

06.101

**Botschaft
zur Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes
(Kreditsperre)**

vom 8. Dezember 2006

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

8. Dezember 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Kreditsperre hat sich zu einem wichtigen Instrument der Haushaltsteuerung entwickelt. Mit der vorliegenden Teilrevision soll sie im Finanzhaushaltsgesetz dauerhaft verankert werden.

Seit 1997 wurde die Kreditsperre im Rahmen der Botschaft zum Voranschlag sechs Mal vom Bundesrat beantragt und von den eidgenössischen Räten gutgeheissen. Insgesamt entlastete diese Massnahme den Haushalt um über eine Milliarde. Die Kreditsperre stellt damit ein bedeutendes und oft verwendetes Instrument der Haushaltsteuerung von Bundesrat und Parlament dar. Die flexible Ausgestaltung der Kreditsperre, die jeweils gezielt auf das notwendige Entlastungsvolumen sowie auf wirtschaftliche oder politische Erfordernisse ausgerichtet werden kann, macht sie zu einem unverzichtbaren Instrument, das einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung eines schuldenbremsekonformen Haushaltes leistet.

Das befristete Kreditsperrungsgesetz vom 13. Dezember 2002¹ läuft per 31. Dezember 2007 aus. Die bisherige und künftige Bedeutung der Kreditsperre rechtfertigt es, die gesetzlichen Bestimmungen ins Dauerrecht zu überführen.

¹ SR 611.1

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das geltende Recht sieht drei Möglichkeiten für das Sperren von Krediten vor:

Gestützt auf das Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Oktober 2005² bleiben Kredite gesperrt, wenn die Rechtsgrundlage für voraussehbare Aufwände oder Investitionsvorhaben zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Voranschlags noch fehlt (Art. 32 Abs. 2 FHG). Mit dieser Sperrung wird sichergestellt, dass die Gesetzmässigkeit als einer der klassischen Grundsätze der Haushaltsführung nicht verletzt wird: Der Bund soll Ausgaben nur tätigen, wenn dafür eine Grundlage auf Gesetzesstufe vorhanden ist. Diese Sperrung erfolgt punktuell und betrifft nur einzelne Kredite.

Zudem sieht das Finanzhaushaltsgesetz für den Bundesrat explizit die Möglichkeit vor, bewilligte Voranschlags- und Verpflichtungskredite zu sperren, um einen Fehlbetrag auf dem Ausgleichskonto gemäss Schuldenbremse abzubauen und rückwirkend Überschreitungen des Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse auszugleichen (Art. 18 Abs. 2 FHG). Der Bundesrat musste bisher von diesem Instrument noch keinen Gebrauch machen.

Schliesslich kann die Bundesversammlung gestützt auf das Kreditsperrungsgesetz vom 13. Dezember 2002³ im Bundesbeschluss über den Voranschlag die bewilligten Zahlungsrahmen, Verpflichtungskredite und Voranschlagskredite teilweise sperren. Solche Kreditsperren dienen der vorwärtsorientierten haushaltspolitischen Steuerung und werden insbesondere zur Gewährleistung eines schuldenbremsekonformen Voranschlags eingesetzt. Sie erfolgen in der Regel flächendeckend, wobei einzelne Kredite gezielt von der Sperrung ausgenommen oder mit unterschiedlichen Sperrätzen belegt werden können.

Gegenstand der vorliegenden Botschaft ist diese dritte Möglichkeit von Kreditsperren. Am 31. Dezember 2007 läuft das befristete Kreditsperrungsgesetz aus. Da die Kreditsperre regelmässig Bestandteil der bundesrätlichen Haushaltsteuerung ist, gilt es, diese Bestimmung ins Dauerrecht zu überführen. Dies soll durch die Eingliederung der Kreditsperrebestimmungen in das Finanzhaushaltsgesetz geschehen.

1.2 Kreditsperre als Instrument zur Haushaltsteuerung

Die Bundesversammlung kann im Rahmen des Voranschlags Voranschlags- und Verpflichtungskredite sowie Zahlungsrahmen ganz oder teilweise sperren. Die so erzielten Kreditreste führen zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes.

