

04.080

**Botschaft
zum Entlastungsprogramm 2004 für den Bundeshaushalt
(EP 04)**

vom 22. Dezember 2004

Sehr geehrte Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung, die Entwürfe zu einem Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 (EP 04), zu einer Änderung der Verordnung der Bundesversammlung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten sowie zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen.

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

22. Dezember 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die Beseitigung der strukturellen Defizite bis 2007 ist eines der vorrangigen Ziele des Bundesrats in der laufenden Legislatur. Die dauerhafte Sicherung eines über eine Konjunkturperiode ausgeglichenen Haushalts wird von der in der Verfassung verankerten Schuldenbremse vorgeschrieben und soll mithelfen, die schweizerische Volkswirtschaft wieder auf einen nachhaltigen Wachstumskurs zu bringen.

Schon mit der Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 (EP 03) hat der Bundesrat dargelegt, dass zu einem nachhaltigen Ausgleich des Bundeshaushalts im Sinne der Schuldenbremse weitere Sanierungsschritte unerlässlich sein werden. In der Folge hat er eine auf drei Säulen beruhende Sanierungsstrategie verabschiedet: Mittel- bis langfristig soll der Haushalt mittels tiefgreifender Reformvorhaben in den einzelnen Aufgabengebieten ins Gleichgewicht gebracht werden. Kurzfristig sollen ein zusätzliches Entlastungsprogramm 2004 (EP 04) sowie eine Aufgabenverzichtsplanung (AVP), die primär die Funktionsausgaben (Personal-, Sach-, Investitionsausgaben) zum Inhalt hat, für die notwendigen Entlastungen sorgen.

Das EP 04 setzt im Wesentlichen auf der Ausgabenseite an und besteht im Vergleich zum EP 03 aus deutlich weniger, aber wesentlich ergiebigeren Massnahmen. Das Schwergewicht liegt bei den sechs grossen Aufgabengebieten des Bundes (soziale Wohlfahrt, Verkehr, Landesverteidigung, Bildung und Grundlagenforschung, Landwirtschaft, Beziehungen zum Ausland) und bei Massnahmen, die sich relativ einfach und rasch umsetzen lassen. Auf der Einnahmenseite beschränken sich die Massnahmen auf eine Verstärkung der Kontrolltätigkeit bei der Mehrwertsteuer und der Direkten Bundessteuer.

Gemessen am Finanzplan vom 24. September 2004 wird der Bundeshaushalt mit den im EP 04 beantragten Massnahmen bis 2008 um knapp 2 Milliarden verbessert. Dieses Entlastungsvolumen ist notwendig, um das strukturelle Defizit gemäss Artikel 40a des Finanzhaushaltsgesetzes abzubauen. Zwar ist der langfristige strukturelle Haushaltsausgleich auch mit dem EP 04 noch keineswegs gesichert, da sich bereits wieder zahlreiche Vorhaben in der politischen Warteschlange befinden, welche deutliche Mehrbelastungen zur Folge haben. Dennoch ermöglicht das EP 04, das jährliche Ausgabenwachstum 2004–2008 auf durchschnittlich 2,2 Prozent zurückzunehmen. Verglichen mit den 90er Jahren entspricht dies beinahe einer Halbierung der Wachstumsrate. Das grösste Ausgabenwachstum zeigt sich dabei in den Bereichen Finanzen und Steuern (5,2 %) sowie soziale Wohlfahrt (3,1 %). Diese Bereiche lassen sich kurzfristig gar nicht oder nur sehr beschränkt steuern. Eine überdurchschnittliche Wachstumsrate weist sodann mit Bildung und Grundlagenforschung (3,0 %) nur noch ein für das künftige Wachstumspotenzial gemeinhin als wichtig erachteter Aufgabenbereich auf. Schliesslich erfährt auch der Verkehrsbereich (1,9 %) in den kommenden Jahren einen realen Zuwachs, während die übrigen Aufgabengebiete real stabilisiert oder – teils sogar nominal – zurückgefahren werden. Das EP 04 bi-det damit die von Bundesrat und Parlament gesetzten Prioritäten ab und bringt zum Ausdruck, dass Investitionen in Bildung und Forschung sowie in eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur einerseits und der

Erhalt der sozialen Sicherheit als Voraussetzung für politische und gesellschaftliche Stabilität andererseits auch in den kommenden Jahren den höchsten Stellenwert geniessen.

Was die konjunkturellen Auswirkungen angeht, kommt das EP 04 zum richtigen Zeitpunkt: Nach stagnierenden beziehungsweise rückläufigen Wachstumsraten in den Jahren 2002 und 2003 zeichnete sich Anfang 2004 eine Trendumkehr ab. Der Aufschwung, der 2004 einsetzte, dürfte sich trotz der graduellen Straffung der Geld- und Finanzpolitik in den kommenden Jahren fortsetzen. Aus konjunktureller Sicht gibt es somit keinen Anlass, Sanierungsmassnahmen weiter aufzuschieben.

Ohne EP 03 und EP 04 würden die Schulden des Bundes bis 2010 um rund 25 Milliarden anwachsen, mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für Wirtschaft und Wachstum: Steigende Schulden und damit steigende Passivinszahlungen beschränken die Möglichkeiten des Staates, seine Kernaufgaben wahrzunehmen, und führen längerfristig in die Schuldenfalle. Ein ungebremsster Schuldenanstieg entspricht zudem de facto künftigen Steuererhöhungen. Die Erwartung steigender Steuern drückt die Investitionstätigkeit, reduziert die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und dämpft den privaten Konsum. Unausweichliche Folge wären stagnierende Wachstumsraten und ein vermehrter Abbau bzw. die Auslagerung der Arbeitsplätze ins Ausland. Verglichen damit fallen die von BAK Basel Economics simulierten Folgen eines ausgabenseitigen Entlastungsprogramms relativ bescheiden aus. Bis 2010 kommt das Niveau des realen BIP um 0,2 Prozent unter den Referenzwert ohne EP 04 zu liegen; die jährlichen realen Wachstumsraten des BIP verändern sich also praktisch nicht (-0,03 Prozentpunkte). Die Zahl der Erwerbstätigen nimmt im Beobachtungszeitraum um 140 000 Personen zu statt um 150 000 (ohne EP), die Arbeitslosenquote sinkt dadurch um 0,2 Prozentpunkte weniger, nämlich auf 2,5 Prozent statt auf 2,3 Prozent im Jahr 2010. Insgesamt hat also das EP 04 nur geringe Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung; andere Effekte wie zum Beispiel das weltwirtschaftliche Umfeld spielen eine wesentlich gewichtigere Rolle. Die dritte Möglichkeit neben dem Verzicht auf Sanierungsmassnahmen, also dem ungebremssten Schuldenanstieg, einer ausgabenseitigen Sanierung oder sind Massnahmen auf der Einnahmenseite. Von BAK Basel Economics wurde deshalb auch eine Mehrwertsteuererhöhung simuliert. Eine solche ist dem EP 04 in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung aber unterlegen.

Zur Umsetzung des EP 04 werden drei Erlasse unterbreitet: Im Zentrum steht das Bundesgesetz über das EP 04. Dieses umfasst als Mantelerlass sämtliche für die Umsetzung der Sparmassnahmen notwendigen Gesetzesänderungen. Zudem enthält das Bundesgesetz über das EP 04 einen Sparauftrag an den Bundesrat, der all jene Massnahmen umfasst, die ohne Gesetzesänderungen ergriffen werden können (Erlass A). Die im Rahmen des Bundesgesetzes über das EP 04 beantragte Änderung des ETH-Gesetzes bedingt zudem die Anpassung der Verordnung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten. Diese durch die Bundesversammlung zu bestimmende Verordnungsänderung wird ebenfalls mit vorliegender Botschaft unterbreitet (Erlass B). Der dritte Erlass schliesslich betrifft mit der AVP eine weitere Säule der Sanierungsstrategie des Bundesrats: Die im Rahmen der AVP vorgesehene Änderung der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen

bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen muss durch die Bundesversammlung genehmigt werden (Erlass C).

Insgesamt können die vorliegenden Erlasse zwar den langfristigen Haushaltsausgleich nicht garantieren. Dieses Ziel bleibt weiterhin nur erreichbar mit einer rigorosen Prioritätensetzung, einem konsequenten Verzicht auf nicht finanzierte Vorhaben und der raschen Durchführung von Systemreformen, die darauf abzielen, das Ausgabenwachstum in den sich besonders dynamisch entwickelnden Aufgabengebieten auf ein langfristig finanzierbares Mass zurückzuführen. Dennoch stellt das EP 04 einen wesentlichen Pfeiler in der Umsetzung der Sanierungsstrategie des Bundesrats dar und ist für die Umsetzung des gemäss Finanzhaushaltsgesetz vorgeschriebenen Abbaus des strukturellen Defizits zwingend notwendig.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	760
1 Grundzüge der Vorlage	766
1.1 Finanzpolitische Ausgangslage	766
1.1.1 Einnahmeneinbruch 2002 und Entlastungsprogramm 2003	766
1.1.2 Wirtschaftsaussichten	768
1.1.3 Einnahmenentwicklung	769
1.1.4 Neue Einnahmen- und Ausgabenbeschlüsse	770
1.1.5 Bereinigungsbedarf	771
1.2 Sanierungsstrategie und materielle Grundsätze des EP 04	772
1.2.1 Sanierungsstrategie	772
1.2.2 Materielle Grundsätze des EP 04	774
1.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	776
1.3.1 Vorkonsultation der Kantone	776
1.3.2 Konferenzielle Vernehmlassungen	777
1.3.3 Folgerungen des Bundesrats	782
2 Die Vorlage im Detail	783
2.1 Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004	784
2.1.1 Abgeltung an das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE)	784
2.1.2 Entwicklungszusammenarbeit	786
2.1.3 Landesverteidigung	788
2.1.4 Universitäre Hochschulen	796
2.1.5 Reservenabbau beim Schweizerischen Nationalfonds durch Änderung der Verbuchungspraxis in der Projektförderung	801
2.1.6 Forschung (Innovationsförderung)	804
2.1.7 Militärversicherung (MV)	806
2.1.8 Arbeitslosenversicherung	809
2.1.9 Asyl- und Flüchtlingsbereich	812
2.1.10 Nationalstrassenbau	816
2.1.11 Nationalstrassenunterhalt	819
2.1.12 Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich	821
2.1.13 Leistungsvereinbarung Bund – SBB AG	822
2.1.14 Regionaler Personenverkehr (RPV)/Konzessionierte Transportunternehmungen (KTU)	824
2.1.15 Landwirtschaft	828
2.2 Weitere Entlastungsmassnahmen	832
2.2.1 Übrige Bereiche der Beziehungen zum Ausland	832
2.2.2 Diverse Kürzungen im VBS (ohne Verteidigungsbereich)	834
2.2.3 5. IV-Revision	837
2.2.4 KVG-Revision	840
2.2.5 Neuer Finanzierungsmodus Eisenbahn-Grossprojekte	842
2.2.6 Entlastungsmassnahmen im Lohn- und Personalvorsorgebereich	843
2.2.7 Intensivierung Kontrolltätigkeit Direkte Bundessteuer/Mehrwertsteuer	846
2.2.8 Entlastung Schuldendienst	846

2.3 Aufgabenverzichtsplanning	847
2.3.1 Konzept	847
2.3.2 Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen	851
2.4 Erläuterungen der Gesetzesänderungen	853
2.4.1 Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004	853
2.4.1.1 Bundesgesetz vom 24. März 1995 über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGEG)	853
2.4.1.2 ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991	854
2.4.1.3 Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes	858
2.4.1.4 Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG)	858
2.4.1.5 Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG)	859
2.4.1.6 Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (AVIG)	860
2.4.2 Verordnung der Bundesversammlung vom 18. Juni 2004 über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten	861
2.4.3 Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung der Verordnung vom 12. November 1984 über die Gebühren und Entschädigung bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen	861
3 Auswirkungen	862
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen	862
3.1.1 Auswirkungen auf den Bund	862
3.1.2 Auswirkungen auf die Kantone	864
3.1.2.1 Auswirkungen auf die Gesamtheit der Kantone	864
3.1.2.2 Auswirkungen auf die einzelnen Kantone	865
3.1.3 Auswirkungen auf die NFA	866
3.1.3.1 Betroffene Aufgabenbereiche	866
3.1.3.2 Grundsätzliche Überlegungen zum Verhältnis EP 04 und NFA-Globalbilanz	867
3.1.3.3 Auswirkungen der einzelnen Massnahmen	868
3.1.3.4 Spezialfinanzierung Strassenverkehr	870
3.2 Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung	870
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	874
5 Rechtliche Aspekte	875
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	875
5.2 Erlassform	875

Anhang 1: Entlastungsprogramm 2004: Massnahmen im Überblick	876
Anhang 2: Auswirkungen auf die einzelnen Kantone	878
Anhang 3: Teilnehmer an der Vernehmlassung	881
A Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 (EP 04)	885
B Verordnung der Bundesversammlung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten	891
C Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen	893

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Finanzpolitische Ausgangslage

1.1.1 Einnahmeneinbruch 2002 und Entlastungsprogramm 2003

Die Entwicklung der Bundesfinanzen in den vergangenen fünf Jahren ist von einem abrupten Einschnitt gekennzeichnet: Nachdem es gegen Ende der 90er Jahre dank dem Stabilisierungsprogramm 1998 und einer unter anderem von den Finanzmärkten getragenen wirtschaftlichen Aufwärtsdynamik gelungen war, die Defizite der Finanzrechnung schrittweise zu beseitigen, gipfelnd im positiven Rechnungsabschluss 2000, brachen die Einnahmen in der zweiten Jahreshälfte 2002 regelrecht ein, so dass statt einer annähernd ausgeglichenen Rechnung ein Defizit von 3,3 Milliarden resultierte. Gegenüber dem Voranschlag betrug der Einnahmeneinbruch rund 3,5 Milliarden. Dieser hatte, weil er eindeutig struktureller Natur war, auch Auswirkungen auf die Einnahmenschätzungen in den nachfolgenden Jahren: Im Finanzplanjahr 2006 mussten die Einnahmenschätzungen brutto um 7,5 Milliarden zurückgenommen werden.

Wie stark dieser Einschnitt war, zeigt sich auch daran, dass der Haushalt in den Jahren 2001–2003 dreimal in Folge mit rückläufigen Einnahmen abschloss, was seit 1950 nie mehr vorgekommen war. Die kumulierten Defizite des Bundes in diesen drei Jahren betragen rund 8 Milliarden; inklusive Bevorschussung des FinöV-Fonds waren es sogar rund 11 Milliarden.

Mit einem Schlag trat damit ins öffentliche Bewusstsein, dass die Schweiz ihre einstige Stellung als finanzpolitisches Musterland verloren hat und ins europäische Mittelfeld abgesunken ist. Die Verschuldensquote der öffentlichen Haushalte hat sich seit 1990 beinahe verdoppelt. Sie ist damit schneller gewachsen als im Durchschnitt der OECD-Mitgliedsländer. Nur Frankreich, Deutschland und Japan hatten prozentual eine noch raschere Zunahme der Verschuldung zu verzeichnen. Insbesondere die kleinen europäischen Volkswirtschaften schneiden deutlich besser ab als die Schweiz. Gleichzeitig weist die Schweiz in dieser Zeitspanne, wenn auch von tiefem Niveau aus, die höchste Zuwachsrate bei der Fiskalquote auf. In dieser Kennziffer widerspiegelt sich zugleich die Wachstumsschwäche der schweizerischen Volkswirtschaft.

Über die Hälfte des Schuldenanstiegs geht auf das Konto des Bundes, der seit 1990 nur gerade zweimal einen Überschuss produzierte (1990, 2000)¹. Während das BIP in dieser Zeitspanne nominal um 2,2 Prozent pro Jahr zugenommen hat, sind die Ausgaben des Bundes im gleichen Zeitraum jährlich um vier Prozent gestiegen. Dieser Trend muss unbedingt gebrochen werden, da sowohl eine weitere Verschuldung als auch das Drehen an der Steuerschraube nicht ernsthaft in Betracht gezogen werden können.

¹ Nicht berücksichtigt sind die beiden Jahre 1998 und 2002, in denen der Bund nur dank Verkäufen von Swisscom-Aktien einen Überschuss erzielte.

Wichtigste institutionelle Grundlage der Bundesfinanzpolitik ist seit 2003 die Schuldenbremse, die über einen Konjunkturzyklus hinweg einen ausgeglichenen Haushalt verlangt. Sie veranlasste den Bundesrat 2003, in Rekordzeit ein Entlastungsprogramm zu erarbeiten. Es wurde von den eidgenössischen Räten in der Wintersession mit nur geringfügigen Abstrichen verabschiedet. Bezogen auf das Zieljahr 2006 bringt es Entlastungen von rund 3 Milliarden, wobei 2,7 Milliarden auf die Ausgabenseite entfallen und 0,3 Milliarden auf einnahmenseitige Massnahmen.

Vom Finanzplan 2004–2006 zum Legislaturfinanzplan 2005–2007 (in Mrd.)

	VA 2005	FP 2006	FP 2007
Einnahmen			
FP vom 30. September 2002	57,7	60,0	
Einnahmeneinbruch	-7,0	-7,5	
Tiefere MWSt für die IV ¹	-0,4	-0,6	
EP 03 (v.a. Tabaksteuer)	+0,3	+0,3	
Referendum Steuerpaket	+1,0	+0,9	
LFP vom 25. Februar 2004	51,6	53,1	55,3
Ausgaben			
FP vom 30. September 2002	58,3	61,0	
Finanzen und Steuern ²	-2,1	-2,7	
EP 03	-1,8	-2,7	
LFP vom 25. Februar 2004	54,4	55,6	57,1

¹ Im Finanzplan vom 30. September 2002 wurde noch davon ausgegangen, dass die Mehrwertsteuer für die Sanierung der IV um ein Prozent angehoben wird. Diese Erhöhung wurde vom Parlament später auf 0,8 Prozent reduziert.

² Der Rückgang bei den Finanzen und Steuern ist zu rund zwei Dritteln auf den Einnahmeneinbruch zurückzuführen, der auf der Ausgabenseite kleinere Anteile Dritter an Bundeseinnahmen zur Konsequenz hat. Rund ein Drittel des Rückgangs ist damit zu erklären, dass im Finanzplan vom 30. September 2002 damit gerechnet wurde, dass der Bund seine Anteile an den MWSt-Einnahmen für die Sozialversicherungen verliert.

Da sich mit dem Einnahmeneinbruch von 2002 deutlich offenbarte, dass der Haushalt bei Einführung der Schuldenbremse entgegen der ursprünglichen Annahmen strukturell nicht ausgeglichen war, die Beseitigung der strukturellen Lücke in einem Schritt aus konjunkturpolitischen Gründen aber nicht zu verantworten gewesen wäre, beschloss der Bundesrat eine Sanierung in zwei Etappen und unterbreitete dem Parlament gleichzeitig mit dem EP 03 in Artikel 40a des Finanzhaushaltgesetzes einen sogenannten Defizitabbaupfad, der in der Wintersession 2003 ebenfalls genehmigt wurde. Dieser verlangt, dass das strukturelle Defizit spätestens bis 2007 beseitigt sein muss, wobei es 2004 noch maximal 3 Milliarden, 2005 2 Milliarden und 2006 1 Milliarde betragen darf.

Mit dieser Botschaft zeigt der Bundesrat auf, wie die zweite Sanierungsetappe gestaltet werden soll. Die Grundzüge seiner Strategie sind in Kapitel 1.2 enthalten. Zunächst wird dargelegt, welche Annahmen bezüglich Wirtschaftsentwicklung dem Sanierungskonzept zugrunde liegen (Kap. 1.1.2), welche Konsequenzen daraus für die Einnahmenschätzungen gezogen werden (Kap. 1.1.3) und wie sich die Ausgangslage für die Sanierung auch durch verschiedene Einnahmen- und Ausgabenbe-

schlüsse verändert hat (Kap. 1.1.4) Sodann wird daraus der sich aus aktueller Sicht bis 2007/2008 ergebende Bereinigungsbedarf abgeleitet (Kap. 1.1.5).

1.1.2 Wirtschaftsaussichten

Ausgangslage für die zweite Sanierungsetappe bildet der Finanzplan 2006–2008 vom 24. September 2004. Diesem liegt ein wirtschaftliches Szenario zugrunde, das in den Finanzplanjahren durch eine gleichgewichtige Wirtschaftsentwicklung entlang den Wachstumsmöglichkeiten der schweizerischen Wirtschaft gekennzeichnet ist, begleitet von einer rückläufigen Arbeitslosigkeit und auf tiefem Niveau leicht zunehmenden Teuerungsraten und Zinssätzen.

Volkswirtschaftliche Eckwerte 2005–2008 (in %)

	VA 2005	FP 2006	FP 2007	FP 2008
BIP-Wachstum real	2,3	1,8	1,8	1,8
Teuerung	1,0	1,5	1,5	1,5
Zinssatz Bundesobligationen	3,4	3,5	3,5	3,5

Insgesamt optimistisch bleiben auch die nach Verabschiedung des Finanzplans 2006 – 2008 veröffentlichten Prognosen zur Wirtschaftsentwicklung. Es besteht die Überzeugung, dass das weltwirtschaftliche Umfeld insgesamt günstig bleiben und sich der konjunkturelle Aufschwung in der Schweiz weiter fortsetzen wird. Einzelne Institute erwarten allerdings, dass sich die Wachstumsdynamik in der Schweizer Wirtschaft bereits 2005 wieder abschwächen könnte. Einig ist man sich, dass die negativen Risiken für die Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2005 in den letzten Monaten des Jahres 2004 zugenommen haben.

Vor diesem Hintergrund geht das dem Finanzplan unterstellte Wirtschaftsszenario von eher optimistischen, aber immer noch in der Bandbreite des Realistischen liegenden Annahmen aus. Es ist von Expertenseite unbestritten, dass die Schweiz in den kommenden Jahren von den vorteilhaften Konjunkturaussichten im OECD-Raum profitieren wird. Im EU-Raum hat sich das Wachstum im ersten Halbjahr 2004 leicht belebt. Gestützt durch die – zurzeit noch verhaltene – Erholung der Binnennachfrage und die Impulse aus dem Ausland dürfte sich die Konjunktur zunehmend festigen. In den USA hat sich der Aufschwung vor dem Hintergrund nachlassender geld- und fiskalpolitischer Impulse verlangsamt. Er dürfte aber robust und breit abgestützt bleiben, dies auch dank weiter zunehmender Beschäftigung. Japan schliesslich verzeichnet nach vielen Jahren schleppender Wirtschaftstätigkeit eine beachtliche Wachstumssteigerung, die zudem auf robusterem Fundament abgestützt ist als in den 90er Jahren.

