

03.047

Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03)

vom 2. Juli 2003

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe zu einem Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, zu einem Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003, zu einem Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt, zu einem Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006 sowie zu einem Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Infrastruktur der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2002 | P | 01.3678 | Ausgabenwachstum im Finanzplan 2003–2005
(N 5.12. 01, Finanzkommission NR 01.048; S 11.3.02) |
| 2000 | P | 00.3611 | Reduktion der Staatsquote
(S 5.12.00, Finanzkommission SR 00.063) |
| 2000 | P | 00.3213 | Steuerquote und Staatsquote
(N 20.6.00, Spezialkommission NR 00.016; S 3.10.00) |
| 2000 | P | 99.3583 | Langfristige Senkung der Staatsquote
(N 2.10.00, Fraktion der Schweizerischen Volkspartei) |

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

2. Juli 2003

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit dem am 2. Dezember 2001 an der Urne gutgeheissenen Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse sprachen sich Volk und Stände mit eindrücklichem Mehr gegen die weitere Finanzierung ordentlicher staatlicher Aufgaben via Verschuldung aus. Ein erstes Mal galt diese neue Regel für die Erarbeitung des Voranschlags des laufenden Jahres. Sah es bei dessen Verabschiedung durch den Bundesrat am 30. September 2002 noch so aus, als sei es gelungen, den Haushalt zumindest auf kürzere Sicht ins Gleichgewicht zu bringen, so zog am finanzpolitischen Horizont wenige Wochen später zunehmend düsteres Gewölk auf, das dazu Anlass gab, das Budget nochmals zu überarbeiten. Zu Beginn dieses Jahres offenbarte sich dann in aller Deutlichkeit, dass die im Oktober zurückgenommenen Einnahmenprojektionen bereits wieder überholt waren. Im Rechnungsabschluss 2002 war ein weiterer Einnahmenrückgang von knapp 4 Milliarden zu verzeichnen, der bis 2006 gemäss neuesten Schätzungen auf deutlich über 6 Milliarden ansteigen dürfte. Im Bundeshaushalt hat sich damit eine massive, grösstenteils strukturelle Finanzierungslücke geöffnet, die nach umfassenden Gegenmassnahmen ruft.

Eingeleitet wurde der Sanierungsprozess bereits im Rahmen einer finanzpolitischen Standortbestimmung des Bundesrates im November 2002. Die bei dieser Gelegenheit beschlossene Strategie musste zwar mehrmals den sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden, die damals formulierten Ziele sind indes bis heute gültig geblieben:

- Im Zentrum steht das Anliegen einer glaubwürdigen, an einem dauerhaften Haushaltsausgleich orientierten Finanzpolitik gemäss den Anforderungen der Schuldenbremse.
- Gleichzeitig sollen die staatliche Aufgabenerfüllung und insbesondere das Setzen von ausgabenpolitischen Schwerpunkten weiterhin möglich bleiben.
- Schliesslich soll auch auf die derzeit schwierige Wirtschaftslage Rücksicht genommen werden, was namentlich den Verzicht auf allzu abrupt wirkende Einschnitte nahe legt.

Herzstück der Sanierungsstrategie ist das Entlastungsprogramm 2003. Gemessen am Finanzplan vom 30. September 2002 bringt es im Jahr 2006 Verbesserungen von knapp 3,3 Milliarden. Davon entfallen rund 85 Prozent auf ausgabenseitige Massnahmen, die sich schwergewichtig auf die sechs grossen Aufgabengebiete Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Landesverteidigung, Landwirtschaft, Bildung und Forschung, Beziehungen zum Ausland verteilen. Auf sie entfallen zusammen mit den Anteilen Dritter an den Bundeseinnahmen und dem Schuldendienst rund 90 Prozent der Ausgaben. Sie müssen demzufolge auch die Hauptlast der Sanierungsmassnahmen tragen. Daneben werden quer durch das gesamte Aufgabenspektrum des Bundes eine grosse Zahl punktueller Entlastungsmassnahmen unterbreitet. Sie sind das Ergebnis eingehender Verzichtsplanungen. Insgesamt waren die Departemente und Ämter gezwungen, ihre bisherigen Prioritäten fundamental in Frage zu stellen und ihre Planungen und Programme teils grundlegend zu überarbeiten.

Mit dem Entlastungsprogramm 2003 wird das Ausgabenwachstum markant zurückgenommen. Während das jährliche durchschnittliche Wachstum im Finanzplan vom 30. September 2002 (mit aktualisierten Zahlen) 3,8 Prozent betrug, beläuft es sich mit den Entlastungsmassnahmen noch auf 2,1 Prozent. Ohne die Mehrwertsteuererhöhung für die Invalidenversicherung, für den Bundeshaushalt ein reiner Durchlaufposten, beträgt das Wachstum gar nur 1,1 Prozent und entspricht damit in etwa der erwarteten Teuerung. Das ist gleichbedeutend mit einer realen Stabilisierung des Haushaltes.

Dennoch lässt sich mit dem Entlastungsprogramm das Ziel des dauerhaften Ausgleichs voraussichtlich nicht erreichen. Für 2006 ist aus heutiger Sicht nach wie vor mit einem negativen Saldo von gegen 2 Milliarden zu rechnen. Angesichts der Schwierigkeiten, die mit Prognosen über längere Zeiträume hinaus immer verbunden sind, und um den Sanierungsprozess nicht zu übersteuern, wird diese Lücke zum gegenwärtigen Zeitpunkt bewusst offen gelassen. Bei Vorlage des Legislaturfinanzplanes 2005–2007 im kommenden Frühjahr wird der Bundesrat darlegen, welche weiteren Massnahmen aus seiner Sicht ergriffen werden müssen, um den Haushalt wieder ganz ins Lot zu bringen.

In verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, so den Motionen Walker (02.3579) und Merz (02.3573), wird ein wesentlich rigoroserer Sparkurs gefordert, der praktisch auf eine Verdoppelung des Entlastungsprogramms hinauslaufen würde. Der Bundesrat erachtet Kürzungen dieser Höhe aber weder als sachlich vertretbar noch als politisch durchsetzbar. Er geht im Gegenteil davon aus, dass damit der soziale Friede ernsthaft gefährdet werden könnte und Investitionen in Humankapital und Infrastruktur in einem nicht mehr zu verantwortenden Ausmass beschnitten werden müssten. Für den Fall des dauerhaften Wegbruchs einzelner Einnahmenanteile stehen deshalb klar einnahmenseitige Massnahmen im Vordergrund, zumal dies unter den genannten Voraussetzungen nicht mit einer wirtschaftlich problematischen Erhöhung der Steuerquote verbunden wäre. Nach einnahmenseitigen Kompensationsmöglichkeiten müsste ferner auch gesucht werden, wenn wesentliche Elemente dieses Entlastungsprogramms abgelehnt würden.

Die in dieser Botschaft unterbreitete Sanierungsstrategie berücksichtigt schliesslich auch die schwierige konjunkturelle Situation. Schon seit 2001 fährt der Bund einen deutlich expansiven finanzpolitischen Kurs. Die Finanzierungsdefizite des Fonds für Eisenbahngrossprojekte (Finöv-Fonds) und der Arbeitslosenversicherung eingerechnet, dürfte das Gesamtdefizit im laufenden Jahr rund 5,5 Milliarden betragen und 2004 etwa auf dieser Höhe verharren. Erst ab 2005 werden von der Bundesfinanzpolitik wieder restriktive Impulse ausgehen. Es ist aber damit zu rechnen, dass sich der wirtschaftliche Aufschwung zu diesem Zeitpunkt konsolidiert haben wird und die Finanzpolitik somit weiterhin auf antizyklischem Kurs bleibt.

Dieses konjunkturgerechte Vorgehen wird insbesondere dadurch erreicht, dass das strukturelle Defizit, das im laufenden Jahr eine Höhe von knapp 3 Milliarden erreichen wird, in mehreren definierten Etappen abgebaut werden soll. Eine strikte Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse würde bereits im Voranschlag die vollständige Beseitigung der strukturellen Lücke erfordern. Dies stünde aber deutlich im Widerspruch zur Grundkonzeption der Schuldenbremse, die

ausdrücklich eine Berücksichtigung der Wirtschaftslage verlangt. Es wurde deshalb immer davon ausgegangen, dass diese nur bei einem strukturell ausgeglichenen Haushalt eingeführt werden darf. Mit dem Rechnungsabschluss 2002 offenbarte sich nun aber, dass entgegen den ursprünglichen Annahmen weiterhin ein hohes, ohne Gegenmassnahmen gar wachsendes strukturelles Defizit besteht.

Die Umsetzung dieser etappierten Abbaustrategie erfolgt durch eine zeitliche Staffelung des Entlastungsprogramms: 2004 wird eine Vorwirkung von rund 800 Millionen veranschlagt; Ziel ist eine reale Stabilisierung der Ausgaben. Danach soll die Wirkung auf der Ausgabenseite kontinuierlich über 1,8 Milliarden (2005) auf 2,8 Milliarden (ab 2006) ansteigen. Die Bremseffekte auf Wachstum und Beschäftigung können auf diese Weise in engen Grenzen gehalten werden. Eine Studie der BAK Basel Economics kommt zum Ergebnis, dass das Entlastungsprogramm das BIP-Wachstum bis 2006 um jährlich 0,1 Prozent dämpft und einen negativen Beschäftigungseffekt in der Höhe von 8000 Erwerbstätigen auslöst. Diesen kurzfristig leicht negativen Auswirkungen stehen die höher zu gewichtenden Vorteile einer Sicherung des Handlungsspielraums des Staates (tiefere Zinsbelastung), einer geringeren Beanspruchung der Kapitalmärkte durch Staatsverschuldung und der Vermeidung von Lastenabwälzungen auf künftige Generationen gegenüber.

Zur Umsetzung dieser Sanierungsstrategie werden im Wesentlichen drei Erlasse unterbreitet: Im Zentrum steht das Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003. Es fasst sämtliche notwendigen Gesetzesänderungen zu einem referendumspflichtigen Mantelerlass zusammen. Darin enthalten ist auch ein Sparauftrag an den Bundesrat bei all jenen Massnahmen, die ohne gesetzliche Änderungen ergriffen werden können. Insbesondere um 2004 die angestrebte Vorwirkung zu erreichen, wird für vier Entlastungsmassnahmen der dringliche Weg gemäss Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung beantragt. Die dazu notwendigen Gesetzesänderungen werden deshalb zusätzlich im Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003 unterbreitet. Schliesslich wird eine ebenfalls dringliche Revision des Finanzhaushaltgesetzes vorgeschlagen. Sie dient der konjunkturgerechten Anwendung der Schuldenbremse und soll es erlauben, den in der Verfassung vorgesehenen Höchstbetrag der Ausgaben im Ausmass des strukturellen Defizits 2003 vorübergehend zu erhöhen, wobei gleichzeitig ein verbindlicher, 2007 endender Abbaupfad festgelegt wird. Im letzten Jahr der kommenden Legislaturperiode soll das strukturelle Defizit also definitiv abgebaut sein.

Ist mit dem Entlastungsprogramm 2003 allein dieses Ziel voraussichtlich auch nicht erreichbar, so leistet es dazu doch einen massgebenden Beitrag, der einer eigentlichen ausgabenpolitischen Trendwende gleichkommt.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Grundlagen und Perspektiven

1.1.1 Ausgangslage

Nach einer mehrjährigen Defizitperiode hatte sich die Lage der Bundesfinanzen gegen Ende der 90er Jahre spürbar verbessert. Ermöglicht wurde dies unter anderem durch das im Rahmen des Haushaltsziels 2001 umgesetzte Stabilisierungsprogramm 1998 und die gute Konjunktur. Mit dem positiven Abschluss 2000, der weitgehend auf einmalige Sonderfaktoren zurückzuführen war, kamen jedoch allseits Begehrlichkeiten nach weitergehenden Steuersenkungen und zusätzlichen Ausgaben auf. Zusätzlich verschärft wurde die Situation im letzten Jahr durch den massiven Einnahmerückgang, ausgelöst durch den nicht voraussehbaren Einbruch der Börsen und den verhaltenen Wirtschaftsgang.

Mit einem Defizit von 3,3 Milliarden im Rechnungsjahr 2002 (exkl. Erlös aus Swisscom Aktienrückkauf) wurde die massive Verschlechterung der Haushaltslage offenkundig. Sie ist im Wesentlichen auf den Einnahmeneinbruch bei der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer sowie bei den Stempelabgaben und der Mehrwertsteuer zurückzuführen. Kreditreste bei den Ausgaben und Mehrerträge bei anderen Einnahmen konnten die genannten Mindereinnahmen bei weitem nicht ausgleichen. Der Rechnungsabschluss 2002 offenbarte mit aller Deutlichkeit, dass zwischen dem heutigen Ausgabenniveau des Bundes und seinen nachhaltig gesicherten Einnahmen eine massive strukturelle Finanzierungslücke klafft.

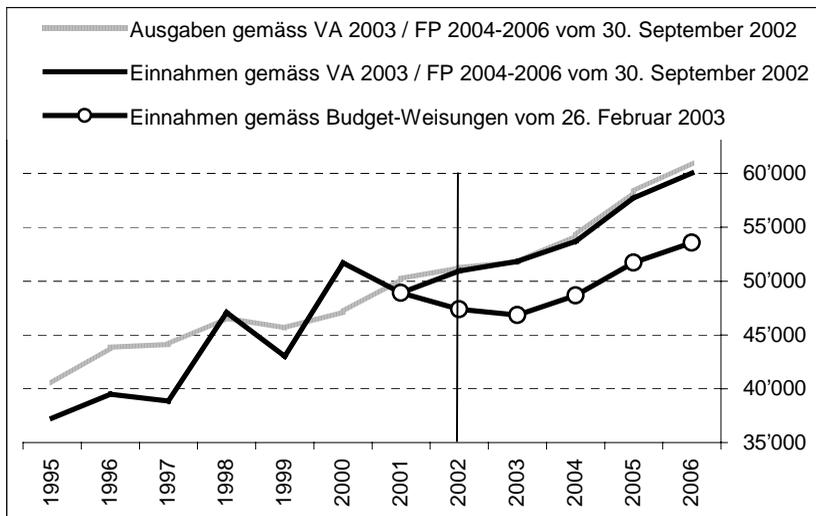
Aufgrund der schleppenden Konjunktur, der Notwendigkeit einer deutlichen Rücknahme der Einnamenschätzungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 sowie verschiedener im politischen Raum stehender Forderungen bzw. bereits erfolgter Beschlüsse (Sozialziel bei der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Streichung der Bundesanteile an den Mehrwertsteuerprozenten für AHV und IV, Festhalten an der Inkraftsetzung des Familiensteuerpaketes etc.) erscheinen die Haushaltsperspektiven auch für die kommenden Jahre in einem äusserst ungünstigen Licht. Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben ist so gross geworden, dass sie im normalen Bereinigungsprozess von Budget und Finanzplan mit konventionellen Kürzungsrunden nicht mehr geschlossen werden kann. Der Bundesrat hat sich deshalb dazu entschieden, dem Parlament ein umfangreiches Entlastungsprogramm mit verschiedenen Beschlüssen zu unterbreiten.

Er trägt damit insbesondere auch der von Volk und Ständen am 2. Dezember 2001 mit deutlichem Mehr angenommenen Schuldenbremse Rechnung. Dieses Instrument ermöglicht es, die bisherigen Sanierungsbemühungen nachhaltig zu festigen und eine für Bevölkerung und Wirtschaft berechenbare Finanzpolitik zu betreiben. Die Schuldenbremse wurde erstmals für den Voranschlag 2003 angewendet. Sie verlangt, dass der Bundeshaushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen abschliesst. Diese Zielsetzung ist kein Selbstzweck. Eine nachhaltige Finanzpolitik soll vielmehr zu politischer Stabilität, Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Wohlfahrt und gesellschaftlichem Zusammenhalt beitragen.

1.1.2 Perspektiven für die kommenden Jahre

Die Entwicklung des Bundeshaushalts in der Vergangenheit, die Perspektiven für die kommenden Jahre sowie die Entscheidungssituation zu Beginn dieses Jahres lassen sich anhand der nachstehenden Grafik veranschaulichen.

Einnahmen/Ausgaben (in Mio)



Defizitabbau

Deutlich wird in der Grafik der Abbau der Defizite bis ins Jahr 2001. Dabei ist drei Sonderfaktoren auf der Einnahmenseite Rechnung zu tragen: Dem Swisscom-Börsengang, dem Übergang zur neuen Verbuchungspraxis bei der Verrechnungssteuer und dem Ausnahmejahr 2000. 1998 führte der Börsengang der Swisscom zu ausserordentlichen Einnahmen von rund 2,8 Milliarden und bewirkte einen Einnahmensprung nach oben. Ein Jahr später drückte die neue Verbuchungspraxis der Verrechnungssteuern am Jahresende in der gleichen Grössenordnung auf die Einnahmen, so dass es zu einer deutlichen, einmaligen Abweichung nach unten kam. Als noch grössere Abweichung von einer normalen Entwicklung erscheinen die hohen Einnahmen im Jahr 2000, welche ihre Ursache namentlich in der Entwicklung auf den Finanzmärkten hatten (Stempelabgaben, Verrechnungssteuer).

Korrigiert um diese Einflüsse ergibt sich als erste Erkenntnis ein Bild kleiner werdender Defizite im Bundeshaushalt bis ins Jahr 2001. Das Rechnungsergebnis in diesem Jahr war durch zwei, sich gegenseitig weitgehend neutralisierende Sonderinflüsse gekennzeichnet, nämlich die Rückzahlung von Darlehen der Arbeitslosenversicherung und die Ausgaben zugunsten der schweizerischen Luftfahrt.

Entscheidungssituation vor einem Jahr

Die Grafik zeigt im Weiteren, wie verhältnismässig klein die finanzpolitischen Probleme im Zeitpunkt der Verabschiedung des Voranschlags 2003 und des Finanzplans 2004–2006 durch den Bundesrat waren: Einnahmen und Ausgaben wuchsen in den Finanzplanjahren weitgehend im Gleichschritt (vgl. die oberen Kurven in der Grafik). Die Beschleunigung des Einnahmen- und Ausgabenwachstums in den Jahren 2005 und 2006 war im Wesentlichen auf die Einführung des IV-Mehrwertsteuerprozentes zurückzuführen und durch die Weiterleitung dieser zusätzlichen Einnahmen an die IV bedingt.

Heutiger Handlungsbedarf

Aus der Grafik geht deutlich die Niveauverschiebung der Einnahmen in den Jahren 2002/2003 hervor. War der Rückgang der Einnahmen nach dem Spitzenjahr 2000 zu erwarten und nicht als aussergewöhnlich zu taxieren, so ist es nicht möglich, den spürbaren Rückgang im letzten Jahr mit der wirtschaftlichen Entwicklung hinreichend zu erklären. Die für das laufende Jahr unterstellte noch einmal leicht rückläufige Entwicklung hat zur Folge, dass selbst bei einem einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung sich die Einnahmen den Ausgaben des Finanzplans nicht annähern werden. Die Ausgaben des Finanzplans sind nicht mehr finanziert.

Volkswirtschaftliche Eckwerte (in %)

		2003	2004	05–06
BIP-Wachstum	real	0,00	1,60	1,80
	nominal	1,70	2,40	3,30
Teuerung	Konsumentenpreisindex	0,70	0,70	1,50
	Deflator des BIP	1,70	0,80	1,50
Zinssätze	kurzfristig	0,40	1,50	2,75
	Bundesobligationen	2,50	3,00	3,50

1.1.3 Entwicklung der Einnahmen

Langfristig ist davon auszugehen, dass die Gesamteinnahmen im gleichen Tempo wachsen wie die Volkswirtschaft. Das hat sich in vielen Untersuchungen bestätigt. Es macht deshalb Sinn, sich bei den Einnahmenschätzungen, korrigiert um die Effekte von Steuererhöhungen bzw. -senkungen, mittelfristig an einer Elastizität von 1 zu orientieren.

Dieser Erfahrungswert schliesst indes nicht aus, dass sich – zumindest kürzerfristig – einzelne Einnahmen anders als die allgemeine Wirtschaft entwickeln können. Die Abweichungen können dabei so gross sein, dass sie den Verlauf der Gesamteinnahmen substanziell beeinflussen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Abweichungen wie im letzten Jahr grossmehrheitlich in die gleiche Richtung gehen.

So reagierten die Einnahmen der juristischen Personen bei der direkten Bundessteuer deutlich stärker als es die allgemeine Wirtschaftsentwicklung erwarten liess. Die Verlangsamung der Wachstumsrate des BIP schlug sich bei vielen Unternehmen nicht in einer Verlangsamung der Gewinnentwicklung, sondern bereits in Verlusten

nieder. Zu den negativen Ergebnissen im operativen Geschäft kamen zahlreiche Umstrukturierungen, in deren Zusammenhang Altlasten abgeschrieben wurden. Verlustvorträge werden in den kommenden Jahren mit den Gewinnen verrechnet werden, so dass auch bei einsetzendem Aufschwung die Steuereingänge verhalten sein werden.

Der Aufwärtsdynamik auf den Finanzmärkten Ende der 90er Jahre folgte eine grosse Abwärtsdynamik, welche ihre Spuren in den Einnahmen der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben hinterliess. Auch bei diesen beiden Steuern gibt es Hinweise, wonach ein Stimmungsumschwung an den Finanzmärkten nicht zu einem entsprechenden Anstieg dieser Einnahmen führen wird, so dass von einer dauerhaften Reduktion des Niveaus dieser Einnahmen ausgegangen werden muss.

Zu berücksichtigen ist auch der Wegfall der Rückzahlungen von Darlehen der Arbeitslosenversicherung. Diese haben in den letzten drei Jahren die Gesamteinnahmen jährlich um über eine Milliarde nach oben gedrückt. Sämtliche Darlehen waren Ende des letzten Jahres zurückbezahlt. In Zukunft werden die Darlehen an die Arbeitslosenversicherung und ihre Rückzahlung nicht mehr über die Finanzrechnung geführt. Mit andern Worten ist mit derartigen, die effektive Haushaltlage verschleiernenden Effekten nicht mehr zu rechnen.

In der folgenden Tabelle ist wiedergegeben, von welcher (gegenüber den Budgetweisungen vom Februar noch einmal leicht verlangsamten) Einnahmenentwicklung aus heutiger Sicht auszugehen ist. Verglichen werden darin der Voranschlag vom 11. Dezember 2002 bzw. der Finanzplan vom 30. September 2002 mit einer aktualisierten Einnahmenschätzung vom 23. Juni 2003. Darin bereits berücksichtigt ist der Beschluss beider Kammern, die Mehrwertsteuer für die IV um 0,8 (statt 1) Prozent zu erhöhen. Ebenfalls eingerechnet sind die aus dem Entlastungsprogramm erwarteten Mehreinnahmen.

Einnahmenentwicklung 2002–2006 (in Mrd)

	R 02	S 03	FP 04	FP 05	FP 06	∅ Δ 02–06
VA 03 vom 11. Dezember 2002/ FP 04–06 vom 30. September 2002	47,4	50,9	53,7	57,7	60,0	4,2 %
Einnahmenschätzungen vom 23. Juni 2003						
Direkte Bundessteuer		-0,8	-2,8	-3,7	-3,5	
Verrechnungssteuer		-1,7	-1,3	-1,2	-1,4	
Mehrwertsteuer (inkl. Reduktion für IV von 1% auf 0,8%)		-0,3	-0,8	-1,4	-1,5	
Stempelabgaben		-0,8	-0,6	-0,5	-0,5	
Sonstige		-0,1		+0,3	+0,2	
Aktualisierte Einnahmenschätzung	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0 %
Differenz		-3,7	-5,5	-6,5	-6,7	

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, wachsen die Einnahmen zwischen 2002 und 2006 um rund 3 Prozent pro Jahr. Bereinigt um die grösseren diskretionären Änderungen (Wegfall der Darlehensrückzahlungen der Arbeitslosenversicherung, Steuerausfälle aus der Reform der Familienbesteuerung, höhere Gewinnausschüttung der SNB ab 2003, Erhöhung der Mehrwertsteuer und der LSVA) ergibt sich ein Wachstum von 2,8 Prozent. Diesem steht ein unterstelltes durchschnittliches Wachstum des nomi-

nellen Bruttoinlandprodukts von 2,7 Prozent gegenüber. Mit anderen Worten können die Einnamenschätzungen bei diesem Wirtschaftsszenario als plausibel angesehen werden: Die Elastizität der Einnahmen beträgt 1,0 und entspricht damit der langfristig beständigen Regel.

1.1.4 Entwicklung der Ausgaben

Die Angaben für die Ausgaben in den Finanzplänen gelten jeweils für den Zeitpunkt der Erstellung eines Finanzplans. Sie verändern sich mit jedem Entscheid des Bundesrates und der eidgenössischen Räte. Eine laufende Nachführung und Veröffentlichung aktualisierter Zahlen ist nicht möglich. Sie würde zudem eine Diskussion faktisch verunmöglichen, weil nicht sichergestellt werden könnte, dass Entscheidungsträger sich die neuen Informationen ebenfalls laufend zu Eigen machen würden. Sinnvoll und nötig ist eine jährliche Nachführung im Rahmen der bewährten rollenden Finanzplanung (gemäss Art. 23 FHG).

Im Folgenden werden zwei Zustände dargestellt und verglichen: Der Finanzplan vom 30. September 2002 sowie eine aktualisierte Ausgabenschätzung, basierend auf den Budget-Weisungen vom 26. Februar 2003.¹ Darin waren namentlich die tieferen Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen (infolge der Revision der Einnahmenprognosen) sowie der Wegfall der Darlehen an Wasserkraftwerke infolge Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes im Herbst 2002 zu berücksichtigen. Zusätzlich in Rechnung gestellt sind die Auswirkungen des Ständerats-Beschlusses zu den Prämienverbilligungen im Bereich Krankenversicherung sowie der Beschluss beider Kammern, die Mehrwertsteuer für die IV um 0,8 Prozent (statt 1 %) zu erhöhen, was ebenfalls eine Reduktion der Anteile Dritter an den Bundeseinnahmen bewirkt.

Ausgabenentwicklung 2002–2006 (in Mrd)

	R 02	S 03	FP 04	FP 05	FP 06	∅ Δ 02–06
VA 03 vom 11. Dezember 2002/ FP 04–06 vom 30. September 2002	50,7	51,1	54,2	58,3	61,0	4,7 %
Budget-Weisungen vom 26. Februar 2003 (korrigiert):						
Anteile Dritter an Bundeseinnahmen		–0,5	–1,1	–1,8	–2,0	
NAI-Darlehen			–0,1	–0,1	–0,1	
Sozialziel Krankenversicherung			–0,2	–0,2	–0,1	
Aktualisierte Ausgabenschätzung	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8 %

Wie der Bundesrat im Bericht zum Finanzplan 2004–2006 dargelegt hat, ist ein deutlich über der Entwicklung des BIP liegendes Ausgabenwachstum von 4,7 bzw. 3,8 Prozent längerfristig nicht zu verantworten. Man darf sich freilich von diesen Zahlen nicht täuschen lassen. Sie sind keineswegs Ausdruck eines ungehemmten Staatsausbaus auf breitester Front. Verantwortlich sind im Wesentlichen fünf Faktoren: Die Erhöhung der Mehrwertsteuer für die IV; die vorgesehene Anhebung der

¹ Ein Abstellen auf die Eingaben zum Legislaturfinanzplan 2005–2007 ist nicht möglich, da dessen politische Bereinigung durch den Bundesrat noch aussteht. Die aktualisierten Zahlen des letztjährigen Finanzplanes können aber nach wie vor als eine brauchbare Ausgangslage betrachtet werden.

LSVA im Jahr 2005, die automatisch auch die Ausgaben erhöht; das starke, hauptsächlich demografisch bedingte Wachstum im Bereich der sozialen Wohlfahrt und die vom Bundesrat gesetzten politischen Prioritäten in den Bereichen Bildung/Forschung einerseits und Entwicklungshilfe andererseits. Der übrige Bundeshaushalt wächst in dieser Planung um jährlich 0,8 Prozent, was unter der angenommenen Teuerung liegt. Bereits bei der Bereinigung der Finanzplanung im vergangenen Sommer kamen hier also restriktive Vorgaben zum Tragen (siehe auch Ziff. 1.2.1).

1.1.5 Entwicklung des Ergebnisses

Die oben dargestellte Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben schlägt sich auf die Ergebnisse in der Finanzrechnung wie folgt nieder:

Ergebnisse der Finanzrechnung 2002–2006 (in Mrd)

	R 02	S 03	FP 04	FP 05	FP 06	Ø Δ 02–06
Aktualisierte Einnamenschätzung	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0 %
Aktualisierte Ausgabenschätzung	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8 %
Saldo	-3,3	-3,4	-4,6	-5,0	-5,5	

Bezogen auf das Finanzplanjahr 2006 besteht somit ein Defizit in der Grössenordnung von ca. 5,5 Milliarden. Je nach Entscheiden der eidgenössischen Räte zu hängigen Geschäften, namentlich zur KVG-Reform, kann der Handlungsbedarf aber noch beträchtlich ansteigen.

1.1.6 Strukturelle Defizite

Die Schuldenbremse lässt konjunkturelle Defizite zu. Hingegen fordert sie, dass strukturelle Defizite im Voranschlagsjahr abgebaut werden müssen. Für eine konjunkturegerechte und zugleich an einem nachhaltigen Ausgleich orientierte Finanzpolitik ist es deshalb von entscheidender Bedeutung zu wissen, wie hoch jener Teil eines Defizites ist, der nicht durch konjunkturelle Schwankungen erklärt werden kann.

Bei der erstmaligen Anwendung der Schuldenbremse wurde davon ausgegangen, dass der Bundeshaushalt mit dem Budget 2003 strukturell ins Gleichgewicht gebracht wurde. Nachträglich zeigt sich nun, dass dies nicht der Fall war: Das hohe Einnahmenniveau der Boomjahre gegen Ende der 90er Jahre hat sich als nicht nachhaltig erwiesen. Die Einnahmen aus der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben sowie die Erträge aus der direkten Bundessteuer juristischer Personen nahmen aufgrund der aussergewöhnlichen Entwicklung der Börse und der Unternehmensgewinne kräftig zu. Im Nachhinein zeigt sich, dass diese Entwicklung zu einem grossen Teil auf Sonderfaktoren zurückzuführen war. Die enormen Kursanstiege an den Börsen erwiesen sich mehr oder weniger als spekulative Blase. Die hohen Gewinne waren teils auch Ergebnis der Auflösung von stillen Reserven beim Übergang zu neuen Rechnungslegungsstandards. Ein Effekt, welcher in dieser Form

in der Zukunft nicht mehr zu erwarten ist. Im Bereich der Verrechnungssteuer führt die Ausdehnung der Doppelbesteuerungsabkommen auf immer mehr Länder zu tendenziell sinkenden Einnahmen. Bei den Stempelabgaben schmälert sich die Steuerbasis aus Wettbewerbsgründen. Darüber hinaus hat der Rekordüberschuss im Jahr 2000 die Ausgabendisziplin gelockert.

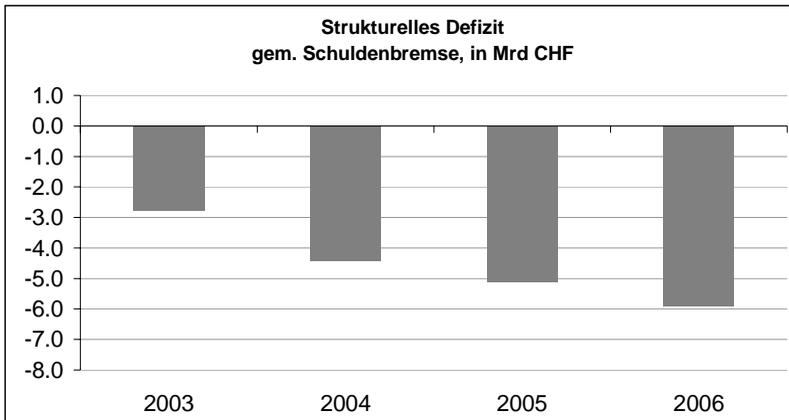
Um das tatsächliche Defizit in seine Komponenten zu zerlegen, gibt es mehrere Verfahren. Eine Gruppe von Methoden ermittelt das strukturelle Defizit, indem das tatsächliche Defizit um eine Konjunkturkomponente² bereinigt wird. Die OECD und die Europäische Union verwenden dieses Verfahren. Auch das Konzept der Schuldenbremse gehört in diese Modellkategorie. Andere Ansätze berechnen das strukturelle Defizit, indem sie – basierend auf Annahmen bezüglich der langfristigen Einnahmenquote³ und des Wirtschaftswachstums – den strukturellen Anteil der Einnahmen ermitteln. Dieses Verfahren wendet unter anderem der IMF an. Schliesslich besteht auch die Möglichkeit einer Kombination dieser Verfahren.

Die Spannweite der Schätzungen des strukturellen Defizits ist je nach Methode recht gross. Im Jahr 2003 reicht sie je nach Schätzmethode von rund 2,4 bis 3,4 Milliarden. Nach dem Konzept der Schuldenbremse liegt das strukturelle Defizit mit rund 2,8 Milliarden im Mittel der vorliegenden Schätzungen.

Die nachstehende Grafik veranschaulicht die Entwicklung der strukturellen Defizite gemäss Schuldenbremse, wie sie sich ohne ausgabenseitige Gegenmassnahmen darstellen würde. Grundlage für die Berechnungen bilden die im Sinne der Schuldenbremse «ordentlichen» Einnahmen und Ausgaben der Finanzrechnung. Für das Jahr 2003 wurden die Schätzungen des Rechnungsergebnisses 2003 (Stand Juni 2003) verwendet. Den Berechnungen für die Jahre 2004 bis 2007 liegen die aktualisierten Finanzplanwerte zugrunde (inklusive einnahmenseitige Massnahmen des Entlastungsprogramms 2003). Ohne ausgabenseitige Sanierungsmassnahmen (Beibehaltung Bundesanteile an MWST-Prozenten für AHV/IV und ausgabenseitige Massnahmen des Entlastungsprogrammes 2003) würde das strukturelle Defizit im Voranschlagsjahr 2004 auf 4,3 Milliarden anwachsen und in den Finanzplanjahren weiter ansteigen.

Ein Abbau der strukturellen Defizite auf einen Schritt wäre in Anbetracht der aktuellen Wirtschaftslage aus konjunkturpolitischer Sicht höchst problematisch. Zentrales Element der Sanierungsstrategie des Bundesrates ist es deshalb, das strukturelle Defizit nicht in einem Schritt, sondern über mehrere Jahre hinweg stufenweise zu beseitigen. Aus diesem Grund soll im Finanzhaushaltsgesetz eine Übergangsbestimmung geschaffen werden, welche dies zulässt und gleichzeitig einen verbindlichen Abbaupfad festlegt (siehe Ziff. 1.2.4).

- 2 Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente können wiederum verschiedene Verfahren angewendet werden. Im Konzept der Schuldenbremse wird ein Glättungsverfahren (Hodrick-Prescott-Filter) verwendet. Alternative Ansätze versuchen über eine Potentialfunktion das mittelfristige Wachstum zu bestimmen.
- 3 Einnahmen in Prozent des Bruttoinlandproduktes.



1.2 Ziel und Konzept der Entlastungsmassnahmen 2003

1.2.1 Einstieg in die Schuldenbremse

Mit der vom Bundesrat am 30. September 2002 verabschiedeten Botschaft zum Voranschlag 2003 sowie dem gleichentags genehmigten Bericht zum Finanzplan 2004–2006 begann in der Bundesfinanzpolitik endgültig die Aera der Schuldenbremse. Sie zwang von Anfang an zu entschlossenem und vor allem auch raschem Handeln. Schon bei der Erarbeitung des Voranschlags erwies es sich als nötig, gegenüber dem damals geltenden Finanzplan Abstriche von rund 900 Millionen vorzunehmen. Sie erfolgten zu rund zwei Dritteln auf der Ausgabenseite. Neue Einnahmenschätzungen im Oktober 2002 veranlassten den Bundesrat sodann, dem Parlament unverzüglich weitere Kürzungen in der Höhe von 320 Millionen zu beantragen. Damit wurde es schliesslich möglich, einen die Bestimmungen der Schuldenbremse einhaltenden Voranschlag zu verabschieden.

Gewichtige Korrekturen hatte der Bundesrat auch bei der Erarbeitung des Finanzplans 2004–2006 beschlossen. Dennoch wich dieser vom Zielpfad der allerdings nur für das Budget geltenden Schuldenbremse ab: Im letzten Jahr der Finanzplanperiode lagen die Ausgaben rund 1,3 Milliarden über dem entsprechenden Plafond. Dies war grösstenteils eine Konsequenz der vom Nationalrat gegen den Willen des Bundesrates beschlossenen Streichung der Bundesanteile an den Mehrwertsteuer-Prozenten für AHV und IV. Dennoch stellte der Bundesrat schon anlässlich der Verabschiedung des Finanzplans für den Herbst 2002 eine finanzpolitische Standortbestimmung in Aussicht. Gleichzeitig machte er aber deutlich, dass zu einem allfälligen Sanierungskonzept in jedem Fall die Beibehaltung der Bundesanteile an den für die Sozialwerke erhobenen Mehrwertsteuer-Prozenten gehören werde.

Die Sicherung dieser Anteile ist und bleibt ein Eckpfeiler der Finanzpolitik des Bundesrates. Der u.a. demografisch bedingte Kostenanstieg bei AHV und IV verläuft derart dynamisch, dass der Bund seine finanziellen Verpflichtungen gegenüber diesen Werken nur wahrnehmen kann, wenn man ihn auch an den für sie vorgesehe-

nen Mehrwertsteuereinnahmen partizipieren lässt. Der Preis der Streichung dieser Anteile wäre ein hoher, in den kommenden Jahren zwangsläufig weiter ansteigender Kürzungsbedarf in anderen Aufgabenbereichen, was der Bundesrat ablehnt. Er beantragt deshalb in dieser Botschaft, dass für den Fall der Streichung die Bundesbeiträge an AHV und IV entsprechend gekürzt werden (vgl. Ziff. 2.1.6.4).

1.2.2 Sanierungsstrategie des Bundesrates

Die in dieser Botschaft unterbreitete Sanierungsstrategie ist das Ergebnis eines intensiven, sich über rund ein halbes Jahr hinziehenden Entscheidungsprozesses, in dem es nach einem Gleichgewicht zwischen verschiedenen, teils zueinander in Spannung stehenden Zielen zu suchen galt. Ausgangspunkt war das Bestreben einer glaubwürdigen, auf einen dauerhaften Haushaltsausgleich ausgerichteten Finanzpolitik. Eine solche ist zum einen ein wichtiger Faktor für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, zum andern aber auch ein zentrales Element der Solidarität mit kommenden Generationen. Gleichzeitig war auf die gegenwärtig schwierige Wirtschaftslage Rücksicht zu nehmen und somit auf abrupte Einschnitte zugunsten einer schrittweisen Entlastung zu verzichten. Schliesslich verfolgte der Bundesrat stets das Ziel, die staatliche Aufgabenerfüllung nicht zu gefährden und insbesondere weiterhin auch das Setzen von ausgabenpolitischen Prioritäten zu ermöglichen, zum Beispiel im Bereich der Bildung und Forschung und bei der sozialen Wohlfahrt.

Erste Weichenstellungen auf diesem Weg nahm der Bundesrat anlässlich seiner finanzpolitischen Standortbestimmung im November 2002 vor. Er beschloss damals, ein hauptsächlich bei den Ausgaben ansetzendes Entlastungspaket von 1,6 Milliarden zu schnüren. 1,1 Milliarden waren als Sanierungsanteil gedacht, rund 0,5 Milliarden waren vorgesehen, um Spielraum für prioritäre und neue Aufgaben zu schaffen. Dieses Paket sollte inhaltlich und zeitlich eng auf die Legislaturplanung abgestimmt und den eidgenössischen Räten im Frühjahr 2004 unterbreitet werden.

Mit dem Vorliegen der neuen, erheblich tieferen Einnahmenschätzungen zu Beginn dieses Jahres war dieses Vorgehen obsolet geworden. Schon Ende Januar 2003 legte der Bundesrat deshalb die Umriss einer dreistufigen Sanierungsstrategie vor: Kernstück war ein auf rund 2 Milliarden erhöhtes Entlastungsprogramm 2003 mit einem stark beschleunigten Fahrplan. Als zweite Stufe war die Verschiebung der Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung vorgesehen, was den Bundeshaushalt um rund 1,1 Milliarden pro Jahr entlastet hätte. Schliesslich nahm der Bundesrat in Aussicht, dem Parlament für den Fall dauerhaft wegbrechender Einnahmen oder nicht gedeckter Ausgabenbeschlüsse zu einem späteren Zeitpunkt eine Steuervorlage zu unterbreiten.

Aufgrund neuer Entwicklungen und Beschlüsse, so dem Nichteintreten der zuständigen Kommission des Nationalrats auf einen Aufschub der Familiensteuerreform, nahm der Bundesrat Mitte März 2003 noch einmal eine Anpassung der Sanierungsstrategie vor. Er hielt dabei daran fest, vorerst eine Verbesserung in der Höhe von rund 3,5 Milliarden zu erreichen und beschloss demzufolge, ein Zusatzsparpaket von 1,5 Milliarden zu erarbeiten, parallel dazu aber auch die Möglichkeit einer einnahmenseitigen Alternative zu prüfen. Dabei stand einerseits eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,5 Prozentpunkte, andererseits die Einführung einer Bundeserbschaftssteuer zur Diskussion. Aufgrund der Reaktionen der Kantone, die eine

Erbschaftssteuer auf Bundesebene geschlossen ablehnten, und der verbreiteten und verständlichen Vorbehalte gegenüber einer Erhöhung der Mehrwertsteuer, die in Zukunft insbesondere für die Finanzierung der demografiebedingten Mehrkosten bei AHV und IV zur Verfügung stehen soll, beschloss der Bundesrat Ende 2003, diese Alternative nicht weiter zu verfolgen und das angestrebte Entlastungsziel von 3,5 Milliarden im Wesentlichen über ausgabenseitige Massnahmen zu realisieren. Damit war der Weg frei, die bereits früher beschlossenen Massnahmen von rund 2 Milliarden und das Zusatzsparpaket zum vorliegenden Entlastungsprogramm 2003 zusammenzufügen.

Mit diesem Programm lassen sich gegenüber den aktualisierten Schätzungen die in der folgenden Tabelle nachgewiesenen Verbesserungen erreichen. Bemerkenswert daran ist, dass das Ausgabenwachstum auf jährlich durchschnittlich 2,1 Prozent zurückgeht. Ohne die Mehrwertsteuererhöhung für die IV, die für den Bundeshaushalt ein reiner Durchlaufposten darstellt, beträgt das Wachstum nur 1,1 Prozent. Es entspricht damit in etwa der erwarteten Teuerung und liegt deutlich unter der angenommenen Wirtschaftsentwicklung.

Auswirkungen des Entlastungsprogrammes 2003 (EP 03; in Mrd)

	R 02	VA 03	FP 04	FP 05	FP 06	∅ Δ 02-06
Aktualisierte Einnamenschätzung	47,4	47,2	48,2	51,2	53,3	3,0 %
Aktualisierte Ausgabenschätzung	50,7	50,6	52,8	56,2	58,8	3,8 %
Minderausgaben EP 03			-0,8	-1,8	-2,8	
Beibehaltung der Bundesanteile an den MWST-% für AHV/IV bzw. Kürzung der Bundesbeiträge			-0,4	-0,7	-0,8	
Restlicher Kürzungsbedarf zur realen Stabilisierung des Haushalts im VA 2004			-0,2			
Ausgaben neu	50,7	50,6	51,4	53,7	55,2	2,1 %
Saldo neu	-3,3	-3,4	-3,2	-2,5	-1,9	

1.2.3 Materielle Grundsätze des Entlastungsprogrammes 2003

Das Entlastungsprogramm 2003 basiert auf einer Reihe von materiellen und vorgehensbezogenen Grundsätzen, die der Bundesrat grösstenteils schon im November 2002 festlegte und die wie die unter Ziffer 1.2.2 genannten Zielsetzungen ihre Gültigkeit bis heute behalten haben:

Schwergewicht bei ausgabenseitigen Massnahmen

Angesichts des nach wie vor beträchtlichen, über der wirtschaftlichen Entwicklung liegenden Ausgabenwachstums, soll der Haushalt vor allem durch Sparmassnahmen entlastet werden. Als Ergänzung und auch im Sinne der politischen Ausgewogenheit werden aber auch einnahmensseitige Massnahmen ergriffen. Sie machen etwa ein Siebtel (rund 500 Mio) des Programms aus.

Beibehaltung der Bundesanteile an den MWST-Prozenten für AHV/IV

Ein Eckpfeiler der Sanierungsstrategie ist die Beteiligung des Bundes an den Mehrwertsteuereinnahmen für AHV und IV. Der Bundesrat beantragt deshalb für den Fall der Streichung der Bundesanteile eine Senkung der Bundesbeiträge an die AHV/IV in der Höhe der entgehenden Mehrwertsteuererträge. Das Entlastungsprogramm 2003 würde damit um knapp 800 Millionen auf rund 4,1 Milliarden aufgestockt.

Flächendeckende Entlastungsmassnahmen

Zu einem Entlastungsprogramm dieser Grössenordnung müssen alle Aufgabenbereiche beitragen. Dazu zählen namentlich (in der Reihenfolge ihres finanziellen Gewichts): Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Landesverteidigung, Landwirtschaft, Bildung/Forschung und Beziehungen zum Ausland. Sie machen zusammen mit dem Bereich Finanzen und Steuern (Passivzinsen, Anteile Dritter an Bundeseinnahmen), der sich nicht steuern lässt, rund 90 Prozent der Gesamtausgaben aus. Die Sparmassnahmen müssen deshalb schwergewichtig hier ansetzen. Daneben werden quer durch das übrige Aufgabenspektrum des Bundes eine grosse Zahl eher punktueller Kürzungen vorgeschlagen. Sie sind das Ergebnis eingehender, unter Leitung der Departemente durchgeführter Aufgabenverzichtsplanungen. Insgesamt umfasst das Entlastungsprogramm 2003 somit rund 70 Einzelmassnahmen. Auch das unterstreicht seine Ausgewogenheit.

Keine Lastenabwälzungen auf die Kantone

Während die Kantone beim Stabilisierungsprogramm 1998 einen substantiellen Sparbeitrag zu leisten hatten, gilt für das Entlastungsprogramm 2003 der Grundsatz, dass auf reine Lastenabwälzungen so weit wie möglich verzichtet wird. Es ist allerdings nicht zu vermeiden, auch Massnahmen zu ergreifen, von denen die Kantone direkt oder indirekt betroffen sind. Die Konkretisierung der vom Bundesrat beschlossenen, die Kantone betreffenden Entlastungsmassnahmen erfolgte daher in enger Zusammenarbeit mit einer von der Präsidentin der Finanzdirektorenkonferenz angeführten Begleitgruppe der Kantone (siehe Ziff. 3.1.2). In diesem Rahmen wurde vereinbart, nach Möglichkeit darauf zu achten, dass die Kantone bei Kürzungen die Wahlfreiheit haben, ihren Haushalt ebenfalls zu entlasten oder zumindest nicht für ausfallende Bundesbeiträge in die Lücke springen zu müssen.

Keine komplexen Systemkorrekturen

Ein Entlastungsprogramm ist für eigentliche Systemkorrekturen, beispielsweise im Sozialversicherungsbereich, wenig geeignet. Infolge des notgedrungen sehr engen Zeitplans und der Tatsache, dass praktisch jeder Aufgabenbereich betroffen ist, müssen sich die Sparvorschläge auf relativ einfache, finanziell nach Möglichkeit gewichtige Korrekturen beschränken. Tiefgreifende Politik- bzw. Aufgabenreformen bedürfen einer langen Vorbereitungszeit sowie einer breiten und zugleich in die Tiefe gehenden politischen Diskussion. Daher wird auf solche Reformen im Rahmen der hier vorgelegten Entlastungsmassnahmen verzichtet.

Paketbildung

Das Entlastungsprogramm 2003 ist zur Erleichterung der Konsensfindung als ein Paket konzipiert. Dieser Grundsatz bewährte sich schon beim Stabilisierungsprogramm 1998. Wie damals werden sämtliche Entlastungsmassnahmen zu einem

Erlass, dem Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, zusammengefasst. Bei diesem Gesetzesentwurf handelt es sich um einen referendumpflichtigen Mantelerlass, der die Änderung gleichstufiger Rechtserlasse aus verschiedenen Aufgabengebieten unter einem Sammeltitle zusammenfasst. Darin enthalten ist im Weiteren ein Sparauftrag an den Bundesrat bei all jenen Massnahmen, die ohne gesetzliche Änderungen ergriffen werden können. Nicht enthalten sind hingegen diejenigen einnahmenseitigen Massnahmen, die keine Gesetzesänderung erfordern oder durch das Parlament bereits beschlossen wurden (Tabaksteuer).

Gestaffelte Inkraftsetzung

Die Inkraftsetzung dieses Erlasses ist grundsätzlich per 1. Januar 2005 vorgesehen. Die Entlastungsmassnahmen sollen ausgabenseitig aber schon 2004 eine Vorwirkung in der Grössenordnung von 800 Millionen entfalten. Diese zur realen Stabilisierung des Haushalts im Jahr 2004 notwendige Zielgrösse lässt sich nur erreichen, wenn vier Massnahmen, nämlich die Aufhebung des Flexa-Beitrags des Bundes an die AHV (siehe Ziff. 2.1.6.2), die Massnahmen im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsbereichs (siehe Ziff. 2.1.6.7) sowie die Massnahmen in den Bereichen Lärm- und Luftreinhaltung (siehe Ziff. 2.1.7.4, gestützt auf Artikel 165 Absatz 1 BV auf dringlichem Weg schon per 1. Januar 2004 in Kraft treten können. Der Bundesrat unterbreitet deshalb auch ein Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003.

1.2.4 Konjunkturgerechte Anwendung der Schuldenbremse

Wie in Ziffer 1.1.6 eingehend dargelegt, erfolgte die Einführung der Schuldenbremse entgegen der ursprünglichen Annahme nicht auf Basis eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Eine strikte Anwendung der Bestimmungen zur Schuldenbremse würde damit bereits mit dem Voranschlag 2004 eine sofortige und vollständige Beseitigung der strukturellen Lücke erfordern. Die hierfür notwendigen Korrekturen wären aber in Anbetracht der aktuellen Wirtschaftslage und der unsicheren Perspektiven konjunkturpolitisch höchst problematisch und sollten daher vermieden werden. Zu starke konjunkturelle Schwankungen sind mit ungünstigen Umverteilungseffekten verbunden und wirken sich negativ auf den langfristigen Wachstumspfad der Wirtschaft aus. Diese Erkenntnis hat ihren Niederschlag auch in der Bundesverfassung gefunden. Artikel 100 verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden, in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage zu berücksichtigen, und die Bestimmungen zur Schuldenbremse in Artikel 126 verlangen, dass der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen zu richten hat.

Da eine konjunkturpolitisch motivierte Erhöhung der zulässigen Ausgabenplafonds gestützt auf Artikel 24c des Finanzhaushaltgesetzes eine schwere Rezession voraussetzt, die aus heutiger Sicht nicht gegeben ist, schlägt der Bundesrat vor, dem Verfassungsauftrag einer konjunkturgerechten Anwendung der Schuldenbremse auf andere Weise Rechnung zu tragen. Im Zentrum steht neben der zeitlich gestaffelten Umsetzung des Entlastungsprogramms 2003 eine Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes, die es ermöglichen soll, das beim Einstieg in die Schuldenbremse vorhandene strukturelle Defizit in Höhe von schätzungsweise 2,8 Milliarden zuzulassen

und die strukturellen Defizite 2004 bis 2007 in vier verbindlich festgelegten Etappen abzubauen. Im Jahr 2004 soll der Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Schuldenbremse im Umfang des nach Entlastungsprogramm 2003 und der Beibehaltung der Bundesanteile an den Mehrwertsteuerprozenten für AHV und IV verbleibenden strukturellen Defizits (3 Mrd) erhöht werden. Die Erhöhung des Höchstbetrags der Ausgaben wird in den nachfolgenden Jahren 2005 bis 2007 jeweils um eine Milliarde reduziert. Gemäss diesem Abbaupfad würden folgende Überschreitungen des gemäss Schuldenbremse zulässigen Höchstbetrags der Ausgaben zugelassen: 2003 im Umfang des effektiven strukturellen Defizits gemäss der Staatsrechnung; 2004: 3,0 Milliarden; 2005: 2,0 Milliarden; 2006: 1,0 Milliarde. Mit dem Voranschlag 2007, dem letzten der neuen Legislaturperiode, muss das Ziel der vollständigen Beseitigung des strukturellen Defizits erreicht sein (siehe Ziff. 2.2). Dafür sind jedoch aller Voraussicht nach neben dem Entlastungsprogramm 03 und der Beibehaltung der Bundesanteile an den Mehrwertsteuerprozenten für AHV und IV noch weitere Entlastungsmassnahmen nötig (siehe Ziff. 1.3).

Mit diesem Vorgehen kann dem Gebot der «Berücksichtigung der Wirtschaftslage» nachgelebt werden. Würden Bundesrat und Parlament hingegen gezwungen, die in den Vorjahren aufgebaute strukturelle Überlastung sofort und vollständig zu beseitigen, würde die Grundkonzeption der Schuldenbremse verletzt mit der Folge, dass die automatischen Stabilisatoren neutralisiert bzw. in ihr Gegenteil verkehrt, die Finanzpolitik des Bundes prozyklisch und die wirtschaftliche Erholung gefährdet würden.

Nach Umsetzung der unter 1.2.1 bis 1.2.4 beschriebenen Massnahmen ergibt sich damit das folgende Bild:

Korrekturbedarf (in Mrd)

	R 02	S 03	VA 04	FP 05	FP 06
Saldo nach Umsetzung des EP 03 und Beibehaltung der Bundesanteile an den MWST-Prozenten AHV/IV	-3,3	-3,4	-3,2	-2,5	-1,9
K-Faktor	1,000	1,012	1,005	0,998	0,993
Zulässiges Defizit (-) bzw. erforderlicher Überschuss (+) gem. Schuldenbremse		-0,6	-0,3	+0,1	+0,4
Strukturelles Defizit gem. SB	-3,3	-2,8	-2,9	-2,6	-2,3
Zulässige Überschreitung des Höchstbetrags gem Antrag zur Teilrevision FHG			3,0	2,0	1,0
Verbleibender Korrekturbedarf				-0,6	-1,3
(- = weitergehende Entlastungen nötig)					

Der in der obigen Tabelle verwendete Konjunkturfaktor (K-Faktor), der für die Berechnung der zulässigen konjunkturellen Defizite und der verlangten konjunkturellen Überschüsse bestimmend ist, wurde mittels einem leicht modifizierten Hodrick-Prescott Filter berechnet. Im Voranschlag 2003 wurde noch der «klassische» Hodrick-Prescott Filter verwendet. An diesem wurde verschiedentlich kritisiert, dass die zulässigen konjunkturellen Defizite zu klein wären und den beobachteten wirtschaftlichen Schwierigkeiten somit nicht hinreichend Rechnung getragen werde. Die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) hat in der Zwischenzeit alternative

Möglichkeiten für die Berechnung des Konjunkturfaktors geprüft. Unter den evaluierten Verfahren fiel die Wahl auf eine modifizierte Version des Hodrick-Prescott Filters. Durch die Modifikationen wurde die Sensitivität des K-Faktors verdoppelt. So führt mit dem modifizierten Hodrick-Prescott Filter eine Verringerung der BIP-Wachstumsprognose für das Voranschlagsjahr um einen Prozentpunkt zu einer Erhöhung des K-Faktors um 0,8 Prozent, während beim «klassischen» Hodrick-Prescott lediglich eine Erhöhung um 0,4 Prozent resultierte (siehe Anhang 1). Auch mit dieser neuen Methode für die Berechnung des Konjunkturfaktors wird das grundsätzliche Problem aber nicht gelöst, dass bei den heutigen Einnahmenperspektiven die Ausgaben nicht mehr finanziert sind. Zu erinnern ist auch daran, dass die neu erreichte grössere Sensitivität gegenüber konjunkturellen Schwankungen im Aufschwung auch grössere Überschüsse verlangt.

1.3 Weitergehende Entlastungen

Die mit dieser Botschaft vorgelegten Entlastungsmassnahmen reichen aus heutiger Sicht nicht aus, um den Bundeshaushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Der verbleibende Korrekturbedarf von rund 1,3 Milliarden 2006 wird 2007 weiter ansteigen, zumal ab diesem Jahr der Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Schuldenbremse nicht mehr überschritten werden darf. Angesichts der Schwierigkeiten, die mit Prognosen über mehrere Jahre hinaus immer verbunden sind, und auch der Tatsache, dass die Eingaben der Departemente und Ämter für den Legislaturfinanzplan 2005–2007 noch nicht hinreichend analysiert und konsolidiert sind, unterlässt es der Bundesrat aber, zum jetzigen Zeitpunkt weitere Massnahmen zu beantragen.

Sollten einzelne Einnahmenanteile aber dauerhaft wegbrechen, sind weitere Sanierungsschritte selbstverständlich unausweichlich. Für den Bundesrat ist aus heutiger Sicht klar, dass solche primär auf der Einnahmenseite zu suchen wären, zumal dies unter den genannten Voraussetzungen nicht mit einer wirtschaftlich problematischen Erhöhung der Steuerquote verbunden wäre. Das Ziel, die Aufgabenerfüllung im Interesse der Wirtschaft, des sozialen Zusammenhalts, aber auch der Berechenbarkeit und Stetigkeit staatlichen Handelns nicht zu gefährden und in für die Zukunft des Landes wichtigen Bereichen weiterhin Prioritäten setzen zu können, liesse sich mit weiteren Ausgabenkürzungen nicht realisieren. Würden zum Beispiel die beiden überwiesenen Motionen Walker (02.3579) und Merz (02.3573), die das Wachstum der Gesamtausgaben auf die durchschnittlich erwartete Teuerung beschränken wollen, in der geforderten Weise umgesetzt, würde der Spielraum für zusätzliche Ausgaben 2002–2006 auf – je nach Annahmen – auf rund 2 bis 2,5 Milliarden limitiert. Dieser würde allein durch die für AHV und IV reservierten Mehrwertsteuerträge ausgeschöpft. Um politische Prioritäten wie Bildung und Forschung oder den demografisch bedingten Kostenanstieg bei den Sozialwerken finanzieren zu können, wären in den übrigen Aufgabenbereichen (Verkehr, Landesverteidigung, Landwirtschaft usw.) massive Ausgabenreduktionen von mehreren Milliarden nötig. Der Bundesrat erachtet solche Kürzungen als ungerechtfertigt und nicht mehrheitsfähig.

Einnahmenseitig hat der Bundesrat, wie in Ziffer 1.2.2 dargelegt, insbesondere die Einführung einer Bundeserbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Erhöhung der Mehrwertsteuer näher geprüft. Aus den an dieser Stelle genannten Gründen steht

eine Bundeserbschaftssteuer trotz ihrer unbestrittenen sachlichen Vorzüge eher im Hintergrund. Eine allfällig weiter bestehende Einnahmenlücke wäre deshalb primär mit einer Erhöhung der Mehrwertsteuer zu schliessen. Der Bundesrat wird sich bei Vorlage des Legislaturfinanzplans 2005–2007 dazu äussern, ob er eine solche als nötig erachtet und auf welchen Zeitpunkt hin sie gegebenenfalls beschlossen werden müsste.

1.4 Konjunkturpolitische Aspekte

1.4.1 Wirtschaftslage und Wirtschaftsaussichten

Nachdem die Wirtschaftstätigkeit seit einem Jahr praktisch stagniert, ist immer noch keine Erholung festzustellen. Die Konsumentenstimmung schwächte sich im April 2003 weiter ab und die Arbeitslosenrate erreichte Ende Mai 3,6 Prozent (basierend auf den Ergebnissen der Volkszählung 2000). Die jüngst veröffentlichten Indikatoren lassen auch für diesen Sommer kaum auf einen Wiederaufschwung hoffen. Dennoch könnte gegen Ende des laufenden Jahres eine leichte Verbesserung eintreten. Die sinkenden Erdölpreise, die expansive Geldpolitik und die Beseitigung gewisser Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Irakkrieg dürften das allgemeine Geschäftsklima und das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten zunehmend positiv beeinflussen. Über das ganze Jahr gesehen wird das reale Bruttonationalprodukt jedoch stagnieren.

Die Entwicklung der Schweizer Wirtschaft wird in den kommenden Jahren vor allem von der Konjunktur im Ausland abhängen. Die OECD erwartet für 2004 eine schrittweise, wenig spektakuläre Belebung der Wirtschaftstätigkeit in den Industrieländern. Die Ungewissheit des wirtschaftlichen Umfelds wird die Investitionsfreudigkeit der Unternehmen sowie die Bereitschaft der Privathaushalte zum Kauf von dauerhaften Konsumgütern weiter dämpfen. Die europäische Exportwirtschaft wird zudem unter der Dollarschwäche leiden. Auch in der Geldpolitik wird der Handlungsspielraum klein sein, da die Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts dazu führen, dass die finanzpolitischen Zügel weiterhin straff angezogen bleiben. Die jüngsten OECD-Konjunkturaussichten (April 2003) rechnen im ganzen OECD-Raum mit einer Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1,9 Prozent im Jahr 2003 auf 3,0 Prozent im Jahr 2004.

Im Gefolge der OECD-weit anziehenden Konjunktur wird sich auch der Aufschwung der Schweizer Wirtschaft, der sich eben erst abzeichnet, im Laufe des Jahres 2004 verfestigen. Ausgelöst wird er vor allem durch die Erholung im Exportbereich, die Infrastrukturvorhaben sowie die eventuelle Zunahme der Lagerbestände. Ausserdem dürften sich die sinkenden Erdölpreise und Zinssätze weiterhin günstig auf die Nachfrage auswirken. Schliesslich wird erwartet, dass die Arbeitslosenrate nicht weiter steigt. Vor diesem Hintergrund sollte sich auch das Wachstum der Bauinvestitionen sowie der Verbrauch der Privathaushalte etwas beschleunigen.

In den darauffolgenden Jahren, das heisst von 2005–2007, werden sich diese positiven Tendenzen konsolidieren. Gemäss Prognosen wird namentlich die Binnennachfrage zunehmen. Die Erwerbslosenrate wird langsam zurückgehen, bis das Niveau der Sockelarbeitslosigkeit erreicht ist. In der Geldpolitik wird ein weniger expansiver Kurs eingeschlagen werden. Gegenüber dem heutigen, historisch tiefen Niveau

der Zinssätze wird deshalb ein leichter Anstieg erwartet. Mit dem vorgesehenen Abbau der strukturellen Defizite im Bundeshaushalt dürfte die Nachfrage – allerdings in einem kaum spürbaren Ausmasse – gedämpft werden. Das Wirtschaftswachstum wird daher von unseren Fähigkeiten und Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung abhängen. Anders ausgedrückt wird erwartet, dass sich die Schweizer Wirtschaft auf ihrem langfristigen Wachstumspfad bewegt, der sich bei einem realen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von ungefähr 1,8 Prozent situiert.