Die Kreditsperre stellt dabei ein flexibles Instrument dar: Die Höhe des Sperrsatzes kann individuell und in Abhängigkeit des gewünschten Entlastungsziels oder weiterer finanzpolitischer Zielsetzungen festgelegt werden. Ebenso werden zwar grundsätzlich alle Kredite gesperrt; der Bundesrat kann jedoch gezielt Ausnahmen bean-

² SR 611.0

³ SR 611.1

tragen. So wurden bis heute im Rahmen von Ausnahmeregelungen die nicht steuerbaren Voranschlagskredite (u.a. die Anteile Dritter an Bundeseinnahmen, die Beiträge an Sozialversicherungen, die Passivzinsen, die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen) regelmässig von der Sperre ausgenommen. Ebenfalls beantragt der Bundesrat grundsätzlich keine Kreditsperren auf den Voranschlägen der Bundesversammlung, der eidgenössischen Gerichte und der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Eine Kreditsperre für diese Verwaltungseinheiten wäre direkt durch das Parlament zu beschliessen⁴.

Im Gegensatz zu den vom Parlament beschlossenen Budgetkürzungen können Kreditsperren aus zwei Gründen ganz oder teilweise aufgehoben werden:

- zur Einhaltung zwingender gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen
- im Falle einer schweren Rezession.

Einhaltung von gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen

Die Kreditsperre entbindet den Bund nicht, seinen gesetzlichen und vertraglichen Pflichten nachzukommen. Ferner ändert die Kreditsperre weder Subventionstatbestände noch Subventionssätze. Kann einer Verpflichtung nicht nachgekommen werden, müssen die betroffenen Kredite im benötigten Umfang entsperrt werden. Der Bundesrat wird in einem solchen Fall auf Antrag des verantwortlichen Departements⁵ die Kreditsperre auf einzeln bezeichneten Voranschlagskrediten ganz oder teilweise aufheben. Ebenfalls aufgehoben wird die Kreditsperre, wenn das Parlament einem Nachtragskredit auf einem gesperrten Voranschlagskredit zustimmt. Grundsätzlich sind daraus entstehende Mehrausgaben zu kompensieren.

Aus Praktikabilitätsgründen wird die Befugnis zur Aufhebung der Kreditsperre zwecks Einhaltung von gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen an den Bundesrat delegiert. Der Bundesrat informiert das Parlament über allfällige Entsperrungen jeweils in den Botschaften zum Nachtrag I und II.

Die Möglichkeiten der Entsperrung gilt es sehr eng zu fassen. Ansonsten ist mit einer grossen Anzahl Entsperrungen zu rechnen und der gewünschte Entlastungseffekt kaum mehr zu erreichen. Die Erfahrungen zeigen, dass – je nach Ausgestaltung der Kreditsperre – mit Entsperrungen in der Grössenordnung von 10–20 Prozent zu rechnen ist.

Schwere Rezession

Auch im Falle einer schweren Rezession sollen Kreditsperren ganz oder teilweise aufgehoben werden können. Hierzu ist jedoch die Genehmigung durch das Parlament erforderlich.

Nach Ansicht des Bundesrates ist eine Aufhebung der Kreditsperre im Falle einer schweren Rezession nur sinnvoll, wenn sie im Verbund mit anderen Massnahmen geeignet scheint, die Nachfrage kurzfristig zu stimulieren und die Konjunktur zu stützen.

⁴ Dazu Art. 142 Abs. 2 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (SR 171.10).

⁵ I.d.R. als Sammelantrag im Rahmen des Nachtrages.

Der Bundesrat wird einen entsprechenden Entscheid jeweils am Ende des ersten beziehungsweise anfangs des zweiten Quartals treffen. Nur so ist gewährleistet, dass die freigegebenen Kredite noch vollumfänglich ausgaben- und damit nachfragewirksam werden. Der Bundesrat beabsichtigt, seinen Entscheid schwergewichtig auf Indikatoren abzustützen, welche die aktuelle und die künftige wirtschaftliche Situation abbilden. Dabei verzichtet er, eine schwere Rezession mechanistisch anhand einer präzisen Definition zu umschreiben. Zu den als Entscheidgrundlage verwendeten Indikatoren gehören unter anderem die Quartalsdaten der Nationalen Buchhaltung, die Auftragslage der Industrie und der Bauwirtschaft, der Wechselkurs, die konjunkturelle Lage bei den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz sowie arbeitsmarktliche Indikatoren. Eine schwere Rezession würde sich ebenso in einer starken Erhöhung des Konjunktur-Faktors abzeichnen.