In der Schweiz hat sich der Wirtschaftsaufschwung im ersten Semester 2004 ebenfalls bestätigt. Gegenüber dem Vorjahr ist eine Verbesserung der Konsumentenstimmung festzustellen und die Produktionskapazitäten in der Industrie sind besser ausgelastet. Hingegen hat der Aufschwung noch nicht auf die Beschäftigung durchgeschlagen. Es ist zu erwarten, dass sich das Wachstum mittelfristig entlang dem Potenzialpfad einpendeln wird. Die Schweizer Wirtschaft wird nicht nur von der günstigen Entwicklung im Ausland profitieren, sondern auch vom Nachholeffekt,

der sich nach einer Periode der Konjunkturschwäche, die von 2001–2003 dauerte, einstellt. Wenn sich das gegenwärtig zu beobachtende Nachlassen der Erdölpreise als nachhaltig erweist, wird die Teuerung voraussichtlich bescheiden ausfallen. Nach einem historischen Tief im Jahr 2003 werden sich die Zinssätze wieder schrittweise, aber moderat, nach oben bewegen.

Das unterstellte Szenario beinhaltet jedoch auch verschiedene Unsicherheitsfaktoren. So steht in einigen europäischen Staaten die Konjunktur, namentlich die Binnenkonjunktur, noch auf wackeligen Füßen. Dieser Befund gilt vor allem für Deutschland, das jedoch als grösste Volkswirtschaft die Entwicklung im EU-Raum massgeblich beeinflusst. Ein weiteres Risiko stellt ein erneuter Anstieg der Erdölpreise dar. Er wird den gegenwärtigen Aufschwung jedoch kaum gefährden, da die noch tiefen realen Langfristzinsen das weltwirtschaftliche Wachstum weiterhin unterstützen. Die Volatilität des Dollarkurses stellt ein zusätzliches Risiko dar: Eine ungeordnete und starke Baisse der amerikanischen Währung gegenüber dem Euro und dem Schweizer Franken ist nicht auszuschliessen und würde die Schweizer Exporte schmälern.

1.1.3 Einnahmenentwicklung

Die Annahmen über die volkswirtschaftliche Entwicklung bilden eine wichtige Grundlage für die Einnahmenschätzungen. Bezüglich Fiskaleinnahmen sind die Erwartungen im neuen Finanzplan vom 24. September 2004 leicht optimistischer als im Legislaturfinanzplan. Das führte namentlich bei der Direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer zu Schätzkorrekturen nach oben im Umfang von insgesamt 0,7–0,8 Milliarden pro Jahr. Andererseits wurden die Schätzungen bei den Stempelabgaben und den Kapitalerträgen um 0,2 bis 0,3 Milliarden zurückgenommen (s. dazu auch Tabelle in Kap. 1.1.5 «Vom Legislaturfinanzplan 2005–2007 zum Finanzplan 2006–2008»).

Die Gesamteinnahmen des Bundes wachsen damit zwischen 2004 und 2008 um insgesamt 8,7 Milliarden. Das sind durchschnittlich pro Jahr 4,3 Prozent (unter Ausklammerung diverser Sonderfaktoren wie LSVA-Erhöhung, Tabaksteuer, Ausgleich kalte Progression). Im Vergleich dazu beträgt das unterstellte durchschnittliche Wirtschaftswachstum 3,3 Prozent pro Jahr, so dass eine Aufkommenselastizität von 1,3 resultiert. Damit erscheint die Zunahme der konjunkturabhängigen Einnahmen auf den ersten Blick relativ hoch.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Einnahmen sowohl nach einem Top-down-Ansatz als auch einem bottom-up Ansatz geschätzt werden. Beim Bottom-up-Ansatz erfolgt die Schätzung gesondert für jede Einnahme. Dies erlaubt es, eine grösstmögliche Zahl von Faktoren zu berücksichtigen, welche für den Verlauf der einzelnen Einnahmen von Bedeutung sind. Beim Top-down-Ansatz wird das Augenmerk auf die Gesamteinnahmen gerichtet. Ökonometrische Analysen haben gezeigt, dass es zulässig und vernünftig ist, mittel- bis langfristig von einer Elastizität von eins auszugehen. Das heisst, dass die Einnahmen um 1 Prozent wachsen, wenn das Bruttoinlandprodukt um 1 Prozent zunimmt. Es kann in einzelnen Jahren aber durchaus zu Abweichungen von dieser Richtgrösse kommen. Auch gilt die Hypothese einer Elastizität von 1 nur für jene Veränderungen der Gesamteinnahmen, welche in einem Zusammenhang zur wirtschaftlichen Aktivität stehen. Zudem generieren strukturelle Änderungen wie beispielsweise Steuersenkungen oder -erhöhungen

Mehr- oder Mindereinnahmen, welche die Elastizität ebenfalls verändern. Schliesslich beinhalten die Einnahmen eines bestimmten Jahres immer auch zufällige Elemente, namentlich bei Abgrenzungsproblemen am Jahresende.

Die Funktion des Top-down-Ansatzes ist angesichts dieser Einschränkungen vor allem darin zu erblicken, dass es dieser Ansatz im Sinne einer Plausibilitätsüberlegung erlaubt, die Qualität des bottom-up Ansatzes zu überprüfen. Liegt das Ergebnis des Bottom-up-Ansatzes für die Gesamteinnahmen innerhalb des Vertrauensintervalls des Top-down-Ansatzes, erfährt es eine indirekte Bestätigung. Die für die nächsten Jahre geschätzten Einnahmen liegen unter Ausklammerung der Sonderfaktoren innerhalb dieses Vertrauensintervalls. Die gewählte Schätzstrategie lässt sich zudem auch vor dem Hintergrund vertreten, dass in Phasen des Aufschwungs die Einnahmenschätzungen in der Vergangenheit tendenziell eher zu vorsichtig vorgenommen wurden.

1.1.4 Neue Einnahmen- und Ausgabenbeschlüsse

Dem in der Botschaft vom 2. Juli 2003 zum EP 03² ausgewiesenen Bereinigungsbedarf und dem Legislaturfinanzplan vom 25. Februar 2004³ lag noch die Annahme zugrunde, dass die drei Vorlagen, die am 16. Mai 2004 zur Abstimmung gekommen sind (Steuerpaket, IV-Finanzierung, 11. AHV-Revision), angenommen werden. Das dreifache Nein hinterlässt nun im Finanzplan 2006–2008 sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite deutliche Spuren, wobei diese in zwei Richtungen weisen (s. dazu auch Tabelle in Kap. 1.1.5 «Vom Legislaturfinanzplan 2005–2007 zum Finanzplan 2006–2008»): Das Nein zur Mehrwertsteuererhöhung für die IV, welche einen Bundesanteil von rund 400 Millionen enthalten hätte, erhöht den Handlungsbedarf. Demgegenüber hat die Ablehnung der Familienbesteuerungsvorlage zur Folge, dass dem Bund ab 2007 rund 1,1 Milliarden mehr Mittel zur Verfügung stehen. Dahinter steht die Annahme, dass sich allfällige Nachfolgevorlagen nicht mehr in dieser Legislaturperiode auf den Bundeshaushalt auswirken⁴.

Eine leichte Verbesserung der Situation bringt auch die vom Bundesrat per 1. Oktober 2004 beschlossene Tabaksteuererhöhung um 50 Rappen pro Zigarettenspaket. Weil im Legislaturfinanzplan erst eine Erhöhung um 20 Rappen eingeplant war, konnten die Einnahmenschätzungen im neuen Finanzplan um rund 150 Millionen nach oben korrigiert werden. Umgekehrt ergeben sich ab 2007 und dann vor allem 2008 deutliche Mindereinnahmen, weil der Ausgleich der kalten Progression voraussichtlich ein Jahr früher als ursprünglich angenommen werden muss.

Mit Mehrausgaben ist bei den Prämienverbilligungen im Bereich der Krankenversicherung zu rechnen. Im Finanzplan 2006–2008 (exkl. EP 04) wird zum einen von einer Ausschöpfungsquote der Kantone von durchschnittlich 87 Prozent ausgegangen und zum andern von einer Erhöhung des Zahlungsrahmens um 200 Millionen ab 2005 zur Finanzierung des Sozialziels bzw. andere Modelle. Ebenfalls leicht höhere

² BBl 2003 5615

³ BBl 2004 1149

⁴ Diese Annahme trifft nicht zu für die neue Finanzierungsvorlage zu Gunsten der IV, die den eidgenössischen Räten 2005 unterbreitet werden soll. Da aber keine Bundesanteile mehr vorgesehen sind, hat diese Vorlage keinen Einfluss auf den Bereinigungsbedarf.

Ausgaben sind im Verkehrsbereich zu erwarten, was im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen ist: auf einen leichten Anstieg der LSVA-Einnahmen, die zu zwei Dritteln an den FinöV-Fonds gehen, auf die Massnahmen im Bereich Luft-sicherheit und Flugsicherung sowie auf die im Bundesgesetz vom 21. Juni 1991⁵ über Radio und Fernsehen (RTVG) vorgesehene Erhöhung der Gebührenanteile für die lokalen und regionalen Rundfunkveranstalter. Dank einer restriktiven Budgetierungspolitik bewegen sich die Ausgaben in den übrigen Aufgabenbereichen auf dem Niveau des Legislaturfinanzplans.

1.1.5 Bereinigungsbedarf

In der nachfolgenden Tabelle werden die in den Kapiteln 1.1.3 und 1.1.4 geschilderten Veränderungen, wie sie sich seit Verabschiedung des Legislaturfinanzplans 2005–2007 im Februar 2004 ergeben haben, noch einmal kurz rekapituliert. Sie ist zugleich Grundlage des weiter unten ausgewiesenen Bereinigungsbedarfs in den Jahren 2006–2008.

Vom Legislaturfinanzplan 2005–2007 zum Finanzplan 2006–2008 (in Mrd.)

	VA 2005	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Einnahmen				
LFP vom 25. Februar 2004	51,6	53,1	55,3	
Abstimmungsergebnisse vom 16. Mai 2004	-1,5	-1,5	-0,9	
Neue Schätzungen/ diskretionäre Massnahmen	+0,6	+0,8	+0,5	
VA 05/FP vom 24. September 2004 (exkl. EP 04)	50,7	52,4	54,9	56,6
Ausgaben				
LFP vom 25. Februar 2004	54,4	55,6	57,1	
Kürzungen im VA 05	-0,9			
Finanzen und Steuern ¹	-1,5	-1,6	-1,6	
Nein zu 11. AHV-Revision	+0,1	-0,1	+0,2	
Prämienverbilligungen KVG	+0,3	+0,3	+0,4	
Verkehr	+0,1	+0,1	+0,1	
VA 05/FP vom 24. September 2004 (exkl. EP 04)	52,5	54,3	56,2	57,9

¹ Der Rückgang bei den Finanzen und Steuern ist das Ergebnis zweier gegenläufiger Entwicklungen: Zum einen sinken die Ausgaben infolge leicht tieferer Aufwendungen für Passivzinsen sowie der Ablehnung der IV-Finanzierungsvorlage (2005: -1,7 Mrd.; 2006: -2,0 Mrd.; 2007: -2,2 Mrd.). Zum andern führen die wirtschaftlich bedingten Korrekturen der Einnahmenschätzungen sowie die Ablehnung der Familiensteuervorlage zu höheren Kantonsanteilen an den Bundeseinnahmen (2005: +0,2 Mrd.; 2006: +0,4 Mrd.; 2007: +0,6 Mrd.).

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, besteht nach wie vor ein beträchtlicher Sanierungsbedarf. Zur Beseitigung des strukturellen Defizits sind bis 2007 Haushaltsverbesserungen in der Grössenordnung von mindestens 1,7 Milliarden notwendig.

⁵ SR 784.40

Damit hat sich die Situation des Bundeshaushalts gegenüber dem Legislaturfinanzplan 2005–2007 zwar um rund 0,4 Milliarden verbessert. Haupt-faktoren dafür sind, wie oben dargelegt, die Ablehnung der Familiensteuervorlage und konjunkturell bedingte Mehreinnahmen. Der Handlungsbedarf ist aber nach wie vor viel zu hoch, als dass der Haushalt im Rahmen von ordentlichen Budgetbereinigungen ins Gleichgewicht gebracht werden könnte. Auf ein neuerliches Entlastungsprogramm kann deshalb nicht verzichtet werden.

Bereinigungsbedarf 2005–2008

	VA 2005	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Einnahmen VA 05 / FP 06–08	50 736	52 387	54 931	56 635
K-Faktor	0,997	0,993	0,991	0,991
Ausgabenplafond	50 584	52 020	54 437	56 125
Abbaupfad	2 000	1 000		
Höchstzulässige Ausgaben	52 584	53 020	54 437	56 125
Ausgaben VA 05 / FP 06–08	52 545	54 290	56 155	57 870
Bereinigungsbedarf ¹	–39	1 270	1 718	1 745 ²

¹ – = Handlungsspielraum

² Eigentlich wäre zu erwarten, dass der Bereinigungsbedarf 2008 um 1 Milliarde tiefer liegt als 2007, da das strukturelle Defizit zu diesem Zeitpunkt endgültig abgebaut sein sollte. Dass er dennoch praktisch auf gleicher Höhe wie 2007 verharrt, ist im Wesentlichen auf vier Faktoren zurückzuführen: Erstens ist auf Grund der gestiegenen Teuerungsprognosen davon auszugehen, dass die kalte Progression bereits auf die Steuerperiode 2006 ausgeglichen wird, was 2007 zu ersten Steuermindereinnahmen führt. 2008 beträgt die Verschlechterung netto rund 550 Millionen. Zweitens sollte in diesem Jahr die für den Bund grundsätzlich kostenneutrale NFA in Kraft treten. Eine Mehrbelastung resultiert einzig aus dem Härteausgleich. Nach aktualisierter Globalbilanz dürfte der vom Bund zu tragende Anteil rund 200 Millionen betragen. Drittens hat das Parlament im Rahmen des EP 03 beschlossen, dass die Kürzungen beim FinöV-Fonds diesem bis 2009 wieder zurückzuerstatten sind. 2008 sind dafür 150 Millionen im Finanzplan eingestellt. Viertens ist beim neuen Fachhochschulgesetz mit Mehrausgaben von 120 Millionen zu rechnen, nachdem das Parlament auf eine zeitliche Zurückstellung der finanziellen Gleichbehandlung der GSK-Studiengänge mit den übrigen Fachhochschul-Studiengängen nicht eingetreten ist.

1.2 Sanierungsstrategie und materielle Grundsätze des EP 04

1.2.1 Sanierungsstrategie

Die Beseitigung der strukturellen Defizite bis 2007 ist eines der vorrangigen Ziele des Bundesrates in der laufenden Legislatur. Die dauerhafte Sicherung eines ausgeglichenen Haushalts soll mithelfen, die schweizerische Volkswirtschaft wieder auf einen nachhaltigen Wachstumskurs zu bringen. Eine anhaltende Defizitwirtschaft wäre nicht nur ein Verstoß gegen die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse, sondern sie würde auch ein Klima der Unsicherheit schaffen und damit die Investitionsbereitschaft von Privaten beeinträchtigen. Im Weiteren würde sie den Staat daran hindern, sich neue dringende Aufgaben anzunehmen. Nicht zuletzt gilt es, ein weiteres Anwachsen des Schuldenbergs mit Blick auf die kommenden Generationen zu

vermeiden, die schon im Bereich der Sozialversicherungen grosse, demografisch bedingte Lasten zu tragen haben werden.

Die zweite Etappe der Haushaltssanierung ist für den Bundesrat nicht nur im Grundsatz unbestritten, sondern sie kommt nach wie vor auch zum richtigen Zeitpunkt. Selbst wenn sich die dem Finanzplan 2006–2008 und damit auch dem EP 04 zugrunde liegenden Wachstumsprognosen als leicht zu optimistisch erweisen sollten, wird für die kommenden Jahre ein deutliches reales Wachstum unterstellt, so dass sich eine Verschiebung der Sanierung unter konjunkturellen Gesichtspunkten nicht verantworten liesse. Ein Aufschieben hätte zudem einen Vertrauensverlust in die schweizerische Finanzpolitik mit entsprechend negativen Konsequenzen für den Wirtschaftsstandort zu Folge.

Zwar ist nicht zu vermeiden, dass die Haushaltssanierung kurzfristig mit vorübergehend restriktiven Wirkungen verbunden ist. Dank dem schrittweisen Abbau des strukturellen Defizits («Abbaupfad») lassen sich diese aber in engen Grenzen halten. Dies lässt sich mit der folgenden Tabelle veranschaulichen. Sie zeigt die Veränderungen des strukturellen, d.h. um konjunkturelle Effekte bereinigten Haushaltssaldos auf. Dieser bestimmt die von der Finanzpolitik ausgehenden Impulse auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Während diese im laufenden Jahr noch deutlich expansiv ist, beginnt ab 2005 eine restriktive Phase. Darauf ist schon im Rahmen der Beratungen zum EP 03 hingewiesen worden. Der restriktive Effekt kann aber auf rund 1 Milliarde pro Jahr bzw. 0,2 bis 0,3 Prozent des BIP beschränkt werden, wobei er 2005 auf Grund des für 2004 zu erwartenden Rechnungsabschlusses geringer ausfallen dürfte als in nachfolgender Tabelle ausgewiesen. Ein grosser Teil dieses Effekts endet in einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz ausserdem im Ausland. Es ist daher höchstens von einer geringfügigen Bremswirkung auf Wirtschaft und Wachstum auszugehen. Dieser mögliche kurzfristige Nachteil wird nach Auffassung des Bundesrates durch die langfristigen Vorteile des Haushaltsausgleichs (tiefere Passivzinsen, Berechenbarkeit der Finanzpolitik) bei weitem aufgewogen (s. auch Kap. 3.2).

Fiskalimpuls 2003–2008 (in Mio.)

	R 2003	VA 2004	VA 2005	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Ergebnis Finanzrechnung (FP 06–08 inkl. EP 04)	-2 801	-3 466	-1 798	-799	618	715
Konjunkturell zulässiges Defizit (+) bzw. erforderlicher Überschuss (-)	+849	+489	-152	-367	-496	-512
Zahlungen ausserhalb der Finanzrechnung (insbes. FinöV)	-972	-1349	-925	-786	-767	-797
Strukturelles Defizit bzw. Überschuss	-2 924	-4 326	-2 875	-1 952	-645	-594
Finanzpolitischer Impuls¹ (+ = expansiv; - = restriktiv)		+1 402	-1 451	-923	-1 307	-51
Finanzpolitischer Impuls in % des BIP		+0,3	-0,3	-0,2	-0,3	0,0

¹ Veränderung des strukturellen Defizits

Nicht nur das Ziel des Haushaltsausgleichs, sondern auch die vom Bundesrat im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 festgelegten strategischen Leitlinien besitzen weiterhin Gültigkeit:

Primär soll der Haushalt mittels *tiefgreifender Reformvorhaben* in den einzelnen Aufgabengebieten ins Gleichgewicht gebracht werden. Diesen ist in der Legislaturplanung eine hohe Priorität eingeräumt worden. Dabei ist allerdings in Rechnung zu stellen, dass solche Vorlagen einer langen Vorbereitungszeit sowie einer eingehenden politischen Diskussion bedürfen. Zudem stellen sich Entlastungen des Haushaltes oft erst mittel- bis langfristig ein. Ein illustratives Beispiel dafür ist die vom Bundesrat im September 2004 in die Vernehmlassung gegebene 5. IV-Revision. Die darin vorgesehenen Integrationsmassnahmen dürften den IV- und damit auch den Bundeshaushalt erst ab 2012/13 nachhaltig entlasten.

Um den Ausgleich des Bundeshaushaltes spätestens 2007 erreichen zu können, braucht es daher erneut ein rasch wirkendes *Entlastungsprogramm*, das im Wesentlichen bei den Transferausgaben ansetzt. Im Sinne der Ausgewogenheit der Sanierungsmassnahmen soll aber auch der Eigenbereich der Verwaltung (Personal- und Sachausgaben, Investitionsgüter) nicht ausgenommen werden. Der Bundesrat hat deshalb als dritte Säule seiner Sanierungsstrategie eine *AVP* beschlossen, die primär im Funktionsbereich der Verwaltung ansetzt und bis 2008 Einsparungen von rund 200 Millionen bringen soll (s. Kap. 2.3).

Mit den in dieser Botschaft unterbreiteten und dargestellten Massnahmen lässt sich das Ziel des strukturellen Haushaltsausgleichs bis 2007 erreichen. Insgesamt resultieren daraus bis 2008 Verbesserungen in der Grössenordnung von knapp 2 Milliarden. Gegenüber dem weiter oben ausgewiesenen Bereinigungsbedarf besteht somit Ende der Finanzplanperiode eine kleine Reserve von rund 200 Millionen. Diese ist angesichts dieses langen Planungshorizonts und der verschiedenen dem Haushalt drohenden Risiken (wirtschaftliche Entwicklung, mögliche Mehrbelastungen) aber als absolutes Minimum zu bezeichnen (s. auch Kap. 3.1.1).

1.2.2 Materielle Grundsätze des EP 04

Das EP 04 beruht auf einer Reihe von materiellen und vorgehensbezogenen Grundsätzen, die grösstenteils schon für das EP 03 Gültigkeit hatten, wobei der Bundesrat auch gewisse Akzentverschiebungen vorgenommen hat:

Schwergewicht auf der Ausgabenseite

Noch deutlicher als beim EP 03 soll der Haushalt vor allem über Sparmassnahmen entlastet werden. Vorgezeichnet ist dieser Weg bereits im Finanzleitbild des Bundesrates, welches eine Stabilisierung und längerfristig eine Senkung der Steuerquote postuliert. Als Ziel gilt, dass die Steuerbelastung in der Schweiz zu den tiefsten in der OECD gehören soll. Gestützt darauf kommen steuerliche Massnahmen nur für die Sanierung der IV in Frage (Erhöhung der Mehrwertsteuer oder des Lohnbeitragsatzes). Im Weiteren hat der Bundesrat ausserhalb des EP 04 eine Erhöhung der Tabaksteuer beschlossen, die auch gesundheitspolitisch motiviert ist. Im EP 04 hingegen werden weder Steuererhöhungen noch die Einführung neuer Steuern beantragt. Auf der Einnahmenseite ist einzig die Intensivierung der Kontrolltätigkeit bei der Mehrwertsteuer und bei der Direkten Bundessteuer vorgesehen. Aus dieser

Massnahme werden Mehreinnahmen von jährlich 100 Millionen erwartet. Das entspricht rund 5 Prozent des gesamten Programms⁶.