Diese Prognosen sind jedoch infolge der Ungewissheit der wirtschaftlichen Entwicklung im Ausland und des Vertrauensverlustes bei den Wirtschaftsakteuren mit Unsicherheiten verbunden. In den grossen Industrieländern etwa ist bisher vom erwarteten Wirtschaftsaufschwung noch nichts zu spüren. Sollte er sich verzögern und dauerhaft schwächer ausfallen als prognostiziert, würde auch die Belebung der Wirtschaftstätigkeit in der Schweiz gebremst.

1.4.2 Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen auf die Konjunktur

Die Anhäufung von Defiziten durch die öffentliche Hand ist mit verschiedenen negativen Effekten verbunden. Zunächst wird der finanzpolitische Handlungsspielraum eingeschränkt, weil die steigenden Zinszahlungen einen immer grösseren Teil der Einnahmen beanspruchen. Staatliches Handeln wird gelähmt, die Möglichkeit, neue, dringende Aufgaben wahrzunehmen, beschnitten. Dies ist nicht zuletzt deswegen problematisch, weil die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung in den nächsten Jahren steigende Kosten verursachen wird. Sodann wächst mit steigendem Schuldenberg die Beanspruchung der Kapitalmärkte durch den Staat. Dies verringert die Investitionsbereitschaft von Privaten, zumal diese auch mit Steuererhöhungen rechnen müssen, was sich tendenziell negativ auf die Standortattraktivität auswirkt. Eine anhaltende Defizitwirtschaft ist schliesslich nichts anderes als eine Lastenverschiebung auf kommende Generationen. Eine solche ist ein einfacherer Weg als ein Sanierungsprogramm, das für die einzelnen Betroffenen teils deutliche Einschnitte verlangt. Jedoch sollte der Weg der Lastenverschiebung aus Gerechtigkeits- und Fairnessüberlegungen so wenig wie möglich beschritten werden. Zukünftige Generationen werden bereits die erheblichen Herausforderungen, welche mit der demografischen Entwicklung verbunden sind, zu bewältigen haben.

Trotz der mittel- bis langfristig positiven Effekte zeigt die Beseitigung des strukturellen Defizits kurzfristig Bremswirkungen. Die BAK Basel Economics ist deshalb von der EFV beauftragt worden, die Auswirkungen des Entlastungsprogrammes 2003 auf Wachstum und Beschäftigung zu untersuchen⁴. Sie kommt im Wesentlichen zu den folgenden Ergebnissen:

Das Entlastungsprogramm 2003 dämpft das Wirtschaftswachstum im Vergleich zum Referenzszenario⁵ in den drei Jahren 2004–2006 um jeweils 0,1 Prozentpunkte (vgl. untenstehende Tabelle). Entsprechend fällt das reale Bruttoinlandsprodukt im letzten

⁴ BAK Basel Economics, April 2003, «Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Sanierungsstrategie des Bundeshaushaltes» Studie im Auftrag der EFV.

⁵ Das Referenzszenario beinhaltet die volkswirtschaftlichen Eckwerte gem. Weisungen BR vom 26. Februar 2003 zum VA 04 und FP 05-07.

Jahr des Entlastungsprogramms 2003 (2006) 0,3 Prozent geringer aus als im Referenzszenario. Die Zahl der Erwerbstätigen sinkt 2004–2006 um bis zu 8000 Personen. Aufgrund der niedrigeren Preise, Löhne und Zinsen zeichnet sich längerfristig aber eine Erholung ab.

Auswirkungen des Entlastungsprogrammes 2003

Abweichungen gegenüber dem Referenzszenario	2004	2005	2006	2007	2008
Reales Bruttoinlandsprodukt (BIP) (in %)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Veränderung des realen BIP (in %-Punkten)	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Inflation (in %)	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
Zahl der Erwerbstätigen (in 1000)	-1,7	-4,3	-7,7	-8,2	-7,8

Der Bremseffekt des Entlastungsprogramms 2003 kann als konjunkturverträglich bezeichnet werden. Durch die schrittweise Erhöhung der Sparbeträge in den nächsten drei Jahren fallen die leicht dämpfenden Wirkungen zu einem Zeitpunkt an, in welcher sich die Schweizer Wirtschaft bereits wieder auf dem Wachstumspfad befinden sollte. Im Jahr 2004 würde ein Wirtschaftswachstum von 1,5 anstelle von 1,6 Prozent erzielt. In den Jahren 2005 und 2006 jeweils ein Zuwachs von 1,7 Prozent anstelle von 1,8 Prozent. Der Bund tritt in dem Moment auf die Bremse, in dem die private Nachfrage aller Voraussicht nach deutlich anzieht. Er betreibt somit eine antizyklische Finanzpolitik.

Untersucht wurde auch ein Sanierungspaket im Umfang von 5 Milliarden. Ein solches würde deutlich stärkere Spuren hinterlassen. Das Wirtschaftswachstum würde jährlich um 0,2 Prozentpunkte reduziert. Im Jahr 2006 läge das reale Bruttoinlandsprodukt mehr als ein halbes Prozent unter dem Wert des Referenzszenarios. Ungünstig präsentieren sich auch die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Infolge der Sparmassnahmen würde sich die Zahl der Erwerbstätigen bereits 2005 um 8800 Personen verringern. Der Rückgang der Beschäftigung würde 2007 mit 14 100 Personen den Höhepunkt erreichen.

Auswirkungen eines Sparprogramms in Höhe von 5 Milliarden⁶

Abweichungen gegenüber dem Referenzszenario	2004	2005	2006	2007	2008
Reales Bruttoinlandsprodukt (BIP) (in %)	-0,2	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5
Veränderung des realen BIP (in %-Punkten)	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,1
Inflation (in %)	0,0	0,0	-0,3	-0,6	-0,8
Zahl der Erwerbstätigen (in 1000)	-4,6	-8,8	-13,4	-14,1	-13,4

Auch aus diesen Gründen lehnt der Bundesrat weiter gehende Sparmassnahmen, als sie im Entlastungsprogramm 2003 vorgesehen sind, ab. Es sei jedoch daran erinnert, dass die Hauptgründe dafür struktureller Natur sind: Sparprogramme in der Gröszenordnung von 5 oder gar mehr Milliarden würden dazu führen, dass der Bund

⁶ Für das Sparprogramm in Höhe von 5 Milliarden liegen keine konkreten Massnahmen vor. Für die Modellsimulation wurde die Annahme getroffen, dass die Einsparungen proportional entlang den Linien des Entlastungsprogramms verlaufen.

seine Aufgaben nicht mehr in dem Mass wahrnehmen könnte, wie es für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft unerlässlich ist. Dies darf man bei der Sanierung des Bundeshaushaltes – so nötig sie auch ist – nicht aus den Augen verlieren.

Eine weitergehende Reduktion der Ausgabenentwicklung muss – sofern sie politisch als notwendig erachtet wird – auf dem Wege von tiefgreifenden Systemreformen in den einzelnen Aufgabenbereichen angegangen werden. Aufgrund ihres grossen Gewichts, aber auch der hohen Entwicklungsdynamik (Demografie, Kostenentwicklung) steht dabei die soziale Wohlfahrt ohne Zweifel im Vordergrund. Solche Reformen können aber nicht einfach einem einmaligen Kraftakt (Sparprogramm) überbürdet werden. Sie bedürfen einer längeren Vorbereitungs- und Beratungszeit und haben auch bezüglich ihrer Wirkungen einen anderen Zeithorizont.

1.5 Ergebnis der Vernehmlassung

Angesichts der Dringlichkeit, eine haushaltspolitische Trendwende einzuleiten, beschränkte sich die Vernehmlassung auf eine mündliche Anhörung der Kantone (im Rahmen einer Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen), der Parteien, der Spitzenverbände der Wirtschaft, der Arbeitnehmerorganisationen und der Personalverbände des Bundes durch den Vorsteher des Eidg. Finanzdepartements. Durch den Direktor der Eidg. Finanzverwaltung angehört wurden ferner der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband. Ein spezielles Konsultationsgespräch zu den Sparmassnahmen im Bereich der kollektiven Leistungen der Invalidenversicherung fand statt zwischen den Institutionen der Invalidenhilfe und einer Delegation der Verwaltung. All diese Anhörungen fielen in die Woche vom 16. bis 20. Juni 2003. Die nicht an die Konsultationen eingeladenen Organisationen und Interessengruppen hatten die Möglichkeit, schriftlich zur Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates Stellung zu nehmen. Davon wurde rege Gebrauch gemacht. Die Liste der Konsultationsteilnehmer sowie aller Organisationen und Interessengruppen, die eine schriftliche Stellungnahme eingereicht haben, findet sich in Anhang 2.

Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die verschiedenen Konsultationen, die parallel zur Ausarbeitung des Entlastungsprogramms stattfanden. Dazu gehört namentlich die von der Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements einberufene Asylkonferenz. Der Bundesrat lud die Kantone ausserdem zur Bildung einer Begleitgruppe ein, die unter der Leitung der Präsidentin der Kantonalen Finanzdirektorenkonferenz stand und zweimal vom Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements über die Beschlüsse des Bundesrates informiert wurde. Ergänzt wurde sie durch eine gemischte Fachgruppe auf technischer Ebene, die u.a. dem Zweck diente, die Anliegen der Kantone zu den Ausführungsbestimmungen und Umsetzungsmodalitäten rechtzeitig einzubringen. Der Bundesrat legt grossen Wert darauf, dass die enge Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Betroffenen auch bei den weiteren Arbeiten an den Ausführungserlassen fortgesetzt wird.

Sanierungsstrategie

Zusammenfassend kann zu den mündlichen Konsultationen festgehalten werden, dass die Notwendigkeit eines längerfristig ausgeglichenen Bundeshaushalts grundsätzlich anerkannt wird. Grosse Unterschiede bestehen indes in der Beurteilung des

Handlungsbedarfs, des notwendigen Umfangs der Entlastungsmassnahmen, des Zeitpunkts ihrer Umsetzung und des Verhältnisses von ausgaben- und einnahmenseitigen Massnahmen.

Für die Dachverbände der Wirtschaft (economiesuisse, Arbeitgeberverband, Gewerbeverband und Bankiervereinigung) und die bürgerlichen Parteien (Christlichdemokratische Volkspartei, Freisinnig-Demokratische Partei, Schweizerische Volkspartei, Liberale Partei) ist der Handlungsbedarf klar ausgewiesen. Die Sparbemühungen des Bundesrates gehen ihnen grundsätzlich zu wenig weit. Sie sprechen sich deshalb für eine rasche Verabschiedung des Entlastungsprogramms aus und fordern den Bundesrat grossmehrheitlich auf, unverzüglich ein zweites Sanierungspaket auszuarbeiten, wobei die Spannweite der Erwartungen von 1,5 bis 3 Milliarden reicht. Als Orientierungsgrössen werden die Beseitigung des strukturellen Defizits, die Beschränkung des Ausgabenwachstums auf die Teuerung und die Stabilisierung der Staats- und Steuerquote genannt. Dabei kommen für diese Parteien und Verbände ausschliesslich ausgabenseitige Massnahmen in Frage. Von den Wirtschaftsverbänden werden in diesem Zusammenhang namentlich Systemkorrekturen im Bereich der Sozialversicherungen und bei der Finanzierung des Verkehrs genannt, der Arbeitgeberverband fordert aus psychologischen Gründen eine umfassende Überprüfung auch der Kleinsubventionen; Zurückhaltung angemahnt wird bei Kürzungen im Investitionsbereich. Die bürgerlichen Parteien fordern insbesondere eine systematische Überprüfung sämtlicher Aufgaben und gesetzlichen Grundlagen sowie Organisations- und Strukturformen in der Bundesverwaltung. Die Schweizerische Volkspartei, die den zusätzlichen Handlungsbedarf auf mindestens 3 Milliarden beziffert, will einen Viertel davon beim Personal- und Verwaltungsaufwand sparen. Sie macht ihre Zustimmung zum vorliegenden Paket davon abhängig, dass es bis Ende Jahr integral verabschiedet wird und der Bundesrat zu diesem Zeitpunkt die Eckwerte des zweiten Sanierungspakets bekannt gibt; bei Verabschiedung des Legislaturfinanzplans im Frühjahr 2004 erwartet sie dazu eine fertige Vorlage.

Eine entgegen gesetzte Position nehmen die Arbeitnehmerverbände, namentlich der Gewerkschaftsbund und Travail.Suisse, sowie die Sozialdemokratische Partei, die Grüne Partei und die Christlichsoziale Partei ein. Von dieser Seite werden insbesondere konjunkturpolitische Bedenken geltend gemacht; sie fordert die Zulassung höherer Defizite in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation und als Konsequenz daraus die Neuberechnung des K-Faktors. Begrüsst wird die gestaffelte Umsetzung des Entlastungsprogramms und die vorgesehene Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes, die einen etappierten Abbau des strukturellen Defizits ermöglichen soll. Bemängelt wird aber, dass dieses zu hoch veranschlagt werde. Am nächsten beim Bundesrat liegen noch die Schätzungen des Gewerkschaftsbundes, der von einem strukturellen Defizit von 1,5 bis 2 Milliarden ausgeht, indes einräumt, dass sich dieses bei der Inkraftsetzung der Steuervorlage im nächsten Jahr um rund 1,1 Milliarden erhöht. Verlangt wird deshalb zum einen eine Reduktion des Entlastungsvolumens und zum andern ein zeitlicher Aufschub in der Umsetzung. Für die Sozialdemokratische Partei ist aus heutiger Sicht ein Programm verantwortlich, das den Haushalt 2005 um 1 Milliarde und 2006 um 2 Milliarden verbessert. Geschlossen auf Ablehnung stösst sodann, dass die Entlastungsmassnahmen im Wesentlichen bei den Ausgaben ansetzen. Für die Sozialdemokratische Partei muss die Sanierung des Haushalts hälftig über Mehreinnahmen erfolgen, Travail Suisse fordert eine Erhöhung der direkten Bundessteuer für natürliche Personen, die Schliessung von Steuerschlupflöchern und die Einführung einer nationalen Erb-

schaftssteuer. Eine solche will auch der Gewerkschaftsbund, der auf der andern Seite eine Erhöhung der Mehrwertsteuer explizit ablehnt, sofern diese nicht ausschliesslich den Sozialversicherungen zukommt. Von allen Parteien und Organisationen des linken und grünen Spektrums wird schliesslich auf die Inkohärenz eines einschneidenden Sparprogramms mit der vom Parlament in der Sommersession verabschiedeten Steuervorlage hingewiesen, welche für die Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden mit beträchtlichen Einnahmehausfällen verbunden ist.

In dieser Beurteilung treffen sich die linke und grüne Seite und die Evangelische Volkspartei mit dem Städte- und dem Gemeindeverband sowie der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die an ihrer Plenarversammlung vom 20. Juni in Bern einstimmig die Empfehlung an die Kantone beschlossen hat, die Unterstützung des Kantonsreferendums zu prüfen. Umgekehrt geniesst für sie die Sanierung des Bundeshaushalts eine hohe politische Priorität. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang namentlich auf die negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer zunehmenden Verschuldung und die mögliche Gefährdung der NFA-Reformen, deren Umsetzung einen ausgeglichenen Bundeshaushalt erfordern. Die KdK teilt deshalb die Meinung des Bundesrates, dass die defizitäre Weiterentwicklung im Bundeshaushalt nicht länger hingenommen werden kann, und anerkennt vor diesem Hintergrund die Unvermeidlichkeit des Entlastungsprogramms 2003. In ihrer mit 18 zu 2 Stimmen verabschiedeten Stellungnahme hält sie in der Gesamtwürdigung fest, dass die Kantonsregierungen die Stossrichtung der Entlastungsmassnahmen mittragen, indes jede Massnahme ablehnen, welche eine blosser Verlagerung auf die Kantone darstelle.

Entlastungsmassnahmen

Zu den einzelnen Entlastungsmassnahmen nimmt die KdK eingehend Stellung. Im Bereich der Förderung von Bildung, Forschung und Technologie fordert sie, dass der Bund vor allem im Bereich seiner Zuständigkeit sparen soll, keinesfalls dürften die Grundbeiträge an die Universitäten gekürzt werden. Sie erwartet, dass das Projekt «Masterplan» und damit der Einbezug der Kantone nicht unterlaufen werden. Bei der einmaligen Aussetzung des Mischindex bei der Rentenanpassung wird von der KdK zwar anerkannt, dass damit auch für die Kantonshaushalte direkte Entlastungen resultieren, sie verweist aber auf die zu erwartenden namhaften indirekten Belastungen. Kritik wird geübt an der Art, wie die Kürzungen im Bereich der kollektiven Leistungen der IV berechnet werden. Die KdK befürchtet, dass den betroffenen Institutionen im Betriebsjahr 2004 weniger Mittel zur Verfügung stehen könnten als 2003. Bei den Massnahmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich erwartet die KdK vom Bund, dass er seine Vorstellungen zu den in Aussicht gestellten Notfall- und Vollzugs-Entschädigungen verdeutlicht. Die Kürzungen im FinöV-Fonds akzeptieren die Kantone nur, wenn damit bloss eine zeitliche Erstreckung von Projekten verbunden ist. Abgelehnt werden die Kürzungen bei den allgemeinen Strassenbeiträgen an die Kantone, beim regionalen Personenverkehr und in der Forstwirtschaft sowie die Streichung des Programms EnergieSchweiz in der heutigen Form. Die KdK nimmt hier einen Vorschlag der Energiedirektorenkonferenz auf, die Einsparungen in der Höhe von 10 (statt 55) Millionen vorschlägt.

Der Städte- und der Gemeindeverband machen insbesondere gegenüber fünf Entlastungsmassnahmen Vorbehalte geltend. Der erste Einwand richtet sich gegen die Sistierung der Darlehen im Bereich der Wohnbauförderung. Insbesondere für die

Städte, wo der Wohnungsmarkt infolge zu tiefer Leerwohnungsbestände zumeist nicht spiele, sei dieser Abbau sehr einschneidend. Sodann fordern die beiden Verbände im Rahmen einer gemeinsamen Plattform des Individualverkehrs und des öffentlichen Verkehrs, dass die vorgeschlagenen Kürzungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen um insgesamt mehr als die Hälfte zurückgenommen werden. Besonders kritisch beurteilt der Städteverband die Aufhebung der Subventionen für die Lärmschutzsanierung des übrigen Strassennetzes. Angesichts der strengen Lärmschutzvorschriften des Bundes gehe es nicht an, die Finanzierung allein auf die Städte und Gemeinden zu überwälzen. Gleichgerichtete Vorbehalte wie bei der KdK bestehen im Weiteren gegenüber dem Systemwechsel im Asyl- und Flüchtlingsbereich. Schliesslich haben beide Verbände wenig Verständnis für die Kürzungen bei EnergieSchweiz und in der Forstwirtschaft.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund wendet sich in erster Linie dagegen, dass im Rahmen eines Sparpaketes Leistungen der Sozialversicherungen abgebaut werden. Er spricht sich deshalb gegen die einmalige Aussetzung des Mischindex und die Streichung des Flexa-Beitrags aus. Ebenso lehnt er die Kürzung der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ab. Nicht einverstanden ist der Gewerkschaftsbund damit, dass beim öffentlichen Verkehr die Investitionen in neue Infrastrukturen zurückgefahren werden. Im Bereich Bildung, Forschung, Technologie fordert er, dass wieder zum ursprünglich beabsichtigten Wachstum von jährlich effektiv 6,5 Prozent (BFT-Botschaft: 6%) zurückgekehrt wird. Keine Zustimmung finden schliesslich die Kürzungen bei EnergieSchweiz, der Wohnbauförderung und bei swissinfo/SRI. Zusätzliche Sparpotenziale erblickt der Gewerkschaftsbund hingegen in der Öffentlichkeitsarbeit, bei Präsenz Schweiz und der Tourismus- und Exportförderung, beim Bundesamt für Kommunikation und bei den durch die Arbeitslosenversicherung bezahlten Teilen des seco; im Weiteren bemängelt er in seiner Stellungnahme die «beinahe Tabuisierung der Militär- und Agrarausgaben». Travail.Suisse stimmt bezüglich Mischindex, Flexa-Beitrag, familienergänzende Kinderbetreuung, Bildung, Forschung und Technologie sowie EnergieSchweiz mit dem Gewerkschaftsbund überein. Ausserdem wendet sich Travail.Suisse gegen die Kürzungen in der Entwicklungszusammenarbeit und bei den Integrationsmassnahmen für Ausländer/innen. Der Kaufmännische Verband votiert ebenfalls für die Beibehaltung einer Wachstumsrate von effektiv 6,5 Prozent bei Bildung, Forschung, Technologie. Er schlägt stattdessen vor, das Berufsbildungsgesetz erst per 2005 in Kraft zu setzen und das Programm «Schulen ans Netz» mangels Nachfrage auslaufen zu lassen. Die Personalverbände des Bundes machen geltend, dass das Bundespersonal deutlich überproportional am Sparvolumen partizipiere. Sie verlangen, dass der Teuerungsausgleich für das Bundespersonal gesichert bleibe, und wehren sich gegen weitere Kürzungen des Teuerungsausgleich auf den Renten der 2. Säule. Im Weiteren weisen sie darauf hin, dass die Aufhebung der Prämienbefreiung der beruflich Militärversicherten namentlich die unteren Einkommenskategorien hart treffe; diese Massnahme müsse zumindest sozial abgefedert werden. Durchwegs auf Unverständnis stösst bei den darin vom Gewerkschaftsbund sekundierten Personalverbänden der lineare Abbau von 600 Stellen.

Die Sozialdemokratische Partei ist vor allem mit sechs Massnahmen nicht einverstanden. Im Bereich der sozialen Sicherheit spricht sie sich gegen die einmalige Aussetzung des Mischindex und die Sistierung der Darlehen in der Wohnbauförderung aus. Als innovationsfeindlich bezeichnet sie die Kürzungen bei EnergieSchweiz und im Bereich Bildung, Forschung, Technologie; hier soll an einer

Wachstumsrate von jährlich effektiv 6,5 Prozent festgehalten werden. Sodann wendet sie sich gegen Kürzungen im Regionalen Personenverkehr und bei der Verkehrsverlagerung. Im Weiteren ist die Sozialdemokratische Partei gegen Einsparungen bei der Entwicklungshilfe und den kollektiven Leistungen der Invalidentversicherung. Äusserst negativ nimmt die Grüne Partei Stellung, welche nur die Kürzungen bei der Armee und beim Strassenbau explizit gutheisst. Sämtliche Massnahmen im sozialen und ökologischen Bereich lehnt sie ab, da dadurch eine nachhaltige Entwicklung ernsthaft in Frage gestellt werde. Im Weiteren wehrt sie sich gegen die Kürzungen bei der Entwicklungszusammenarbeit und den Direktzahlungen an die Landwirtschaft. Die Christlichsoziale Partei lehnt sämtliche Kürzungen in den Bereichen Soziale Wohlfahrt, Umwelt, öffentlicher Verkehr und Friedensförderung ab.

Die Christlichdemokratische Partei heisst das Entlastungsprogramm grundsätzlich gut, will aber bei drei Massnahmen weniger weit gehen: Zum Ersten sollen die Kürzungen im Bereich Bildung, Forschung, Technologie um 100 Millionen zurückgenommen werden. Zum Zweiten schlägt sie vor, die vom Bundesrat in der Landwirtschaft vorgesehenen Einsparungen von 160 Millionen (2006) zu halbieren. Zum Dritten wendet sie sich gegen die Kürzungen der Kredite für familienergänzende Kinderbetreuung. Stattdessen unterbreitet die Christlichdemokratische Partei vier Kompensationsmassnahmen: Kürzungen bei Bundesamt für Gesundheit (10 Prozent des Amtsbudgets), beim Bundesamt für Bauten und Logistik (bessere Bewirtschaftung der Immobilien des Bundes), beim BAZL (Streichung der Beiträge an die fliegerische Ausbildung Dritter, Reduktion des Luftfahrzeugparks) und beim Buwal (Personal, Gutachten, Konferenzen etc.). Diese Kompensationen sollen den Haushalt über drei Jahre um insgesamt 190 Millionen entlasten. Die Freisinnig-Demokratische Partei stimmt dem Entlastungsprogramm mit zwei Vorbehalten zu: Sie erwartet, dass die Wachstumsverträglichkeit der Entlastungsmassnahmen bei Bildung, Forschung, Technologie sowie den Investitionen in die Infrastruktur näher analysiert werden. Sollten kontraproduktive Effekte drohen, verlangt sie Kompensationsmassnahmen, wobei vor allem in folgenden Bereichen anzusetzen sei: Personalkosten und Personalbestände, Öffentlichkeitsarbeit und Organisationsstrukturen. Die Freisinnig-Demokratische Partei ist der Auffassung, dass die Möglichkeiten des Stellenabbaus mit den Vorschlägen des Bundesrates nicht ausgereizt sind und dass der Teuerungsausgleich nicht a priori unangetastet bleiben dürfe. Sie spricht sich sodann für gezielte Kürzungen in einzelnen Bundesämtern aus (Buwal, Deza, BJ, seco). Die Schweizerische Volkspartei heisst das Paket integral gut. Sie macht aber deutlich, dass dies nur gilt, solange es nicht aufgeschürt wird; die Kürzungen in der Landwirtschaft zum Beispiel seien nur unter dieser Voraussetzung hinnehmbar. Die Liberale Partei vermisst eine überzeugende Schwerpunktsetzung. Sie äussert Vorbehalte zu den Massnahmen im Asylbereich und bei der Osthilfe, die im Widerspruch zu den langfristigen Zielen unserer Aussenpolitik stünden. Auch bei den Kürzungen bei Bildung, Forschung, Technologie und bei der Exportförderung bestehe die Gefahr der Kontraproduktivität. Die Eidgenössisch-Demokratische Union fordert lineare Kürzungen von 1 bis 2 Prozent und deutlichere Abstriche bei den Personalausgaben.

Der Bauernverband weist darauf hin, dass die Landwirtschaft bereits im Rahmen der Agrarpolitik 2007 namhafte Einbussen in Kauf genommen hat. Mit dem Entlastungsprogramm 2003 kommen nun in der Periode 2004-2007 noch einmal fast 500 Millionen hinzu. Jede der vorgesehenen Kürzungen sei für die Landwirtschaft

äusserst schmerzhaft: Der Abbau bei den Grundlagenverbesserungen behindere den Strukturwandel; die Kürzungen bei der Produktionsförderung hätten einen überproportionalen Einkommenseffekt; die Einsparungen bei den Direktzahlungen wirkten sich negativ auf die Multifunktionalität aus. Grosse Gefahren ortet der Bauernverband namentlich für die milchproduzierenden Betriebe. Insgesamt erwartet er Einkommenseinbussen von bis zu zehn Prozent. Er fordert, bei der Ausarbeitung der Umsetzungserlasse aktiv mitwirken zu können. Economiesuisse, Gewerbeverband, Arbeitgeberverband und Bankiervereinigung heissen das Entlastungsprogramm grundsätzlich gut. Zu einzelnen Punkten haben sie dennoch Vorbehalte. So gehen für economiesuisse die Kürzungen bei Bildung, Forschung, Technologie und bei EnergieSchweiz zu weit. Für Kompensationsmöglichkeiten verweist economiesuisse auf ihr Ausgabenkonzept. Der Gewerbeverband spricht sich für weniger weit gehende Kürzungen bei den Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen und bei EnergieSchweiz aus. Im Weiteren wendet er sich gegen Vollzugsverbesserungen bei der Steuererhebung; dies beeinträchtige das Steuerklima. Der Arbeitgeberverband hätte es vorgezogen, wenn auf einnahmenseitige Massnahmen verzichtet worden wäre; auch er warnt davor, bei der Steuererhebung das Vertrauensverhältnis Bürger-Staat übermässig zu strapazieren. Er sieht u.a. zusätzliche Sparmöglichkeiten bei der Armee, beim ausserdienstlichen Schiesswesen, bei Präsenz Schweiz, beim Nationalgestüt und in der Verwaltungsorganisation. Die Bankiervereinigung warnt vor zu weit gehenden Einsparungen bei den Beziehungen der Schweiz zum Ausland. Sie ist sodann der Auffassung, dass die Gewinnausschüttung der Nationalbank nicht zu grosse Ausmasse annehmen sollte. Schliesslich fordert sie eine Verstärkung der investiven Ausgaben, anerkennt aber, dass das direkt mit den Investitionen verbundene Wachstum der ungedeckten Betriebs- und Unterhaltskosten des öffentlichen Verkehrs kritisch im Auge behalten werden müsse.

Ersatzmassnahmen für den Wegfall der Finanzhilfen von EnergieSchweiz

Zusammen mit dem Entlastungsprogramm gab der Bundesrat auch zwei Ersatzmassnahmen für den Wegfall der Subventionen des Programms EnergieSchweiz in Vernehmlassung: Zum einen neue Vorschriften über den Energieverbrauch von Gebäuden, Geräten und Motorfahrzeugen (regulatorische Massnahmen), zum andern eine zweckgebundene Lenkungsabgabe, aus deren Ertrag EnergieSchweiz im heutigen Rahmen fortgeführt werden könnte.

Die Meinungen dazu gehen deutlich auseinander. Während linke und grüne Parteien sowie die Gewerkschaften diese Ersatzmassnahmen gutheissen, werden sie vom bürgerlichen Lager und den Wirtschaftsverbänden abgelehnt, wobei hier namentlich die Lenkungsabgabe auf entschiedenen Widerstand stösst. Dieselbe Auffassung vertreten die Kantone. Die Konferenz der kantonalen Energiedirektoren bezeichnet die Ersatzmassnahmen als «ungeeignet, verfassungswidrig und zudem realitätsfremd». Der Städte- und der Gemeindeverband zweifeln insbesondere auch an deren Mehrheitsfähigkeit.

Folgerungen des Bundesrates

Der Bundesrat ist sich bewusst, mit dem Entlastungsprogramm 2003 ein Sparpaket vorzulegen, das teils mit schmerzhaften Konsequenzen und einem spürbaren Leistungsabbau verbunden ist. Dies kam auch in der Vernehmlassung deutlich zum Ausdruck. Angesichts der besorgniserregenden Lage des Haushalts müssen die Einsparungen nach Auffassung des Bundesrates im Interesse der künftigen Hand-

lungsfähigkeit des Staates aber in Kauf genommen werden, zumal damit die staatliche Aufgabenerfüllung weiterhin gewährleistet bleibt.

In der Vernehmlassung wurde auch klar, dass sich die nötige politische und gesellschaftliche Akzeptanz für ein solches Programm nur unter der Voraussetzung einer von allen Betroffenen als hinreichend gerecht empfundenen Opfersymmetrie finden lässt. Im Lichte dessen sieht der Bundesrat bewusst davon ab, gegenüber der Vernehmlassungsvorlage grundlegende Korrekturen vorzunehmen. Er ist überzeugt, mit dem Entlastungsprogramm 2003 ein insgesamt ausgewogenes und in sich kohärentes Paket vorzulegen. Würden einzelne Massnahmen herausgebrochen oder auch nur stark verwässert, wäre dieses Gleichgewicht gestört. Um es wieder herzustellen, müssten Anpassungen in der ganzen Breite des Programms vorgenommen werden, was sich aus finanzpolitischer Optik nicht verantworten liesse. Das mit dieser Botschaft vorgelegte Entlastungsprogramm erträgt aus Sicht des Bundesrates keine substanziellen Abstriche, soll damit wirklich eine nachhaltige finanzpolitische Trendwende eingeleitet werden.

Indes ist klar, dass der Handlungsbedarf unterschiedlich beurteilt werden kann, dass bei den Entlastungsmassnahmen auch andere Akzentsetzungen möglich sind, dass sich die Ausgewogenheit und Mehrheitsfähigkeit eines solchen Programms nicht theoretisch festlegen lassen, sondern vielmehr das Ergebnis praktisch-politischer Arbeit sind, an der alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte beteiligt sein müssen. Auch damit diese Arbeit in den eidg. Räten nun möglichst nahtlos weitergeführt werden kann, verzichtet der Bundesrat darauf, gegenüber der Vernehmlassungsvorlage grundlegende Änderungen vorzunehmen.

Kleinere Anpassungen wurden hingegen vorgenommen, wo sich diese aus sachlichen Gründen aufdrängten, wo mit Entlastungsmassnahmen Effekte verbunden gewesen wären, die nicht beabsichtigt waren. Neben einer notwendig gewordenen Schätzkorrektur im Bereich der AHV, die das Entlastungsvolumen 2006 um 35 Millionen reduziert, schlägt der Bundesrat namentlich in vier Bereichen Änderungen vor:

- Kollektive Leistungen der IV (Ziff. 2.1.6.5): Aus dem Vernehmlassungsverfahren wurde deutlich, dass den Institutionen der Invalidenhilfe im erstmals betroffenen Betriebsjahr 2004 ca. 50 Millionen weniger Mittel zur Verfügung gestanden wären als 2003. Diese Entwicklung war bei der Konzipierung der Sparvorgabe Ende 2002 nicht absehbar. Die Kürzungen sollen deshalb um insgesamt 50 Millionen pro Jahr reduziert werden. Für das Entlastungsprogramm resultieren daraus infolge des nachschüssigen Beitragssystems und der Beteiligung des Bundes an den IV-Ausgaben im Umfang von 37,5 Prozent Mindereinsparungen von 9,4 Millionen (2005) bzw. 18,8 Millionen (ab 2006).
- Lärmschutz übriges Strassennetz (Ziff. 2.1.7.4): Gemäss Vernehmlassungsvorlage war vorgesehen, die rechtliche Grundlage für Beiträge des Bundes an die Lärmschutzsanierung des übrigen Strassennetzes aufzuheben. Darauf soll nun zurückgekommen werden. Der Bundesrat beantragt stattdessen, die heute geltenden Beitragssätze von 40–70 Prozent zu halbieren. Dies vor dem Hintergrund, dass die Sanierung bundesrechtlich verlangt wird, wenn auch mit langen Fristen, und die Kosten dafür auf rund 1,2 Milliarden geschätzt werden. Dieser Betrag übersteigt die Möglichkeiten vieler Städte und

Gemeinden. Zu erinnern ist auch daran, dass die Lärmschutzsanierung des übrigen Strassennetzes gemäss NFA eine Verbundaufgabe bleiben soll. Gleichzeitig ist aber auch zu berücksichtigen, dass den Kantonen ab 2005 deutlich höhere Erträge aus der LSVa zur Verfügung stehen werden und dass diese für die ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs vorgesehen sind. Diese Änderung reduziert das Entlastungsvolumen 2006 um 4 Millionen.

- Regionaler Personenverkehr (siehe Ziff. 2.1.7.5): Als Teilkompensation für die Kürzung der allgemeinen Strassenbeiträge an die Kantone schlug der Bundesrat im Vernehmlassungsbericht eine Aufstockung beim Regionalen Personenverkehr (RPV) ab 2005 um 15 Millionen vor. Wie sich nun herausstellte, reicht dieser Betrag nicht aus, um das heutige Verkehrsangebot zu finanzieren. Ein Abbau war hier aber nie vorgesehen. Neu sollen die Mittel für den RPV deshalb um 35 (2005) bzw. 45 Millionen (2006) aufgestockt werden. Damit bleibt noch eine Lücke von je 10 Millionen, die nach Auffassung des Bundesrates durch eine gemeinsame Anstrengung der Kantone und der Transportunternehmungen geschlossen werden kann. Das Entlastungsvolumen reduziert sich damit um 5 Millionen. 15 bzw. 25 Millionen können beim Bundesamt für Verkehr kompensiert werden, da sich sowohl bei Vorhaben im Agglomerationsverkehr als auch bei der Verkehrstrennung Verzögerungen ergeben.
- EnergieSchweiz (siehe Ziff. 2.1.9.3): In der Vernehmlassungsvorlage war vorgesehen, die Mittel, die diesem Programm bisher zur Verfügung standen, zu streichen. Gleichzeitig gab der Bundesrat regulatorische Ersatzmassnahmen sowie eine Lenkungsabgabe in die Konsultationen. Da diese mehrheitlich abgelehnt wurden, drängte sich ein Rückkommen auf den Streichungsbeschluss auf. Stattdessen soll nun das Programm auf ein jährliches Budget von 20 Millionen (ab 2006) reduziert werden. Das zwingt zu einer Konzentration auf die wesentlichsten und bezüglich CO₂-Reduktion wirkungsvollsten Aufgaben. Unter dieser Voraussetzung und einer weiteren Stärkung der freiwilligen Massnahmen bleibt eine glaubwürdige Energie- und Klimapolitik weiterhin möglich.

Im nachfolgenden besonderen Teil werden zunächst die Massnahmen des Entlastungsprogramms 2003 erläutert (Ziff. 2.1). Gruppierung und Reihenfolge orientieren sich dabei an der funktionalen Gliederung des Bundeshaushaltes (Gliederung nach Aufgabenbereichen). Die einzelnen Ziffern folgen einem einheitlichen Aufbau: In einem zusammenfassenden Kasten werden der heutige Zustand, die beantragten Kürzungen, die rechtlichen Voraussetzungen sowie die Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 dargestellt. Die Einsparungen werden somit gegenüber den Jahren 2004, 2005 und 2006 ausgewiesen. Grundsätzlich sollen diese aber über das Jahr 2006 hinaus wirken. Von diesem Grundsatz hat der Bundesrat in einzelnen Fällen Ausnahmen beschlossen; sie sind in den jeweiligen Ziffern vermerkt. Dieser Zusammenfassung schliessen sich weitere Erläuterungen an, deren Detaillierungsgrad sich im Wesentlichen nach der Höhe der Einsparungen und der Bedeutung der Kürzungen für das Aufgabengebiet richtet. Massnahmen mit eher geringfügigen finanziellen Auswirkungen werden in der Regel zusammengefasst, wobei innerhalb der Ziffern eine nach Einzelmassnahme differenzierte Darstellung gewährleistet bleibt. Im zweiten Abschnitt des besonderen Teils wird dann die Revision des Finanzhaushaltgesetzes dargestellt (Ziff. 2.2). Abschliessend folgt eine artikelweise Kommentierung sämtlicher Gesetzesänderungen (Ziff. 2.3).

Prognosen vom Dezember 2002 gingen dann sogar von einem notwendigen Aufwuchs auf 187 Millionen im Jahr 2006 aus.

Angesichts dieser Projektionen drängt sich aus finanzpolitischen Gründen ein Marschhalt auf. Die vom Parlament beschlossenen Zuständigkeiten werden dabei nicht in Frage gestellt, an der Muss-Bestimmung für die Strafverfolgung im Bereich der organisierten Kriminalität, der Geldwäscherei und der Korruption wird also festhalten. Der Bundesrat nimmt den vom Parlament erteilten Auftrag weiterhin ernst und ist gewillt, der Umsetzung von EffVor im Rahmen der sachlichen Notwendigkeit und der finanzpolitischen Möglichkeit die nötige Priorität beizumessen. Er ist sich der innen- und aussenpolitischen Bedeutung des Projekts EffVor bewusst und behält auch die Auswirkungen auf das künftige Bundesstrafgericht im Auge.

Im Sinne eines Marschhaltes soll nun aber mit der vorgeschlagenen Kürzung der mittelfristige Zuwachs auf dem Stand der für 2004 vorgesehenen Ausgaben begrenzt werden, wobei Notwendigkeit und Umfang eines allfälligen künftigen Weiterausbaus der Strafverfolgungsbehörden des Bundes vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung der Fallzahlen festzulegen sein werden.

Die Fall- und Verfahrenszahlen lagen bisher jeweils über den prognostizierten Werten. Insofern kann derzeit nicht vorausgesagt werden, ob sich der Mittelbedarf auf den vorgesehenen finanziellen Rahmen begrenzen lässt. Der Bundesrat und die betroffenen Bundesstellen werden aber alles daran setzen, dass die Umsetzung der Effizienzvorlage und damit der Vollzug des Parlamentsbeschlusses so effizient und effektiv wie möglich geschehen kann.

Nach dem ursprünglichen Konzept wäre für die Umsetzung des Parlamentsbeschlusses zur Effizienzvorlage (sowie der Völkermordvorlage) bis ins Jahr 2006 ein Personalszuwachs von 750 Stellen vorgesehen gewesen. Durch die mit dem Marschhalt verbundene Kürzung wird die Personalszunahme auf rund 500 Stellen begrenzt, was gegenüber der ursprünglichen Planung einer Rücknahme von über 35 Prozent entspricht. Der Personalbestand der Strafverfolgungsbehörde (Bundesamt für Polizei, Bundesanwaltschaft, Untersuchungsrichteramt) wird somit heute per Ende 2004 gesamthaft (inkl. Dienst für Analyse und Prävention, Bundessicherheitsdienst, Support und alte Aufgabenbereiche) auf ca. 870 Vollzeitstellen geschätzt.

2.1.1.2

Straf- und Massnahmenvollzug

Heutiger Zustand

Das EJPD entrichtet jährlich rund 66 Millionen Betriebsbeiträge an gegenwärtig 189 Erziehungseinrichtungen. Jedes Jahr werden ca. drei Institutionen neu anerkannt, was einen jährlichen Ausgabenzuwachs von rund 1 Million bewirkt (durchschnittlich 330 000 Franken pro Heim).

Antrag

Eindämmung des Ausgabenzuwachses durch folgende Massnahmen:

1. Moratorium für Neuankerkennungen (ab 2004–2007) mit Ausnahme von neuen Heimtypen, die nach neuem Jugendstrafgesetz⁷ zu erstellen sind
2. Konzentration auf Kinder und Jugendliche, welche die Anerkennungskriterien des LSMG erfüllen (Aufhebung der Gleichstellung der Kinder, die auf Grund ihrer Verhaltensstörung unter die IV-Gesetzgebung fallen)
3. Konzentration auf Erziehungseinrichtungen, die eine umfassende, ganzjährige Betreuung anbieten
4. Reduktion der anerkannten Aufenthaltstage

Rechtliche Voraussetzungen

Massnahmen 1 und 2: Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 5: Änderung des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG, SR 341), Änderung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b und Streichung von Absatz 2, neuer Artikel 19a.

Massnahmen 3 und 4: Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 2.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Massnahme 1		1,0	1,4
Massnahme 2		1,0	1,0
Massnahme 3		3,5	3,5
Massnahme 4	0,5	0,5	0,5
Total	0,5	6,0	6,4

⁷ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998, BB1 1999 1979.

Die anerkannten Kosten der Erziehungseinrichtungen werden zu 30 Prozent vom Bund subventioniert. Die Betriebsbeiträge gemäss LSMG sollen die Kosten der Versorgenden (Gemeinden und Kantone) senken und dazu beitragen, adäquate Platzierungsmöglichkeiten zu schaffen, denn es bestehen Versorgungslücken (Mangel an geschlossenen Einrichtungen und Spezialeinrichtungen). Der Bund unterstützt die Kantone gemäss Bundesverfassung bei der Erfüllung dieser Aufgabe. Zu den anerkannten Kosten gehören die Löhne des anerkannten erzieherischen, therapeutischen, schulischen und in der beruflichen Ausbildung tätigen Personals. Sie werden anteilmässig gekürzt, wenn nicht alle Aufenthaltstage der betreuten Personen auf LSMG-Klientel entfallen.

Moratorium für Neuankömmlinge (ab 2004–2007)

Zu Beginn des Jahres 2003 waren 189 Institutionen anerkannt. Jährlich erfüllen rund drei neue Institutionen die Anerkennungsvoraussetzungen des EJPD und müssen deshalb anerkannt werden. Dabei handelt es sich um Institutionen, die bisher auf einem geringeren Qualitätsniveau ihren Betrieb geführt haben, nun jedoch die Standards des EJPD erfüllen. Ein befristetes Anerkennungsmoratorium (1.1.2004 bis zum 31.12.2007) führt dazu, dass die Standortkantone dieser bereits bestehenden Einrichtungen die Finanzierung dieser Heime weiterhin ohne Bundeshilfe sicherstellen müssen. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Jugendstrafrechtes sind Heimtypen, die vom neuen Gesetz gefordert werden, von diesem Moratorium auszuschliessen; dies betrifft insbesondere die Einrichtungen für den Vollzug der vierjährigen Freiheitsstrafe. Diese Massnahme erreicht ihre volle Entlastungswirkung erst ab 2007 (2,4 Mio). Weil auf Grund eines Bundesgerichtsentscheides (BGE 117 Ib 225) Heime anerkannt werden müssen, wenn sie die Voraussetzungen erfüllen, muss für dieses Moratorium ein entsprechender Gesetzesartikel geschaffen werden.

Konzentration auf Kinder und Jugendliche, die die Anerkennungskriterien des LSMG erfüllen

Mit dieser Massnahme soll eine Strukturbereinigung zwischen IV- und Justizheimen erreicht werden. Sie liegt auch auf der Linie der neuen, durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorgeschlagenen Aufgabenteilung bezüglich IV- und LSMG-Klientel. Die Bundesbeiträge des EJPD sollen primär den Kindern und Jugendlichen zugute kommen, die nicht wegen ihrer Sonderschulbedürftigkeit in ein Heim eingewiesen sind, sondern weil sie auf Grund einer schwierigen familiären Situation dort untergebracht werden müssen. Sonderschulbedürftig in Heimen platzierte Kinder erhalten auf Grund von Artikel 8 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20) Versicherungsleistungen, resp. das Heim Betriebsbeiträge des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), wenn mehr als ein Drittel der Kinder zu dieser Gruppe zählt.

Konzentration auf Erziehungseinrichtungen, die eine umfassende, ganzjährige Betreuung anbieten

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die LSMG-Klientel aus schwierigen familiären Verhältnissen stammt und deshalb eine umfassende, ganzjährige Betreuung benötigt. In den letzten Jahren sind verschiedene anerkannte Institutionen dazu übergegangen, vermehrt Kinder und Jugendliche mit primär schulischen Problemen aufzunehmen. Damit konnten sie ihre Öffnungszeiten dem Schulkalender anpassen. Diese bis anhin nur auf der Ebene der Beitragsrichtlinien des Bundesamtes für Justiz

(BJ) geregelte Anforderung muss neu auf Verordnungsstufe festgeschrieben werden (Art. 3 Abs. 1 Bst. h). Nach einer Übergangsfrist (Art. 16a Abs 2 LSMV) – für eine allfällige Anpassung – werden einige Einrichtungen ihre Anerkennung auf Ende 2004 verlieren.

Reduktion der anerkannten Aufenthaltstage

Gemäss den geltenden Beitragsrichtlinien müssen bis Ende 2003 alle Zusatzangebote im Bereich Teilbetreuung neu überprüft werden. Auf Grund der strengeren Kriterien können hier diverse bisher anerkannte Angebote nicht mehr als beitragsberechtig berücksichtigt werden. Diese Verschärfung der Anerkennungsvoraussetzungen wurde bereits auf den 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt.

Auswirkungen auf Kantone

Die Einsparungen im Bereich Betriebsbeiträge müssen durch die Kantone und Gemeinden aufgefangen werden.

2.1.1.3 Amtliche Vermessung

Heutiger Zustand

Die Amtliche Vermessung ist ein Bereich des Bundesamtes für Landestopographie (swisstopo) im Departement VBS und stellt eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen dar. Der Bund beteiligt sich je nach Gebiet/Zone und je nach Vermessungsauftrag/Projekt mit Abgeltungen in der Höhe von 10–90 Prozent der Gesamtkosten und hat dafür im Finanzplan vom 30. September 2002 jährlich rund 38 Millionen eingestellt.

Antrag

Massvolle Reduktion der im Finanzplan eingestellten Bundesmittel mit der Folge einer zeitlichen Erstreckung der Vermessungsarbeiten.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 3.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004:	2005: 2,7 Mio.	2006: 4,0 Mio.
-------	----------------	----------------

Für die Erarbeitung der Amtlichen Vermessung (AV), die sich über einen Zeitraum von 20 Jahren erstreckt, wird mit Gesamtinvestitionen von rund 1,3 Milliarden gerechnet. Gemäss Leistungsauftrag der swisstopo 2004–2007 soll die realisierte Fläche jährlich um 3,7 Prozent zunehmen. Rund die Hälfte der Kosten entfallen auf den Bund. Als Folge der engen Abhängigkeit der AV-Finanzierung zwischen Bund und Kantonen bzw. Gemeinden führt die Reduktion der Bundesbeiträge zu einer Abnahme der Kantons- und Gemeindebeiträge in gleicher Grössenordnung. Die

Kürzung der Bundesbeiträge um rund 10 Prozent im Jahr 2006 führt somit zu einer zeitlichen Erstreckung der Vermessungsarbeiten um drei Jahre. Dadurch reduziert sich die jährliche Zunahme der realisierten Fläche auf 3,3 Prozent. Berücksichtigt man den grossen Bedarf an digitalen Daten der Amtlichen Vermessung, sollte eine weitere zeitliche Erstreckung nach Möglichkeit vermieden werden, da sonst die Gefahr besteht, dass die Kantone und Gemeinden vermehrt Ersatzprodukte der AV erstellen lassen, was zu kostspieligen Doppelspurigkeiten führen könnte.

2.1.2 Beziehungen zum Ausland

2.1.2.1 Entwicklungszusammenarbeit

Heutiger Zustand

Im Aussenpolitischen Bericht vom 15. November 2000 setzte sich der Bundesrat zum Ziel, den Umfang der öffentlichen Entwicklungshilfe so anzuheben, dass diese im neuen Jahrzehnt 0,4 Prozent des schweizerischen Bruttosozialprodukts (BSP) erreichen würde. 2002 beliefen sich die Ausgaben hierfür auf 1 391 Millionen. Damit machte das Volumen der Entwicklungshilfe gemäss Berechnung des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD 0,32 Prozent des BSP aus. Im Bereich der Osthilfe betragen die Ausgaben 2002 knapp über 200 Millionen; 10 Millionen davon entfielen auf den jährlichen Beitrag der Schweiz an die Kapitalaufstockung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

Antrag

Das Kreditvolumen für die Entwicklungshilfe entwickelt sich in der Periode 2004 bis 2006 parallel zum nominellen BSP-Wachstum (Basis 2003). Das Ziel, 0,4 Prozent des BSP zu erreichen, wird beibehalten.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 7: Ergänzung zum Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010), mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 4.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Entwicklungshilfe	57	125	165
Osthilfe	5	10	15
Total	62	135	180

Die Kreditkürzungen für die Osthilfe betreffen ausschliesslich das seco; gemäss Beschluss des Bundesrates kann es jedoch einen Teil dieser Kürzungen über zusätzliche Reduktionen der Entwicklungshilfekredite ausgleichen.

Entwicklungshilfe

Gemäss dem Finanzplan vom 30. September 2002 sollten die Ausgaben für die Entwicklungshilfe gegenüber dem Voranschlag um 5,0 Prozent steigen. Damit würden sie im Vergleich zu den anderen Ausgabengruppen des Bundes eine der höchsten Wachstumsraten aufweisen. Nach Finanzplan vom 30. September 2002 sollte ihr Volumen 2006 knapp 1,7 Milliarden betragen. Das anhaltende Wachstum der Entwicklungshilfe ist Ausdruck der zusätzlichen Mittel, die nötig sind, um dem bundesrätlichen Ziel im Aussenpolitischen Bericht vom 15. November 2000 näherzukommen. Darin wurde festgehalten, das Niveau der Entwicklungshilfe sei so anzuheben, dass es im nächsten Jahrzehnt 0,4 Prozent des schweizerischen Brutto-sozialprodukts (BSP) erreiche. 2002 gab die Schweiz gemäss Berechnungen des Ausschusses für Entwicklungshilfe der OECD 0,32 Prozent des BSP für Entwicklungshilfe aus.

Im Rahmen des vorliegenden Entlastungsprogramms wird vorgeschlagen, das Kreditvolumen für die Entwicklungshilfe gegenüber dem Finanzplan wie folgt zu verringern (in Mio):

Jahr	DEZA	seco	Total
2004	-49	-8	-57
2005	-98	-27	-125
2006	-134	-31	-165

Mit diesen Kürzungen wird das Kreditvolumen für die Entwicklungshilfe im Zeitraum 2004 bis 2006 dem nominellen Wachstum des BSP angepasst, wobei das Jahr 2003 als Referenz gilt. Das durchschnittliche jährliche Wachstum der Entwicklungshilfe beträgt in den Jahren 2003 bis 2006 somit 3 Prozent. Das Ziel, 0,4 Prozent des BSP zu erreichen, wird jedoch nicht aufgegeben. Der Bundesrat wird sich später dazu äussern, wie das Wachstum der Entwicklungshilfekredite ab 2007 im Hinblick auf die Erreichung des oben erwähnten Ziels aussehen muss. Nach heutigen Schätzungen müssen zur Erreichung dieses Ziels die erforderlichen Kredite ab 2007 im Durchschnitt um 7,8 Prozent pro Jahr erhöht werden.

Die Kreditkürzungen werden sich auf sämtliche Bereiche auswirken, das heisst auf die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit dem Süden, auf die multilaterale Zusammenarbeit und auf die humanitäre Hilfe.

Osthilfe

Mit einem Umfang von knapp 240 Millionen im Jahr 2006 wachsen die in den Finanzplänen des EDA und des seco eingestellten Kredite für die Osthilfe im Zeitraum 2002 bis 2006 im Jahresmittel um 4,0 Prozent. Im Vergleich zu den veranschlagten Krediten wird eine Verlagerung des Schweizer Engagements von den Ländern Osteuropas zu denjenigen Südosteuropas hin erkennbar.

Heutiger Zustand

Im Aufgabenbereich Beziehungen zum Ausland entfallen rund 60 Prozent der Ausgaben auf die Entwicklungshilfe. Weitere wesentliche Ausgaben sind durch internationale Verpflichtungen sowie durch die Betriebskosten der Schweizer Vertretungen im Ausland gebunden, weshalb sich dort keine grösseren Entlastungen erzielen lassen. Für eine Redimensionierung der Ausgaben besteht nur in einzelnen Programmen ein gewisser Spielraum.

Antrag

Kürzungen in den Bereichen Präsenz Schweiz, freiwillige Beiträge an internationale Organisationen, Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen, Kurzwelldienst, Zivile Friedensförderung und Chemiewaffenabrüstung

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 7: Ergänzung zum Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010), mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4 a Absatz 1 Ziffer 5

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 9: Änderung des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40), Artikel 20 Absatz 3, Artikel 33 Absatz 1 und 2, Artikel 55 Absatz 2^{bis} (neu)

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Präsenz Schweiz (PRS)	1,0	2,5	3,5
Freiwillige Beiträge an internationale Organisationen	0,4	0,7	0,8
Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI)			2,7
Kurzwelldienst		10,0	15,0
Zivile Friedensförderung		2,0	4,5
Chemiewaffenabrüstung		1,0	1,0
Total	1,4	16,2	27,5

Präsenz Schweiz (PRS)

PRS wurde mit Bundesbeschluss vom 20. März 2000 als Nachfolgeorganisation der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (KOKO) ins Leben gerufen. Ihr Auftrag ist die Stärkung und Koordination der Aktivitäten zur Sicherstellung der Präsenz Schweiz im Ausland. Zudem soll PRS ein authentisches, originelles und lebendiges Bild unseres Landes vermitteln. Laut Botschaft des Bundesrates vom 8. September 1999 war vorgesehen, die Zahlungskredite für PRS

bis 2003 schrittweise auf rund 13,8 Millionen zu erhöhen. Im Finanzplan vom 30. September 2002 sind folgende Mittel enthalten: 13 Millionen im Jahr 2004, 13,2 Millionen im Jahr 2005 und 13,5 Millionen im Jahr 2006.

Ein Kernelement der PRS-Strategie besteht darin, jedes Jahr zwei bis drei geografische Räume oder Länder auszuwählen, auf die sie im Rahmen sogenannter Länderprogramme für eine Dauer von ungefähr drei Jahren ihre Aufmerksamkeit fokussiert. Mit der Verabschiedung des neuen PRS-Konzepts wählte das Parlament die USA für das erste Länderprogramm aus, auf das PRS im Zeitraum 2001 bis 2003 ihre Anstrengungen konzentrieren sollte. In der Folge bestimmte die PRS-Kommission zwei weitere Länder für die nächsten Perioden, nämlich das Vereinigte Königreich (2002 bis 2004) und Spanien (2003 bis 2005). Für das Länderprogramm USA werden jährlich 2,4 Millionen aufgewendet, für jene im Vereinigten Königreich und Spanien je 1,2 Millionen.

Infolge der Beitragskürzung an PRS in Höhe von 1 Million im Jahr 2004, von 2,5 Millionen im Jahr 2005 und von 3,5 Millionen im Jahr 2006 im Vergleich zum Finanzplan muss zumindest vorübergehend auf die Lancierung neuer Länderprogramme verzichtet werden. Hingegen können Wirksamkeit und Tragweite der übrigen Instrumente von PRS aufrechterhalten werden.

Freiwillige Beiträge an internationale Organisationen

Europarat (ER): Neben einem obligatorischen Beitrag (2002: 7,6 Mio) an das Budget der Organisation leistet unser Land auch freiwillige Beiträge (2002: 0,7 Mio), um verschiedene Aktivitäten des ER zu finanzieren. Im Finanzplan vom 30. September 2002 sind hierfür 700 000 Franken pro Jahr eingestellt. Die geplanten gestaffelten Kürzungen von 0,15 Millionen im Jahr 2004, 0,25 Millionen im Jahr 2005 und 0,35 Millionen im Jahr 2006 dürften in erster Linie nicht wiederkehrende Aufgaben betreffen und werden von Fall zu Fall überprüft.

Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF): 2002 leistete die Schweiz einen statutarischen Beitrag an die AIF von 4,4 Millionen sowie weitere finanzielle Leistungen in Höhe von insgesamt 460 000 Franken. Im Finanzplan vom 30. September 2002 ist der freiwillige Beitrag der Schweiz an die AIF mit 0,65 Millionen enthalten. Die vorgeschlagenen Kreditkürzungen, das heisst 0,1 Millionen im Jahr 2004, 0,2 Millionen im Jahr 2005 und 0,25 Millionen im Jahr 2006 führen demnach dazu, dass die eingestellten Mittel unter diejenigen des Vorjahres sinken werden. Diese Kürzung wird in erster Linie dazu führen, dass den derzeit unterstützten Programmen weniger Mittel zufließen und dass die Teilnahme einer Schweizer Delegation an den nächsten Frankophoniespielen in Niger im Jahr 2005 gefährdet sein wird. Darüber hinaus wird es nicht möglich sein, aus dieser Rubrik einen Solidaritätsbeitrag an die Organisation dieser Spiele auszurichten.

Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP): Die Schweiz leistet jedes Jahr Beiträge an das ordentliche Budget der UNEP. Auch wenn es sich um Beiträge handelt, die formell-rechtlich nicht eingefordert werden können, kommt ihnen eine politische Verbindlichkeit zu. Im Finanzplan vom 30. September 2002 sind dafür folgende Mittel eingestellt: 3,68 Millionen im Jahr 2004, 3,75 Millionen im Jahr 2005 und 3,80 Millionen im Jahr 2006. Dieser Betrag soll 2004 um 0,15 Millionen sowie 2005 und 2006 um je 0,2 Millionen gekürzt werden. Diese befristeten Massnahmen haben keine Auswirkungen auf die übrigen Beiträge, welche die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit sowie das Bundesamt für Umwelt, Wald und

Landschaft zur Finanzierung weiterer spezifischer Aktivitäten im Rahmen des UNEP leisten.

Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI)

Die FIPOI, eine privatrechtliche, gemeinsam vom Bund und vom Kanton Genf getragene Institution, hat zum Zweck, zwischenstaatlichen gemeinnützigen Organisationen, die ihren Sitz in Genf haben oder dort internationale Konferenzen abhalten, auf Kantonsgebiet verschiedene Gebäude zur Verfügung zu stellen. Gestützt auf Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Finanzhilfe an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPOI) in Genf (SR 617.0) kann der Bund der FIPOI zinslose Darlehen gewähren, die innerhalb von höchstens 50 Jahren zurückbezahlt werden müssen und die der Errichtung, der Renovation oder dem Ankauf von Liegenschaften dienen.

Gegenwärtig sind zwei Projekte für die Errichtung neuer Gebäude in Vorbereitung. Sie sehen die Bereitstellung zweier zinsloser und innerhalb von 50 Jahren rückzahlbarer Darlehen vor. Das erste beläuft sich auf 59,8 Millionen und ist für die WHO/UNAIDS bestimmt, das zweite, ebenfalls in Höhe von rund 60 Millionen, kommt der WTO zu Gute. Die zur Finanzierung dieser Darlehen erforderlichen Kredite wurden im Finanzplan eingestellt, davon 40 Millionen im Jahr 2006.

Die für 2006 vorgesehene Kreditkürzung in Höhe von 2,7 Millionen gefährdet die Realisierung dieser beiden Projekte nicht. Sie führt einzig dazu, dass ihre definitive Umsetzung eventuell um einige Monate verzögert wird, vorausgesetzt, dass die ursprüngliche Agenda eingehalten werden kann.

Zivile Friedensförderung

Der Bundesrat und das Parlament haben sich in den vergangenen Jahren für ein verstärktes Engagement des Bundes im Bereich der zivilen Friedens- und Menschenrechtsförderung ausgesprochen. Der Bundesrat legte dem Parlament deshalb den Entwurf für ein Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vor sowie einen Antrag für einen Rahmenkredit von 240 Millionen für Massnahmen in diesen Bereichen im Zeitraum 2004 bis 2007.

Die geplanten Kreditkürzungen von 2,0 Millionen im Jahr 2005 und von 4,5 Millionen im Jahr 2006 setzen voraus, dass die Verstärkung und Ausweitung der Aktionen der Schweiz zur Friedens- und Menschenrechtsförderung aufgeschoben werden müssen. Betroffen sind namentlich Massnahmen, die darauf abzielen, schweizerische Vermittlungsbemühungen zu intensivieren, Friedensexperten zu entsenden oder diplomatische Initiativen voranzutreiben. Angesichts der beantragten Kürzungen werden sich die Zahlungskredite für entsprechende Aktionen im Jahr 2005 auf 49 Millionen und im Jahr 2006 auf 51,5 Millionen belaufen.

Chemiewaffenabrüstung

In Umsetzung der Motion SR 00.3519 (Paupé) bewilligte das Parlament am 21. März 2003 für die Förderung der weltweiten Abrüstung chemischer Waffen einen Rahmenkredit von 17 Millionen für eine Mindestdauer von fünf Jahren. Diese Mittel sind in erster Linie dazu vorgesehen, einen Beitrag zur Chemiewaffenvernichtung in der Russischen Föderation zu leisten. Es ist jedoch denkbar, dass die

Schweizer Hilfe auf geeignete ähnliche Projekte in anderen Staaten ausgedehnt wird.