1.3 Bisherige Erfahrungen mit der Kreditsperre

Seit 1997 werden Kreditsperren zur Haushaltsteuerung in regelmässigen Abständen verwendet. Mit der Einführung der Schuldenbremse, die den Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage an den geschätzten Einnahmen ausrichtet⁶ und erstmals mit dem Voranschlag 2003 Anwendung fand, erlangte das Instrument der Kreditsperre zusätzliche Bedeutung: Es wurde seither mit Ausnahme des Voranschlages 2006 in jedem Jahr angewandt, wobei die konkrete Ausgestaltung (ausgenommene Rubriken/Voranschlagskredite, Höhe und Anzahl der Sperrsätze, usw.) in jedem Jahr den jeweiligen Besonderheiten der Haushaltslage oder anderen finanzpolitischen Zielsetzungen angepasst wurde.

Übersicht über die Kreditsperren seit 1997

Voranschlag	Sperrsätze	Budgetierte Entlastung des Haushalts	Entsperrung durch Sammelantrag	Entsperrung durch Nachtrag	Total Entsperrung in Mio/in % der Entlastung
1997	2 %	528 Mio	85 Mio	25 Mio	110 Mio/21 %*
1999	1,5 %; 3 %	181 Mio	12,6 Mio	3,0 Mio	15,6 Mio/ 9 %
2003	1 %; 2 %	250 Mio	36,4 Mio	25,4 Mio	61,8 Mio/25 %
2004	0,75 %; 1,5 %	230 Mio	34,3 Mio	22,6 Mio	56,9 Mio/25 %
2005	1 %; 2 %	36 Mio	0,08 Mio	0,01 Mio	0,1 Mio/ 0,3 %
2007	1 %	134 Mio	n.q.	n.q.	n.q.

* Zusätzlich zu den Entsperrungen des Bundesrats hat das Parlament 1997 aus konjunkturellen Gründen 43 Millionen entsperrt. Damit wurden von den 528 Millionen insgesamt 153 Millionen bzw. 29 Prozent entsperrt.

Kreditsperre Voranschlag 1997

Im Rahmen der dringlichen Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997⁷ wurden alle Zahlungskredite mit 2 Prozent gesperrt, was einer Entlastung des Haushalts um 528 Millionen entsprach. Ausgenommen waren lediglich nicht steuer-

⁶ Art. 126 Abs. 2 BV

⁷ Botschaft vom 30. September 1996 über dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997 (BBl 1996 IV 1353).

bare Ausgaben wie die Passivzinsen, die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen, die Beiträge an Sozialversicherungen und die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen. Im Rahmen der Nachträge und aufgrund von vertraglichen oder gesetzlichen Verpflichtungen hat der Bundesrat 110 Millionen wieder aufgehoben. Ferner hat das Parlament aus konjunkturellen Gründen zusätzlich 43 Millionen im Rahmen des Investitionsprogrammes 1997⁸ entsperrt. Diese Entsperrung durch das Parlament aufgrund einer schweren Rezession ist bis heute einmalig geblieben.

Kreditsperre Voranschlag 1999

Zur Erreichung des Haushaltsziels 2001⁹ wurden die Zahlungskredite – mit Ausnahme der Entwicklungshilfe, die mit dem halben Satz gesperrt wurde – mit einer Sperre von 3 Prozent belegt. Ausgenommen von der Kreditsperre waren alle vom Stabilisierungsprogramm 1998¹⁰ direkt betroffenen Rubriken, die Ausgaben für das Personal, die Landwirtschaft, das Asylwesen, Bildung und Forschung sowie alle FLAG-Verwaltungseinheiten. Mit 15,6 Millionen wurden nur etwa 9 Prozent des gesperrten Betrags von rund 180 Millionen entsperrt.

Die Kreditsperren 1997 und 1999 basierten rechtlich auf dem Kreditsperrungsbeschluss vom 13. Dezember 1996¹¹ und standen im Zeichen des Stabilisierungsprogrammes 1998 und des Haushaltsziels 2001. Die Schuldenbremse war damals noch nicht in Kraft.