Schwerpunktmassnahmen

Das EP 04 besteht im Vergleich zum EP 03 aus deutlich weniger, dafür im Durchschnitt aber wesentlich ergiebigeren Massnahmen. Der Fokus liegt auf den sechs grossen Aufgabengebieten des Bundes (soziale Wohlfahrt, Verkehr, Landesverteidigung, Bildung und Grundlagenforschung, Landwirtschaft und Ernährung, Beziehungen zum Ausland). Die anderen Aufgabenbereiche unterliegen aber ohne Einschränkung der AVP und werden somit von den Sparanstrengungen ebenfalls nicht ausgenommen. Die Konzentration auf Schwerpunktmassnahmen wurde gleichwohl mit einem Bemühen um Ausgewogenheit verbunden, indem der Bundesrat jedem Departement eine nach einheitlichen Kriterien berechnete Richtvorgabe machte, welche die ungebundenen Ausgaben zu zwei Dritteln und die gebundenen zu einem Drittel berücksichtigte. Die Erfahrung mit Haushaltssanierungen lehrt, dass solche Proportionalitätsüberlegungen zwar immer wieder den Vorwurf der «Opfersymmetrie» nach sich ziehen und als mangelnden Willen zur Prioritätensetzung kritisiert werden, dass sie aber gleichzeitig eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Mehrheitsfindung darstellen.

Verzicht auf komplexe Systemkorrekturen

Sparprogramme müssen sich auf relativ einfache, finanziell nach Möglichkeit gewichtige und rasch umsetzbare Korrekturen beschränken und eignen sich nicht für komplexe Systemkorrekturen. Diese müssen allein schon aus Verfahrensgründen (schriftliche Vernehmlassung bei allen interessierten Kreisen, Beratung in den parlamentarischen Fachkommissionen) speziellen, sektoriell ausgerichteten Reformvorhaben vorbehalten bleiben. Dennoch gibt es zwischen dem EP 04 und den weiter reichenden Reformvorhaben, die einen Beitrag zur Haushaltssanierung leisten sollen, verschiedene Querbezüge. Zum einen werden dem EP 04 in einzelnen Fällen Entlastungseffekte aus anderen Vorlagen angerechnet (5. IV-Revision, KVG-Revision, Änderung der Finanzierung der FinöV-Projekte), was nicht zuletzt dazu dient, deren finanzpolitische Bedeutung zu unterstreichen. Zum anderen sind einzelne Sparmassnahmen darauf ausgerichtet, umfassendere Systemreformen anzustossen, so etwa im regionalen Personenverkehr, wo noch ein beträchtliches Rationalisierungspotenzial besteht.

Berücksichtigung der kantonalen Interessen

Wie schon für das EP 03 gilt auch für das EP 04 der Grundsatz, die kantonalen Interessen möglichst umfassend zu berücksichtigen. Auf reine Lastenabwälzungen soll so weit wie möglich verzichtet werden. Angesichts der Tatsache, dass rund ein Viertel der Bundesausgaben auf die Transfers an die Kantone entfällt, ist es aber kaum zu vermeiden, dass die Kantonshaushalte direkt oder indirekt von einzelnen Entlastungsmassnahmen betroffen sind. Um negative Auswirkungen aber möglichst minimieren zu können, sind die Kürzungen derart ausgestaltet worden, dass sie den Kantonen in der Umsetzung Handlungsspielräume belassen.

⁶ In der Finanzrechnung ebenfalls als Mehreinnahme wirkt sich auf Grund der heutigen Netto-Verbuchung der vorgeschlagene Verzicht auf die Rückerstattung der Mineralölsteuer aus.

Flankierende Massnahmen

Dem Bundesrat war es ferner ein Anliegen, die Auswirkungen besonders gewichtiger Entlastungsvorschläge durch flankierende Massnahmen abfedern zu können. Solche sollen namentlich zu Gunsten der Hochschulen und im Bereich des Verkehrs ergriffen werden. Bei den Hochschulen ist zum einen auf die vorgeschlagene Übertragung der Immobilien an die Institutionen des ETH-Bereichs zu verweisen. Die damit mögliche flexiblere Bewirtschaftung der Immobilienressourcen schafft Anreize zu Einsparungen und zur Generierung zusätzlicher Drittmittel. Denselben Effekt erwartet der Bundesrat von der Revision des Stiftungsrechts. Das Gesetz sieht vor, die Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an steuerbefreite Einrichtungen von bisher 10 auf 20 Prozent zu erhöhen (s. Kap. 2.1.4). Im Bereich des Verkehrs hat der Bundesrat beschlossen, nach dem Nein zum Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative rasch eine Nachfolgevorlage auszuarbeiten. In diesem Rahmen ist wiederum ein aus zweckgebundenen Mitteln gespiesener Fonds vorgesehen, aus dem sowohl Infrastrukturprojekte des Agglomerationsverkehrs (Schiene und Strasse) als auch Investitionen für die Nationalstrassen finanziert werden können. Die verfassungsmässige Grundlage dafür wurde im Rahmen der NFA geschaffen. Ein Inkrafttreten der Fondslösung per 1. Januar 2007 ist damit nicht unrealistisch, so dass die jetzt im Bereich des Nationalstrassenbaus beantragten Kürzungen teilweise kompensiert und die Verzögerungen bei der Fertigstellung des Netzes begrenzt werden könnten (s. Kap. 2.1.10).

Paketbildung

Schliesslich wird das neue Entlastungsprogramm wiederum als ein Paket konzipiert. Sämtliche Massnahmen, die vom Parlament in diesem Rahmen beschlossen werden müssen, werden demnach zu einem Erlass, dem Bundesgesetz über das EP 04, zusammengefügt. In diesem Gesetz werden die Änderungen gleichstufiger Rechtserlasse aus verschiedenen Aufgabengebieten unter einem Sammeltitlel zusammengefasst. Darin enthalten ist im Weiteren ein Sparauftrag an den Bundesrat, der all jene Massnahmen enthält, die ohne gesetzliche Änderung ergriffen werden können. Keine Beschlüsse sind hingegen zu den in Kapitel 2.2 dargestellten Massnahmen zu treffen. Diese haben teils eher den Charakter von Budgetbereinigungen, teils werden sie dem Parlament unter Anrechnung ans EP 04 im Rahmen anderer Vorlagen unterbreitet.

1.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1.3.1 Vorkonsultation der Kantone

Im Rahmen einer Vorvernehmlassung wurde den Kantonen eine prioritäre Stellung eingeräumt. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat sich an der Plenarversammlung vom 1. Oktober 2004 mit den Planungsbeschlüssen des Bundesrates vom 18. August 2004 befasst und einstimmig eine Stellungnahme zu Händen des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartemens (EFD) verabschiedet. Die Stellungnahme der Kantone kann wie folgt zusammengefasst werden:

Die Kantone lehnen reine Lastenabwälzungen, Mehrbelastungen ohne jegliche Handlungsspielräume für die Kantone bei der Umsetzung sowie Massnahmen ab, die mit der NFA nicht kompatibel sind oder die Globalbilanz einseitig zu Lasten der Kantone verschieben.

Daraus ergeben sich folgende Kernforderungen der Kantone:

- Verzicht auf die Streichung der ausserordentlichen nicht werkgebundenen Mineralölsteueranteile,
- Vermeidung einer Kumulation der Kürzung der Abgeltung für den regionalen Personenverkehr (RPV) mit der Aufhebung der Mineralölsteuerrückerstattung an öffentliche Transportunternehmen,
- Verzicht auf die Festlegung eines Sozialzieles im Bundesrecht für die Prämienvverbilligung,
- Verzicht auf eine Kürzung der Verwaltungspauschale im Asylbereich um 25 Prozent.

Angesichts der gegenwärtig schwierigen Lage im Landwirtschaftssektor beantragen die Kantone, das Entlastungsziel im Agrarbereich auf das «Schoggigesetz» (–10 Mio.) sowie auf die Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer (–70 Mio.) zu beschränken und auf eine Kürzung der Landwirtschaftskredite bei der Grundlagenverbesserung und der Marktstützung zu verzichten.

Ausserdem markieren die Kantone der Ost-, Nordwest- und Westschweiz Widerstand gegen den Verzicht auf die Rückerstattung beim FinöV-Fonds, weil sie glauben, dass damit die HGV-Anschlüsse der Ost- und der Westschweiz sowie die Integration der Ostschweiz in die NEAT gefährdet würden.

Im Weiteren verlangen die Kantone, dass die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen im Bereich der Verbundaufgaben in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen kantonalen Dienststellen vorzunehmen ist.

1.3.2 Konferenzielle Vernehmlassungen

Der Bundesrat hat am 1. November 2004 das Vernehmlassungsverfahren zu Bericht und Gesetzesentwurf des EP 04 eröffnet. Angesichts der Dringlichkeit des Vorhabens – für einen schuldenbremse-konformen Haushalt muss ein wesentlicher Teil der Sparmassnahmen bereits ab 2006 wirken – wurde die Form des konferenziellen Vernehmlassungsverfahrens gewählt. Der Vorsteher des EFD hat am 22. und 23. November 2004 eine Delegation der Kantone, die Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft, die Arbeitnehmerorganisationen sowie die «Allianz Verkehr»⁷ konsultiert. Der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband wurden vom Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung angehört.

⁷ Die folgenden Organisationen haben sich zur «Allianz Verkehr» zusammengeschlossen: Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK, Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KöV, Schweizerischer Städteverband SSV, Schweizerischer Gemeindeverband SGV, Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS, Verband öffentlicher Verkehr VöV, Schweizerische Bundesbahnen SBB, Schweizerische Post (Postauto), Bauenschweiz, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft Berggebiete SAB, Schweizerischer Tourismusverband, LITRA Informationsdienst für den öV und VAP Verband der verladenden Wirtschaft.

Ferner reichten insgesamt 82 Kantone, Parteien, Verbände und weitere interessierte Organisationen ihre Stellungnahmen zum EP 04 schriftlich ein (Anhang 3). Die Ergebnisse des konferenziellen Vernehmlassungsverfahrens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Allgemeine Bemerkungen zur Sanierungsstrategie des Bundes

Das Erfordernis eines langfristig gesunden Bundeshaushalts und die Notwendigkeit von Sanierungsmassnahmen sind grundsätzlich unbestritten. Geteilt sind die Meinungen hingegen, was den Umfang des Entlastungsprogramms sowie die Wahl der einzelnen Sanierungsmassnahmen angeht.

So erachten die Kantone, der Städte- und der Gemeindeverband, die CVP, LPS, EDU, der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV), der Schweizerische Gewerbeverband (SGV), der Baumeister- und der Bauernverband den vorgeschlagenen Umfang des EP 04 als angemessen und realistisch. Für die EDU stellen dabei gesunde Finanzen ein übergeordnetes Ziel dar; sie verzichtet daher bewusst auf eine Hinterfragung einzelner Massnahmen.

FDP, SVP, LPS, economiesuisse und Bankiervereinigung unterstützen das EP 04 ebenfalls, bezweifeln aber, dass der vorgeschlagene Umfang für eine dauerhafte Sanierung der Bundesfinanzen ausreichend ist. Das EP 04 stellt für sie ein Minimalprogramm dar. Die SVP fordert den Bundesrat auf, im Rahmen des EP 04 noch mindestens 1 Milliarde mehr einzusparen. economiesuisse hält die Einnahmenschätzungen für zu optimistisch und weist auf drohende Mehrausgaben hin, die nicht im Finanzplan enthalten sind. Deshalb geht economiesuisse davon aus, dass der Sanierungsbedarf 2008 rund 2 Milliarden höher liegen wird.

Die genannten Organisationen begrüssen es, dass das EP 04 schwergewichtig auf der Ausgabenseite ansetzt und halten den konjunkturellen Zeitpunkt als richtig für die Durchführung eines Entlastungsprogramms.

Demgegenüber weisen die SPS, die Grünen, der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), Travail.Suisse und KV Schweiz darauf hin, dass sich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen seit dem EP 03 positiv verändert haben und die finanzielle Situation des Bundes nicht derart dramatisch sei: Nach der Ablehnung des Steuerpakets und angesichts der günstigeren konjunkturellen Lage und den damit verbundenen Mehreinnahmen sei ein EP 04 im vorgeschlagenen Umfang nicht mehr notwendig; der Bereinigungsbedarf wird auf nur 0,5-1 Milliarde geschätzt. SPS, Grüne, Travail.Suisse und KV Schweiz befürchten, dass die Auswirkungen des geplanten EP 04 auf Wirtschaft und Arbeitsplätze unterschätzt werden. Zudem bedauern es SPS, Grüne und EVP, dass im EP 04 nicht mehr Gewicht auf einnahmenseitige Massnahmen gelegt wird.

Die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden halten zudem fest, dass eine nachhaltige Finanzpolitik nicht mittels kurzfristig orientierter Entlastungsprogramme gesichert werden könne; vielmehr seien grundsätzliche Reformen in Angriff zu nehmen, die Staatsaufgaben auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen und Ausgabenschwerpunkte festzulegen. Der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband weisen zudem darauf hin, dass politische Projekte nicht via Sparprogramme präjudiziert werden dürften.

Die Kantone bekräftigen ihre im Rahmen der Vorkonsultation geäusserte Haltung, wonach sie Massnahmen ablehnen, die eine reine Lastenabwälzung darstellen, die den Kantonen keinen Handlungsspielraum offen lassen oder die von der NFA tangiert werden.

Entwicklungshilfe

SPS, LPS, EVP, Grüne, Travail.Suisse bedauern die vorgesehenen Einsparungen im Entwicklungsbereich und kritisieren die mögliche Verschiebung des Ziels, die Entwicklungshilfe auf 0,4 Prozent des Bruttosozialprodukts zu erhöhen. Demgegenüber möchte economiesuisse das Volumen der Entwicklungshilfe nicht wie vorgesehen dem nominellen Wirtschaftswachstum, sondern bis 2008 lediglich der mutmasslichen Teuerung anpassen, und die SVP fordert den Verzicht auf einen weiteren Ausbau der Entwicklungshilfe-Zahlungen.

Bildung/Forschung

Die Kürzungen im Bereich Bildung/Forschung werden von einer grossen Gruppe der Vernehmlassungsteilnehmenden, darunter die SPS, CVP, SVP, Grüne, EVP, LPS, Travail.Suisse, KV Schweiz und Baumeisterverband, in Frage gestellt. Ausgaben für Bildung und Forschung seien wachstumsfördernd und kämen deshalb der gesamten Wirtschaft zu Gute. Zudem sei auf Grund der Teuerung, dem Zuwachs an Studierenden, der vorgängigen Stagnation der Bildungsausgaben und der Übernahme neuer Aufgaben und Projekte durch den Bund ein Mehrbedarf ausgewiesen. Auch FDP und economiesuisse können sich den vorgeschlagenen Massnahmen im Bildungs- und Forschungsbereich nur bedingt anschliessen und plädieren insbesondere für eine verstärkte Prioritätenbildung und das Überdenken des Leistungskatalogs.

Asyl- und Flüchtlingsbereich

Die Kantone, der Gemeindeverband, der Städteverband, die CVP, die Grünen, die CSP und Travail.Suisse lehnen die Kürzung der Asylpauschale, die eine Lastenabwälzung auf die Kantone darstelle, ab. Kantone, Städte und Gemeinden betonen, dass die Asylpolitik Sache des Bundes sei. Kantone und Gemeinden würden den Bund zwar beim Vollzug seiner Aufgabe unterstützen, sie seien aber nicht bereit, auch noch die Kosten des Vollzugs zu übernehmen. Die SPS kann die Kürzung der Pauschale akzeptieren, sofern sich die Einsparung nicht negativ auf die Unterbringung der Asylsuchenden auswirke. Grüne und CSP weisen zudem darauf hin, dass für sie Einsparungen im humanitären Bereich tabu seien, und kritisieren vor diesem Hintergrund insbesondere die Weiterführung eines Verzichts auf die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen. economiesuisse kann sich demgegenüber den vorgeschlagenen Massnahmen aus finanzpolitischen Überlegungen anschliessen und strebt weitere Entlastungen in diesem Bereich an.

Landesverteidigung

Economiesuisse unterstützt die vorgeschlagenen Einsparungen. Die SPS, die Grünen, die CSP und KV Schweiz sehen im Armeebereich Spielraum für weitergehende Sparmassnahmen. Demgegenüber ist die LPS der Auffassung, dass weitere Kürzungen in der Landesverteidigung die Glaubwürdigkeit der Armee in Frage stellen würden. Die SVP findet es inakzeptabel, dass im Rahmen des EP 04 Schwerge-

wichtsverlagerungen vorgenommen werden und der Friedensförderung höhere Priorität eingeräumt werde als der Landesverteidigung.

Landwirtschaft

Der Bauernverband begrüsst es, dass die Direktzahlungen vom EP 04 nicht betroffen sind. Hingegen kritisieren Bauernverband und SVP die geplante Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer im Bereich der Landwirtschaft. Diese Massnahme treffe die produzierende Landwirtschaft, die im internationalen Wettbewerb stehe. Demgegenüber hält die SPS den Verzicht auf die Rückerstattung im Bereich der Landwirtschaft für tragbar. Auch für *economiesuisse* und KV Schweiz fallen die Kürzungen in der Landwirtschaft in Anbetracht der grosszügigen staatlichen Unterstützung dieser Branche eher moderat aus.

Arbeitslosenversicherung

Die CSP, der SGB, SAV, SGV, Travail.Suisse und KV Schweiz lehnen diese Massnahme im Bereich der Arbeitslosenversicherung (AIV), welche eine reine Kostenverschiebung darstelle, ab. *economiesuisse* empfiehlt, die Massnahme mit konkreten Entlastungsmassnahmen bei der ALV selbst zu verbinden, damit eine blosser Lastenverschiebung vermieden werden könne.

Verkehr

Die Allianz Verkehr fordert eine ausreichende und leistungsfähige Infrastruktur für die Verkehrsträger Strasse und Schiene sowie einen bedarfsgerechten Ausbau des Agglomerationsverkehrs und die zweckmässige Erschliessung peripherer Gebiete.

Der Städte- und der Gemeindeverband weisen darauf hin, dass die vorgeschlagenen Kürzungen im Nationalstrassenbau vor allem Vorhaben in ländlichen Regionen und in Berggebieten betreffen. Dies habe zur Folge, dass gerade in wirtschaftlich schwächeren Gebieten die volkswirtschaftliche Dynamik durch Verkehrsprobleme zusätzlich geschwächt werde.

Auch die Allianz Verkehr und der SGV heben die volkswirtschaftliche Bedeutung eines gut ausgebauten Strassennetzes hervor und lehnen die Kürzungsvorschläge im Nationalstrassenbau und -unterhalt ab. Die CVP rät, nochmals zu überprüfen, ob die vorgeschlagenen Verzögerungen nicht mit Mehrkosten verbunden seien. *economiesuisse* empfiehlt, sämtliche Unterhalts- und Instandsetzungsarbeiten strikt auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.

Der Strassenverkehrsverband und der Baumeisterverband finden es bedenklich, dass im Bereich des Strassenbaus zwar genügend Mittel vorhanden seien, aber dennoch gekürzt würde. Zudem könne gerade im Strassenbau ein Aufschieben von Projekten teuer zu stehen kommen (steigende Kosten, mehr Unterbrüche/Staus; zunehmende Auflagen). Sie beantragen deshalb den Verzicht auf Streichungen im Strasseninfrastruktursektor. Die FDP plädiert für eine gewisse Konstanz bei den Investitionen in den Strassenbau.

Die SPS, die Grünen, die CSP, der SGB, KV Schweiz und Travail.Suisse/transfair können grundsätzlich mit der Verschiebung bzw. Verzögerung von Projekten im Strassenbau leben, lehnen jedoch Einsparungen beim öffentlichen Verkehr mehrheitlich ab. Für die Sicherung einer nachhaltigen volkswirtschaftlichen Entwicklung müsse dem öffentlichen Verkehr Priorität eingeräumt werden. Mit den vorgeschla-

genen Sparmassnahmen bleibe aber der öffentliche Verkehr hinter anderen prioritären Aufgabenbereichen wie z.B. der Bildung zurück.

Der Städte- und der Gemeindeverband weisen darauf hin, dass vor allem die ländlichen Gebiete und die Agglomerationen, welche einen Ausbau des Angebots im öffentlichen Verkehr brauchen, unter den Sparmassnahmen im RPV leiden würden. Der Städte- und der Gemeindeverband lehnen deshalb die Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer für die konzessionierten Transportunternehmen, welche eine reine Lastenverschiebung auf die Kantone und die Gemeinden darstelle, ab. Auch die Allianz Verkehr, insbesondere der Verband öffentlicher Verkehr, weist die Streichung der Rückerstattung zurück. Die CVP erachtet insbesondere die Kumulation der Kürzung bei der Abgeltung des regionalen Personenverkehrs mit der Aufhebung der Mineralölsteuerrückerstattung als problematisch. Demgegenüber unterstützt der Baumeisterverband die vorgeschlagene Aufhebung der Rückerstattung. Aus der Aufhebung dürfe sich aber keine Verteuerung des Regionalverkehrs für die Bevölkerung ergeben.

Im Gegensatz zu den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie der Allianz Verkehr sieht economiesuisse im Bereich des RPV weiteres Sparpotenzial durch gezielte Nutzung von Synergien und Effizienzgewinnen.

Ausserordentliche nicht werkgebundene allgemeine Strassenbeiträge

Die SPS kann diese Sparmassnahme akzeptieren. Demgegenüber lehnen insbesondere die Kantone wie auch die CVP eine Streichung der ausserordentlichen nicht werkgebundenen allgemeinen Strassenbeiträge ab.

Prämienverbilligung KVG / Invalidenversicherung

Zu diesen zwei Massnahmen sind separate Gesetzgebungsverfahren im Gang. Die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden weisen deshalb darauf hin, dass sie ihre Stellungnahmen im Rahmen dieser Gesetzgebungsprozesse und nicht über ein Entlastungsprogramm einbringen werden.

Einnahmenseitige Massnahmen

SPS und CVP unterstützen die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen. Die CVP hält fest, dass jene Einnahmen, welche dem Staat zustehen, auch lückenlos eingefordert werden müssen. Vor diesem Hintergrund weist sie zudem auf dringlichen Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft hin. Die SVP betont, dass die verstärkte Kontrolltätigkeit durch das bestehende Personal erfolgen müsse.

Economiesuisse und der SGV lehnen eine verstärkte Kontrolltätigkeit im Steuerbereich ab. Eine solche Massnahme würde gemäss SGV das Klima zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörde verschlechtern und in Widerspruch zur AVP stehen. Zudem funktioniere die Mehrwertsteuererhebung bereits heute sehr effizient. economiesuisse weist zudem auf einen Zielkonflikt zwischen dem Wunsch nach einem einfachen Steuersystem und administrativen Erleichterungen einerseits und der Intensivierung der Kontrolltätigkeit andererseits hin.