Der Finanzplan vom 30. September 2002 sieht Finanzmittel in Höhe von 4 Millionen jährlich vor. Eine Kreditkürzung von je 1 Million in den Jahren 2005 und 2006 stellt die schweizerische Unterstützung nicht grundsätzlich in Frage, könnte aber ihre Visibilität beeinträchtigen, besonders, weil die hauptsächlichsten Kosten der Chemiewaffenvernichtung in Russland in eben diesem Zeitraum anfallen dürften.

Kurzwellendienst

Der Bund beteiligt sich an den Kosten des Angebotes der SRG für das Ausland. Im Jahr 2001 leistete er rund 18,9 Millionen an die Gesamtkosten von swissinfo/SRI von rund 41,9 Millionen.

Der Leistungsauftrag von swissinfo/SRI beinhaltet die Verbindung zwischen den Auslandschweizern und der Heimat, die Völkerverständigung sowie die Förderung der Präsenz der Schweiz im Ausland und des Verständnisses für deren Anliegen (Art. 33 Abs. 2 RTVG).

Das Angebot von swissinfo/SRI umfasst «swissinfo.org», eine Multimedia-Plattform auf dem Internet. Diese enthält Textbeiträge in neun Sprachen, Audio- und Videobeiträge aus den Programmen der Sprachregionen und eine Vielzahl von Dienstleistungen. Der Portalfunktion (mediales Eingangstor zur Schweiz) und den Links kommen grosse Bedeutung zu. Daneben verbreitet swissinfo/SRI Radioprogramme in fünf Sprachen über Kurzwelle und Satellit. Die Kurzwelle kommt noch bis Ende 2004 für Afrika und Südamerika zum Einsatz. Dieses Konzept geht auf eine strategische Neuausrichtung von swissinfo/SRI zurück, die ihrerseits durch die Wirksamkeitsprüfung im Rahmen des Subventionsberichts ausgelöst wurde.

Die Streichung der Bundesbeiträge an swissinfo/SRI ab 2006 bedingt die Aufhebung von Artikel 20 Absatz 3 RTVG. Bisher verpflichtete dieser den Bund «mindestens die Hälfte der Kosten für die Veranstaltung eines Radioprogramms für das Ausland durch die SRG» zu übernehmen. Der Bundesrat kann jedoch bei der Festsetzung der Empfangsgebühr unter anderem den Finanzbedarf der SRG für ihr publizistisches Angebot für das Ausland berücksichtigen (Art. 55 Abs. 2 Bst. a RTVG). Es ist somit möglich, die Ausfälle der Bundesbeiträge durch Empfangsgebühren zu kompensieren. Neu soll der Bundesrat nach Artikel 55 Absatz 2^{bis} RTVG bei der Festlegung der Empfangsgebühr den Anteil bestimmen, welchen die SRG für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach Artikel 33 RTVG einzusetzen hat. Damit soll gewährleistet werden, dass die bei der Gebührenanpassung vom Bundesrat für diesen Zweck zu sprechenden zusätzlichen Mittel tatsächlich auch swissinfo/SRI zugute kommen können. Diese gesetzliche Grundlage ist erforderlich, um den Eingriff in das unternehmerische Ermessen der SRG zu rechtfertigen. Gleichzeitig wird mit der Umschreibung «publizistisches Angebot für das Ausland» in Artikel 33 Absatz 1 der medialen Entwicklung explizit Rechnung getragen; damit wird auch das im Vordergrund stehende Multimedia-Angebot auf dem Internet erfasst.

2.1.3 Landesverteidigung

2.1.3.1 Verteidigungsbereich

Heutiger Zustand

Dem VBS stehen gemäss Finanzplan vom 30. September 2002 im Verteidigungsbereich (V-Bereich)⁸ jährlich rund 4,1 bis 4,2 Milliarden für die Einführung und Umsetzung der Armee XXI zur Verfügung.

Antrag

Kürzungen der für 2004–2007 vorgesehenen Mittel um durchschnittlich 162 Millionen pro Jahr (total 650 Mio, ohne Querschnittskürzungen) durch Reduktionen bei den Sachausgaben (namentlich durch Reorganisation des Immobilienbereichs und durch beschleunigte Liquidationen bei den Waffensystemen und Immobilien), einen beschleunigten Personalabbau im Zusammenhang mit der verkleinerten Armee XXI und der Neustrukturierung des Departements (VBS XXI) und weitere Reduktionen bei den Rüstungsausgaben, was die beabsichtigte Umlagerungsstrategie von den Betriebs- zu den Rüstungsausgaben weiter verzögert.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 6.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 60 Mio.

2005: 90 Mio.

2006: 240 Mio.

Einleitende Bemerkungen

Der Verteidigungsbereich hat seit 1998 insgesamt knapp 2 Milliarden gegenüber der ursprünglichen Planung eingespart. Das VBS muss seine Reformen (Armee und VBS XXI) und die damit zusätzlich anfallenden Restrukturierungskosten im vorgegebenen finanziellen Rahmen umsetzen können. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass die Vorleistungen anerkannt werden sollen, und dass im Hinblick auf die erfolgreiche Umsetzung der anstehenden Reformen unter Berücksichtigung der geforderten weiteren Einsparungen eine untere finanzielle Schwelle erreicht sein wird.

Der ursprüngliche Ausgabenplafond für den V-Bereich gemäss Stabilisierungsprogramm 1998 (nach bisheriger Departementstruktur VBS) betrug 4,3 Milliarden pro Jahr. Dieser Wert hat sich seither einerseits durch nicht beeinflussbare Faktoren verändert (z.B. Aufgabenverschiebungen, Dezentralisierungen) und wurde andererseits von verschiedenen Kürzungsmassnahmen betroffen, so dass er nach Berück-

⁸ Verteidigungsbereich nach institutioneller Gliederung und nach neuer Struktur VBS XXI: bisheriger Generalstab, Heer, Luftwaffe, Rüstungskredite der ehemaligen Gruppe Rüstung

sichtigung der jetzt geforderten Einsparungen die 4-Milliarden-Marke erreichen wird. Nach neuer Verteidigungsstruktur wird diese Grenze sogar unterschritten werden.

In Anbetracht der prekären Finanzlage des Bundes erachtet es der Bundesrat aber dennoch als vertretbar, auch vom VBS einen Sparbeitrag zu fordern. Im Gegenzug soll dem V-Bereich (nach neuer Departementsstruktur) zur Verbesserung der Planungssicherheit und der Flexibilität bei der Allokation der Mittel (im Hinblick auf die erfolgreiche Umsetzung der anstehenden Reformen) über die Jahre 2004–2007 – innerhalb klar definierter Leitplanken und aufgrund der positiven Erfahrungen aus dem Stabilisierungsprogramm 1998 – erneut ein mehrjähriger Ausgabenplafond in der Höhe von rund 16 Milliarden (exkl. Arbeitgeberbeiträge) zugestanden werden.

Die Einführung der Armee XXI (ab 2004) soll sichergestellt werden können, weshalb die Sparbeiträge ab 2006 deutlich ansteigen (240 Mio) und im Jahr 2007 den Höhepunkt erreichen werden (260 Mio).

Leitplanken zum mehrjährigen Ausgabenplafond

Herleitung des Ausgabenplafonds im V-Bereich 2004–2007 (in Mio)

	2004	2005	2006	2007	04–07
Finanzplan vom 30. September 2002	4 247	4 266	4 335		
Dezentralisierung Arbeitgeberbeiträge, Lohnmassnahmen 2003	–160	–160	–160		
Korrekturen V-Bereich (insbes. Swisscoy Entscheid vom 14.3.2003 sowie Umlagerungen VBS XXI Plafondsenkungen)	6	4			
Kürzungen aus EP 03	–60	–90	–240		
Anteil V-Bereich an Querschnittskürzungen, s. Ziff. 2.1.10	–5	–6	–6		
Ausgabenplafond V-Bereich (exkl. Arbeitgeberbeiträge)¹	4 028²	4 014	3 929	3 967	15 938²

¹ Wert des Jahres 2007: Wert 2006 plus 1,5 Prozent (Teuerungsannahme) – 20 Millionen

² exkl. Abzug Kreditsperre 2004 (V-Bereich: 38 Mio)

Prämissen

Das heutige Finanzhaushaltrecht (FHG/FHV) bleibt uneingeschränkt anwendbar. Die Budgethoheit des Parlaments wird nicht angetastet: Die Zuständigkeit zur Festlegung der Zahlungskredite mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen ist weiterhin den Eidgenössischen Räten vorbehalten.

Planungssicherheit

Mit der gesetzlichen Verankerung (Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010), Artikel 4a Absatz 3) der Kürzungen im V-Bereich von insgesamt 673 Millionen in den Jahren 2004–2007 (inkl. Querschnittskürzungen) sowie eines Ausgabenplafonds von total rund 16 Milliarden erhalten die neuen, gekürzten Finanzplanzahlen eine erhöhte Verbindlichkeit. Der Bundesrat wird in der Periode 2004–2007 auf weitere Kürzungen

im V-Bereich verzichten, und es sollte auch davon ausgegangen werden dürfen, dass die Eidgenössischen Räte bei der Festlegung der jährlichen Zahlungskredite die Leitplanken für die Kürzungen im V-Bereich berücksichtigen werden. Damit erhält das VBS für die laufende Umstrukturierungsphase (Reformen Armee XXI, VBS XXI) eine erhöhte Planungssicherheit.

Flexibilität bei der Allokation der Mittel

Die Flexibilität bei der Allokation der Mittel soll ebenfalls verbessert werden: Als Prinzip sollen die bestehenden Instrumente des Finanzhaushaltrechts zu einer optimalen sachlichen und zeitlichen Allokation der verfügbaren Mittel beitragen; massgebende Bezugsgrösse ist dabei der mehrjährige Ausgabenplafond.

Im jährlich zu erstellenden Voranschlag soll das VBS unter Einhaltung der Grundsätze der Haushalt- und Rechnungsführung nach den Artikeln 2 und 3 FHG die grösstmögliche Handlungsfreiheit innerhalb des Budgets für den V-Bereich erhalten.

Im beschlossenen Voranschlag wird die Handlungsfreiheit des VBS auf die vorhandenen Instrumente des heutigen Finanzhaushaltrechts (FHG/FHV) reduziert (insbes. Nachtragsweg). Es wird aber gewährleistet, begründete Umschichtungen innerhalb des V-Bereichs vorzunehmen. So können nach Bedarf namentlich auch Mittelverschiebungen von den Personal- zu den Sach- oder Rüstungsausgaben (und umgekehrt) vorgenommen werden. Bei reinen Umschichtungen im Budgetvollzug des V-Bereichs sollen die administrativen Vorgänge gegenüber Bundesrat, Finanzkommissionen und Parlament nach Möglichkeit vereinfacht werden (u.a. Sammelanträge bei Nachträgen).

Die beschriebene Flexibilität erstreckt sich auf die Periode der Gültigkeit des zugestandenen Ausgabenplafonds, d.h. auf den Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis am 31. Dezember 2007. Der Bundesrat kann zwischen den vorgesehenen Jahrestanchen resp. Kürzungen Verschiebungen vornehmen, soweit der Ausgabenplafond von rund 16 Milliarden nicht überschritten wird.

Durch das Instrument des Nachtragskredites bzw. der Kreditübertragung sollen die Kreditreste am Ende der Jahre 2004, 2005 und 2006 auf die Folgejahre 2005, 2006 und 2007 übertragen werden können. Die im letzten Jahr des Ausgabenplafonds (2007) bestehenden Kreditreste dürfen – sofern es die Situation des Bundeshaushalts im Jahr 2008 erlaubt – unabhängig der Spezifikation ebenfalls auf das Folgejahr (2008) übertragen werden. Ebenso soll die Übertragung von Kreditresten aus dem Jahr 2003 auf das Startjahr des Ausgabenplafonds (2004) wohlwollend geprüft werden.

Liquidationserlöse

Die mit dem beschleunigten Abbau der nicht mehr benötigten Waffensysteme und Immobilien erzielbaren, gegenüber den Planungen (Liquidationseinnahmen gemäss Finanzplan vom 30.9.2002) zusätzlichen Erlöse aus den Liquidationen können dem VBS plafonderhöhend angerechnet werden.

Restrukturierungskosten

Aufgrund der geltenden personalpolitischen Grundsätze hat der V-Bereich den Personalum- und -abbau sozialverträglich zu gestalten und im Rahmen der bewilligten Mittel aufzufangen.

Als Restrukturierungskosten gelten insbesondere:

- Ausgaben im Zusammenhang mit dem Personalum- und -abbau (Sozialplan-kosten);
- Ausgaben, die unmittelbar der betrieblichen Effizienzsteigerung dienen;
- Ausgaben für Anpassungen von Führungs-, Informations- und Abrech-nungssystemen sowie der Informatik-Infrastruktur.

Anpassung des Ausgabenplafonds 2004–2007

Der Bundesrat wird den Eidgenössischen Räten eine Anpassung der Zahlungskredite im V-Bereich in folgenden Fällen beantragen:

- Entlastungen von Aufgaben, die bisher vom V-Bereich wahrgenommen werden.
- Verschiebungen von Aufgaben in den V-Bereich.
- Übertragungen von neuen Aufgaben an den V-Bereich.
- Zusätzliche Einnahmen aus Liquidationen, die über den in der Finanzpla-nung vom 30. September 2002 eingestellten Werten liegen.
- Ausserordentliche Einsätze der Armee mit bedeutsamen finanziellen Kon-sequenzen (z. B. grosse Natur- oder Grosstechnologiekatastrophen, zusätz-licher Einsatz an der Schweizer Grenze zur Unterstützung des Grenzwach-korps, eine über einen längeren Zeitraum andauernde Erhöhung der Einsatz-bereitschaft [Existenzsicherung und Friedensförderung] bzw. der Grundbe-reitschaft [Raumsicherung und Verteidigung]).
- Abweichung der Teuerung 2004–2007 um mehr als 1 Prozentpunkt gegen-über den Annahmen in den Budgetweisungen vom 26. Februar 2003: 0,7 Prozent für 2004 und je 1,5 Prozent für die Jahre 2005, 2006 und 2007.

Rein technische Verschiebungen wie Dezentralisierungen von zentral eingestellten Krediten auf die Departemente oder Lohnmassnahmen wie auch die Umsetzung von Entscheidungen im IT-Bereich führen ebenfalls zu Anpassungen des Ausgabenplafonds und werden vom Bundesrat im Rahmen der jeweiligen Budgetprozesse vorgenom-men.

Beurteilung des Entlastungsprogramms 2003 im V-Bereich

Verteidigungsauftrag

Im Armeeleitbild XXI wird festgehalten, dass

- sich Mittelausstattung und geforderte Leistungsfähigkeit der Armee XXI entsprechen müssen,
- der Trend zu einem höheren Technologieniveau auch für die Armee zwin-gend sei,
- die Armee die von ihr geforderten Leistungen möglichst kostengünstig zu erbringen habe und
- bei einer realen Plafonierung der verfügbaren Mittel die rasche und deutli-che Senkung der Betriebsausgaben und Umschichtung zugunsten der

Rüstungsausgaben ein Schlüsselfaktor der Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung darstelle.

Diese Aussagen sind grundsätzlich weiterhin gültig. Hingegen haben sich die Rahmenbedingungen zwischen Projektbeginn und Start der Armee XXI stark verändert: Die Mittelausstattung wurde erheblich reduziert, der Armeeauftrag im Gegensatz dazu aber erweitert (z.B. USIS: Unterstützung des GWK durch Festungswächter, Botschaftsschutz).

Die bisherigen, rasch aufeinanderfolgenden Sparauflagen (Stabilisierungsprogramm 1998, Budgetprozesse 2002 und 2003) haben Mittelkürzungen zur Folge gehabt, die nicht im gleichen Rhythmus auch betrieblich-organisatorisch umgesetzt werden konnten. Aus diesem Grund mussten in erster Linie Abstriche bei den Rüstungsausgaben vorgenommen werden, weil nur dort kurzfristig Einsparungen realisiert werden können. Während der Start von Armee XXI dadurch nicht gefährdet ist, erscheint die Zielkonfiguration der Armee XXI, wie sie dem Armeeleitbild zugrunde liegt, nur mit der umgehenden Umschichtung von den Betriebs- zu den Rüstungsausgaben langfristig finanzierbar.

Die kritische Umsetzungsphase der Armeereform XXI umfasst u.a. den unabdingbaren Aufwuchs des militärischen Personals und zentral die genannte Umlagerung von den Betriebs- zu den Rüstungsausgaben. Es gilt nun, prioritär die dazu notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Dies wird im Zusammenhang mit den Sparvorgaben zu einschneidenden Veränderungen beim Betrieb führen, deren Auswirkungen durch die mit dem Ausgabenplafond 2004–2007 gewährte erhöhte finanzielle Planungssicherheit und Flexibilität etwas abgefedert werden können.

Die Startkonfiguration Armee XXI kann auch unter Berücksichtigung der beantragten Kürzungen, wenn auch mit Lücken, erreicht werden. Das Leistungsprofil der Armee XXI wird jedoch mittel- und langfristig beeinträchtigt.

Die Leistung «dynamische Raumsicherung» kann personell erbracht werden, materiell hingegen nur noch teilweise. Die Armee wird mit den nun vorgesehenen finanziellen Ressourcen nicht mehr in der Lage sein, für den Verteidigungsauftrag aufzuwachsen (Konzentration auf die Raumsicherung). In der Konsequenz bedeutet dies, dass im Falle einer voraussehbaren ungünstigen Entwicklung der Bedrohungslage rechtzeitig die Mittel für den notwendigen Aufwuchs zur Verfügung gestellt werden müssen. Andernfalls wäre die Wahrnehmung des Verteidigungsauftrags nur noch mit verstärkter Kooperation möglich.

Die parallel dazu verlaufende Ausbildung ist materiell nicht mehr gesichert. Der vorgesehene Aufwuchs des militärischen Personals muss abgebremst und auf tieferem Niveau stabilisiert werden. Weiter können nicht alle Lehrverbände mit dem im Armeeleitbild XXI vorgesehenen Ausbildungsmodell starten. Zum Teil muss wieder auf Ausbildungsmethoden der Armee 95 zurückgegriffen werden. Dadurch wird die angestrebte Professionalisierung in der Ausbildung XXI beeinträchtigt.

Die notwendigen Investitionen im Bereich Kernkompetenz Verteidigung werden nur noch teilweise vorgenommen werden können. Für Grossprojekte (Erneuerungen im materiellen Bereich) werden zusätzliche finanzielle Anstrengungen (z.B. temporäre Aufstockungen des V-Bereichs) notwendig sein.

Die zunehmend wichtiger werdenden luftpolizeilichen/luftthoheitlichen Aufgaben sind eine strategische Herausforderung auf Stufe Bundesrat. Die dafür vorgesehene

Flotte F/A-18 wird mit der Ausmusterung der Tiger F-5 zu klein sein. Es braucht zum Zeitpunkt 2010 rund 50 moderne Kampfflugzeuge, um diesen Auftrag erfüllen zu können. Der Investitionsbedarf beträgt aus heutiger Sicht gegen 3 Milliarden. Dies wird aus dem ordentlichen Armeebudget nicht mehr finanzierbar sein.

Kürzungen bei den Sachausgaben

Durch eine Optimierung der Raumbedürfnisse und die Reorganisation des militärischen Immobilienmanagements werden die Immobilienausgaben stärker reduziert als ursprünglich geplant. Neben den bereits vorgesehenen Liquidationen müssen im Sinne einer weitergehenden Verzichtplanung weitere Waffensysteme (z.B. Panzer 87 Leopard, Tiger F-5, Alouette III, Panzerhaubitze M-109 Kampfwertsteigerung) und Immobilien liquidiert werden. Als weitere Massnahme muss die Konzentration im Logistikbereich noch schneller und konsequenter durchgeführt werden. Die Beschaffung von neuen Munitionstypen ist zu verschieben und der Verbrauch von Ausbildungsmunition zu reduzieren.

Als Folge der stärkeren respektive beschleunigten Reduktion der Mittel bei den Immobilien ist die militärische Immobilienliquidationsplanung zu überarbeiten. Dies kann bis zum effektiven Verkauf von Immobilien kurzfristig zu Mehrausgaben führen (Erreichen der Marktfähigkeit, Unterhalt). Nach dem Verkauf kann nebst dem Verkaufserlös mit geringerem Betriebs- und Unterhaltsaufwand gerechnet werden.

Weiter werden die Bundesbeiträge an das ausserdienstliche Schiesswesen, die Entschädigungen an die Kantone sowie die vertraglichen Leistungen an die Kantone und Gemeinden reduziert.

Kürzungen bei den Rüstungsausgaben

Die Kürzungsvorgaben des Entlastungsprogramms 2003 können zudem nicht ohne einschneidende Reduktionen bei den Rüstungsausgaben, namentlich beim Rüstungsmaterial, erreicht werden. Dadurch wird die seit längerem verfolgte Umlagerungsstrategie von den Betriebs- zu den Rüstungsausgaben weiter verzögert. Als Konsequenz wird das tiefere Zahlungskreditvolumen zu niedrigeren Engagements bei den Rüstungsprogrammen führen, und der angestrebte mittlere Technologiegrad im Rüstungsbereich gemäss Armeeleitbild XXI kann nicht erreicht werden.

Personelle Auswirkungen

Das Projekt VBS XXI geht in seiner Planung im V-Bereich von einem Personalabbau von rund 2200 Stellen bis Ende 2010 aus. Um den für das Ausbildungsmodell Armee XXI notwendigen Aufbau beim militärischen Personal (Berufs- und Zeitmilitär) zu ermöglichen, müssen weitere rund 800 zivile Stellen ab- beziehungsweise umgebaut werden. Durch die beabsichtigte durchschnittliche Reduktion der Ausgaben für Personalbezüge um rund 20 Prozent bis Ende 2010 sollen im V-Bereich total rund 800 Millionen teilweise zugunsten der Investitionen (Rüstungsmaterial) umgeschichtet werden können, was dem Armeeleitbild XXI entspricht.

In den geltenden Planungen ist diese Zielstruktur des V-Bereichs bereits enthalten. Durch die zusätzlichen Reduktionen aufgrund des Entlastungsprogramms 2003 muss der Stellenabbau jedoch rascher erfolgen, das heisst, er beginnt früher als ursprünglich geplant. Die bisherigen Planungen gingen davon aus, dass beim Personal bis Ende 2006 rund 1000 Stellen (entsprechen 100 Mio) abgebaut werden. Das

Entlastungsprogramm 2003 wird gemäss heutigen Planungen zur Folge haben, dass in diesem Zeitraum 100–200 Stellen mehr abgebaut werden müssen (ca. 10–20 Mio). Der Personalum- und -abbau hat entsprechend dem Bundespersonalgesetz und dem Sozialplan für die allgemeine Bundesverwaltung sozialverträglich zu erfolgen. Jedoch wird namentlich die Konzentration der Logistik und der Immobilien Schliessungen von Zeughäusern und Flugplätzen nach sich ziehen. Die vorzeitige Ausserbetriebsetzung von weiteren, nicht mehr einzusetzenden Waffensystemen reduziert die Unterhaltsaufwände und beschleunigt somit den Personalabbau in den entsprechenden Unterhaltsbetrieben. Mit jährlich rund 50 Millionen für Sozialplankosten im Rahmen der Finanzplanung des VBS bis ins Jahr 2010 und einem punktuellen Anstellungsstopp wird ein sozialverträglicher Personalab- und -umbau zu realisieren sein.

Auswirkungen auf die Kantone und die Betriebe des Bundes

Der vorgezogene und beschleunigte Personalabbau ist personalpolitisch anspruchsvoll und kann Härtefälle generieren. Die Konzentration der Zeughäuser wird vermutlich auch bei den Kantonen zu einem verstärkten und beschleunigten Personalabbau führen. Die Minderausgaben bei den Immobilien können in den betroffenen Regionen ein geringeres Auftragsvolumen als bisher nach sich ziehen. Die RUAG wird einerseits durch die beschleunigten Liquidationen ein grösseres Auftragsvolumen generieren, muss aber andererseits bezüglich Unterhalt von Systemen und Munition mit verzögerten oder reduzierten Aufträgen rechnen.

2.1.3.2

Übrige Bereiche der Landesverteidigung

Heutiger Zustand

Zum Bereich der Landesverteidigung (nach funktioneller Gliederung) gehören im VBS auch der Bevölkerungsschutz⁹, die Sicherheitspolitik¹⁰ sowie Armasuisse¹¹. Im Finanzplan vom 30. September 2002 sind für den Bevölkerungsschutz jährlich rund 100 Millionen, für die Sicherheitspolitik rund 40 Millionen¹² und für die Armasuisse rund 115–125 Millionen eingestellt.

Anträge

Bevölkerungsschutz

Zeitliche Erstreckung der Investitionsanteile im Bündelfunkprojekt POLYCOM sowie der Ausgaben für die Alarmierung (inkl. Sirenenfernsteuerung). Vorläufiger Verzicht auf einen Ausweichstandort für die Nationale Alarmzentrale. Weitgehender Verzicht auf Erneuerung bei den Schutzbauten.

Sicherheitspolitik

Stabilisierung der Beiträge an die Genfer Zentren «Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung» und «Demokratische Kontrolle der Streitkräfte» sowie an das International Relations and Security Network an der ETH Zürich (ISN).

Armasuisse

Kürzungen bei den Betriebsausgaben (Mobilen, Maschinen, Dienstleistungen Dritter).

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 7.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Bevölkerungsschutz	2,5	6,8	8,0
Sicherheitspolitik	2,0	3,0	4,0
Armasuisse	0,5	0,8	1,0
Total	5,0	10,6	13,0

⁹ Ab 2004: BZS, NAZ, Abteilung Presse und Funkspruch, AC-Labor Spiez.

¹⁰ Ab 2003: Dienststelle 507 (Direktion für Sicherheitspolitik).

¹¹ Ab 2004: ehemalige Gruppe Rüstung ohne Rüstungskredite und ohne AC-Labor Spiez.

¹² Dieser Wert versteht sich unter Berücksichtigung des Swisscoy-Entscheides (14.03.2003).

Bevölkerungsschutz

Wie im Verteidigungsbereich mussten in den vergangenen Jahren auch im Zivilschutzbereich namhafte Abstriche gemacht werden. Der neue Zivilschutz führte gegenüber dem früheren insbesondere in der baulichen und materiellen Infrastruktur zu erheblichen Einsparungen: Die Zivilschutzausgaben auf Stufe Bund wurden seit 1991 (220 Mio) um 67 Prozent auf 73 Millionen (Voranschlag 2003, inklusive Kreditsperre) reduziert. Trotzdem soll der neue Bevölkerungsschutzbereich von der Leistung eines Sparbeitrags im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 nicht ausgenommen werden. Die Realisierung des Bevölkerungsschutzes XXI soll aber nicht gefährdet werden. Zentral ist dabei namentlich, dass bei Schutzbauten und technischen Systemen Werterhaltung und Einsatzbereitschaft mittel- und langfristig gesichert werden können, was zu einem späteren Zeitpunkt eine Neuverteilung der Mittelausstattung erfordern wird. Aufgrund der Kürzungen in den Bereichen POLYCOM, Alarmierung und Schutzbauten müssen auch allfällige Projekte der Kantone zeitlich verschoben werden.

Sicherheitspolitik

Die Friedensförderung ist für die Schweiz sowohl im internationalen Kontext als auch für die nationale Sicherheits- und Migrationspolitik von besonderer und zunehmender Bedeutung. Um den ursprünglich geplanten Ausbau des ab 2003 neu gebildeten (aus dem GS VBS ausgelagerten) Bereichs finanzieren zu können, wurden die nötigen Mittel dem VBS im Budgetprozess 2003 zusätzlich zugestanden. Aufgrund des Entlastungsprogramms 2003 kann der vorgesehene Ausbau (insbesondere der Genfer Zentren) nur in reduziertem Umfang realisiert werden, es sei denn, die an den Stiftungen beteiligten Drittstaaten erhöhen ihre Betriebsbeiträge entsprechend.

Es gilt zu beachten, dass die Genfer Zentren einen Beitrag der Schweiz zum internationalen Frieden leisten. Die Schweiz hat sie initiiert und leistet bis anhin Beiträge im Umfang von $\frac{3}{4}$ bis $\frac{4}{5}$ an die Betriebskosten. Die meisten Partnerstaaten sind auf anderen Gebieten der Friedensförderung (vor allem militärische Friedensunterstützung) aktiver und auch finanziell stärker engagiert als die Schweiz. Die breite internationale Abstützung der Stiftungen dient primär deren politischer Unterstützung. Die finanzielle Grundstabilität, die durch die Beiträge des Bundes (VBS, EDA) entsteht, ist mit den vorgesehenen Kürzungen jedoch nicht gefährdet. Weiter bestehen keine rechtlichen Verpflichtungen, welche diesen Kürzungen entgegenstünden.

Armasuisse

Die Kürzungen von 1 Million führen zu verlängerter Einsatzdauer von Mobilien und Maschinen; diese Sparmassnahmen bedeuten, dass nicht mehr alle Bereiche (u.a. auch das Wissenschafts- und Technologiezentrum) über die jeweils zeitgemässen modernen technischen Einrichtungen verfügen, was einerseits zu einem erhöhten Unterhaltsbedarf (ältere Mobilien und Maschinen bedingen mehr Unterhalt) führt und andererseits teilweise den Kapazitätsdurchlauf vermindern kann.

2.1.4 Bildung, Forschung und Technologie

2.1.4.1 Förderung von Bildung, Forschung und Technologie

Heutiger Zustand

Der Bundesrat hat am 29. November 2002 die Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004–2007 mit einem Fördervolumen von 17,3 Milliarden verabschiedet (BBl 2003 2363, BFT-Botschaft). In dieser Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament, ausgehend von der Finanzplanzahl für das Jahr 2003 (BRB vom 28.9.2001), eine durchschnittliche Zuwachsrate von 6 Prozent. Da sich seit September 2001 Veränderungen an der Basis (Voranschlag 2003) ergeben haben, zum Beispiel durch das verspätete Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes, liegt die auf dieser neuen Basis berechnete effektive durchschnittliche Zuwachsrate ein halbes Prozent über der in der BFT-Botschaft ausgewiesenen Zuwachsrate. Auf der neuen Basis beträgt damit das Wachstum 6,5 Prozent (gemäss BFT-Botschaft 6 %).

Der Bundesrat hat gleichzeitig mit der Verabschiedung der BFT-Botschaft in den Jahren 2004, 2006 und 2007 1 Wachstumsprozent und im Jahr 2005 1,5 Wachstumsprozente gesperrt, da die Erarbeitung einer Botschaft zur Entlastung des Bundeshaushaltes bereits beschlossen war.

Die BFT-Botschaft wurde von beiden Räten behandelt. Die Differenzbereinigung findet in der Herbstsession 2003, also gleichzeitig mit der Beratung des Entlastungsprogramms 03, statt.

Antrag

Der Zuwachs des Bereichs in den Jahren 2004–2007 gemäss BFT-Botschaft soll um 2 Wachstumsprozente gekürzt werden (772 Mio). Damit beträgt der effektive Zuwachs auf der Grundlage der aktualisierten Basis durchschnittlich 4,5 Prozent pro Jahr (gemäss BFT-Botschaft 4 %).

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 8.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 38 Mio.	2005: 152 Mio.	2006: 238 Mio.
---------------	----------------	----------------

Die Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie (BFT-Botschaft) umfasst nicht den gesamten BFT-Bereich. Sie beinhaltet namentlich die Beiträge des Bundes für die Berufsbildung, den ETH-Bereich, die kantonalen Universitäten, die Fachhochschulen, die Forschungs- und Innovationsförderung sowie die Ausbildungsbeihilfen. Nicht eingeschlossen sind die Beiträge an internationale Forschungsprogramme bzw. -organisationen [Rahmenprogramme für Forschung und technologische Entwicklung der EG, Europäische Weltraumorganisation (ESA),

Europäisches Laboratorium für Teilchenphysik (CERN), europäische Organisation für Astronomie (ESO) etc.] im Umfang von rund 450 Millionen pro Jahr.

Nach der beantragten Kürzung von zwei Wachstumsprozenten verbleibt ein effektiver durchschnittlicher Zuwachs von jährlich 4,5 Prozent (gemäss BFT-Botschaft 4 %). Dieser Zuwachs ist im Vergleich zu den anderen grossen Aufgabenbereichen des Bundes nach wie vor bemerkenswert. Die Priorität des BFT-Bereichs bleibt damit gewahrt. Die beantragte Kürzung wird ausserdem angesichts der neuen Teuerungsannahmen, welche seit der Erstellung der BFT-Botschaft nach unten korrigiert wurden, relativiert. Es wird nach wie vor ein erheblicher realer Ausbau in diesem für die Zukunft der Schweiz bedeutungsvollen Fördergebiet möglich sein.

Verteilung der vorgeschlagenen Kürzungen auf die Jahre 2004–2007 (in Mio)

	2004	2005	2006	2007	04–07
BFT-Kredit vor Entlastungsprogramm 2003	3 937	4 212	4 465	4 732	17 346
Kürzung mit Entlastungsprogramm 2003	38	152	238	344	772
BFT-Kredit nach Entlastungsprogramm 2003	3 899	4 060	4 227	4 388	16 574

Der Bundesrat hat die Kürzung in zwei Schritten beschlossen. In einem ersten Schritt hat er den Zuwachs um ein Wachstumsprozent auf 5,5 Prozent (gemäss BFT-Botschaft 5 %) gekürzt. Um die in der BFT-Botschaft vorgeschlagene Prioritätensetzung nicht zu gefährden, nahm er für diesen ersten Schritt grundsätzlich eine lineare Umlage der Kürzung auf die Förderbereiche vor, wobei er in verschiedenen Bereichen von dieser Regel abwich:

- Beim ETH-Bereich: Dieser soll in den Jahren 2004 und 2005 nicht und in den Jahren 2006 und 2007 um je 40 Millionen gekürzt werden. Diese Zurückhaltung liegt darin begründet, dass die für den ETH-Bereich in der BFT-Botschaft vorgesehene Zuwachsrate deutlich unter derjenigen des übrigen Hochschulbereichs (kantonale Universitäten und Fachhochschulen) liegt.
- Bei den kantonalen Universitäten: Der Auszahlungsmodus in diesem Bereich führt dazu, dass der Zahlungskredit 2004 Gegenstand der BFT-Botschaft 2000–2003 war und damit von der neuen Botschaft nicht berührt ist. Dies hat zur Folge, dass im Jahr 2004 die Ausbildungsbeihilfen überdurchschnittlich gekürzt werden sollen.
- Im Berufsbildungsbereich: Er soll geschont werden, damit die Umsetzung des neuen Berufsbildungsgesetzes, welches auf den 1. Januar 2004 in Kraft treten soll, nicht gefährdet wird. Im Jahr 2004 soll der Bereich gänzlich von Kürzungen ausgenommen werden.

Für den zweiten Schritt, die Kürzung um ein weiteres Wachstumsprozent auf 4,5 Prozent (gemäss BFT-Botschaft 4 %), liegen erste Angaben für die Fachhochschulen, die Berufsbildung und die Kommission für Technologie und Innovation vor (Bereiche in der Zuständigkeit des EVD).

Das EDI und EVD werden die Verhandlungen mit der Schweizerischen Konferenz kantonaler Erziehungsdirektoren (EDK) über die Verteilung der Entlastungsmassnahmen im BFT-Bereich im Rahmen des Projekts «Masterplan» führen. Zur Diskussion stehen dabei ausser der Verteilung von Beträgen auch die Rollen und Verantwortungen von Bund und Kantonen. Diese Verhandlungen werden erst nach der Verabschiedung der Botschaft über das Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt aufgenommen werden. Über die Aufteilung der Kürzungen auf die einzelnen Institutionen und Förderinstrumente sowie deren Auswirkungen sind deshalb erst sehr summarische Angaben möglich.

Auswirkungen

Die Kürzungen haben zur Folge, dass nicht mehr alle in der Botschaft vorgesehenen Massnahmen im geplanten Ausmass verwirklicht werden können. Zum Teil werden Verzichtes notwendig sein, zum Teil Verzögerungen entstehen. Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass sich die meisten Vorhaben dennoch werden verwirklichen lassen. Dies hängt namentlich auch von den BFT-Partnern, d.h. den Kantonen, ab: Falls sie vergleichbare Aufstockungen ihrer Fördermittel vorsehen, halten sich die Abstriche in engen Grenzen.

Berufsbildungsbereich

Die Kürzungen im Berufsbildungsbereich führen da zu, dass sich die Bundesbeteiligung an den Aufwendungen der öffentlichen Hand verzögert dem neuen Richtwert von 25 Prozent annähert. Dies ist aber auch abhängig davon, welche Beiträge die Kantone in dieser Periode entrichten. Im Weiteren wird eine Redimensionierung der Projekte sowie eine Überarbeitung der Prioritäten im Bereich «Innovationsbeiträge» und «Leistungen im öffentlichen Interesse» (neues Berufsbildungsgesetz, Art. 54–55; SR 412.10) notwendig sein.

Fachhochschulen

Bei den Fachhochschulen ist zu differenzieren: Während die neuen Studiengänge (GSK-Studiengänge) von den Kürzungen nicht betroffen sind, muss das Ausgabenwachstum bei den BBT-Studiengängen «Technik», «Wirtschaft», «Gestaltung» ebenfalls im Ausmass der Gesamtkürzungen beschnitten werden.

BFT-Bereich (ohne Berufsbildung und Fachhochschulen)

Die Auswirkungen in den anderen Bereichen der BFT-Botschaft (insbesondere den ETH, den kantonalen Universitäten, der Forschungsförderung und den Stipendien) werden erst nach den Verhandlungen des EDI mit der EDK feststehen. Gesamthaft werden primär die in der BFT-Botschaft vorgesehenen, neu gesetzten Schwerpunkte redimensioniert werden müssen. Eines der Ziele wird darin bestehen, dass im Hochschulbereich die finanziellen Zuwachsraten wenigstens jenen der Anzahl Studierender folgen sollen und sich die Betreuungsverhältnisse nicht weiter verschlechtern. Dies setzt allerdings voraus, dass auch die Träger der Universitäten ihre Mittel angemessen aufstocken.

Heutiger Zustand

Mit Bundesbeschluss vom 5. Dezember 2001 hat die Bundesversammlung für die Finanzierung der Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in den Schulen einen Verpflichtungskredit von 100 Millionen bewilligt. Es handelt sich um eine auf fünf Jahre befristete Massnahme (SR 411.4, IKT-Gesetz). Bundesrat und Parlament haben, nachdem im Jahr 2002 der Zahlungskredit nicht ausgeschöpft werden konnte, am ursprünglich bewilligten Verpflichtungskredit Korrekturen in der Höhe von 19 Millionen vorgenommen. Die bereits eingegangenen Verpflichtungen führen zu Zahlungen von 6,2 Millionen in 2004, von 4,3 Millionen in 2005 und von 3,1 Millionen in 2006.

Antrag

Verringerung des Förderungsvolumens und Kürzung der Ausgaben wie folgt:

2004: Reduktion von 16,5 Millionen auf 13,5 Millionen

2005: Reduktion von 23,5 Millionen auf 11,5 Millionen

2006: Reduktion von 21,0 Millionen auf 7,0 Millionen

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 9.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 3 Mio.

2005: 12 Mio.

2006: 14 Mio.

Auf der Basis des IKT-Gesetzes unterstützt der Bund die Kantone subsidiär mit befristeten Massnahmen bei der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen.

Aus dem Verpflichtungskredit werden Finanzhilfen von maximal 80 Prozent an interkantonale Projekte ausgerichtet, um Lehrpersonen zu befähigen, IKT pädagogisch und didaktisch sinnvoll in den Unterricht zu integrieren und die von der Wirtschaft gesponsorten IKT-Leistungen zweckmässig zu nutzen.

Selbst bei einer weiteren Kürzung um 29 Millionen ist die gezielte Förderung von guten Projekten nicht gefährdet und die bisher fruchtbare Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Sponsoren aus der IKT-Wirtschaft sollte auch in Zukunft gewährleistet sein.

2.1.5 Kultur, Freizeit und Gesundheit

2.1.5.1 Kultur

Heutiger Zustand

Die Ausgaben des Bundesamtes für Kultur weisen gemäss geltendem Finanzplan ein jährliches durchschnittliches Wachstum von rund 1 Prozent auf.

Antrag

Kürzung der Mittel in den Transferbereichen Heimatschutz, Schweizer Schulen im Ausland, Beteiligung an EU-Mediaprogrammen, Verständigungsmassnahmen, Pro Helvetia, Bibliomedia Schweiz und angewandte Kunst sowie kulturelle Erwachsenenbildung und kulturelle Organisationen; Einstellung der Beiträge an das Swiss Institute in New York ab 2005 sowie Kürzung der Sachkredite für die Reorganisation der Landesbibliothek und des Schweizerischen Landesmuseums.

Rechtliche Voraussetzung

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 10.

Einsparung gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 4,0 Mio.

2005: 7,3 Mio.

2006: 11,5 Mio.

Die Kürzungen betreffen fast alle Kulturförderungssparten. Dadurch nehmen die Ausgaben des BAK um durchschnittlich 0,5 Prozent pro Jahr ab. Zur Hauptsache ist eine beachtliche Einsparung beim Heimatschutz vorgesehen, welche einen Aufschub von Restaurierungen sowie des Abbaus alter Beitragsverpflichtungen zur Folge haben wird. Im Weiteren sollen die Beitragsleistungen an die siebzehn Schweizer Schulen im Ausland und auch die Mittel für Verständigungsmassnahmen schrittweise auf das Budgetniveau 2002 bzw. 2003 zurückgenommen werden. Die jährlichen Beiträge an die Stiftung Pro Helvetia werden ab 2005 auf maximal 34 Millionen pro Jahr begrenzt, was praktisch einer Plafonierung der bisherigen Finanzhilfe entspricht. Ab 2005 sind zudem Einsparungen bei der Unterstützung kultureller Organisationen und der kulturellen Erwachsenenbildung geplant, was eine verstärkte Konzentration ihrer Leistungen bedingt. Ferner werden die vom Parlament beschlossenen Kürzungen im Voranschlag 2003 (Kulturabteilung an die Stadt Bern und Beteiligung an EU-Mediaprogrammen) im Budget 2004 und im Finanzplan 2005–2007 weitergezogen.

Heutiger Zustand*Jugend und Sport (J+S)*

Der Bund leistet Beiträge an die Sportverbände und Kantone zur Förderung der Jugendausbildung und der Kaderbildung in J+S. Die Kantone erhalten einerseits einen allgemeinen Förderungsbeitrag für die Jugendausbildung, andererseits Direktzahlungen an die im Auftrag des Bundes durchgeführte Kaderbildung. Dafür sind im Finanzplan vom 30. September 2002 jährlich insgesamt rund 9 Millionen eingestellt.

Nationales Sportanlagenkonzept (NASAK)

Der Bund kann Beiträge an den Bau von Sportanlagen von nationaler Bedeutung leisten. Mit zwei Bundesbeschlüssen vom 17. Dezember 1998 (NASAK 1) und vom 3. Oktober 2000 (NASAK 2) wurden zwei Verpflichtungskredite von total 80 Millionen bewilligt.

Anträge*J+S*

Streichung des allgemeinen Förderungsbeitrags an die Kantone für die Jugendausbildung (Finanzplan: jährlich rund 5,3 Mio). Die Beiträge an die Kaderbildung sollen weiterhin ausgerichtet werden.

NASAK

Streichung der im Finanzplan 2006 eingestellten rund 8 Millionen an NASAK 3.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 11.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
J+S		3,2	5,3
NASAK			7,9
Total		3,2	13,2

J+S

Der allgemeine Förderungsbeitrag des Bundes dient der Förderung von J+S (Promotion, Information, spezielle Anlässe, Kampagnen etc.). Die Leistungen der Kantone stehen in einem direkten Zusammenhang mit den Beiträgen des Bundes. Es ist damit zu rechnen, dass vor allem die kleinen und finanzschwachen Kantone ihre

Leistungen reduzieren werden. Das kohärente System J+S wird durch die Streichung des Förderungsbeitrags tangiert, jedoch nicht in seiner Substanz gefährdet. Mit Abstrichen zu rechnen ist weiter beim Aufbau einer nationalen Datenbank für J+S.

NASAK

Damit Mittel des Bundes zugesprochen werden können, haben die gesuchstellenden Trägerschaften von Sportanlagen mit ihrem Projekt strengen Kriterien zu genügen. Grundsätzlich bewirken die Beiträge des Bundes an den Bau von Sportanlagen eine grössere Investitionsbereitschaft anderer Partner wie Kantone oder privater Geldgeber («bauauslösende Wirkung»). Die Entlastungsmassnahme besteht darin, die im Finanzplan 2006 eingestellten Beiträge an ein mögliches NASAK 3 zu streichen, solange dazu kein rechtskräftiger Beschluss vorliegt.

2.1.5.3 Gesundheit

Heutiger Zustand

Die Ausgaben des Bundesamtes für Gesundheit bleiben in der Periode 2003–2007 relativ konstant und verzeichnen – unter Berücksichtigung des Weiterzugs der Kürzungen im Voranschlag 2003 – einen durchschnittlichen Jahreszuwachs von knapp einem Prozent.

Antrag

Kürzung der Mittel für die Umsetzung des Transplantationsgesetzes aufgrund der Verschiebung auf 2006 und für den Vollzug der Pandemieverordnung, punktuelle Entlastungen in den Bereichen Öffentliche Gesundheit, Sucht- und AIDS-Prävention, Lebensmittelsicherheit, Strahlenschutz, Oberaufsicht BSE sowie Reduktion der Beitragsleistungen an die Rheumaforschung, an das Schweizerische Rote Kreuz und an die nationalen Referenzlabors.

Rechtliche Voraussetzung

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 12.

Einsparung gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 1,8 Mio.

2005: 5,1 Mio.

2006: 7,5 Mio.

Mit den beantragten Kürzungen – unter Einbezug der weiteren Einsparungen bei der Öffentlichkeitsarbeit und den Dienstleistungen Dritter (siehe Ziff. 2.1.10.3 und 2.1.10.4) sowie dem Weiterzug der Kürzungen im Voranschlag 2003 – verfügt das BAG im Zeitraum 2004–2006 durchschnittlich pro Jahr über rund 11 Millionen weniger als im 2003. Die vorgeschlagenen Einsparungen, insbesondere bei den Präventions- und Vollzugsmassnahmen, wie auch bei Forschung und Entwicklung,

bedingen eine konsequente Priorisierung und eine entsprechend strenge Selektionierung bei den laufenden Aktionsprogrammen sowie eine verzögerte Einführung bzw. Inkraftsetzung neuer Rechtserlasse. Gewisse Beitragsleistungen können aufgrund einer teilweisen Neuorientierung im Bereich der Forschung und der leistungsbezogenen Zusammenarbeit gekürzt werden.

2.1.6 Soziale Wohlfahrt

2.1.6.1 Rentenanpassung AHV/IV

Heutiger Zustand

Die ordentlichen Renten der AHV/IV werden in der Regel alle zwei Jahre angepasst (Art. 33^{ter} Abs. 1 AHVG). Eine jährliche Anpassung erfolgt, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise innert eines Jahres um mehr als 4 Prozent gestiegen ist (Art. 33^{ter} Abs. 4 AHVG). Im Rahmen der 11. AHV-Revision, welche frühestens auf den 1. Januar 2005 in Kraft treten wird, sollen die normalen Rentenerhöhungen in einem dreijährigen Rhythmus erfolgen. Die Renten werden heute nach dem Mischindex angepasst, der dem arithmetischen Mittel des Nominallohnindex und des Landesindex der Konsumentenpreise entspricht (Art. 33^{ter} Abs. 2 AHVG). Daran ändert die 11. AHV-Revision nichts. Die letzte Rentenerhöhung ist am 1. Januar 2003 erfolgt. Nach geltendem Recht würde die nächste Anpassung also voraussichtlich am 1. Januar 2005 vorgenommen. Falls die 11. AHV-Revision auf diesen Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden kann, würde die nächste Rentenerhöhung auf den 1. Januar 2006 verschoben.

Antrag

Die nächstfällige Rentenanpassung soll ausschliesslich auf der Basis der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise erfolgen. Damit wird der normale Rentenerhöhungsmechanismus einmalig ausgesetzt.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 11: Aufnahme von Schlussbestimmungen zum Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10).

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

Falls die 11. AHV-Revision zu Beginn des Jahres 2005 in Kraft gesetzt wird, findet auf Grund der heutigen Annahmen über die Preisentwicklung die nächste Rentenerhöhung am 1. Januar 2006 statt. Bei einer einmaligen Rentenanpassung nur auf Grund der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise ergeben sich die folgenden Einsparungen¹³:

	2004	2005	2006
Bund			75
AHV/IV (netto)			277
Kantone			20

¹³ Untenstehende Entlastungen beziehen sich alleine auf die direkten Auswirkungen der einmaligen Aussetzung des Mischindex. Den obigen direkten Entlastungen der Kantone stehen indirekte Mehrbelastungen entgegen. Je nach Annahmen werden die direkten Entlastungen entweder teilweise kompensiert oder gar in spürbarem Ausmass übertrifft (vgl. Ziff. 3.1.2).

Die Renten der AHV und IV – und zwar sowohl die laufenden als auch die neu entstehenden Renten – folgen gemäss geltendem Recht dem Mischindex, der zu 50 Prozent vom Lohnindex und zu 50 Prozent vom Preisindex bestimmt wird. Der Mischindex wirkt auf alle relevanten Berechnungsgrössen des aktuellen Rentensystems, also auf die Berechnung des massgebenden Einkommens, auf die Rentenformel und auf die Grenzbeträge (monatliche minimale volle Altersrente gegenwärtig 1055 Franken, monatliche maximale volle Altersrente gegenwärtig 2 110 Franken).

Mit der vom Bundesrat beantragten einmaligen Abweichung vom Mischindex zu Gunsten einer reinen teuerungsbefindlichen Anpassung auf voraussichtlich den 1. Januar 2006 wird die AHV/IV-Rentensumme um rund 0,9 Prozent weniger stark angehoben als gemäss Mischindex-Regelung. Den Rentnerinnen und Rentnern werden damit im Jahr 2006 eine um 10 Franken pro Monat (minimale volle Altersrente) respektive 20 Franken pro Monat (maximale volle Altersrente) tiefere Rentenerhöhung gewährt als sich dies aufgrund der Mischindex-Regelung ergeben würde.

Die Minimalrenten werden damit voraussichtlich auf 1085 Franken pro Monat (+2,8 %) anstatt auf 1095 Franken pro Monat (+3,8 %) angehoben. Die daraus resultierenden Einsparungen haben trotz einmaliger Aussetzung des Mischindex eine nachhaltige Sparwirkung bei Versicherungen und Bund sowie Kantonen. Diese Einsparungen verteilen sich im Jahr 2006 wie folgt:

Einsparungen AHV im Jahr 2006 (in Mio)

Versicherung 80 Prozent	Bund 16,36 Prozent	Kantone 3,64 Prozent	Total 100 Prozent
243	50	11	304

Einsparungen IV im Jahr 2006 (in Mio)

Versicherung 50 Prozent	Bund 37,5 Prozent	Kantone 12,5 Prozent	Total 100 Prozent
34	25	9	68

Wegen der vorgeschlagenen Massnahme fallen die künftigen AHV-Ausgaben, die zu 98,5 Prozent aus Renten und Hilflosenentschädigungen bestehen, um rund 0,9 Prozent tiefer aus als gemäss Mischindex-Regelung. Der Beitrag des Bundes und der Kantone reduziert sich im gleichen Ausmass. Weil die IV-Ausgaben lediglich zu rund 61 Prozent von den Renten und Hilflosenentschädigungen bestimmt werden, reduzieren sich die gesamten IV-Ausgaben sowie der Beitrag des Bundes und der Kantone weniger stark als bei der AHV, nämlich um rund 0,6 Prozent.

Die Massnahme wird keine ins Gewicht fallenden Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV haben. Bund und Kantone werden durch die Aussetzung des Mischindex sogar in geringem Umfang entlastet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die für den Bezug von Ergänzungsleistungen massgeblichen Berechnungskomponenten (Lebensbedarf, Mietzins, etc.) infolge reduzierter Rentenerhöhung bei der AHV und IV auch weniger stark angehoben werden als

ursprünglich angenommen. Dies führt zu Einsparungen von rund 1 Million beim Bund und von 3 Millionen bei den Kantonen im Jahr 2006.

Die einmalige Aussetzung des Mischindex dürfte neben der direkten finanziellen Entlastung der Kantone infolge tieferer Kantonsbeiträge an die Versicherungen auch gewisse indirekte Auswirkungen auf die Kantonshaushalte zur Folge haben. Diese sind allerdings nur sehr schwer zu beziffern. Indirekte Mehrbelastungen können sich im Bereiche der Sozialhilfeleistungen, Heimrechnungen und Prämienverbilligungen gemäss KVG sowie allenfalls auch bei den Ergänzungsleistungen ergeben. Wird davon ausgegangen, dass sich an den verschiedenen Wirkungsmechanismen im Sozialbereich gegenüber heute nichts ändert und unterstellt man, dass die Kantone ihren Handlungsspielraum auch voll ausnützen, so können die indirekten Belastungen auf rund 9 Millionen geschätzt werden. Je die Hälfte davon ist auf erhöhte Heimrechnungen und Prämienverbilligungen zurückzuführen. Geht man jedoch davon aus, dass die Kantone unter anderem auch aus politischen Gründen die fehlenden Versicherungsleistungen mindestens teilweise werden auffangen müssen, so könnte sich faktisch eine Mehrbelastung der Kantone und Gemeinden von bis zu 80 Millionen ergeben. Dies würde bedeuten, dass etwa ein Viertel der um 370 Millionen reduzierten Versicherungsleistungen durch Kantone und Gemeinden in Form von höheren Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen, Defizitbeiträgen an die Heime und Sozialhilfeleistungen kompensiert würden.

Der Bundesrat stellt mit seinem Antrag den Mischindex nicht grundsätzlich in Frage. Ob allenfalls in der Zukunft dauerhafte Änderungen am Rentenanpassungsmechanismus vorgesehen werden müssen, will der Bundesrat erst im Rahmen seiner Vorschläge zur 12. AHV-Revision entscheiden. Er wird seine Strategie aufgrund einer aktuellen Neubeurteilung der Finanzperspektiven der Versicherungen und einer umfassenden Auslegeordnung und Beurteilung der möglichen Konsolidierungsmassnahmen festlegen.

Würde die Massnahme infolge eines späteren Inkrafttretens der 11. AHV-Revision bereits im Jahr 2005 greifen, so fällt die Rentenanpassung um 5 (Minimalrente) bzw. 10 Franken (Maximalrente) pro Monat tiefer aus als gemäss Mischindex-Regelung. Daraus ergäben sich für das Jahr 2005 die folgenden Einsparungen:

Einsparungen AHV im Jahr 2005 (in Mio)

Versicherung	Bund	Kantone	Total
80 Prozent	16,36 Prozent	3,64 Prozent	100 Prozent
122	25	5	152

Einsparungen IV im Jahr 2005 (in Mio)

Versicherung	Bund	Kantone	Total
50 Prozent	37,5 Prozent	12,5 Prozent	100 Prozent
17	13	4	34

Die Einsparungen würden sich in diesem Fall um die Hälfte reduzieren, da die Rentenanpassung bei tieferer aufgelaufener Teuerung erfolgen würde.

Heutiger Zustand

Mit der 10. AHV-Revision wurde das flexible Rentenalter in der AHV eingeführt. Männer haben damit die Möglichkeit, ihre Rente ab dem 63. Altersjahr vorzubeziehen. Frauen können die Rente trotz der Erhöhung ihres Rentenalters weiterhin ab dem 62. Altersjahr beanspruchen (Art. 40 AHVG).

Der Rentenvorbezug ist mit einer dauernden versicherungstechnischen Kürzung der Renten von 6,8 Prozent pro Vorbezugsjahr verbunden. Für Frauen der Jahrgänge 1939 bis 1947 gilt allerdings ein reduzierter Kürzungssatz von 3,4 Prozent. Der Rentenvorbezug ist daher längerfristig kostenneutral für die Versicherung.

Kurz- bis mittelfristig müssen jedoch die vorbezogenen Renten von der AHV vorfinanziert werden. Damit diese Übergangskosten den Finanzhaushalt der AHV nicht belasten, sollte der Bund gemäss den Beschlüssen zur 10. AHV-Revision bis 2013 einen jährlichen Sonderbeitrag von 170 Millionen (Flexa-Beitrag) an die AHV ausrichten.

Antrag

Der Bundesrat beantragt die definitive Streichung des jährlichen Flexa-Beitrags in der Höhe von 170 Millionen, weil die Kosten des Renten-Vorbezugs für die AHV wesentlich tiefer ausfallen als ursprünglich geschätzt. Die Massnahme soll mit einem dringlichen Bundesgesetz beschlossen werden, so dass sie bereits ab 2004 wirken wird. Der im Jahr 2003 auszubehaltende Flexa-Beitrag soll durch Kürzung des Beitrages des Bundes an die AHV in den Jahren 2005 und 2006 im Umfang von 85 Millionen pro Jahr vollumfänglich kompensiert werden.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 4 und Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 11: Aufhebung von Artikel 103 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) sowie Ergänzung des AHVG durch eine neue Schlussbestimmung.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

Die Einsparungen beim Bund belaufen sich auf:

2004: 170 Mio.

2005: 255 Mio.

2006: 255 Mio.

Für die AHV ergeben sich jeweils im selben Umfang Mindereinnahmen. Die Kantonsfinanzen sind von der Massnahme nicht betroffen.

Der im Rahmen der 10. AHV-Revision ermöglichte Rentenvorbezug ist mit einer dauernden Kürzung der Renten von 6,8 Prozent pro Vorbezugsjahr verbunden. Für Frauen der Jahrgänge 1939 bis 1947 gilt allerdings ein reduzierter Kürzungssatz von 3,4 Prozent (Bst. d Abs. 3 UebBest AHVG). Die Kürzung wurde nach versicherungstechnischen Grundsätzen festgesetzt, so 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 längerfristig für die AHV kostenneutral.

Kurz- bis mittelfristig müssen jedoch die vorbezogenen Renten von der Versicherung vorfinanziert werden. Die Zeitspanne, während welcher eine Vorfinanzierung nötig ist, wurde auf ungefähr 17 Jahre geschätzt (vgl. Botschaft des Bundesrates zur 10. AHV-Revision vom 5.3.1990, Ziff. 413.1, BBl 1990 II 68). Damit diese Übergangskosten den Finanzhaushalt der AHV nicht belasten, sollte der Bund bis 2013 einen jährlichen Sonderbeitrag von 170 Millionen bezahlen (Art. 103 Abs. 3 AHVG). Mit den dringlichen Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997 wurde der Flexa-Beitrag des Bundes für die Jahre 1997 bis 2002 bereits ausgesetzt (Art. 1a des Bundesbeschlusses vom 13.12.1996 über den befristeten Verzicht auf den Beitrag des Bundes an die AHV zur Mitfinanzierung der Kosten für das vorgezogene Rentenalter). Nun soll dieser Beitrag im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 definitiv gestrichen werden. Damit die Einsparungen angesichts der ungünstigen Finanzperspektiven des Bundes bereits im Jahr 2004 erzielt werden können, unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten ein dringliches Bundesgesetz. Gleichzeitig wird mit dem Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 beantragt, den im Jahr 2003 erstmals zur Auszahlung gelangenden Flexa-Beitrag in den Jahren 2005 und 2006 durch eine Reduktion des Beitrages des Bundes an die AHV von jeweils 85 Millionen pro Jahr vollumfänglich zu kompensieren.

Bei der Einführung der 10. AHV-Revision wurde die Vorbezugsquote bei Männern auf 24 Prozent geschätzt und bei Frauen auf 74 Prozent. Es hat sich jedoch gezeigt, dass von der Vorbezugsmöglichkeit gerade wegen der Kürzung der vorbezogenen Rente sehr viel weniger Gebrauch gemacht wird als ursprünglich angenommen. Im Jahr 2002 betrug die effektive Vorbezugsquote bei den Männern 9 Prozent und bei den Frauen 20 Prozent.

Aus diesem Grund ist der Vorfinanzierungsbedarf für die AHV wesentlich geringer als angenommen. Der Renten-Vorbezug kann nach Einschätzung des Bundesrats von der Versicherung auch ohne speziellen Bundesbeitrag finanziert werden. Durch den Verzicht auf den Flexa-Beitrag wird der Bundeshaushalt zwischen 2004 und 2013 jährlich um 170 Millionen entlastet. Aufgrund der Kompensation des im Jahre 2003 auszahlenden Flexa-Beitrags erhöht sich die Einsparung in den Jahren 2005 und 2006 zusätzlich um 85 Millionen pro Jahr. Gesamthaft ergibt sich demnach bis 2013 eine Einsparung von 1,87 Milliarden.

Diese Mindereinnahmen für die Versicherung werden allerdings ab 2013 durch die jährlichen Entlastungen der AHV aus der einmaligen Aussetzung des Mischindex überkompensiert (bei Wirkung ab 2006). Für die Kantone ergeben sich aus der Massnahme keine finanziellen Auswirkungen.

Für Personen, die ihre Altersrente vorbezogen möchten oder schon vorbezogen haben, sind mit der Massnahme keine Nachteile verbunden. Die Renten werden durch den Wegfall des Bundesbeitrages nicht geschmälert. Sie werden wie bisher nach den geltenden gesetzlichen Regeln berechnet.

2.1.6.3

Beibehaltung des gekürzten Bundesbeitrags an die AHV

Heutiger Zustand

Der Beitrag der öffentlichen Hand an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) beträgt 20 Prozent der Ausgaben. Der «ordentliche» Beitragssatz des Bundes beläuft sich auf 17 Prozent. Aufgrund des Stabilisierungsprogramms 1998 übernimmt der Bund zurzeit 16,36 Prozent, die Kantone 3,64 Prozent. Diese Lastenverteilung ist gemäss AHV-Gesetz befristet und auf den 1. Januar 2005 von einer neuen Regelung abzulösen.

Antrag

Der gekürzte Beitrag des Bundes von 16,36 Prozent soll beibehalten werden, bis die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft tritt. Aus heutiger Sicht wird dies nicht vor 2007 der Fall sein, weshalb die mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 ins AHVG eingefügten Schlussbestimmungen (Abs. 2) gestrichen werden sollen.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 11: Streichung von Absatz 2 der Schlussbestimmungen zur Änderung vom 19. März 1999 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10).

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

Aufgrund der Massnahme resultieren für den Bund keine Einsparungen. Auch für die AHV und die Kantone ändert sich gegenüber dem heutigen Zustand in finanzieller Hinsicht nichts. Mit der Gesetzesänderung soll lediglich eine Mehrbelastung des Bundes vor Inkrafttreten der NFA verhindert werden.