Kreditsperre Voranschlag 2003

Mit dem Voranschlag 2003 musste der Bundesrat erstmals ein schuldenbremsekonformes Zahlenwerk vorlegen. Aufgrund der sich im Herbst 2002 rapide verschlechternden Wirtschaftslage und dem damit verbundenen erwarteten Einbruch der Einnahmen war dazu neben gezielten Kürzungen auch eine Kreditsperre von 1 Prozent notwendig. Da der Kreditsperrungsbeschluss von 1997 ausgelaufen war, musste mittels eines dringlichen und befristeten Kreditsperrungsgesetzes¹² die rechtliche Grundlage¹³ für die Kreditsperre erneut geschaffen werden.

Ausgenommen von der Kreditsperre waren die Bundesversammlung, die eidgenössischen Gerichte sowie die Eidgenössische Finanzkontrolle, die Anteile Dritter an Bundeseinnahmen, die Beiträge an Sozialversicherungen, die Passivzinsen, die Personalausgaben, die Kommissionen der Tresorerie, die Pflichtbeiträge an internationale Organisationen, die Ausgaben für die Rückerstattung von Lenkungsabgaben und die Ausgaben für den Fonds für Eisenbahngrossprojekte. Gesperrt wurden damit rund 250 Millionen.

⁸ Botschaft vom 26. März 1997 über besondere konjunkturpolitische Massnahmen zur Substanzerhaltung der öffentlichen Infrastruktur und zur Förderung privater Investitionen im Energiebereich (Investitionsprogramm) sowie zur Erleichterung ausländischer Investitionen (BBl 1997 II 1221).

⁹ Botschaft vom 16. Juni 1997 zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich (Haushaltsziel 2001) (BBl 1997 IV 203).

¹⁰ Botschaft vom 28. September 1998 zum Stabilisierungsprogramm 1998 (BBl 1999 4).

¹¹ BBl 1996 V 1013

¹² Botschaft vom 30. Oktober 2002 zum Bundesgesetz über die Sperrung und Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BBl 2002 7770).

¹³ SR 611.1

Aufgehoben wurden mittels Nachtrag oder gestützt auf vertragliche oder gesetzliche Verpflichtungen 61,8 Millionen; rund 42 Millionen wurden jedoch auf anderen Rubriken kompensiert. Saldowirksam waren somit lediglich 19,8 Millionen; die Kreditsperre entlastete damit den Haushalt um gut 230 Millionen.

Kreditsperre Voranschlag 2004

Um den Vorgaben der Schuldenbremse zu genügen, musste auch im Voranschlag 2004 auf die Kreditsperre zurückgegriffen werden. Der Sperrsatz richtete sich dabei nach der Höhe des ausgleichenden Defizites, wobei bereits im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003¹⁴ erbrachte Entlastungen berücksichtigt wurden. So galt für Rubriken, die vom EP 03 betroffen waren, ein Sperrsatz von 0,75 Prozent, für alle restlichen ein Satz von 1,5 Prozent. Analog der Kreditsperre 2003 wurden alle nicht steuerbaren beziehungsweise gebundenen Ausgaben von der Sperre befreit. Gesperrt wurden damit 230 Millionen.

Die Entsperrungen lagen wie im Jahre 2003 bei rund 25 Prozent des gesperrten Betrages, wobei davon rund 19 Millionen kompensiert wurden.

Kreditsperre Voranschlag 2005

Zur Erreichung eines schuldenbremsekonformen Voranschlags 2005 beantragte der Bundesrat eine Kreditsperre, welche die Personalausgaben mit 1 Prozent und die Sach- und Investitionsausgaben mit 2 Prozent sperrte. Erstmals wurden damit nur die Funktionsausgaben des Bundes einer Sperre unterzogen; dies als Vorwirkung der Aufgabenverzichtplanung des Bundes, die Teil des Entlastungsprogrammes 2004¹⁵ war und konkrete Einsparungen im Eigenbereich des Bundes verlangte.

Erstmalig hatten die Verwaltungseinheiten die Wahl, ob sie im Umfang des zu sperrenden Betrags direkt gezielte Kürzungen auf ausgewählten Rubriken erbringen oder wie bisher alle Kredite prozentual sperren wollten. Für gezielte Kürzungen haben sich drei Departemente entschieden. Somit lag der Sperrbetrag mit 36 Millionen eher tief; zählt man die gezielt erbrachten Kürzungen dazu, erhöht er sich um 40 Millionen.

Da nur Funktionsausgaben und keine Subventionen der Sperre unterlagen, fielen die Entsperrungen mit 0,1 Millionen erwartungsgemäss tief aus.