Die SVP hebt die Notwendigkeit einer Senkung von Steuern, Abgaben und Gebühren hervor. Demgegenüber sehen SPS, die Grünen und die EVP Spielraum für weitere einnahmenseitige Entlastungsmassnahmen. Vorgeschlagen werden unter anderem das Schliessen von Steuerschlupflöchern, eine Erhöhung der Bier- und

Alkoholsteuer, eine bundesweite Erbschaftssteuer oder allenfalls eine zeitlich begrenzte Solidaritätsabgabe auf hohen Einkommen. Eine Erhöhung der indirekten Besteuerung würde hingegen vom SGB strikte abgelehnt werden.

Aufgabenverzicht

Die SPS akzeptiert die im Rahmen der AVP angestrebte Kürzung der Funktionsausgaben um 5 Prozent, sofern sie mit effizienzsteigernden Massnahmen erreicht werde, wobei auf die Arbeitssituation des Personals Rücksicht zu nehmen sei. Die FDP, CVP und SVP fordern eine weitergehende und systematische Überprüfung der Staatsaufgaben als entscheidendes Element für die Verflachung des Ausgabenwachstums, wobei die SVP bis Ende Legislatur Aufgabenverzicht mit Einsparungen von mindestens 10 Prozent fordert. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt sie u.a. die ersatzlose Streichung gewisser Bundesaufgaben, eine Zusammenlegung von Ämtern zur Effizienzsteigerung und der Vermeidung von Doppelpurigkeiten, substanzielle Kürzungen bei ausgewählten Aufgaben, eine Revitalisierung im Personalbereich der Verwaltung, die Überprüfung von Beteiligungen des Bundes sowie den Verzicht auf unnötige und veraltete Gesetze vor. Die FDP fordert eine komplette Erfassung der Aufträge der Bundesverwaltung und deren Kosten sowie die systematische Überprüfung der Bundesaufgaben auf ihre Notwendigkeit.

1.3.3 Folgerungen des Bundesrats

Der Bundesrat hat am 3. Dezember 2004 von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis genommen und beschlossen, am Entlastungsziel von rund 1,9 Milliarden (2008) festzuhalten. Dieses Sparziel wird von einer Mehrheit der Parteien und Verbände sowie von den Kantonen, Städten und Gemeinden unterstützt und stellt eine zwingende Voraussetzung für einen schuldenbremsekongruenten Finanzplan dar.

Wie anlässlich der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens angekündigt, hat der Bundesrat Varianten geprüft, um den Kernforderungen der Kantone Rechnung zu tragen. Im Vordergrund stand dabei insbesondere ein Verzicht auf die Streichung der ausserordentlichen nicht werkgebundenen allgemeinen Strassenbeiträge. Diese Massnahme wird nicht nur von den Kantonen einstimmig abgelehnt. Auch die eidgenössischen Räte haben im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2005 beschlossen, auf eine Streichung der allgemeinen Strassenbeiträge zu verzichten. Indessen hätte die Weiterführung des Verzichts auf diese Massnahme im EP 04 dauerhafte Mindereinsparungen in der Höhe von jährlich 60 Millionen zur Folge gehabt. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde deshalb explizit nach Kompensationsmassnahmen gesucht. Da jedoch keine rasch realisierbaren und mehrheitsfähigen Kompensationsvorschläge eingebracht wurden, hat der Bundesrat beschlossen, an den in die Vernehmlassung geschickten Sparvorschlägen festzuhalten. Damit wird eine Aufschünerung des in sich ausgewogenen Sparpakets und die Begünstigung oder Belastung einzelner Interessensgruppen vermieden. Es wird nun am Parlament liegen, angesichts des Beschlusses zum Voranschlag 2005 unter Wahrung der Ausgewogenheit des Pakets allfällige Alternativen zu erwägen und zu beschliessen.

Im nachfolgenden Teil werden zunächst die Massnahmen des EP 04 erläutert, welche im Rahmen dieser Botschaft beantragt werden (Kap. 2.1). Gruppierung und Reihenfolge orientieren sich 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 im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellten Mittel, die beantragten Kürzungen, die rechtlichen Voraussetzungen sowie die Einsparungen gegenüber dem Finanzplan dargelegt. Dem zusammenfassenden Kasten schliessen sich weitere Erläuterungen an, deren Detaillierungsgrad sich im Wesentlichen nach der Höhe und Bedeutung der Einsparung richtet.

Unter Kapitel 2.2 werden einerseits kleinere Entlastungsmassnahmen dargelegt, welche im Rahmen der ordentlichen Budgetverfahren ins Zahlenwerk eingebaut werden, aber nicht Gegenstand eines Sparauftrages sind. Andererseits finden sich hier Erläuterungen zu den Reformen in den grossen Aufgabengebieten, welche dem EP 04 angerechnet, jedoch dem Parlament in separaten Vorlagen unterbreitet werden (KVG-Revision, 5. IV-Revision). Abschliessend werden in dieser Ziffer die verschiedenen Querschnittsmassnahmen vorgestellt.

Kapitel 2.3 erläutert das Konzept der AVP. Ferner wird dem Parlament eine von ihm zu genehmigende Verordnungsänderung vorgelegt.

In Kapitel 2.4 folgt eine artikelweise Kommentierung sämtlicher Gesetzes- und Verordnungsänderungen.

2.1 Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004

2.1.1 Abgeltung an das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE)

Heutiger Zustand

Das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGEG; SR 172.010.31) sieht vor, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des IGE vom Bund abgegolten werden. Die Leistungsvereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem IGE legt für die Abgeltung jährlich ein Kostendach von derzeit knapp 3 Millionen fest.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
3	3	3

Antrag

Auf die Abgeltung für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des IGE soll verzichtet werden; gleichzeitig soll die Flexibilität bei der Verwendung der verbleibenden Betriebsmittel des IGE (vor allem Gebühren) erhöht werden.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004, Ziffer I 1: Änderung des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGEG; SR 172.010.31).

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
3	3	3

Gemäss dem gesetzlichen Leistungsauftrag erbringt das IGE Politikdienstleistungen auf dem Gebiet des geistigen Eigentums: Es bereitet die Gesetzgebung vor, berät die Bundesbehörden und vertritt die Schweiz in den einschlägigen internationalen Organisationen. Der Bund als Leistungsempfänger ist dazu verpflichtet, die Aufwände des rechtlich und finanziell selbständigen IGE abzugelten. Die Abgeltung beträgt knapp 5 Prozent der Gesamteinnahmen des IGE, welches sich hauptsächlich aus Gebühren für die Erteilung und Verwaltung von Schutzrechten (Marken, Patente und Designs) finanziert.

Seit seiner Umwandlung konnte das IGE trotz bereits viermaliger Gebührensenkung eine gewisse Reserve öffnen. Vor diesem Hintergrund sieht es sich vermehrt mit der Frage konfrontiert, weshalb es trotz regelmässiger Gewinne nach wie vor eine Abgeltung des Bundes erhält. Tatsächlich kann es das IGE finanziell verkraften, wenn zur Entlastung des Bundeshaushaltes künftig auf eine Abgeltung der gemeinschaftlichen Leistungen verzichtet wird. Dies bedingt indessen eine entsprechende Anpassung des IGEG: Zum einen ist die Verpflichtung des Bundes zur Ausrichtung des Abgeltungsbetrags aufzuheben (Art. 15), zum anderen sind jene weiteren Vorschriften entsprechend anzupassen oder aufzuheben, welche unmittelbar mit der Abgeltung bzw. ihrem Wegfall zusammenhängen (insbesondere Art. 13 Abs. 2).

Heutiger Zustand

Die Ausgaben für die Entwicklungshilfe weisen gegenüber dem Voranschlag 2004 eine jährliche Zunahme von durchschnittlich 3,6 Prozent bis 2008 aus. Gemäss Richtlinien des OECD-Ausschusses für Entwicklungshilfe erreichte das Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe (APD) im Jahre 2003 0,38 Prozent des Brutto-Nationaleinkommens. Im Durchschnitt der Jahre 2000–2003 waren es 0,35 Prozent. Innerhalb des Bereiches Entwicklungshilfe betragen die Ausgaben der DEZA und des seco in der Rechnung 2003 1 330 Millionen (Gesamtbetrag 1 387 Mio.).

Im Bereich der Osthilfe betragen die Ausgaben 2003 178 Millionen; darin nicht enthalten ist der jährliche Beitrag der Schweiz an die Kapitalaufstockung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) von zehn Millionen. Das Volumen derjenigen Kredite für die Osthilfe, welche nicht der APD anrechenbar sind, nimmt im Durchschnitt über den Zeitraum 2004 bis 2008 um 1,1 Prozent ab.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Öffentl. Entwicklungshilfe	1 505	1 622	1 645
davon von DEZA und seco	1 443	1 559	1 581
Osthilfe (exkl. EBWE)	172	171	171

Antrag

Das Kreditvolumen für die Entwicklungshilfe entwickelt sich bis 2006 parallel zur mutmasslichen Teuerung, anschliessend ab 2007 parallel zum nominellen Wachstum des Brutto-Nationaleinkommens.

Verzicht, Redimensionierung und zeitliche Verschiebung von Projekten der Osthilfe.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004, Ziffer I 3: 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^{bis} Ziffer 1.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Öffentl. Entw.hilfe (DEZA und seco)	45	107	82
Osthilfe (exkl. EBWE)	22	20	20
Total	67	127	102

Entwicklungshilfe

Im Rahmen des vorliegenden Entlastungsprogramms wird vorgeschlagen, das Kreditvolumen für die öffentliche Entwicklungshilfe gegenüber den Zahlen im Finanzplan vom 24. September 2004 wie folgt zu verringern (in Mio.):

Jahr	DEZA	seco	Total
2006	-45		-45
2007	-81	-26	-107
2008	-66	-16	-82

Mit diesen Kürzungen wird das Kreditvolumen für die Entwicklungshilfe im Jahr 2006 der Teuerungsentwicklung bzw. ab 2007 dem nominellen Wachstum des Brutto-Nationaleinkommens angepasst. Das durchschnittliche jährliche Wachstum der Entwicklungshilfe beträgt somit von 2004 bis 2008 2,3 Prozent. Eine Modellrechnung mit den heute bekannten Parametern deuten auf einen APD-Anteil im Jahre 2007 von zwischen 0,35 und 0,33 Prozent hin. Diese Berechnungen berücksichtigen allerdings allfällige Kompensationsbeiträge an die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht. Unter diesen Umständen wird es der Schweiz kaum möglich sein, den Monterrey-Konsensus (APD 0,4 % am BNE bis 2010) einzuhalten. Das Ziel, 0,4 Prozent des Brutto-Nationaleinkommens zu erreichen, wird aber nicht aufgegeben.

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

Osthilfe

Die Kürzungen in der Osthilfe betragen ungefähr zwölf Prozent der im Finanzplan für 2006 eingestellten Mittel; neu sind für 2006 bis 2008 noch je rund 150 Millionen pro Jahr eingestellt. Die Kürzungen werden sich im Wesentlichen auf die Entwicklung bzw. den Ausbau gewisser Projekte auswirken. Man darf jedoch nicht vergessen, dass die Schweiz den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen ihres Beitrags an den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt umfangreiche Mittel gewähren wird. Insgesamt wird dies zu einem verstärkten Engagement der Schweiz in den osteuropäischen Ländern führen.

Jahr	DEZA	seco	Total
2006	-7	-15	-22
2007		-20	-20
2008		-20	-20

Heutiger Zustand

Das VBS befindet sich bezüglich des Verteidigungsbereichs in einer tief greifenden Umstrukturierungsphase. Die Armee XXI wird seit dem 1. Januar 2004 operationell umgesetzt. Der notwendige Umbau der Strukturen (Logistik, Personal, Militärverwaltung, etc.) ist in vollem Gang und diese werden voraussichtlich im Jahr 2010 an den neuen Bedarf angepasst sein. Die sich aus diesen Umstrukturierungen ergebenden Einsparungen werden durch die Kürzungsvorgaben des EP 03 konsumiert.

Mit den im Zusammenhang mit der Umsetzung der Schuldenbremse und dem EP 03 vollzogenen Kürzungen wird der ursprünglich vorgesehene finanzielle Rahmen für die neue Armee (4,3 Mrd. exkl. Arbeitgeberbeiträge) unterschritten (knapp 4 Mrd. für den V-Bereich). Weitere Einsparungen bedingen eine Anpassung des Leistungsprofils der Armee.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
3 928	3 967	4 017

Antrag

Kürzungen der für die Jahre 2006 bis 2008 vorgesehenen Mittel um durchschnittlich rund 150 Millionen pro Jahr (total 447 Mio.) durch Einsparungen bei den Rüstungsausgaben.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004, Ziffer I 3: 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^{bis} Ziffer 2.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
117	165	165

Der Bereich «Verteidigung» (V) des VBS hat seit 1998 gegenüber den ursprünglichen Planungen – bedingt durch seine Beiträge an die Sparbemühungen des Bundes (u.a. Stabilisierungsprogramm 98, EP 03) – insgesamt rund 2,8 Milliarden weniger zur Verfügung. Das VBS muss seine Reformen (Armee und VBS XXI) und auch die damit anfallenden Restrukturierungskosten in Anbetracht der prekären Finanzlage des Bundes im vorgegebenen, reduzierten finanziellen Rahmen umsetzen können.

Der V-Bereich ist nach wie vor ein ausgabenstarkes Aufgabengebiet des Bundes. Deshalb kommt der Bundesrat nicht umhin, diesem auch im neuen Sparpaket ein finanzielles Opfer abzuverlangen.

Auswirkung des EP 04 auf die Aufgabenerfüllung

Verteidigungsauftrag gemäss Armeeleitbild

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 zwingend sei, die Armee die von ihr geforderten Leistungen möglichst kostengünstig zu erbringen habe und bei einer realen Plafonierung der verfügbaren Mittel die rasche und deutliche Senkung der Betriebsausgaben und Umschichtung zu Gunsten der Rüstungsausgaben ein Schlüsselfaktor der Streitkräfte- und Unternehmensentwicklung darstelle.

Diese Aussagen sind grundsätzlich – auch bei einem angepassten Leistungsprofil – weiterhin gültig.

Abbaumassnahmen auf Grund von Armee XXI und des EP 03

Die Sparvorgaben aus dem EP 03 führen zu einem massiven Abbau der Armeefristruktur, einer weiteren Reduktion von Waffensystemen und der Bevorratung:

- Die Logistikinfrastruktur wird im Zeitraum von 2005–2010 um rund zwei Drittel, die Einsatzinfrastruktur im gleichen Zeitraum um einen Viertel reduziert.
- Ausserdienststellen von Mirage, Hawk, Teilen der Tiger-Flotte, Panzer 68/88, Teilen der Panzerhaubitzen- und Schützenpanzerbestände etc.
- Verkauf oder Entsorgung von weiteren Hauptwaffensystemen.
- Ausrichten der Bevorratung auch auf betriebswirtschaftlich optimierte Kriterien und nicht nur auf den Verteidigungsfall.

Diese Massnahmen stehen in direktem Zusammenhang mit dem Personalabbau und schöpfen das betriebliche Optimierungspotenzial weitestgehend aus.

Umsetzung der Sparvorgaben aus dem EP 04

Mit dem EP 04 geht eine namhafte Unterschreitung der bereits in der Botschaft zum EP 03 als untere finanzielle Schwelle für die Umsetzung der Armee XXI bezeichneten 4 Milliarden einher. Der Bundesrat hat daher den Auftrag der Armee (u.a. deren Leistungsprofil im Lichte der Bedrohungslage) überprüft und – gestützt darauf – Anpassungen der Prioritäten im Bereich der Verteidigung beschlossen. Das VBS wird die im Armeeleitbild (ALB) geforderte Fähigkeit, im militärischen Sinne den klassischen, konventionellen Verteidigungs-Kampf zu führen, weiter reduzieren und sich auf den Erhalt der unerlässlichen Kernkompetenzen für einen allfälligen Aufwuchs der Armee konzentrieren. Es wurde beauftragt, dem Bundesrat und dem Parlament die dazu notwendigen Anpassungen der rechtlichen Grundlagen vorzulegen.

Bis die Massnahmen aus diesem Prozess finanziell zu greifen vermögen, müssen die kurz- und mittelfristig notwendigen Einsparungen im Rahmen des EP 04 weitgehend bei den kurzfristig beeinflussbaren Investitionsausgaben erbracht werden. Sollten die vorgesehenen Anpassungen vor 2009 eine ergebnisneutrale Umverteilung der Mittel (zu Gunsten der Investitionsausgaben) innerhalb des V-Bereichs ermöglichen oder notwendig machen, wird dies der Bundesrat im dannzumal aktuellen Voranschlag entsprechend beantragen.

Kurzfristig mögliche Kürzungen (Investitionsausgaben)

In der Übergangszeit (2005–2008) können Einsparungen im Umfang der Vorgaben des EP 04 von gut einer halben Milliarde nur dann erreicht werden, wenn die Armee in diesen Jahren auf Teile der in der Streitkräfte-Entwicklungsplanung vorgesehenen Investitionen verzichtet.

Längerfristig wäre ein Weiterziehen dieser Kürzungen bei den Investitionen für die Glaubwürdigkeit der Armee nach innen und aussen aber unhaltbar, weil das angestrebte mittlere europäische Technologieniveau nicht erreicht werden könnte und der Erhalt und die Weiterentwicklung des mit dem Verteidigungsauftrag verbundenen Könnens negativ beeinflusst würde. Dadurch bestünde die Gefahr, dass die Armee mittelfristig in Bezug auf die Erfüllung dieses Auftrags den Anschluss an die internationale Entwicklung verpasst. Das Verhältnis «Auftrag zu Mittel» geriete in eine Schiefelage und damit die Glaubwürdigkeit unserer Milizarmee.

Anpassung des Leistungsprofils der Armee

Kurz- und mittelfristig geht es demnach darum,

- im Rahmen des ALB die Armee den geänderten Rahmenbedingungen (Finanzen) anzupassen und weiter zu entwickeln
- die geforderten Kürzungsbeiträge aus EP 04 kurzfristig mit Schwergewicht über die Investitionen im Rüstungsbereich der Armee aufzufangen
- mittel- und langfristig durch eine Anpassung des Leistungsprofils Einsparungen zu erzielen.

Die an dieser Stelle rein orientierungshalber aufgeführten und längerfristig wirkenden Massnahmen sind nicht Gegenstand des EP 04, werden aber durch dieses in Verbindung mit den Auswirkungen früherer Sparmassnahmen ausgelöst.

Schwergewichtsverlagerung: von der Verteidigung zur Raumsicherung

Die Fähigkeit und Bereitschaft der Armee, den klassischen militärischen Auftrag «Verteidigung» im Rahmen des Verfassungsauftrages «Landesverteidigung» zu erfüllen, hat auf Grund der aktuellen Bedrohungslage weniger hohe Priorität als Sicherungseinsätze und die Friedensförderung. Die Sicherungseinsätze können sowohl in Form von subsidiären Sicherungseinsätzen oder aber auch mit grösseren Truppenaufgeboten in Form von selbständigen Sicherungseinsätzen der Armee (Raumsicherung) erfolgen.

Es erscheint vertretbar, die Kapazitäten für die im militärischen Sinne klassische Verteidigung zu reduzieren – zu Gunsten der Fähigkeiten zur Raumsicherung, die auch für Sicherungseinsätze unterhalb der Kriegsschwelle erforderlich sind. Die Luftwaffe wird von dieser Schwergewichtverlagerung nicht berührt; ihre bestehenden Fähigkeiten sind für die aktuellen Bedürfnisse nötig.

Rollenspezialisierung: Erhalt der Kernfähigkeiten Verteidigung und Unterstützung der zivilen Behörden

Im Bereich «Sicherungseinsätze zu Gunsten der zivilen Behörden» sind die Bedürfnisse stark angestiegen. Über 40 Prozent der WK-Formationen stehen regelmässig in Assistenzdienstseinsätzen. Es verbleibt weniger Zeit für die Ausbildung für den Erhalt der Kernfähigkeiten Verteidigung.

Um diesen veränderten Umständen Rechnung zu tragen, soll zu Lasten der Verteidigungskompetenz ein Teil der heutigen Kampf- und Kampfunterstützungstruppen in naher Zukunft für Schutz- und Unterstützungsaufgaben ausgebildet und eingesetzt werden, um so die geforderten Aufgaben im Rahmen der Sicherungseinsätze adäquat und kosteneffizient erfüllen zu können. Sie müssen aber auch befähigt bleiben, Aufgaben im Rahmen der Raumsicherung zu übernehmen.

Für die übrigen Kampf- und Kampfunterstützungstruppen (mechanisierte Formationen, im Umfang einer «Kampfbrigade») stehen der Erhalt und die Weiterentwicklung des Know-hows (Wissen, Ausbildung und Training, inkl. Verbandsschulung) für den Armeeauftrag «Verteidigung» (inklusive Raumsicherung) im Vordergrund. Sie stellen so als Aufwuchskern die minimale Verteidigungskompetenz sowie die Option eines Aufwuchses sicher. Dieser minimale Aufwuchskern ist unabdingbar modern auszurüsten, auszubilden und vor allem auch im Verband zu schulen.

Friedensförderung: kein Einsparpotenzial

Die militärische Friedensförderung gehört zu den ständigen Aufgaben moderner Armeen. Ein Beitrag der Schweiz entspricht der internationalen Erwartung. Dies um so mehr, als die internationale Gemeinschaft friedensunterstützende Einsätze in Regionen leistet, die für die Schweiz ebenfalls von erstrangiger Bedeutung sind (Balkan). Angesichts dieser Tatsache und der relativ bescheidenen Mittelzuteilung besteht hier kein Einsparpotenzial.

Damit werden die drei Verfassungsaufträge (Existenzsicherung, Friedensförderung und Verteidigung) nach wie vor erfüllt, jedoch differenziert in Bezug auf Risikobeteiligung sowie Zeitpunkt und Umfang der zu erbringenden Leistungen.

Kürzungen bei den Betriebsausgaben

Neben den auf Grund des EP 03 bereits erfolgten Ausserdienststellungen von Panzern 68/88, Teilen der Panzerhaubitzen- und Schützenpanzerbestände werden auch Teile der Kampfpanzer-Leopard-Flotte sowie kampfwertgesteigerte Panzerhaubitzen ausser Dienst gestellt und liquidiert werden müssen. Fallweise ist auch ein Verkauf möglich.