Der Bundesbeitrag an die AHV ist in Prozent der Ausgaben der AHV festgelegt. Der «ordentliche» Beitragssatz beträgt 17 Prozent. Mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 wurden 0,64 Prozentpunkte vom Bund zu den Kantonen verlagert, so dass sich der Bundesbeitrag heute auf 16,36 Prozent beläuft. Diese Regelung ist bis Ende 2004 befristet und muss gemäss Absatz 2 der Schlussbestimmungen zur Änderung des AHVG vom 19. März 1999 spätestens auf den 1. Januar 2005 von einer neuen Regelung abgelöst werden. Die Ablösung hätte nach dem Willen des Gesetzgebers in erster Linie mit der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung im Rahmen der NFA kommen sollen.

Da die Umsetzung der NFA länger dauert als ursprünglich angenommen, soll die Lastenverteilung gemäss Stabilisierungsprogramm 1998 bis zum Inkrafttreten der NFA weitergeführt werden. Aus heutiger Sicht ist mit einer Inkraftsetzung der NFA nicht vor 2007 zu rechnen, so dass sich eine Verlängerung der bisherigen Regelung bis mindestens Ende 2006 abzeichnet.

Die vom Bundesrat beantragte Massnahme steht im Einklang mit dem Wortlaut der erwähnten Gesetzesbestimmung und auch dem Willen des Gesetzgebers. Die Schlussbestimmung zur Änderung des AHV-Gesetzes vom 19. März 1999 bringt

nämlich klar zum Ausdruck, dass der Bundeshaushalt dauerhaft zu entlasten sei, solange die Neuregelung der Beiträge von Bund und Kantonen nicht im Rahmen der NFA realisiert werden kann.

Mit dieser Massnahme soll eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung des Bundes vermieden werden. Der geltende Finanzplan 2004–2006 des Bundes vom 30. September 2002 basiert auf der Annahme eines Bundesbeitrags von 16,36 Prozent. Eine Anpassung des Bundesbeitrags an die AHV auf 17 Prozent vor Inkrafttreten der NFA würde für den Bund Mehrausgaben von je etwas mehr als 200 Millionen in den Jahren 2005 und 2006 bedeuten (bei Inkrafttreten der NFA auf Beginn 2007). Die Kantone würden in diesem Fall in den betreffenden Jahren entsprechend entlastet werden.

Die Weiterführung der heutigen Regelung bis zum Inkrafttreten der NFA entspricht somit nicht nur dem Willen des Gesetzgebers, sondern sie ist auch im Interesse von geordneten Bundesfinanzen unerlässlich.

Schätzungen der Höhe der Bundesanteile 2005–2007 (in Mio)

	2005	2006	2007
Beibehaltung Bundesanteil von 17 % am bestehenden MWST-% für AHV	410	420	440
Gewährung Bundesanteil von 15 % an MWST-Erhöpfung für IV von 0,8 Prozentpunkten	270	370	380
Total der Bundesanteile an MWST-Erhöhpungen für AHV und IV	680	790	820

Das Grundproblem, das sich bei der längerfristigen Finanzierung der Beiträge des Bundes an die AHV und IV stellt, liegt in der Tatsache begründet, dass die an das Ausgabenwachstum der Versicherungen gebundenen Bundesbeiträge stärker zunehmen als das Trendwachstum der schweizerischen Wirtschaft und damit der Bundeseinnahmen. Die Differenz in den Wachstumsraten zwischen der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung beträgt längerfristig rund einen Prozentpunkt pro Jahr. Die hohen Zuwachsraten bei den AHV- und IV-Ausgaben sind auf die nicht oder nur sehr schwer beeinflussbaren Faktoren der Demographie und der stetig steigenden Invalidisierungsrate zurückzuführen.

Aus dieser sich kontinuierlich vergrössernden Scherenbewegung resultiert eine kumulierte Finanzierungslücke im Bundeshaushalt bis ins Jahr 2020 von über 20 Milliarden (in realen Zahlen). Damit wird deutlich, dass eine Streichung der Bundesanteile aus finanzpolitischer Sicht nicht ohne Korrekturmassnahme zu verantworten ist.

Grundsätzlich sind bei einer Streichung der Bundesanteile an den Mehrwertsteuererhöhungen drei mögliche Handlungsalternativen denkbar, welche das Finanzierungsproblem des Bundes lösen könnten:

- Kompensation der Mehrausgaben bei anderen Aufgabengebieten;
- alternative Einnahmenquellen für den Bund;
- sukzessive Senkung des Bundesbeitrags an die AHV und IV.

Angesichts des zur Diskussion stehenden finanziellen Volumens kommt die ausgabenseitige Kompensation in anderen Aufgabengebieten nicht in Frage, müssten doch diese überproportional zur Entlastung beitragen. Alternative Einnahmenquellen für den Bund müssen ebenfalls als politisch nicht opportun bezeichnet werden. Als letzte Option verbleibt damit eine sukzessive Senkung der Beiträge des Bundes an die AHV und IV nach Massgabe der entgehenden Mehrwertsteuereinnahmen. Damit würden die Beiträge des Bundes auf ein finanzierbares Ausmass reduziert.

Basierend auf aktualisierten Schätzungen für die AHV- und IV-Ausgaben sowie für die Bundesanteile an den Mehrwertsteuererhöhungen für AHV und IV müssten die Beiträge des Bundes an die AHV und IV in den Jahren 2005–2007 gegebenenfalls wie folgt abgesenkt werden:

Allfällige Senkung der ausgabenprozentualen Bundesbeiträge an die AHV/IV

Jahr	Bundesbeitrag an AHV nach geltendem Recht	Bundesbeitrag an AHV neu	Bundesbeitrag an IV nach geltendem Recht	Bundesbeitrag an IV neu
2005	16,36 %	15,06 %	37,50 %	35,20 %
2006	16,36 %	15,09 % ¹⁴	37,50 %	34,50 %
2007 ¹⁵	16,36 %	15,06 %	37,50 %	34,51 %

Bei den Versicherungen ergibt sich zwar gegenüber den Beschlüssen des Nationalrates eine Verschlechterung der finanziellen Perspektiven. Die Korrektur ist aber vor allem aus der Sicht der AHV verkraftbar. Im Falle der IV kann sie im Interesse von geordneten Bundesfinanzen zumindest als vertretbar bezeichnet werden.

Bei der AHV bleibt die Finanzierung ohne Bundesanteile an den geplanten Mehrwertsteuererhöhungen und ohne gekürzten Beitrag des Bundes bis gegen das Jahr 2017 und im Falle einer Reduktion des Beitrags des Bundes bis 2012 gesichert.¹⁶ Die Entschuldung der IV wird unabhängig vom Entscheid der eidgenössischen Räte über den Bundesanteil an der für 2005 geplanten Mehrwertsteuererhöhung um 0,8 Prozentpunkte in den nächsten 10 Jahren nicht möglich sein. Im Falle ohne Anteil Bund und ohne gekürzten Beitrag des Bundes sind bis ins Jahr 2012 positive Rechnungsabschlüsse zu erwarten, so dass die Schulden (in realen Zahlen) von 6,2 Milliarden im Jahr 2005 auf 4,0 Milliarden im Jahr 2012 abgebaut werden könnten. Im Falle einer Beitragsreduktion durch den Bund dürften trotz Mehreinnahmen für die Versicherung keine positiven Rechnungsabschlüsse resultieren. Die Schulden werden voraussichtlich leicht ansteigen, nämlich von 6,4 Milliarden im Jahr 2005 auf 6,8 Milliarden im Jahr 2012 (reale Zahlen). Damit wird deutlich, dass insbesondere die 5. IV-Revision unabhängig von der Frage der Bundesanteile an den Mehrwertsteuererhöhungen möglichst rasch an die Hand genommen werden muss, um die finanzielle Konsolidierung der IV erreichen zu können. Die bevorstehende 12. AHV-Revision muss ebenfalls gewährleisten, dass die Finanzierung dieses Sozialwerks längerfristig gesichert ist.

Der Bundesrat hält im Einklang mit seinen früheren Beschlüssen an der Beibehaltung respektive der Gewährung der Bundesanteile an den Mehrwertsteuererhöhungen für die AHV und IV fest. Die Bundesanteile sind nicht nur sachlich gerechtfertigt¹⁷, sondern sie sind auch aus finanzpolitischen Gründen notwendig. An dieser grundsätzlichen Position des Bundesrats ändert auch die hier präsentierte vorsorgliche Massnahme nichts.

¹⁴ Der Anstieg des ausgabenprozentualen Beitrags des Bundes an die AHV gegenüber dem Vorjahr ist darauf zurückzuführen, dass das Wachstum bei den AHV-Ausgaben wegen der angenommenen Rentenanpassung stärker ins Gewicht fällt als der Zuwachs des Bundesanteils am bestehenden Demographie-Mehrwertsteuerprozent für die AHV.

¹⁵ Schätzung ohne Berücksichtigung des allfälligen Inkrafttretens der NFA im Jahr 2007.

¹⁶ Annahmen: Leistungen und Mehrwertsteuererhöhung für die AHV von 1,0 Prozentpunkten gemäss Beschlüssen des Nationalrats vom 6. Mai 2003.

¹⁷ Die für den Bundeshaushalt durch das Einnahmenwachstum nicht finanzierbare Ausgabenentwicklung bei der AHV ist ausschliesslich demographiebedingt und damit nicht beeinflussbar. Bei der IV fällt insbesondere der starke Anstieg bei der Invalidisierungsrate ins Gewicht. Diese ist kurz- und mittelfristig nicht und längerfristig nur bedingt beeinflussbar.

Falls die Bundesanteile an den Mehrwertsteuererhöhungen für die AHV und IV beibehalten respektive gewährt werden sollten, können die Beiträge des Bundes an die AHV und IV auf der Höhe gemäss geltendem Recht belassen werden. Die unterbreitete Massnahme respektive die entsprechenden Gesetzesanpassungen wären damit hinfällig.

Für den Fall der Streichung der Bundesanteile an den Mehrwertsteuererhöhungen für die AHV und IV durch die eidgenössischen Räte müssten die Bundesbeiträge an die AHV und IV nach Massgabe der entgehenden Mehrwertsteuererträge reduziert werden.

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten für diesen Fall, dass die Höhe der prozentualen Beiträge des Bundes an die AHV und IV gestützt auf die für die Budgetierung ohnehin vorzunehmenden Schätzungen der Mehrwertsteuereinnahmen und der AHV- und IV-Ausgaben durch den Bundesrat jeweils jährlich festgelegt wird. Die Berechnung der längerfristigen Absenkung der Beitragssätze lässt dabei keinen Spielraum offen. Es handelt sich also um eine reine finanztechnische Umrechnung, die sich auf die Budgetschätzungen stützt. Der Vorteil der jährlichen Bestimmung der Beitragssätze im Vergleich etwa zu einer mehrjährigen Festsetzung liegt darin, dass grössere Schätzfehler vermieden werden können.

Heutiger Zustand

Basierend auf Artikel 73 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) gewährt die Invalidenversicherung (IV) Beiträge an die Errichtung, den Ausbau und die Erneuerung von öffentlichen und privaten Eingliederungsstätten, Wohnheimen und Werkstätten für Invalide. Die IV gewährt ebenfalls Beiträge an den Betrieb dieser Einrichtungen, sofern ihnen durch die Betreuung der Invaliden zusätzliche Kosten entstehen. Diese Beiträge werden auch als kollektive Leistungen der IV bezeichnet.

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der IV und damit auch an den kollektiven Leistungen der IV mit 37,5 Prozent, die Kantone mit 12,5 Prozent.

Antrag

Begrenzung des durchschnittlichen jährlichen Ausgabenwachstums im Bereiche der Beiträge der IV an Institutionen der Invalidenhilfe und damit des Beitrags des Bundes an die IV in den Jahren 2003–2006 auf durchschnittlich 4,3 Prozent pro Jahr. Dieser Aufgabenbereich wird voraussichtlich auf Beginn 2007 im Rahmen der NFA kantonalisiert.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Ziffer 13.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Bund		41	81
IV (netto)		54	109
Kantone ¹⁸		14	28

Bis Mitte der 90er Jahre verfügte der Bund nur über wenig Instrumente, um das Ausgabenwachstum bei den kollektiven Leistungen der IV, insbesondere im Bereich der Wohnheime und Werkstätten, zu steuern. Mit der Einführung der Bedarfsplanung im Jahre 1996 wurde erstmals ein Instrument eingeführt, das es erlaubt, die Zunahme an Plätzen zu kontrollieren. Die Kosten an den Betrieb der Institutionen werden heute durch den Bund insofern gesteuert, als Konzeptänderungen, die zu erhöhten Kosten führen, vorgängig durch den Standortkanton der Institution und den Bund bewilligt werden müssen. Gleichwohl nehmen die kollektiven Leistungen der IV stark zu. Gemäss Finanzplan des Bundes vom 30. September 2002 beträgt das durchschnittliche jährliche Wachstum rund 7,7 Prozent (2003–2006).

¹⁸ Es ist nicht auszuschliessen, dass die direkten Entlastungen der Kantone durch die reduzierten Kantonsbeiträge an die IV teilweise durch indirekte Mehrbelastungen der Kantone kompensiert werden.

Die vom Bundesrat vorgesehene Begrenzung des jährlichen Ausgabenwachstums bei den kollektiven Leistungen der IV auf 4,3 Prozent pro Jahr (2003–2006) entlastet den Bund im Jahr 2006 um rund 80 Millionen, die Kantone um rund 30 Millionen und die IV selbst um rund 110 Millionen. Zur Umsetzung dieser Einsparungen sind keine Gesetzesänderungen notwendig. Hingegen muss die Verordnung über die Invalidenversicherung angepasst und neue Weisungen und Richtlinien des zuständigen Bundesamts erlassen werden. Die Massnahmen sollen ab dem Jahr 2004 umgesetzt werden. In Folge des nachschüssigen Abrechnungssystems erfolgt die damit verbundene Entlastung der IV und der Bundesfinanzen sowie der Kantone in vollem Ausmasse erst ab 2006. Voraussichtlich ab 2007 wird dieser Aufgabenbereich im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) kantonalisiert werden.

Im Bereich der Werkstätten und Wohnheime gemäss Artikel 73 Absatz 2 Buchstabe b und c IVG sollen sowohl die Betriebs- als auch die Baubeiträge gegenüber dem geltenden Finanzplan gekürzt werden. Bei den finanziell ins Gewicht fallenden Betriebsbeiträgen an Werkstätten und Wohnheime¹⁹ wird eine Änderung im Beitragssystem vorgenommen. Sie soll die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes nochmals erhöhen. Die Beiträge an die Institutionen werden dabei auf dem Stand des Beitrags für das Jahr 2000 zuzüglich einem jährlichen Teuerungsausgleich plafoniert. Zusätzlich wird ein Platz- und ein Betreuungszuschlag von zusammen jährlich 45 Millionen an IV-Beiträgen vorgesehen. Aus diesem Zuschlag kann den Institutionen, die zusätzliche Plätze schaffen oder bei denen sich die Zusammensetzung der Behinderten nachweislich seit dem Jahr 2000 so verändert hat, dass eine erheblich intensivere Betreuung nötig wird, ein Beitrag an den Betrieb der neuen Plätze respektive an die zunehmenden Betreuungskosten gewährt werden. Damit kann einerseits weitgehend dem in Folge der Zunahme der IV-Rentnerinnen und -Rentner weiter anwachsenden Platzbedarf entsprochen werden. Andererseits kann berücksichtigt werden, dass sich insbesondere in Wohnheimen, die Behinderte bis zu ihrem Lebensende betreuen, mit dem Älterwerden der Behinderten ein zusätzlicher, meist pflegerischer Betreuungsaufwand ergibt. Für das Betriebsjahr 2004 wird der Betreuungszuschlag um 50 Millionen erhöht, um die erstmalige Wirkung der Sparvorgabe im Vergleich zum Vorjahr abzufedern.

Betriebsbeiträge an Institutionen, die Eingliederungsmassnahmen durchführen, werden nur gewährt, wenn die Betriebskosten durch diese Vergütungen sowie durch die von der Versicherung festgesetzte Kostenbeteiligung der Kantone, Gemeinden und Eltern nicht gedeckt werden. An diese ungedeckten Kosten wird ein Beitrag von maximal 30 Franken (bei den Sonderschulen) bzw. maximal 15 Franken (bei den übrigen Eingliederungsstätten) gewährt (1. Defizitstufe). Verbleiben weiterhin Restkosten, so wird an diese wiederum ein zusätzlicher Beitrag bis zu deren Hälfte, jedoch maximal 15 Franken pro Tag ausgerichtet (2. Defizitstufe). Für die noch verbleibenden Restkosten kommen die Kantone, Gemeinden, Eltern und die Trägerschaften auf. Beiträge der 2. Defizitstufe erhalten heute vor allem die Sonderschulen, während bei den übrigen Eingliederungsstätten die Kosten mit den Individualleistungen und den Beiträgen der 1. Defizitstufe gedeckt werden können. Die vom

¹⁹ Diese Beiträge belaufen sich auf rund zwei Drittel der Gesamtausgaben der IV für kollektive Leistungen. Sie weisen auch bei weitem die höchsten Wachstumsraten auf. Die geplanten Entlastungen für den Bundeshaushalt betragen in diesem Bereich gegen 80 Millionen (2006).

Bundesrat vorgesehene Reduktion der 2. Defizitstufe von 15 auf 10 Franken bewirkt über alle Sonderschulen eine Beitragssenkung von rund 10 Prozent. Die dadurch erzielte Einsparung bei der IV beträgt ab 2006 rund 30–35 Millionen pro Jahr.

Die Auswirkungen der geplanten Rückführung des Kostenanstiegs bei den Leistungen im Bereich der Werkstätten und Wohnheime dürften sich in Grenzen halten. Das Platzangebot bleibt trotz zunehmender Nachfrage gesichert. Da die Lohnkosten den grössten Teil des Aufwands der Institutionen ausmachen, ist jedoch mit Auswirkungen auf den Personaletat und/oder die Entlohnung des Personals zu rechnen. Dies dürfte einerseits zu gewissen Einschränkungen in der Betreuung führen. Weil die Betreuungsintensität heute anerkanntermassen hoch ist, erachtet der Bundesrat diese Massnahme aber als vertretbar. Andererseits könnten die Institutionen bei der Entlohnung des Personals Einsparungen anvisieren, woraus sich in der Zukunft vermehrt Rekrutierungsschwierigkeiten ergeben könnten.

Über die konkreten Auswirkungen auf die Sonderschulen lassen sich kaum Aussagen machen. Dies wird von den durch die zuständigen Kantone getroffenen Massnahmen abhängen. Allenfalls werden für die ausfallenden IV-Beiträge die übrigen Kostenträger (Kantone, Gemeinden, Eltern und Trägerschaften) aufkommen müssen.

Eine gewisse Lastenverschiebung vom Bund zu den Kantonen kann unter den gegebenen Voraussetzungen in diesem Massnahmen-Bereich nicht ausgeschlossen werden. Es ist allerdings äusserst schwierig, diese möglichen indirekten Belastungen zu quantifizieren. Der Effekt dürfte sich jedoch vor allem dann in Grenzen halten, wenn die Kantone ihre zweifellos vorhandenen finanziellen Steuerungsmöglichkeiten auch voll ausnützen. In diesem Fall würden die indirekten Lasten von voraussichtlich einigen Millionen durch die Gesamtentlastungen der Kantone infolge deutlich geringerer Kantonsbeiträge an die IV bei weitem überkompensiert werden. Sollte es den Kantonen jedoch nicht oder nur in ungenügendem Umfang gelingen, das Kostenwachstum in den Institutionen abzubremsen oder eine erhöhte Kostenbeteiligung durch andere Kostenträger zu erreichen, sind Mehrbelastungen der Kantone von bis zu 25 Millionen nicht auszuschliessen.

Insgesamt kann jedoch festgestellt werden, dass die vom Bundesrat beantragten Massnahmen gerade im Hinblick auf die mit der NFA geplante Kantonalisierung der kollektiven Leistungen der IV im Interesse der Kantone selbst liegen.

Heutiger Zustand

Das Wohnraumförderungsgesetz vom 21. März 2003 (WFG; SR 842) tritt voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2004 in Kraft. Im Finanzplan vom 30. September 2002 sind für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum nach dem WFG für 2004 76,2 Millionen, für 2005 114,1 Millionen und für 2006 138,6 Millionen eingestellt. Die restlichen Zahlungen aus dem Rahmenkredit 2003–2006 sowie aus allfälligen künftigen Rahmenkrediten werden später anfallen.

Antrag

Sistierung der Direktdarlehen des Bundes im Wohnraumförderungsgesetz bis Ende 2008 und Kürzung der Ausgaben gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 wie folgt:

2004: Reduktion von 76,2 Millionen auf 61,2 Millionen
 2005: Reduktion von 114,1 Millionen auf 24,1 Millionen
 2006: Reduktion von 138,6 Millionen auf 0 Millionen

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 14 und Sistierung bis Ende 2008 der Artikel 12 und 24 des Wohnraumförderungsgesetzes vom 21. März 2003 (WFG; SR 842) in Ziffer I 14.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 15,0 Mio. 2005: 90,0 Mio. 2006: 138,6 Mio.

Im Finanzplan sind für die Wohnbauförderung Beträge für Leistungen auf der Basis des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR 843) sowie des Wohnraumförderungsgesetzes vom 21. März 2003 (WFG, SR 842) eingestellt. Bei den WEG-Positionen handelt es sich durchwegs um vertraglich bereits zugesicherte Beträge, d. h. um gebundene Ausgaben. Für das Wohnraumförderungsgesetz läuft die Referendumsfrist am 10. Juli 2003 ab. Mit dem Gesetz hat das Parlament auch einen Rahmenkredit für die Jahre 2003 bis mindestens 2006 genehmigt. Er umfasst 300 Millionen für Darlehen und Beteiligungen sowie 1 774,4 Millionen für Eventualverpflichtungen.

Die beantragten Einsparungen betreffen ausschliesslich die zinslosen Direktdarlehen des Bundes nach den Artikeln 12 und 24 WFG. Für diese Massnahmen werden ab dem Jahr 2004 bis Ende 2008 keine Mittel zur Verfügung stehen. Dennoch zieht sich der Bund nicht vollständig aus der Wohnbauförderung zurück. Die Förderung gemäss WEG läuft ohne Neuverpflichtungen weiter, und das WFG enthält nebst den betroffenen Direktdarlehen Hilfen im Bereich der Bürgschaften/Eventualverpflichtungen sowie Forschungs- und andere Aufgaben. Mit Bürgschaften können pro Jahr im Schnitt rund 1000 Wohnungen gefördert werden.

Nach der Kürzung der Mittel stehen vom Rahmenkredit von 300 Millionen für Darlehen und Beteiligungen für 2004 noch 61,2 Millionen und für 2005 24,1 Millionen zur Verfügung. Da es nicht sinnvoll ist, für nur zwei Förderungsjahre eine umfangreiche Vollzugsorganisation aufzubauen, sollen diese 85,3 Millionen für zinsgünstige Darlehen an Dachorganisationen nach Artikel 37 WFG (Zusammenschlüsse einer Vielzahl gemeinnütziger Bauträger) sowie für Beteiligungen nach Artikel 38 WFG verwendet werden. Damit können Investitionen ausgelöst werden, die für die konjunkturelle Situation in der Bauwirtschaft ein positives Signal darstellen. Diese Lösung bedeutet aber auch, dass aus den Einsparungen ein teilweiser Aufgabenverzicht von 2004 bis 2008 erfolgt. Sie erfordert eine Anpassung des WFG, das der Bundesrat auf den 1. Januar 2004 integral in Kraft setzen will. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt er, die Artikel 12 und 24, welche die gesetzliche Basis für Direktdarlehen bilden, bis Ende 2008 zu sistieren. Mit dieser Massnahme wird die Wohnbauförderung vorübergehend auf Finanzierungshilfen ohne direkte Verbilligungswirkungen für die Bewohnerschaft beschränkt. Mit den übrigen Massnahmen kann dem verfassungsmässigen Auftrag noch teilweise nachgekommen werden.

Kurzfristig ergeben sich aus den Einsparungen keine personellen Auswirkungen. Mit dem Auslaufen der Gesuche um WEG-Förderung ist Personal bereits abgebaut worden, und der Aufwand für die Betreuung der WEG-Geschäfte wird erst mittelfristig abnehmen. Es war vorgesehen, die Prüfung von Gesuchen um Direktdarlehen gemäss WFG durch externe Stellen auf Kosten der Gesuchsteller vornehmen zu lassen. Zudem bleibt das Bundesamt für Wohnungswesen für den Vollzug der indirekten Hilfen (Bürgschaften), für die Betreuung der Wohnbaugenossenschaften des Bundes, für Forschungs- und allgemeine Informationstätigkeiten sowie für den Vollzug des Mietrechts auf Fachleute angewiesen.

Diese Massnahme hat keine direkten Auswirkungen auf die Kantonshaushalte.

Heutiger Zustand

Personen, die ein Asylgesuch einreichen, auf das nicht eingetreten wird, verbleiben weiterhin im Sozialhilfesystem.

Antrag

Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid sind ausländische Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten. Im Fall einer Notlage gewährleisten die Kantone ihnen das für die Existenzsicherung erforderliche Minimum an Sozialhilfe gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung. Der Bund trägt grossteils die mit dieser Massnahme verbundenen finanziellen Konsequenzen.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm Ziffern I 1 und 2 sowie Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffern I 1 und 2: Änderung verschiedener Bestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG; SR 142.20) und des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31).

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 15 Mio.

2005: 45 Mio.

2006: 77 Mio.

Die laufende Teilrevision des Asylgesetzes, die unabhängig von den Massnahmen des Entlastungsprogramms 2003 weiter behandelt wird, bewirkt gemäss dem bünderrätlichen Entwurf eine Verbesserung des Systems zur Finanzierung der Sozialhilfe durch die Schaffung individueller und institutioneller Anreize: Die vorgeschlagenen Massnahmen fördern die Selbstverantwortung von Personen, die längere Zeit in der Schweiz bleiben können, insbesondere von Personen mit einer humanitären Aufnahme und ermöglichen die Einführung eines Anreizsystems für die Kantone im Interesse eines effizienten Wegweisungsvollzugs. Da der damit verbundene Systemwechsel mit den Kantonen sorgfältig vorbereitet werden muss, kann die Teilrevision des Asylgesetzes frühestens auf den 1. Januar 2005 in Kraft treten. Der mit diesen Massnahmen verbundene Spareffekt wird mit 15 bis 20 Millionen veranschlagt und ist in der aktuellen Finanzplanung bereits berücksichtigt.

Auf Grund der finanzpolitischen Lage sieht der Bundesrat im Asyl- und Flüchtlingsbereich zusätzliche Massnahmen vor, mit denen die Anzahl der Asylsuchenden vermindert werden soll, die sich in der Schweiz aufhalten. Die Sparvorgaben des Bundesrates im Asylbereich sind nur realisierbar, wenn die Inkraftsetzung der neuen Sparmassnahmen dringlich erklärt wird und auf den 1. Januar 2004 erfolgt. Eine Verlagerung der Kosten auf die Kantone soll dabei nicht stattfinden.

Durch die Einführung von gezielten Massnahmen sollen Personen, deren Asylgesuche offensichtlich unbegründet sind, oder Personen, die sich missbräuchlich verhalten und auf deren Asylgesuche gemäss den Artikeln 32–34 AsylG nicht eingetreten wird, aus dem System der Sozialleistungen ausgeschlossen werden. Wird auf ihr Asylgesuch nicht eingetreten, gelten sie als ausländische Personen mit unbefugtem

Aufenthalt in unserem Hoheitsgebiet und haben die Schweiz unverzüglich zu verlassen. Wenn diese Personen gar nicht erst in das genannte Sozialhilfesystem aufgenommen werden, fallen die entsprechenden Aufwendungen bei Bund und Kantonen weg. Diese Massnahme führt nicht nur zu den angestrebten Minderausgaben, sondern erhöht auch die Glaubwürdigkeit des schweizerischen Asylsystems, wenn die beschränkten Mittel nur für die Unterstützung von Personen eingesetzt werden, die wirklich Schutz benötigen. Zudem dürfte diese Massnahme eine abschreckende Wirkung haben. Zentraler Ansatzpunkt dieser Massnahme ist das bereits bestehende Instrument des Nichteintretensentscheides: Seit 1990 sieht das Asylgesetz vor, dass auf Asylgesuche nicht eingetreten wird, wenn sie beispielsweise von Personen eingereicht werden, die ihre Identität verheimlichen, in der Schweiz bereits in einem Asylverfahren abgewiesen worden sind oder ihre Pflicht, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, verletzt haben. Bei der Totalrevision des Asylgesetzes von 1999 wurden diese Gründe ergänzt und präzisiert. Seither hat die Zahl der Nichteintretensentscheide ständig zugenommen, und 2002 betrug sie 25 Prozent aller behandelten Fälle. Der Nichteintretensentscheid gilt zwar als wirksames Instrument im Asylverfahren, blieb bisher aber ohne entsprechende Konsequenzen im Bereich der Sozialhilfe, der Rückkehr und vor allem auch des Wegweisungsvollzugs.

Ein Nichteintretensentscheid soll neu zur Folge haben, dass abgewiesene Personen die Schweiz unverzüglich verlassen müssen und keinen Anspruch auf die Leistungen des Sozialhilfesystems haben, auch wenn sie der ihnen auferlegten Ausreisepflicht nicht nachkommen. Sobald dieser Entscheid rechtskräftig ist, gelten sie als ausländische Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel und sind nicht mehr dem Asylrecht, sondern dem Ausländerrecht unterstellt. Sie müssen demnach die Empfangsstellen, die Heime oder Wohnungen, die ihnen in den Zuweisungskantonen bis zum Vorliegen des Entscheides zur Verfügung gestellt worden sind, verlassen. Sie sind dann für sich und ihren Aufenthalt bis zur Ausreise selbst verantwortlich. Im Jahr 2002 wurden nicht weniger als 6000 Nichteintretensentscheide getroffen, wovon rund ein Drittel in den Empfangsstellen. Diese 6000 Personen würden unter die neue Regelung fallen.

Die Wirksamkeit der Massnahmen hängt davon ab, wie rasch ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt und der nächste Schritt umgesetzt werden kann. Mit der Verkürzung des Verfahrens wird einerseits die Dauer der Ungewissheit für die Asylbewerber reduziert und ergibt sich andererseits ein direkter Spareffekt. Deshalb soll bei Nichteintretensentscheiden die Beschwerdefrist von 30 Tagen auf fünf Arbeitstage verkürzt werden. Entsprechend soll auch die Verfahrensdauer bei der Asylrekurskommission (ARK) beschleunigt, und damit die Behandlungsfrist bei Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide von sechs Wochen auf grundsätzlich fünf Arbeitstage reduziert werden.

Mit der Einführung von Dublin II²⁰ und EURODAC²¹ gilt innerhalb der Europäischen Union der Grundsatz, dass Asylsuchende nur ein einziges Asylverfahren

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von «Eurodac» für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens.

durchlaufen können und die Mitgliedstaaten ihre Asyl- und Wegweisungsentscheide gegenseitig anerkennen. Die Schweiz hat bis heute noch kein Parallelabkommen zu Dublin II und EURODAC. Asylsuchende, die in der EU abgewiesen wurden, haben deshalb innerhalb von Europa nur noch in der Schweiz eine Chance auf ein zweites Asylverfahren. Es wird davon ausgegangen dass ein bereits durchgeführtes Asylverfahren in anderen europäischen Staaten auch vergleichbaren rechtsstaatlichen und humanitären Ansprüchen genügt. Eine erneute Prüfung des Asylgesuchs erübrigt sich daher. Deshalb soll neu auf ein derartiges Gesuch nicht eingetreten werden, wenn in einem EU-Mitgliedsstaat bereits eine Prüfung desselben stattgefunden hat und ein Asylentscheid gefällt wurde und wenn kein Anhaltspunkt besteht, dass zwischenzeitlich zusätzliche asylrelevante Ereignisse im Heimat- oder Herkunftsstaat eingetreten sind. Von diesem neuen Nichteintretenstatbestand wird eine abschreckende Wirkung bezüglich unbegründeter Zweitgesuche und eine entsprechende Verringerung des Verfahrensaufwandes erwartet. Der neue Nichteintretenstatbestand kann zusätzliche Bedeutung erhalten in Bezug auf die Staaten der EU-Osterweiterung, welche vorwiegend Transitländer sind. Die Höhe des Spareffekts mit diesem neuen Nichteintretenstatbestand hängt im Wesentlichen von der Anzahl Fälle und der operationellen Zusammenarbeit mit den Behörden der EU-Staaten ab.

Wenn ein Nichteintretensentscheid nicht sogleich in einer Empfangsstelle gefällt werden kann oder dort nicht innert angemessener Frist in Rechtskraft erwächst, werden die Betroffenen weiterhin auf die Kantone verteilt werden müssen. Eine Zuweisung an den Kanton erfolgt auch, wenn ein Nichteintretensentscheid zwar in der Empfangsstelle rechtskräftig wird, jedoch der Vollzug der Wegweisung absehbar ist, weil sämtliche notwendigen Dokumente für die Ausreise innert kurzer Zeit verfügbar sind. In solchen Fällen müssen die Kantone neu die Möglichkeit haben, diese Personen in Ausschaffungshaft zu nehmen, damit der Vollzug sichergestellt werden kann.

Grundsätzlich gilt jedoch, dass Asylsuchende ab rechtskräftigem Nichteintretensentscheid das Land unverzüglich und eigenständig verlassen müssen. Ab diesem Zeitpunkt halten sie sich illegal in der Schweiz auf. Wenn sie sich weigern, die Schweiz sofort zu verlassen, müssen sie die Konsequenzen ihres Ausschlusses aus dem Sozialsystem alleine tragen, da sie ab diesem Zeitpunkt selber für sich aufkommen müssen. Da bereits heute jedes Jahr rund 10 000 Personen das Asylsystem unkontrolliert verlassen, kann davon ausgegangen werden, dass diese Personen über ein soziales Netz verfügen oder nötigenfalls auf bestehende Nothilfestrukturen zurückgreifen können oder die Schweiz effektiv verlassen haben. Auf Ersuchen hin wird der Existenzsicherung entsprechende Nothilfe (Art. 12 BV) gewährt, vor allem auch im Bereich der medizinischen Nothilfe. In diesem Fall müssen sich die Kantone nach den geltenden eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen richten, die für bedürftige ausländische Personen gelten, die sich illegal in der Schweiz aufhalten. Die Festlegung und Ausgestaltung der Nothilfe ist Aufgabe der Kantone und der Gemeinden. Eine Bundesnorm ist nicht sinnvoll, da

- die Anspruchsvoraussetzung und die Höhe der Nothilfe vom Einzelfall abhängen,
- es in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegt, den Umfang der Nothilfe zu bestimmen, wie sie es bereits heute für die anderen illegal anwesenden Ausländer tun,

- die Kantone die Möglichkeit haben, durch die Sozialdirektorenkonferenz (SoDK) gemeinsame Grundsätze und Richtlinien zu erstellen und zu empfehlen, wie dies heute für die ordentliche Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) getan wird,
- durch eine Bundeslegiferierung der Eindruck erweckt werden könnte, dass alle illegal anwesenden Personen ein Anrecht auf Nothilfe haben, unabhängig von einer effektiven Notlage im Einzelfall.

Weitere Einsparungen sind mit einem erweiterten Ausschaffungshaftbestand zu erwarten. Wer einen Wegweisungsentscheid erhalten hat und bei der Papierbeschaffung nicht mitwirkt, soll neu in Ausschaffungshaft genommen werden können, was zu zusätzlichen Ausgaben führen kann. Wenn durch die drohende Ausschaffungshaft jedoch zusätzlich 100 Personen dazu veranlasst werden können, ihrer Mitwirkungspflicht nachzukommen, so hat dies Bruttoeinsparungen von rund 1,5 Millionen pro Jahr zu Folge.

Das exakte Ausmass der finanziellen Auswirkungen der neuen Regelungen insbesondere auch auf die Kantone lässt sich nur schwer abschätzen. Daher ist es wichtig, dass die Kantone auf die Unterstützung des Bundes zählen können. In Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Massnahmen ist vorgesehen, einen Teil der damit erzielten Einsparungen dafür zu verwenden, allfällige zusätzliche Leistungen der Kantone zu finanzieren. Denkbar wäre die finanzielle Unterstützung der Kantone nach dem folgenden Modell:

- Für Personen, die in einer Empfangsstelle einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid erhalten, würde der Bund einen Beitrag für die Nothilfeunterstützung an die Empfangsstellenkantone und an diejenigen Kantone leisten, in welchen sich die fünf grössten städtischen Agglomerationen der Schweiz befinden (ZH, GE, BS, VD, BE). Einen Beitrag an die Vollzugskosten würden diejenigen Kantone erhalten, welche innerhalb einer bestimmten Frist (bspw. neun Monate) ab Rechtskraft des Nichteintretensentscheides die Wegweisung von Personen vollzogen haben, welche die Schweiz entgegen der Aufforderung der Behörden nicht verlassen haben.
- Für Personen, die nach der Zuweisung an einen Kanton einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid erhalten, würde dieser Kanton eine pauschale Entschädigung für die Nothilfeunterstützung erhalten. Auch in diesen Fällen wäre eine Vollzugsentschädigung für denjenigen Kanton vorgesehen, der die Wegweisung innerhalb einer bestimmten Frist vollzogen hat.

Erfahrungen und die Analysen weisen darauf hin, dass die Ergebnisse sowohl in finanzieller wie auch in asylpolitischer Hinsicht positiv sein werden. Diese Erwartungen müssen jedoch durch Fakten bestätigt werden. Ausserdem müssen die geäusserten Befürchtungen bezüglich der Praxisänderung ernst genommen werden und der Bundesrat muss in der Lage sein, schnell reagieren zu können, wenn ernsthafte Probleme auftauchen.

Aus diesem Grund sind der Bund und die Kantone übereingekommen, dass ab Inkrafttreten der neuen Bestimmungen ein gemeinsames Monitoringsystem eingerichtet wird. Die Überprüfung von ausgewählten, durch Bund und Kantone in enger Zusammenarbeit festgelegten Indikatoren in verschiedenen Bereichen (z.B. Nothilfe, Vollzug, polizeiliche Massnahmen etc.) wird es erlauben, die Auswirkungen der Massnahmen festzustellen, die neue Situation rasch zu evaluieren und allfällige

Die Förderung der Integrationsarbeit basiert auf der Erkenntnis, dass volkswirtschaftliche Folgekosten – namentlich im Bereich der Sozialversicherungen, des Schul- und Gesundheitswesens, der Sozialhilfe und der Sicherheit – mit gezielten Fördermassnahmen gesenkt werden können. Die Untersuchungen der Arbeitsgruppe Ausländerkriminalität weisen zudem nach, dass Integrationsmassnahmen zu den wesentlichsten Faktoren der Verhinderung von deliktischen Tätigkeiten zählen.

In Anbetracht der angespannten Finanzlage und angesichts des in diesem Bereich bestehenden Handlungsspielraums ist es vertretbar, auch die Integrationsmassnahmen in das Entlastungsprogramm einzubeziehen. Dies umso mehr, als mit einer Plafonierung auf dem Niveau der Ausgaben des Jahres 2004 gegenüber dem aktuellen Budgetjahr 2003 immer noch ein namhafter Zuwachs von 11,7 auf gut 14 Millionen vorgesehen ist.

2.1.6.9 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Heutiger Zustand

Am 30. September 2002 haben die eidgenössischen Räte für die Jahre 2003–2006 einen Verpflichtungskredit von höchstens 200 Millionen genehmigt. Im Finanzplan vom 30. September 2002 sind für die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in den Jahren 2004 30 Millionen, 2005 40 Millionen und 2006 50 Millionen eingestellt. Die Differenz zum Verpflichtungskredit von 200 Millionen ergibt sich einerseits aus der Zahlung für 2003, andererseits aus denjenigen für die Folgejahre 2007 und 2008.

Antrag

Nichtausschöpfung des Verpflichtungskredits ab 2006.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 16.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004:	2005:	2006: 12 Mio.
-------	-------	---------------

Im Finanzplan 2004–2006 sind auf der Basis des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 2002 (SR 861) über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung Beträge für Leistungen von insgesamt 120 Millionen eingestellt. Der im Bundesbeschluss bewilligte Verpflichtungskredit beläuft sich auf höchstens 200 Millionen für die Jahre 2003 bis 2006.

Die Finanzhilfen an die begünstigten Institutionen werden während zwei bzw. drei Jahren ausgerichtet. Deshalb ist der jährlich zur Verfügung stehende Zahlungskredit einerseits für bereits in den Vorjahren zugesicherte Finanzhilfen, andererseits für neue Beitragsgesuche zu verwenden. Bei der Aufteilung der jährlichen Kredittranchen ist demnach darauf zu achten, dass im Sinne der Anstossfinanzierung genügend Mittel für die Bewilligung neuer Gesuche zur Verfügung stehen. Nach dem geltenden Finanzplan werden in den Jahren 2004 15 Millionen, 2005 11,3 Millionen und 2006 27 Millionen für neue Gesuche bereit gestellt. Damit der Idee der Anstossfinanzierung Rechnung getragen wird, soll in den Jahren 2004 und 2005 keine Kürzung der Kredite erfolgen. Hingegen werden die im Jahr 2006 für neu einzugehende Verpflichtungen eingestellten Mittel von 27 Millionen um 12 Millionen gekürzt. Damit wird die zur Verfügung stehende Summe für die Bewilligung neuer Gesuche mit 15 Millionen in derselben Grössenordnung gehalten wie in den Vorjahren. Dadurch bleibt eine substantielle Anstossfinanzierung weiterhin möglich. Zudem wird die Kontinuität gewahrt.

Die im Jahr 2006 um 12 Millionen tiefer ausfallenden Neuverpflichtungen haben zur Folge, dass der Kredit auch in den Jahren 2007 und 2008 nicht vollständig ausgeschöpft wird. Damit ergeben sich in diesen Jahren weitere Einsparungen von insgesamt 16 Millionen.

werden (Basis Budget 2003 gemäss Bundesbeschluss; Finanzplan vom 30.9.2002). Das UVEK hat zwischenzeitlich auf dieser Basis das Jahresprogramm 2003 verabschiedet.

Die mit dem Entlastungsprogramm 2003 vorgesehene Reduktion der Budgetmittel zwingt zu einer erneuten Überprüfung des Bauprogramms. Da sich wie erwähnt die Erstellung des beschlossenen Netzes in der Schlussphase befindet, ist nur noch bei relativ wenigen Strecken eine zeitliche Verschiebung ohne die rechtlich, ökonomisch und technisch nicht vertretbare Einstellung von laufenden Arbeiten möglich. Im Mittelpunkt stünden bei einem solchen Vorgehen wiederum die bereits zurückgestellten Strecken der A8, der A9 und der A16, was im Mittel zu weiteren zwei Jahren Verzögerung führen würde. Dazu würden Teile der Umfahrung Biel und Einzelstrecken wie der Neufeldtunnel in Bern ebenfalls grössere Verschiebungen erfahren. Das ist im Ergebnis aus Sicht des Bundesrates nicht tragbar.

Der Bundesrat sieht deshalb vor, nur die Hälfte des einzusparenden Betrages auf die Neubaustrecken umzulegen. Das reduziert die Verzögerungen auf den erwähnten Strecken auf höchstens ein Jahr. Die andere Hälfte des einzusparenden Betrages wird auf vorgesehene Ausbauvorhaben auf anderen Strecken erbracht. Ausbauvorhaben zur Unterhaltsbewältigung unter hohem Verkehrsaufkommen und zur Störfallbewältigung klammert der Bundesrat jedoch weitgehend aus. Betroffen sind damit Ausbauvorhaben in insgesamt 10 Kantonen, verteilt über die ganze Schweiz, die bis maximal 3 Jahre zurückgestellt werden. Die Details sind in der folgenden Tabelle dargestellt. Bei der Darstellung der Auswirkungen wurde im Sinn einer nachhaltigen Wirkung des Entlastungsprogramms davon ausgegangen, dass die Finanzplanjahre 2007 ff. auf dem neuen, tieferen Finanzplanniveau anschliessen werden. Vorbehalten bleiben selbstverständlich anderslautende Entscheide von Bundesrat und Parlament.

Auswirkungen der Kürzungen auf Bauvorhaben

Strecke	Auswirkungen
Neubaustrecken	
Kanton Zürich	
N 4 Fildern–Knonau–Ktgr. ZG	Eröffnung 2009/2010 auf 2010 verschoben.
Kanton Bern	
N 5 Umfahrung Biel Ost–Ast	Beginn HA (Hauptarbeiten) von 2006 auf 2007 verschoben, Eröffnung von 2013 auf 2014 verschoben.
N 5 Umfahrung Biel West–Ast	Beginn HA von 2009 auf 2010 verschoben, Eröffnung von 2015 auf 2016 verschoben.
N 16 Moutier–Court (Tu de Graitery)	Beginn HA von 2005 auf 2007 verschoben, Eröffnung von 2009 auf 2011 verschoben.
Kanton Wallis	
N 9 Leuk–Gampel	Eröffnung von 2013 auf 2013/2014 verschoben.
N 9 Siders–Leuk	Eröffnung von 2012 auf 2013 verschoben.

Strecke	Auswirkungen
Kanton Jura	
N 16 Delémont–Ktgr. BE	Beginn HA von 2004/2005 auf 2006/2007 verschoben, Eröffnung von 2011 auf 2012 verschoben.
Ausbaustrecken	
Kanton Zürich	
N 1 Hardturm–Letten	Anschluss Stadion Beginn HA von 2007 auf 2009 verschoben.
N 3 Albisstr.–Ktgr. SZ	UPlaNS-Beginn (Unterhaltsplanung Nationalstrassen) von 2007 auf 2008 verschoben.
N 1 Aubrücke–Neugut/Glatt	UPlaNS-Beginn von 2008 auf 2011 verschoben.
Kanton Bern	
N 16 Bözingerfeld–Taubenloch	Ausbau Beginn HA von 2008 auf 2009 verschoben.
N1 Bern West–Brünnen Wankdorf	Erhaltungsabschnitt Vorarbeiten verzögert.
Kanton Luzern	
N 2 Riffig–Reussegg	LS (Lärmschutz) Beginn von 2004 auf 2005 verschoben.
Kanton Uri	
N 2 Umfahrung Andermatt	Beginn HA von 2008 auf 2009 verschoben.
Kanton Nidwalden	
N 2 Ktgr. LU–Obkirchen	LS Hergiswil (Galerie) Beginn von 2007 auf 2010 verschoben.
N 2 Acheregg–Kreuzstrasse	LS Stans/Stansstad etappiert 1 Jahr verlängert.
Kanton Basel-Stadt	
N 2 Gellertdreieck	Überdeckung Breite Beginn HA von 2008 auf 2010 verschoben. VLS (Verkehrslsytstem) 2. Etappe Beginn auf 2007 verschoben.
Kanton St. Gallen	
N 1 St. Gallen Breitfeld–Rosenberg-Tunnel	Anschluss Winkeln Beginn HA von 2005 auf 2006 verschoben.
Kanton Graubünden	
N 13 Pian San Giacomo–Soazza	Anschluss Benabbia Beginn von 2005 auf 2006 verschoben.
N 13 Ktgr. SG–Reichenau	Verlegung Talspur Chur Nord: Beginn HA von 2009 auf 2010 verschoben.
Kanton Aargau	
N 1 Hunzenschwil–Lenzburg–Dättwil	LS Lenzburg etappiert ab 2007 ein Jahr länger.

Strecke	Auswirkungen
Kanton Tessin	
N 2 Gorduno–Bellinzona	Halbanschluss Bellinzona Beginn HA von 2008 auf 2010 verschoben.
N 13 Bellinzona Nord–Grono	Ausbau Trasse Beginn HA von 2005 auf 2007 verschoben.
N 2 Lamone–Lugano Süd	Anschluss Lugano Nord Beginn HA von 2008 auf 2009 verschoben.
Erhöhung Tunnelsicherheit	Sicherheitsstollen ab 2008–2012 max. 30 Millionen.

2.1.7.2 Unterhalt von Nationalstrassen

Heutiger Zustand

Die Nationalstrassen sind ein Gemeinschaftswerk von Bund und Kantonen. Soweit hier von Interesse, sind die Kantone für den Unterhalt (und Betrieb) der Nationalstrassen verantwortlich (Art. 49 des Bundesgesetzes vom 8.3.1960 über die Nationalstrassen, NSG, 725.11). Der Bund koordiniert und genehmigt die Unterhaltsmassnahmen. Er bezahlt daran je nach Kanton zwischen 80 und 97 Prozent der Aufwendungen (Art. 10 Abs. 2 des BG vom 22.3.1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, MinVG, SR 725.116.2).

Antrag

Reduktion der zur Verfügung gestellten Kredite gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 18.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 20 Mio. 2005: 25 Mio. 2006: 20 Mio.

Die Aufwendungen für den Unterhalt der Nationalstrassen wachsen in den nächsten Jahren wegen des Alters, der steigenden Belastung und der zunehmenden Länge des Netzes stark an. Im Finanzplan sind denn auch entsprechend höhere Beträge vorgesehen. Diese Rubrik hat im Vergleich zu andern Strassenrubriken eine sehr hohe Steigerung der Budgetzahlen. Von 2002 bis 2006 steigen die Ausgaben um 159 Millionen, was einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von 7,3 Prozent entspricht. Dieses Wachstum ist im Quervergleich mit anderen bedeutenden Bundesausgaben als überdurchschnittlich zu bezeichnen. Die Einsparungen von

20 Millionen sind deshalb tragbar. Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate beträgt nach dieser Kürzung immer noch 6,5 Prozent.

Die Massnahme führt auch zu einer Entlastung der Kantone, da es sich beim Nationalstrassenunterhalt wie eingangs erwähnt um eine Verbundaufgabe handelt. Im Rahmen der NFA ist vorgesehen, den Unterhalt der Nationalstrassen in die vollständige Kompetenz des Bundes zu überführen, und zwar sowohl bezüglich der Finanzierung als auch der Aufgabenerfüllung.

2.1.7.3 Hauptstrassen

Heutiger Zustand

Nach Artikel 12 ff. MinVG leistet der Bund Beiträge an die Kosten eines Aus- oder Neubaus von Hauptstrassen. Die Mitfinanzierung erfolgt objektbezogen an Projekte über 2,5 Millionen. Der Beitragssatz liegt zwischen 40 und 70 Prozent für Hauptstrassen im Alpengebiet und im Jura sowie zwischen 15 und 55 Prozent ausserhalb dieser Gebiete.

Antrag

Reduktion der zur Verfügung gestellten Mittel gegenüber dem Finanzplan von 30. September 2002.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 19.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 5 Mio.

2005: 12 Mio.

2006: 18 Mio.

Der Bundesrat teilt die Mittel in so genannten Mehrjahresprogrammen auf die Kantone und Objekte zu. Das gültige Programm endet 2003. Das neue, vierjährige Programm wird Ende 2003 vom Bundesrat beschlossen. Darin werden auch Zahlungen aus bisher eingegangenen Verpflichtungen einzustellen sein. Die neuen Projekte werden streng priorisiert, so dass sich die Gestaltung des nächsten Mehrjahresprogramms innerhalb des verfügbaren Finanzrahmens hält. Die Kreditkürzung bewirkt, dass weniger Projekte durch den Bund unterstützt werden können. Den Kantonen bleibt es unbenommen, diese Vorhaben zu verschieben, selber zu finanzieren oder darauf zu verzichten. Im letzten Fall ergibt sich auch eine Entlastung für den Kanton.

Der Subventionstatbestand «Hauptstrassen» ist vom Projekt NFA erfasst. Es ist eine Teilentflechtung der Aufgabe vorgesehen. Nach heutigem Stand werden die kleineren Projekte kantonalisiert, wofür die Kantone Pauschalbeiträge erhalten. Die Grossprojekte bleiben indessen eine Verbundaufgabe. Die Ausgestaltung dieser Aufgabe steht jedoch noch nicht fest.

2.1.7.4

Übrige werkgebundene Beiträge im Bereich Strasse

Heutiger Zustand

Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr kennt heute eine Vielzahl von Kleinsubventionen («Übrige werkgebundene Beiträge»).

Antrag

- Aufhebung der folgenden Subventionstatbestände: Niveauübergänge, Luftreinhaltmassnahmen, Ortsbilderschutz sowie Lawingalerien und Tunnels
- Halbierung des Beitragssatzes des Bundes für Lärmschutzmassnahmen im Bereich der übrigen Strassen

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 20 sowie Ziffer I 8: Änderung des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG, SR 725.116.2), Artikel 3, 18, 19, 20, 28, 31. Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 3 und Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 10: Änderung des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) Artikel 50.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Niveauübergänge	3,0	8,0	10,0
Lärmschutz	2,5	2,5	4,0
Luftreinhaltmassnahmen	10,0	11,0	12,0
Ortsbilderschutz	1,0	1,0	2,0
Lawingalerien und Tunnels	3,5	5,0	5,0
Total	20,0	27,5	33,0

Die Nationalstrassen stellen das Rückgrat des schweizerischen Strassennetzes dar. Aus diesem Grund ist im Rahmen von NFA vorgesehen, die Verantwortung für den Bau, den Unterhalt und den Betrieb vollständig dem Bund zu übertragen. Dieser Konzentration auf den umfangreichen und finanziell gewichtigen Nationalstrassenbereich stehen mehrere (kleinere) Subventionstatbestände gegenüber, die in keinem Zusammenhang mit der zukünftigen Kernaufgabe des Bundes stehen. Im Sinne einer Bündelung der Kräfte beantragt der Bundesrat daher die Aufhebung von folgenden vier Subventionstatbeständen im Bereich der übrigen werkgebundenen Beiträge:

Niveauübergänge

Mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 war beabsichtigt, weiterhin besonders gefährliche Bahnübergänge zu sanieren, nicht aber aufwändige, kreuzungsfreie Über- oder Unterführungen zu finanzieren. Die Sanierung besonders gefährlicher Bahnübergänge mit einfachen Ausrüstungen wie Drehblikanlagen stösst aber offenbar nicht auf grosses Interesse. Der Jahreskredit 2002 wurde nämlich nicht voll ausgeschöpft. Es zeichnet sich ab, dass auch in den nächsten Jahren nicht genügend Gesuche eingehen werden, um die im Finanzplan eingestellten Mittel (12 Mio) auszuschöpfen. Daneben erfährt mit dem ersten NFA-Paket die Verfassungsgrundlage ohnehin eine grundlegende Änderung: Die Förderung von Massnahmen «zur Trennung des Verkehrs» wird in Artikel 86 Absatz 3 Buchstabe b BV nicht mehr explizit erwähnt, da die NFA die Zuständigkeit für Verkehrstrennungsmassnahmen grundsätzlich den Kantonen zuweist. Der Bundesrat beantragt daher, diese spezifische Subventionsbestimmung bereits jetzt aufzuheben.

Das mit diesem Kürzungsvorschlag in engem Zusammenhang stehende Konzept betreffend Unterstützung des Agglomerationsverkehrs durch den Bund erfährt dadurch keine Änderung. Für die Unterstützung des Agglomerationsverkehrs, worin auch die Verkehrstrennung enthalten sein wird, wird im Rahmen von NFA eine neue Verfassungsgrundlage geschaffen. Auch sollen gemäss bundesrätlichem Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen» deutlich mehr Mittel in den Agglomerationsverkehr fliessen als im Rahmen von NFA angenommen.

Luftreinemassnahmen

Bei den Luftreinemassnahmen geht es allein um übrige Strassen, die nicht National- und Hauptstrassen sind. Unterstützt werden hauptsächlich Kreisel und Tempo 30-Zonen. Die Kantone sind von Bundesrechts wegen sanierungspflichtig. Heute ist das insofern eine Verbundaufgabe, als der Bund an diese Sanierung Beiträge in der Höhe von rund 50 Prozent der anrechenbaren Kosten leistet. Die vorhandenen Kredite reichen aus, um die schon eingegangenen Verpflichtungen zu decken. Mit der Aufhebung des Subventionstatbestandes müssen Kantone und Gemeinden in Zukunft diese Aufgabe selbst wahrnehmen. Sie werden entsprechend mehr belastet.

Um einer kurzfristigen Anhäufung von Beitragsgesuchen vorzubeugen, ist diese Massnahme Bestandteil des Bundesgesetzes über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003.

Im Rahmen der NFA ist vorgesehen, diese Verbundaufgabe weiter zu führen. Allerdings soll die Finanzierungsform ändern, und auf die fallweise Prüfung von Einzelprojekten wird verzichtet. Die Aufhebung der Subvention im Rahmen des Entlastungsprogramms bedeutet also eine Änderung der NFA-Vorgaben.

Ortsbilderschutz

Nach Artikel 28 ff. MinVG gewährt der Bund u.a. Beiträge an strassenverkehrsbedingte Massnahmen zur Erhaltung, Schonung oder Wiederherstellung von Ortsbildern. Zur Zeit laufen zwei Projekte, für die das zuständige Bundesamt Verpflichtungen eingegangen ist. Es handelt sich jeweils um den Bau von Umfahrungsstrassen. Diese Vorhaben werden Ende 2006 fertig erstellt sein. Der Bundesbeitrag beläuft

sich auf rund 25 Prozent der anrechenbaren Kosten. Der Vorschlag bedeutet, dass die Kantone und Gemeinden in Zukunft Massnahmen zum Ortsbilderschutz allein finanzieren müssen, sofern sie nicht darauf verzichten.

Im Rahmen der NFA ist eine Teilentflechtung vorgesehen. Die Aufhebung der strassenbezogenen Subvention im Rahmen des Entlastungsprogramms bedeutet also eine Änderung der NFA-Vorgaben.

Lawinengalerien und Tunnels

Die Kantone erhalten gestützt auf Artikel 31 ff. MinVG Beiträge an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs von Strassen. Es handelt sich – soweit hier bedeutsam – vor allem um Galerien und Tunnels zum Schutz gegen Steinschlag, Erdbeben und Lawinen. Es werden Schutzbauten entlang aller Strassen, die nicht Haupt- oder Nationalstrassen sind, unterstützt. Die Höhe der Bundesbeiträge richtet sich nach der Waldgesetzgebung. Die Beiträge variieren je nach Kanton zwischen rund 20 und 70 Prozent der anrechenbaren Kosten. Im gegenwärtigen Zeitpunkt sind in drei Gebirgskantonen insgesamt neun Projekte mit einer Gesamtsumme von gut 10 Millionen bewilligt; die Vorhaben werden Ende 2006 abgeschlossen sein. Der Vorschlag bewirkt, dass die Kantone und Gemeinden in Zukunft allfällige Schutzbauten gegen Naturgewalten selber vollständig finanzieren müssen.

Im Rahmen des Projekts NFA ist vorgesehen, den hier zur Diskussion stehenden Subventionstatbestand aufzuheben. Es verbleiben demgegenüber der Hochwasserschutz sowie Schutzmassnahmen im Bereich Wald vor Naturereignissen als Verbundaufgaben, an deren Bundesanteil auch die zweckgebundenen Strasseneinnahmen beteiligt sind. Die Aufhebung der Subvention im Rahmen des Entlastungsprogramms bedeutet also eine Vorwegnahme der NFA-Vorgaben.

Lärmschutz

Im Gegensatz zu den obigen vier Subventionstatbeständen wird beim Lärmschutz keine Aufhebung der Subvention beantragt, sondern bloss eine Halbierung des Beitragssatzes.

Der Lärmschutz an bestehenden National- und Hauptstrassen sowie bei Aus- und Neubauten solcher Strassen wird über die entsprechenden Nationalstrassen- resp. Hauptstrassenbudgets finanziert. Hier geht es um die übrigen Strassen. Die Kantone sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, ihre Strassen hinsichtlich Lärm zu sanieren. Heute leistet der Bund an diese Sanierung Beiträge von 40 bis 70 Prozent der anrechenbaren Kosten. Zukünftig soll der Beitragssatz nurmehr 20 bis 35 Prozent betragen. Mit dieser Halbierung des Beitragssatzes erfahren die Kantone und Gemeinden in Zukunft eine Mehrbelastung. Um diese abzufedern, wird der Bundesrat die Sanierungsfrist erstrecken. Die entsprechende Änderung der Lärmschutzverordnung ist in Vorbereitung und wird demnächst in die Vernehmlassung gehen.

Um einer kurzfristigen Anhäufung von Beitragsgesuchen vorzubeugen, ist diese Massnahme Bestandteil des Bundesgesetzes über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003.

Im Rahmen der NFA ist vorgesehen, diese Verbundaufgabe weiter zu führen. Allerdings soll die Finanzierungsform ändern, und auf die fallweise Prüfung von Einzelprojekten wird verzichtet.

Auswirkungen auf die Kantone resp. die NFA

Die Aufhebung der vier Subventionstatbestände Niveauübergänge, Luftreinhalte-massnahmen, Ortsbilderschutz sowie Lawinengalerien und Tunnels bedeutet eine Vorwegnahme resp. Änderung der NFA-Vorgaben. Der Bundesrat erachtet dies jedoch aufgrund des geringen Volumens als vertretbar.

Die Aufhebung der Subventionstatbestände bedeutet nicht, dass die Kantone im gleichen Umfang Mehrbelastungen erfahren. Sie haben in einzelnen Gebieten vielmehr die Möglichkeit eines Aufgabenverzichts. Damit können sie sich ebenfalls entlasten.

2.1.7.5 Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich (ausserordentlicher Beitrag)

Heutiger Zustand

Nach Artikel 34 ff. MinVG erhalten die Kantone allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen und die Mittel für den Finanzausgleich im Strassenwesen. Dieser Kantonsanteil beträgt mindestens 12 Prozent der zweckgebundenen Strasseneinnahmen (Art. 4 Abs. 5 MinVG). Dieser ordentliche Beitrag an die Kantone wird seit über einem Jahrzehnt durch einen ausserordentlichen Beitrag aufgestockt.

Antrag

Senkung des ausserordentlichen Beitrags um 40 Millionen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002; Kürzungen beim BAV von 15 Millionen (2005) und 25 Millionen (2006). Als Kompensation werden die Mittel für den regionalen Personenverkehr um 35 Millionen (2005) und 45 Millionen (2006) aufgestockt.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffern 21 und 22.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Allgemeine Strassenbeiträge	40	40	40
Verkehrstrennung		5	15
Technische Verbesserungen und Umstellungen des Betriebs		10	10
Aufstockung Regionaler Personenverkehr		-35	-45
Total	40	20	20

Der allgemeine Beitrag und Finanzausgleich bemisst sich nach der Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen, den Strassenlasten und der Finanzkraft der Kantone sowie der steuerlichen Belastung des Motorfahrzeugverkehrs. Der ordentliche Beitrag beläuft sich gemäss Finanzplan für das Jahr 2004 auf rund 425 Millionen, der ausserordentliche Beitrag ist mit rund 75 Millionen eingestellt. Letzterer soll in den kommenden Jahren jeweils um 40 Millionen gekürzt werden. Die Kantone haben auf diese Weise entsprechend weniger Bundesmittel für ihre eigenen Strassenaufgaben zur Verfügung.