Kreditsperre Voranschlag 2007

Seit Einführung der Schuldenbremse war die Kreditsperre immer ein Mittel zum Erzielen eines schuldenbremsekonformen Voranschlags. Im Voranschlag 2007 hat der Bundesrat nun erstmals eine Kreditsperre beantragt, obwohl das Jahr 2007 auch ohne Kreditsperre voraussichtlich schuldenbremsekonform wäre. Ziel der Kreditsperre ist es, den finanzpolitischen Handlungsspielraum zu erweitern und das über dem Wirtschaftswachstum liegende hohe Ausgabenwachstum einzudämmen.

Der Sperrsatz beträgt 1 Prozent. Ausgenommen wurden analog der Kreditsperre 2004 alle nicht steuerbaren und gebundenen Ausgaben. Wie im Jahr 2005 war es den Departementen überlassen, ob sie den Sperrbetrag mittels gezielter Kürzungen

¹⁴ Botschaft vom 2. Juli 2003 zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03) (BBl **2003** 5615).

¹⁵ Botschaft vom 22. Dezember 2004 zum Entlastungsprogramm 2004 für den Bundeshaushalt (EP 04) (BBl **2005** 759).

oder als prozentuale Sperre erbringen. Für die Möglichkeit gezielter Kürzungen haben sich insbesondere das EJPD, das VBS und die Bundeskanzlei entschieden. Gesperrt wurden insgesamt 134 Millionen. Zusammen mit den gezielten Kürzungen von 65 Millionen kann der Haushalt um knapp 200 Millionen entlastet werden.

Die Kreditsperre ist ein Instrument zur Eindämmung des Ausgabenwachstums und zur Erreichung der Ziele gemäss Schuldenbremse. Deshalb werden auch unter Anwendung des neuen Rechnungsmodells (NRM) nur die finanzierungswirksamen Anteile eines Voranschlagskredits gesperrt. Nicht finanzierungswirksame Anteile eines Voranschlagskredits (Wertberichtigungen, Abschreibungen, Abgrenzungen) und Leistungsverrechnungsanteile sind nicht der Kreditsperre unterstellt.

1.4 Bisherige gesetzliche Grundlagen

Erstmals wurde die Kreditsperre mit dem Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 über die Sperrung und die Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Kreditsperrungsbeschluss; KSB)¹⁶ eingeführt. Aufgrund der finanzpolitischen Lage musste dieser dringlich und damit befristet bis 31. Dezember 2002 ausgestaltet werden.

Aufgrund der sich rapide verschlechternden Finanzlage des Bundes wurde Ende 2002 erneut auf das Instrument der Kreditsperre für den Voranschlag 2003 zurückgegriffen. Dazu musste ebenfalls in einem dringlichen Verfahren der auslaufende Bundesbeschluss aus dem Jahre 1996 verlängert werden. Neu wurde dem Parlament das Kreditsperrungsgesetz¹⁷ vorgelegt. Dieses ist befristet bis am 31. Dezember 2007.

1.5 Würdigung der Kreditsperre als Instrument der Haushaltsteuerung

Insgesamt wurden während den letzten neun Jahren mit dem Instrument der Kreditsperre Mittel in der Höhe von rund 1,3 Milliarden gesperrt. Hinzu kommen gezielte Kürzungen in der Grössenordnung von 100 Millionen, welche die Departemente und Verwaltungseinheiten anstelle der Sperre erbracht haben. Von den gesperrten Krediten wurden aufgrund vertraglicher und gesetzlicher Verpflichtungen 168 Millionen wiederum entsperrt. Im Rahmen von Nachträgen wurden weitere 76 Millionen nachträglich von der Sperre ausgenommen. Im Durchschnitt haben damit Bundesrat und Parlament knapp 20 Prozent der gesperrten Mittel wieder freigegeben. Betrachtet man nur Entsperrungen aufgrund vertraglicher oder gesetzlicher Verpflichtungen, so beträgt die Entsperrungsrate etwa 13 Prozent. Die Kreditsperre leistet somit zur Entlastung des Bundeshaushaltes einen namhaften Beitrag.