Mit der Ausschöpfung oder einer allfälligen Erhöhung – via Revision des Militärgesetzes (MG)⁸– des Durchdieneranteils (heute maximal 15 % eines Rekrutenjahrganges) könnten Einsparungen erzielt werden, weil die Durchdiener-Formationen – im Vergleich zu WK-Truppen – effizienter ausgebildet und ausgerüstet sowie rascher eingesetzt werden können. Hier müsste die Wahlfreiheit für das Durchdiener-Modell allenfalls aufgehoben werden. Diese Massnahme würde auch zu einer Verringerung des Bestandes der aktiven Armee (ohne Reserve) führen. Das VBS wurde daher beauftragt, die Ausschöpfung des gesetzlich zulässigen Durchdiener-Anteils sowie eine allfällige Erhöhung dieses Anteils zu prüfen.

Personelle Auswirkungen

Der im Zusammenhang mit der Rollenspezialisierung stehende Abbau von Kampf- und Kampfunterstützungsverbänden sowie die damit verbundene Ausserdienststellung von Kampffahrzeugen und anderem Material wird zu einem weiteren Abbau von Personal führen. Dabei dürfte sowohl ziviles als auch militärisches Personal betroffen sein. Die Auswirkungen lassen sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht beziffern.

Weitere flankierende Massnahmen

Der Bundesrat hat das VBS zudem beauftragt, flankierende Massnahmen zu prüfen und zur Umsetzung vorzuschlagen. Dazu gehören beispielsweise eine – schnell realisierbare – Reduktion der Anzahl Rekrutierungszentren, eine Aufhebung der Reserven sowie eine Aufhebung der Teilstreitkräfte.

Mehrwähriger Ausgabenplafond

Zur Erhöhung der Flexibilität bei der Allokation der Mittel (im Hinblick auf die durch den Mittelentzug erschwerte Umsetzung der laufenden Reformen) und Verbesserung der Planungssicherheit über die Jahre 2005–2008 soll der mit dem EP 03 zugestandene mehrjährige Ausgabenplafond grundsätzlich um ein Jahr verlängert werden. Konkret wird der laufende Ausgabenplafond 2004 bis 2007 nach Genehmigung des neuen Plafond durch das Parlament per Ende 2004 abgerechnet und durch einen neuen, unter Berücksichtigung der Sparvorgabe EP 04 und der zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen (u.a. Einsparungen im Rahmen der Budgetprozesse) für die Jahre 2005 bis 2008 ersetzt. Dieser Ausgabenplafond für den V-Bereich wird einen Umfang von rund 15,4 Milliarden (exkl. Arbeitgeberbeiträge) erreichen.

Leitplanken zum Ausgabenplafond

Die Rahmenbedingungen für den neuen Ausgabenplafond entsprechen denjenigen, die für das EP 03 festgelegt wurden. Falls sich in der Anwendung die Notwendigkeit von Präzisierungen ergeben hat, wurden diese vorgenommen.

Herleitung des Ausgabenplafonds im V-Bereich 2005–2008 (in Mio.)

	2005	2006	2007	2008	05–08
VA 05 / FP vom 24. September 2004 (ohne Arbeitgeberbeiträge)	3 933	3 928	3 967	4 017	15 845
Kürzungen aus EP 04		–117	–165	–165	–447
Ausgabenplafond V-Bereich (ohne Arbeitgeberbeiträge)	3 933	3 811	3 802	3 852	15 398

Prämissen

Das heutige Finanzhaushaltrecht ((FHG/FHV)⁹ 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.

⁹ SR 611.0/01

Planungssicherheit

Mit der gesetzlichen Verankerung¹⁰ der Kürzungen im V-Bereich von insgesamt 447 Millionen in den Jahren 2006–2008 sowie eines Ausgabenplafonds von total rund 15,4 Milliarden (unter Berücksichtigung der Kürzungen im Budgetprozess für das Jahr 2005 von 86 Mio.) sollen die neuen, gekürzten Finanzplanzahlen eine erhöhte Verbindlichkeit erhalten. Der Bundesrat wird in der Periode 2005–2008 – unter Vorbehalt ausserordentlicher Situationen – auf weitere Kürzungen im Verteidigungsbereich verzichtet. Es sollte auch davon ausgegangen werden dürfen, dass die eidgenössischen Räte bei der Festlegung der jährlichen Zahlungskredite für den V-Bereich diese Leitplanken und den vorgegebenen finanziellen Rahmen berücksichtigen werden. Damit erhält das VBS für die laufende Umstrukturierungsphase (Einführung und Konsolidierung der neuen Armee, VBS XXI) eine minimale 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) begrenzt (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 können 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 zugestandenem Ausgabenplafonds, d.h. auf den Zeitraum vom 1. Januar 2005 (auf diesen Zeitpunkt wird der Ausgabenplafonds aus dem EP 03 abgelöst) bis am 31. Dezember 2008. Der Bundesrat kann zwischen den vorgesehenen Jahrestanchen resp. Kürzungen Verschiebungen vornehmen, soweit der Ausgabenplafond von rund 15,4 Milliarden nicht überschritten wird¹¹.

¹⁰ BG vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010), Art. 4a Abs. 1^{bis} Ziff. 2

¹¹ BG vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (SR 611.010), Art. 4a Abs. 3

Durch das Instrument des Nachtragskredites bzw. der Kreditübertragung sollen je die Kreditreste – unabhängig von der Spezifikation – am Ende der Jahre 2004–2008 auf je die Folgejahre 2005 bis 2009 (erstes Jahr nach Auslaufen des Ausgabenplafond) übertragen werden können.

Liquidationserlöse

Gegenüber den Planungen (gemäss FP vom 24.09.04) zusätzliche Erlöse aus dem Abbau nicht mehr benötigter Systeme und Immobilien sowie Erträge aus Vermietungen derselben werden dem V-Bereich plafonderhöhend zugestanden. Mindererträge wirken sich plafondsenkend aus bzw. werden mit den Kreditübertragungsbegehren verrechnet.

Restrukturierungskosten

Auf Grund der geltenden personalpolitischen Grundsätze hat der V-Bereich den Personalum- und -abbau sozialverträglich zu gestalten und im Rahmen der bewilligten Mittel (Ausgabenplafond) aufzufangen.

Als Restrukturierungskosten gelten insbesondere:

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

Anpassung des Ausgabenplafond 2005–2008

Der Bundesrat kann eine Anpassung des Ausgabenplafond in folgenden Fällen vornehmen und den eidgenössischen Räten mit dem Voranschlag oder auf dem Nachtragsweg eine entsprechende Anpassung der Zahlungskredite im V-Bereich 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.
- Mehrausgaben infolge Anpassungen rechtlicher Rahmenbedingungen.
- Zusätzliche Einnahmen aus Liquidationen, die über den in der Finanzplanung vom 24. September 2004 eingestellten Werten liegen.
- Ausserordentliche Einsätze der Armee mit bedeutsamen finanziellen Konsequenzen (z.B. grosse Natur- oder Grosstechnologiekatastrophen, zusätzlicher Einsatz an der Schweizer Grenze zur Unterstützung des Grenzwachtkorps, eine über einen längeren Zeitraum andauernde Erhöhung der Einsatzbereitschaft [Existenzsicherung und Friedensförderung] bzw. der Grundbereitschaft [Raumsicherung und Verteidigung]).
- Abweichung der Teuerung 2005–2008 gegenüber den Annahmen in den Budgetweisungen vom 5. März 2004 – 1,0 Prozent für 2005 und je 1,5 Prozent für die Jahre 2006–2008 – um mehr als einen Prozentpunkt.

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

Auswirkungen auf die Kantone und die Betriebe des Bundes

In den Jahren 2006–2008 werden die verminderten Investitionsausgaben ein geringeres Auftragsvolumen für die spezialisierten Betriebe zur Folge haben. Danach wird die vom Bundesrat beschlossene Reduktion der Kapazitäten zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages den im Zusammenhang mit dem EP 03 eingeleiteten Abbau im Logistik- und Infrastrukturbereich (Logistik-, Einsatz und Ausbildungsinfrastruktur) noch akzentuieren und zu einem weiteren Abbau von Bundesarbeitsplätzen in den Kantonen führen.

Die RUAG wird durch die Liquidationen zusätzlichen Materials ein grösseres Auftragsvolumen generieren. Eine auf die Aufwuchskerne reduzierte Verteidigung hat aber ein kleineres Beschaffungsvolumen entsprechender Rüstungsgüter zur Folge.

Heutiger Zustand

Der Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge an die Träger der kantonalen Universitäten in der Beitragsperiode 2004–2007, dessen Tranchen in den Jahren 2005 bis 2008 zur Auszahlung gelangen, beläuft sich auf 2 150 Millionen. Der Auszahlungsbetrag beträgt für das Jahr 2008 gemäss aktuellem Finanzplan 550 Millionen. Das entspricht einem Zuwachs von acht Prozent gegenüber dem Vorjahr. Gleichwohl wird damit der Zahlungsrahmen um 71 Millionen unterschritten. Deshalb wurden auf einer Hilfsrubrik «Saldo Zahlungsrahmen Grundbeiträge» 71 Millionen eingestellt, in der Absicht, deren definitiven Verwendungszweck später festzulegen.

Der zur Deckung des Finanzbedarfs der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und der Forschungsanstalten (ETH-Bereich) bewilligte Zahlungsrahmen beträgt für die gleiche Periode 7 711 Millionen.

Die Kredite der erwähnten Bereiche für das Jahr 2008 (ausser Grundbeiträge) werden mit der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie (BFT) in den Jahren 2008–2011 beantragt werden. Im Finanzplan wurde für die Kredite der BFT-Botschaft im Jahr 2008 vorläufig ein Zuwachs von 4,2 Prozent eingestellt. Der hohe Zuwachs erklärt sich zum einen mit dem bereits erwähnten hohen Wachstum bei den Grundbeiträgen und zum anderen mit einer Aufstockung von 120 Millionen für die Unterstützung der Fachhochschulstudiengänge in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst. Damit wird dem Willen der eidgenössischen Räte, ab 2008 die subventionsrechtliche Gleichbehandlung mit den sich bereits in der Regelungskompetenz des Bundes befindlichen Fachhochschulen einzuführen, Rechnung getragen.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Grundbeitrag kantonale Universitäten	504	509	550 ¹
Finanzierungsbeitrag des Bundes an den ETH-Bereich	1 910	1 961	1 991

¹ (exkl. 71 Mio. in Hilfsrubrik «Saldo Zahlungsrahmen Grundbeiträge»)

Antrag

Reduktion der Grundbeiträge an die kantonalen Universitäten (auf der Hilfsrubrik «Saldo Zahlungsrahmen Grundbeiträge») und des Finanzierungsbeitrags des Bundes an den ETH-Bereich. Der durchschnittliche Zuwachs der Grundbeiträge in der Periode 2005–2008 (Basis VA 04) verbleibt damit bei 4,6 Prozent, während derjenige des ETH-Bereichs noch ein Prozent beträgt.

Die Kürzungen im ETH-Bereich können durch den Nachvollzug der für den Bund getroffenen Lösungen bei den Besoldungsmassnahmen, mit verbesserten Akquisitionsmöglichkeiten von Drittmitteln infolge des neuen Stiftungsrechts sowie mit der Übertragung der vom ETH-Bereich genutzten Immobilien ins Eigentum der beiden ETH und der Forschungsanstalten abgedeckt werden. Neben dem ETH-Bereich werden auch die kantonalen Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen) und die Institutionen der Forschungsförderung von den durch das revidierte Stiftungsrecht verbesserten Rahmenbedingungen profitieren können.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 2: Änderung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991¹² über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) sowie Ziffer I 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974¹³ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 3. Änderung der Verordnung der Bundesversammlung vom 18. Juni 2004 über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten¹⁴.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Grundbeitrag kantonale Universitäten (inkl. Hilfsrubrik)			50 ¹
Finanzierungsbeitrag des Bundes an den ETH-Bereich	30	80	130

¹ auf der Hilfsrubrik

Die mit der Botschaft vom 29. November 2002 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007 (BFT Botschaft)¹⁵ in den Jahren 2004–2007 bewilligten Kredite weisen 2004 bis 2007 (Basis Voranschlag 03) nach der Umsetzung des EP 03 einen Zuwachs von durchschnittlich 4,8 Prozent auf.

¹² SR 414.110

¹³ SR 611.010

¹⁴ SR 611.051

¹⁵ BBl 2003 2363

Ein beträchtlicher Anteil der mit der BFT-Botschaft beantragten Mittel entfällt auf den Hochschulbereich: Zur Unterstützung der kantonalen Universitäten werden auf der Grundlage des Universitätsförderungsgesetzes (UFG)¹⁶ für die Beitragsperiode 2004 bis 2007 Grund-, Projekt- und Investitionsbeiträge in der Höhe von rund 2,5 Milliarden ausgerichtet. Zusätzliche Bundesmittel, namentlich im Bereich der Forschungsförderung, akquirieren die Hochschulen zur Hauptsache über die Kanäle des Schweizerischen Nationalfonds, der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) und der EU-Forschungsrahmenprogramme. Für den Beitrag des Bundes an den ETH-Bereich wurde für die Jahre 2004–2007 ein Zahlungsrahmen von 7 711 Millionen bewilligt (nach EP 03). Aus dem jährlichen Finanzierungsbeitrag sind nicht nur der laufende Betrieb, sondern auch die Investitionen des ETH-Bereichs zu finanzieren, d.h. namentlich auch Investitionen in Immobilien, welche sich heute im Eigentum des Bundes befinden.

Kürzungen

Die für die universitären Hochschulen zur Verfügung gestellten Grundbeiträge werden auf dem Stand des aktuellen Finanzplans vom 24. September 2004 belassen. Hingegen wird die Hilfsrubrik «Saldo Zahlungsrahmen Grundbeiträge» im Jahr 2008 von 71 Millionen auf 21 Millionen gekürzt. Damit verbleibt bei den Grundbeiträgen für das Jahr 2008 ein Zuwachs 41 Millionen oder acht Prozent (ohne Hilfsrubrik).

Weiter wird der Finanzierungsbeitrag des Bundes an den ETH-Bereich 2006 um 30 Millionen, 2007 um 80 Millionen und 2008 um 130 Millionen reduziert. Dies hat zur Folge, dass der Finanzierungsbeitrag des Bundes im Jahr 2008 abnimmt (–20 Mio.).

Flankierende Massnahmen

Der ETH-Bereich wie auch die kantonalen Hochschulen haben verschiedene Möglichkeiten, diese Kürzungen aufzufangen. Teils sollen sie im Rahmen dieser Vorlage geschaffen werden:

Der ETH-Bereich kann einen Teil der Kürzung, nämlich den Sockel von 30 Millionen p.a., grösstenteils dadurch auffangen, dass er die für die zentrale Bundesverwaltung getroffenen Massnahmen im Besoldungsbereich übernimmt (insbesondere Verzicht auf einen rentenbildenden Teuerungsausgleich in den Jahren 2005 und 2006 beim aktiven Personal und beschleunigter Übergang zum Beitragsprimat; vgl. Kap. 2.2.6).

Weiter wird der Bildungs- und Forschungsbereich (und damit nicht nur der ETH-Bereich) vom revidierten Stiftungsrecht profitieren können. Damit dieses jedoch seine volle Wirkung entfalten kann, muss auf Geldgeber- wie Empfängerseite ein Kulturwandel stattfinden. Es liegt auch an den Hochschulen, dazu beizutragen und auf diese Weise für den Bildungs- und Forschungsbereich weitere Drittmittelquellen zu erschliessen. Über das Ausmass der zusätzlichen Mittelakquisitionen durch die Bildungs- und Forschungsinstitutionen sind dabei selbstverständlich keine gesicherten Aussagen möglich. Ausserdem werden die Hochschulen auch von Erleichterungen bei der Mehrwertsteuer profitieren können. Als Reaktion auf die parlamentarische Initiative Stump (01.453 «Steuerbefreiung für Beiträge zur Unterstützung der

¹⁶ SR 414.20

wissenschaftlichen Forschung») hat die Steuerverwaltung eine Praxisänderung vorgenommen, die dazu führt, dass nicht nur Erstempfänger von Beiträgen oder Subventionen steuerbefreit werden, sondern auch die Weiterleitung von Forschungsgeldern an Beteiligte von Forschungsgemeinschaften. Überdies werden auch die Leistungen, welche sich die an einer Forschungsgemeinschaft Beteiligten zur Realisierung von Forschungsprojekten gegenseitig erbringen, nicht mehr als Umsätze besteuert.

Schliesslich sollen die heute im Bundeseigentum stehenden Immobilien des ETH-Bereichs ins Eigentum der ETH und der Forschungsanstalten übertragen werden. Durch die Immobilienübertragung soll ein flexibleres Immobilienmanagement und eine Arrondierung des Immobilienportfeuillees durch einzelne An- und Verkäufe ermöglicht werden. Die ETH und die Forschungsanstalten erhalten die Möglichkeit, den Finanzierungsbeitrag flexibler für Investitionen einerseits und Lehre, Forschung und Betrieb andererseits einzusetzen, wobei jedoch die Substanz- und Funktionserhaltung nachweislich zu gewährleisten sein wird. Die Immobilien werden zum Realwert im Zeitpunkt der Überführung übertragen, welcher nach heutigen Schätzungen 5–7,5 Milliarden betragen wird. Durch die Übertragung wird in den Bilanzen der ETH und der Forschungsanstalten Eigenkapital in der Höhe des Übertragungswertes gebildet. Dieses setzt sich einerseits aus einem unverzinslichen Dotationskapital, andererseits aus «freiem» Eigenkapital zusammen. In der Bundesbilanz wird eine Beteiligung an den ETH und den Forschungsanstalten in der Höhe des Dotationskapitals geschaffen. Während das Dotationskapital in der Substanz zu erhalten ist, kann das «freie» Eigenkapital bzw. die ihm gegenüberstehenden Vermögenswerte flexibel bewirtschaftet werden (z.B. Bildung von zweckgebundenen Rücklagen, Realisierung von Verkaufserlösen). Die Höhe des Dotationskapitals wird so angesetzt, dass die ETH und die Forschungsanstalten insgesamt über einen potenziellen Handlungsspielraum von 2–4,5 Milliarden verfügen werden. Da jedoch die Immobilien auch nach der Übertragung betrieblich notwendiges Verwaltungsvermögen darstellen, welches beispielsweise grundsätzlich nicht veräusserbar und nicht langfristig belehnbar ist, bedingt die Nutzung des erwähnten Handlungsspielraums eine vorgängige Umwidmung in betrieblich nicht notwendiges Finanzvermögen. Der ETH-Rat entscheidet nach Zustimmung des EFD über Zuweisungen zum Finanzvermögen.

Ausgelöst durch das Bedürfnis der ETH und der Forschungsanstalten, insbesondere im Immobilienbereich auch drittmittelfinanzierte Vorhaben realisieren zu können, soll mit der beantragten Änderung des ETH-Gesetzes auch die Zusammenarbeit mit Dritten neu geregelt werden. Nach neuer Gesetzesbestimmung werden die ETH und die Forschungsanstalten im Rahmen der Erfüllung ihres Auftrages Gesellschaften gründen, sich an solchen beteiligen oder auf andere Art mit Dritten zusammenarbeiten können. Bis anhin waren Beteiligungen nur zur Verwertung von Immaterialgütern möglich.

Rechtlich bedarf die Überführung neben verschiedener Verordnungsänderungen¹⁷ eine Anpassung des ETH-Gesetzes vom 4. Oktober 1991¹⁸ sowie der Verordnung der Bundesversammlung vom 18. Juni 2004 über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten¹⁹, welche der Bundesrat ebenfalls in vorliegender Botschaft zum EP 04 unterbreitet.

Direkte und indirekte Auswirkungen der Massnahme auf das Aufgabengebiet

Obschon es sich bei der Kürzung der Hilfsrubrik «Saldo Zahlungsrahmen Grundbeiträge» im Jahr 2008 um einen substanziellen Betrag handelt, kann davon ausgegangen werden, dass die Auswirkungen auf die kantonalen Universitäten verkraftbar sein werden. Für die Grundbeiträge verbleibt 2008 mindestens noch ein Zuwachs von 41 Millionen (8 %). Dies selbst wenn die auf der Hilfsrubrik «Saldo Zahlungsrahmen Grundbeiträge» verbleibenden Mittel im Rahmen einer Vorlage an das Parlament auf andere Wissenschaftsbereiche umverteilt würden. Für den ETH-Bereich wird der Zuwachs noch rund 1 Prozent betragen. Voraussichtlich werden die flankierenden Massnahmen erst nach einer gewissen Zeit Wirkung zeigen. Dies hat zur Folge, dass der ETH-Bereich nicht umhin kommen wird, die Prioritätenbildung zu verstärken und auf geplante Leistungen zu verzichten. Vorgegebene Ziele des Leistungsauftrags werden langsamer erfüllt werden. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Neuausrichtung in den Bereichen Energie, Life Sciences, Materialwissenschaft und Umweltwissenschaften Verzögerungen erfährt.

Direkte und indirekte Auswirkungen der Massnahme auf die kantonalen Haushalte

Die Steuereinnahmen der Kantone, aber auch des Bundes, werden auf Grund des vom Parlament unabhängig vom EP 04 revidierten Stiftungsrechts geringfügig abnehmen. Die Höhe der Steuerausfälle lässt sich nicht quantifizieren, namentlich lässt sich nicht abschätzen, wann und in welchem Umfang die zukünftigen Steuervorteile potenzielle Donatorinnen und Donatoren motivieren werden, Lehr- und Forschungsinstitutionen vermehrt zu unterstützen. Langfristig ist aber v.a. im Forschungsbereich mit einem stärkeren Engagement von Privaten zu rechnen, was zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen könnte.

