist deshalb als dringlich zu erklären. Da er sich auf die Verfassung stützt, untersteht er dem fakultativen Referendum nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung. Im Hinblick auf den Sanierungsplan des Bundesrates gilt er zunächst bis zum 31. Dezember 2002. Dies ermöglicht es Bundesrat und Parlament, bei Bedarf auch im Rahmen der kommenden Voranschläge auf das Instrument der Kreditsperre zurückzugreifen.

223.7 Finanzielle Auswirkungen

Im *Voranschlag 1997* beläuft sich das Gesamtvolumen der Kreditsperrungen auf der Basis des Budgetentwurfs des Bundesrates auf *530 Millionen*. Nach Massgabe der definitiven Bereinigung des Voranschlags durch die eidgenössischen Räte wird sich dieser Betrag noch verändern. Im Falle einer wirtschaftlichen Erholung zu Beginn des nächsten Jahres fallen die gesperrten Kreditanteile grundsätzlich dahin, so dass der Bundeshaushalt 1997 um rund eine halbe Milliarde entlastet wird. Die effektive Einsparung kann durch einzelne zur Einhaltung gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen unabdingbare Lockerungen der Kreditsperre noch reduziert werden. Muss im Frühjahr 1997 eine rezessive Wirtschaftsentwicklung diagnostiziert werden, so kann der Bundesrat die Kreditsperre aufheben und damit einen zusätzlichen Nachfrageimpuls auslösen.

Im *Finanzplan 1998–2000* bewirkt die als globale Sparvorgabe für die Departemente gehandhabte Kreditsperre die folgenden Entlastungen:

<i>Finanzplan</i>	<i>Sperrungsquote in %</i>	<i>Entlastung in Mio. Fr.</i>
1998	2,5	715
1999	2,5	688
2000	3,0	843

Die departementalen Sparvorgaben werden im Rahmen der kommenden Budget- und Finanzplanrunden auf die einzelnen Aufgabenpositionen und Aufgabenbereiche heruntergebrochen. Dabei wird fortschreitend auch den erwarteten Entlastungen aus den in Arbeit befindlichen strukturellen Reformvorhaben Rechnung getragen werden können.

223.8 Verfassungsmässigkeit und Gesetzmässigkeit

Die Bundesversammlung kann Kreditbegehren des Bundesrates aufgrund ihrer Finanzhoheit (Art. 85 Ziff. 10 BV) bewilligen, teilweise bewilligen oder verweigern. Die Kreditsperre geht im Vergleich zur Nichtbewilligung weniger weit; es handelt sich dabei um eine bedingte Kreditbewilligung. Selbst wenn im Finanzhaushaltsgesetz eine explizite Grundlage fehlt, ist deshalb das Parlament aufgrund geltenden Rechts zur Anordnung einer Kreditsperre befugt.

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.

223.9 Erlassform

Bei der Umsetzung der Kreditsperre handelt es sich um einen reinen Finanzbeschluss ohne rechtsetzenden Charakter; nach Artikel 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) ist sie deshalb in der Form eines einfachen, dem Referendum nicht unterstellten Bundesbeschlusses zu erlassen. Es erweist sich wegen des engen Sachzusammenhangs als zweckmässig, über die Kreditsperre jeweils im Bundesbeschluss über den Voranschlag zu beschliessen. Der Bundesrat wird Ihnen entsprechend Antrag stellen.

Die Delegation der Aufhebungsbefugnis an den Bundesrat erfordert eine (bis 31. Dez. 2002 zu befristende) organisatorische Regelung im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 GVG; sie ist daher als rechtsetzende Norm in die Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses zu kleiden (Art. 6 Abs. 2 GVG). Da das Inkrafttreten zeitlich keinen Aufschub erträgt, müssen wir Ihnen die Dringlicherklärung nach Artikel 89^{bis} Absätze 1 und 2 der Bundesverfassung beantragen.

3 Finanzielle Auswirkungen

31 Auf den Bund

Insgesamt ermöglicht die Vorlage eine kurzfristige Entlastung des Bundeshaushaltes im Voranschlag 1997 um insgesamt rund 900 Millionen Franken (Einsparungen 1997 bei den Beiträgen an die AHV von 170 Mio. Fr., bei den Beiträgen an die Arbeitslosenversicherung von 210 Mio. Fr. und bei Umsetzung der Kreditsperre 530 Mio. Fr.). In den Finanzplanjahren 1998–2000 steigt die Entlastung aus den unterbreiteten Massnahmen auf über 1 Milliarde an. Die Vorlage erreicht damit das Volumen eines eigentlichen Sparprogramms. Eine detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen findet sich in den Abschnitten zu den einzelnen Massnahmen (vgl. Ziff. 221.3, 222.4, 223.7).

32 Auf die Kantone

Bei der Erarbeitung der Vorlage wurde darauf geachtet, die Massnahmen für die Kantone nach Möglichkeit haushaltsneutral auszugestalten. So wurde insbesondere auf eine erneute Verlängerung der linearen Beitragskürzung verzichtet (Massnahme läuft Ende 1997 aus) und die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen von der Kreditsperre ausgenommen.

Eine begrenzte zusätzliche Belastung der Kantons Haushalte könnte sich im Bereich der Arbeitslosenversicherung ergeben, wenn als Folge des Wegfalls des A-fonds-perdu-Beitrages des Bundes höhere Darlehen von Bund und Kantonen erforderlich werden. Da der AIV-Fonds die Darlehen in Tranchen von jeweils 100 Millionen Franken abrufen kann, kann der Zeitpunkt einer allfälligen Mehrbelastung nicht zum voraus bestimmt werden. Er hängt weitgehend vom laufenden Ausgabenverlauf der Versicherung ab. Zudem sind die Darlehen rückzahlbar und verzinslich, und die Kantone haben die Möglichkeit, die Finanzierung über den Bund abwickeln zu lassen.