Im Rahmen des Projekts NFA werden der ausserordentliche und der ordentliche Beitrag miteinander verschmolzen; der heutige Mindestbetrag von 12 Prozent der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen wird voraussichtlich unverändert übernommen. Es ist allerdings eine neue Berechnungsart für die Verteilung auf die Kantone vorgesehen. Die massgebenden Indikatoren werden die Strassenlängen und Strassenlasten sein.

Der Bundesrat will die Reduktion des ausserordentlichen Beitrags mittels einer Aufstockung zu Gunsten des öffentlichen Regionalverkehrs (Bahn und Bus) teilweise kompensieren. Folgekosten von Investitionen in die Infrastruktur und das Rollmaterial ergeben im Bereich des Regionalverkehrs Mehrkosten, die die Unternehmen nicht alleine tragen können. Angesichts der schwierigen finanziellen Lage kann der Bund seinen Anteil an diesem Zusatzbedarf aus heutiger Sicht ebenfalls nicht vollständig finanzieren. Dieser beläuft sich im Jahr 2005 auf ca. 45 und im Jahr 2006 auf ca. 55 Millionen. Der Bundesrat ist aber gewillt, im Rahmen der diesjährigen Finanzplanung die Mittel für den regionalen Personenverkehr im Jahr 2005 um 35 und im Jahr 2006 um 45 Millionen aufzustocken. Die Hälfte (2005: 15 Mio; 2006: 25 Mio) der gesamten Erhöhung kann durch Korrekturen am Finanzplan des Bundesamtes für Verkehr kompensiert werden. Diese Korrekturen von jährlich 15 bzw. 25 Mio. Franken sind aus zwei Gründen tragbar: Einerseits laufen die Verkehrstrennungsmassnahmen aus, die verfügbaren Mittel können daher reduziert werden (Rubrik 802.4600.105). Andererseits werden im Hinblick auf die geplante Finanzierung von Vorhaben im Agglomerationsverkehr einige Projekte leicht verzögert, was ab 2005 Einsparungen erlaubt (Rubrik 802.4600.107). Mit dieser Verschiebung zu Gunsten des regionalen Personenverkehrs verbleibt dort eine Lücke von je 10 Millionen in den Jahren 2005 und 2006. Der Bundesrat ist überzeugt, dass die verbleibende - im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand im regionalen Personenverkehr bescheidene - Differenz durch eine gemeinsame Anstrengung der Kantone und Transportunternehmungen geschlossen werden kann.

Heutiger Zustand

Der Fonds für Eisenbahngrossprojekte (Finöv-Fonds) wird durch 0,1 Prozentpunkte der Mehrwertsteuer, zwei Drittel des Reinertrags der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und Mineralölsteuermitteln gespiesen. Die Bauprogramme der Finöv-Projekte (Bahn 2000 1. und 2. Etappe, NEAT, HGV und Lärmsanierung) wurden so gestaffelt, dass eine Realisierung unter Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Fonds-Bevorschussungslimite (4,2 Mrd; Preisstand 1995) erfolgen kann.

Antrag

In den Jahren 2004–2007 fliessen nur noch rund 80 Prozent des Bundesanteils an den LSVA-Einnahmen in den Finöv-Fonds. Die Eisenbahngrossprojekte werden zeitlich erstreckt oder gegebenenfalls redimensioniert.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 23.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 50 Mio.

2005: 125 Mio.

2006: 150 Mio.

Die vier Eisenbahngrossprojekte Neue Alpentransversale (NEAT), Bahn 2000, der Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschluss) sowie die Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken werden über einen ausserhalb der Finanzrechnung geführten Fonds für Eisenbahngrossprojekte (Finöv-Fonds) finanziert.

Das Bauprogramm für die Finöv-Projekte mit den prognostizierten jährlichen Investitionskosten (Ausgaben) wurde auf der Basis der jährlichen Einnahmen in den Finöv-Fonds und der Verzinsung der Bevorschussung, der Teuerungsentwicklung sowie der Bevorschussungslimite von 4,2 Milliarden (Preisstand 1995) erstellt. Änderungen bei den Einnahmen und/oder Ausgaben können modellhaft in Bezug auf die Bevorschussungslimite simuliert werden («Fondssimulation»). Grössere Unsicherheiten bestehen vor allem auf der Ausgabenseite. Der Stand der Planungs- und Bewilligungsverfahren, der Umfang der Projekte, die Teuerung oder gesetzliche Vorschriften (insbesondere im Umwelt- und Sicherheitsbereich) können sich immer wieder verändern. Eine gewisse Sicherheitsmarge in Bezug auf die Bevorschussungslimite ist deshalb unabdingbar.

Die beantragte Sparmassnahme sieht vor, dass nur noch rund 80 Prozent des Bundesanteils des Reinertrags der LSVA in den Finöv-Fonds fliessen. Neu sollen 20 Prozent für die vom Bund getragenen ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs verwendet werden. Solche fallen u.a. in den Bereichen Gesundheit und Umwelt an (vgl. Anhang 3).

Wegen der Verringerung der Fondseinlage wird gemäss heutiger Fondssimulation (Juni 2003) die Bevorschussungslimite in den Jahren 2007/2008 überschritten. Die Finöv-Projekte müssen dementsprechend zeitlich erstreckt oder gegebenenfalls redimensioniert werden. Letzteres könnte insbesondere deshalb zur Diskussion stehen, weil die heutigen Investitionen künftig teilweise als Unterhalts- und Betriebskosten der allgemeinen Bundeskasse zur Last fallen werden. Die unter Ziffer 2.1.7.5 beschriebene Aufstockung der Mittel für den Regionalverkehr ist beispielsweise auf Grund zwingender Folgekosten von Investitionen in die Infrastruktur und das Rollmaterial erforderlich. Aufgrund dieser Folgekosten führt auch eine zeitliche Erstreckung der Bauprojekte zu einer indirekten Entlastung des Bundeshaushalts, da Mehrausgaben erst später anfallen. Nachhaltig kann die Rechnung des Bundes selbstverständlich nur im Fall einer Redimensionierung entlastet werden.

Bei der Anpassung des Bauprogramms geniessen die sich im Bau befindenden Projekte selbstverständlich Priorität. Dies sind Bahn 2000 1. Etappe sowie die Basistunnel am Lötschberg und am Gotthard. Bei der Lärmsanierung sind vereinzelt leichte Verzögerungen möglich.

Änderungen werden in erster Linie bei den Projekten erfolgen, die sich erst in der Planungsphase befinden. Die konkreten Bau- und Zeitprogramme werden durch Bundesrat und Parlament im Rahmen der noch ausstehenden Botschaften festgelegt. In diesem Rahmen werden der Bedarf und Zeitplan der Bauprojekte dargelegt und es wird jeweils aufgezeigt, wie das Entlastungsprogramm sich auswirkt (zeitliche Erstreckung, gegebenenfalls Redimensionierung des Bauprogramms).

Im Mittelpunkt stehen aus heutiger Sicht folgende Massnahmen:

- Zweite NEAT-Bauphase (Ceneri-, Zimmerberg- und Hirzeltunnel): Gemäss jetziger Planung wird die Botschaft zur Freigabe der 2. Phase des NEAT-Gesamtkredits im zweiten Semester 2003 an die Eidgenössischen Räte gehen. Der auf 2006 angesetzte Baubeginn des Ceneri- und/oder Zimmerberg-Basistunnel muss aufgrund des Entlastungsprogramms möglicherweise um ein bis zwei Jahre verschoben werden. Der Baubeginn des Hirzeltunnels soll unabhängig vom Entlastungsprogramm auf unbestimmte Zeit verschoben werden, da dessen Notwendigkeit gemäss heutigem Erkenntnisstand nicht gegeben ist.
- HGV-Anschlüsse der Ost- und Westschweiz: Gemäss jetziger Planung wird die Botschaft zu den HGV-Anschlüssen 2004 an die Eidgenössischen Räte gehen. Die mit Frankreich vereinbarten Ausbauten zwischen Genf und Mâcon sowie Lausanne/Bern über den Jurabogen Richtung Dole/Dijon und/oder erste Massnahmen für den Ostanschluss (Zürich – St. Gallen – München, Zürich – Schaffhausen – Stuttgart) müssen aufgrund des Entlastungsprogramms möglicherweise um ein bis zwei Jahre verschoben werden. Daneben werden Redimensionierungsmöglichkeiten geprüft.
- Bahn 2000 2. Etappe: Gemäss jetziger Planung wird die Botschaft zu Bahn 2000 2. Etappe 2004/2005 an die Eidgenössischen Räte gehen. Die Projektierungsarbeiten in den Jahren 2004 bis 2010 müssen aufgrund des Entlastungsprogramms möglicherweise reduziert werden. In diesem Fall ist es nicht auszuschliessen, dass sich der Baubeginn um ein bis zwei Jahre auf 2011/12 verschieben könnte.

Die Neuordnung des Bundesanteils an den LSVA-Einnahmen ist verfassungs- und gesetzeskonform. Gemäss Artikel 196 BV, 3. Übergangsbestimmung zu Artikel 87 kann der Bundesrat zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte höchstens zwei Drittel des Ertrags der LSVA verwenden. Die Verfassung schreibt damit einen Höchstbetrag vor. Dem Bundesrat ist es gemäss Verfassungstext jedoch unbenommen, weniger als zwei Drittel des LSVA-Ertrags für den Fonds Finöv vorzusehen. In einem solchen Fall sind die nicht in den Fonds Finöv überwiesenen Mittel gemäss Artikel 85 BV zu verwenden. Diese Verfassungsbestimmung schreibt vor, dass der Reinertrag der LSVA zur Deckung von Kosten zu verwenden sei, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen. Präzisiert wird dies im Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG, SR 641.81). Gemäss Artikel 19 Absatz 2 des Schwerverkehrsabgabegesetzes hat der Bund seinen Anteil am Reinertrag – neben der Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte – zum Ausgleich der von ihm getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr zu verwenden. Damit ist auch keine Gesetzesänderung notwendig. Über die vom Bund getragenen ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs gibt Anhang 3 Auskunft. Des Weiteren legt der Bundesrat gemäss Artikel 4 des Fondsreglements (SR 742.140) fest, in welcher Höhe die verschiedenen vorgesehenen Finanzmittel dem Fonds zugewiesen werden.

Die beantragte Massnahme ist vorerst bis und mit 2007 befristet. Sollte sich herausstellen, dass in absehbarer Zukunft nach wie vor grosse Anstrengungen zur Entlastung des Bundeshaushalts erforderlich sind, wird der Bundesrat – selbstverständlich unter Beachtung der Konsequenzen – eine Verlängerung der Massnahme in Betracht ziehen müssen.

Heutiger Zustand

Das Parlament hat den SBB im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung 2003–2006 einen Zahlungsrahmen für die Finanzierung der Infrastruktur von 6025 Millionen bewilligt. In der Verabschiedung des Voranschlages 2003 und der Finanzplanung 2004–2006 des Bundes wurden Kürzungen von insgesamt 67,5 Millionen (inkl. 1 %-ige Kreditsperre) vorgenommen.

Antrag

Weitere Kürzungen der Beiträge an die SBB in den Jahren 2004–2006 in der Höhe von 236 Millionen. Damit reduziert sich der Zahlungsrahmen gegenüber der Botschaft vom 8. März 2002 insgesamt um 303,5 Millionen oder 5 Prozent auf 5721,5 Millionen.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 24.

Änderung des Bundesbeschlusses über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006.

Änderung des Bundesbeschlusses über den Zahlungsrahmen für die Infrastruktur der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 15 Mio.

2005: 91 Mio.

2006: 130 Mio.

Das Parlament hat den SBB für die Jahre 2003–2006 für die Erfüllung der zweiten Leistungsvereinbarung einen Zahlungsrahmen von 6025 Millionen bewilligt. Dieser dient dazu, das Netz der SBB zu unterhalten und dem technischen Stand anzupassen, nachfrageorientierte und wertvermehrnde Kapazitätserweiterungen vorzunehmen und Transportketten sicherzustellen. Weitere Vorgaben sind die Erhöhung der Interoperabilität des Netzes und die Einführung neuer Technologien (ERMTS, GSM-R). Die SBB wurden zudem beauftragt, die Produktivität im Infrastrukturbetrieb zu verbessern und die Automatisierung des Netzes weiterzuführen.

Im Rahmen des Budgets 2003 wurden die versprochenen finanziellen Mittel ein erstes Mal angepasst. Die vereinbarten Leistungen in den Jahren 2003 und 2004 wurden um insgesamt 167,5 Millionen gekürzt. Die Kürzung sollte in den Jahren 2005 und 2006 durch Aufstockungen teilweise kompensiert werden (vgl. Tabelle unten). Auf eine Überarbeitung der Leistungsvereinbarung (LV) wurde deshalb verzichtet, weil mit der Kürzung über die Zeitperiode 2003–2006 von insgesamt 67,5 Millionen oder 1 Prozent die Zielerreichung nicht gefährdet sein sollte.

Mit dem Entlastungsprogramm 2003 schlägt der Bundesrat dem Parlament vor, den vereinbarten Zahlungsrahmen zu kürzen. Im Jahr 2004 müssen die SBB 15 Millionen, 2005 91 Millionen und 2006 130 Millionen einsparen, womit der Zahlungsrahmen neu noch 5721,5 Millionen beträgt. Damit liegt er 303,5 Millionen oder 5 Prozent unter der ursprünglichen Vereinbarung von 6 025 Millionen.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Entlastungen zusammen (in Mio):

	2003	2004	2005	2006	Total
LV (Botschaft)	1463,0	1474,0	1512,0	1576,0	6025,0
Anpassungen VA03/FP04–06	–109,5	–58,0	84,0	29,5	–54,0
1 % Kreditsperre (2003)		–13,5			–13,5
LV VA03	1340,0	1416,0	1596,0	1605,5	5957,5
EP 03		–15,0	–91,0	–130,0	–236,0
LV (EP 03)	1340,0	1401,0	1505,0	1475,5	5721,5

Gemäss Artikel 8 Absatz 3 des SBBG (SR 742.31) kann der Bundesrat aus wichtigen, nicht voraussehbaren Gründen die Leistungsvereinbarung während der Geltungsdauer ändern. Ferner müssen die Leistungsvereinbarung und der Zahlungsrahmen gemäss Artikel 19 der Leistungsvereinbarung auf ihre Erfüllung überprüft werden, wenn den SBB im Rahmen des Budgetprozesses finanzielle Mittel entzogen werden.

Die im Rahmen des Entlastungsprogrammes vorgesehenen Mittelkürzungen verunmöglichen die Erreichung der mit der ursprünglich vereinbarten Leistungsvereinbarung angestrebten Ziele. Die Anpassung der Leistungsvereinbarung ist somit zwingend. Diese erfolgt im Rahmen einer durch beide Parteien zu unterzeichnenden Ergänzung der ursprünglichen Leistungsvereinbarung, die gemäss Artikel 19 Absatz 1 der Leistungsvereinbarung dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen ist. Diese Änderungsvereinbarung umfasst im Wesentlichen drei Punkte (siehe Anhang 4):

- Der neue Zahlungsrahmen für die Jahre 2003–2006 beträgt 5721,5 Millionen.
- Die Investitionsplanung der SBB Infrastruktur wird an den herabgesetzten Zahlungsrahmen angepasst.
- Die in der Beilage zur Leistungsvereinbarung festgelegten Ausbaustandards können aufgrund der angepassten Investitionsplanung nur mit Verzögerung erreicht werden.

Die nötige Anpassung des Zahlungsrahmens ist ebenfalls durch das Parlament zu beschliessen (Art. 8 Abs. 4 SBBG).

Die aktuelle Investitionsplanung der SBB-Infrastruktur umfasst die Jahre 2004–2012. Diese Planung wurde aufgrund der Kürzung des laufenden Zahlungsrahmens wie auch der möglicherweise langfristigen Absenkung des Zahlungsrahmens umfassend überarbeitet. Dabei richtete sich die SBB an folgender Prioritätenliste aus:

1. **Priorität:** Substanzerhalt und Eröffnung der Bahn 2000 1. Etappe.
2. **Priorität:** Strategische Ausbauprojekte mit einem grossen Einfluss auf bestehende Businesspläne. Konkret handelt es sich dabei vor allem um die erste Ausbautappe der S-Bahnen, das Projekt «Neuer Wagenladungsverkehr», die Automatisierung des Infrastrukturnetzes (ATR) sowie um die neue Sicherungstechnik (ERMTS, GSM-R).
3. **Priorität:** Übrige Vorhaben

Das überarbeitete Investitionsprogramm wird nachfolgend aufgrund dieser Prioritätenliste genauer dargelegt. In einem ersten Schritt werden diejenigen Projekte erläutert, welche durch die Kürzung des laufenden Zahlungsrahmens direkt betroffen sind. Da damit zu rechnen ist, dass die folgenden Zahlungsrahmen der SBB auf dem abgesenkten Niveau weitergeführt werden, richtet sich der Blick in einem zweiten Schritt auch auf diejenigen Projekte, welche erst nach 2006 zur Realisierung anstehen.

Die Auswirkungen auf das Investitionsprogramm 2004–2006

Die auf der obersten Prioritätsstufe angesiedelten Projekte sind trotz der Anpassung des Zahlungsrahmens finanziell abgesichert. Die SBB sind mit anderen Worten in der Lage, die Substanz des SBB-Netzes bis 2006 zu erhalten und die zeitgerechte Eröffnung der Bahn 2000 1. Etappe zu garantieren.

Auf der zweiten Prioritätsstufe führen die Entlastungsmassnahmen zu einer Verzögerung von folgenden Projekten:

Automatisierung des Streckennetzes (ATR)

Das Streckennetz der SBB wird noch zu einem grossen Teil durch ältere Stellwerke betrieben, welche eine dauernde Bedienung vor Ort verlangen. Mit der Fernsteuerung dieser Anlagen können die Betriebskosten des Netzes merklich gesenkt werden. Deshalb war in der ursprünglichen Planung ein möglichst rascher Ersatz der Stellwerke bis ins Jahr 2008/2010 vorgesehen. Aufgrund der reduzierten Investitionsmittel verzögert sich die Automatisierung des Netzes und der damit verbundene Rationalisierungseffekt mindestens bis ins Jahr 2012.

Rail Control Center (RCC)

Mit der steigenden Zugdichte sowie der Möglichkeit, das ganze Netz von einem Punkt aus mit wenigen regionalen Betriebszentren zu führen, ist die Überwachung und Steuerung des Netzes neu zu konzipieren. Im Zentrum des neuen Steuerungskonzeptes steht der Bau eines Rail Control Centers. Aufgrund der Finanzrestriktionen sowie der Verzögerung der Projekte, welche eine Voraussetzung für das RCC sind (Automatisierung des Netzes, GSM-R), verzögert sich die Realisierung des RCC um zwei bis drei Jahre.

Ersatz Zugfunk (GSM-R)

Der Kontakt mit den fahrenden Zügen sowie der Bau- und Betriebsfunk wird heute durch ein analoges Bahnfunksystem sicherstellt. In den kommenden Jahren ist der Übergang zum digitalen Bahnfunksystem GSM-R aufgrund der neuen Sicherungstechnik zwingend vorgegeben. Durch die Anpassung des Zahlungsrahmens wird sich die Migration um 2–3 Jahre verschieben.

Neues Zugsicherungssystem (ERMTS)

Im Zuge der internationalen Öffnung der Schienennetze ist eine Umstellung der nationalen Zugssicherungs- und -überwachungssysteme auf den europäischen Standard (ERMTS) vorgesehen. Mit der Kürzung der finanziellen Mittel kann diese Anpassung nur schrittweise erfolgen; insgesamt dürfte sich die Umstellung um 2–3 Jahre verzögern. Entsprechend später fällt auch der erhoffte Nutzen (höhere Sicherheit, Interoperabilität) an.

Cargo Investitionen

Um die Strategie im Güterbereich unterstützen zu können, wurden verschiedene Massnahmen im Infrastrukturbereich vorgesehen (u.a. Optimierung Rangierbahnhof Chiasso, Umspannanlage Erstfeld, Umschlagsanlage Limmattal, Terminal Wolf Basel). Die finanziellen Mittel, welche für das Wachstum des Güterverkehrs vorgesehen waren, müssen in den Jahren 2005–2008 halbiert werden. Infolge einer optimierten Planung können dennoch die strategischen Vorhaben von SBB Cargo (insbesondere das Projekt Neuer Wagenladungsverkehr) umgesetzt werden.

Facelifting Regionalbahnhöfe (RV05)

Die SBB haben ein Programm gestartet, um 619 Regionalbahnhöfe zu erneuern und kundenfreundlicher zu gestalten. Die Umsetzung dieses Programms ist nicht mehr finanziert. Regionalbahnhöfe werden nur noch erneuert oder angepasst, wenn gleichzeitig übergeordnete grössere Projekte (Substanzerhaltung, ATR und S-Bahn 1. Etappe) realisiert werden. Die Erneuerung und kundenfreundlichere Gestaltung aller Bahnhöfe wird sich dadurch mindestens bis 2012 (ursprünglich geplant: 2005) verzögern.

Für die Projekte auf der dritten Prioritätsstufe sind im überarbeiteten Investitionsplan zumindest bis 2006 nur noch sehr beschränkte Mittel vorhanden. Insbesondere mussten die ersten Mittel für die S-Bahn Genf sowie für die Neubaustrecke Stabio – Arcisate aus dem Investitionsplan herausgestrichen werden.

Die genannten Projektverzögerungen führen insgesamt betrachtet in den Jahren 2004–2006 zu Entlastungen in der Höhe von ca. 360 Millionen. Der im Vergleich zum Zahlungsrahmen grössere Korrekturbedarf beim Investitionsplan erklärt sich vor allem mit dem reduzierten Überbuchungsanteil²². Dieser Anteil der nicht finanzierten Projekte im Investitionsplan betrug beim Abschluss der Leistungsvereinbarung bereits über 6 Prozent und stieg aufgrund der ersten Kürzungsrunde des Zahlungsrahmens noch weiter an. Da sich in den letzten beiden Jahren dank optimierten Abläufen auch die Planungsgenauigkeit merklich verbesserte, wurde der Überbuchungsanteil im neuen Investitionsplan deutlich reduziert.

Die Auswirkungen auf das Investitionsprogramm 2007–2012

Das mit dem Entlastungsprogramm 2003 ausdrücklich verfolgte strukturelle Sparziel kann nur erreicht werden, wenn sich die zukünftigen Zahlungsrahmen ebenfalls am abgesenkten laufenden Zahlungsrahmen ausrichten. Demgegenüber steigen in der längerfristigen Investitionsplanung der SBB in den Jahren nach 2005 die für den

²² Die SBB schafft bei der Investitionsplanung bewusst einen gewissen Projektüberhang. Ziel ist es, im Falle von Verzögerungen bei Projekt X ein anderes Projekt Y vorziehen zu können.

Substanzerhalt notwendigen Mittel stark an. Zwei Gründe sind für die rasant wachsenden Unterhaltskosten im Wesentlichen verantwortlich:

- Erstens nimmt die Belastung des Netzes mit der Eröffnung der Bahn 2000 Ende 2004 noch einmal sprunghaft zu. Dabei ist für den Bund finanziell belastend, dass die SBB nicht in der Lage sind, die Unterhaltskosten und die betriebsnotwendigen Abschreibungen selbst zu erwirtschaften. Der Bund ist deshalb gemäss den mit der Bahnreform eingeführten Finanzierungsmechanismen gezwungen, die notwendigen Abschreibungen und die ungedeckten Kosten des Infrastrukturbetriebes abzugelten, um die Funktionsfähigkeit und Sicherheit des Netzes aufrechtzuerhalten. Infolge der Netzerweiterung der SBB durch die Inbetriebnahme der Bahn 2000 1. Etappe musste der Bund deshalb in der Leistungsvereinbarung 2003–2006 bei der Rubrik «Substanzerhaltung» ab dem Jahr 2005 bedeutend mehr Mittel einstellen²³. Investitionen in Netzerweiterungen bringen somit unweigerlich Folgekosten mit sich. In diesen sind die Nachfolgekosten beim regionalen Personenverkehr noch nicht berücksichtigt, die sich durch zusätzliche Bestellungen von Verkehrsleistungen auf einem grösseren Netz ergeben.
- Zweitens werden die Zeitfenster für den nächtlichen Unterhalt und die Erneuerung zusehends kleiner, wodurch ebenfalls Mehrkosten anfallen.

Da der Substanzerhalt bei der Investitionsplanung oberste Priorität genießt, führt die mögliche Fortführung des abgesenkten Zahlungsrahmens nach 2006 zu einem weitgehenden Verzicht auf die geplanten Erweiterungsinvestitionen. Konkret lassen sich die Auswirkungen auf das Investitionsprogramm 2007–2012 wie folgt skizzieren:

Die auf der obersten Prioritätsstufe (Substanzerhalt und Eröffnung der Bahn 2000 1. Etappe) angesiedelten Projekte sind auch bei einer längerfristigen Reduktion des Zahlungsrahmens finanziell abgesichert. Die SBB sind also auch nach 2006 in der Lage, die Substanz des SBB-Netzes zu erhalten, obwohl die dafür benötigten Mittel ab 2007 um jährlich zwischen 150–350 Millionen zunehmen.

Auf der zweiten Prioritätsstufe (strategische Ausbauprojekte) verzögert die längerfristige Kürzung des Zahlungsrahmens die Realisierung einer Reihe von Projekten. Die konkreten Auswirkungen auf die einzelnen Projekte wurden bereits erläutert.

Für die Projekte auf der dritten Prioritätsstufe (übrige Vorhaben) sind ab 2006 im überarbeiteten Investitionsplan lediglich noch 30–80 Millionen eingestellt. Konkret führt dies zu einem weitgehenden Verzicht auf die geplanten Erweiterungsinvestitionen. Einzig der für die künftige Netzentwicklung wie auch aufgrund des sehr grossen Kundennutzens praktisch unabdingbare Durchgangsbahnhof Zürich ist in der überarbeiteten Langfristplanung der SBB noch enthalten, wobei sich auch dieser Bau um mehrere Jahre verzögert. Projektbezogen lässt sich das mit der überarbeiteten Investitionsplanung verbundene Verzichtsprogramm im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

²³ Rubrik «Substanzerhaltung» (802.4600.002): 2004: 821 Millionen; 2005: 1033 Millionen (+212 Mio; +25 %).

Durchmesserlinie Zürich

Für die Durchmesserlinie Zürich (neuer Tiefbahnhof) ist ein Baubeginn 2007 und eine Inbetriebnahme im Jahre 2012 geplant. Sofern die Mittel ab 2007 nicht bedeutend aufgestockt werden können, ist eine Bauerstreckung zwingend. Mit der Inbetriebnahme ist realistischerweise frühestens 2015 zu rechnen.

S-Bahn Genf (CEVA)

Für die Verbindung des Bahnhofs Genève-Cornavin nach Annemasse besteht für den Bund eine Verpflichtung aus dem Staatsvertrag von 1912. In der Leistungsvereinbarung Bund–SBB war für den Beginn der Arbeiten im Jahr 2006 ein Betrag von 40 Millionen vorgesehen, um die Inbetriebnahme im Jahre 2008 zu gewährleisten. Im neuen Investitionsplan sind für die S-Bahn-Genf keine Mittel mehr enthalten.

Ausbauten S-Bahnen 2. Etappe

Die SBB planten ursprünglich ab 2007 die zweite Ausbaustufe der S-Bahnen (Léman, Zentralschweiz, Tessin, St. Gallen) in Angriff zu nehmen. Im überarbeiteten Investitionsplan stehen dafür keine Mittel mehr zur Verfügung.

Stabio-Arcisate

Für den Bau der Strecke Mendrisio–Stabio(–Arcisate–Varese) sind in den Jahren 2007–2012 jährlich rund 16 Millionen notwendig. Auch diese Mittel sind im überarbeiteten Investitionsplan nicht enthalten. Der direkte Anschluss des Tessins an den Mailänder Flughafen Malpensa ist dementsprechend vorderhand nicht realisierbar.

Behindertenkonzept

Um dem neuen Behindertengesetz zu entsprechen, hat die SBB ein eigenes Behindertenkonzept ausgearbeitet. Für Anpassungen, die nicht ohnehin im Rahmen der laufenden Erneuerungsmassnahmen vorgenommen werden können, waren in der bisherigen Investitionsplanung schwergewichtig Mittel aus der geplanten Sonderfinanzierung, aber auch aus dem Zahlungsrahmen der Leistungsvereinbarung vorgesehen. Letzteres wird nicht mehr möglich sein, so dass sich die SBB zur Umsetzung ihres Behindertenkonzepts alleine auf die Sonderfinanzierung stützen müssen.

Heutiger Zustand

Zum Ausgleich der Wettbewerbsnachteile der Schiene – verursacht durch die Anhebung der Gewichtslimiten im Strassengüterverkehr – wird der Wagenladungsverkehr mit einer Trassenpreisverbilligung gefördert. Diese Subvention wird parallel zur Anhebung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) wieder gesenkt.

Antrag

Schnellerer Abbau der Trassenpreissubventionen für den Wagenladungsverkehr von 40 auf 20 Millionen ab 2006.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 25.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004:	2005:	2006: 20 Mio.
-------	-------	---------------

Der Wagenladungsverkehr (WLV) wird mit einer Trassenpreissubvention im Sinne einer vorübergehenden Massnahme gefördert. Dadurch werden die Wettbewerbsnachteile der Schiene ausgeglichen, die durch die stufenweise Erhöhung der Gewichtslimite im Strassengüterverkehr verursacht werden. Die Trassenpreissubventionen werden an die Schieneninfrastrukturbetreiberinnen ausgerichtet, die von den Bahngüterverkehrsunternehmen ein geringeres Entgelt für die Benutzung der Infrastruktur (Trassenpreis) verlangen. Bis zur ersten Erhöhung der LSVA im Jahr 2005 werden gemäss heutiger Planung jährlich 68 Millionen für die Trassenpreisverbilligungen des WLV eingesetzt. Parallel zur Anhebung der LSVA im Jahr 2005 wird die Höhe der Trassenpreissubventionen auf 40 Millionen gesenkt. Als Sparleistung sollen diese nun im Jahr 2006 um die Hälfte auf 20 Millionen reduziert werden.

Artikel 9 der Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund und den SBB für die Jahre 2003–2006 verpflichtet die SBB, im WLV flächendeckend als Systemanbieterin aufzutreten, soweit sie die Leistungen wirtschaftlich erbringen kann. Wenn dies nicht mehr gewährleistet ist, hat die SBB dem Bundesrat Bericht zu erstatten und geeignete Massnahmen vorzuschlagen, die mit den betroffenen Kantonen (Regionalkonferenzen) abgesprochen sind.

Die Reduktion der Trassenpreissubventionen für den WLV führt insbesondere bei der SBB Cargo AG (Systemanbieterin Wagenladungsverkehr) zu einem Mehraufwand. Um zu verhindern, dass damit ein Leistungsabbau und eine Rückverlagerung von Schienengüterverkehr auf die Strasse verbunden sind, ist die SBB Cargo AG als Systemanbieterin Wagenladungsverkehr angehalten, die Eigenwirtschaftlichkeit auch in diesem Verkehrssegment zu erreichen. Dies geschieht unter anderem im Rahmen des Projekts «Neuer Wagenladungsverkehr».

2.1.7.9

Massnahmen im öffentlichen Verkehr gemäss Behindertengleichstellungsgesetz

Heutiger Zustand

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) tritt voraussichtlich am 1. Januar 2004 in Kraft. Der Bund hat für die Finanzierung von vorgezogenen Umbaumassnahmen im öffentlichen Verkehr einen Zahlungsrahmen von 300 Millionen bewilligt.

Antrag

Befristete teilweise Sperrung der Zahlungskredite in den Jahren 2005 (um 6,5 Mio) und 2006 (um 10 Mio). Die Höhe des Zahlungsrahmens bleibt vorerst unverändert.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 26.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004:	2005: 6,5 Mio.	2006: 10,0 Mio.
-------	----------------	-----------------

Das BehiG tritt voraussichtlich am 1. Januar 2004 in Kraft. Es bezweckt gemäss Artikel 22, dass bestehende Bauten, Anlagen und Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr spätestens 20 Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes behindertengerecht sein müssen. Zudem müssen Kommunikationssysteme und die Billettautomaten spätestens nach zehn Jahren behindertengerecht angeboten werden. Der Bund und die Kantone können nun für diese Massnahmen Finanzhilfen ausrichten. Der Bund hat dafür einen Zahlungsrahmen von 300 Millionen für eine Zeitspanne von 20 Jahren bewilligt.

Im üblichen Investitionsrhythmus der Substanzerhaltung sollen mehrheitlich die bestehenden Bauten, Anlagen und Fahrzeuge behindertengerecht umgebaut werden. Dazu haben die Transportunternehmen dem Bundesamt für Verkehr (BAV) mit einem Umsetzungsprogramm aufzuzeigen, wie die technischen Anforderungen gemäss den Ausführungsbestimmungen innerhalb der gewährten Anpassungsfrist erfüllt werden. Das Umsetzungsprogramm muss ebenfalls darlegen, welche Massnahmen im üblichen und welche ausserhalb des üblichen Investitionsrhythmus getroffen werden. Dieses Umsetzungsprogramm muss dem BAV spätestens neun Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes bzw. der Verordnung eingereicht werden.

Finanzhilfen werden nur gewährt für Massnahmen, die gemäss üblichem Investitionsrhythmus der Unternehmung nicht innerhalb der Anpassungsfrist von 20 Jahren ausgeführt werden würden. Diese Massnahmen müssen somit vorgezogen und innerhalb der Anpassungsfrist erfolgen, um dem Gesetz genüge zu leisten.

Aus zeitlicher Sicht könnte sich die Gewährung der Finanzhilfen wie folgt gestalten: Nach Inkrafttreten des BehiG am 1. Januar 2004 müssen die Unternehmen das

Umsetzungsprogramm innerhalb von 9 Monaten einreichen. Die anschließende Prüfung seitens des BAV, die Einreichung der Finanzierungsgesuche durch die Unternehmen, deren Bewilligung durch das BAV, die Bauarbeiten, das Erstellen der Schlussabrechnung und deren Prüfung etc. nehmen ihre Zeit in Anspruch (1–2 Jahre). Deshalb ist es vertretbar im Jahr 2005 von den budgetierten 20 Millionen 6,5 Millionen und im Jahr 2006 von den eingestellten 20 Millionen 10 Millionen zu sperren. Die verbleibenden Mittel sollten ausreichen, um die ersten Projekte finanzieren zu können. In diesem Zeitraum sollte sich das BAV mittels Prüfung der Umsetzungsprogramme der Unternehmen auch einen Überblick verschafft haben über den vorzuziehenden Bau- und den entsprechenden Finanzbedarf. Es kann damit im Verlauf der Jahre 2005–2006 bestimmt werden, ob der Zahlungsrahmen als Obergrenze voll ausgeschöpft werden muss oder eine Anpassung ins Auge gefasst werden kann. Aufgrund der bisher durchgeführten Erhebungen bei den Transportunternehmungen ist damit zu rechnen, dass der gesamte Zahlungsrahmen notwendig sein wird. Die Anpassungsfristen und Vorgaben des BehiG sollen eingehalten werden.

2.1.8 Umwelt und Raumordnung

2.1.8.1 Abwasser- und Abfallanlagen

Heutiger Zustand

Gestützt auf Artikel 61 und 62 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 unterstützt der Bund mit Abgeltungen bis zu 50 Prozent die Kantone bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben auf dem Gebiet der Abwasser- und Abfallanlagen. Die Zahl der ursprünglich beitragsberechtigten Anlagentypen wurde im Rahmen zweier Gesetzesänderungen (18.3.1994 und 20.6.1997) stark reduziert. Nebst den heute noch unterstützungsberechtigten Massnahmen (Anlagen zur Stickstoffelimination, Anlagen von gesamtschweizerischen Interesse zur Behandlung von Sonderabfällen) hat der Bund vor allem die eingegangenen Verpflichtungen abzugelten. Ende 2002 betrug der gesamte Verpflichtungsstand des Bundes 668 Millionen. Gemäss Finanzplan vom 30. September 2002 richtet der Bund im Jahr 2006 Beiträge in der Höhe von 160 Millionen aus.

Antrag

Kürzung der Ausgaben gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002:

2005: Reduktion von 140 Millionen auf 120 Millionen

2006: Reduktion von 160 Millionen auf 130 Millionen

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserungen des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 27.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004:

2005: 20 Mio.

2006: 30 Mio.

Artikel 61 und 62 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (SR 814.20) regeln die Beiträge, mit denen der Bund die Kantone bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben auf dem Gebiet der Abwasser- und Abfallanlagen in Form von Abgeltungen unterstützt. Die Zahl der ursprünglich beitragsberechtigten Anlagentypen wurde mittels zweier Gesetzesänderungen vom 18. März 1994 und 20. Juni 1997 reduziert. Nach der Gesetzesänderung von 1997, mit der insbesondere das Verursacherprinzip im Gewässerschutzgesetz verankert wurde, sind im Bereich Abwasseranlagen nur noch Anlagen zur Stickstoffelimination bei zentralen Abwasserreinigungsanlagen sowie die kommunale und regionale Entwässerungsplanung beitragsberechtigt. Für letztere wurde im Gesetz zudem eine zeitliche Limite festgeschrieben, und zwar mussten die Gesuche bis zum 1. November 2002 eingereicht werden. Im Bereich Abfallanlagen sind nach der Gesetzesänderung von 1997 noch Anlagen zur Behandlung von Sonderabfällen von gesamtschweizerischem Interesse beitragsberechtigt sowie Anlagen zur Behandlung von Siedlungsabfällen, d.h. Kehrichtverbrennungsanlagen, Reaktordeponien und Kompostieranlagen, wenn ein

erstinstanzlicher Entscheid über die Erstellung vor dem 1. November 1997 vorlag (in bestimmten Fällen vor dem 1.11.1999). Zudem können kantonsübergreifende Abfallplanungen unterstützt werden, wenn die Gesuche vor dem 1. November 2002 eingereicht wurden.

Der Bund hat im Abwasser- und Abfallbereich vor allem noch Zahlungen an eingegangene Verpflichtungen zu leisten. Ende 2002 betrug der gesamte Verpflichtungsstand des Bundes 668 Millionen. Davon entfielen 308 Millionen auf bereits erstellte, sowie 360 Millionen auf geplante oder sich im Bau befindende Anlagen. Die Zahlungen zum Abbau dieser eingegangenen Verpflichtungen erstrecken sich bis ins Jahr 2008.

Nachdem am 1. November 2002 sowohl bei den Entwässerungsplanungen wie auch bei den Abfallplanungen die Fristen für die Gesuchseinreichung abgelaufen sind, kann der effektive Mittelbedarf besser abgeschätzt werden. Es hat sich gezeigt, dass bereits im Jahr 2005 und insbesondere ab dem Jahr 2006 deutlich weniger Mittel benötigt werden, als sich noch vor Jahresfrist abgezeichnet hat. Diese Minderausgaben gegenüber den ursprünglichen Annahmen resultieren hauptsächlich aus den tieferen Eckwerten (Teuerung, Lohnwachstum, Baukosten) und aus dem gestiegenen Kostenbewusstsein bei den Subventionsempfängern. Die Realisierungskosten fallen durchschnittlich um 10 bis 15 Prozent tiefer aus als ursprünglich im Kostenvoranschlag bzw. in der Subventionsverfügung angenommen. Zudem wurden einige Anlagen nicht erstellt, was zu weiteren Minderausgaben führt (z.B. Nutzung bestehender Becken anstelle der Erstellung neuer Anlagen zur Stickstoffelimination; ca. 50 Mio).

Insgesamt resultieren Einsparungen von 20 Millionen (2005) respektive 30 Millionen (2006), welche ohne Gesetzesänderung umsetzbar sind. Die Einsparungen fallen proportional zu den Bundesbeiträgen in den jeweiligen Bereichen an: Drei Viertel im Bereich Abwasser-, ein Viertel bei den Abfallanlagen. Die Kürzungen beeinflussen den Zeitplan des Verpflichtungsabbaus nicht. Die eingegangenen Verpflichtungen sollten wie geplant 2008 abgebaut sein. Die tieferen Kosten der Anlagen führen im übrigen auch zu einer Entlastung der Gemeinde-, nicht aber der Kantonsfinanzen.

Heutiger Zustand

Die Ausgaben des Bundes für Umweltschutz und Raumordnung erreichen 2006 gemäss der funktionalen Gliederung 790 Millionen. Zu nennen sind insbesondere:

- Umweltschutz (492 Mio), davon rund 221 Millionen für Abwasser- und Abfallbeseitigung. Ebenfalls in diesen Bereich gehören Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Umweltforschung und die Finanzierung von Restwassersanierungen in Landschaften oder Lebensräumen, die in nationalen oder kantonalen Inventaren aufgeführt sind.
- Für die Umsetzung der Umweltvorschriften erstellt der Bund Vollzugshilfen für Kantone und Privatwirtschaft.
- Hochwasserschutz und verschiedene Massnahmen im Bereich Gewässer (82 Mio).
- Naturschutz (73 Mio), inkl. Beiträge an die Landwirtschaft für besondere ökologische Leistungen sowie an die Planung und Erhaltung von schutzwürdigen Biotopen und Landschaften. Ab 2005 – nach erfolgter Gesetzesänderung – soll zudem die Schaffung und der Betrieb von Landschaftspärken unterstützt werden.
- Raumordnung (68 Mio), inkl. Investitionshilfe für Berggebiete und den allgemeinen Wohnungsbau.

Antrag

Reduktion der Zahlungskredite in den Bereichen Hochwasserschutz, Restwassersanierung, Natur und Landschaft sowie Vollzug Umweltschutzgesetz um 13 Millionen.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserungen des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a (neu) Absatz 1 Ziffer 28.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Hochwasserschutz		3,3	5,0
Restwassersanierung		4,5	4,5
Natur und Landschaft		0,8	3,0
Vollzug Umweltschutzgesetz			0,5
Total		8,6	13,0

Die Einsparungen führen zu keinen Lastenverschiebungen auf die Kantone. Die Umsetzung wird in erster Linie durch Verzicht auf Projekte erfolgen.

Hochwasserschutz

Die Kürzung von 5 Millionen wird im Bereich der Bundesbeiträge an den baulichen Hochwasserschutz der Kantone vorgenommen. Sie erreicht einen Umfang von ca. 7,5 Prozent der für 2006 geplanten Mittel (67 Mio). Sofern die Kantone die wegfallenden Bundesmittel nicht durch eigene finanzielle Mehrleistungen kompensieren, sinkt das Investitionsvolumen; Schutzmassnahmen werden verzögert oder zurückgestellt.

Restwassersanierung

Im Finanzplan sind im Jahr 2006 7,5 Millionen für die Restwassersanierung eingestellt. Die Ausgaben werden insgesamt um 4,5 Millionen ab 2005 gekürzt. Bei dieser Kürzung handelt es sich im Wesentlichen um eine Schätzkorrektur, da der Gesuchumfang aus den Kantonen für die Jahre 2005 und 2006 heute noch nicht exakt bestimmt werden kann. Hier bestehen jedoch Steuerungsmöglichkeiten.

Natur und Landschaft

Die Ausgaben im Bereich Natur und Landschaft werden insgesamt um rund 3 Millionen (2006) gekürzt. Die Kürzungen werden im Wesentlichen im Bereich der Natur- und Landschaftspärke vollzogen. Da die Unterstützung dieser Pärke mittels Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets vorgesehen ist, braucht es keine Modifikation des Natur- und Landschaftsparkprogramms. Der Anreiz zur Schaffung eines Parkes wird jedoch kleiner, da der Bund dafür weniger Mittel zur Verfügung stellen kann.

Vollzug Umweltgesetzgebung

Die Vollzugshilfen werden um eine halbe Million gekürzt. Es werden in allen Fachbereichen des Amtes weniger Projekte für die Vollzugshilfe realisiert.

2.1.9 Landwirtschaft und übrige Volkswirtschaft

2.1.9.1 Landwirtschaft

Heutige Situation

Der Grossteil der Ausgaben im Landwirtschaftsbereich wird über Zahlungsrahmen gemäss Artikel 6 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) gesteuert. Dem Bundesamt für Landwirtschaft (inkl. Geschäftseinheit Landwirtschaftliche Forschung und Nationalgestüt) stehen gemäss Botschaft vom 29. Mai 2002 (BB1 2002 V 4721) zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2007) sowie gestützt auf den Finanzplan vom 30. September 2002 folgende Mittel zur Verfügung:

	2004	2005	2006
zugeteilte Finanzmittel (in Millionen)	3777	3748	3791

Antrag

Kürzung der Ausgaben im Jahr 2006 gegenüber dem Finanzplan um 160 Millionen.

Die Einsparungen werden in den folgenden Bereichen erzielt (in Mio):

	2004	2005	2006
– Verwaltung, Forschung und Beratung	1,5	2,6	6,5
– Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	28,5	19,4	48,5
– Förderung von Produktion und Absatz	10,0	38,0	48,0
– Direktzahlungen		50,0	57,0

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 29.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 40 Mio. 2005: 110 Mio. 2006: 160 Mio.

Ausgangslage

Die finanziellen Mittel für die wichtigsten agrarpolitischen Massnahmen werden von den eidgenössischen Räten für jeweils vier Jahre bewilligt (Zahlungsrahmen, Art. 6 LwG). In der Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik schlägt der Bundesrat einen neuen Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2004–2007 vor. Die darin erwähnten Kredite belaufen sich für vier Jahre auf insgesamt 14,092 Milliarden.

Die im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 vorgesehenen Einsparungen müssen sich nachhaltig auswirken. Die Kürzung der Ausgaben um 160 Millionen im Jahr 2006 ist auch 2007 fortzusetzen. Dies bedeutet, dass im Bereich Landwirtschaft von 2004 bis 2007 ein Gesamtbetrag von 470 Millionen einzusparen ist, 453 Millionen davon innerhalb der Zahlungsrahmen. Mit dieser Reduktion werden die in den drei Zahlungsrahmen effektiv verfügbaren Mittel auf 13,639 Milliarden begrenzt. Im Zeitraum 2004–2007 werden die Mittel für die Landwirtschaft somit nominal niedriger sein als diejenigen im Zeitraum 2000–2003 (14,029 Mrd). Dazu kommt eine Kürzung von 17 Millionen ausserhalb der Zahlungsrahmen, was zu einem Abbau der Mittel für die Landwirtschaft von insgesamt 470 Millionen in vier Jahren führt.

Diese Anpassungen erfordern keine Gesetzesänderung; sie können auf dem Verordnungsweg erfolgen.

Entlastungsmassnahmen

Die agrarpolitischen Massnahmen und die zu diesem Zweck zur Verfügung stehenden Mittel sollen es der Landwirtschaft ermöglichen, ihren Verfassungsauftrag gemäss Artikel 104 BV möglichst gut zu erfüllen. Bei der Festlegung der Mittel sind die allgemeine wirtschaftliche Situation und die Lage der Bundesfinanzen zu berücksichtigen (Art. 5 Abs. 3 LwG). Infolge der Schuldenbremse war der Bundesrat bereits gezwungen, die bei der Vernehmlassung zur AP 2007 als Arbeitshypothese festgelegten Beträge der Zahlungsrahmen um insgesamt 288 Millionen bzw. 2 Prozent herabzusetzen. Die rasche Verschlechterung des Bundeshaushaltes erfordert nun von der Landwirtschaft trotz ihrer anerkannt angespannten Lage zusätzliche Anstrengungen. Der von ihr geforderte Beitrag an den Einsparungen ist allerdings proportional kleiner als ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes.

Bei der Aufteilung der Einsparungen auf die Ausgabenkategorien im Landwirtschaftsbereich sind die drei Aspekte der Nachhaltigkeit (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) zu berücksichtigen. Aus diesem Grund ist es nicht möglich, die gesamten erforderlichen Einsparungen einzig bei den Ausgaben für strukturelle und soziale Massnahmen sowie bei denjenigen für die Marktstützung vorzunehmen. Müsste bei diesen beiden Ausgabenkategorien mehr eingespart werden als vorgeschlagen, wären die kurz- und mittelfristigen Folgen für die Landwirtschaft gravierender als bei einer Kürzung der Direktzahlungen. Insbesondere hätte dies zur Konsequenz, dass einzelne Produktionen (Milch), Regionen (Berggebiet) oder Betriebsarten deutlich überproportional davon betroffen würden.

Die Kürzungen werden folglich je zu rund einem Drittel in den Bereichen Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen, Förderung von Produktion und Absatz sowie Direktzahlungen vorgenommen.

Die Kredite ausserhalb der Zahlungsrahmen werden proportional gekürzt. Sie betreffen vor allem die Ausgaben für die landwirtschaftliche Forschung, das Nationalgestüt, die Beratung und die Evaluationen.

Im Zahlungsrahmen Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen werden die Mittel für die Investitionskredite (8 Mio) und die Betriebshilfe (38 Mio) gekürzt, was sich u.a. durch die heute verhältnismässig tiefen Zinssätze rechtfertigen lässt. Hingegen sollen die à-fonds-perdu-Beiträge, die in erster Linie dem Berggebiet zugute kommen, nur leicht reduziert werden (2 Mio). Im Rahmen der AP 2007 soll

nämlich der ländliche Raum mit einer Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten (insbesondere periodische Wiederinstandstellung von Bodenverbesserungen, Unterstützung gemeinschaftlicher Bauten für die Lagerung, Verarbeitung und neu Vermarktung regionaler Produkte, einzelbetriebliche Diversifikation) gestärkt werden. Im Weiteren erfahren die Kredite für die Pflanzen- und Tierzucht eine Reduktion (0,6 Mio).

Bei der Marktstützung wird die Kürzung von 48 Millionen in allen bisher unterstützten Produktionssektoren linear umgesetzt (knapp 6,7 %).

Die bei den Direktzahlungen notwendige Einsparung wird in Form einer Herabsetzung des Flächenbeitrags um rund 60 Franken pro Hektare ab 2005 erzielt.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Auswirkungen der Kürzungen auf die Zahlungsrahmen sowie auf die gesamten Ausgaben des Bundesamts für Landwirtschaft, der Geschäftseinheit Landwirtschaftliche Forschung und des Nationalgestütts.

Übersicht über die vorgeschlagenen Kürzungen (in Mio)

	2004	2005	2006	2007	04/07
Finanzielle Mittel vor EP 03	3 777	3 748	3 791	3 797	15 113
<i>Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen</i>	276	250	314	289	1129
Kürzungen	-28	-19	-49	-49	-145
Neuer Saldo	248	231	265	240	984
<i>Förderung von Produktion und Absatz</i>	769	749	720	708	2 946
Kürzungen	-10	-38	-48	-48	-144
Neuer Saldo	759	711	672	660	2 802
<i>Direktzahlungen</i>	2 487	2 492	2 500	2 538	10 017
Kürzungen		-50	-57	-57	-164
Neuer Saldo	2 487	2 442	2 443	2 481	9 853
<i>Ausgaben ausserhalb der Zahlungsrahmen</i>	245	257	257	262	1 021
Kürzungen	-2	-3	-6	-6	-17
Neuer Saldo	243	254	251	256	1 004
Total der Kürzungen	40	110	160	160	470
Finanzmittel nach EP 03	3 737	3 638	3 631	3 637	14 643

Auswirkungen

Die Entlastungsmassnahmen bei der Grundlagenverbesserung und den Sozialmassnahmen reduzieren die finanziellen Möglichkeiten der Landwirte, die Strukturen und Infrastrukturen an die neuen Erfordernisse anzupassen. Die direkten Auswirkungen lassen sich kurzfristig schwer erfassen. Mittelfristig werden die Sparmassnahmen das Rationalisierungspotenzial und die Möglichkeiten zur Senkung der Produktionskosten und damit die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Sie werden besonders die Landwirtschaft im Berggebiet treffen.

Bei der Marktstützung werden die Kreditkürzungen 2006 für die Landwirte einen unmittelbaren Einnahmenverlust von rund 63 Millionen verursachen. Durch die Querwirkung auf nicht gestützte Produkte werden die Kürzungen bei den meisten

Ausgabenpositionen einen überproportionalen Einkommensrückgang um ca. den Faktor 1,5 auslösen. Etwa drei Viertel (48 Mio) der Einkommenseinbussen in der Marktstützung werden auf die Milchwirtschaft entfallen. In diesem Bereich wird die Stützung um ca. 32 Millionen jährlich gekürzt, was praktisch einer Senkung um 1,5 Rappen pro Kilo gelieferte Milch gleichkommt. Die Reduktion der Kredite im Viehwirtschaftsbereich (rund 3 Mio) verursacht eine direkte Einkommenseinbusse von 4 Millionen. Im Bereich Pflanzenbau (inkl. Weinbau) sollen die Beiträge um knapp 9 Millionen pro Jahr reduziert werden, was bei den Landwirten Einkommenseinbussen von 10–15 Millionen bewirkt. Von den Einkommenseinbussen werden Talbetriebe stärker betroffen sein als Bergbetriebe. Die Kürzungen bei der Marktstützung wirken sich kumulativ zu der in der Agrarpolitik 2007 vorgeschlagenen Reduktion in diesem Bereich aus (Abbau von insgesamt 20 % gegenüber der Periode 2000–2003).

Ab 2005 wird der Flächenbeitrag (allgemeine Direktzahlungen) um rund 60 Franken pro Hektare gekürzt. Davon werden alle Betriebe im Verhältnis der bewirtschafteten Fläche gleichmässig betroffen. 25 000 Betriebe in der Ackerbauzone und in den Übergangszonen werden ungefähr 27 Millionen weniger Direktzahlungen erhalten. Im Berg- und Hügelland werden 34 000 Betriebe eine Beitragskürzung von insgesamt rund 30 Millionen erfahren. Der Arbeitsverdienst der Landwirte wird durchschnittlich um etwa 1000 Franken pro Betrieb zurückgehen, d.h. um 770 Franken pro Familienarbeitskraft bzw. um 2,5 Prozent.

Die ausserhalb der Zahlungsrahmen vorgesehenen Kürzungen von insgesamt 6,5 Millionen im Jahr 2006 werden hauptsächlich bei der Geschäftseinheit Landwirtschaftliche Forschung vorgenommen. Sie bedingen eine Restrukturierung der sechs Forschungsanstalten mit einem Abbau von weiteren rund 40 Arbeitsstellen, nachdem bereits zwischen 1994 und 2001 ca. 25 Prozent der Personalstellen aufgehoben worden waren. Zudem wird die Unterstützung der Beratung anzupassen sein, was die Kantone und die beiden Beratungszentralen Lindau und Lausanne treffen wird. Auch die Forschungs- und Evaluationsaufträge werden eine entsprechende Redimensionierung erfahren.

Gesamthaft gesehen werden die vorgeschlagenen Kürzungen den Druck auf den Landwirtschaftssektor weiter erhöhen. Es werden dadurch mehr Betriebe als heute in ihrer Existenzfähigkeit bedroht. Nach den provisorischen Buchhaltungsergebnissen der Referenzbetriebe für 2002 wurde ein durchschnittlicher Arbeitsverdienst pro Familienarbeitskraft von 30 400 Franken im Jahr bzw. 2500 Franken pro Monat erzielt, 10 Prozent weniger als im Durchschnitt der drei Jahre 1999, 2000 und 2001.

Insgesamt werden die Kürzungen in einem Durchschnittsbetrieb von 20 Hektaren, ohne Berücksichtigung der Teuerung eine auf 2 400 Franken pro Jahr geschätzte, direkte Verminderung der Einnahmen zur Folge haben. Um diese Einbussen auszugleichen und die Einkommen nominal halten zu können, müsste der Strukturwandel eine jährliche Rate von 4 bis 5 Prozent erreichen (Annahme AP 2007: 2,8 %). Angesichts der konjunkturellen Lage ist dies eher unwahrscheinlich. Somit ist von einem nominalen Einkommensrückgang auszugehen, der alle Betriebe treffen wird.

Auf Kantonsebene ist mit einer längeren Warteliste bei den Unterstützungsgesuchen für Strukturverbesserungsmassnahmen zu rechnen sowie eventuell mit einer Zunahme der Fälle, die Sozialmassnahmen beanspruchen. Die vorgeschlagenen Kürzungen haben deshalb keine direkten Belastungen der Kantone zur Folge.

Heutiger Zustand

Gestützt auf Artikel 36, 37 und 38 des Waldgesetzes unterstützt der Bund im Forstbereich mit Finanzhilfen oder Abgeltungen hauptsächlich Waldpflege-, Erschliessungs- und Strukturverbesserungsmassnahmen sowie Tätigkeiten im Schutzbereich des Waldes. Letztere dienen vorwiegend der Prävention vor Schäden durch Naturgefahren. Die Subventionen betragen im Rahmen der bewilligten Kredite je nach Finanzkraft der Kantone bis zu 50 bzw. 70 Prozent. Zur Steuerung der verfügbaren Mittel werden den Kantonen jährlich Zahlungskontingente zugeteilt. Gemäss Finanzplan vom 30. September 2002 richtet der Bund im Jahr 2006 Beiträge von rund 180 Millionen aus.

Antrag

Durch die Reduktion der jährlichen Zahlungskredite pro Kanton (Kontingentierung) sowie der Streichung einzelner Subventionstatbestände soll der Bundeshaushalt um 50 Millionen entlastet werden.

Es werden folgende Subventionstatbestände geändert:

- Waldschäden: Unterstützung nur noch in Schutzwäldern.
- Waldbewirtschaftung: Unterstützung nur noch für die Jungwaldpflege sowie für Pflegemassnahmen zum Schutze der biologischen Vielfalt; im Bereich der Planung werden nur noch überbetriebliche Planungsgrundlagen unterstützt.
- Erschliessungsanlagen: Unterstützung von Neubauten nur noch in Wäldern mit besonderer Schutzfunktion.

Durch die Streichung einzelner Subventionstatbestände werden 25 Millionen eingespart (erfordert Änderung des Waldgesetzes). Die Reduktion der Kontingente hat Entlastungen von 25 Millionen zur Folge, die im Rahmen des Sparauftrages an den Bundesrat umgesetzt werden.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 30.

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 15: Änderungen der Artikel 37 und 38 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG; SR 921.0).

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 15 Mio.

2005: 40 Mio.

2006: 50 Mio.

Gemäss Finanzplan vom 30. September 2002 richtet der Bund im Jahr 2006 über vier Subventionsrubriken Beiträge von rund 180 Millionen für den Forstbereich aus. Diese Mittel werden innerhalb der Rubriken basierend auf Bedarfsmeldungen der Kantone in Form von jährlichen Zahlungskontingenten auf verschiedene Komponenten (z.B. Schutzwaldpflege) und auf die Kantone verteilt.

Aktuell findet in der Schweiz eine breit geführte Debatte über die Zukunft des Waldes statt, in deren Rahmen Visionen, Ziele, Strategien und Massnahmen für den Schweizer Wald im Jahr 2015 formuliert werden – das sogenannte Waldprogramm Schweiz (WAP-CH). Ein Programmpunkt ist dabei auch die Neuausrichtung der Subventionspolitik. Durch die Ausgabenkürzungen wird nun das Resultat dieses Prozesses wesentlich mitbestimmt. Da es sich bei den im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 getroffenen Ausgabenkürzungen zum Teil nicht um einmalige, sondern um strukturelle Eingriffe handelt, bedingen die Kürzungen Änderungen des Waldgesetzes sowie Anpassungen der Waldverordnung und der entsprechenden Richtlinien.

Waldpflege

Die Ausgaben im Bereich der Waldpflege werden insgesamt um 30 Millionen (2006) gekürzt. Dies betrifft im Einzelnen die *Waldpflege im Mittelland*, welche um rund 12,5 Millionen reduziert wird. Die bisherige finanzielle Unterstützung von defizitären Pflegemassnahmen, Holznutzung und -bringung im Mittelland entfällt dadurch in der Regel. Diese Massnahmen werden nur noch dort unterstützt, wo sie aus Gründen der biologischen Vielfalt (Biodiversität) besonders aufwändig sind. Die Jungwaldpflege wird weiterhin finanziell unterstützt. In der *Schutzwaldpflege* werden durch die Reduktion der jährlichen Zahlungskontingente 9 Millionen eingespart. Im Bereich der *Verhütung und Behebung von Waldschäden* werden künftig entsprechende Massnahmen nur noch in Schutzwäldern unterstützt. Es entfällt die Unterstützung beim Kauf und Betrieb der Käferfallen sowie beim Aufrüsten und Beheben biotischer und abiotischer Schäden in Wäldern ohne Schutzfunktion (d.h. vorwiegend im Mittelland). Wegen der Kürzung der Ausgaben um 4 Millionen werden voraussichtlich weniger Massnahmen ausgeführt. Die Unterstützung *forstlicher Planungsgrundlagen* wird um 2,5 Millionen zurückgenommen. Künftig soll die finanzielle Unterstützung auf die überbetriebliche Planung (Regionale Waldentwicklungspläne) beschränkt werden. Betriebliche Planungen sollen durch den Bund keine finanzielle Unterstützung mehr erhalten. Bei den Drittaufträgen für *Werbung und Absatzförderung* werden rund 1,2 Millionen eingespart. Das Aktionsprogramm Holz 21 des Bundes muss entsprechend redimensioniert werden (weniger Projekte). Der Bund will zukünftig seine Subventionen mittels Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der Förderungsmassnahmen des Waldgesetzes ausrichten (Projekt *effor2*). Die Ausgaben für das Pilotprogramm *effor2* werden um 0,8 Millionen gekürzt, was eine Anpassung der laufenden Pilotverträge erfordert.

Erschliessungen

Die Ausgaben im Bereich der Erschliessungen (Waldstrassen, Maschinenwege, Seilkrananlagen) werden um rund 9 Millionen gekürzt. Neubauten sollen künftig nur noch in Ausnahmefällen (Wälder mit besonderer Schutzfunktion) mitfinanziert werden. Weiterhin unterstützt werden die Wiederherstellung bestehender Anlagen und deren Anpassung an zeitgemässe Holzernteverfahren sowie Projekte, welche der

Strukturverbesserung der Forstbetriebe dienen und deren Zusammenarbeit sowie Logistik fördern (z.B. Zusammenlegungen zu gemeinsamer Bewirtschaftung).

Schutz vor Naturereignissen

Die Unterstützung für Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen (Schutzbauten und Gefahrenkarten) wird durch die Reduktion der jährlichen Zahlungskontingente um rund 11 Millionen gekürzt. Folge dürfte sein, dass voraussichtlich weniger Massnahmen ausgeführt werden können.

Die beschriebenen Änderungen führen zu folgenden Einsparungen (in Mio)

	2004	2005	2006
Waldpflege	7	25	30
Erschliessungen	6	9	9
Schutz vor Naturereignissen		6	11
Investitionskredite an die Forstwirtschaft	2		
Einsparungen Total	15	40	50

Die Kürzungen von insgesamt 50 Millionen im Jahr 2006 betreffen rund 30 Prozent der für den Forstbereich eingestellten Mittel. Davon entfallen rund 20 Millionen auf den Schutzwald (entspricht rund 17 % der im Finanzplan 2006 eingestellten Kredite) und 30 Millionen auf den Nutzwald (53 %).