¹⁷ Verordnung vom 19. November 2003 über den Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Verordnung ETH-Bereich); SR **414.110.3**, Verordnung vom 18. März 1999 über das Immobilienmanagement im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Immobilienverordnung ETH-Bereich), SR **414.119**, Verordnung vom 14. Dezember 1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB); SR **172.010.21**

¹⁸ SR **414.110**

¹⁹ SR **611.051**

2.1.5

Reservenabbau beim Schweizerischen Nationalfonds durch Änderung der Verbuchungspraxis in der Projektförderung

Heutiger Zustand

Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) erhält vom Bund jährlich einen Grundbeitrag sowie Mittel zur Finanzierung der Nationalen Forschungsschwerpunkte. Ein Grossteil des Grundbeitrags wird zur Finanzierung von Einzelprojekten in den Bereichen Grundlagenforschung und problemorientierte Nationale Forschungsprogramme eingesetzt. Die Finanzierung in der Einzelprojektförderung wird über ein Bestandskonto des SNF beim Bund abgewickelt, auf welchem für sämtliche durch den SNF verfügte Beiträge Reserven eingestellt werden. Die Auszahlung der Projektbeiträge an die Forschenden erfolgt über dieses Bestandskonto.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
515	567	575

Antrag

Schrittweiser Abbau des Bestandskontos des SNF beim Bund mittels Änderung der SNF-internen Verbuchungspraxis bei der Einzelprojektförderung (rund 70 % des Finanzierungsbeitrags des Bundes). Entsprechende Kürzung des Bundesbeitrags an den SNF in den Jahren 2005–2007.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974²⁰ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 4.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
80	100	

Der mit der BFT-Botschaft 2004–2007 bewilligte Zahlungsrahmen zur Unterstützung von Institutionen der Forschungsförderung im Bereich der Grundlagenforschung umfasst insbesondere den Finanzierungsbeitrag des Bundes an den Schweizerischen Nationalfonds (SNF). Rund 70 Prozent dieses Beitrags werden für die Einzelprojektförderung eingesetzt (Grundlagenforschung und Nationale Forschungsprogramme). Im Bereich der Einzelprojektförderung bewilligt der SNF per Verfügung in der Regel mehrjährige Forschungsvorhaben. Nach aktueller Verbuchungspraxis belastet er die entsprechenden Verpflichtungen vollumfänglich derjenigen Jahresrechnung, in welcher die Zusprache erfolgt. Die effektiven Auszahlun-

²⁰ SR 611.010

gen erfolgen über einen längeren Zeitraum hinweg in einzelnen Tranchen aus dem Bestandeskonto des SNF beim Bund. Da Verpflichtung und Auszahlung zeitlich auseinanderfallen, bildet der SNF im Zeitpunkt der Mittelzusprache Rückstellungen, um die verpflichteten Beiträge jederzeit garantieren zu können. Der Saldo des Bestandeskontos betrug Ende 2003 rund 280 Millionen. Diesem standen Verpflichtungen für bewilligte Projekte und Stipendien von insgesamt 265 Millionen gegenüber. Diese Reservenbildung aus dem Finanzierungsbeitrag des Bundes ist nicht unproblematisch, da sie sich nur schwer mit dem subventionsrechtlichen Grundsatz vereinbaren lässt, wonach Subventionen frühestens ausbezahlt werden dürfen, wenn und soweit Aufwendungen unmittelbar bevorstehen.

Kürzungen

Der Beitrag des Bundes an den SNF wird 2006 um 80 und 2007 um 100 Millionen gekürzt. Die Massnahme entlastet den Bundeshaushalt effektiv, ist aber bewusst nicht nachhaltig ausgestaltet. Für 2008 soll an dem im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellten Betrag festgehalten werden (ungekürzter Betrag 2007 x 1,5 %), womit einer Finanzierungslücke nach dem Systemwechsel vorgebeugt wird. Das endgültige Kreditvolumen 2008 wird mit dem entsprechenden Finanzierungsbeschluss zur BFT-Botschaft 2008–2011 neu festgelegt. Die Kürzung des Beitrags des Bundes wird durch den Abbau des Bestandeskontos des SNF beim Bund kompensiert, so dass dem SNF Mittel in ursprünglich geplanter Höhe zur Verfügung stehen.

Flankierende Massnahmen

Der Abbau des Bestandeskontos des SNF beim Bund, wird durch eine Änderung der Verbuchungspraxis beim SNF erzielt. Neu soll die Jahresrechnung nicht bereits im Zeitpunkt der Beitragsverpflichtung, sondern erst bei der Auszahlung belastet werden, d.h. die Finanzierung der Projektbeiträge an die Forschenden erfolgt nicht mehr über das Bestandeskonto beim Bund, sondern direkt aus dem Bundesbeitrag.

Dieser Systemwechsel erfordert SNF-intern eine Anpassung des Gesuchsverfahrens und der Verteilpläne der einzelnen Förderbereiche, das Führen einer systematischen, mehrjährigen Finanzplanung sowie in geringem Umfang die Bildung von temporären Schwankungsrückstellungen. Diese Rückstellungen sind notwendig, da für die von der Kürzung betroffenen Jahre einerseits Verpflichtungen eingegangen worden sind und damit ein Teil der Mittel bereits gebunden ist, der SNF aber andererseits auch nicht auf die Bewilligung neuer Projekte gemäss geltender Leistungsvereinbarung verzichten soll. In der Übergangsphase werden voraussichtlich kurzfristige Rückstellungen im Umfange von 60–90 Millionen gebildet, in den Folgejahren werden diese deutlich tiefer liegen. Zudem wird das Bestandeskonto des SNF beim Bund nicht vollständig abgebaut.

Die Änderung der Verbuchungspraxis betrifft nur die Einzelprojektförderung. Die anderen Förderbereiche des SNF (z.B. Nationale Forschungsschwerpunkte und Förderprofessuren) sowie die Betriebsaufwendungen werden bereits heute im Zeitpunkt der effektiven Zahlung der jeweiligen Jahresrechnung belastet. Dieses Verfahren hat sich bewährt.

In Anbetracht der politischen Bedeutung, des SNF für die Forschungsförderung innehat, wird der Bund seine Unterstützung nicht einstellen. Die direkte Honorierung der eingegangenen Verpflichtungen aus dem Finanzierungsbeitrag des Bundes ist stets gewährleistet. Zudem verfügt der SNF mit den 4-jährigen Zahlungsrahmen des Bundes über eine hohe Planungssicherheit.

Direkte und indirekte Auswirkungen der Massnahme auf das Aufgabengebiet

Da die Kürzungen des Beitrages an den SNF durch Reservenauflösungen kompensiert werden, kann das ursprüngliche Förderniveau aufrecht erhalten werden. Unter der Annahme einer unveränderten Gesuchsstruktur ist keine Einschränkung der geplanten Mittelzusprachen notwendig. Die neue Finanzplanung des SNF stellt jedoch höhere Anforderungen an die Projektplanung der Forschenden, namentlich wird mit den Projektgesuchen ebenfalls eine detaillierte Ausgabenplanung einzureichen sein.

Heutiger Zustand

Für die Finanzierung der Tätigkeiten der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) steht 2004–2007 ein Verpflichtungskredit von 447 Millionen zur Verfügung. Für die gleiche Periode wurde zur Unterstützung der elektronischen, mikrotechnischen und mechatronischen Forschung ein Zahlungsrahmen von 100 Millionen bewilligt.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Kommission für Technologie und Innovation (KTI)	118	126	128
Schweizerische Forschungszentren ¹	25	25	25

¹ Schweizerisches Forschungszentrum für Mikrotechnik in Neuenburg CSEM, Stiftung für feintechnische Forschung FSRM, Institut für mechatronische Produktionssysteme und Präzisionsfertigung IMP

Antrag

Verlangsamung des Wachstums im Bereich der Innovationsförderung durch Kürzung der Beiträge des Bundes an die KTI sowie an die Institute der elektronischen und mikrotechnischen Forschung.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974²¹ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 5.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
KTI	17	17	15
Schweizerische Forschungszentren	3	3	5

Die von der BFT-Botschaft 2004–2007 bewilligten Kredite wiesen 2004 bis 2007 (Basis VA 03) nach der Umsetzung des EP 03 einen Zuwachs von durchschnittlich 4,8 Prozent auf.

Neben der Hochschulförderung und der Unterstützung der Berufsbildung, welche nicht Gegenstand des EP 04 ist, bildet auch die Forschungsförderung Bestandteil der BFT-Botschaft. Als prioritär finanzierten Kanal der Förderung der angewandten Forschung kann die KTI bezeichnet werden. Mit dem für die Jahre 2004–2007 bewilligten Verpflichtungskredit von 447 Millionen wird ein durchschnittliches Wachstum von 8,4 Prozent (Basis VA 03) erreicht.

²¹ SR 611.010

Ferner unterstützt der Bund auf der Grundlage des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983²² über die Forschung (Forschungsgesetz, FG) die angewandte Forschung im Bereich der Elektronik und Mikrotechnik durch Beiträge an das Schweizerische Forschungszentrum für Elektronik und Mikrotechnik SA (CSEM), die Stiftung für mikrotechnische Forschung (FSRM) sowie das Institut für mechatronische Produktionssysteme und Präzisionsfertigung (IMP) mit insgesamt rund 25 Millionen jährlich.

Kürzungen

Die Mittel für die KTI, das CSEM/FSRM und das IMP sollen in den Jahren 2006–2008 um jährlich 20 Millionen reduziert und damit das Ausgabenwachstum in diesem Bereich verlangsamt werden. Die durchschnittliche Wachstumsrate für diese Aufgaben wird in der BFT-Periode 2004–2007 (Basis Voranschlag 03) auf knapp 4 Prozent begrenzt, wobei der Zuwachs bei der KTI immer noch 4,6 Prozent beträgt. Damit kann die Kontinuität der Innovationsförderung weiterhin garantiert werden. Im Finanzplanjahr 2008 wird ein Wachstum von 1 Prozent ausgewiesen. Die Beiträge an das CSEM/FSRM und IMP werden im Hinblick auf eine mögliche Eingliederung dieser Institutionen in den ETH-Bereich ab 2008 überprüft. Der Bundesrat wird noch im Verlauf des Jahres 2005 hierzu erste Entscheidungen fällen. Angestrebt wird eine bessere Eingliederung in die Hochschullandschaft und eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis für diese Einrichtungen. Die Kürzungen sind insbesondere auch aus diesem Blickwinkel für die betroffenen Institutionen als verkraftbar zu bezeichnen.

Direkte und indirekte Auswirkungen der Massnahme auf das Aufgabengebiet

Der Kompetenzaufbau in angewandter Forschung an den Fachhochschulen wird sich etwas verzögern. Der geplante Zuwachs des Forschungsvolumens im Bereich der Innovationsförderung der KTI wird sich nicht vollumfänglich verwirklichen lassen, was auch Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit von Teilen der Wirtschaft zur Folge haben wird. Betroffen werden in erster Linie die KMU sein, auf welche die Fördertätigkeit der KTI speziell ausgerichtet ist, sowie Forschungseinrichtungen, welche in KTI-Projekte involviert sind. Insgesamt wird die Ausrichtung der Forschungsförderung im Rahmen der BFT-Botschaft 2008–2011 grundsätzlich zu überprüfen sein.

Heutiger Zustand

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG; SR 833.1) legt in gewissen Fällen höhere Versicherungsleistungen fest als andere Sozialversicherungen.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
235	239	242

Antrag

Die Leistungen der Militärversicherung sollen reduziert werden.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004, Ziffer I 5: Änderung verschiedener Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung (MVG; SR 833.1).

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Minderausgaben	8	9	9
Mehreinnahmen aus Prämienerrhöhung ¹	2	2	2

¹ ausserhalb EP 04

Mit der beantragten Änderung des Militärversicherungsgesetzes sollen die Leistungen in verschiedenen Bereichen auf ein Niveau zurückgenommen werden, das mit dem anderer Sozialversicherungen vergleichbar ist.

Zahnschäden

Behandlungsbedürftige Zahnschäden stellen eine Gesundheitsschädigung im Sinne des MVG dar. Manifestiert sich ein Zahnschaden im Dienst, so haftet die MV, soweit der Schaden nicht vordienstlich ist. Bei einer Verschlimmerung eines vordienstlichen Zahnschadens im Dienst werden nach Artikel 66 Buchstabe m MVG die Leistungen der MV für die Behandlung um den vordienstlichen Anteil gekürzt. Die MV übernimmt damit selbst in Fällen, in denen ein bereits bestehender Zahnschaden ohne äussere Einwirkung zufällig im Dienst symptomatisch wird (z.B. Karies, Paradontitis), teilweise die Kosten der Behandlung. Im Jahr 2003 betrug die Zahnbehandlungskosten 3,2 Millionen.

Die Leistungspflicht der MV wird wie bei der Krankenversicherung auf schwere Erkrankungen und einige spezielle Behandlungen sowie auf die Folgen von Unfällen während des Dienstes beschränkt.

Mit der beantragten Änderung wird die Versicherten der MV den Versicherten nach KVG und UVG gleichgestellt. Somit übernimmt die MV zum Beispiel keine Behandlungskosten für Zahnschäden, die auf eine mangelhafte Zahnhygiene zurückzuführen sind. Treten während des versicherten Dienstes Zahnschäden auf, die Folge eines vordienstlichen Unfalls sind, so kommt der zur Zeit des Unfalls leistungspflichtige Unfallversicherer für die Behandlungskosten auf.

Leistungsansatz bei Taggeldern und Renten

Ist die versicherte Person infolge einer Gesundheitsschädigung arbeitsunfähig, so hat sie gemäss Artikel 28 MVG Anspruch auf ein Taggeld. Bei vollständiger Arbeitsunfähigkeit entspricht das Taggeld 95 Prozent des versicherten Verdienstes. Bei teilweiser Arbeitsunfähigkeit wird es entsprechend herabgesetzt. Invaliden- und Umschulungsrenten werden auf dem gleichen Leistungsansatz berechnet (Art. 37 Abs. 3 und 40 Abs. 2 MVG). Anders als in der obligatorischen Unfallversicherung werden vom Taggeld der MV Beiträge an die Sozialversicherungen bezahlt. Die MV übernimmt den Arbeitgeberanteil (Art. 29 MVG). Im Jahr 2003 betragen die auf dem Leistungsansatz von 95 Prozent ausbezahlten Taggelder 32 Millionen, die Neurenten 7,3 Millionen.

Der Leistungsansatz für künftige Leistungen wird von 95 auf 80 Prozent herabgesetzt. Er entspricht damit dem Leistungsansatz in der obligatorischen Unfallversicherung (Taggeld und Invalidenrente) und in der Invalidenversicherung (Taggeld). Damit die Versicherten eine mit der obligatorischen Unfallversicherung vergleichbare Entschädigung ausbezahlt erhalten, übernimmt die MV künftig auch die Beiträge der Arbeitnehmer.

Die Reduktion des Leistungsansatzes von 95 auf 80 Prozent entspricht einer Leistungskürzung von rund 16 Prozent. Weil die MV auch die Beiträge der Arbeitnehmer übernimmt, fällt die Reduktion der Taggelder für die Versicherten aber etwas weniger hoch aus. Zudem gewähren viele Arbeitgeber ohnehin volle Lohnfortzahlung und verfügen über eine Versicherung für den von den Sozialversicherungen nicht entschädigten Teil. Die Selbständigerwerbenden erleiden indes eine Einbusse von 16 Prozent, sofern sie nicht über eine private Zusatzversicherung verfügen.

Ist der Versicherte zu mindestens 40 Prozent invalid, so sind die Auswirkungen bei den Renten für die Versicherten insgesamt gering, da sie auch eine Rente der Invalidenversicherung erhalten. Entsteht dadurch eine Überentschädigung, so kürzt die MV ihre Leistungen. Gegebenenfalls können Leistungen der beruflichen Vorsorge hinzukommen. In Einzelfällen werden diese Leistungen entsprechend höher ausfallen.

Bei Invaliditätsgraden unter 40 Prozent, die keinen Anspruch auf eine Rente der Invalidenversicherung oder der beruflichen Vorsorge auslösen, erhält der Versicherte etwa 16 Prozent weniger als bisher. Allerdings wirkt sich diese Reduktion nur auf einen kleinen Teil des Verdienstes aus. Deshalb ist die Reduktion sowohl in diesen Fällen als auch bei den Umschulungsrenten, da diese zeitlich begrenzt sind, vertretbar.

Integritätsschadenrente

Erleidet der Versicherte eine dauernde erhebliche Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Integrität, so hat er nach Artikel 48 MVG Anspruch auf eine Integritätsschadenrente. Diese wird in Prozenten des Jahresrentenansatzes festgelegt. Beim vollständigen Verlust einer Lebensfunktion (z.B. des Gehörs, des Sehvermögens) beträgt die Rente 50 Prozent. Die Integritätsschadenrenten der MV werden in der Regel ausgekauft. Nach Artikel 24 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) richtet auch die obligatorische Unfallversicherung eine Integritätsentschädigung in Form einer Kapitalleistung aus, wenn die erhebliche Schädigung der Integrität auf einen Unfall zurückzuführen ist. Die beiden Entschädigungssysteme sind aber nicht identisch, namentlich weil die MV auch Beeinträchtigungen der Integrität infolge Krankheit entschädigt. Die Entschädigungen variieren zum Teil beträchtlich. Die Integritätsschadenrente der MV kann besonders in schweren Fällen ein Vielfaches der Integritätsentschädigung der Unfallversicherung betragen. Die durchschnittlichen Kosten (2002–2003) der Integritätsschadenrenten betragen etwas mehr als 5 Millionen.

Der Jahresrentenansatz von gegenwärtig 31 871 Franken wird auf 20 000 Franken, d.h. rund 15 Prozent des höchstversicherten Jahresverdienstes, herabgesetzt.

Obwohl die Reduktion 37 Prozent beträgt, sind die Versicherten der MV im Vergleich zu denjenigen der obligatorischen Unfallversicherung immer noch besser gestellt. Dies rechtfertigt sich allerdings durch die besonderen Risiken, denen die Versicherten im Rahmen der Wehrpflicht ausgesetzt sind.

Hinterlassenenrente

Stirbt ein Versicherter, der trotz Gesundheitsschädigung keine Invaliden- oder Altersrente der MV bezog, im AHV-Rentenalter, so wird nach Artikel 51 Absatz 4 MVG eine Hinterlassenenrente ausgerichtet. Die Besonderheit liegt darin, dass der pensionierte Versicherte wegen seiner Gesundheitsschädigung während der beruflichen Tätigkeit keine Erwerbseinbusse erlitt und eine normale berufliche Vorsorge aufbauen konnte. Die Hinterlassenen erleiden somit im Todesfall keine Leistungseinbusse. Die Hinterlassenenrenten in diesen Fällen (ca. zehn Fälle jährlich) betragen im Jahr 2003 80 000 Franken.

Dieser Rentenanspruch soll nun gestrichen werden.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Zahnschäden	1,70	1,70	1,70
Taggelder	4,67	5,19	5,19
Sozialversicherungsbeiträge	-1,33	-1,48	-1,48
Renten	1,15	1,38	1,66
Integritätsschadenrente	2,00	2,00	2,00
Hinterlassenenrente	0,08	0,16	0,24
Total	8,27	8,95	9,31

Beruflich Versicherte können sich gemäss Artikel 2 MVG nach ihrer Pensionierung für Gesundheitsschäden bei der MV gegen Bezahlung einer Prämie freiwillig versichern. Nach Artikel 8 der Verordnung vom 10. November 1993 über die Militärversicherung (MVV; SR 833.11) beträgt die Prämie aktuell Franken 217.50 pro Monat (2004) und entspricht damit nicht mehr in angemessener Weise den Prämien, die den Krankenversicherern für vergleichbare Leistungen entrichtet werden. Ab 2006 haben auch die im Erwerbsleben stehenden beruflich Versicherten eine Prämie zu bezahlen. Unabhängig vom EP 04 sollen die Prämien wegen der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen erhöht werden. Diese Prämienerrhöhung ergibt für den Bund Mehreinnahmen von jährlich rund 1,8 Millionen.

2.1.8 Arbeitslosenversicherung

Heutiger Zustand

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (AVIG; SR 837.0) setzt den Bundesbeitrag an den ALV-Fonds seit dem 1. Juli 2003 auf 0,15 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme fest.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
350	360	368

Antrag

Der Bundesbeitrag soll befristet auf die Jahre 2006–2008 von 0,15 auf 0,12 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme gekürzt werden.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 6: Änderung des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG; SR 837.0) durch Einfügung einer Übergangsbestimmung zu Artikel 90a zur befristeten Senkung des Bundesbeitrags.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
70	72	74

Mit der am 24. November 2002 vom Volk angenommenen und am 1. Juli 2003 in Kraft getretenen Revision des AVIG wurde eine konjunkturreistente, langfristig finanziell gesunde Arbeitslosenversicherung auf die Beine gestellt. Die Bundes- und Kantonsbeiträge wurden mit der Revision auf Vorausssehbarkeit ausgelegt, d.h. es wurde ein fester Promillesatz der beitragspflichtigen Lohnsumme beschlossen anstelle der vorherigen Beiträge, welche von der jährlichen Ausgabensumme abhängig und folglich sehr starken Schwankungen (+/- 200 Mio. pro Jahr) unterworfen wa-

ren. Die Leistungen der ALV werden mit den Einnahmen aus den Lohnprozenten sowie mit Beiträgen der öffentlichen Hand finanziert. Seit dem 1. Juli 2003 übernimmt der Bund einen Anteil von 0,15 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, die Kantone einen Anteil von 0,05 Prozent.

Die Beteiligung von Bund und Kantonen an der ALV deckt rund 50 Prozent der Jahreskosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Es handelt sich hier um Aufgaben, die nicht ausschliesslich von der ALV gedeckt werden, weil sie einerseits nicht nur den arbeitslosen Stellensuchenden zugute kommen (Vermittlungen RAV) und andererseits punktuell auch Defizite in der Berufsbildung aufzufangen helfen (arbeitsmarktliche Massnahmen).

Bei 153 000 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt wird die ALV das Jahr 2004 gemäss Budget voraussichtlich mit einem Defizit und Darlehensschulden in der Höhe von 2,0 Milliarden abschliessen.

Die auf 2006–2008 befristete Kürzung des Bundesbeitrages von 0,15 auf 0,12 Prozent hat keine direkten Auswirkungen auf das Aufgabengebiet und insbesondere auf die Stellensuchenden, da die Leistungsseite keine Veränderung erfährt.

Die Kürzung macht jährlich rund 1,3 Prozent der Gesamteinnahmen des ALV-Fonds aus.

Finanzplan ALV 2006–2008 *ohne* Massnahme

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Arbeitslose	105 000	80 000	70 000
Gesamtaufwand (in Mio.)	5 571	4 598	4 126
Gesamtertrag (in Mio.)	5 457	5 553	5 638
Resultat Gesamtrechnung (in Mio.)	-114	955	1 512
Eigenkapital ALV per 31.12. (in Mio.)	-2 163	-1 208	304
Total Darlehensschulden per 31.12. (in Mio.)	3 600	2 700	1 200

Finanzplan ALV 2006–2008; *mit* Massnahme

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Arbeitslose	105 000	80 000	70 000
Gesamtaufwand (in Mio.)	5 571	4 598	4 126
Gesamtertrag (in Mio.)	5 387	5 481	5 564
Resultat Gesamtrechnung (in Mio.)	-184	883	1 438
Eigenkapital ALV per 31.12. (in Mio.)	-2 233	-1 350	88
Total Darlehensschulden per 31.12. (in Mio.)	3 700	2 900	1 500

Sollte per 2006 durch eine Änderung der Verordnung über die Unfallversicherung (UVV; SR 832.202) eine Erhöhung des höchstversicherbaren Verdienstes von heute 106 800 Franken beschlossen werden, so hätte dies folgende Auswirkungen auf die ALV:

- | | |
|---|------------------|
| 1. Mehreinnahmen durch steigende Beiträge an die ALV | 92 Mio. pro Jahr |
| 2. Mehrausgaben durch wachsende Taggelder | 10 Mio. pro Jahr |
| 3. Mehreinnahmen durch die Zunahme der Bundes- und Kantonsbeiträge an die ALV | 8 Mio. pro Jahr |

Die Folgen der Einführung der befristeten Senkung des Bundesbeitrages (ohne Anpassungen auf der Leistungsseite) würden durch die Auswirkungen der Erhöhung des höchstversicherbaren Verdienstes für die ALV betragsmässig wieder kompensiert. Gesamthaft betrachtet wären die Veränderungen gegenüber dem aktuellen Finanzplan der ALV somit unter dem Strich verhältnismässig gering, und die langfristige Finanzierung der ALV wäre nicht gefährdet.