Bei der Kreditsperre wurden die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen ausgeklammert, um eine empfindliche Einbusse bei den Kantonen zu vermeiden. In den übrigen Bereichen eröffnen sich für die Kantone tendenziell eher Entlastungsmöglichkeiten. In zahlreichen Fällen können nämlich die Kantone bei einer Kürzung der Bundesbeiträge auch die eigenen Leistungen kürzen. Die Erfahrung zeigt zudem, dass die Kantone in der Regel die gekürzten Bundesbeiträge nicht durch eigene Zahlungen ersetzen.

Die beantragte Streichung des Sonderbeitrages FLEXA betrifft nur den Bund und den AHV-Fonds und hat folglich keine Auswirkungen auf die Kantone.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1995–1999 nicht angekündigt. Die Sanierung der Bundesfinanzen bleibt jedoch eines der vorrangigen Legislaturziele. Die Notwendigkeit der Vorlage ist dadurch gegeben, dass die vom Bundesrat für Budget und Finanzplan fixierten, von den Finanzkommissionen unterstützten Haushaltsziele nur bei Zustimmung zu den drei Bundesbeschlüssen realisiert werden können.

5 Rechtliche Grundlagen

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

8600

**Bundesbeschluss
über den befristeten Verzicht auf den Beitrag
des Bundes an die AHV zur Mitfinanzierung der Kosten
für das vorgezogene Rentenalter**

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 30. September 1996¹⁾,
beschliesst:*

I

Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1985²⁾ über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung wird für die Geltungsdauer dieses Beschlusses wie folgt geändert:

Art. 1a

Zur Finanzierung des Rentenvorbezuges leistet der Bund überdies in den Jahren 2003–2013 einen jährlichen Sonderbeitrag in Höhe von 170 Millionen Franken.

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 1997 in Kraft.

³⁾ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 2002.

8600

¹⁾ BBl 1996 IV 1353

²⁾ SR 831.100.2; AS 1996 2466

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 30. September 1996¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982²⁾ wird für die Geltungsdauer dieses Beschlusses wie folgt geändert:

*Art. 1 Abs. 1 Bst. c
Aufgehoben*

*Art. 7 Abs. 2 Bst. d
Aufgehoben*

Art. 16 Abs. 2 Bst. i

²⁾ Unzumutbar und somit von der Annahmepflicht ausgenommen ist eine Arbeit, die:

- dem Versicherten einen Lohn einbringt, der geringer ist als 68 Prozent des versicherten Verdienstes, es sei denn, der Versicherte erhalte Kompensationsleistungen nach Artikel 24 (Zwischenverdienst); mit Zustimmung der tripartiten Kommission kann das regionale Arbeitsvermittlungszentrum in Ausnahmefällen auch eine Arbeit für zumutbar erklären, deren Entlöhnung geringer als die durchschnittliche Arbeitslosenentschädigung ist.

Art. 22 Abs. 3 (neu)

³⁾ Übersteigt das gestützt auf die Absätze 1 und 2 errechnete Taggeld den Betrag von 130 Franken, so wird es um 3 Prozent gekürzt. Beträgt das gestützt auf die Absätze 1 und 2 errechnete Taggeld 130 Franken oder weniger beträgt die Kürzung 1 Prozent.

¹⁾ BBl 1996 IV 1353

²⁾ SR 837.0; AS 1996 273

Art. 23 Abs. 4 zweiter Satz (neu)

⁴ ...Zur Verhinderung einer ungerechtfertigten Bevorzugung gegenüber Personen, die sich erstmals zum Bezug von Arbeitslosenentschädigung anmelden, kann der Bundesrat bezüglich der Berechnung der Beitragszeit (Art. 13) sowie der Anrechenbarkeit des Arbeits- und Verdienstaufschlags (Art. 11) besondere Bestimmungen erlassen.

Art. 32 Abs. 3

³ Der Bundesrat regelt für Härtefälle die Anrechenbarkeit von Arbeitsausfällen, die auf behördliche Massnahmen oder auf andere vom Arbeitgeber nicht zu vertretende Umstände zurückzuführen sind.

Art. 34 Abs. 1

¹ Die Kurzarbeitsentschädigung beträgt 78,4 Prozent des anrechenbaren Verdienstaufschlags.

Viertes Kapitel (Art. 42–50)

Aufgehoben

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, so 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 dringlich erklärt und tritt am 1. Januar 1997 in Kraft.

³ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 2002.

Bundesbeschluss *Entwurf*
über die Sperrung und die Freigabe von Krediten
im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft
(Kreditsperrungsbeschluss, KSB)

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffern 1, 2 und 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 30. September 1996 ¹⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Bundesversammlung kann im Bundesbeschluss über den Voranschlag die bewilligten Zahlungs- und Verpflichtungskredite sowie Zahlungsrahmen teilweise sperren.

² Der Bundesrat ist befugt, die von der Bundesversammlung verhängten Kreditsperren ganz oder teilweise aufzuheben, wenn es eine rezessive Wirtschaftsentwicklung erfordert oder wenn Zahlungen geleistet werden müssen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht oder die verbindlich zugesichert wurden.

Art. 2

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

² Er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt einen Tag nach seiner Verabschiedung in Kraft.

³ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 2002.

8600

¹⁾ BBl 1996 IV 1353

Botschaft über dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997 vom 30. September 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.079
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.11.1996
Date	
Data	
Seite	1353-1376
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 060

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.