Die Einsparungen führen zu keinen Lastenverschiebungen auf die Kantone. Eine gewisse Kostenverlagerung kann aber nicht ausgeschlossen werden. Die Umsetzung wird in erster Linie durch Verzicht auf Projekte erfolgen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dadurch im Gebirge das Risiko von grösseren Schäden durch Naturereignisse steigt. Im Rahmen der NFA bleibt der Wald eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Gemäss Botschaft zur NFA beteiligen sich Bund und Kantone auch künftig gemeinsam an der Finanzierung. Es werden lediglich die Finanzkraftzuschläge eliminiert. Da die Entlastungsmassnahmen zu einer Reduktion der Bundesunterstützung führen, müssen die Kürzungen bei einer Weiterbearbeitung des Projektes NFA in die Überlegungen miteinbezogen werden.

Durch die Kürzungen der Bundesbeiträge dürfte das jährliche Investitionsvolumen in der Waldwirtschaft um rund 100 Millionen reduziert werden. Der teilweise Rückzug des Bundes aus dem Bereich Nutzfunktion des Waldes kann Auswirkungen auf die Beschäftigten der Waldwirtschaft haben, die sich allerdings nicht quantifizieren lassen.

2.1.9.3

EnergieSchweiz

Heutiger Zustand

Im Rahmen des 2001 lancierten Programmes EnergieSchweiz unterstützt der Bund mit einem ordentlichen Budget von 55 Millionen pro Jahr die rationelle Energieverwendung sowie die erneuerbaren Energien.

Antrag

Reduktion der zur Verfügung gestellten Kredite gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserungen des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 31.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 5 Mio.

2005: 25 Mio.

2006: 35 Mio.

Der Bundesrat hat am 17. Januar 2001 das Programm EnergieSchweiz verabschiedet mit dem Auftrag, die schweizerischen Energie- und Klimaziele zu realisieren und eine nachhaltige Energieversorgung einzuleiten. Dieser Entscheid ist Teil der Legislaturziele 1999–2003 und basiert auf den 10-jährigen Erfahrungen mit dem Aktionsprogramm Energie 2000 und auf dem Resultat eines breiten energiepolitischen Dialogs. Für das Programm EnergieSchweiz wurde – wie für Energie 2000 – ein Budget von 55 Millionen pro Jahr vorgegeben.

Auswirkungen des EP 03 auf das Budget von EnergieSchweiz (in Mio)

Ausgabengruppen/-untergruppen	Budget 2003	Budget 2006 (nach Umsetzung EP 03)
Subventionen an Anlagen	14,9	0,0
– Pilot- und Demonstrationsanlagen	8,7	
– Projekte nationaler Bedeutung	4,5	
– Abschluss von Projekten: Abwärme, Holz	1,7	
Globalbeiträge an Kantone	14,0	7,0
Netzwerke, Information	24,8	12,5
– Agenturen (u.a. Energieagenturen der Wirtschaft, Minergie, Energiestädte ...)	18,2	9,5
– Information, Marketing	5,9	2,3
– Aus- und Weiterbildung	0,7	0,7
Leitung (inkl. Evaluation, Controlling)	1,0	0,5
Total	54,7	20,0

Auch bei EnergieSchweiz muss im Rahmen des Entlastungsprogramms eine substantielle Kürzung vorgenommen werden. Der Bundesrat beschloss deshalb, die Subventionen und direkten Beiträge im Bereich der rationellen Energieverwendung und der erneuerbaren Energien (Subventionen an Anlagen) in der Höhe von 14,9 Mio Fr. zu streichen. Gleichzeitig wird im Sinne einer Konzentration auf die wesentlichsten und bezüglich CO₂-Reduktion wirkungsvollsten Aufgaben eine Konzeptänderung vorgenommen. Noch intensiver wird künftig mit den Verbänden der Energiewirtschaft zusammengearbeitet. Zusätzlich sind freiwillige Beiträge der Wirtschaft für die Erreichung der Energie- und Klimaziele erwünscht.

EnergieSchweiz wird als energiepolitische Koordinationsplattform gemäss Energiegesetz und CO₂-Gesetz in gestraffter Form neu positioniert: Vermehrt steht die unternehmensnahe Innovationspolitik im Zentrum. Das Engagement für die rationelle Energieverwendung wird an Bedeutung gewinnen, die entsprechenden Agenturen sollen ihre Wirkungen künftig noch stärker entfalten können. Neben der gezielten Information kommt der Aus- und Weiterbildung eine zentrale Rolle zu. Bei den erneuerbaren Energien soll sich die Förderung auf die marktnächsten Energieträger konzentrieren, deren Markteinführung mittels Technologietransfer auch künftig unterstützt wird. Die Kantone sollen mit halbierten Beiträgen die wirkungsvollsten Programme weiter betreiben. Sie sind frei, die teilweise wegfallenden Globalbeiträge des Bundes an ihre eigenen Förderprogramme zu übernehmen oder auf eigene Leistungen zu verzichten.

2.1.9.4 Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)

Heutiger Zustand

Die Revision des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites (HKG; SR 935.12) soll der Verbesserung der Kapitalstruktur von Hotelbetrieben dienen und damit ihre langfristige Investitionskapazität erhöhen. Die Revision beinhaltet die Bereitstellung zinsloser Darlehen an die SGH. Der Bundesrat schlug in seiner Botschaft vom 20. September 2002 die Gewährung eines Darlehens von insgesamt 100 Millionen vor, auszahlbar in fünf jährlichen Tranchen (2003–2007) von je 20 Millionen.

Antrag

Kürzung des Gesamtdarlehens um 20 Millionen und Verringerung der im Zeitraum 2004 bis 2006 geplanten Jahrestanchen um 5, 7 bzw. 8 Millionen.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 32.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2003

2004: 5 Mio.

2005: 7 Mio.

2006: 8 Mio.

Artikel 15 Absatz 1 des revidierten Gesetzes räumt dem Bund die Möglichkeit ein, zur Förderung der Hotellerie Darlehen zu gewähren. Diese Kompetenz wurde ihm 1998 im Rahmen der Sanierung der Bundesfinanzen entzogen. Das geplante Darlehen von 100 Millionen zu Gunsten der SGH bezweckt deren Refinanzierung. Das revidierte Gesetz sieht auch vor, dass die SGH in Zukunft Alternativen zur Refinanzierung durch den Bund suchen muss, um ihre Finanzierungskapazität zu erhöhen. Die Reduktion des Gesamtdarlehens um 20 Millionen sowie der Zahlungskredite um 5 Millionen im Jahr 2004, um 7 Millionen im Jahr 2005 und um 8 Millionen im Jahr 2006 wird die Aufnahme von Fremdkapital auf dem Kredit- und/oder Kapitalmarkt durch die SGH beschleunigen.

Die Eidgenössischen Räte haben am 18.6.2003 den vom Bundesrat angebehrten Verpflichtungskredit um 20 Millionen gekürzt und damit die im Antrag aufgeführte Massnahme bereits vollzogen. Der Bundesrat führt diese Massnahme dennoch in seiner Botschaft zum Entlastungsprogramm auf, da die 20 Millionen Teil seines Sanierungskonzepts bilden.

2.1.9.5 Standort-/Exportförderung

Heutiger Zustand

Zur Förderung der Position der Schweizer Wirtschaft in den internationalen Handelsbeziehungen stehen dem Bund mehrere Instrumente zur Verfügung. Dazu gehört neben dem Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften auch derjenige vom 28. September 2000 über die Finanzierung der Exportförderung.

Antrag

Kürzung der im Finanzplan eingestellten Kredite für die beiden oben erwähnten Instrumente, und zwar um 3 Millionen im Jahr 2005 und um 5 Millionen im Jahr 2006.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 33.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2003

2004:	2005: 3 Mio.	2006: 5 Mio.
-------	--------------	--------------

Übernahme der Verluste der regionalen Bürgschaftsgenossenschaften

Der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften (SR 951.24) ermächtigt den Bund zur teilweisen Übernahme der Verluste der regionalen Bürgschaftsgenossenschaften, nämlich in Höhe von 50 oder 60 Prozent. Infolge der geringeren Verluste, welche diese Institu-

tionen in den letzten Jahren verzeichneten, können die im Finanzplan 2006 eingestellten Kredite um 2 Millionen gekürzt werden.

Exportförderung

Zu Beginn dieses Jahres wurden die Mittel für die Exportförderung für den Zeitraum 2004 bis 2007 ausserhalb des Zahlungsrahmens um jährlich 3 Millionen aufgestockt zur weiteren Professionalisierung des Aussennetzes und für zusätzliche Weiterbildungsmassnahmen. Darauf soll ab 2005 verzichtet werden.

**2.1.10 Querschnittsmassnahmen
und allgemeine Verwaltung**

2.1.10.1 Personal

Heutiger Zustand

Die Personalausgaben erhöhen sich gemäss geltendem Finanzplan von 4,5 Milliarden (2004) auf 4,75 Milliarden (2006). Sie entsprechen 8 bis 8,5 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes.

Anträge

Linearer Stellenabbau im zivilen Bereich der Bundesverwaltung um 3 Prozent (Aufgabenverzicht); Kürzung des Mittelbedarfs für Personalbezüge und Arbeitgeberleistungen für den Teuerungsausgleich; verschiedene weitere Kürzungen und kostendämpfende Massnahmen.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserungen des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 34.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Stellenabbau (ohne VBS)	20,0	40,0	60,0
Umverteilung in Bundesratsreserve	-20,0	-20,0	-20,0
Korrektur Lohnmassnahmen 03-06	58,0	78,0	138,0
Korrektur Teuerungsausgleich auf Renten der PKB	53,0	53,0	160,0
Korrektur AIV-Beiträge	12,0	12,0	12,0
Vorzeitige Pensionierungen EDA	0,5	0,5	1,0
HochschulpraktikantInnen			2,0
Querschnittsleistungen EPA	1,0	3,0	3,0
Verzicht auf Hypothekarzinsverbilligung			6,1
Total	124,5	166,5	362,1

Von einem Entlastungsprogramm dieser Grössenordnung kann auch der Personalbereich nicht ausgenommen werden. Dabei gilt es aber, nicht nur den Sparzielen Rechnung zu tragen, sondern weiterhin auch die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und die Konkurrenzfähigkeit am Arbeitsmarkt sicherzustellen. Die beschlossenen Kürzungen beruhen deshalb auf einem variablen Umsetzungskonzept, das zum einen bei den Stellen, zum andern bei den Besoldungen und zum dritten bei verschiedenen Nebenleistungen ansetzt. Es lässt dem Bundesrat den Handlungsspielraum, um auf die Konjunktur und Situation am Arbeitsmarkt kurzfristig reagieren zu

können. Zumindest solange sich die finanz- und konjunkturpolitischen Rahmenbedingungen nicht verändern und die Schuldenbremse es erfordert, steht das Entlastungsziel betragsmässig fest. Die Umsetzung wird jährlich einer Neubeurteilung unterzogen.

Stellenabbau

Die quer durch das gesamte Aufgabenspektrum des Bundes beschlossenen Entlastungsmassnahmen führen teilweise auch zu Einsparungen im Personalbereich, so namentlich im VBS (siehe Ziff. 2.1.3.1 und 3.1.1.2). Um darüber hinaus den Aufgabenverzichtsmechanismus in den zivilen Departementen zu verstärken, sieht der Bundesrat vor, die Personalkredite der zivilen Bundesämter (exkl. EffVor-Bereich) zwischen 2004 und 2006 jährlich kumulativ um je 1 Prozent zu kürzen. Beim EDA beträgt der Abbau mit Rücksicht auf die einschneidenden Auswirkungen auf das Vernetzungsnetz, welche die Schliessung mehrerer Vertretungen bedeuten würde, nur je rund die Hälfte. Mit Instrumenten wie der Einzelarbeitsplatzüberprüfung und der systematischen Personalbedarfsermittlung soll Handlungsspielraum für neue Aufgaben geschaffen werden (effektiver und effizienter Einsatz der Ressourcen). Vorgeetzte und Personalfachleute der Bundesverwaltung sind gehalten, frei werdende Stellenprozente nicht automatisch wiederzubesetzen, sondern vorgängig einer sorgfältigen Bedarfsanalyse zu unterziehen. Wenn jährlich 200 frei werdende Stellen (Vakanzen) nicht wiederbesetzt werden (entspricht 1 Prozent oder 20 Millionen Lohnsumme der zivilen Departemente), führt die Kürzung zu Minderausgaben von 60 Millionen im Jahr 2006. 200 davon bleiben in der Reserve des Bundesrats und werden gezielt für künftige neue Aufgaben eingesetzt. Mindestens 400 Stellen sollen definitiv abgebaut werden. Die Einsparung im Mengengerüst (Aufgaben/Stellen) sollte wenn immer möglich zu keinen Entlassungen führen. Um dem Anspruch, den Abbau sozialverträglich zu gestalten gerecht zu werden, wird dieser in enger Zusammenarbeit mit den Human Resources-Spezialisten erfolgen. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere das Intensivieren des überdepartementalen Personalaustausches (Übertritte) und das Ausschöpfen sämtlicher Möglichkeiten im Zusammenhang mit Personalentwicklung. Für den mit dem Entlastungsprogramm verbundenen Stellenum- und -abbau soll ein Monitoring-Instrument bereit gestellt werden. Dieses soll die Basis eines Controllings schaffen, welches sicherstellt, dass die Bundesverwaltung neue oder sich verändernde Aufgaben wenn immer möglich mit denselben personellen Ressourcen wahrnehmen kann.

Korrektur Lohnmassnahmen (Teuerungsausgleich auf Löhnen)

Der Bund richtet seinen Angestellten gestützt auf Artikel 16 des Bundespersonalgesetzes (SR 172.220.1) auf dem Lohn und gewissen Zahlungen einen angemessenen Teuerungsausgleich aus. Individuelle Lohnerhöhungen werden seit Jahren aus Fluktuationsgewinnen finanziert, d.h. mit bewusst erwirtschafteten Minderausgaben bei Stellenwechseln. Bei der Festsetzung des Teuerungsausgleichs berücksichtigt der Arbeitgeber Bund seine wirtschaftliche und finanzielle Lage sowie die Verhältnisse am Arbeitsmarkt. Im Personalvoranschlag 2003 waren hiefür 1,2 Prozent, in den Finanzplanjahren 2004–2006 – gestützt auf die Mitte 2002 geltenden wirtschaftlichen Eckwerte – je 1,5 Prozent eingestellt. Effektiv gewährte der Bundesrat für 2003 1 Prozent. Die Prognoseinstitute gehen heute für das laufende und das nächste Jahr von einer moderaten Teuerung aus. Das Umsetzungskonzept sieht daher vor, in den Jahren 2004 und 2005 die Mittel für Teuerungsausgleich von 1,5 Prozent auf

1 Prozent zurückzunehmen. Dies trägt gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 jährlich je 100 Millionen zur Entlastung bei. Als Faustregel gilt, dass um 0,1 Prozentpunkte tiefere Lohnmassnahmen Einsparungen von 20 Millionen bringen, wovon rund 16 Millionen auf die Arbeitgeberleistungen, vorab an die 2. Säule, entfallen (6 Mio für Angestellte, 10 Mio für Rentenbezüger) und nur knapp 4 Millionen direkt lohnwirksam sind. Das heisst, dass die sich in die Folgejahre fortsetzenden Basiseffekte von Lohnmassnahmen relativ gering sind und die Entlastungswirkungen hauptsächlich im Jahr der Massnahmen selbst anfallen. Für 2006 kann eine nur im Beitragsprimat versicherte einmalige Zulage, die an Stelle des Teuerungsausgleichs entrichtet werden soll, den nötigen Spareffekt bringen.

Der Bundesrat wird ferner durch eine Änderung von Artikel 39 der Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.3) die Voraussetzungen schaffen, um die Lohnentwicklung im beruflichen Aufstieg flexibler an die finanziellen Möglichkeiten und den Arbeitsmarkt anzupassen. Für die nächsten Jahre ist eine Verlangsamung der individuellen Lohnerhöhungen vorgesehen, was zu einer Entlastung der Dienststellenbudgets führen wird.

Korrektur Teuerungsausgleich auf Renten

Der Bund garantiert den Rentenbezügerinnen und Rentenbezügern noch bis Ende 2005 den gleichen Teuerungsausgleich wie dem aktiven Personal; gestützt auf das PKB-Gesetz vom 23. Juni 2000 (SR 172.222.0) ab 2006 allerdings nur noch zur Hälfte. Grundsätzlich wäre der Teuerungsausgleich auf Renten mit dem Ertrag der angelegten Pensionskassengelder zu finanzieren. Dies lässt sich zur Zeit allerdings nicht realisieren, weshalb die Kosten von den Arbeitgebern getragen werden. Weil Rentenbezüger im Gegensatz zu den Angestellten auf den gewährten Teuerungsausgleich keine Verdiensterhöhungs- und wiederkehrende Versicherungsbeiträge mehr leisten, belastet jeder Prozentpunkt Teuerungsausgleich auf Renten den Bundeshaushalt gegenwärtig mit über 100 Millionen. Die Korrektur von 1,5 auf 1 Prozent in den Jahren 2004 und 2005 führt somit zu einer Entlastung um je 53 Millionen.

Mit einer ausserhalb dieser Entlastungsvorlage unterbreiteten Gesetzesänderung soll sodann die Möglichkeit weiterer Entlastungen in diesem Bereich geschaffen werden. Geprüft wird namentlich, ab 2006 auf die Garantie des halben Teuerungsausgleichs verzichten zu können. Nicht ausgeschlossen ist auch eine Änderung der Übergangsregelung, so dass ein gekürzter Teuerungsausgleich auf Renten bereits früher möglich würde. Es muss auch aus personalpolitischer Sicht vermieden werden, dass auf den Renten ein Teuerungsausgleich gewährt wird, während er dem aktiven Personal verwehrt werden muss.

Beiträge Arbeitslosenversicherung

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 29. November 2002 die Prämien an die Arbeitslosenversicherung mit Wirkung per 1. Januar 2003 von 3 Prozent auf 2,5 Prozent bzw. von 2 Prozent auf 1 Prozent herabgesetzt. Ab 1. Januar 2004 erfolgt eine weitere Reduktion von 2,5 Prozent auf 2 Prozent, während der Solidaritätsbeitrag von 1 Prozent aufgehoben wird. Von dieser Reduktion profitieren auch die Bediensteten des Bundes sowie der Bund als Arbeitgeber.

Vorzeitige Pensionierungen

Verschäft wird auch das Verfahren bei vorzeitigen Pensionierungen im Rahmen von Umstrukturierungen. So müssen künftig Pensionierungen mit Sozialplan in den Folgejahren in den zivilen Departementen wie beim VBS zu sichtbaren Einsparungen führen. Damit wird erreicht, dass mit dem Instrument Sozialplan zurückhaltend umgegangen wird. Bei den zivilen Departementen wird der Entlastungsbeitrag eher bescheiden bleiben, da davon lediglich vereinzelt Gebrauch gemacht wird; er wird daher im Entlastungsprogramm nicht quantifiziert.

Vorzeitige Pensionierung von EDA-Bediensteten

Nach Artikel 34 der Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.3) können der Versetzungspflicht unterstehende Angestellte des EDA und Angestellte der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), deren Einsatz im Ausland zu den Anstellungsbedingungen gehört, die eine bestimmte Zeit an Orten im Ausland mit schwierigen Lebensbedingungen verbracht haben, frühestens nach dem vollendeten 59. Lebensjahr vorzeitig pensioniert werden, wenn dadurch keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Der Arbeitgeberbeitrag an das Kapitaldeckungsverfahren und die Überbrückungsrenten für diese Personalkategorie werden aus den Personalkrediten des EDA finanziert.

Die Arbeitgeberbeiträge an die Frühpensionierungen und an die Überbrückungsrenten für die zwölf EDA-Bediensteten, die im Jahr 2002 vorzeitig pensioniert wurden, beliefen sich auf 3,1 Millionen. Im Finanzplan vom 30. September 2002 wurden entsprechende Kredite von 4,0 Millionen für die Jahre 2004 und 2005 sowie von 4,5 Millionen für das Jahr 2006 eingestellt. Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass diese Kredite 2004 und 2005 um 0,5 Millionen und 2006 um 1,0 Million gekürzt werden können.

HochschulpraktikantInnen

Für die Praktika der Fachhochschul- und Hochschulabsolventen werden jährlich rund 5 Millionen aufgewendet. Durch die Reduktion der Anzahl Praktikantinnen und Praktikanten sollen ab dem Jahre 2006 jährlich 2 Millionen eingespart werden. Die Reduktion bei den Praktika erfolgt nicht in der heutigen, wirtschaftlich schwierigen Situation, sondern ist erst für das Jahr 2006 geplant.

Querschnittsleistungen EPA

Die zur Zeit relativ tiefe Fluktuation beim Bundespersonal, aber auch der im Entlastungsprogramm vorgesehene teilweise Verzicht der Wiederbesetzung frei werdender Stellen, wird zu einem Rückgang der auszuscheidenden Stellen führen. Dies erlaubt eine Reduktion der Mittel im Bereich *Personalmarketing* um rund ein Drittel oder jährlich rund 1 Million.

In der vom EPA zentral angebotenen *Personalschulung* müssen einzelne Ausbildungsangebote und Veranstaltungen ab 2005 gestrichen werden. Das verbleibende Angebot wird spürbar reduziert. Der Finanzbedarf im Bereich zentrale Personalschulung wird damit ab 2005 um rund ein Viertel gesenkt (-1,5 Mio), was aus personalpolitischer Sicht zu bedauern, mit Blick auf die finanzielle Lage des Bundes jedoch in Kauf genommen werden muss.

Schliesslich sind beim verwaltungsärztlichen Dienst und den *vertrauensärztlichen Untersuchungen* aufgrund der vertraglichen Abmachungen, der Rechnungsergebnisse der vergangenen Jahre und der Prognosen geringfügige Einsparungen von knapp 0,5 Millionen zu erzielen.

Verzicht auf Hypothekarzinsverbilligung

Die Gewährung von zinsvergünstigten Hypothekardarlehen an die Versicherten der Eidgenössischen Versicherungskasse (EVK) wurde im Jahre 1989 eingeführt. Sie stützte sich vorerst auf die EVK-Hypothekardarlehenverordnung. Im Hinblick auf die Verselbständigung der Pensionskasse des Bundes und die Ausgliederung der Pensionskasse der Swisscom, RUAG und Post wurde beschlossen, die EVK-Verordnung durch eine Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) über zinsvergünstigte Hypothekardarlehen abzulösen. Die Hypothekardarlehenverordnung EFD wurde auf den 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt. Die Zinsverbilligung beträgt ½ Prozent gegenüber dem Hypothekarsatz der Berner Kantonalbank für bestehende Darlehen im 1. Rang. Der Arbeitgeber Bund übernimmt ¼ Prozent der Zinsverbilligung sowie das Delkredere-Risiko. Die Pensionskasse gewährt ¼ Prozent Zinsnachlass auf dem Zinssatz der Berner Kantonalbank für bestehende Hypothekardarlehen für die Übernahme des Delkredere-Risikos und der Darlehensverwaltung durch den Bund. Ende 2002 waren insgesamt 5376 Einzeldarlehen mit einer Darlehenssumme von 1839 Millionen ausstehend. Die Ausgaben des Bundes für die Zinsverbilligung, die Übernahme von Verlusten und die Bildung einer ersten Tranche für eine Reserve zur Abdeckung des Delkredere-Risikos beliefen sich im Jahre 2002 auf 6 Millionen. Vorgesehen ist ein zeitlich befristeter Verzicht auf die Gewährung von Vergünstigungen. Er soll vorerst auf die Jahre 2006 und 2007 beschränkt werden. Nicht betroffen ist die Vergünstigung von ¼ Prozent durch die Publica. Angesichts des tiefen Hypothekarzinsniveaus und der engen zeitlichen Befristung erachtet der Bundesrat diese Massnahme als vertretbar.

Heutiger Zustand

Der Finanzplan des Bundes vom 30. September 2002 sieht für das Bundesamt für Bauten und Logistik unter der Rubrik «Zivile Bauten» folgende Beträge vor:

2004: 282,9 Millionen 2005: 335,9 Millionen 2006: 332,2 Millionen

Antrag

Kürzung der Beträge gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 in folgendem Umfang:

2004: Reduktion von 282,9 Millionen auf 232,9 Millionen

2005: Reduktion von 335,9 Millionen auf 255,9 Millionen

2006: Reduktion von 332,2 Millionen auf 252,2 Millionen

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 35.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004: 50 Mio.

2005: 80 Mio.

2006: 80 Mio.

Die in der Rubrik «Zivile Bauten» des Bundesamtes für Bauten und Logistik eingestellten Mittel werden für die Bereitstellung sowie den Unterhalt der baulichen Infrastruktur der zivilen Bundesverwaltung gebraucht. Dazu gehören auch der Land- und Liegenschaftserwerb, Vorstudien und Projektierungen, Neu- und Umbauten, Telefonanlagen und LAN-Installationen, die Erstausrüstung mit Mobiliar sowie Kunst am Bau.

Die Immobilien im Besitze des Bundes haben einen Neubauwert von rund 4,6 Milliarden, aufgeteilt auf rund 4500 Einzelobjekte, davon befinden sich rund 300 im Ausland.

Mit den Entlastungsmassnahmen werden die Bauausgaben für 2004 mit 230 Millionen auf dem Vorjahresniveau und ab 2005 auf rund 250 Millionen stabilisiert. Die Einsparungen von insgesamt 210 Millionen führen dazu, dass die Mittel im Wesentlichen bloss noch für die Funktions- und Werterhaltung der vorhandenen Bausubstanz ausreichen. Die Realisierung der Umbauten des Parlamentsgebäudes und der Bundeshäuser, des Medienhauses, des Bernerhofes sowie des Tiefenmagazins der Landesbibliothek bleibt somit weiterhin möglich.

Mit Ausnahme eines Verwaltungsbaus in Ittigen müssen hingegen die vorgesehenen Neubauten zurückgestellt werden. Davon betroffen sind u.a. die neuen Bundesgerichte in St. Gallen und Bellinzona, für die vorübergehend Mietlösungen gesucht werden, wobei sich die Sitzkantone hälftig an den Kosten beteiligen sollen. Auch die Realisierung des Neubaus in Zollikofen für die Unterbringung der Strafverfolgungsbehörden des Bundes im Rahmen der Effizienzvorlage (EffVor) muss um einige Jahre verschoben werden. Obschon die Umsetzung des Unterbringungskon-

zepts 2006 (eigene statt gemietete Liegenschaften) damit nicht mehr im vorgesehenen zeitlichen Rahmen möglich ist, sind die Entlastungsmassnahmen im Bereich der zivilen Bauten insgesamt vertretbar.

2.1.10.3 Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit

Heutiger Zustand

Gemäss Finanzplan vom 30. September 2002 werden die Ausgaben für Drucksachen und Publikation 2006 rund 49 Millionen betragen.

Die Gesamtkosten der Öffentlichkeitsarbeit beim Bund beliefen sich in den letzten zwei Jahren auf je rund 80 Millionen.

Anträge

Kürzung der Beträge für Publikationen und Drucksachen 2004 um 2 Millionen, 2005 um 3 Millionen und 2006 um 5 Millionen.

Kürzung der Öffentlichkeitsarbeit 2004 um 4 Millionen, 2005 um 6 Millionen und 2006 um 8 Millionen.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 I 7: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 36.

Einparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Publikationen	2	3	5
Öffentlichkeitsarbeit	4	6	8
Total	6	9	13

Publikationen und Drucksachen

Das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) hat einen Auftrag des Bundes zur Produktion von Publikationen und Drucksachen. Für gesetzlich konkret spezifizierte Publikationen (Grundversorgung) muss mit Ausgaben von jährlich 25 Millionen gerechnet werden. Der restliche Betrag von 15 Millionen 2004 bis 19 Millionen 2006 ist für Publikationen und Drucksachen sämtlicher Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung eingestellt. Die Kürzungen bedeuten, dass für die einzelnen Dienststellen anteilmässig weniger Geld zur Verfügung steht.

Öffentlichkeitsarbeit

Die Vollkosten der Öffentlichkeitsarbeit beliefen sich in den letzten zwei Jahren auf je gut 80 Millionen. Berücksichtigt wurden dabei die Personal- und Sachkosten für die der Öffentlichkeitsarbeit zugeordneten Aktivitäten. Nicht einbezogen wurden

dabei gesetzlich vorgeschriebene Aktivitäten wie die Abstimmungserläuterungen sowie Leistungen zuhanden des Parlaments wie zum Beispiel Botschaften und Berichte.

Gestützt auf die Erhebung 2001 werden die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundeskanzlei und aller Departemente linear gekürzt, wobei die Reduktionen in den Jahren 2004–2006 von 5 Prozent auf 10 Prozent ansteigen. Im Rahmen der Budgeteingaben haben die Departemente aufgezeigt, wie die Kürzungen umgesetzt werden. Im Vordergrund stehen unzählige Kleinstverzichte. Zusammengefasst können die folgenden Schwerpunkte genannt werden:

- Die Bundeskanzlei sieht Einsparungen bei Übersetzungen sowie den Verzicht auf Leistungen der Teletext vor.
- Das EDA reduziert insbesondere die Berichterstattung über die Tätigkeit der DEZA, vermindert die Betreuung ausländischer Journalisten und verzichtet teilweise auf die finanzielle Unterstützung von Film- und Publikationsmittelherstellungen. Damit wird die Berichterstattung in ausländischen Medien sowie die Präsenz des EDA im Inland vermindert. Rund ein Drittel des Betrags wird über einen Stellenabbau erreicht.
- Wesentliche Kürzungen nimmt das EDI einerseits bei den Ausstellungen – insbesondere in der Landesbibliothek und dem Landesmuseum – und andererseits bei diversen Publikationen vor. Im Weiteren soll das Netzwerk Prämiennoptimierung aufgehoben werden, das die Versicherten auf die diversen Möglichkeiten zur Optimierung ihrer Krankenversicherungsprämie aufmerksam macht.
- Das EJPD spart vorwiegend bei den Publikationen und Berichten (Verzicht, Reduktion der Auflagenzahl oder einfachere Gestaltung).
- Das VBS fusioniert diverse Haus- und Truppenzeitungen des Verteidigungsbereichs und streicht Massnahmen aus dem Kommunikationskonzept.
- Das EFD erreicht seine Vorgaben vorwiegend über einen Abbau von drei Stellen und durch Einsparungen bei Publikationen.
- Im EVD werden Massnahmen insbesondere im BBT, in der Landwirtschaft und im BVET ergriffen. Das BBT wird z.B. auf eine Plakatkampagne zur Berufsbildung verzichten. Im Landwirtschaftsbereich sind Einschränkungen bei Sponsoring und Publikationen, weniger Konferenzen sowie Einsparungen beim Personal vorgesehen. Das BVET verzichtet auf geplante Video- und Printproduktionen.
- Die Kürzungen im UVEK betreffen vor allem die Anzahl, die Periodizität sowie die Auflage von Publikationen. So verzichtet das BUWAL bspw. auf einen umfangreichen Umweltbericht und reduziert die Produktion von Publikumsbroschüren. Im Weiteren werden teilweise Internetlösungen anstelle von Printprodukten angestrebt.

2.1.10.4

Verschiedene Massnahmen allgemeine Verwaltung

Heutiger Zustand

Zu den finanziell ins Gewicht fallenden Funktionsausgaben der Bundesverwaltung gehören u.a. die sogenannten Dienstleistungen Dritter. Im Finanzplan sind dafür 2006 Ausgaben von knapp 1,1 Milliarden vorgesehen; das sind rund 100 Millionen weniger als im Voranschlag 2003. Die Dienstleistungen Dritter umfassen nicht nur die Aufwendungen für externe Experten und Forschungsaufträge, sondern auch Transporte, Post- und Telekommunikationstaxen, Steuern und die Kommissionen der Bundestresorerie. Diese Ausgaben sind mindestens teilweise als gebunden zu bezeichnen.

Antrag

Kürzung der Dienstleistungen Dritter um 30 Millionen ab 2004

Weitere Kürzungen durch Aufgabenabbau und -vereinfachung in den Bereichen Statistik, Bundesarchiv, Gleichstellung, MeteoSchweiz, Zollverwaltung, Lohnabrechnungen Bundespersonal, Steuerverwaltung, Postverkehr EFD, wirtschaftliche Landesversorgung, Zivilluftfahrt.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 7: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010) mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1 Ziffer 37.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Dienstleistungen Dritter	30,0	30,0	30,0
Verschiedene Bereiche allgem.	1,3	1,8	2,6
Verwaltung EDI			
Verschiedene Bereiche allgem.	1,4	3,7	4,9
Verwaltung EFD			
Aufgabenabbau BWL			1,0
Aufgabenabbau BAZL		1,3	2,0
Total	32,7	36,8	40,5

Dienstleistungen Dritter

Das vorliegende Entlastungsprogramm basiert ausgabenseitig einerseits auf Kürzungen in Schwerpunktbereichen; nur auf diese Weise lässt sich das erforderliche Sparvolumen generieren. Andererseits hielt der Bundesrat die Departemente dazu an, in ihren Bereichen eingehende Verzichtsplänen vorzunehmen. Dazu erhielten sie zum einen quantitative Vorgaben, wobei sie frei waren, die Entlastungsmassnahmen selber zu bestimmen. Zum andern beschloss der Bundesrat eine lineare Kürzung bei den Dienstleistungen Dritter. Auch das wird die Dienststellen zu namhaften und nachhaltig wirkenden Verzichtsmassnahmen veranlassen.

Rund ein Drittel Dienstleistungen Dritter sind als gebundene Ausgaben zu betrachten, darunter etwa die Kommissionen der Bundestresorerie. Die vorgeschlagene Reduktion entspricht somit einer Kürzung um rund 5 Prozent. Für die Aufteilung auf die Departemente wurde eine Mischrechnung angewendet, die einerseits den Anteil der Departemente an den Gesamtausgaben für Dienstleistungen Dritter und andererseits den Grad der Gebundenheit dieser Ausgaben berücksichtigt.

Verschiedene Bereiche allgemeine Verwaltung EDI

Um die Vorgaben des Bundesrats im Rahmen der Verzichtsplanung zu erfüllen, nimmt das EDI verschiedene Kürzungen vor, die der allgemeinen Verwaltung zuzurechnen sind. Sie betreffen die Bereiche Statistik, Bundesarchiv, Gleichstellung, MeteoSchweiz und Informatikdienstleistungen. Die Einsparungen sollen durch die Kürzung einzelner Beitragsleistungen an Dritte und die Herabsetzung des Nettofinanzierungsbeitrags an das FLAG-Amt MeteoSchweiz, durch den Verzicht auf diverse Statistikprojekte und -erhebungen sowie eine Reduktion des Informatikaufwandes erreicht werden.

Verschiedene Bereiche allgemeine Verwaltung EFD

Eine ganze Zahl kleinerer Kürzungen wird sodann im EFD ergriffen. So ist vorgesehen, bei der Zollverwaltung einzelne Investitionsvorhaben zurückzustellen. Dies betrifft zunächst die Beschaffung von Videoüberwachungsanlagen auf nicht mehr besetzten Grenzübergängen sowie von stationären Röntgentunnels für die Durchleuchtung von Luftfrachtpaketen bei Flughafenzollämtern. Auf diese Investitionen soll in der Finanzplanperiode verzichtet werden. Sodann ist auch die Weiterentwicklung des Erfassungsgerätes für die LSVÄ (neue Gerätegeneration) betroffen. Die bisher für 2006 geplante etappenweise Einführung wird nun auf die Folgejahre verschoben. Weitere Einsparungen im EFD sind möglich durch den Verzicht auf Rückantwortcouverts in der Eidgenössischen Steuerverwaltung, den Verzicht auf den Versand der Lohnabrechnungen, sobald diese elektronisch abrufbar sind (voraussichtlich ab 2006), sowie organisatorische und technische Massnahmen beim Postversand.

Wirtschaftliche Landesversorgung

Die Ausgaben des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung werden ab 2006 um 1 Million gekürzt. Diese Entlastung kann entweder über eine Redimensionierung oder durch die Ausgliederung in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft erreicht werden. Die Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung sind in den letzten Jahren neu definiert worden. Dabei wurden Teilbereiche reduziert oder sind sogar ganz weggefallen. Gewisse Bereiche kamen neu hinzu. Insgesamt sind die Ausgaben in den letzten Jahren gesunken. Dieser Prozess kann fortgesetzt werden, indem beispielsweise Aufgaben in der Pflichtlagerhaltung wegfallen oder reduziert werden. Eine weitere zu prüfende Möglichkeit ist die vollständige Ausgliederung der Funktionen des BWL in eine selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaft. Ein derartiges Outsourcing ermöglichte einerseits eine finanzielle Entlastung des Bundes, andererseits unter Umständen aber auch eine spürbare Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Kosten insbesondere im Bereich der Pflichtlagerhaltung. Hierzu sind die notwendigen rechtlichen Schritte (allenfalls Gesetzesänderungen) im Detail noch zu klären.

Aufgabenabbau Zivilluftfahrt

Im Bereich Zivilluftfahrt wird zum einen der Kredit für die Zumietung von Flugzeugen für die Reisetätigkeit des Bundesrates um 1 Million gekürzt, so dass dafür noch 0,6 Millionen zur Verfügung stehen werden. Ebenfalls um 1 Million gekürzt wird der Kredit für die fliegerische Ausbildung Dritter. Sie ist an dem Aero-Club der Schweiz übertragen. Der Bund übernimmt die Aufwendungen zu Selbstkosten (3,7 Mio). Die Kürzung bedingt konzeptionelle Änderungen.

2.1.11 Einnahmen

2.1.11.1 Militärversicherung

Heutiger Zustand

Die in Artikel 1a Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG; SR 833.1) genannten Bundesangestellten, zum Beispiel die Angehörigen des Instruktionkorps der Armee oder des Festungswachkorps, sind während der gesamten Dauer ihres Anstellungsverhältnisses militärversichert. Diese zur Zeit 3736 beruflich Versicherten bezahlen, im Unterschied zu allen anderen Bundesangestellten, für die Krankenversicherung und die Nichtberufsunfall-Versicherung keine Prämien.

Anträge

Verpflichtung der beruflich Versicherten zur Bezahlung von Prämien, welche denjenigen für die Grundversicherung gemäss Krankenversicherungsgesetz vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) bzw. der freiwilligen Versicherung für die pensionierten, ehemals beruflich Versicherten entsprechen;

Verpflichtung der beruflich Versicherten zur Bezahlung von Prämien für die Nichtberufsunfall-Versicherung gemäss Unfallversicherungsgesetz vom 20. März 1981 (UVG; SR 832.20), welche denjenigen der übrigen Bundesangestellten entsprechen.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003, Ziffer I 13: Änderung des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG; SR 833.1), Artikel 2.

Mehreinnahmen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004:	2005:	2006: 12,5 Mio.
-------	-------	-----------------

Der Bund kommt auf Grund der Staatshaftung für die Folgen von Gesundheitsschädigungen der obligatorisch Dienstleistenden auf. Bei ihrer beruflichen Tätigkeit sind die in Artikel 1a Absatz 1 Buchstabe b MVG genannten Bundesangestellten (beruflich Versicherte) einem ähnlichen Risiko ausgesetzt wie die obligatorisch Dienstleistenden. Da die beruflich Versicherten während ihrer Truppendienste ohnehin militärversichert sind, werden durch die dauernde Unterstellung unter den Versicherungsschutz der Militärversicherung fast unlösbare Koordinationsprobleme bei der

Zuordnung einer Gesundheitsschädigung zu einer Versicherung vermieden. Weil aber die beruflich Versicherten auch ausserhalb ihres beruflichen Einsatzes den umfassenden Schutz der Militärversicherung geniessen, rechtfertigt es sich, von ihnen angemessene Prämien zu erheben. Damit werden sie den übrigen Bundesbediensteten in Bezug auf die Prämien gleichgestellt.

Für die beruflich Versicherten erbringt die Militärversicherung ähnliche Leistungen, wie sie die Grundversicherung nach KVG und die obligatorische Unfallversicherung für ihre Versicherten vorsehen.

Nach dem geltenden Artikel 2 MVG orientiert sich der Bundesrat bereits heute am Durchschnitt der Prämien, die für die Grundversicherung nach KVG bezahlt werden müssen, um die Beiträge für die freiwillige Versicherung pensionierter beruflich Versicherter festzulegen. Diese Prämien an die freiwillige Versicherung betragen zur Zeit Fr. 217.50 pro Monat. Von den beruflich Versicherten soll daher der gleiche Beitrag verlangt werden.

Der zusätzliche Prämienanteil entsprechend der Nichtberufsunfall-Versicherung (NBU) soll gleich hoch sein wie die Prämie, welche von den übrigen Bundesangestellten für die Nichtberufsunfall-Versicherung bezahlt wird, nämlich 0,7933 Prozent des beitragspflichtigen Lohnes. Da die Prämien nur bis zum Höchstbetrag des versicherten Verdienstes nach UVG (zur Zeit Fr. 106 800) zu bezahlen sind, wird der monatlich zu bezahlende Prämienanteil entsprechend der Nichtberufsunfall-Versicherung höchstens Fr. 70,60 betragen.

Die Mehreinnahmen für den Bundeshaushalt setzen sich im Einzelnen wie folgt zusammen:

Prämienbeiträge der beruflich Versicherten

Kategorie (Stand 31.03.2003)	Anzahl	Prämien NBU (Fr. pro Jahr)	Prämien freiw. Vers. (Fr. pro Jahr)
Angehörige des Instruktionkorps der Armee	1 919	1 489 500	5 008 590
Angehörige des Festungswachtkorps	1 411	854 600	3 682 710
Uniformierte Angehörige des Überwachungsgeschwaders	170	136 600	443 700
Waffenkontrolleure	2	1 400	5 220
Schiessplatzwarte, Schiessplatzchefs	116	166 700	302 760
Militärkrankenpfleger	66	40 900	172 260
Instruktoren des Zivilschutzes	52	43 600	135 720
Total	3 736	2 733 300	9 750 960

Neu müssen die Bundesangestellten nach Artikel 1a Absatz 1 Buchstabe b MVG somit Prämien entrichten, welche der Grundversicherung gemäss KVG und der NBU gemäss UVG entsprechen.

Im Bereich der Militärversicherung müssen vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage auch Anpassungen auf der Leistungsseite näher geprüft werden. Sodann ist zu untersuchen, welche Einsparungen erzielt werden könnten, wenn die Aufgaben des Bundesamtes für Militärversicherung auf eine andere Sozialversicherung übertragen würden. Dazu wird der Bundesrat eine separate Botschaft erarbeiten.

2.1.11.2

Überwälzung von Verfahrenskosten bei der Bundesstrafrechtspflege

Heutiger Zustand

Das geltende Recht sieht keine Gebühren für das Ermittlungsverfahren, die Voruntersuchung sowie die Anklageerhebung und -vertretung vor. Werden Bundes-Ermittlungsverfahren eingestellt, trägt der Bund die gesamten Kosten, auch wenn diese durch ein rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten des Beschuldigten oder durch eine arglistige oder grobfahrlässige Anzeige veranlasst wurde.

Nach geltendem Recht ist das Beschwerdeverfahren vor der Anklagekammer bzw. künftig vor der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts kostenlos, ausser bei leichtfertiger Prozessführung.

Antrag

Neuregelung der Tragung der Kosten des Ermittlungsverfahrens, der Voruntersuchung sowie der Anklageerhebung und -vertretung im Bundesstrafprozess, ferner Einführung der Kostenpflicht des gerichtlichen Beschwerdeverfahrens.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 4: Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BStP, SR 312.0), Artikel 38 Absatz 1 und 2 und Artikel 121 (aufgehoben), Artikel 172 Absatz 1, Artikel 219 Absatz 3 (aufgehoben), Artikel 245 (neu), 246 (neu), 246^{bis} (neu), 246^{ter} (neu)

Mehreinnahmen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004:	2005: 0,5 Mio.	2006: 1,2 Mio.
-------	----------------	----------------

Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege soll die Tragung der Kosten des Ermittlungsverfahrens, der Voruntersuchung sowie der Anklageerhebung und -vertretung neu geregelt werden. Für diese Strafverfolgungstätigkeiten der Bundesbehörden sollen neu Gebühren erhoben werden, die zusammen mit den Auslagen dem Verurteilten auferlegt werden können. Ferner sollen einem in guten wirtschaftlichen Verhältnissen lebenden Beschuldigten oder Angeklagten, der ausserstande ist oder sich weigert, einen privaten Verteidiger zu bestellen, die Kosten der amtlichen Verteidigung auferlegt werden können. Auch sollen neu Kosten (Gebühren und Auslagen) bei eingestellten Ermittlungsverfahren auferlegt werden können, wenn der Beschuldigte dieses rechtswidrig und schuldhaft veranlasst oder erschwert hat bzw. wenn die Anzeige arglistig oder grobfahrlässig erfolgte.

Komplexe und grenzüberschreitende Ermittlungsverfahren können mehrere Monate bis über eineinhalb Jahre dauern und bringen einen hohen Arbeitsaufwand und hohe Kosten mit sich (Fernmeldeüberwachungen, Expertisen, fallbezogene Dienstreisen, Untersuchungshaft). Werden solche aufwändige und teure Ermittlungen vom Bundesanwalt eingestellt, trägt der Bund nach geltendem Recht die gesamten Kosten,

auch wenn diese durch ein rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten des Beschuldigten oder durch eine arglistige oder grobfahrlässige Anzeige veranlasst wurden.

Die künftigen Mehreinnahmen aus diesen Massnahmen können nicht präzise ermittelt werden; sie dürften etwa im Bereich 1 Million liegen, wobei auch mit einem geringfügigen personellen Mehraufwand zu rechnen ist.

Im Weiteren soll neu auch das gerichtliche Beschwerdeverfahren kostenpflichtig sein, das heisst, bei Unterliegen trägt grundsätzlich der Beschwerdeführer die Kosten. Für den geltenden Grundsatz der Kostenlosigkeit sind keine sachlichen Gründe ersichtlich. Dies gilt umso mehr, als mit der Effizienzvorlage die Beschwerdemöglichkeit ausgebaut wurde und demzufolge mit einer erheblichen Zahl von Beschwerden an die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts zu rechnen ist.

Die Einführung der Kostenpflicht des gerichtlichen Beschwerdeverfahrens birgt ein geschätztes Potenzial an Mehreinnahmen von mindestens rund 225 000 Franken pro Jahr (ab 2005). Das ist allerdings nur eine grobe Schätzung, da die effektiven Einnahmen von unbekanntem Faktoren abhängen, nämlich von der Anzahl Beschwerden, der Abweisungsquote und der Höhe der in den einzelnen Beschwerdeverfahren erhobenen Gebühren.

2.1.11.3 Aufsichtsabgabe Geldwäscherei

Heutiger Zustand

Der Finanzplan des Bundes vom 30. September 2002 sieht für die Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor in den Jahren 2004–2006 Einnahmen von je 0,75 Millionen vor.

Antrag

Erhöhung der Einnahmen auf jährlich 4,5 Millionen durch Einführung einer pauschalen Aufsichtsabgabe

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 16: Änderung des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG, SR 955.0), Artikel 22

Mehreinnahmen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

2004:	2005: 3,75 Mio.	2006: 3,75 Mio.
-------	-----------------	-----------------

Mit der heutigen Regelung von Artikel 22 des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG) können nur jene Aufsichtstätigkeiten der Kontrollstelle verrechnet werden, die dem Gebührenpflichtigen individuell zurechenbar sind. In der Praxis ist allerdings nur ein kleiner Teil der Tätigkeiten der Kontrollstelle individuell zurechenbar, denn ein grosser Teil ihrer Tätigkeiten beinhaltet nicht individuell zurechenbare Allgemeindienstleistungen.

Mit der Einführung einer pauschalen Aufsichtsabgabe können die Kosten der Aufsichtstätigkeit der Kontrollstelle verursachergerecht gedeckt werden. Damit werden sich eine erhöhte Kostentransparenz und Mehreinnahmen von jährlich rund 4 Millionen für den Bundeshaushalt ergeben.

Dazu wird vorgeschlagen, den bestehenden Artikel 22 GwG anzupassen und die gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer pauschalen Aufsichtsabgabe zu schaffen. Ziel der vorgeschlagenen Regelung ist es, neben den Gebühren für individuelle Verfahren, über eine jährliche Aufsichtsabgabe die gesamten Kosten der Kontrollstelle durch die Beaufsichtigten tragen zu lassen.

2.1.11.4 Allgemeine Rechtsgrundlage zur Gebührenerhebung

Heutiger Zustand

Die Gebührenerhebung der Bundesverwaltung für erstinstanzliche Verfügungen und Dienstleistungen stützt sich auf Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010).

Antrag

Verankerung einer neuen gesetzlichen allgemeinen Gebührenregelung zur Fortführung und Verstetigung der bisherigen Gebührenpolitik des Bundes sowie die einwandfreie Abstützung der bundesrätlichen Gebührenverordnungen auf Gesetzesstufe.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 Ziffer I 3 und 7: Ergänzung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) mit Artikel 46a (neu) und Aufhebung von Artikel 4 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes.

Mehreinnahmen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002

Keine unmittelbare Entlastung (jedoch längerfristig Erhaltung der Gebührenerinnahmen).

Mit einer neuen Gebührenregelung wird in erster Linie die konsequente Fortführung und Verstetigung der Gebührenpolitik des Bundes sowie die einwandfreie Abstützung der bundesrätlichen Gebührenverordnungen auf Gesetzesstufe angestrebt. Zugleich soll damit eine wesentliche Einnahmenquelle des Bundes längerfristig auf ein tragfähiges Fundament gestellt und so gesichert werden. Von der Massnahme ist keine unmittelbare Entlastung des Bundeshaushaltes zu erwarten. Hingegen soll die Neuregelung die Verwaltungsstellen zu einer Überprüfung ihrer Gebührenpolitik anhalten, um allfällige Lücken zu schliessen. Da sich wegen der Einfügung eines einzigen neuen Artikels nicht eine gesonderte Botschaft zur Revision des RVOG rechtfertigt, wird die vorliegende RVOG-Änderung im Rahmen der Botschaft zum Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 realisiert.

Soweit die Gebühren des Bundes nicht aufgrund von Spezialgesetzen erhoben werden, stützen sie sich heute auf Artikel 4 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Bei der Erhebung von Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen geht es im Kern aber nicht um die vorübergehende Entlastung des Bundeshaushalts. Vielmehr handelt es sich um eine Daueraufgabe mit dem Ziel einer längerfristig angemessenen Lastenverteilung. Dementsprechend soll die erwähnte Bestimmung aufgehoben und die Neuregelung ins RVOG übernommen werden.

Konkret wird vorgeschlagen, das RVOG mit einem neuen Artikel 46a zu ergänzen. Im Gegensatz zur geltenden Regelung hat diese Bestimmung nicht nur subsidiären Charakter. Vielmehr soll sie spezialgesetzliche Gebührenregelungen weitgehend entbehrlich machen. Ausserdem ist vorgesehen, die Grundsätze der Gebührenerhebung in einer Allgemeinen Gebührenverordnung des Bundesrates zu regeln. Die Gebührenerhebung nach der vorgeschlagenen Neuregelung entspricht der bisherigen Praxis des Bundesgerichts im Bereich der Verwaltungsgebühren. Materiellrechtlich sind keine Änderungen vorgesehen. Dies wird durch die ausdrückliche Verweisung auf das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip verdeutlicht. Die beiden Grundsätze bilden ein Gegengewicht zur weitgehenden Delegation an den Bundesrat und begrenzen diese inhaltlich.

2.1.11.5 Weitere einnahmenseitige Massnahmen

Zusätzliche Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank

Der Bundesrat hat Ende Januar 2003 Grundsatzentscheide zur Frage gefällt, was mit dem Vermögen im Gegenwert der 1300 Tonnen Gold geschehen soll, welche die Schweizerische Nationalbank (SNB) für die Führung der Geldpolitik nicht mehr benötigt. Er ist der Auffassung, dass dieses Vermögen in seiner Substanz erhalten und durch einen Fonds bewirtschaftet werden soll. Die jährlich erzielten realen Erträge sollen zu einem Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone gehen. Zur Umsetzung dieses Vorschlags muss eine Verfassungsgrundlage geschaffen werden.

Bis zum Inkrafttreten dieser Verfassungsgrundlage werden die Erträge auf dem verkauften und reinvestierten Gold in die normale Erfolgsrechnung der SNB fliesen. Da bei der Festlegung der Gewinnausschüttungsvereinbarung vom April 2002 nicht mit diesen Zusatzerträgen gerechnet wurde, tragen diese zu einem stärker als erwarteten Anstieg der geld- und währungspolitischen Rückstellungen der SNB bei. SNB und EFD haben deshalb am 12. Juni 2003 eine zusätzliche befristete Gewinnausschüttungsvereinbarung abgeschlossen. Diese Zusatzvereinbarung sieht vor, die Erträge aus dem verkauften Goldvermögen bereits vor dem Inkrafttreten der Verfassungsgrundlage an Bund ($\frac{1}{3}$) und Kantone ($\frac{2}{3}$) auszuschütten. Die Zusatzausschüttung wird erstmals im Frühling 2004 stattfinden und 300 Millionen betragen. Sie wächst mit steigenden Goldverkäufen an. Im Frühling 2005 werden 400 Millionen und ab Frühling 2006 500 Millionen pro Jahr ausgeschüttet.

Erhöhung der Tabaksteuer

Am 21. März haben National- und Ständerat die Revision des Tabaksteuergesetzes (SR 641.31) gutgeheissen. Der Bundesrat erhält damit die Kompetenz, den spezifischen Anteil der Tabaksteuer um 80 Prozent zu erhöhen. Die Hersteller und die Importeure werden zudem verpflichtet, maximal 2,6 Rappen je Päckli in einen Tabakpräventionsfond abzuliefern.

Läuft die Referendumsfrist am 10. Juli 2003 ungenutzt ab, kann der Bundesrat die Änderung des Tabaksteuergesetzes frühestens auf den 1. August 2003 in Kraft setzen. Damit würde die für dieses Jahr geplante Steuererhöhung um 30 Rappen je Päckli – nach einer zweimonatigen Übergangsfrist – auf den 1. Oktober 2003 einnahmenwirksam. Da in der Finanzplanung erst eine Erhöhung um 20 Rappen berücksichtigt ist, fallen 2004 Mehrerträge von 65 Millionen an.

In den Jahren 2004 bis 2007 belaufen sich die erwarteten jährlichen Mehreinnahmen pro Steuer-Preisschritt von 10 Rappen je Päckli auf rund 65 Millionen. Wird die Tabaksteuer 2005 nochmals um beispielsweise 20 Rappen je Päckli erhöht, resultieren daraus zusätzliche Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 130 Millionen.

Einführung einer Sondersteuer auf Alcopops

Mit separater Botschaft vom 26. Februar 2003 beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Änderung des Alkoholgesetzes und die Einführung einer Sondersteuer auf Alcopops. Diese Getränke setzen sich zusammen aus einem Gemisch von gebrannten Wassern und Limonaden, Fruchtsäften oder anderen gesüssten Getränken. Der neue Artikel 23^{bis} Absatz 2^{bis} sieht eine gegenüber dem Einheitsteuersatz für Spirituosen um 300 Prozent erhöhte Steuer vor.

Die Spirituosenindustrie hat im letzten Jahr neue Alcopops auf den Markt gebracht. Eine moderne Präsentation, massive Werbung und tiefe Preise haben den Erfolg dieser neuen Produkte bei Jungen ausgemacht. Sie werden vor allem von Jugendlichen und sogar von Kindern konsumiert. Wurden im Jahr 2000 erst 2 Millionen Flaschen verkauft, waren es ein Jahr später bereits 28 Millionen und 2002 fast 40 Millionen. Diese Produkte können gefährlich sein, denn sie löschen den Durst, ohne dass man den Alkohol, den sie enthalten, wirklich spürt. Sie sind vor allem dazu bestimmt, neue Konsumentinnen und Konsumenten zum Trinken von Alkohol zu verleiten. Viele Junge, die den Geschmack von Alkohol in seiner traditionellen Form (Wein, Bier oder Spirituosen) kaum schätzen, gewöhnen sich so daran Alkohol zu trinken. Je früher aber der Alkoholkonsum beginnt, desto grösser ist das Risiko, später Alkoholprobleme zu haben oder sogar eine Abhängigkeit zu entwickeln.

Beim heutigen Konsum von 40 Millionen Flaschen würde der Fiskalbetrag der Sondersteuer theoretisch mehr als 50 Millionen betragen. Wenn hingegen der Konsum um die Hälfte zurückgeht, was das anvisierte Ziel ist, ohne durch den Konsum anderer Spirituosen ersetzt zu werden, würden sich die zusätzlichen Einnahmen nur auf rund 25 Millionen belaufen. Die finanziellen Auswirkungen sind jedoch besonders langfristig schwer zu beziffern, weil der Alcopop-Markt in der Schweiz vollständig zusammenbrechen könnte.

Vollzugsverbesserungen bei der Steuererhebung

Ein wichtiges Element der bundesrätlichen Sanierungsstrategie sind schliesslich Vollzugsverbesserungen bei der Steuererhebung mit dem Ziel, Steuerverkürzungen und Missbräuche (vorab die Steuerhinterziehung) vermehrt aufzudecken und zu ahnden. Damit soll namentlich die Präventivwirkung erhöht und die Steuerehrlichkeit verbessert werden. Entscheidend ist dabei, dass die Kooperationsbereitschaft der Steuerzahler erhalten und weiter verbessert werden kann. Die anvisierten Massnahmen dürfen daher weder zu Praxisverschärfungen noch gar zu Schikanen führen. Vielmehr ist anzustreben, die Akzeptanz des Systems zu verbessern, zum Beispiel durch benutzergerechte Informationen und bessere Abläufe, aber auch durch dezidiertes Vorgehen gegen Unehrlliche.

Ein aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetztes Projektteam «JUSTA» kommt zum Schluss, dass

- eine wirkungsvollere Gestaltung der Kontrolltätigkeit bei der Mehrwertsteuer, der Verrechnungssteuer und allenfalls auch bei der direkten Bundessteuer durch Anpassung der verwaltungsinternen Kontrollkonzepte,
- die Überprüfung von Abläufen und Aufgabengebieten,
- eine Intensivierung der Domizilprüfung durch kompetentes Personal,
- eine bessere Zusammenarbeit unter den Kontrollbehörden,
- eine bessere Information der Steuerzahler und
- intelligenter IT-Systeme

Fortschritte bringen können, die nicht zu einer erhöhten administrativen Belastung der Steuerzahler führen.

Eine wirksame Umsetzung und dauerhafte Anwendung dieser Vollzugsverbesserungen bedarf allerdings einer Aufstockung der Personalkredite. Mit zusätzlichem qualifizierten Personal können namhafte Mehreinnahmen erzielt werden, welche die dafür aufzuwendenden Personalkosten um ein Vielfaches übersteigen. Eine entsprechende Aufstockung bei den Steuerinspektoren und -revisoren um 50 Stellen dürfte mittelfristig zu Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 100 Millionen führen. Der Bundesrat wird daher im Rahmen der Verabschiedung des Voranschlags für das Jahr 2004 entscheiden, ob diese Aufstockung aus der Bundesrats-Reserve alimentiert werden kann oder ob sie dem Parlament mit dem Voranschlag beantragt werden muss.

Weitere Gebührenanpassungen

Die Einnahmen des Bundes aus Gebühren belaufen sich heute auf rund 300 Millionen pro Jahr. Die Gebühren sollen grundsätzlich nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip erhoben werden (vgl. Ziff. 2.1.11.4). In diversen Bereichen besteht heute Anpassungsbedarf. Es geht um Massnahmen wie die Gebührenerhöhung für die Erteilung eines Visums, Gebührenanpassungen der Hauptabteilung Sicherheit Kernanlagen (HSK) oder der Stiftungsaufsicht, eine restriktivere Praxis bei der gebührenfreien Abgabe von Publikationen sowie der Nichtverrechnung von Posttaxen beim Verkauf von Publikationen. Auch wenn der Ertrag der meisten Massnahmen heute noch schwierig abzuschätzen ist, kann davon ausgegangen

werden, dass 2006 durch Gebührenanpassungen insgesamt Einnahmen in der Grössenordnung von 25 Millionen erzielt werden.

Mehreinnahmen gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002 (in Mio)

	2004	2005	2006
Zusätzliche Gewinnausschüttung der SNB	100	135	165
Erhöhung der Tabaksteuer	65	195	195
Sondersteuer auf Alcopops	25	25	25
Vollzugsverbesserungen bei der Steuererhebung		50	100
Gebühren (inkl. Ziff. 2.1.11.2 und 2.1.11.3)	10	29	30
Total	200	434	515

2.2 Revision Finanzhaushaltsgesetz

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Schuldenbremse beantragt der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft zwei Änderungen im Finanzhaushaltsgesetz. Diese betreffen den Abbau des strukturellen Defizits (vgl. Ziff. 1.2.4) und die Berechnung des Ausgleichskontos.

2.2.1 Abbau des strukturellen Defizits

Entgegen den ursprünglichen Annahmen war der Bundeshaushalt im letzten Jahr strukturell stark defizitär. Das strukturelle Defizit beträgt im laufenden Jahr je nach Berechnungsmethode zwischen 2,4 und 3,4 Milliarden (siehe Ziff. 1.1.6) und wird ohne Gegenmassnahmen in Zukunft kontinuierlich zunehmen.

Die Schuldenbremse schliesst strukturelle Defizite aus und verlangt, dass diese mit dem nächsten Voranschlag beseitigt werden. Damit die Schuldenbremse gleichzeitig aber auch konjunkturverträglich ist, lässt sie in der Rezession konjunkturelle Defizite zu und verlangt Überschüsse in der Hochkonjunktur. Zum Zeitpunkt der Einführung ist zusätzlich die Ausgangslage der Bundesfinanzen von Bedeutung: Weil strukturelle Defizite unverzüglich korrigiert werden müssen, sollte aus konjunkturpolitischer Sicht bei der Einführung der Schuldenbremse ein strukturelles Defizit nicht mit einer wirtschaftlichen Schwächeperiode zusammenfallen. Der Bundesrat hat bereits im Zusatzbericht zur Botschaft zur Schuldenbremse vom 10. Januar 2001 auf diese Problematik hingewiesen. Aber erst mit dem Vorliegen des Rechnungsergebnisses 2002, das durch einen eigentlichen Einnahmeneinbruch geprägt ist, zeigte sich entgegen den ursprünglichen Annahmen, dass das strukturelle Defizit Ende 2002 noch nicht beseitigt war.