Heutiger Zustand

In der Schweiz sind wie im übrigen Europa seit geraumer Zeit gegenüber den vergangenen Jahren abnehmende Asylgesuchszahlen festzustellen. Sinkende Bestände von Personen im Asylbereich haben geringere Sozialhilfeauslagen zur Folge. Auch wenn der Asylbereich durch schwankende Gesuchszahlen geprägt ist und weiterhin mit kurzfristigen Ausschlägen gerechnet werden muss, kann die finanzielle Auswirkung dieser Entwicklung im Rahmen des EP 04 in den Finanzplänen als Trend abgebildet werden.

Bis Mitte der Neunzigerjahre nahm die Schweiz jedes Jahr auf Ersuchen des UNHCR Kontingentsflüchtlinge auf. Seither wurde – auch aus finanzpolitischen Gründen – auf die Aufnahme dieser Kategorie von Flüchtlingen verzichtet. Die Finanzplanung sah dafür wieder Mittel vor.

Der Bund vergütet den Kantonen für alle nicht speziell abgegoltenen Kosten, die diesen aus dem Vollzug des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG)²³ erwachsen, eine Pauschale pro zugewiesener asylsuchender Person. Dieser Pauschalbeitrag an die Verwaltungskosten beträgt 2004 1 056 Franken.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
938	946	961

Antrag

Anpassung (Senkung) der Finanzplanzahlen an die Entwicklung im Asylbereich (sinkende Gesuchszahlen).

Verzicht auf die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen.

Senkung der Verwaltungskostenpauschale um 20 Prozent.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes²⁴ mit einem Sparauftrag in den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 6.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Gesuchszahlen	7	46	57
(Reduktion der Kosten für Sozialhilfe)			
Kontingentsflüchtlinge	17	27	38
Verwaltungskostenpauschale	7	7	7
Total	31	80	102

²³ SR 142.31

²⁴ SR 611.010

Anpassung an Entwicklung im Asylbereich

Die Zahl der Asylgesuche erreichte 1999 anlässlich der Kosovo-Krise mit 48 057 einen absoluten Spitzenwert. Nach einem Tiefstand im Jahr 2000 (18 484) stieg ihre Zahl bis ins Jahr 2002 (26 678) wieder an. Seither sinken die Eingänge kontinuierlich. 2003 stellten noch 21 037 Personen ein Asylgesuch in der Schweiz (–21,1 % gegenüber dem Vorjahr); dem standen 27 314 erstinstanzlich behandelte Gesuche gegenüber. 2003 nahm auch die Zahl der in unserem Land anwesenden Personen aus dem Asylbereich (Bestand) ab.

Dieser abnehmende Trend bezüglich der Asylgesuche hat sich in den ersten sechs Monaten des laufenden Jahres fortgesetzt (–17,2 % gegenüber der gleichen Periode des Vorjahres)²⁵. Deshalb wurden die dem Budget 2005 des BFF zugrunde liegenden Faktoren einer kritischen Prüfung unterzogen. Mit einer Neueinschätzung der Parameter (19 000 statt 21 000 Gesuche, bzw. 18 300 Verteilungen auf die Kantone) wurde der aktuellen Entwicklung Rechnung getragen. Auch die Anzahl der in unserem Land anwesenden Personen aus dem Asylbereich dürfte weiter abnehmen, einerseits als Folge des allgemeinen sinkenden Gesuchstrends in Europa, andererseits wegen der Wirkungen der Massnahme aus dem EP 03 (Nothilfe auf Anfrage statt systematischer Fürsorge bei Nichteintretensentscheiden). Als Folge dieser geringeren Bestände müssen weniger Sozialhilfebegleitungen für Asylsuchende an die Kantone bezahlt werden.

Weil diese Entwicklungen im Rahmen der aktuellen politischen Grosswetterlage als weitgehend gesicherter Trend betrachtet werden, können die kurzfristigen Finanzprognosen des Budgets 2005 im Rahmen des EP 04 auch in die Finanzplanjahre weitergezogen werden.

Kontingentsflüchtlinge

Bis 1995 nahm unser Land jedes Jahr auf Ersuchen des UNHCR Flüchtlinge aus Erstasylländern auf (von 1950–1995 total 4 808 Personen). Im Rahmen dieser Aufnahmepolitik kamen unter anderem Flüchtlinge aus Ungarn, Tibet, Indochina (insbesondere aus Vietnam), Chile oder Ex-Jugoslawien in die Schweiz und konnten sich hier dauerhaft niederlassen.

Auf Grund der bereits damals angespannten Situation der Bundesfinanzen und des grossen Anstiegs von Asyl- und Schutzsuchenden aus Ex-Jugoslawien wurden ab 1995 keine Flüchtlingsgruppen mehr aufgenommen. 1998 wurde die Aufnahmepolitik formell sistiert. In der Finanzplanung war vorgesehen, aus humanitären Gründen ab dem Jahr 2005 erneut Kontingentsflüchtlinge aufzunehmen. Darauf soll primär aus finanzpolitischen Erwägungen vorläufig verzichtet werden.

²⁵ Dies bestätigt sich auf Grund der Zahlen der zweiten Jahreshälfte. Die kumulierten Asylgesuchs-Eingänge in den ersten drei Quartalen 2004 verminderten sich gegenüber der gleichen Periode des Vorjahres gar um 27,3 Prozent. Diese relativ tiefen Gesuchszahlen werden sich mit einer gewissen Verzögerung auch in tieferen Beständen niederschlagen.

Verwaltungskostenpauschale

Die Kantone erhalten vom Bund gestützt auf Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe b des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG)²⁶ für Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung einen Pauschalbetrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten. Als Verwaltungskosten gelten Kosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des Gesetzes entstehen, die jedoch nicht besonders abgegolten werden²⁷. Die Pauschale beträgt für 2004 1 056 Franken und ist als Beitrag an die Kosten der Kantone für die Erfüllung der administrativen Aufgaben im Asylbereich (Verfahren, insbesondere Anhörungen; Vollzug von Wegweisungen, Ausrichtung der Fürsorgebeiträge) bestimmt.

Die Verwaltungskostenpauschale wurde mit der zweiten Asylgesetzrevision (1988) eingeführt, um den Kantonen einen Beitrag an ihre daraus entstehenden administrativen Aufwendungen zu leisten.

Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1994 wurde die Pauschale per 1. Januar 1996 von 1 571 Franken (Stand 1995) auf 1 200 Franken gesenkt. Im Zusammenhang mit weiteren Sparmassnahmen wurde für das Jahr 1997 die Pauschale von 1 200 Franken einmalig um 100 Franken auf 1 100 Franken gekürzt. Mit der Revision der Asylverordnung 2 im Jahr 1999 wurde die Verwaltungskostenpauschale auf 1 000 Franken festgesetzt, weil man sich im Rahmen der Arbeiten der paritätischen Arbeitsgruppe «Wegweisungsvollzug» (Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren [KKJPD]/EJPD) darauf verständigt hatte, dass der Mehraufwand des Bundes im Umfang von rund 3 Millionen für die Schaffung der Abteilung Vollzugsunterstützung im BFF durch eine entsprechende Reduktion der Verwaltungskostenpauschale kompensiert wird.

Für das Jahr 2005 wird die Verwaltungskostenpauschale im Zusammenhang mit der Bereinigung des Voranschlags um 20 Prozent gesenkt. Dies rechtfertigt sich aus dem Umstand, dass der Bund immer mehr Anhörungen selber durchführt und die Kantone bei dieser Aufgabe entlastet. Das Ausmass der Senkung trägt dem von den Kantonen vorgebrachten Einwand Rechnung, dass die durch die Kantone durchgeführten Anhörungen tendenziell aufwändiger geworden sind. Mit dem EP 04 wird die vom Bundesrat am 3. Dezember 2004 beschlossene Kürzung der Verwaltungskostenpauschale in die Finanzplanung weitergezogen.

Vermehrte Bundesanhörungen

Das BFF begann bereits Ende der Achtzigerjahre damit, Direktanörungen im Rahmen von Pilotprojekten durchzuführen. Diese Verfahrensvariante wurde im Juni 1990 im Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) formalisiert. In den Neunzigerjahren erledigte der Bund rund 5–10 Prozent der anfallenden Anhörungen direkt, steigerte diese Quote vor einigen Jahren auf ca. 25–30 Prozent. Zur Zeit strebt die Anhörungsquote des Bundes gegen 50 Prozent (wobei diese Grenze nicht überschritten werden soll, weil Art. 29 AsylG die kantonale Anhörung zu den Asylgründen als Regelfall festlegt). Die Kantone mussten somit in den letzten 15 Jahren einen immer geringeren Anteil der zu bewältigenden Anhörungen erledigen. Mit der Erhöhung der Verfahrenskapazität des Bundes in den Empfangsstellen (Projekt

²⁶ SR 142.31

²⁷ Art. 30 der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen, SR 142.312

DUO) hat sich diese Entwicklung noch akzentuiert. Faktisch hat sich der Beitrag des Bundes zu Gunsten dieser Aufgabe praktisch verdoppelt.

Die Erfahrungen mit der Verstärkung der Empfangsstellen mit Asylverfahrenssektionen haben seit dem Inkrafttreten dieser Massnahme am 1. August 2002 deutlich gezeigt, dass mit vermehrten Direkterledigungen ein weiterer, bedeutender Beschleunigungseffekt in der Behandlung von Asylgesuchen erzielt werden konnte. Für die Erhöhung der Bundesanhörungsquote spricht das Sparpotenzial für den Bund in der weiteren Verkürzung der Verfahrensdauer. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit der Missbrauchsbekämpfung von grosser Bedeutung.

Eine Korrektur der Verwaltungskostenpauschale erscheint – gestützt auf die erheblich veränderte Ausgangslage – sachgerecht. Dies auch darum, weil es sich beim Verwaltungskostenbeitrag nicht um eine Abgeltung von effektiv entstandenen Kosten handelt, sondern um einen Beitrag an die Kosten, die den Kantonen aus dem Vollzug des Asylgesetzes entstehen.

Die KKJPD und die Bundesbehörden haben bereits 2003 darüber diskutiert, das bisherige System hinsichtlich Aufteilung der durchzuführenden Anhörungen zwischen Bund und Kantonen in dem Sinn anzupassen, dass der Anteil der direkten Bundesanhörungen auf bis 50 Prozent erhöht werden soll und dass mit dem Systemwechsel eine Reduktion des Pauschalbeitrags an die Verwaltungskosten der Kantone einhergehen muss. Dieses Vorhaben wurde von der KKJPD diskussionslos zur Kenntnis genommen. Grundsätzliche Einwände wurden keine erhoben. Im Rahmen ihrer formellen Stellungnahme zum Entwurf für das EP 04 hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) den Vorschlag einer entsprechenden Kürzung des Beitrages an die Verwaltungskosten entschieden abgelehnt. Anlässlich der konferenziellen Vernehmlassung zu EP 04 haben sich die Kantonsregierungen grundsätzlich gegen eine Kürzung der Verwaltungskostenpauschale ausgesprochen, insbesondere gegen den ursprünglich vorgesehenen Umfang von 25 Prozent. Mit der beschlossenen Reduktion um 20 Prozent kommt der Bundesrat den Kantonen zumindest teilweise entgegen.

Heutiger Zustand

Die Nationalstrassen sind ein Gemeinschaftswerk von Bund und Kantonen. Letztere bauen die Nationalstrassen nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes; die Kosten werden gemeinsam getragen (Art. 83 BV). Der Bund bezahlt daran je nach Kanton und Strassenklasse zwischen 50 und 97 Prozent der Aufwendungen (Art. 7 des BG vom 22. März 1985²⁸ über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, MinVG).

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
1 424	1 448	1 470

Antrag

Reduktion der zur Verfügung gestellten Kredite gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974²⁹ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 7.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
88	100	

Der Bundesrat hat am 2. Juli 2003 das siebte langfristige Bauprogramm für die Nationalstrassen verabschiedet. Dabei mussten strenge Priorisierungen vorgenommen werden. Diese erfolgten nach dem Kriterium Verkehrsnutzen, was die verkehrlich wichtigeren Strecken (N4 Knonauer Amt, N9 Umfahrung Visp, N5 Umfahrung Biel) gegenüber Strecken im Oberwallis, Kanton Jura (N16) und am Brünig (N8) begünstigte.

Die auf die Jahre 2006 und 2007 beschränkte Reduktion der Budgetmittel führt zu einer zeitlichen Verzögerung bei verschiedenen Bau- bzw. Ausbauprojekten des Bauprogramms. Im Rahmen der Vernehmlassung hat der Bundesrat zwei Varianten zur Diskussion gestellt: Die eine sah eine Konzentration auf Vorhaben vor, die bis heute noch nicht in Angriff genommen sind, die andere bezog auch bereits laufende Bau- und Ausbauprojekte ein. Die Vernehmlassung ergab keine klare Präferenz. Vor allem aus sachlichen Gründen entschied sich der Bundesrat für die Variante mit der breiteren Betroffenheit. Sie schafft mehr Spielraum, die auf Grund der wirt-

²⁸ SR 725.116.2

²⁹ SR 611.010

schaftlichen Situation im Baugewerbe zu erwartenden Vergabeerfolge bzw. die daraus resultierenden Einsparungen zu Gunsten von zurückgestellten Projekten einzusetzen und somit die Verzögerungen in den einzelnen Projekten noch mehr zu limitieren.

Betroffen sind bei dieser Variante Neu- und Ausbauvorhaben in elf Kantonen, wobei bei neun Kantonen die Betroffenheit ausgeprägter ist:

Auswirkungen beim noch nicht begonnenen Neubau

Strecke	Auswirkungen
Kanton Bern	
N5 Umfahrung Biel	Der Baubeginn der Umfahrung wird um ein Jahr verschoben werden: Biel Ost-Biel Süd von 2006 auf 2007 Biel Süd-Biel West von 2007 auf 2008
N16 Moutier-Court	Verschiebung des Baubeginns von 2007 auf 2008
N16 Court-Tavannes	Verschiebung des Baubeginns von Anfang 2006 auf Mitte 2006
Kanton Obwalden	
N8 Umfahrung Lungern	Verschiebung des Baubeginns von 2006 auf 2007
Kanton Graubünden	
N28 Umfahrung Saas	Verschiebung des Baubeginns von 2005 auf 2007
Kanton Aargau	
N20 Flankierende Massnahmen	Verschiebung des Baubeginns von 2005 auf 2006
Kanton Wallis	
N9 Siders Ost-Leuk/Susten West	Verschiebung des Baubeginns von 2005 auf 2006
N9 Gampel Ost-Visp West	Verschiebung des Baubeginns von 2005 auf 2006
Kanton Neuenburg	
N5 Umfahrung Serrières	Verschiebung des Baubeginns von 2007 auf 2008
Kanton Jura	
N16 Grenze Frankreich-Prontrut 1. Etappe	Reduzierter Baubeginn ab 2005

Auswirkungen im laufenden Neubau

Strecke	Auswirkungen
Kanton Zürich	
N4 Fildern-Knonau	Laufende Bauarbeiten ab 2005 bis 2006 reduziert Eröffnung von 2010 auf Mitte 2011 verschoben

Auswirkungen im Ausbau

Strecke	Auswirkungen
Kanton Zürich	
N4 Flurlingen-Oerlingen (Mini-Autobahn)	Verschiebung des Baubeginns von 2006 auf 2007
Kanton St. Gallen	
N1 St. Gallen-Breitfeld- Rosenbergtunnel (Anschluss Winkeln)	Verschiebung des Baubeginns von 2006 auf 2007

Vorlage für einen Infrastruktur- bzw. Härtefallfonds

Im Zusammenhang mit dieser Entlastungsmassnahme ist an den Beschluss des Bundesrates zu erinnern, nach dem Nein zum Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative eine neue Vorlage zur Lösung der grössten Verkehrsprobleme – insbesondere in den Agglomerationen – auszuarbeiten. Grundlage dafür ist die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA). Diese schafft die Verfassungsgrundlage zur Unterstützung des Agglomerationsverkehrs aus Mitteln der Mineralölsteuer. Bestandteil der neuen Vorlage soll wiederum die Schaffung eines aus zweckgebundenen Mitteln (Mineralölsteuer, Autobahnvignette) gespeisenen Fonds sein. UVEK und EFD haben den Verkehrskommissionen dazu drei Varianten vorgelegt. Die Verkehrskommissionen haben beschlossen, die folgenden zwei Varianten weiterzuverfolgen:

Variante 1: Infrastrukturfonds zur Finanzierung von Nationalstrasseninvestitionen und Agglomerationsverkehrsprojekten auf Strasse und Schiene (flankiert mit zusätzlichen Hauptstrassenmitteln für Randregionen und Berggebiete).

Variante 2: Härtefallfonds für die Finanzierung von dringend benötigten, schwer finanzierbaren Infrastrukturen in den Bereichen Nationalstrassen, Hauptstrassen und Agglomerationsverkehr.

Bei beiden Varianten können neben dem Agglomerationsverkehr auch Nationalstrasseninvestitionen zur Fertigstellung und Aufrechterhaltung der Funktionalität des Netzes über den Fonds finanziert werden. Damit liessen sich die Auswirkungen der jetzt vorgeschlagenen Kürzungen im Nationalstrassenbau mindestens teilweise kompensieren. Weil ein Infrastrukturfonds politisch nicht unbestritten ist, hätte ein in Zeit und Mitteln begrenzter Härtefallfonds vermutlich den Vorteil, dass er sich rascher realisieren liesse. In den beiden Verkehrskommissionen wurde die Variante Härtefallfonds allerdings nur von einer Minderheit unterstützt. Der Bundesrat erachtet es dennoch weiterhin als prüfenswert, zunächst einen Härtefallfonds zu schaffen, der später durch einen umfassenderen, nicht nur durch eine Einmaleinlage gespeisenen Infrastrukturfonds abgelöst werden könnte. Er wird Anfang 2005 eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage präsentieren, welche neben dem Infrastrukturfonds auch die Idee des Härtefallfonds konkretisiert und zur Diskussion stellt. Das Inkrafttreten eines Fonds per 1. Januar 2007 – rascher politischer Konsens vorausgesetzt – ist grundsätzlich möglich, so dass die sich durch das EP 04 im Nationalstrassenbau ergebenden Verzögerungen reduzieren liessen.

Heutiger Zustand

Die Nationalstrassen sind ein Gemeinschaftswerk von Bund und Kantonen. Die Kantone sind für den Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen verantwortlich (Art. 49 des BG vom 8. März 1960³⁰ über die Nationalstrassen, NSG). 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. März 1985³¹ über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, MinVG).

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
627	636	646

Antrag

Reduktion der zur Verfügung gestellten Kredite gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts³² mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 8.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
25	35	

Der Bedarf an Unterhaltsmitteln für die Nationalstrassen ist aus drei Gründen steigend: Die Länge des Nationalstrassennetzes wächst stetig an, das durchschnittliche Alter des Netzes nimmt kontinuierlich zu und die Netzbelastung durch den Verkehr steigt von Jahr zu Jahr. Um den Substanzerhalt, welchem gegenüber Neuinvestitionen höhere Priorität einzuräumen ist, sicherzustellen, ist eine tendenzielle Zunahme der Mittel zwingend. Diesem ökonomischen Gebot haben Bundesrat und Parlament in der Vergangenheit auch nachgelebt, ist doch seit 2000 eine überproportionale Steigerung zu verzeichnen resp. bis und mit 2006 noch in Planung (2000–2006: +58 %). Eine auf zwei Jahre befristete Plafonierung der Mittel auf rund 600 Millionen ist deshalb vertretbar. Der langfristige Substanzerhalt wird dadurch nicht gefährdet. Auch sind im Finanzplanjahr 2008 mit 646 Millionen wieder deutlich mehr Mittel vorgesehen.

³⁰ SR 725.11

³¹ SR 725.116.2

³² SR 611.010

Auf Grund der zweijährigen Mittelreduktion müssen einzelne Instandsetzungsarbeiten in mehreren Kantonen zeitlich verschoben werden. Besonders betroffen sind folgende Vorhaben:

Strecke	Auswirkungen
Kanton Zürich	
N1 Aubrücke-Brüttisellen	Instandsetzung der Überführung über Glatt von 2006 auf 2008 verschoben
Kanton Luzern	
N2 Kantongrenze AG/LU-Kantongrenze LU/NW	Instandsetzung des Anschlusses Sempach von 2006 auf 2008 verschoben
Kanton Uri	
N2 Amsteg-Gotthard Nord	Instandsetzung des Salzlagers des Werkhofs Göschenen von 2006 auf 2008 verschoben
Kanton Wallis	
N9 Anschluss Brig-Glis-Simplon Nord	Instandsetzung der Ganterbrücke von 2006 auf 2008 verschoben

Heutiger Zustand

Nach Artikel 34 ff. MinVG³³ erhalten die Kantone nicht werkgebundene Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen. 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.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
510	507	503

Antrag

Streichung des ausserordentlichen Beitrags.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts³⁴ mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 9.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
57	58	59

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 zusammen mit dem Beitrag an Kantone mit internationalen Alpenstrassen und an Kantone ohne Nationalstrassen für das Jahr 2006 auf 453 Millionen, der ausserordentliche Beitrag ist mit rund 57 Millionen eingestellt. Letzterer soll zukünftig nicht mehr ausgeschüttet werden. Die Kantone haben auf diese Weise entsprechend weniger Bundesmittel für ihre eigenen Strassenausgaben zur Verfügung.

In diesem Zusammenhang gilt es allerdings in Erinnerung zu rufen, dass mit der auf den 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Erhöhung der Abgabesätze der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) den Kantonen deutlich mehr Mittel zur Verfügung stehen (+170 Mio.). Diese sind gemäss Schwerverkehrsabgabegesetz primär auch für Strassenzwecke zu verwenden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Streichung des ausserordentlichen Mineralölsteuerbeitrags wird so mehr als kompensiert. Dennoch hat das Parlament diese Massnahmen im Voranschlag 2005 verworfen.