¹⁶ AS 1996 3304

¹⁷ SR 611.1

Gleichzeitig stellt die Kreditsperre aufgrund ihrer Ausgestaltung ein geeignetes Instrument für die kurzfristige Haushaltsteuerung dar:

- Sie ist rasch umsetzbar, weil sie gestützt auf eine allgemeine Rechtsnorm und ohne Anpassungen in einzelnen Fachgesetzen angewendet werden kann.
- Mit ihrer flächendeckenden Anwendbarkeit ist sie breit abgestützt und verfügt aufgrund der «Opfersymmetrie» über die entsprechende politische Akzeptanz.
- Dank ihrer flexiblen Ausgestaltung (ausgenommene Rubriken/Voranschlagskredite, Sperrsatz, usw.) kann die Kreditsperre den konkreten Bedürfnissen angepasst werden. Damit stellt sie ein Instrument dar, das den jeweiligen Entlastungszielen und allfälligen ausgabenpolitischen Prioritätensetzungen optimal Rechnung trägt.

Auch die Kreditsperre hat jedoch ihre Grenzen: So sperrt sie die für eine bestimmte Aufgabe zur Verfügung stehenden Mittel, ohne an der Aufgabenerfüllung an sich Korrekturen vorzunehmen. Deshalb ist sie grundsätzlich nur geeignet für jährliche Haushaltsentlastungen in der Grössenordnung von 200 bis maximal 600 Millionen. Höhere Entlastungsvolumen bedingen demgegenüber konkrete Anpassungen bei der Aufgabenerfüllung, was in der Regel nicht ohne gesetzliche Änderungen möglich ist. Auch kann die Kreditsperre aufgrund ihrer flächendeckenden Anwendung mittel- bis längerfristig dazu führen, dass kleinere Aufgabengebiete durch grosse und stark wachsende Bereiche schleichend verdrängt werden. Für die mittel- bis längerfristige Haushaltsteuerung sind deshalb klare Prioritätensetzungen und rigorose Reformen in den Aufgabengebieten, wie sie derzeit u.a. im Rahmen der systematischen Aufgabenüberprüfung untersucht werden, unerlässlich.

Für die kurzfristige Haushaltsteuerung hingegen ist die flexibel einsetzbare Kreditsperre, die den aktuellen wirtschaftlichen, politischen und finanziellen Gegebenheiten rasch und unbürokratisch angepasst werden kann, zum unverzichtbaren Instrument im finanzpolitischen Werkzeugkasten von Bundesrat und Parlament geworden.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln

2.1 Sperrung von Krediten (Art. 37a neu)

Artikel 37a ermächtigt die Bundesversammlung im Rahmen des Voranschlags die bewilligten Zahlungsrahmen, Verpflichtungskredite und Voranschlagskredite teilweise zu sperren. Er entspricht damit inhaltlich vollumfänglich der bisherigen Regelung in Artikel 1 Absatz 1 Kreditsperrungsgesetz.

Grundsätzlich unterstehen alle Voranschlagskredite der Kreditsperre. Über Ausnahmen entscheidet das Parlament im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Voranschlag. Die Ausnahmeliste wird im Anhang zum Bundesbeschluss veröffentlicht.

Als Instrument zur Sicherung des Haushaltsausgleichs visiert die Kreditsperre nur die finanzierungswirksamen Anteile eines Voranschlagskredits an. Eine Ausdehnung der Anwendung auf nicht finanzierungswirksame Anteile sowie auf die Leistungsverrechnung ist mit dem vorliegenden Gesetzesartikel ausgeschlossen.

Die Kreditsperre gilt jeweils für das Voranschlagsjahr. Da der Finanzplan von den eidgenössischen Räten nur zur Kenntnis genommen wird¹⁸, fällt eine eventuelle Kreditsperre in der Finanzplanperiode in die Zuständigkeit des Bundesrates. Über einen Weiterzug der Kreditsperre ins darauf folgende Voranschlagsjahr entscheidet der Bundesrat im Rahmen der Weisungen zum Voranschlag und Finanzplan des nachfolgenden Jahres.

2.2 Freigabe von Krediten (Art. 37b neu)

Dem Bundesrat wird die Befugnis eingeräumt, die von den eidgenössischen Räten beschlossene Kreditsperre ganz oder teilweise aufzuheben, sofern bestehende Rechtsansprüche honoriert werden müssen. Rechtsansprüche können einerseits aus den materiell gesetzlichen Grundlagen auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe erwachsen; andererseits müssen Zahlungen auch dann geleistet werden, wenn die Eidgenossenschaft durch rechtskräftige Verfügungen oder Verträge sich dazu verpflichtet hat. Bevor jedoch die Kreditsperre aufgehoben wird, muss die Verwaltung den Nachweis erbringen, dass andere Möglichkeiten unzureichend sind. Grundsätzlich sollten Mehrausgaben kompensiert werden.