Um die Konjunktur nicht mit einer übermässigen finanzpolitischen Korrektur zu belasten, schlägt der Bundesrat vor, das strukturelle Defizit schrittweise über vier Jahre abzubauen. Zu diesem Zweck soll das Finanzhaushaltsgesetz mit einer Übergangsbestimmung zu Artikel 24a und 24c ergänzt werden, welche es erlaubt, den Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung zu

erhöhen, damit ein bei Inkrafttreten der Schuldenbremse bereits vorhandenes strukturelles Defizit über mehrere Jahre abgetragen werden kann. Dabei soll die neue Übergangsbestimmung auch den Abbaupfad verbindlich regeln. Es ist vorgesehen, diesen auf vier Jahre anzulegen und den Höchstbetrag der Ausgaben, ausgehend von 2004 in Schritten zu senken, so dass bis 2007 das strukturelle Defizit abgebaut ist. Damit wäre sichergestellt, dass diese Plafondsüberschreitungen nicht dem Ausgleichskonto gemäss Artikel 24d des Finanzhaushaltsgesetzes belastet würden. Damit die angestrebte antizyklische Wirkung bereits im Voranschlag 2004 greift, soll diese Gesetzesänderung dringlich in Kraft gesetzt werden.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass die beantragte Anpassung der Gesetzesbestimmungen mit der Grundkonzeption der Schuldenbremse vereinbar ist. Nur so kann dem auch in der Verfassung verankerten Gebot der «Berücksichtigung der Wirtschaftslage» nachgelebt werden. Würden Bundesrat und Parlament hingegen gezwungen, ein aus den Vorjahren verursachtes Defizit sofort und vollständig zu beseitigen, wäre dieses Gebot verletzt: die sogenannten automatischen Stabilisatoren würden neutralisiert, die Bundesfinanzpolitik würde prozyklisch und die wirtschaftlichen Schwierigkeiten damit verstärkt.

2.2.2 Berechnung des Ausgleichskontos

Das im Rahmen der Staatsrechnung zu berechnende Ausgleichskonto hat zwei Funktionen. Zum einen soll es allfällige Schätzfehler, sei dies bei den Einnahmen oder auch der Wirtschaftsentwicklung, auffangen. Zum anderen dient es auch als Sanktionsmechanismus. Selbst im Falle der Verabschiedung eines regelkonformen Budgets und bei grösster Zurückhaltung bei den Nachträgen ist nicht auszuschliessen, dass die tatsächlichen Ausgaben in der Staatsrechnung die von den eidgenössischen Räten im Einklang mit der Schuldenbremse bewilligten Ausgaben im Voranschlag überschreiten. Derartige Regelverletzungen werden einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet.

Die Berechnung des Ausgleichskontos wurde bewusst «asymmetrisch» ausgestaltet in dem Sinne, dass nur Überschreitungen des im Voranschlags ausgewiesenen Ausgabenplafonds zu Belastungen führen. Hingegen werden auf Kreditresten basierende Ausgabenüberschreitungen nicht gutgeschrieben²⁴. Der Hauptgrund für diese «Asymmetrie» bestand darin, dass mittels der «vorenthaltenen» Gutschriften ein Ausgleich für Mehrausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf geschaffen werden sollte.

Ein Nachteil der Asymmetrie ist indes, dass die Berechnung des Ausgleichskontos komplizierter und aufwändiger ist als die symmetrische Berechnung. Aufgrund der Einnahmeneinbrüche der letzten Monate zeigte sich zudem eine weitere störende Eigenschaft im Hinblick auf einnahmenabhängige Ausgabenrubriken. So führt zum Beispiel ein Rückgang der direkten Bundessteuer zu einer Verringerung des Ausgabenplafonds. Die damit verbundenen geringeren Ausgaben in Form der Kantonsan-

²⁴ Sparmassnahmen von Bundesrat und Parlament fliessen demgegenüber laut geltendem Finanzhaushaltsgesetz in die Berechnung des Ausgleichskontos ein, wenn die folgenden zwei Bedingungen erfüllt sind: Erstens muss der Ausgabenplafonds gemäss Voranschlag um den Sparbetrag mittels Bundesbeschluss reduziert werden, zweitens muss das Ausgleichskonto einen Fehlbetrag aufweisen.

teile an der direkten Bundessteuer stellen jedoch Kreditreste dar und werden unter der asymmetrischen Berechnung nicht dem Ausgleichskonto gutgeschrieben.

Bei der beantragten symmetrischen Berechnung werden die Ausgaben gemäss Staatsrechnung mit dem um die Schätzfehler korrigierten Ausgabenplafonds verglichen, die Differenz wird dem Ausgleichskonto belastet bzw. gutgeschrieben. Damit werden jegliche Unterschreitungen des Ausgabenplafonds gutgeschrieben, unabhängig ob sie aus Kreditresten oder Sparmassnahmen resultierten. Aus diesem Grund und wegen der einfacheren sowie transparenteren Berechnung schlägt der Bundesrat vor, den Artikel 24d des Finanzaushaltsgesetzes im Sinne einer symmetrischen Berechnung zu ändern.

2.3 Erläuterungen der Gesetzesänderungen

2.3.1 Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003

Im Folgenden werden die geänderten Gesetzesartikel näher erklärt. Die Erläuterungen sind bewusst unterschiedlich ausführlich gehalten, je nachdem, ob die Gesetzesänderung weitgehend selbsterklärend ist oder aber zum Verständnis eines vertieften Hintergrundwissens bedarf. Letzteres betrifft beispielsweise die Änderung des Asylgesetzes, die zudem mit Anpassungen des Ausländergesetzes verbunden ist.

Die Reihenfolge der Erläuterungen richtet sich wie diejenige der Gesetzesänderungen nach der SR-Nummer.

2.3.1.1 Für das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)

Art. 13b Abs. 1 Bst. c und d (neu)

Grundsätzlich soll die selbstverantwortliche Ausreise gefördert werden. Den kantonalen Behörden soll aber ein Instrument gegeben werden, mit welchem der Vollzug der Wegweisung gesichert werden kann. Dieses soll insbesondere gegen jene Personen angewendet werden können, die ihrer Ausreisepflicht nicht selbstverantwortlich nachkommen. Dazu sollen einzelne Haftbestimmungen, die der Bundesrat im Rahmen der Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, 8.3.2002, 02.024) präsentiert hat, im Entlastungsprogramm vorgezogen werden.

Buchstabe c enthält weiterhin den Haftgrund der Untertauchensgefahr. Nach bisheriger bundesgerichtlicher Auslegung konnte eine Verletzung der Mitwirkungspflicht als starker Hinweis für eine Untertauchensgefahr gedeutet werden. Das Bundesgericht verneinte jedoch einen Hinweis für eine Untertauchensgefahr, wenn die Verletzung der Mitwirkungspflicht darin bestand, dass die ausreisepflichtige Person sich bei der Beschaffung von Reisepapieren bloss passiv verhielt (BGE 122 II 49). Mit der neuen Formulierung soll nun auch die Passivität bei der Beschaffung von Reisepapieren zur Anordnung der Ausschaffungshaft führen können.

Buchstabe d umschreibt einen neuen Haftgrund. Darin wird die Untertauchensgefahr objektiviert: Danach genügt es, wenn nach einem missbräuchlichen Verhalten ein

Nichteintretensentscheid gefällt wurde. Von einem missbräuchlichen Verhalten kann abschliessend in folgenden Fällen gesprochen werden: Unentschuldbare Verheimlichung von Reisedokumenten, Identitätstäuschung, Verletzung der Mitwirkungspflicht und missbräuchliches Nachreichen eines Asylgesuchs (Art. 32 Abs. 2 Bst. a–c und 33 des AsylG).

Art. 13f (neu)

Asylsuchende, die einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid nach den Artikeln 32–34 des Asylgesetzes erhalten haben, unterstehen dem ANAG. Aus diesem Grund sind die Mitwirkungspflichten auch im ANAG zu definieren. Insbesondere müssen Ausländer und Ausländerinnen bei der Beschaffung der Beweismittel mitwirken, soweit dies für sie zumutbar ist. Ausserdem sind sie verpflichtet, Massnahmen zur Beschaffung von gültigen Reisepapieren selbständig zu ergreifen. Ist die selbständige Beschaffung der Reisepapiere trotz Bemühungen der ausländischen Person nicht möglich, so ist die Mitwirkungspflicht nicht verletzt. Auf jeden Fall muss bei der Beschaffung der Reisepapiere durch die Behörden mitgewirkt werden. Kommen die betroffenen Personen ihrer Mitwirkungspflicht nicht nach, kann gegen sie Ausschaffungshaft nach Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c angeordnet werden.

Art. 14f (neu)

Sämtliche Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde und deren Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist, unterstehen nicht mehr dem Asylgesetz, sondern dem ANAG. Der Bund hat somit den Kantonen für Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, grundsätzlich keine Kosten zu erstatten.

Um aber in diesen Fällen eine Kostenverlagerung auf die Kantone weitgehend abzufedern, richtet der Bund den Kantonen im Sinne einer Ausnahme Beiträge an allfällige Nothilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten pauschal aus.

Die Nothilfe soll voraussichtlich nach jedem Nichteintretensentscheid dem Zuweisungskanton ausgerichtet werden. Wird der Nichteintretensentscheid in der Empfangsstelle gefällt, so könnte die Nothilfeentschädigung nach einem in der Verordnung festgelegten Schlüssel verteilt werden. Die Entschädigung der Nothilfe ist namentlich ein Beitrag an die Kantone für die medizinische Nothilfe sowie die im Rahmen der verfassungsmässigen Pflicht auszurichtende minimale Existenzsicherung. Die Festlegung des Umfangs der Nothilfe liegt in der Kompetenz der Kantone und der Gemeinden. Unter minimalen Nothilfeleistungen könnten grundsätzlich Sachleistungen wie beispielsweise einfache Unterkunftsmöglichkeiten und Mahlzeiten verstanden werden. Die Kantone haben diese Leistungen nicht systematisch, sondern nur auf Ersuchen hin an Personen auszurichten, die in Not geraten sind.

Die Ausreisekosten für Personen nach Artikel 44a richtet der Bund im gleichen Rahmen wie bisher aus (sinngemässe Anwendung von Art. 92).

Der Bund richtet den Kantonen die Entschädigung für den Vollzug der Wegweisung nach der kontrollierten Ausreise aus. Sie soll für die Kantone einen Anreiz darstellen, Wegweisungen von Personen, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen und sich illegal in der Schweiz aufhalten, zu vollziehen.

Die Verantwortung des Bundes, den Kantonen eine Entschädigung für den Vollzug der Wegweisung auszurichten, muss zeitlich begrenzt werden. Denn diese Beiträge sind für Personen bestimmt, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und die sich nur eine sehr kurze Zeit im Asylbereich befunden haben. Es rechtfertigt sich daher, die Auszahlung der Vollzugsentschädigung durch den Bund auf eine in der Verordnung festzulegende Frist (denkbar wären beispielsweise neun Monate) zeitlich zu begrenzen.

Übergangsbestimmung

Der Bundesrat soll die Möglichkeit haben, eine Regelung zugunsten der Kantone vorzusehen, damit Personen, deren Asyl- und Wegweisungsentscheid nach Artikel 32–34 des Asylgesetzes im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits rechtskräftig ist, nicht direkt in die finanzielle Verantwortung der Kantone fallen. Für diese Personen erstattet der Bund den Kantonen ab Inkrafttreten dieses Gesetzes grundsätzlich keine Sozialhilfeleistungen nach Artikel 88 Absatz 1 des Asylgesetzes mehr. Der Bund kann jedoch den Kantonen an Stelle der Sozialhilfeleistungen nach Artikel 88 Absatz 1 eine Nothilfe- und Vollzugsentschädigung nach Artikel 14f Absatz 2 ausrichten. Die Ausrichtung erfolgt nur, wenn eine kontrollierte Ausreise bis spätestens neun Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgt ist. Ausgenommen davon sind Personen, für die der Bund den Kanton vor Inkrafttreten dieses Gesetzes beim Vollzug der Wegweisung unterstützt.

2.3.1.2 Für das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG)

Art. 27 Abs. 4 Verteilung auf die Kantone (neu)

Ziel der Gesetzesänderung im Asylbereich ist es, Personen, deren Asylgesuch offensichtlich unbegründet ist oder welche sich missbräuchlich verhalten, vom Sozialsystem des Asylbereichs auszuschliessen. Offensichtlich unbegründete Asylgesuche und missbräuchliches Verhalten liegen vor, wenn sie die Voraussetzungen der Nichteintretenstatbestände nach Artikel 32–34 erfüllen. Diese Asylgesuche sind beschleunigt zu behandeln.

Zudem ist beabsichtigt, die selbstverantwortliche Ausreise des genannten Personenkreises zu fördern. Je schneller offensichtlich unbegründete Asylgesuche und missbräuchliches Verhalten erkannt werden können und je rascher eine selbstverantwortliche Ausreise erfolgt, desto höher ist der Spareffekt. Angestrebt wird also bei offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen und missbräuchlichem Verhalten an der Empfangsstelle, einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid zu erwirken.

Asylsuchende werden in der Regel weiterhin nach den Bestimmungen von Artikel 27 auf die Kantone verteilt. Wo aber ein rechtskräftiger Nichteintretensentscheid in der Empfangsstelle vorliegt, soll neu grundsätzlich auf die Verteilung verzichtet werden.

Dieser Grundsatz bedarf aber bestimmter Ausnahmen, denn in den Empfangsstellen gibt es abhängig von den Asylgesuchseingängen und der Dauer des Aufenthalts Kapazitätsgrenzen. Genauso können in der Asylrekurskommission (ARK) Kapazitätsgrenzen erreicht werden, je nachdem wie hoch der Beschwerdeeingang ist. Um

diese Umstände möglichst flexibel zu steuern, werden Personen, auf deren Asylgesuch nicht eingetreten wurde, einem Kanton zugewiesen, wenn der Beschwerdeentscheid nicht innerhalb angemessener Frist vorliegt (*Bst. a*).

Auf eine selbstverantwortliche, eigenständige Ausreise kann zudem nicht abgestellt werden, wenn die asylsuchende Person bereits wegen eines in der Schweiz begangenen Verbrechens oder Vergehens strafrechtlich verfolgt wird oder bereits verurteilt worden ist. In diesen Fällen erfolgt eine Zuweisung an den Kanton zum Vollzug der Wegweisung (*Bst. b*). Nicht davon betroffen sind Strafurteile oder -verfolgungen wegen illegaler Einreise in die Schweiz, wenn unmittelbar nach der Einreise ein Asylgesuch eingereicht wird.

Eine Zuweisung nach einem Nichteintretensentscheid hat zudem zu erfolgen, wenn der Vollzug der Wegweisung absehbar ist (*Bst. c*). Ein Vollzug ist absehbar, wenn erstens die Identität und die Nationalität der ausreisepflichtigen Person bekannt sind. Zweitens müssen gültige Reisedokumente vorliegen oder deren Ausstellung muss von der zuständigen diplomatischen Vertretung zugesichert worden sein oder solche müssen erfahrungsgemäss innerhalb weniger Tage beschafft werden können. Drittens muss die Ausreise technisch möglich sein, das heisst Flugtickets müssen innerhalb kurzer Frist beschafft werden können und eine allfällige Begleitung muss einsatzbereit sein. Wenn der Vollzug in diesen Fällen liquid ist, rechtfertigt sich auch der tatsächliche Vollzug der Wegweisung.

Die Aufzählung der Ausnahmen ist nicht abschliessend, damit sich die Behörden die notwendige Flexibilität bei der Steuerung schaffen können.

Art. 32 Abs. 2 Bst. f Nichteintretensgründe (*neu*)

Mit der Einführung von Dublin II²⁵ gilt innerhalb der Europäischen Union sowie bei einigen Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes, wie zum Beispiel Island und Norwegen, der Grundsatz, dass Asylsuchende nur ein einziges Asylverfahren durchlaufen können. Dies geschieht, indem die Mitgliedstaaten ihre Asyl- und Wegweisungsentscheide gegenseitig anerkennen. Die Schweiz wird indessen, solange sie kein Parallelabkommen zu Dublin II hat, zur Zweitdestination für Asylsuchende in Europa. Um einer solchen Entwicklung entgegenzutreten sieht die neue Bestimmung vor, dass auf ein Asylgesuch grundsätzlich nicht einzutreten ist, wenn in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union bereits ein ablehnender Asylentscheid gefällt worden ist.

Ergeben sich Hinweise, dass nach der Ablehnung eines Asylgesuches in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind, ist auf das Asylgesuch einzutreten.

Art. 36 Verfahren vor Nichteintretensentscheiden

Artikel 36 definiert, ob vor einem Nichteintretensentscheid eine ergänzende Anhörung nach den Artikeln 29 und 30 durchzuführen ist oder ob die Gewährung des

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

rechtlichen Gehörs ausreicht. Vor Nichteintretensentscheiden nach Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe f ist zu prüfen, ob Hinweise bestehen, dass Ereignisse eingetreten sind, die geeignet sind, die Flüchtlingseigenschaft zu begründen oder die für die Gewährung vorübergehenden Schutzes relevant sind. Für diese Prüfung rechtfertigt sich die Durchführung einer ergänzenden Anhörung.

Art. 37 Nichteintretensentscheide

Der Spareffekt dieses Entlastungsprogrammes im Asylbereich hängt zu einem wesentlichen Teil von der Dauer des Asylverfahrens ab. Entscheide bei offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen und missbräuchlichem Verhalten sollen deshalb innerhalb von 10 Arbeitstagen erfolgen. Dies entspricht einer Halbierung der bisherigen Ordnungsfrist.

Art. 44a Rechtsstellung von Personen mit Nichteintretensentscheid (*neu*)

Sämtliche Personen, deren Nichteintretens- und Wegweisungsentscheid in Rechtskraft erwachsen ist, unterstehen nicht mehr dem Asylgesetz. Sie gelten als ausländische Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und ausschliesslich den Bestimmungen des ANAG unterstellt und somit grundsätzlich von den Sozialhilfe-, Ausreise- und Vollzugsbestimmungen des Asylgesetzes ausgenommen sind. Bedürfen sie sofortiger Hilfe, so ist der Aufenthaltskanton gestützt auf die Artikel 20 und 21 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG, SR 851.1) unterstützungspflichtig. Auf Ersuchen hin hat der Aufenthaltskanton diesen Personen im Rahmen seiner verfassungsmässigen Pflicht zur Existenzsicherung die notwendigen, auf dem Minimum basierenden Nothilfeleistungen, inklusive der medizinischen Nothilfe, zu gewährleisten. Der Bund kann jedoch den Kantonen für entsprechende Aufwendungen Beiträge in Form einer Pauschale pro Person ausrichten.

Weggewiesene Personen nach diesem Artikel unterstehen jedoch weiterhin dem Artikel 14 Asylgesetz, wonach ab Einreichung des Asylgesuches bis zur Ausreise nach seiner rechtskräftigen Ablehnung oder bis zur Anordnung einer Ersatzmassnahme bei nicht durchführbarem Vollzug kein Verfahren um die Erteilung einer fremdenpolizeilichen Aufenthaltsbewilligung eingeleitet werden kann.

Art. 45 Abs. 2 Inhalt der Wegweisungsverfügung

In der Wegweisungsverfügung wurde bisher bei Nichteintretensentscheiden üblicherweise die sofortige Wegweisung und der Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde verfügt. Die Anordnung des sofortigen Vollzugs der Wegweisung bedeutete nicht, dass die Vollzugsbehörden unmittelbar nach Eröffnung des Entscheides mit dem Vollzug beginnen konnten, denn Vollzugshandlungen sind erst ab der Vollstreckbarkeit des Entscheides möglich. Die Vollstreckbarkeit liegt vor, wenn innerhalb von 24 Stunden nach Eröffnung des Entscheides kein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eingereicht wird (Art. 112 Abs. 2 AsylG) oder wenn die ARK ein solches Gesuch mit Zwischenverfügung abweist. Bei Gutheissung eines Gesuchs um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung verzögerten sich trotz Anordnung des sofortigen Vollzugs die effektiven Vollzugshandlungen auf den Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft.

Ab Inkrafttreten der Gesetzesänderungen fällt der Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde dahin. Eine verfügte Wegweisung wird daher zukünftig immer erst ab Rechtskraft vollziehbar sein, unabhängig davon, ob der sofortige Vollzug angeordnet wurde oder nicht. Absatz 2 ist daher nicht notwendig und kann daher gestrichen werden.

Art. 46 Vollzug durch die Kantone

Absatz 1 verpflichtet – wie bisher – grundsätzlich den Zuweisungskanton, Wegweisungen zu vollziehen.

Nach Absatz 1^{bis} wird auch bei Personen mit einem Nichteintretensentscheid, die keinem Kanton zugewiesen wurden, ein bestimmter Kanton für den Vollzug der Wegweisung verpflichtet. Wird der Nichteintretensentscheid bereits an der Empfangsstelle rechtskräftig, erfolgt keine Zuweisung an einen Kanton, denn mit der Rechtskraft ist klar, dass die betroffenen Personen die Schweiz selbständig und bereits ab der Empfangsstelle zu verlassen haben. Für den Fall, dass sie die Schweiz nicht selbständig verlassen und sie von den Behörden aufgegriffen werden, ist in der Wegweisungsverfügung bereits bestimmt, welcher Kanton verpflichtet ist, die Wegweisung zu vollziehen. Die Bestimmung des für den Vollzug zuständigen Kantons erfolgt sinngemäss nach dem Schlüssel für die Verteilung der Asylsuchenden nach Artikel 27.

Bei Nichteintretensentscheiden nach den Artikeln 32–34 AsylG gilt für Personen, die wegen eines in der Schweiz begangenen Verbrechens oder Vergehens strafrechtlich verfolgt werden oder verurteilt wurden der Grundsatz nach Absatz 1 (vgl. Erläuterungen zu Art. 27). In diesen Fällen ist der Zuweisungskanton ausdrücklich für den Vollzug der Wegweisung zuständig. Die Betroffenen werden ab der Empfangsstelle direkt dem für den Vollzug der Wegweisung zuständigen Kanton zugeführt.

Dasselbe gilt bei Personen, bei denen der Vollzug der Wegweisung absehbar ist (vgl. Erläuterungen zu Art. 27).

Art. 88 Abs. 1^{bis} Pauschalen (*neu*)

Personen mit rechtskräftigem Entscheid nach Artikel 32–34 sollen die Schweiz unverzüglich und selbständig verlassen. Sie gelten ab diesem Zeitpunkt als sich illegal in der Schweiz aufhaltende ausländische Personen, die nicht mehr dem Asyl-, sondern dem Ausländerrecht unterstellt sind. Sozialhilfeleistungen sind deshalb von den Kantonen nicht mehr systematisch nach Artikel 80 des Asylgesetzes auszurichten. Bedarf eine ausländische Person sofortiger Hilfe, hat der Aufenthaltskanton diese zu leisten. Um eine entsprechende Kostenverlagerung auf die Kantone weitgehend abzufedern, kann der Bund die Kantone pauschal entschädigen. Das subventionsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ist im neuen Artikel 14f. ANAG geregelt (vgl. auch Ausführungen zu Art. 44a).

Art. 108a Beschwerdefrist bei Nichteintretensentscheiden (*neu*)

Um möglichst rasch einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid zu haben, ist die heute geltende Rechtsmittelfrist von 30 Tagen nach Artikel 50 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) zu

lang. Artikel 6 des Asylgesetzes erlaubt dem Gesetzgeber Ausnahmen zum VwVG vorzusehen. Die Beschwerdefrist soll deshalb neu für alle Entscheide nach den Artikeln 32–34 fünf Arbeitstage betragen.

Art. 109 *Behandlungsfrist bei Nichteintretensentscheiden*

Der ARK obliegt heute eine Behandlungsfrist von sechs Wochen für Beschwerden gegen Verfügungen nach den Artikeln 32–35 und 40 Absatz 1. Sofern jedoch auf einen Schriftenwechsel verzichtet wird und keine weiteren Prozesshandlungen erforderlich sind, soll, wie dies in der Teilrevision des Asylgesetzes bereits vorgeschlagen wird, die Frist für alle Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide nach den Artikeln 32–34 auf fünf Arbeitstage gekürzt werden. Durch diese verkürzte Behandlungsdauer bei Beschwerden, die keiner weiteren Abklärungen bedürfen, soll der im Rahmen des Entlastungsprogramms angestrebte Spareffekt erreicht werden.

Art. 110 *Verfahrensfristen*

In der vorliegenden Revision soll die Behandlungsfrist der ARK für Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide auf fünf Arbeitstage festgelegt werden. Wird eine Beschwerde eingereicht, welche die formellen Anforderungen nicht erfüllt, gilt heute eine Nachfrist zur Verbesserung einer Beschwerde von sieben Tagen. Diese Mängel lassen sich in der Regel mit einfachen Mitteln beheben. So lässt sich eine Vollmacht einer Rechtsvertretung innert kürzester Zeit nachreichen. Auch eine Beschwerde, die nicht in einer Amtssprache verfasst ist, lässt sich in kurzer Zeit übersetzen. Wird in diesen Fällen eine Nachfrist von sieben Tagen zur Verbesserung der Beschwerde eingeräumt, so dauert die Nachfrist ungerechtfertigterweise länger als die Beschwerdefrist und die ARK kann die Behandlungsfrist von fünf Arbeitstagen nicht einhalten. Aus diesem Grunde rechtfertigt es sich, bei Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide eine kürzere Verbesserungsfrist von drei Tagen einzuführen.

Art. 112 Abs. 1 *Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug*

Das neue Konzept über das Beschwerdeverfahren sieht vor, dass die Beschwerdefrist bei Nichteintretensentscheiden zwar kurz ist, dafür grundsätzlich jede Beschwerde gegen diese Entscheide aufschiebende Wirkung hat und somit der Beschwerdeentscheid in der Schweiz abgewartet werden kann (vgl. Art. 42 Abs. 1 AsylG). Entsprechend ist auch die Anordnung des sofortigen Vollzugs (siehe Erläuterungen zu Art. 45 Abs. 2) gestrichen worden. Aus diesen Gründen wird in Artikel 112 Absatz 1 neu präzisiert, dass nur in den Fällen der vorsorglichen Wegweisung (Art. 23 Abs. 2 und Art. 42 Abs. 3) der sofortige Vollzug mit Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde angeordnet werden kann. Nur in diesen beiden Fällen muss also weiterhin die Möglichkeit bestehen bleiben, ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einreichen zu können.

Übergangsbestimmungen

Um den in den Entlastungsmassnahmen angestrebten Spareffekt zu erzielen, muss das neue Konzept möglichst rasch Wirkung erzielen. Aus diesem Grund müssen die neuen Behandlungs- und Beschwerdefristen möglichst schnell Anwendung finden.

Namentlich finden die Bestimmungen über die Rechtsstellung und die finanzielle Abgeltung auch auf Personen Anwendung, deren Asyl- und Wegweisungsentscheid vor Inkrafttreten des Gesetzes rechtskräftig wurde. Personen, deren Nichteintretensentscheid vor Inkrafttreten dieses Gesetzes rechtskräftig wurde, gelten somit ab Inkrafttreten des Gesetzes auch als sich in der Schweiz illegal aufhaltende Personen. Für diese Personen übernimmt der Bund grundsätzlich keine Sozialhilfeeleistungen mehr. Haben die Bundesbehörden vor Inkrafttreten dieses Gesetzes auf Antrag der Kantone Vollzugsunterstützung zugesichert, so erhalten die Kantone nach Inkrafttreten dieses Gesetzes für diese Personen weiterhin die Pauschalen nach Artikel 88 Absatz 1. Diese Pauschalen werden längstens bis neun Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ausgerichtet (vgl. Übergangsbestimmungen zum ANAG).

2.3.1.3 Für das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG)

Art. 46a (neu)

Der vorgeschlagene Artikel soll Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Haushaltverbesserungsgesetz; SR 611.010) ersetzen. Anders als die heutige Regelung hat die Neuregelung nicht mehr subsidiären Charakter. Mit dem neuen Artikel soll eine allgemeine Gesetzesgrundlage für die Gebührenerhebung durch den Bundesrat und die Bundesverwaltung geschaffen werden. Spezialgesetzliche Gebührenregelungen sollen nur noch dort erlassen werden, wo Besonderheiten oder Abweichungen normiert werden müssen. Die Herauslösung der Gebührenregelung aus dem Haushaltverbesserungsgesetz soll den dauernden Charakter der Regelung betonen und gleichzeitig eine angemessene Lastenverteilung sichern. Leistungen des Staates, die jemand individuell veranlasst oder in Anspruch nimmt, stellen eine Sonderbeanspruchung des Staates dar, die über das gewöhnliche Mass hinausgehen und daher nicht von der Allgemeinheit zu finanzieren sind.

Der neue Gebührenartikel stellt die formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für erstinstanzliche Verfügungen, Dienstleistungen sowie andere amtliche Verrichtungen dar. Die Gebühren für Beschwerdeentscheide sind im Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) geregelt. Eine Regelung des gesamten Gebührenbereichs im VwVG erscheint nicht sinnvoll, weil die amtlichen Verrichtungen, denen erstinstanzliche Verfügungen zugrunde liegen, sehr unterschiedlich sind und demzufolge eine Vielzahl von Gebührentarifen erfordern. Zudem stehen bei der vorliegenden Gebührenregelung nicht verfahrensrechtliche Gesichtspunkte sondern materielle rechtliche Grundsätze der Gebührenfestlegung und -bemessung im Vordergrund. Somit rechtfertigt sich eine Regelung der allgemeinen Gebührengrundsätze für erstinstanzliche Verfahren, Dienstleistungen und andere amtliche Verrichtungen im RVOG.

Die Gebührenerhebung nach der vorgeschlagenen Regelung entspricht in der Sache der bisherigen Praxis des Bundesgerichts im Bereich der Verwaltungsgebühren. Materielle rechtlich sind keine Änderungen beabsichtigt. Dies wird deutlich durch den expliziten Verweis auf das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip, welche die

weitgehende Delegation der Regelung an den Bundesrat inhaltlich begrenzen. «Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen ..., was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalierung der Abgabe nicht ausschliesst ... Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen ...» (BGE 126 I 188). Das Kostendeckungsprinzip umschreibt somit die Obergrenze für die Gebührenbemessung. «Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes dar. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrung beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen ... Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indes nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind ...» (BGE 126 I 188, zu den Grenzen des Äquivalenzprinzips vgl. auch BGE 128 II 255 E. 4.3).

Die vorgeschlagene Regelung soll die Gebührenerhebung durch den Bundesrat und die Bundesverwaltung festlegen. Die selbstständige Erwähnung des Bundesrates ist notwendig, da der Begriff der Bundesverwaltung nach Artikel 2 RVOG den Bundesrat nicht einschliesst. Die Neuregelung gilt – wie die übrigen allgemeinen Regelungen über die Bundesverwaltung – auch für die dezentrale Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 3 RVOG), soweit nicht spezialrechtlich (z.B. in den Organisationserlassen) etwas anderes geregelt ist. Hingegen ist es wegen der Vielfalt möglicher Konstellationen nicht sinnvoll, auch die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 4 RVOG) zu erfassen. Bei diesen Organisationen ist die Gebührenerhebung spezialgesetzlich vorzusehen.

Der Kreis der Personen, die zur Entrichtung von Gebühren verpflichtet werden, lässt sich auf der Grundlage des Gebührenbegriffs abgrenzen. Gebühren sind Geldleistungen, die für eine dem Gebührenpflichtigen individuell zurechenbare staatliche Leistung zu entrichten sind (Individualäquivalenz). Verwaltungsgebühren sind so das Entgelt für eine staatliche Leistung, Benützungsgebühren sind das Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Sache. Bei Dienstleistungen trifft die Gebührenpflicht die Person, welche die Leistung beansprucht und aus ihr einen Nutzen zieht. Bei Verfügungen erfasst die Gebührenpflicht die Verfügungsadressaten. Hier kann es sein, dass der Erlass der Verfügung nicht als Nutzen oder persönlicher Vorteil des Gebührenpflichtigen verstanden werden kann, beispielsweise wenn mit der Verfügung ein Gesuch abgewiesen wird oder wenn primär öffentliche Interessen den Erlass einer Verfügung gebieten. Auch in solchen Fällen kann die Individualäquivalenz jedoch nach konstanter langjähriger Praxis der Bundesbehörden bejaht werden. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die Auferlegung von Verfahrungskosten im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren nach dem Unterliegerprinzip erfolgen kann (BGE 128 II 247 ff., E. 4.1; vgl. auch E. 6 zu den Grenzen des Unterliegerprinzips, insbesondere zum engeren Anwendungsbereich des Unterliegerprinzips im Vergleich mit dem Verursacherprinzip). Damit reicht ein persönliches Berührtsein aus, um eine Gebührenpflicht zu begründen, ein individueller

Nutzen aus der Verfügung ist keine notwendige Voraussetzung. Somit ergibt sich der Kreis der gebührenpflichtigen Personen implizit aus dem Begriff der Gebühr als auf Individualäquivalenz beruhender Abgabe, was die explizite Nennung des Abgabesubjektes nicht als zwingend notwendig erscheinen lässt, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zur Gebührenerhebung zu genügen (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV; SR 101).

Objekte der Gebührenerhebung sind Verfügungen und Dienstleistungen. Verfügungen sind erstinstanzliche Verfügungen im Sinne von Artikel 5 VwVG. Dienstleistungen sind Leistungen, die auf Veranlassung von Privaten erbracht werden und regelmässig in deren Nutzen liegen. Davon zu unterscheiden sind die kommerziellen Nebenleistungen, die Bundesstellen im Wettbewerb mit Privaten erbringen, und deren Entgelt in der Regel durch Vereinbarung festgesetzt wird.

In der Verwaltung werden neben dem Erlass von Verfügungen und Dienstleistungen mannigfache Verrichtungen erbracht (z.B. Kontrollen, Untersuchungen, die nicht mit Verfügungen abgeschlossen werden, Verhandlung und Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen), für die die Erhebung von Gebühren angezeigt sein kann. Da dieses Bedürfnis nicht generell für die ganze Verwaltung besteht, soll hier der Bundesrat die Kompetenz erhalten, für bestimmte Verwaltungsbereiche auf Verordnungsstufe Gebühren auch für andere amtliche Verrichtungen vorzusehen. Dabei wird sich der Bundesrat auf amtliche Verrichtungen beschränken, welche – analog zu Verfügungen und Dienstleistungen – bestimmten Personen individuell zugerechnet werden können.

Die Gebührenneuregelung beinhaltet weiter eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat zur Regelung von Einzelfragen. Dabei hat der Bundesrat das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip als Leitlinie zu beachten, insbesondere was die Festlegung der Gebührentarife betrifft. Bezüglich des Verfahrens zur Erhebung der Gebühren ist beabsichtigt, in einer Allgemeinen Gebührenverordnung für Dienstleistungen anstelle der Gebührenverfügung die blosse Rechnungsstellung einzuführen. Einzig bei Streitigkeiten über die Gebühr hat die Verwaltungseinheit eine Gebührenverfügung zu erlassen. Dieses Verfahren ist effizient und entspricht der bisherigen Praxis. Bei der Gebührenbefreiung hat der Bundesrat regelmässig zu beurteilen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verfügung oder der Dienstleistung besteht und ob eine solche Befreiung überhaupt gerechtfertigt ist. In Frage kommt etwa der Verzicht auf Gebühren gegenüber den Kantonen und Gemeinden bei Bundesleistungen im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht oder bei Gegenrecht durch Kantone und Gemeinden, der Verzicht auf die Erhebung von Bagatellgebühren sowie der Verzicht auf Gebühren in grundrechtsnahen Bereichen (vgl. z.B. BGE 126 I 1).

2.3.1.4 Für das Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP)

Art. 38

Absatz 1: Mit der vorliegenden Revision entfällt die Festsetzung der Entschädigung des amtlichen Verteidigers durch den Untersuchungsrichter. Zudem erübrigt sich die Klammer.

Absatz 2: Die definitive Übernahme der Kosten der amtlichen Verteidigung durch den Bund rechtfertigt sich nur noch in Fällen nach Artikel 36 Absatz 2 (Bedürftigkeit des Beschuldigten).

Art. 121 (Aufhebung)

Die Tragung der Kosten des Ermittlungsverfahrens, der Voruntersuchung sowie der Anklageerhebung und -vertretung wird gesamtheitlich neu im fünften Abschnitt des Gesetzes sowie in einer Verordnung des Bundesrates geregelt.

Art. 172 Abs. 1 erster Satz

Es wird sprachlich verdeutlicht, dass es sich um die Kosten des gesamten Strafverfahrens mit Einschluss des Ermittlungsverfahrens, der Voruntersuchung und der Anklageerhebung und -vertretung handelt.

Art. 219 Abs. 3 (Aufhebung)

Bei der grundsätzlichen Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens nach dem geltenden Artikel 219 Absatz 3 handelt es sich im Quervergleich zum sonst in den Rechtspflegeverfahren des Bundes geltenden Grundsatz der Kostenpflicht um eine singuläre Bestimmung, die der inneren Rechtfertigung entbehrt. Sie wird daher aufgehoben.

Gliederungstitel vor Art. 245

Fünfter Abschnitt: Verfahrenskosten

In den drei Sprachversionen des Gesetzes werden die zu eng wirkenden Begriffe «Prozesskosten» «frais de procès» bzw. «spese processuali» durch die alle Stadien der Strafverfahrens erfassenden Begriffe «Verfahrenskosten», «frais de procédure» bzw. «spese di procedura» ersetzt.

Art. 245

Mit der Einfügung «im gerichtlichen Verfahren» wird die subsidiäre Anwendung der Artikel 146–161 des Bundesrechtspflegegesetzes auf die Verfahrenskosten des Gerichts beschränkt.

Art. 246 (neu)

Es wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um dem Beschuldigten, Anzeiger und Geschädigten bei Einstellung des Ermittlungsverfahrens oder der Voruntersuchung unter bestimmten Voraussetzungen ganz oder teilweise die Verfahrensauslagen und eine Gebühr auferlegen zu können. Ferner soll das Gericht die Möglichkeit haben, dem Angeklagten, dem Geschädigten und dem Anzeiger nicht nur die eigenen Kosten sowie die Auslagen des Bundesanwalts und des Untersuchungsrichters aufzuerlegen, sondern neu auch Gebühren für das Ermittlungsverfahren, die Voruntersuchung sowie die Anklageerhebung und -vertretung.

Auch für die Beschwerde an den Bundesanwalt nach Artikel 105^{bis} Absatz 1 gegen Amtshandlungen der gerichtlichen Polizei soll eine Gebühr erhoben werden können, die zusammen mit den Auslagen dem unterliegenden Beschwerdeführer auferlegt werden kann.

Absatz 1 enthält den Grundsatz, dass für das Ermittlungsverfahren, das Beschwerdeverfahren nach Artikel 105^{bis} Absatz 1, die Voruntersuchung, die Ausübung der Parteirechte des Bundesanwaltes in der Voruntersuchung sowie für die Anklageerhebung- und Vertretung Verfahrenskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden. Absatz 2 ermächtigt und beauftragt den Bundesrat, die Gebühren und Auslagen (Verfahrenskosten) in einer Verordnung zu regeln.

Art. 246^{bis} (neu)

Absatz 1 enthält den Grundsatz, dass die Verfahrenskosten der Nichtanhandnahme sowie des eingestellten Ermittlungs- und Voruntersuchungsverfahrens in der Regel von der Bundeskasse zu tragen sind.

Absatz 2 bestimmt die Voraussetzungen, unter denen die Verfahrenskosten bei Nichtanhandnahme oder Einstellung der Strafverfolgung ganz oder teilweise dem Beschuldigten, dem Anzeiger und dem Geschädigten auferlegt werden können. Absatz 3 regelt, wer die Kosten des Beschwerdeverfahrens nach Artikel 105^{bis} Absatz 1 trägt.

Art. 246^{ter} (neu)

Wird die Strafverfolgung vorerst auf Bundesebene durchgeführt und später die Übertragung an einen Kanton verfügt, so soll der kantonale Richter die dem Bund bis dahin entstandenen Verfahrenskosten gegebenenfalls Verfahrensparteien und Dritten zugunsten der Bundeskasse auferlegen können.

Inkrafttreten

Mit der vorliegenden Botschaft wird das Bundesstrafrechtspflegegesetz (BStP)²⁶ in der Fassung geändert, wie es mit dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz; SGG)²⁷ revidiert wurde (Inkrafttreten voraussichtlich am 1.4.2004). Betroffen sind zwei Bestimmungen des Bundesstrafrechtspflegegesetzes (Art. 38 und 121). Die vorliegende neue Revision des Bundesstrafrechtspflegegesetzes wird deshalb nach Möglichkeit gleichzeitig mit derjenigen gemäss dem Strafgerichtsgesetz in Kraft zu setzen sein und jedenfalls nicht schon vorher.

²⁶ SR 312.0

²⁷ BBl 2002 6493

2.3.1.5

Für das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG)

Art. 5 Abs. 1 Bst. b Einleitungssatz und Abs. 2

Artikel 5 LSMG umschreibt den Geltungsbereich der Betriebsbeiträge für Heime und die darin zu betreuenden Personen. Artikel 5 Absatz 1 LSMG legt fest, dass Institutionen subventioniert werden, die junge Erwachsene zur Arbeitserziehung (Art. 100^{bis} StGB) oder überwiegend Kinder und Jugendliche in Anwendung von Artikel 82 ff. und 89 ff. StGB, junge Erwachsene bis zum 22. Altersjahr in Anwendung von Artikel 397a des Zivilgesetzbuches und Kinder und Jugendliche, die in ihrem Sozialverhalten erheblich gestört sind, aufnehmen. Artikel 9 Absatz 1 LSMV definiert die letztgenannte Gruppe genauer und Artikel 9 Absatz 2 setzt für die Neuankennung einer Institution Kinder und Jugendliche, die auf Grund von Artikel 8 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung²⁸ infolge von Sonderschulbedürftigkeit eingewiesen werden, diesen gleich. Konkret kann dies bedeuten, dass in einer vom EJPD anerkannten Einrichtung primär Kinder untergebracht sind, die wegen ihrer Sonderschulbedürftigkeit in dieses Heim eingewiesen sind. Nur wenn der Anteil der massgeblichen Aufenthaltstage unter zehn Prozent fällt, wird kein Betriebsbeitrag mehr vom EJPD ausbezahlt (Art. 8 Abs. 5 LSMV).

Die Invalidenversicherung (IV) bezahlt Versicherungsleistungen an Kinder und Jugendliche (Fr. 44 pro Schultag und Fr. 56 pro Aufenthaltstag), die gemäss IV-Verfügung als sonderschulbedürftig anerkannt werden. Sonderschulheime mit mehr als einem Drittel IV-Kinder erhalten zudem Betriebsbeiträge des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV)²⁹.

Analog zu den BSV-Bestimmungen und im Sinne der neuen Aufgabenteilung (NFA) bezüglich IV- und LSMG-Klientel ist die Gleichstellung der Kinder, die unter die IV-Gesetzgebung fallen, aus dem LSMG zu streichen. Um eine Strukturberreinigung zwischen IV- und Justizheimen zu erreichen, sollen Betriebsbeiträge nur an Institutionen ausgerichtet werden, bei denen mindestens ein Drittel der Aufenthaltstage auf Kinder und Jugendliche entfallen, welche die LSMG-Kriterien erfüllen. Die Beiträge des EJPD sollen also primär den Kindern und Jugendlichen zugute kommen, die nicht auch noch Versicherungsleistungen der IV erhalten. Dies erfordert zusätzlich zur Anpassung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b LSMG eine Ergänzung der entsprechenden Verordnung. Der Artikel 5 Absatz 2 LSMG wird hingegen hinfällig.

Art. 19a Anerkennungsmoratorium nach dem Entlastungsprogramm 2003
(*neu*)

Auf Grund der Tatsache, dass gemäss Bundesgerichtsentscheid (BGE 117 Ib 225) Erziehungseinrichtungen, welche die Anerkennungsvoraussetzungen (Qualitätsanforderungen des EJPD) erfüllen, anzuerkennen sind, muss dieses Moratorium für den Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2007 auf Gesetzesstufe in

²⁸ SR 831.20

²⁹ Ziffer 1014 des Kreisschreibens über die Betriebsbeiträge an Eingliederungsstätten (KSES)

einem neuen Artikel 19a festgeschrieben werden. Analog dazu muss die Verordnung um die entsprechende Bestimmung erweitert werden (Art. 16a Abs. 1).

Im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Jugendstrafrechtes sind aber Heimtypen, die vom neuen Gesetz gefordert werden, von diesem Moratorium auszuschliessen; dies betrifft insbesondere die Einrichtungen für den Vollzug der vierjährigen Freiheitsstrafe.

2.3.1.6 Für das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)

Art. 24d Ausgleichskonto

Die Schuldenbremse verlangt, dass ein Ausgleichskonto geführt wird, das zum einen allfällige Schätzfehler bei den Einnahmen oder der Wirtschaftsentwicklung auffängt und zum anderen als Sanktionsmechanismus dient.

Der bisherige Artikel 24d weist die Differenz zwischen dem im Voranschlag bewilligten und dem aufgrund der tatsächlich erzielten Einnahmen berechtigten Höchstbetrag dem Ausgleichskonto zu. Diese Regelung ist insofern asymmetrisch, als Überschreitungen des im Voranschlag ausgewiesenen Ausgabenplafonds zu Belastungen führen, auf Kreditresten beruhende Ausgabenunterschreitungen aber nicht gutgeschrieben werden.

Neu soll auf die Differenz zwischen den in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben und dem aufgrund der tatsächlich erzielten Einnahmen berechtigten Höchstbetrag abgestellt werden. Mit dieser symmetrischen Behandlung werden dem Ausgleichskonto sämtliche Unterschreitungen des Ausgabenplafonds gutgeschrieben und alle Überschreitungen belastet.

2.3.1.7 Für das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Art. 4

Aufgehoben

Der bisherige Artikel 4 gibt dem Bundesrat die Kompetenz, Bestimmungen zur Gebührenerhebung zu erlassen. Da die Erhebung von Gebühren neu in Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) geregelt wird (vgl. dazu die Erläuterungen zur Änderung des RVOG in Ziff. 2.3.1.3), soll Artikel 4 aufgehoben werden.

Art. 4a

Der neue Artikel 4a erteilt dem Bundesrat einen Sparauftrag für die Jahre 2004–2006 gegenüber dem Finanzplan vom 30. September 2002. Er tritt an Stelle des bisherigen Artikels 4a, der im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 erlassen wurde.

Im ersten Absatz von Artikel 4a werden alle Sparaufträge zusammengefasst, die der Bundesrat in eigener Zuständigkeit aufgrund von Artikel 24f Absatz 1 Buchstabe a des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) beschliessen könnte. Mit der Verankerung der verschiedenen Massnahmen in Artikel 4a soll der Paketcharakter des gesamten Entlastungsprogramms unterstrichen werden. Zudem erhöht sich durch die Anhebung auf Gesetzesstufe auch die Verbindlichkeit.

Es werden somit nur Entlastungsmassnahmen erfasst, die keine spezialgesetzlichen Änderungen erfordern. Bei denjenigen Entlastungsmassnahmen, die teils spezialgesetzliche Anpassungen erfordern, teils aber nicht (Straf- und Massnahmenvollzug, 2.1.1.2; Übrige Bereiche der Beziehungen zum Ausland, 2.1.2.2; Wohnbau- und Eigentumsförderung³⁰, 2.1.6.6; Übrige werkgebundene Beiträge im Bereich Strasse, 2.1.7.4³¹; Forstwirtschaft, 2.1.9.2), werden nur diejenigen Einsparungen aufgeführt, die der Bundesrat in eigener Kompetenz beschliessen könnte.

Die Reihenfolge der Sparaufträge in Absatz 1 richtet sich nach der Gliederung der Massnahmen in der Botschaft. Da diese dort bereits detailliert beschrieben werden, verzichten wir im Folgenden auf eine Darstellung und verweisen in der folgenden Tabelle nur auf die entsprechenden Botschaftsziffern.

Absatz 2 erlaubt dem Bundesrat, im Rahmen der Budgetierung eine Verschiebung zwischen den einzelnen Entlastungsmassnahmen vorzunehmen, so lange die jährlichen Gesamteinsparungen nicht unterschritten werden. Absatz 3 sieht für den Verteidigungsbereich vor, dass die Jahrestanchen verschoben werden können. Dabei muss aber der Ausgabenplafond 2004–2007 eingehalten werden. Absatz 4 macht deutlich, dass die Budgethoheit des Parlaments selbstverständlich gewahrt bleibt.

³⁰ Die Kürzungen im Jahr 2004 werden im Rahmen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vorgenommen. Die Süstierung ab 2005 bedingt eine Änderung des Bundesgesetzes vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum.

³¹ Die Kürzungen im Jahr 2004 für Niveauübergänge, Ortsbilderschutz und Lawinengalerien werden im Rahmen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vorgenommen.

Überleitungstabelle: Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundesaushaltes – Ziffer in der Botschaft

Ziffer in Art. 4a Abs. 1	Ziffer in der Botschaft	
1	2.1.1.1	Umsetzung der Effizienz-Vorlage
2	2.1.1.2	Straf- und Massnahmenvollzug
3	2.1.1.3	Amtliche Vermessung
4	2.1.2.1	Entwicklungszusammenarbeit
5	2.1.2.2	Übrige Bereiche Beziehungen zum Ausland
6	2.1.3.1	Verteidigungsbereich
7	2.1.3.2	Übrige Bereiche Landesverteidigung
8	2.1.4.1	Bildung, Forschung und Technologie
9	2.1.4.2	Public Private Partnership – Schule im Netz
10	2.1.5.1	Kultur
11	2.1.5.2	Sport
12	2.1.5.3	Gesundheit
13	2.1.6.5	Kollektive Leistungen der IV
14	2.1.6.6	Wohnbau- und Eigentumsförderung
15	2.1.6.8	Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer
16	2.1.6.9	Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung
17	2.1.7.1	Bau von Nationalstrassen
18	2.1.7.2	Unterhalt von Nationalstrassen
19	2.1.7.3	Hauptstrassen
20	2.1.7.4	Übrige werkgebundene Beiträge im Bereich Strasse
21, 22	2.1.7.5	Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich (ausserordentlicher Beitrag)
23	2.1.7.6	Fonds für Eisenbahngrossprojekte
24	2.1.7.7	Leistungsvereinbarung Bund – SBB
25	2.1.7.8	Verlagerung Strasse – Schiene
26	2.1.7.9	Massnahmen im öffentlichen Verkehr gemäss Behindertengleichstellungsgesetz
27	2.1.8.1	Abwasser- und Abfallanlagen
28	2.1.8.2	Verschiedene Massnahmen im Umweltbereich
29	2.1.9.1	Landwirtschaft
30	2.1.9.2	Forstwirtschaft
31	2.1.9.3	EnergieSchweiz
32	2.1.9.4	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
33	2.1.9.5	Standort- und Exportförderung
34	2.1.10.1	Personal
35	2.1.10.2	Zivile Bauten
36	2.1.10.3	Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit
37	2.1.10.4	Verschiedene Massnahmen in der allgemeinen Verwaltung

2.3.1.8 Für das Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG)

Art. 3 Bst. c Ziff. 1, Titel 5. Kapitel, 1. Abschnitt sowie Art. 18, 19 und 20

Der Subventionstatbestand «Sicherung von Niveauübergängen» wird aufgehoben. Im 1. Abschnitt des 5. Kapitels ist deshalb der Titel anzupassen, in den Artikeln 3, 18, 19 und 20 MinVG wird die Subventionsmöglichkeit aufgehoben.

Art. 28

Da der Subventionstatbestand «Ortsbilderschutz» aufgehoben wird, wird in Artikel 28 das Wort «Ortsbilder» gestrichen.

Art. 31

Der Bund unterstützt heute auch Schutzbauten gegen Naturgefahren auf Strassen, die nicht zum National- resp. Hauptstrassennetz gehören. Dieser Subventionstatbestand wird eingeschränkt. Nach Absatz 2 (neu) sollen Beiträge an Galerien und Tunnels nur noch ausgerichtet werden, wenn sie dem Schutz von National- und Hauptstrassen dienen. Bei den übrigen Strassen werden nach Absatz 3 nur noch die Massnahmen des Wald- und Hochwasserschutzes subventioniert.

Der Wald- und Hochwasserschutz bleibt unangetastet.

2.3.1.9 Für das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG)

Art. 20 Abs. 3

Diese Bestimmung verpflichtete den Bund bisher mindestens die Hälfte der Kosten für die Veranstaltung eines Radioprogramms für das Ausland durch die SRG zu übernehmen. Mit der Streichung dieser Bundesbeiträge kann Absatz 3 aufgehoben werden. Für die im Jahr 2005 an swissinfo/SRI noch auszurichtenden Bundesbeiträge kann Artikel 20 Absatz 1 als gesetzliche Grundlage herangezogen werden.

Art. 33 Abs. 1 und 2

Mit der begrifflichen Anpassung in diesem Artikel wird der medialen Entwicklung Rechnung getragen.

Art. 55 Abs. 2^{bis} (neu)

Die Ergänzung von Artikel 55 mit diesem neuen Absatz verschafft dem Bundesrat die Kompetenz, bei der Festlegung der Empfangsgebühr den Anteil zu bestimmen, welchen die SRG für ihr publizistisches Angebot für das Ausland einzusetzen hat. Damit soll gewährleistet werden, dass die bei der Gebührenanpassung vom Bundesrat für diesen Zweck zu sprechenden zusätzlichen Mittel tatsächlich auch swissinfo/SRI zugute kommen.

2.3.1.10 Für das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG)

Art.50

Nach Artikel 26 des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; SR 725.116.2) bemessen sich die Beiträge an strassenverkehrsbedingten Umweltschutzmassnahmen nach der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz. Für die Bereiche Luftreinhaltemassnahmen und Lärmschutz ist hierfür das Umweltschutzgesetz massgebend. Da für die übrigen Strassen zukünftig keine Beiträge an Luftreinhaltemassnahmen mehr geleistet werden, wird für diese Strassenkategorie der Subventionstatbestand auf Lärm- und Schallschutzmassnahmen beschränkt. Gleichzeitig wird der Beitragssatz für diese Subvention von heute 40-70 auf neu 20-35 Prozent gesenkt. Der Bundesbeitrag für Umweltschutzmassnahmen an National- und Hauptstrassen bemisst sich unverändert nach den für diese Strassen geltenden Ansätzen.

2.3.1.11 Für das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

Art. 103 Abs. 3

Zur Streichung des jährlichen Sonderbeitrags des Bundes zur Finanzierung des Rentenvorbezugs muss Artikel 103 Absatz 3 AHVG aufgehoben werden. Die Aufhebung soll mit einem dringlichen Bundesgesetz erwirkt werden. Damit kann die Streichung bereits im Voranschlag 2004 berücksichtigt werden.

Art. 103 Abs. 4 (neu)

Der Bundesbeitrag an den gesamten Ausgaben der AHV beträgt seit 1. Januar 1999 16,36 Prozent (BG über das Stabilisierungsprogramm, AS 1999 2374 2385). An der Höhe dieses Beitrags soll nur festgehalten werden, wenn die 17-prozentigen Bundesanteile an den Mehrwertsteuereinnahmen zu Gunsten der AHV nicht entfallen (vgl. Art. 2 Abs. 2 BB über die Anhebung der Mehrwertsteuersätze für die AHV/IV vom 20.3.1998 sowie den bundesrätlichen Entwurf zu Art. 130 Abs. 6 BV, BBl 2000 2036). Andernfalls ist der Beitragssatz des Bundes gemäss dem neuen Absatz 4 nach Massgabe der ihm entgehenden Mehrwertsteuereinnahmen zu senken.

Die Ausgaben der AHV und damit der ausgabenprozentuale Bundesbeitrag nehmen stärker zu als das Trendwachstum der Schweizer Wirtschaft beziehungsweise die Einnahmen des Bundes. Falls die Bundesanteile an den Mehrwertsteuereinnahmen zu Gunsten der AHV von 17 Prozent durch die eidg. Räte gestrichen werden sollten, ist wegen dieser Scherenbewegung und der damit verbundenen Finanzierungslücke der Bundesbeitrag nach Artikel 103 Absatz 1 Buchstabe a auf ein für den Bundeshaushalt finanzierbares Mass zurückzunehmen. In Absatz 4 wird deshalb dem Bundesrat die Befugnis eingeräumt, zu Beginn des Jahres den Beitragssatz des Bundes für das laufende Jahr aufgrund der Voranschlagszahlen neu festzulegen. Dabei entspricht die Kürzung des Beitragssatzes von 16,36 Prozent um **x,xx** Prozentpunkte

dem Verhältnis der entgangenen Anteile des Bundes an den Mehrwertsteuereinnahmen der AHV zu den gesamten Ausgaben der AHV. Damit handelt es sich um eine rein finanztechnische Umrechnung ohne Handlungsspielraum mit dem einzigen Ziel, die allfällige Mehrbelastung des Bundeshaushalts entsprechend zu kompensieren. Mit diesem reduzierten Beitragssatz wird anschliessend der ausgabenprozentuale Beitrag des Bundes an den effektiven Ausgaben der AHV für das jeweilige Jahr bestimmt.

Mit den in Ziffer II (Abs. 3) enthaltenen Bestimmungen zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Entlastungsprogramm 2003 bringt der Bundesrat auf Gesetzesstufe zum Ausdruck, dass die Beitragssenkung nur dann in Kraft treten wird, wenn die Bundesanteile an den Mehrwertsteuererhöhungen für die AHV durch die eidgenössischen Räte gestrichen werden sollten. Verbleiben die Anteile, soll es zu keiner Reduktion der Beiträge des Bundes an die AHV kommen.

Schlussbestimmung zur Änderung vom xx.xx.xxxx (neu)

Der mit der 10. AHV-Revision beschlossene Flexa-Beitrag des Bundes zur Finanzierung des Rentenvorbezugs wurde bereits durch die dringlichen Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997 bis zum Jahr 2002 ausgesetzt. Im laufenden Jahr 2003 wird dieser Beitrag somit zum ersten und einzigen Mal entrichtet, da er mit dem Entlastungsprogramm 2003 frühestens ab 2004 definitiv gestrichen werden kann. Wie in Ziffer 2.1.6.2 erläutert wird, erwies sich der Vorfinanzierungsbedarf für die AHV durch die Einführung des Rentenvorbezugs als wesentlich geringer als ursprünglich angenommen. Mit derselben Begründung, wie dieser Beitrag nun definitiv aufgehoben werden soll, lässt sich auch die Rückzahlung des einmalig im Jahr 2003 vom Bund zu leistenden Flexa-Beitrages rechtfertigen. Damit die Auswirkungen dieser Kompensation auf den Bundeshaushalt und auf den Finanzhaushalt der AHV geglättet werden können, erfolgt die Kompensation in zwei gleich hohen Tranchen in den Jahren 2005 und 2006.

Schlussbestimmung zur Änderung vom 19. März 1999 Absatz 2

Artikel 103 legt den Beitrag von Bund und Kantonen an der Finanzierung der AHV fest. Dieser beläuft sich insgesamt auf 20 Prozent der Ausgaben der Versicherung, wovon der Bund 17 Prozent und die Kantone 3 Prozent zu tragen haben. Mit dem Bundesgesetz vom 19. März 1999 über das Stabilisierungsprogramm 1998 ist der Bundesanteil auf 16,36 Prozent gesenkt und der Kantonsanteil entsprechend auf 3,64 Prozent erhöht worden. Vorgesehen ist in Absatz 2 der Schlussbestimmungen der Änderung vom 19. März 1999 eine Ablösung dieser Massnahme spätestens auf den 1. Januar 2005. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) kann entgegen den damaligen Annahmen frühestens auf 1. Januar 2007 in Kraft treten. Die bisherige Lastenverteilung soll deshalb bis zur Inkraftsetzung der NFA weitergelten. Absatz 2 der Schlussbestimmungen der Änderung vom 19. März 1999 ist daher aufzuheben.

Schlussbestimmung zur Änderung vom xx.xx.xxxx

Absatz 1 enthält den Grundsatz, wonach bei der nächsten Anpassung der AHV/IV-Renten nicht auf den Mischindex, sondern nur auf die Preisentwicklung abgestellt wird. Damit diese Massnahme eine nachhaltige Wirkung erzeugt, muss aber sicher-

gestellt werden, dass bei den nachfolgenden Rentenanpassungen die nach Absatz 1 nicht berücksichtigte Lohnentwicklung nicht wieder ausgeglichen wird. Dies wird erreicht, wenn für die späteren Rentenanpassungen während der definierten Zeitspanne die Lohnentwicklung korrigiert wird (Abs. 2). Dabei soll das Wachstum des Lohnindex um die Differenz (in Prozentpunkten) zwischen der Lohn- und Preisentwicklung vermindert werden.

2.3.1.12 Für das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG)

Art. 78 Abs. 3 (neu)

Der Bundesbeitrag an den jährlichen Ausgaben der IV beträgt 37,5 Prozent. An der Höhe dieses Beitrags soll nur festgehalten werden, wenn die vorgesehenen Bundesanteile an den Mehrwertsteuereinnahmen zu Gunsten der IV nicht entfallen (vgl. den bundesrätlichen Entwurf zu Art. 130 Abs. 6 BV, BBl 2000 2036). Andernfalls ist der Beitragssatz des Bundes gemäss dem neuen Absatz 3 nach Massgabe der ihm entgehenden Mehrwertsteuereinnahmen zu senken.

Die Ausgaben der IV und damit der ausgabenprozentuale Bundesbeitrag nehmen stärker zu als das Trendwachstum der Schweizer Wirtschaft beziehungsweise der Einnahmen des Bundes. Falls die vorgesehenen Bundesanteile an den Mehrwertsteuereinnahmen zu Gunsten der IV von 15 Prozent durch die eidgenössischen Räte gestrichen werden sollten, ist wegen dieser Scherenbewegung und der damit verbundenen Finanzierungslücke der Bundesbeitrag nach Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe a auf ein für den Bundeshaushalt finanzierbares Mass zurückzunehmen. In Absatz 3 wird deshalb dem Bundesrat die Befugnis eingeräumt, zu Beginn des Jahres den Beitragssatz des Bundes für das laufende Jahr aufgrund der Vorschlagszahlen neu festzulegen. Dabei entspricht die Kürzung des Beitragssatzes von 37,5 Prozent um x,xx Prozentpunkte dem Verhältnis der entgangenen Anteile des Bundes an den Mehrwertsteuereinnahmen der IV zu den gesamten Ausgaben der IV. Damit handelt es sich um eine rein finanztechnische Umrechnung ohne Handlungsspielraum mit dem einzigen Ziel, die allfällige Mehrbelastung des Bundeshaushalts entsprechend zu kompensieren. Mit diesem reduzierten Beitragssatz wird anschliessend der Beitrag des Bundes an den effektiven Ausgaben der IV für das jeweilige Jahr bestimmt.

Mit den in Ziffer II (Absatz 3) enthaltenen Bestimmungen zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Entlastungsprogramm 2003 bringt der Bundesrat auf Gesetzesstufe zum Ausdruck, dass die Beitragssenkung nur dann in Kraft treten wird, wenn die Bundesanteile an den Mehrwertsteuererhöhungen für die IV durch die eidgenössischen Räte gestrichen werden sollten. Verbleiben die Anteile, soll es zu keiner Reduktion der Beiträge des Bundes an die IV kommen.

2.3.1.13 Für das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG)

Art. 2

Absatz 1 legt neu die Prämienpflicht für beruflich Versicherte fest. Diese umfasst die Abgeltung der Leistungen anstelle der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach den Artikeln 25–31 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994³² über die Krankenversicherung und der obligatorischen Unfallversicherung für Nichtberufsunfälle nach den Artikeln 10–33 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981³³ über die Unfallversicherung.

Die Absätze 2 und 3 entsprechen inhaltlich dem bisherigen Absatz 1. Sie regeln die freiwillige Versicherung von beruflich Versicherten nach ihrer Pensionierung.

Absatz 4 entspricht weitgehend dem bisherigen Absatz 4. Die Kompetenz des Bundesrates bezieht sich zusätzlich auf die in Absatz 1 neu eingeführte Prämienpflicht der beruflich Versicherten.

Diese Änderung soll erst auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt werden.

2.3.1.14 Für das Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG)

Art. 12

Um das Angebot an Mietwohnungen zu günstigen Mietzinsen zu verbessern, sieht das WFG die Gewährung von Darlehen an die Eigentümerinnen und Eigentümer von Mietwohnungen vor. Diese dienen als Finanzierungshilfen, und die Mietzinse können für die anspruchsberechtigte Bewohnerschaft vergünstigt werden, indem der Bund auf die Verzinsung der Darlehen verzichtet. Diese Massnahme wird in Artikel 12 näher umschrieben. Im Rahmen des Entlastungsprogramms soll auf die Ausrichtung solcher Direktdarlehen des Bundes temporär verzichtet werden. Deshalb wird die Sistierung dieses Artikels bis Ende 2008 beantragt.

Art. 24

Analog zu Artikel 12 für den Mietwohnungsbau, hält Artikel 24 die Kompetenz des Bundes für die Ausrichtung von Darlehen für selbst genutztes Wohneigentum fest. Danach kann der Bund Darlehen gewähren für den Bau, den Erwerb oder die Erneuerung von Eigentumsobjekten. Die Verbilligung der Wohnkosten erfolgt über die Zinsvergünstigung. Auf diese Form der Förderung von preisgünstigem Wohneigentum wird im Rahmen des Entlastungsprogramms vorübergehend verzichtet, weshalb die Sistierung von Artikel 24 bis Ende 2008 beantragt wird.

³² SR 832.10

³³ SR 832.20

2.3.1.15

Für das Bundesgesetz vom 1. Oktober 1991 über den Wald (WaG)

Art. 37

Der Subventionstatbestand «Verhütung und Behebung von Waldschäden» wird eingeschränkt auf Wälder mit Schutzfunktion.

Art. 38 Abs. 2, Bst. a, b, d und d^{bis}

Buchstabe a: Der Bund leistete bis anhin Finanzhilfen zur Erarbeitung forstlicher Planungsgrundlagen. Neu wird die finanzielle Unterstützung auf die überbetriebliche Planung beschränkt, wobei die einzelbetriebliche Planung durch den Bund keine Unterstützung mehr erfährt.

Buchstabe b: Befristete waldbauliche Massnahmen (Pflege, Holznutzung und -bringung) wurden durch den Bund unterstützt, wenn die Gesamtkosten nicht gedeckt werden konnten oder falls die Massnahmen aus Naturschutzgründen sehr aufwendig waren. Neu wird der Subventionstatbestand der Waldpflege auf die Jungwaldpflege beschränkt. Zudem steht neu bei der Unterstützung aufwendiger Massnahmen nicht mehr das Kriterium «Naturschutz», sondern der «Schutz der biologischen Vielfalt» im Zentrum.

Buchstaben d und d^{bis}: Bis anhin wurde die Erstellung von Neubauten im Bereich der Erschliessungsanlagen in Wäldern unterstützt, falls diese für die Bewirtschaftung des Waldes notwendig waren. Neu werden Finanzhilfen nur noch für entsprechende Anlagen in Wäldern mit besonderer Schutzfunktion ausgerichtet. In Wäldern ohne besondere Schutzfunktion wird neu die Beschaffung mobiler Erschliessungsanlagen sowie die Anpassung der Anlagen an zeitgemässe Holzernteverfahren und die Wiederinstandstellung dieser Anlagen unterstützt.

2.3.1.16

Für das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG)

Art. 22

Mit der Revision von Artikel 22 GwG sollen neu die gesamten Kosten der Aufsichtstätigkeit der Kontrollstelle verursachergerecht gedeckt werden. Demgegenüber können heute nur die individuell zurechenbaren Kosten verrechnet werden, die lediglich rund einen Fünftel der Gesamtkosten ausmachen.

Die Aufsichtsabgabe bemisst sich im Fall eines Finanzintermediärs nach dem Bruttoertrag und der Betriebsgrösse sowie im Fall von Selbstregulierungsorganisationen (SRO) nach deren Bruttoertrag und der Anzahl ihrer Mitglieder.

Der revidierte Artikel 22 umschreibt in der Form des formellen Gesetzes den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgaben und die Kriterien für die Bemessung der Abgabe. Dies entspricht den gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Anforderungen betreffend der Abgabenerhebung (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV).

2.3.2

Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003

Die Streichung des Flexa-Beitrags des Bundes an die AHV und die Massnahmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich sollen in Anbetracht der ungünstigen Situation der Bundesfinanzen nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt werden. Damit können die Einsparungen bereits im Voranschlag 2004 berücksichtigt werden. Gleichzeitig sollen auch die Beitragssätze für Luftreinhalte- und Lärmschutzmassnahmen bei Strassen auf dringlichem Weg aufgehoben bzw. reduziert werden, da hier sonst eine Vielzahl von Gesuchen vor Ablauf der geltenden Regelung zu erwarten wäre und damit das Entlastungsziel unterlaufen würde.

Inhaltlich stimmen die Massnahmen in den Ziffern 1 bis 4 mit den entsprechenden Massnahmen überein, wie sie mit den Ziffern 1, 2 und 10 und 11 des Entwurfs zum Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 beantragt werden. Deswegen kann hier auf eine Erläuterung der einzelnen Erlasse verzichtet werden.

Normalerweise tritt ein für dringlich erklärtes Gesetz sofort in Kraft, in begründeten Fällen kann die Inkraftsetzung um einige Tage bis wenige Wochen verschoben werden. Die Einführung der beiden Massnahmen wäre direkt nach der Verabschiedung durch die eidgenössischen Räte Mitte Dezember sowohl wenig ergiebig als auch administrativ sehr aufwändig. Deswegen sollen sie erst auf den folgenden Monatsanfang, der zudem mit dem Jahresbeginn zusammenfällt, in Kraft treten.

Das Gesetz soll bis ein Jahr nach seiner Verabschiedung gelten. Anschliessend sollen die Änderungen durch die gleichlautenden Bestimmungen der Ziffern 1, 2, 10 und 11 des Bundesgesetzes über das Entlastungsprogramm 2003 abgelöst werden.

Das unterbreitete Bundesgesetz ist verfassungskonform und unterliegt daher Artikel 165 Absatz 2 BV. Wird zu einem dringlichen Bundesgesetz die Volksabstimmung verlangt, tritt es nach dieser Bestimmung ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird. Da aber im vorliegenden Fall die Geltungsdauer des Bundesgesetzes zum vornherein auf weniger als ein Jahr beschränkt ist, muss es nicht mit einer Referendums Klausel versehen werden (vgl. Thomas Säggerer, Die Bundesbehörden, Bern 2000, zu Art. 165 BV, Rz. 496).

2.3.3

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG)

Ursprünglich war vorgesehen, bis zum Zeitpunkt der Einführung der Schuldenbremse das strukturelle Defizit vollständig abzubauen. Mit Vorliegen des Rechnungsergebnisses 2002, das durch einen erheblichen Einnahmeneinbruch gekennzeichnet ist, zeigte sich aber, dass das strukturelle Defizit Ende 2002 noch nicht beseitigt war.

Um die Konjunktur nicht mit einer übermässigen finanzpolitischen Korrektur zu belasten, schlägt der Bundesrat vor, das bei Inkrafttreten der Schuldenbremse bereits vorhandene strukturelle Defizit schrittweise über vier Jahre abzubauen. Zu diesem Zweck soll das Finanzhaushaltgesetz mit einer Übergangsbestimmung (Art. 40b) zu Artikel 24a und 24c ergänzt werden, welche es erlaubt, den Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung zu erhöhen. Dabei soll

die neue Übergangsbestimmung auch den Abbaupfad verbindlich regeln. Angesichts der aktuellen Wirtschaftslage ist vorgesehen, das im Jahr 2003 vorhandene effektive strukturelle Defizit zuzulassen. Es wird definitiv erst im Rahmen der Staatsrechnung 2003 definitiv ermittelt werden können. Deshalb wird im FHG kein Betrag festgeschrieben, sondern nur geregelt, dass das strukturelle Defizit dem Ausgleichskonto nicht belastet wird. Durch das Offenlassen des Betrags soll vermieden werden, dass durch eine zu hohe Schätzung des strukturellen Defizits eine Gutschrift auf das Ausgleichskonto erfolgt.

Im Jahr 2004 wird der Höchstbetrag der zulässigen Ausgaben um 3 Milliarden, dem Umfang des verbleibenden strukturellen Defizits nach den Sanierungsmassnahmen, erhöht. In den Folgejahren 2005–2007 wird die Erhöhung des Höchstbetrags der Ausgaben kontinuierlich um eine Milliarde reduziert. Damit ergeben sich folgende Erhöhungen des Höchstbetrages der Ausgaben: 2003 im Umfang des tatsächlichen strukturellen Defizits, 2004: 3 Milliarden, 2005: 2 Milliarden, 2006: 1 Milliarde. Im Jahr 2007 muss somit das gesamte strukturelle Defizit abgebaut sein.

Damit die angestrebte antizyklische Wirkung dieser Übergangsbestimmung bereits 2004 zum Tragen kommt, soll die Gesetzesänderung nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt werden. Im Weiteren ist sie nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

3.1.2 Auswirkungen auf die Kantone

Mit dem Entlastungsprogramm 2003 sollen Lastenabwälzungen auf die Kantone so weit wie möglich vermieden werden (siehe Ziff. 1.2.3). Dieses Bestreben des Bundesrates zeigt sich in zweifacher Hinsicht:

- Erstens stehen vor allem Sparmassnahmen im bundeseigenen Bereich im Vordergrund.
- Zweitens sind die Massnahmen im Transferbereich Bund-Kantone derart ausgestaltet, dass die Kantone nicht verpflichtet werden, den Ausfall an Bundesmitteln zu kompensieren. Vielmehr soll den Kantonen die Möglichkeit eröffnet werden, ihren Haushalt ebenfalls zu entlasten.

Im Rahmen der Gespräche zwischen dem Bund und den Kantonen auf der politischen Ebene (Begleitgruppe der Kantone) und der fachtechnischen Ebene haben sich die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes und der Kantone darüber geeinigt, dass die einzelnen Massnahmen mit direkten Auswirkungen auf die Kantonshaushalte folgenden Kategorien zugeteilt werden können:

- a. Die Massnahme bedeutet nicht nur für den Bundeshaushalt, sondern auch für die kantonalen Haushalte eine direkte finanzielle Entlastung.
- b. Die Massnahme führt zu einer Belastung der Kantonshaushalte.
- c. Die Kantone haben Wahlfreiheit, was bedeutet, dass der Bund die Kantone nicht explizit verpflichtet, den Ausfall von Bundeseinnahmen zu kompensieren. Die Kantone haben vielmehr die Möglichkeit, sich ebenfalls zu entlasten.

Massnahmen mit Belastung

Bis auf einige wenige Ausnahmen (Kürzung der ausserordentlichen nicht werkgebundenen Strassenbeiträge, regionaler Personenverkehr, Straf- und Massnahmenvollzug, Lärmschutz und Luftreinhaltemassnahmen) konnte der Grundsatz, wonach Lastenabwälzungen vom Bund auf die Kantone zu vermeiden sind, eingehalten werden.

Massnahmen mit Entlastung

Auf der anderen Seite stehen den Mehrbelastungen direkte Entlastungen der Kantonshaushalte in mehreren Bereichen gegenüber. Dies ist der Fall bei der AHV- und IV-Rentenanpassung (nur Anpassung an die Preisentwicklung statt an die Preis- und Lohnentwicklung im Jahr 2006), bei den Hauptstrassen, beim Nationalstrassenbau und -unterhalt sowie beim Hochwasserschutz. In diesen Bereichen führt eine Reduktion des vom Bund mitfinanzierten Programmes automatisch zu einer entsprechenden Entlastung in den Kantonshaushalten. Eine solche ergibt sich auch bei der Begrenzung der Zunahme der Bundesbeiträge an die kollektiven IV-Leistungen auf 4,3 Prozent pro Jahr bis ins Jahr 2006. Diese Aufgabe soll gemäss der Vorlage über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA) voraussichtlich ab 2007 in die alleinige Verantwortung der Kantone übergehen, weshalb die Kantone aus finanzpolitischer Sicht an kostendämpfenden Massnahmen grundsätzlich interessiert sind.

Massnahmen mit Wahlfreiheit

Bei den übrigen Massnahmen mit direkten Auswirkungen auf die kantonalen Haushalte besteht für die Kantone Wahlfreiheit. Wahlfreiheit bedeutet, dass es den Kantonen freisteht, ob sie den Ausfall an Bundesmitteln kompensieren oder nicht. Unter diese Gruppe fallen die Massnahmen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz, Stipendien, Universitäten, Fachhochschulen, Jugend und Sport, Bevölkerungsschutz, amtliche Vermessung, Ortsbilderschutz, Niveauübergänge, Lawinengalerien sowie Energie.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Massnahmen mit direkten Auswirkungen auf die Kantonshaushalte, den Betrag sowie die Zuordnung zu den Gruppen Belastung, Entlastung oder Wahlfreiheit. Belastungen fliessen mit einem Plus in die Globalbilanz, Entlastungen mit einem Minus, bei Wahlfreiheit wird Null eingesetzt. Der Wert Null bei Wahlfreiheit ist damit begründet, dass bei diesen Massnahmen für die Kantone je nach ihrem Verhalten grundsätzlich sowohl eine Mehrbelastung als auch eine Entlastung möglich ist. Eine Mehrbelastung ergibt sich für den Fall, dass die Kantone entscheiden, den Wegfall von Bundesmitteln teilweise oder ganz aufzufangen, eine Entlastung für den Fall, dass die Kantone entscheiden, nicht nur den Wegfall von Bundesmitteln an die Betroffenen weiterzugeben, sondern auch ihren Anteil einzusparen.

Bei dieser Darstellung handelt es sich um eine rein buchhalterische Sicht. Sie gibt aber dennoch einen ersten Hinweis, nämlich dass die kantonalen Haushalte vom Entlastungsprogramm per Saldo kaum betroffen sind. Belastungen in der Höhe von 71 Millionen stehen Entlastungen in der Höhe von 78 Millionen gegenüber, was einen für die Kantone leicht positiven Saldo ergibt.

Dieses günstige Ergebnis für die direkten Auswirkungen des Entlastungsprogramms auf die kantonalen Haushalte kommt vor allem deshalb zustande, weil die Kantone beim Löwenanteil der Kürzungen im Transferbereich Bund-Kantone Wahlfreiheit haben. Ob es Realität wird, hängt somit wesentlich davon ab, wie sich die Kantone verhalten werden, vor allem in den Bereichen kollektive IV-Einrichtungen (Heime, Werkstätten, Sonderschulen), tertiäre Bildung (kantonale Universitäten und Fachhochschulen), Land- und Forstwirtschaft sowie Energie.

Überblick über die Massnahmen mit direkten Auswirkungen auf die Kantonshaushalte (in Mio)

Massnahme	Betrag	Belastung (+)	Entlastung (-)	Wahl-freiheit (0)	Saldo
2.1.1.2 Straf- und Massnahmenvollzug	5	X			+5
2.1.1.3 Amtliche Vermessung	4			X	
2.1.3.2 Bevölkerungsschutz	8			X	
2.1.4.1 Berufsbildung	n.q.	X			
2.1.4.1 Fachhochschulen	n.q.			X	
2.1.4.1 Stipendien	n.q.			X	
2.1.4.1 Universitäten	n.q.			X	
2.1.4.2 PPP Schulen ans Netz	14			X	
2.1.5.2 Jugend und Sport	5,2			X	
2.1.6.1 AHV/IV/EL	23		X		-23
2.1.6.5 Kollektive IV-Leistungen	28		X		-28
2.1.7.1 Nationalstrassenbau	20		X		-20
2.1.7.2 Nationalstrassenunterhalt	2		X		-2
2.1.7.3 Hauptstrassen	18			X	
2.1.7.4 Lawinengalerien	5			X	
2.1.7.4 Lärmschutz	4	X			+4
2.1.7.4 Luftreinhalte-massnahmen	12	X			+12
2.1.7.4 Niveauübergänge	10			X	
2.1.7.4 Ortsbilderschutz	2			X	
2.1.7.5 a.o. nicht werkgebundene Beiträge	40	X			+40
2.1.7.5 Regionaler Personenverkehr	10	X			+10
2.1.8.2 Natur- und Landschaftsschutz	3			X	
2.1.8.2 Hochwasserschutz	5		X		-5
2.1.9.1 Landwirtschaft	40			X	
2.1.9.2 Forst	50			X	
2.1.9.3 Energie	7			X	
Total					-7

n.q.: noch nicht quantifiziert

Indirekte Auswirkungen

Bedeutend schwieriger als die Ermittlung der direkten finanziellen Auswirkungen auf die Kantonshaushalte erweist sich die Schätzung der möglichen indirekten Auswirkungen einzelner Massnahmen. Dies betrifft insbesondere den Sozialbereich, d.h. das einmalige Aussetzen des Mischindexes bei den AHV- und IV-Renten, die Begrenzung des Ausgabenwachstums bei den kollektiven IV-Leistungen sowie den Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Die einmalige Aussetzung des Mischindexes könnte die Kantone und Gemeinden mit bis zu 80 Millionen mehr belasten. Dies unter der Annahme, dass die Kantone u.a. auch aus politischen Gründen die fehlenden Versicherungsleistungen mindestens teilweise werden auffangen müssen. Dies würde bedeuten, dass etwa ein Viertel der um 370 Millionen reduzierten Versicherungsleistungen durch Kantone und Gemeinden in Form von höheren Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen, Defizitbeiträgen an Heime und Sozialhilfeleistungen kompensiert würden.

Die Begrenzung des Ausgabenwachstums bei den kollektiven IV-Leistungen könnte für die Kantone zu Mehrbelastungen von bis zu 25 Millionen führen. Dies gilt unter der Annahme, dass es den Kantonen nicht oder nur in ungenügendem Umfang gelingt, das Kostenwachstum in den Institutionen abzubremsen oder eine erhöhte Kostenbeteiligung durch andere Kostenträger zu erreichen. Da mit der NFA voraussichtlich der Bereich der kollektiven IV-Leistungen voll in die finanzielle Verantwortung der Kantone übergehen wird, liegt eine Reduktion der Ausgabendynamik auch im Interesse der Kantone.

Im Asyl- und Flüchtlingsbereich sollte das ab Inkrafttreten der neuen Bestimmungen einzurichtende gemeinsame Monitoring von Bund und Kantonen dazu führen, die Probleme rechtzeitig zu erkennen und die notwendigen Anpassungen auf der rechtlichen oder finanziellen Seite in die Wege zu leiten. Dabei müssen auch die Auswirkungen auf die kantonalen Polizei- und Justizorgane im Auge behalten werden.

BFT-Bereich

Wie bereits oben (Abschnitt 2.1.4 Bildung, Forschung und Technologie) dargelegt, bildet die konkrete Umsetzung der Kürzungen im BFT-Bereich Gegenstand von Verhandlungen des EDI und des EVD mit der EDK. Aus der Sicht der EDK darf bei den Grundbeiträgen nicht gekürzt werden, hingegen wird ein Verzicht auf Sonderprojekte postuliert. Als ausserordentlich problematisch beurteilt die EDK Projekte, für welche lediglich Anschubsubventionen vorgesehen sind. Der Bundesrat legt Wert darauf, dass diese Fragen im Rahmen der Arbeiten am Projekt «Masterplan» unter Einbezug der Kantone sorgfältig geprüft werden.

Auswirkungen auf die einzelnen Kantone

Folgende Gründe sprechen dafür, dass auf eine tabellarische Darstellung der Auswirkungen der einzelnen Massnahmen des Entlastungsprogrammes 2003 auf die einzelnen Kantone im Sinne einer Globalbilanz verzichtet wird:

- die verschiedenen Be- und Entlastungen heben sich per Saldo praktisch auf;
- im Einzelnen handelt es sich um eher kleinere Beträge;
- im finanziell gewichtigsten Bereich für die Kantone, dem BFT-Bereich, muss die Umsetzung mit den Kantonen erst noch ausgehandelt werden;
- während einzelne Massnahmen (z.B. Kürzung der a.o. nicht werkgebundenen Strassenbeiträge, Wald, Landwirtschaft, Lawingalerien, Hochwasserschutz) vor allem die finanzschwächeren und Bergkantone betreffen, werden die finanzstärkeren Zentrumskantone durch die Massnahmen im BFT-Bereich stark betroffen. Insgesamt drängen sich somit keine Korrekturmassnahmen zugunsten einer spezifischen Kantonsgruppe auf.

Ausfälle bei den kantonalen Steuereinnahmen

Schliesslich müssen im Rahmen einer Globalbilanz auch die Ausfälle bei den kantonalen Steuereinnahmen mitberücksichtigt werden. Im Vergleich zum Finanzplan vom September des letzten Jahres sind die Kantone über die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer und an der Verrechnungssteuer im Jahr 2006 mit rund 1,1 Milliarden betroffen. Diese Mindereinnahmen sind politisch nicht steuerbar. Die Familiensteuerreform trifft die Kantone mit weiteren rund 400 Millionen. Der von den Eidgenössischen Räten beschlossene Systemwechsel beim Wohneigentum verursacht ab 2009 weitere Einnahmehausfälle, nämlich rund 150 Millionen bei den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer und 1,1 bis 1,3 Milliarden bei den Staats- und Gemeindesteuern.

Fazit

Die finanzielle Situation der Kantons- und Gemeindehaushalte ist ebenfalls angespannt. Diese wird durch das von den eidg. Räten verabschiedete Steuerpaket und das vorliegende Entlastungsprogramm 2003 weiter verschärft. Die Kantone und Gemeinden werden nicht darum herum kommen, ihrerseits Sparpakete zu schnüren, die zum Teil dieselben Personenkreise betreffen, wie sie der Bund mit dem Entlastungsprogramm 2003 anvisiert. Die Akzeptanz für zusätzliche Sparmassnahmen auf kantonomer und kommunaler Ebene wird wegen der Entlastungsmassnahmen des Bundes 2003 zunehmend eingeschränkt.

Auch wenn die direkten finanziellen Folgen des Entlastungsprogramms 2003 auf die Kantonshaushalte haushaltsneutral sind, dürfen die indirekten Auswirkungen der Massnahmen nicht unterschätzt werden.

3.2 Auswirkungen auf die NFA

Knapp ein Drittel der vom Entlastungsprogramm in den einzelnen Aufgabenbereichen vorgesehenen Massnahmen tangieren Aufgabengebiete, die auch Gegenstand der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind. Dabei kann die Kompatibilität der beiden Vorlagen insgesamt als gut bezeichnet werden, wobei sich die Zusammenhänge zwischen dem Entlastungsprogramm und der NFA bei den einzelnen Massnahmen recht unterschiedlich präsentieren:

Bei verschiedenen Massnahmen des Entlastungsprogramms werden auch die Kantone eine Entlastung erfahren, so namentlich beim Bau und Unterhalt der National- und Hauptstrassen. Bei den kollektiven IV-Leistungen – wo die NFA nebst gewissen Mindeststandards des Bundes eine Kantonalisierung vorsieht –, beim Straf- und Massnahmenvollzug sowie im Forstbereich dürften die mit dem Entlastungsprogramm zu erwartenden Entlastungen der Kantone eine Teilkompensation durch gewisse Mehrbelastungen erfahren.

Andere Massnahmen des Entlastungsprogramms sind mit der NFA-Stossrichtung identisch und stellen so eine teilweise oder integrale Vorwegnahme der NFA dar. Beispiele sind wiederum die kollektiven IV-Leistungen, dann aber auch der Rückzug des Bundes aus der Mitfinanzierung der Sanierung von Niveaübergängen und

5 Rechtliche Grundlagen

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die zu ändernden Gesetze und Bundesbeschlüsse sind seinerzeit gestützt auf die Bundesverfassung im ordentlichen Verfahren erlassen worden. Die verfassungsmässige Rechtsgrundlage ergibt sich aus dem jeweiligen Ingress der einzelnen, nunmehr zu ändernden Erlasse. Die mit dieser Botschaft beantragten Änderungen halten sich im Rahmen dieser Verfassungsnormen. Darüber hinaus vermag sich der Sparauftrag an den Bundesrat auf die verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes in den betroffenen Aufgabengebieten zu stützen.

Die Vorlagen insgesamt sind daher verfassungs- und gesetzmässig.

5.2 Erlassform

Vorlage A

Zur rechtlichen Umsetzung des Entlastungsprogramms 2003 müssen eine grössere Zahl geltender Bundesgesetze geändert werden, für die seinerzeit nach Artikel 141 der Bundesverfassung das Referendum verlangt werden konnte. Wie unter Ziffer 1.2.3 zur Paketbildung dargelegt, sollen sämtliche Elemente des Entlastungsprogramms in einem sogenannten Mantelerlass zusammengefasst werden; dieser ist in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden und untersteht dem fakultativen Referendum. Dieses Vorgehen ist aufgrund des einheitlichen Entlastungszwecks der verschiedenen Massnahmen gerechtfertigt.

Vorlage B

Die Streichung des Flexa-Beitrags des Bundes an die AHV sowie die Massnahmen im Asyl- und Flüchtlingsbereich sollen vorgezogen und nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt werden. Das Gesetz soll längstens ein Jahr in Kraft sein und untersteht entsprechend nicht dem Referendum (Art. 165 Abs. 2 BV).

Vorlage C

Die Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt soll nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung dringlich erklärt werden. Da die neue Bestimmung bis Ende 2007 gilt und somit die Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, ist die Änderung nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Vorlagen D und E

Beim Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006 sowie beim Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Infrastruktur der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006 handelt es sich um einfache, dem Referendum nicht unterstehende Bundesbeschlüsse (Art. 163 Abs. 2 BV).

«Richtige» Schätzung des Konjunkturfaktors

Die *Rücksichtnahme der Finanzpolitik auf die konjunkturelle Entwicklung* ist ein altes und unbestrittenes Anliegen. Es findet sich im Konjunkturverfassungsartikel (Art. 100 BV), in den Bestimmungen der Schuldenbremse (Art. 126 Abs. 2 BV) und auch im Finanzleitbild des Bundesrates,

Das Konzept der Schuldenbremse verfolgt zwei Ziele:

- *Haushaltsausgleich*: Die mittelfristige Verhinderung eines weiteren Anstiegs der Verschuldung durch Defizite in der Finanzrechnung, d.h. den Ausgleich des Bundeshaushalts gemäss Finanzrechnung über einen Konjunkturzyklus hinweg.
- *Konjunkturverträglichkeit*: Eine massvolle Berücksichtigung der Konjunktur in der Finanzpolitik.

Um das Ziel der Konjunkturverträglichkeit zu erreichen, wird bei der Berechnung der höchstzulässigen Ausgaben (= Ausgabenplafonds) neben der Höhe der geschätzten Einnahmen ein Konjunkturfaktor berücksichtigt. Der Konjunkturfaktor ergibt sich aus dem Vergleich zwischen dem langfristigen realen Trend-Bruttoinlandsprodukt (Trend-BIP) und dem effektiven realen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Für das effektive reale BIP der Vergangenheit werden die vom BFS und seco berechneten Werte verwendet, am aktuellen Rand und für die Zukunft werden Prognosen herangezogen. Das reale Trend-BIP ist nicht beobachtbar, sondern muss geschätzt werden. Für die Schätzung gibt es in der Ökonomie verschiedene Methoden, die jeweils Vor- und Nachteile aufweisen. In der Botschaft zur Schuldenbremse wurde ein von Hodrick und Prescott entwickeltes Glättungsverfahren (HP-Filter) in den Vordergrund gestellt, welches auch bei der erstmaligen Anwendung der Schuldenbremse im Voranschlag 2003 eingesetzt wurde.

Die Vorteile des HP-Verfahrens sind aus finanzpolitischer Sicht vor allem in zwei Punkten zu sehen. Zum einen ermöglicht es der HP-Filter, den Auslastungsgrad der Wirtschaft (K-Faktor) so zu bestimmen, dass der Bundeshaushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg faktisch ausgeglichen ist. Zum anderen ist das Verfahren transparent und kann mittels standardmässiger Statistiksoftware einfach nachvollzogen werden. Der Nachteil des HP-Filters besteht darin, dass die geglättete Zeitreihe (hier das Trend-BIP) stark auf Veränderungen der effektiven BIP Werte am aktuellen Rand bzw. der BIP-Prognosen reagiert. Mit anderen Worten sind die Schätzungen des Trend-BIPs abhängig von den effektiven BIP-Werten. Veränderung des effektiven BIPs schlagen sich somit zum Teil in einer Veränderung des Trend-BIPs nieder. Entsprechend verändert sich der K-Faktor in Folge einer Revision der BIP-Prognosen weniger stark, als wenn das Trend-BIP von solchen Änderungen unbeeinflusst bliebe. Konkret führte diese Randinstabilität bzw. «End-Point-Problematik» dazu, dass sich die Revisionen der BIP-Werte seit letztem Herbst zu zwei Dritteln in einer Verschlechterung des Trend-BIPs und nur zu rund einem Drittel im K-Faktor als konjunkturelle Verschlechterung niederschlugen.

Im bisherigen Verfahren wurde versucht, die Randinstabilität dadurch zu mildern, dass zur Berechnung des K-Faktors im Voranschlagsjahr auch die BIP-Prognosen für

die Finanzplanjahre berücksichtigt wurden. Dies ist ein gebräuchliches Vorgehen, welches auch von der EU verwendet wird³⁴. Allerdings wird die Berechnung des Trend-BIPs dadurch stark von den Annahmen über das BIP-Wachstum in den Finanzplanjahren abhängig. In Ermangelung von Konjunkturprognosen für die mittlere Frist wird traditionellerweise eine Wachstumsrate im Umfang des Potenzialwachstums unterstellt. Entsprechend nähern sich Zähler und Nenner des K-Faktors (= Trend-BIP/BIP) einander an. Die Abweichungen des K-Faktors von seinem Durchschnittswert eins werden entsprechend gering.

Vor diesem Hintergrund wurde *die Sensitivität des K-Faktors überprüft*. Hierzu wurden zwei verschiedene Ansätze verfolgt:

- Zum einen wurde innerhalb der Philosophie des HP-Filters nach Möglichkeiten gesucht, die Konjunkturreagibilität des K-Faktors zu erhöhen.
- Zum anderen wurden alternative Verfahren zur Berechnung des Trend-BIPs und somit des K-Faktors analysiert.

Die Untersuchungen zum ersten Punkt ergaben ein *Verfahren, das den HP-Filter leicht modifiziert* und damit die Konjunktursensitivität des K-Faktors erhöht. Das modifizierte Verfahren besteht darin,

- erstens die unterstellten Werte für das Wirtschaftswachstum in den Finanzplanjahren bei der Berechnung des Trendwachstums für das Voranschlagsjahr nicht mehr zu berücksichtigen und
- zweitens die aktuellen Werte weniger stark zu gewichten, sowie
- drittens anstelle der Niveauewerte die logarithmierten Werte für das BIP und das Trend-BIP zu verwenden.

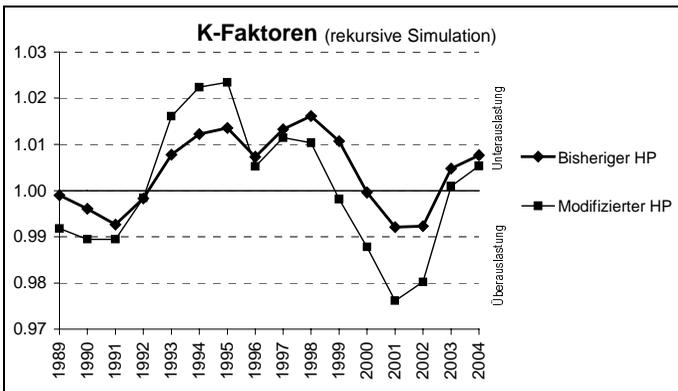
Ein *Vergleich der K-Faktoren nach bisherigem und modifiziertem HP-Filter* zeigt, dass die vorgenommenen Änderungen in die gewünschte Richtung wirken: Die Konjunktursensitivität des K-Faktors steigt. Der mit dem modifizierten HP-Filter berechnete K-Faktor reagiert stärker auf die Veränderungen des BIP als das bisherige Verfahren, da das Trend-BIP sich weniger stark ändert. Eine Verringerung des BIP-Wachstums um einen Prozentpunkte führt zu einer Erhöhung des K-Faktors um 0,8 Prozent, während bei der bisherigen Berechnung lediglich eine Erhöhung um 0,4 Prozent resultiert.

Annahmen	K-Faktor 2004			
	Bisheriger HP-Filter	Veränderung in %	Modifizierter HP-Filter	Veränderung in %
Reales BIP 2004 Wachstum in %				
1,6	1,008	0,0	1,005	0,0
1,1	1,010	0,2	1,009	0,4
0,6	1,012	0,4	1,014	0,8

³⁴ European Commission, «Technical Note: The Commissions Services Method for the Cyclical Adjustment of Government Budget Balances». European Economy No. 60, 1995.

Im Jahr 2004 liegt der K-Faktor gemäss dem modifizierten HP-Filter (1,005) geringfügig unter jenem, berechnet mit der bisherigen Methode (1,008). Zu erklären ist dies mit den Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung sowie der vorgegenommenen Modifikation des HP-Filters. Das in den Weisungen zum Voranschlag 2004 und Legislaturfinanzplan 2005–2007 unterstellte volkswirtschaftliche Szenario geht von einer deutlichen Beschleunigung des Wirtschaftswachstums im nächsten Jahr (+1,6 %) und einer BIP-Wachstumsrate in den Finanzplanjahren in Höhe des Potenzialwachstums (+1,8 %) aus. Im modifizierten HP-Filter werden die Finanzplanjahre mit den im Vergleich zu der historischen Entwicklung in den 90er Jahren recht hohen Wachstumsprognosen nicht berücksichtigt. Entsprechend verschiebt sich das Trend-BIP im Vergleich mit dem bisherigen Verfahren nach unten. Wird im nächsten Jahr von einem zögerlicheren Aufschwung ausgegangen (1,1 % bzw. 0,6 %), vermindern bzw. kehren sich die Unterschiede zwischen den beiden Verfahren. Dies ist die Folge der höheren Konjunktursensitivität des K-Faktors, ermittelt mit dem modifizierten HP-Filter.

Die *rekursive Simulation*³⁵ des K-Faktors mit den beiden Verfahren verdeutlicht, dass der modifizierte HP-Filter in den 90er Jahren in der Regel grössere konjunkturelle Überschüsse erfordert beziehungsweise Defizite zugelassen hätte. Mit zwei Ausnahmen (1991 und 1996) wären die grösseren Ausschläge im Einklang mit der konjunkturellen Entwicklung gewesen. Die vom modifizierten HP Filter im Jahr 2001 und 2002 geforderten konjunkturellen Überschüsse sind in erster Linie auf die Fehlprognosen des BIPs zurückzuführen. So wurde zum Beispiel im Budget 2002 mit einem realen BIP-Wachstum von 1,75 Prozent gerechnet. Tatsächlich stagnierte die Schweizer Wirtschaft jedoch.



³⁵ Berechnung der K-Faktoren mit dem Wissensstand in dem jeweiligen Jahr. So werden zum Beispiel für die Berechnung des K-Faktors im Jahr 1996, die damaligen vorläufigen BIP-Werte des BFS für die Jahre 1992 und 1993, die erste Schätzung des secos für das Jahr 1994 und die BIP-Prognosen der EFV für die Jahre 1995 und 1996 verwendet.

Die Überprüfung des K-Faktors beinhaltete auch die Analyse von *alternativen Verfahren zum HP-Filter*. Hierzu wurde ein externes Mandat an die KOF/ETH erteilt. Die KOF hat vier verschiedene Alternativen zur Berechnung des K-Faktors entwickelt und analysiert, welche nicht auf einem Glättungsverfahren beruhen. Die mit Hilfe dieser Methoden berechneten K-Faktoren weisen einen sehr hohen Streubereich auf. Für das Jahr 2004 reichen sie von 0,996 bis 1,086 respektive einem konjunkturell erforderlichen Überschuss in Höhe von 195 Millionen bis zu einem zulässigen Defizit von über 4 Milliarden.

Die von der KOF untersuchten Varianten zu Berechnung des K-Faktors weisen erhebliche *Nachteile* auf, die diese Varianten als Alternative zum modifizierten HP-Filter ausscheiden lassen. So schreibt die KOF, dass bei all den vorgestellten Verfahren die Normalauslastung so berechnet wurde, dass der durchschnittliche K-Faktor ex post gleich eins ist, das heisst sich die Über- und Unterauslastungen über einen Konjunkturzyklus kompensieren. Ex ante sei eine entsprechende Bestimmung der Normalauslastung jedoch nicht möglich, da weder die Dauer noch das Ausmass von Unter- und Überauslastungsphasen bekannt sei. Weitere Nachteile sind in der Intransparenz der Verfahren, der Komplexität und einer grösseren Zahl von zu schätzenden Variablen zu sehen.

Im Rahmen der Diskussion über den «richtigen» K-Faktor sind auch die Relationen zu beachten. Im Vergleich mit der Methode der Berechnung des K-Faktors und der Qualität der Konjunkturprognosen spielen die Einnahmenschätzungen die zentrale und gewichtigere Rolle. In der Vergangenheit wurden in Aufschwungsphasen die Einnahmen tendenziell unter- und in Rezessionsphasen tendenziell überschätzt. Die Fehler in den Einnahmenschätzungen und BIP-Prognosen werden dem Ausgleichskonto angelastet und heben sich, solange sie nicht systematisch in eine Richtung tendieren, über die Zeit tendenziell auf. Das Zusammenspiel der K-Faktoren mit den genannten Einnahmenunter- und überschätzungen führen letztlich dazu, dass die Finanzpolitik antizyklisch ist. Dieser antizyklische Effekt wird durch die Ausgliederung der Darlehensgewährung des Bundes an die Arbeitslosenversicherung aus der Finanzrechnung verstärkt.

Teilnehmer an der Vernehmlassung

Teilnehmende an der konferenziellen Vernehmlassung

Gemeinden und Städte

Schweizerischer Gemeindeverband
Schweizerischer Städteverband

Kantone

Konferenz der Kantonsregierungen

Bundesratsparteien

Christlichdemokratische Volkspartei
Freisinnig-Demokratische Partei
Schweizerische Volkspartei
Sozialdemokratische Partei

Nicht-Bundesratsparteien

Libérale Partei
Evangelische Volkspartei
Grüne Partei der Schweiz
Eidgenössische Demokratische Union
Christlich-soziale Partei

Arbeitgeberorganisationen und Branchenverbände

economiesuisse
Schweizerischer Gewerbeverband
Schweizerischer Arbeitgeberverband
Schweizerischer Bauernverband
Schweizerische Bankiervereinigung

Arbeitnehmerorganisationen

Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Travail.Suisse
Kaufmännischer Verband Schweiz
Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal VGB
SwissPersona
transfair
Vereinigung der Kader des Bundes (VKB)

Schriftliche Stellungnahmen

Teilnehmende an der konferenziellen Vernehmlassung

Gemeinden und Städte

Schweizerischer Gemeindeverband
Schweizerischer Städteverband

Kantone

Konferenz der Kantonsregierungen

In der Bundesversammlung vertretene Parteien

Christdemokratische Volkspartei
Christlich-soziale Partei
Freisinnig-Demokratische Partei
Grüne Partei der Schweiz
Liberaler Partei der Schweiz
Schweizerische Volkspartei
Sozialdemokratische Partei

Arbeitgeberorganisationen und Branchenverbände

economiesuisse
Schweizerischer Arbeitgeberverband
Schweizerischer Bauernverband
Schweizerischer Gewerbeverband

Arbeitnehmerorganisationen

Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Kaufmännischer Verband Schweiz
SwissPersona
transfair
Travail.Suisse
Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal

Übrige Körperschaften, Parteien und Verbände

Internationale Organisationen

UNHCR

Kantone

Zürich
Luzern
Uri
Schwyz
Zug
Solethurn
Basel-Landschaft
Appenzell Ausserrhoden
Appenzell Innerrhoden

Graubünden
Aargau
Tessin
Neuenburg
Jura

Städte und Gemeinden

Stadt Bern
Stadt Zürich

Parteien und Verbände

Agentur für erneuerbare Energien und Energieeffizienz
AGILE Behinderten-Selbsthilfe Schweiz
Amnesty International
Arbeitsgemeinschaft für den Wald
Arbeitsgemeinschaft für dezentrale Energieversorgung
Arbeitsgemeinschaft für umweltgerechte dezentrale Energieversorgung ohne Atomkraftwerke
Arbeitsgemeinschaft swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas, Heks
Ärztinnen und Ärzte für Umweltschutz
Auslandschweizer-Organisation
Beratendes Organ für Fragen der Klimaänderung
Caritas Schweiz
Centro di Informatica FTIA
Cercle Air Schweizerische Gesellschaft der Lufthygiene-Fachleute
cercle bruit Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute
Chambre romande des ingénieurs forestiers indépendants
Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer
Demokratisches Nidwalden
eae energie agentur elektrogeräte
Eidgenössische Kommission für Familienfragen
Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen
energho
Energieforum Schweiz
Energie in Infrastrukturanlagen
equiterre
Fachverband Elektroapparate für Haushalte und Gewerbe Schweiz
Fachverein Wald
Fédération Romande des Syndicats Patronaux
Genfer Bund für Zusammenarbeit und Entwicklung
Gewaltfreie Aktion Kaiseraugst
Gotthard-Komitee
Greenpeace Schweiz
Groupement de propriétaires et gérants de forêts privées
Grüne Freie Liste Kanton Bern
Grüne Stadt und Bezirk Winterthur
Hauseigentümergeverband Schweiz
HEKS
Holzenergie Schweiz
Holzindustrie Schweiz

hotelleriesuisse
Infrastruktur Strasse
Interessengemeinschaft der professionellen Energieholzhersteller
InteressenGemeinschaft Energieintensive Branchen
Interessenverband Schweizer Kleinkraftwerk-Besitzer
Komitee für Schweizerschulen im Ausland
Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
Konferenz der kantonalen Forstdirektoren
LITRA Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr
PostAuto Schweiz
Privatpersonen und Unternehmungen
Pro Senectute
Quality Alliance Eco-Drive
Schweizerische Agentur für Energieeffizienz
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter
Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz
Schweizerischer Blinden- und Sehbehindertenverband
Schweizerische Bundesbahnen SBB
Schweizerischer Eisenbahn- und Verkehrspersonal-Verband
Schweizerische Energie-Stiftung
Schweizerischer Fachverband für Sonnenenergie
Schweizerische Flüchtlingshilfe
Schweizerischer Forstverein
Schweizerische Greina-Stiftung
Schweizer Heimatschutz
Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
Schweizerisches Rotes Kreuz
Schweizerische Stiftung für Wohnungsbau im ländlichen Raum
Schweizerischer Strassenverkehrsverband
Schweizer Tourismus-Verband
Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen
Schweizerischer Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung
Schweizerischer Verband für Wohnungswesen
Schweizerische Vereinigung für Atomenergie
Schweizerische Vereinigung für Geothermie
Schweizerische Vereinigung für Sonnenenergie
Schweizerische Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern
Schweizerischer Versicherungsverband
Schweizerischer Wirtschaftsverband der Informations-, Kommunikations- und Organisationstechnik
SELVA Bündner Waldwirtschaftsverband
Solar Suisse
Solidarité sans frontières
Solothurnischer Bauernverband
SRG SSR idée suisse
Stiftung für Konsumentenschutz
Stiftung Landschaftsschutz Schweiz
Stiftung «Veloland Schweiz»

strommitsonne.ch
Suisse Eole Schweizerische Vereinigung für Windenergie
suissetec Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband
Sun21
Swisselectric
Swissolar
Touring Club Schweiz
Trägerverein Label Energiestadt
Verband der Chefs der Militärbetriebe
Verband der Schweizerischen Gasindustrie
Verband Heime und Institutionen Schweiz
Verband öffentlicher Verkehr
Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
Verband Schweizerischer Forstunternehmungen
Verband Schweizerischer Hafner- und Plattengeschäfte
Verband Schweizerischer Strassenbauunternehmer
Vereinigung der regionalen Waldwirtschaftsverbände des Kantons Wallis
Vereinigung Schweizer Bahntechnik Unternehmen
Vereinigung Schweizer Fabrikanten und Importeure von Holzfeuerungs-Anlagen
und -Geräten
Waldwirtschaft Schweiz

Durch den Bund getragene ungedeckte Kosten des Strassenverkehrs

Bei den externen Kosten des Verkehrs handelt es sich um Kosten, die nicht von den Verursachern sondern von anderen Verkehrsteilnehmern oder der Gesellschaft getragen werden. Zu erwähnen sind hier besondere Kosten aufgrund von Unfällen, Lärm, Luftverschmutzung etc. Trotz den verfügbaren Informationen ist es häufig aber schwierig genau zu bestimmen, wer wieviel dieser Kosten trägt.

Die Bundesverwaltung verfügt seit mehreren Jahren Zahlen zu den externen Kosten des Strassenverkehrs in den vier Bereichen Unfälle, Lärm, Gesundheit und Gebäude. In der folgenden Tabelle sind nur die Kosten aufgeführt, wo der Bund direkt oder indirekt betroffen ist. Die externen Kosten, die ausschliesslich bei Privatunternehmen oder Privatpersonen anfallen, wurden weggelassen. Die aufgeführten Beträge entsprechen den durch den Strassenverkehr verursachten Gesamtkosten. Die direkte oder indirekte Bundesbelastung entspricht damit nicht diesen Beträgen, sondern nur einem Teil davon.

Externe Kosten des Strassenverkehrs (in Mio)

Bereich	Kostenart	Betrag (in Mio)	Auswirkungen auf die Bundesfinanzen
Unfälle	Produktionsausfälle	409	Führt zu Steuerausfällen.
	Medizinische Heilungskosten	291	Der Bund leistet Beiträge an die Verbilligung der Krankenkassenprämien.
	Justizkosten	158	Diese werden hauptsächlich durch die Kantone, teilweise aber auch durch den Bund getragen.
	Administrativkosten	104	Administrativkosten in den Bereichen Unfall- und Krankenversicherung, IV und AHV, wo der Bund teilweise beträchtliche Subventionen ausschüttet.
Gesundheit	Produktionsausfälle	924	Führt zu Steuerausfällen.
	Medizinische Heilungskosten	16	Der Bund leistet Beiträge an die Verbilligung der Krankenkassenprämien.
Gebäude	Reinigungen und zusätzliche Renovationen	544	Der Bund ist ebenfalls Immobilienbesitzer resp. leistet Beiträge an Bauten.

Im Weiteren haben die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 41 «Verkehr und Umwelt» durchgeführten Arbeiten gezeigt, dass wegen der Luftverschmutzung die Schäden in der Landwirtschaft auf 49 Millionen, im Wald auf 567 Millionen und aufgrund der Klimaveränderungen auf 744 Millionen beziffert werden müssen (Bericht D4). Auch diese Beträge werden teilweise durch den Bund getragen, sei es durch Subventionen an die Land- und Forstwirtschaft, durch Beiträge an Unwetterschäden oder wegen Steuerausfällen infolge Rückgangs des Tourismus.

Anpassung der Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003-2006

*Der Schweizerische Bundesrat
und*

die Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB,

gestützt auf Artikel 8 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 20. März 1998³⁶ über die Schweizerische Bundesbahnen (SBBG) und auf Artikel 19 der geltenden Leistungsvereinbarung 2003–2006³⁷,
vereinbaren:

Art. 1

Der in Artikel 17 der geltenden Leistungsvereinbarung vorgesehene Zahlungsrahmen für die Jahre 2003–2006 wird von 6025 Millionen um 303,5 Millionen auf 5721,5 Millionen gekürzt.

Art. 2

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Kürzung des Zahlungsrahmens folgende Auswirkungen haben wird:

- a. Die Investitionsplanung der SBB Infrastruktur wird an den neuen Zahlungsrahmen 2003–2006 angepasst.
- b. Die in der Beilage zur Leistungsvereinbarung in Kartenform festgelegten Ausbaustandards können aufgrund der angepassten Investitionsplanung nur mit Verzögerung realisiert werden.

Art. 3

Diese Anpassung tritt am ... in Kraft. Im Übrigen gilt die Leistungsvereinbarung 2003–2006 bis zum 31. Dezember 2006 unverändert weiter.

Im Namen
der Schweizerischen Bundesbahnen:

...

Im Namen
des Schweizerischen Bundesrates:

...

³⁶ SR 742.31

³⁷ BB1 2002 3358

EP 03: Massnahmen im Überblick (in Mio)

Dep.	Massnahme	2004	2005	2006	Kapitel in Botschaft
EDA	Entwicklungszusammenarbeit	49.0	98.0	134.0	2.1.2.1
	FIPOI			2.7	2.1.2.2
	Präsenz Schweiz	1.0	2.5	3.5	2.1.2.2
	Freiwillige Beiträge (Europarat, Frankophonie; UNEP)	0.4	0.7	0.8	2.1.2.2
	Friedensförderung		2.0	4.5	2.1.2.2
	Chemiewaffenabrüstung		1.0	1.0	2.1.2.2
	Vorzeitige Pensionierungen	0.5	0.5	1.0	2.1.10.1
	Total EDA	50.9	104.7	147.5	
EDI	Aussetzung Mischindex			75.0	2.1.6.1
	Aufhebung des FLEXA-Beitrags	170.0	255.0	255.0	2.1.6.2
	Begrenzung Ausgabenwachstum kollektive Leistungen IV		41.0	81.0	2.1.6.5
	Familienergänzende Kinderbetreuung			12.0	2.1.6.9
	BFT-Botschaft	30.0	123.0	194.0	2.1.4.1
	Gesundheit	1.8	5.1	7.5	2.1.5.3
	Kultur	4.0	7.3	11.5	2.1.5.1
	Allgemeine Verwaltung (Statistik, Meteo-Schweiz, Bundesarchiv und Gleichstellung)	1.3	1.8	2.6	2.1.10.4
	Total EDI	207.1	433.2	638.6	
EJPD	EffVor		13.0	28.0	2.1.1.1
	Straf- und Massnahmenvollzug	0.5	6.0	6.4	2.1.1.2
	Asyl- und Flüchtlingsbereich	15.0	45.0	77.0	2.1.6.7
	Integrationsmassnahmen		2.5	5.0	2.1.6.8
	Total EJPD	15.5	66.5	116.4	
VBS	Verteidigungsbereich	60.0	90.0	240.0	2.1.3.1
	Bevölkerungsschutz	2.5	6.8	8.0	2.1.3.2
	Sicherheitspolitik	2.0	3.0	4.0	2.1.3.2
	Armasuisse	0.5	0.8	1.0	2.1.3.2
	Jugend & Sport		3.2	5.2	2.1.5.2
	NASAK			8.0	2.1.5.2
	Amtliche Vermessung		2.7	4.0	2.1.1.3
	Total VBS	65.0	106.5	270.2	

EP 03: Massnahmen im Überblick, Fortsetzung (in Mio)

Dep.	Massnahme	2004	2005	2006	Kapitel in Botschaft
EFD	Personal (Stellen, Besoldungen, Arbeitgeberleistungen)	123.0	163.0	350.0	2.1.10.1
	Zivile Bauten	50.0	80.0	80.0	2.1.10.2
	Drucksachen und Publikationen	2.0	3.0	5.0	2.1.10.3
	Querschnittsleistungen EPA	1.0	3.0	3.0	2.1.10.1
	Zollverwaltung	0.7	3.0	3.0	2.1.10.4
	Vergünstigungen Hypothekarzins			6.1	2.1.10.1
	Praktika Hochschulabsolventen			2.0	2.1.10.1
	Diverse Einsparungen allg. Verwaltung	0.7	0.7	1.9	2.1.10.4
	Total EFD	177.4	252.7	451.0	
EVD	Landwirtschaft	40.0	110.0	160.0	2.1.9.1
	Wohnbauförderung	15.0	90.0	138.6	2.1.6.6
	Entwicklungs- und Osthilfe	13.0	37.0	46.0	2.1.2.1
	BFT-Botschaft	8.0	29.0	44.0	2.1.4.1
	PPP Schulen ans Netz	3.0	12.0	14.0	2.1.4.2
	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit	5.0	7.0	8.0	2.1.9.4
	Standortförderung		3.0	5.0	2.1.9.5
	Wirtschaftliche Landesversorgung			1.0	2.1.10.4
	Total EVD	84.0	288.0	416.6	
UVEK	Nationalstrassen, Bau		80.0	120.0	2.1.7.1
	Nationalstrassen, Unterhalt	20.0	25.0	20.0	2.1.7.2
	Hauptstrassen	5.0	12.0	18.0	2.1.7.3
	Niveauübergänge	3.0	8.0	10.0	2.1.7.4
	Lärmschutz	2.5	2.5	4.0	2.1.7.4
	Ortsbilderschutz	1.0	1.0	2.0	2.1.7.4
	Lawingalerien	3.5	5.0	5.0	2.1.7.4
	Luftreinemassnahmen	10.0	11.0	12.0	2.1.7.4
	Nicht werkgebundene Beiträge	40.0	40.0	40.0	2.1.7.5
	Techn. Verbesserungen / Verkehrstrennung		15.0	25.0	2.1.7.5
	Regionaler Personenverkehr		-35.0	-45.0	2.1.7.5
	FinöV	50.0	125.0	150.0	2.1.7.6
	SBB, Leistungsvereinbarung	15.0	91.0	130.0	2.1.7.7
	Verlagerung Strasse/Schiene			20.0	2.1.7.8
	Massnahmen im öV gem. Behindertengesetz		6.5	10.0	2.1.7.9
	Abwasser- / Abfallanlagen		20.0	30.0	2.1.8.1
	Massnahmen im Bereich Umwelt		8.6	13.0	2.1.8.2
	Forstwirtschaft	15.0	40.0	50.0	2.1.9.2
	EnergieSchweiz	5.0	25.0	35.0	2.1.9.3
	Kurzwellendienst/SRI		10.0	15.0	2.1.2.2
	Massnahmen im BAZL		1.3	2.0	2.1.10.4
	Total UVEK	170.0	491.9	666.0	
Total Entlastungen bei den Departementen		769.9	1'743.5	2'706.3	

EP 03: Massnahmen im Überblick, Fortsetzung (in Mio)

Dep. Massnahme	2004	2005	2006	Kapitel in Botschaft
Querschnitts- und Strukturmassnahmen				
Öffentlichkeitsarbeit	4.0	6.0	8.0	2.1.10.3
Dienstleistungen Dritter	30.0	30.0	30.0	2.1.10.4
Total	34.0	36.0	38.0	
Total Entlastungen Ausgabenseite	803.9	1'779.5	2'744.3	
Einnahmenseitige Massnahmen				
Militärversicherung			12.5	2.1.11.1
Zusätzliche Gewinnausschüttung SNB	100.0	135.0	165.0	2.1.11.5
Tabaksteuern	65.0	195.0	195.0	2.1.11.5
Sondersteuer Alcopop	25.0	25.0	25.0	2.1.11.5
Verbesserung Vollzug Steuererhebung		50.0	100.0	2.1.11.5
Gebühren	10.0	29.0	30.0	2.1.11.2 - 5
Total Einnahmen	200.0	434.0	527.5	
Total Entlastungen	1'003.9	2'213.5	3'271.8	

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5616
1 Allgemeiner Teil	5619
1.1 Grundlagen und Perspektiven	5619
1.1.1 Ausgangslage	5619
1.1.2 Perspektiven für die kommenden Jahre	5620
1.1.3 Entwicklung der Einnahmen	5621
1.1.4 Entwicklung der Ausgaben	5623
1.1.5 Entwicklung des Ergebnisses	5624
1.1.6 Strukturelle Defizite	5624
1.2 Ziel und Konzept der Entlastungsmassnahmen 2003	5626
1.2.1 Einstieg in die Schuldenbremse	5626
1.2.2 Sanierungsstrategie des Bundesrates	5627
1.2.3 Materielle Grundsätze des Entlastungsprogrammes 2003	5628
1.2.4 Konjunkturgerechte Anwendung der Schuldenbremse	5630
1.3 Weitergehende Entlastungen	5632
1.4 Konjunkturpolitische Aspekte	5633
1.4.1 Wirtschaftslage und Wirtschaftsaussichten	5633
1.4.2 Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen auf die Konjunktur	5634
1.5 Ergebnis der Vernehmlassung	5636
2 Besonderer Teil	5644
2.1 Entlastungsprogramm 2003	5645
2.1.1 Justiz und Polizei	5645
2.1.1.1 Umsetzung Effizienz-Vorlage	5645
2.1.1.2 Straf- und Massnahmenvollzug	5647
2.1.1.3 Amtliche Vermessung	5649
2.1.2 Beziehungen zum Ausland	5650
2.1.2.1 Entwicklungszusammenarbeit	5650
2.1.2.2 Übrige Bereiche der Beziehungen zum Ausland	5652
2.1.3 Landesverteidigung	5656
2.1.3.1 Verteidigungsbereich	5656
2.1.3.2 Übrige Bereiche der Landesverteidigung	5663
2.1.4 Bildung, Forschung und Technologie	5665
2.1.4.1 Förderung von Bildung, Forschung und Technologie	5665
2.1.4.2 «Public Private Partnership – Schule im Netz»	5668
2.1.5 Kultur, Freizeit und Gesundheit	5669
2.1.5.1 Kultur	5669
2.1.5.2 Sport	5670
2.1.5.3 Gesundheit	5671
2.1.6 Soziale Wohlfahrt	5673
2.1.6.1 Rentenanpassung AHV/IV	5673
2.1.6.2 Flexa-Beitrag des Bundes an die AHV	5676
2.1.6.3 Beibehaltung des gekürzten Bundesbeitrags an die AHV	5678
2.1.6.4 Eventuelle Senkung der Bundesbeiträge an die AHV/IV	5680

2.1.6.5	Kollektive Leistungen der IV	5684
2.1.6.6	Wohnbau- und Eigentumsförderung	5687
2.1.6.7	Asyl- und Flüchtlingsbereich	5689
2.1.6.8	Integrationsmassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer	5693
2.1.6.9	Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung	5694
2.1.7	Verkehr	5696
2.1.7.1	Bau von Nationalstrassen	5696
2.1.7.2	Unterhalt von Nationalstrassen	5699
2.1.7.3	Hauptstrassen	5700
2.1.7.4	Übrige werkgebundene Beiträge im Bereich Strasse	5701
2.1.7.5	Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich (ausserordentlicher Beitrag)	5704
2.1.7.6	Fonds für Eisenbahngrossprojekte	5706
2.1.7.7	Leistungsvereinbarung Bund – SBB AG	5709
2.1.7.8	Verlagerung Strasse–Schiene	5715
2.1.7.9	Massnahmen im öffentlichen Verkehr gemäss Behindertengleichstellungsgesetz	5716
2.1.8	Umwelt und Raumordnung	5718
2.1.8.1	Abwasser- und Abfallanlagen	5718
2.1.8.2	Verschiedene Massnahmen im Umweltbereich	5720
2.1.9	Landwirtschaft und übrige Volkswirtschaft	5722
2.1.9.1	Landwirtschaft	5722
2.1.9.2	Forstwirtschaft	5726
2.1.9.3	EnergieSchweiz	5729
2.1.9.4	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)	5730
2.1.9.5	Standort-/Exportförderung	5731
2.1.10	Querschnittsmassnahmen und allgemeine Verwaltung	5733
2.1.10.1	Personal	5733
2.1.10.2	Zivile Bauten	5738
2.1.10.3	Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit	5739
2.1.10.4	Verschiedene Massnahmen allgemeine Verwaltung	5741
2.1.11	Einnahmen	5743
2.1.11.1	Militärversicherung	5743
2.1.11.2	Überwälzung von Verfahrenskosten bei der Bundesstrafrechtspflege	5745
2.1.11.3	Aufsichtsabgabe Geldwäscherei	5746
2.1.11.4	Allgemeine Rechtsgrundlage zur Gebührenerhebung	5747
2.1.11.5	Weitere einnahmenseitige Massnahmen	5748
2.2	Revision Finanzhaushaltsgesetz	5751
2.2.1	Abbau des strukturellen Defizits	5751
2.2.2	Berechnung des Ausgleichskontos	5752
2.3	Erläuterungen der Gesetzesänderungen	5753
2.3.1	Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003	5753

2.3.1.1	Für das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)	5753
2.3.1.2	Für das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG)	5755
2.3.1.3	Für das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG)	5760
2.3.1.4	Für das Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP)	5762
2.3.1.5	Für das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG)	5765
2.3.1.6	Für das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)	5766
2.3.1.7	Für das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes	5766
2.3.1.8	Für das Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG)	5769
2.3.1.9	Für das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG)	5769
2.3.1.10	Für das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG)	5770
2.3.1.11	Für das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)	5770
2.3.1.12	Für das Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG)	5772
2.3.1.13	Für das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG)	5773
2.3.1.14	Für das Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG)	5773
2.3.1.15	Für das Bundesgesetz vom 1. Oktober 1991 über den Wald (WaG)	5774
2.3.1.16	Für das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG)	5774
2.3.2	Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003	5775
2.3.3	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG)	5775
3	Auswirkungen	5777
3.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	5777
3.1.1	Für den Bund	5777
3.1.1.1	Finanzielle Auswirkungen	5777
3.1.1.2	Personelle Auswirkungen	5777
3.1.2	Auswirkungen auf die Kantone	5778
3.2	Auswirkungen auf die NFA	5782

4 Legislaturplanung	5783
5 Rechtliche Grundlagen	5784
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	5784
5.2 Erlassform	5784
Anhänge	
1 «Richtige» Schätzung des Konjunkturfaktors	5785
2 Teilnehmer an der Vernehmlassung	5789
3 Ungedeckte Kosten des Strassenverkehrs	5794
4 Anpassung der Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006	5795
5 Entlastungsprogramm 2003: Massnahmen im Überblick	5796
Erlasesentwürfe	
A Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003	5803
B Bundesgesetz über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003	5817
C Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt	5822
D Bundesbeschluss über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006	5823
E Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Infrastruktur der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006	5824