Im Falle einer schweren Rezession kann die Kreditsperre ebenfalls ganz oder teilweise aufgehoben werden, jedoch bedarf dies der Genehmigung der Bundesversammlung. Zu den konjunkturellen Erfordernissen für eine solche Aufhebung verweisen wir auf Ziffer 1.2.

Die Formulierung von Artikel 37b (neu) entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung in Artikel 1 Absatz 2 Kreditsperrungsgesetz.

2.3 Inkraftsetzung und Aufhebung

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Es tritt unter Vorbehalt des fakultativen Referendums am 1. Januar 2008 in Kraft.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage führt zu keinen zusätzlichen Kosten für den Bund. Mit ihrer Anwendung wird eine Entlastung des Bundeshaushalts bewirkt. Der Umfang der Entlastung variiert und hängt von der Höhe der Sperrsätze, der beschlossenen Ausnahmen und dem Umfang der später wieder entsperrten Kredite ab.

¹⁸ Art. 143 Abs. 1 Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10; Parlamentsgesetz, ParlG).

3.1.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

3.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Kantone und Gemeinden können grundsätzlich wie andere Subventionsempfänger von einer Kreditsperre betroffen sein. Eingegangene Verpflichtungen und gesetzlich zugesicherte Bundesbeiträge werden jedoch in der Regel von der Sperre ausgenommen, so dass Kantone und Gemeinden nur in geringem Umfang von einer Kreditsperre betroffen sind. Dies wird durch die Erfahrungen der Kreditsperren der letzten Jahre bestätigt.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Überführung des Kreditsperrungsgesetzes ins Dauerrecht hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Wie bisher kann das Parlament im Falle einer schweren Rezession die Kreditsperre ganz oder teilweise aufheben.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 (BBl 2004 1149) ist die Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes¹⁹ nicht vorgesehen. Das Kreditsperrungsgesetz²⁰ läuft jedoch am 31. Dezember 2007 aus. Da die Kreditsperre auch über diesen Zeitpunkt hinaus für die Haushaltsteuerung des Bundes von Bedeutung ist, drängt sich eine Verlängerung beziehungsweise die Überführung dieser Bestimmung ins Dauerrecht auf.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Bundesversammlung kann Kreditbegehren des Bundesrates aufgrund ihrer Finanzhoheit²¹ bewilligen, teilweise bewilligen oder verweigern. Die Kreditsperre geht im Vergleich zur Nichtbewilligung weniger weit. Es handelt sich dabei um eine bedingte Kreditbewilligung. Nach dem Grundsatz *in maiore minus* wäre daher die Bundesversammlung selbst dann zur Anordnung einer Kreditsperre befugt, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlte (BBl 1996 IV 1370).

Sperrt das Parlament Kredite, obliegt ihm jedoch nach dem Grundsatz des Parallelismus der Formen auch eine allfällige Aufhebung der Kreditsperre. Da diese

¹⁹ SR 611.0

²⁰ SR 611.1

²¹ Art. 167 BV

Befugnis aus Praktikabilitätsgründen an den Bundesrat delegiert werden soll, ist eine entsprechende gesetzliche Delegationsnorm zwingend erforderlich. Zur besseren Verständlichkeit soll aber auch die Sperrung und nicht bloss die Freigabe von Krediten im Gesetz verankert werden. Dies entspricht der bisherigen Regelung.

5.2 Erlassform

Das Auslaufen des Kreditsperrungsgesetzes macht es nötig, für die Kreditsperre eine neue gesetzliche Grundlage zu schaffen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass der Bundesrat beziehungsweise das Parlament regelmässig auf dieses Instrument im Rahmen der Haushaltsteuerung zurückgreifen. Eine erneute Befristung ist deshalb nicht angezeigt. Inhaltlich gehört die Kreditsperre zur Haushaltsteuerung und ist damit Bestandteil des Finanzhaushaltsgesetzes. Damit wird die Kreditsperre ins Dauerrecht überführt.

Die Umsetzung der Kreditsperre wird jeweils im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Voranschlag geregelt. Aufgrund des engen Sachzusammenhanges von Voranschlag und Kreditsperre ist dies zweckmässig.