³³ SR 725.116.2

³⁴ SR 611.010

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

2.1.13 **Leistungsvereinbarung Bund – SBB AG**

Heutiger Zustand

Die Verkehrsbereiche der Bahnen zahlen für die Benutzung der Infrastruktur einen festgesetzten Betrag. Dieser sogenannte Trassenpreis ist abhängig von der Länge der gefahrenen Strecke und dem Gewicht des Zuges. Damit werden die Grenzkosten der Infrastruktur abgedeckt. Die nicht gedeckten Infrastrukturkosten bezahlt der Bund.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
1 474	1 496	1 518

Antrag

Die Neubaustrecken der 1. Etappe BAHN 2000 ermöglichen dem Fernverkehr höhere Erträge. Ein Teil dieser Mehrerträge wird durch eine Erhöhung des Trassenpreises zu Gunsten der SBB-Infrastruktur abgeschöpft. Der Betriebsbeitrag für die SBB Infrastruktur kann um den entsprechenden Betrag (25 Mio.) reduziert werden.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts³⁵ mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 10.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
25	25	25

Die Inbetriebnahme grosser Teile der 1. Etappe von Bahn 2000 per 12. Dezember 2004 ermöglicht eine deutliche Verbesserung des Fernverkehrsangebots. Daraus resultieren Mehreinnahmen für den Fernverkehr. Mit dem Deckungsbeitrag als Bestandteil des Trassenpreises besteht die Möglichkeit, den Verkehrsun-

³⁵ SR 611.010

ternehmen zusätzlich zum Mindestpreis einen Beitrag zur Deckung der fixen Infrastrukturkosten zu verrechnen.

Auf Grund der möglichen Ergebnisverbesserungen der Fernverkehrsanbieter wird das Bundesamt für Verkehr (BAV) per 12. Dezember 2004 die Höhe des Deckungsbeitrags neu festlegen. Dabei berücksichtigt es die mittelfristige Zahlungsbereitschaft der jeweiligen Verkehre. Die Massnahme entlastet das ordentliche Budget des Bundes durch eine Reduktion der Infrastrukturabgeltungen, führt aber gleichzeitig zu einer Abschwächung des Gewinnwachstums bzw. zu einer Eingrenzung des Investitionsspielraums der Fernverkehrsanbieter. Dies ist jedoch als Kompensation für die erreichbaren Ergebnissteigerungen vertretbar.

Als Folge der tieferen Infrastrukturabgeltungen werden die Zahlungskredite zu Gunsten der SBB nach unten korrigiert. Derjenige des Jahres 2006 ist Bestandteil des SBB-Zahlungsrahmens 2003 bis 2006. Durch die Reduktion des Zahlungskredites muss indessen der Zahlungsrahmen nicht angepasst werden. Diesbezüglich ist in der Botschaft zu Artikel 19 der Leistungsvereinbarung «Änderung der Leistungsvereinbarung» vermerkt: «Sollte es [das Parlament] dennoch eine Reduktion der Zahlungskredite vornehmen, so muss geprüft werden, ob eine Anpassung der Leistungsvereinbarung und des Zahlungsrahmens notwendig ist³⁶». Da die definierte Leistung nicht verändert wird (kein Leistungsabbau), besteht kein Anlass, die Leistungsvereinbarung zu ändern. Auch ist in Artikel 32 Absatz 1 Finanzhaushaltsgesetz (FHG)³⁷ der Zahlungsrahmen definiert als ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Zahlungskredite für bestimmte Aufgaben. Dieser Höchstbetrag muss nicht ausgeschöpft und bei tieferen Zahlungskrediten nach unten angepasst werden.

³⁶ BBl 2002 3329

³⁷ SR 611.0

Heutiger Zustand

Bund und Kantone bestellen gemeinsam den RPV und gelten die ungedeckten Kosten ab. Der Bund trägt im Durchschnitt 69 Prozent der ungedeckten Kosten, die Kantone 31 Prozent. Der Beitrag der Kantone variiert zwischen 8 Prozent (Jura) und 63 Prozent (Basel-Stadt). Kriterien für die Aufteilung sind die Finanzkraft und die Bevölkerungsdichte der Kantone sowie die Länge der Privatbahnstrecken.

Die von den konzessionierten Transportunternehmen des Bundes verwendeten Treibstoffe sind grösstenteils von der Mineralölsteuer befreit.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
1 314	1 333	1 354 ¹

¹ Die Kürzungen, die infolge Änderung der Finanzierung der FinöV-Projekte vorgenommen werden (2007: 50 Mio.; 2008: 90 Mio.), sind in diesen Zahlen bereits nicht mehr enthalten.

Antrag

Die Abgeltung an den RPV wird im Jahr 2006 um 30 Millionen und im Jahr 2007 um 40 Millionen vermindert.

Die teilweise Befreiung der konzessionierten Transportunternehmen des Bundes von der Mineralölsteuer wird gestrichen.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 3: Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974³⁸ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 11 sowie Ziffer I 4: Aufhebung von Artikel 17 Absatz 3 des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996³⁹ (MinöStG).

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
RPV	30	40	
Aufhebung Rückerstattung Mineralölsteuer an KTU	25	52	52
./. Anteil Kantone an zusätzliche Mineralölsteuereinnahmen	-3	-12	-12
Total	52	80	40

³⁸ SR 611.010

³⁹ SR 641.61

Regionaler Personenverkehr

Der RPV ist zusammen mit den Ausgaben im Zusammenhang mit der Leistungsvereinbarung SBB (LV SBB), denjenigen für die Güterverkehrsverlagerung und den Einlagen in den FinöV-Fonds eines der vier grossen Aufgabenfelder im öffentlichen Verkehr. Jedes dieser Aufgabenfelder musste im Rahmen des EP 03 einen Beitrag zur Sanierung leisten, während die Mittel für die Abgeltung des Regionalverkehrs auf Grund der Investitionsfolgekosten aufgestockt wurden (2005: +35 Mio.; 2006: +45 Mio.). Der Bundesrat verzichtet unter diesen Umständen auf erneute Kürzungen in den drei übrigen Hauptbereichen und schlägt zudem vor, die früher beschlossene Kreditaufstockung im Bereich des Regionalverkehrs rückgängig zu machen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die auf zwei Jahre beschränkte Kürzung der Bundesmittel für den Regionalverkehr keinen Leistungsabbau nach sich ziehen soll. Er erwartet von den Kantonen, dass sie in Zusammenarbeit mit den Unternehmungen unter anderem die erforderlichen finanziellen Massnahmen ergreifen, damit das System des öffentlichen Verkehrs der Schweiz diese Durststrecke ohne bleibenden Schaden übersteht.

Streichung der teilweisen Rückerstattung der Mineralölsteuer an die KTU

Gegenwärtig profitieren ungefähr 160 KTUs einschliesslich der konzessionierten Schifffahrtsgesellschaften vom System der Rückerstattung eines Teils der Mineralölsteuer.

Der Treibstoff, den die Unternehmungen für ihren Bedarf kaufen, ist steuerlich normal belastet. Die Unternehmungen können anschliessend anhand der Aufzeichnungen über Ein- und Ausgänge die Rückerstattung der Differenz zwischen dem normalen und dem reduzierten Steuersatz fordern. Für Diesel beträgt der normale Steuersatz zum Beispiel 76 Rp/l und der reduzierte Satz 17 Rp/l; die Rückerstattung beträgt demnach 59 Rp/l. Diese Kontrollen werden von der Oberzolldirektion (OZD) vorgenommen. Die Durchführung der Rückerstattungsverfahren (die zum Teil auch andere Bereiche betreffen, siehe hierzu Kap. 2.1.15) beansprucht in der OZD sechs Stellen.

Die Massnahme führt zu Mehreinnahmen für den Bund aus der Mineralölsteuer in Höhe von ungefähr 25 Millionen im Jahre 2006, anschliessend von ungefähr 52 Millionen pro Jahr ab 2007. Je nach Schätzung verteilt sich die Mehrbelastung zu gleichen Teilen auf den regionalen Personenverkehr und den städtischen öffentlichen Verkehr. Den Kantonen stehen 12 Prozent der für die Spezialfinanzierung der Strassen zweckgebundenen Mehreinnahmen zu; das sind ungefähr 3 Millionen im Jahre 2006 und danach, ab 2007, ungefähr 12 Millionen pro Jahr. In diesem Betrag sind auch die Beiträge enthalten, die die Kantone auf Grund der vorgeschlagenen Aufhebung der Rückerstattung im Bereich der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Berufsfischerei erhalten werden (siehe Kap. 2.1.15). Insgesamt erhöhen sich die Mineralölsteuererträge mit der Streichung von Artikel 17 Absatz 3 und Artikel 18 Absatz 2 des Mineralölsteuergesetzes um rund 124 Millionen.

Verschiedene Gründe veranlassen den Bundesrat, die Streichung der Mineralölsteuererrückerstattung zu beantragen:

Nach Artikel 7 Buchstabe g des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴⁰ (SuG) verzichtet der Staat im Prinzip auf Finanzhilfen in Form von steuerlichen Vergünstigungen, da diese intransparent sind und gegen den Grundsatz der Steuergerechtigkeit verstossen.

Die Aufhebung oder Verringerung des steuerlichen Drucks auf die Mineralöle verleitet zudem zu umweltpolitisch unerwünschten Verhaltensweisen. Mit der Rückkehr zur normalen Steuerbelastung werden die betroffenen Unternehmungen und Privaten angespornt, ihre Fahrzeuge möglichst effizient einzusetzen und deren Grösse möglichst der tatsächlichen Nachfrage anzupassen. Die Position elektrisch angetriebener Fahrzeuge, insbesondere der Trolleybusse, verbessert sich gegenüber Diesel-Bussen.

Die Mineralölsteuer ist eine interne Verbrauchssteuer, die bedingungslos geschuldet wird. Allein schon die Einfuhr, die Herstellung und die Gewinnung von Mineralöl in der Schweiz sind steuerpflichtig. Die Mineralölsteuer ist auch auf Treibstoff für Baumaschinen, stationäre Maschinen mit Benzinmotor wie Pumpen oder Generatoren, Pistenfahrzeuge, Leichtflugzeuge für Sport- und Privat Zwecke, Motorboote⁴¹ und sogar Rasenmäher zum vollen Satz geschuldet, obwohl diese Verwendungszwecke in keinem Zusammenhang mit der Benützung der Strassen stehen.

Die Führung und Verwaltung des Steuerbefreiungs- und Steuerrückerstattungssystems erfordert in der OZD sechs Vollzeitstellen. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen, welche die KTU, die Land- und Forstwirtschaft sowie die Berufsfischerei betreffen, könnten fünf Stellen eingespart werden.

Auswirkungen der Massnahmen auf die Verkehrsbetriebe, Kantone und Städte

Der Bundesrat ist überzeugt, dass im Bereich des Regionalen Verkehrs noch Rationalisierungsmöglichkeiten bestehen, die bisher nicht konsequent genug ausgeschöpft wurden. So sind heute nach wie vor gegen 135 Transportunternehmen (Bahn und Bus) rückerstattungs- und abgeltungsberechtigt. Eine Konsolidierung der Verkehrslandschaft mittels Kooperationen und Fusionen würde es erlauben, mit dem Ausnutzen von Synergiepotenzialen die kommenden Mehrkosten der notwendigen Investitionen in Infrastruktur und Rollmaterial zu lindern.

Beispielsweise haben die Furka-Oberalp- (FO) und die Brig-Visp-Zermatt-Bahn (BVZ) zur Matterhorn-Gotthardbahn (MGB) fusioniert. Damit können jährlich rund 8 Millionen Betriebskosten eingespart werden. Im Weiteren sind momentan Zusammenschlüsse zwischen der Luzern-Stans-Engelberg-Bahn (LSE) und der Brünigbahn zur Zentralbahn sowie der Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) mit der Regionalverkehr Mittelland (RM) in Ausarbeitung. Im Rahmen der erstgenannten Fusion werden Synergiegewinne von jährlich 3–4 Millionen, beim zweitgenannten Zusammenschluss von mehreren Millionen pro Jahr erwartet. Darüber hinaus befinden sich weitere mögliche Fusions- oder Kooperationsvorhaben (z.B. die appenzellischen Bahnen, die Montreux-Oberland-Bahn [MOB] mit der Zentralbahn etc.) im Vorbereitungsstadium. Diese Rationalisierungsmassnahmen stehen im Einklang mit der Absicht des Bundes, den Konsolidierungsprozess in der Bahnlandschaft unter dem Szenario «SBB+X» aktiv und zügig voranzubringen.

⁴⁰ SR 616.

⁴¹ Mit Ausnahme der Schiffe, die von KTU für steuerbefreite Fahrten oder von der Berufsfischerei eingesetzt werden.

Daneben birgt auch die Umstellung von Bahn auf Bus Einsparpotenziale, insbesondere wenn dadurch auf Infrastrukturen verzichtet werden kann. Heute gibt es in der Schweiz noch Bahnen, die nur dünn besiedelte Gebiete bedienen. In gewissen Fällen dürfte es möglich sein, mit einer Buserschliessung mittel- und längerfristig nicht nur Kosten zu sparen, sondern auch zusätzliche und besser gelegene Haltestellen zu erschliessen.

Die im Rahmen des EP 04 vorgeschlagenen Massnahmen sind nach Auffassung des Bundesrates geeignet, solche Reformen anzustossen bzw. zu beschleunigen. Dabei ist klar, dass sich die Einsparungen erst über einen längeren Zeitraum realisieren lassen. Auch ist einzuräumen, dass gegenwärtig keine hinreichend gesicherten Schätzungen über das im RPV vorhandene Rationalisierungspotenzial vorliegen. Der Bundesrat geht allerdings davon, dass zumindest die Mehrausgaben von rund 25 Millionen, welche insgesamt beim Regionalverkehr durch die Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer anfallen, mittelfristig durch Rationalisierungsmassnahmen aufgefangen werden können.

Mit zirka 25 Millionen sind die städtischen und kommunalen Verkehrsbetriebe von der Aufhebung der Mineralölsteuer-Rückerstattung betroffen. Auch hier bestehen aber noch unausgeschöpfte Rationalisierungspotenziale. Es lässt sich dennoch nicht ausschliessen, dass den Städten gewisse Mehrbelastungen erwachsen könnten. Da diese von anderen Massnahmen des EP 04 praktisch nicht betroffen sind, hält der Bundesrat diese geringfügige Lastenübertragung aber für vertretbar.

Im Bereich der Schifffahrt, die mit rund 5 Millionen betroffen ist, sind vereinzelt Leistungsanpassungen (z.B. Reduktion oder Einstellung des Winterbetriebs) oder Tarifanpassungen nicht auszuschliessen.

Die Kürzungen der Abgeltungen an den RPV (2006: 30 Mio.; 2007: 40 Mio.) lassen sich hingegen kaum durch betriebsinterne oder betriebsübergreifende Massnahmen auffangen, vor allem nicht in dieser kurzen Zeit. Der Bundesrat geht deshalb davon aus, dass die Verkehrsunternehmen zusammen mit den Kantonen die geeigneten Massnahmen ergreifen, um diese auf zwei Jahre befristeten Kürzungen nach Möglichkeit ohne Leistungsabbau zu überbrücken. Ein solcher ist jedenfalls, dies bringt gerade die Befristung der Massnahme zum Ausdruck, nicht beabsichtigt. Das heisst allerdings, dass den Kantonen vorübergehend eine Mehrbelastung erwachsen dürfte. Diese Mehrbelastung wird jedoch durch den höheren Kantonsanteil an den Einnahmen ausgeglichen, der sich infolge der Streichung der Mineralölsteuerrückerstattung ergibt: die Kantone werden dauerhaft jedes Jahr ab 2007 zusätzliche 12 Millionen erhalten, während von ihnen lediglich in den Jahren 2006 und 2007 ein Opfer abverlangt wird. Sollten die Kantone nicht in der Lage bzw. nicht willens sein, diese Mehrbelastung zu übernehmen, wäre ein beschränkter Leistungsabbau wohl unumgänglich. Am wahrscheinlichsten ist ein Abbau der Leistungen bei jenen Linien, die eine schwache Nachfrage aufweisen. Ebenso ist denkbar, dass Kurse am Abend oder am Wochenende gestrichen werden müssten.

Heutiger Zustand

Der Grossteil der Ausgaben im Landwirtschaftsbereich wird über Zahlungsrahmen gemäss Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998⁴² über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) gesteuert. Auf der Basis der Mineralölsteuergesetzgebung (Art. 18 Abs. 2, MinöStG⁴³) werden der Land- und Forstwirtschaft sowie der Berufsfischerei die Mineralölsteuern auf Treibstoffen zurückerstattet. Beim BLW (inkl. Agroscope und Nationalgestüt) sowie bei der Eidg. Zollverwaltung (EZV) (Ausfuhrbeiträge landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte – «Schoggigesetz») sind gemäss Finanzplan vom 24. September 2004 untenstehende Mittel eingestellt.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
BLW (inkl. Agroscope, Nationalgestüt)	3 649	3 702	3 755
EZV (Ausfuhrbeiträge)	100	100	102

Antrag

Kürzung der Ausgaben gegenüber dem Finanzplan im Jahr 2006 um 95 Millionen bzw. in den Jahren 2007 und 2008 um je 60 Millionen. Verzicht auf die Rückerstattung der Mineralölsteuer an die Land- und Forstwirtschaft sowie an die Berufsfischerei.

Rechtliche Voraussetzungen

Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 Ziffer I 3: Ergänzungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes⁴⁴ mit einem Sparauftrag an den Bundesrat in Artikel 4a Absatz 1^{bis} Ziffer 12 sowie Ziffer I 4: Aufhebung von Artikel 18 Absatz 2 des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996⁴⁵ (MinöStG).

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Grundlagenverbesserung	62	32	32
Förderung von Produktion und Absatz	23	18	18
Ausfuhrbeiträge landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte	10	10	10
Verzicht Rückerstattung Mineralölsteuer ¹		70	70
Total	95	130	130

¹ Mit der Aufhebung von Art. 18 Abs. 2 des MinöStG wird auch auf die Rückerstattung der Mineralölsteuer an die Forstwirtschaft und die Berufsfischerei verzichtet. Diese beiden Bereiche werden mit insgesamt 2 Mio. pro Jahr getroffen (nicht eingerechnet in den 70 Mio. der Landwirtschaft).

⁴² SR 910.1

⁴³ SR 641.61

⁴⁴ SR 611.010

⁴⁵ SR 641.61

Die finanziellen Mittel für die bedeutendsten agrarpolitischen Massnahmen werden von den eidgenössischen Räten jeweils für vier Jahre beschlossen. Gemäss den Beschlüssen zur Weiterentwicklung der Argarpolitik (AP 2007, 14,092 Mrd.) sowie zum EP 03 betragen die drei landwirtschaftlichen Zahlungsrahmen für die Jahre 2004–2007: Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen 0,984 Milliarden, Produktion und Absatz 2,802 Milliarden sowie Direktzahlungen 9,978 Milliarden. Die über Zahlungsrahmen gesteuerten Landwirtschaftsausgaben betragen auch nach dem EP 03 immer noch 13,764 Milliarden.

Basierend auf dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974⁴⁶ über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten («Schoggigesetz») richtet der Bund Ausfuhrbeiträge aus. Dadurch wird die Differenz zwischen in- und ausländischen Rohstoffpreisen ausgeglichen, mit dem Ziel, möglichst viele inländische landwirtschaftliche Rohstoffe auszuführen. Der seit 2000 jährlich maximal zulässige WTO-Plafond für Ausfuhrbeiträge der Schweiz beträgt 114,9 Millionen. Reichen die Mittel nicht aus, kann die verarbeitende Industrie auf den Veredelungsverkehr nach Artikel 17 Zollgesetz vom 1. Oktober 1925⁴⁷ (ZG) ausweichen und ausländische Rohstoffe zollermässigt bzw. -befreit zur Verarbeitung einführen. Bei den Ausfuhrbeiträgen handelt es sich um eine Massnahme zur Stützung der schweizerischen Landwirtschaft sowie der ersten Verarbeitungsstufe.

Auf der Grundlage des Mineralölsteuergesetzes werden der Land- und Forstwirtschaft sowie der Berufsfischerei der grösste Teil der Mineralölsteuern (rund 28 Rp/l) und der gesamte Mineralölsteuerzuschlag (30 Rp/l) auf Treibstoffen zurückerstattet. Die Rückerstattung der Mineralölsteuer beläuft sich im Primärsektor auf rund 72 Millionen pro Jahr. Davon entfallen auf die Landwirtschaft ca. 70 Millionen, auf die Forstwirtschaft und die Berufsfischerei jährlich rund 2 Millionen. Nebst dem Primärsektor soll auch bei den konzessionierten Transportunternehmen (KTU) die Rückerstattung aufgehoben werden (siehe Kap. 2.1.14).

Umschreibung der Entlastungsmassnahmen

Die Aufwendungen des Bundes für die Landwirtschaft entsprechen rund 10 Prozent der steuerbaren Transferausgaben. Die Landwirtschaft hat einen gemessen an diesem Anteil proportionalen Sparbeitrag zu erbringen (rund 130 Mio. ab 2007). Aus der nachstehenden Tabelle sind die geplanten Entlastungen ersichtlich.

⁴⁶ SR 632.111.72

⁴⁷ SR 631.0

Übersicht über die vorgeschlagenen Entlastungen (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Entlastungen Landwirtschaft	95	130	130
Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)	85	50	50
Davon:			
Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen	62	32	32
– Investitionskredite	27	6	6
– Betriebshilfe	25	16	16
– Strukturverbesserungen	10	10	10
Förderung von Produktion und Absatz	23	18	18
– Absatzförderung	5	5	5
– Viehwirtschaft	8	6,5	6,5
– Pflanzenbau	10	6,5	6,5
EZV	10	10	10
– Ausfuhrbeiträge landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte	10	10	10
Rückerstattung Mineralölsteuer		70	70

Da die bäuerlichen Einkommen bereits stark unter Druck stehen, beschränken sich die Einsparungen ausschliesslich auf die Ausgaben für die Grundlagenverbesserung und die Marktstützung. Die Direktzahlungen werden verschont, insbesondere weil die Schweizer Landwirtschaft im Rahmen der aktuellen WTO-Verhandlungsrunde Opfer wird bringen müssen. Bei den Verwaltungsausgaben des Bundesamtes für Landwirtschaft, bei Agroscope (Forschungsanstalten) und beim Nationalgestüt sind im Rahmen des EP 04 keine direkten Sparmassnahmen vorgesehen. Einsparungen werden aber im Rahmen der AVP umgesetzt.

Im Zahlungsrahmen «Grundlagenverbesserung und Sozialmassnahmen» werden die Mittel für die Investitionskredite im Jahre 2006 um 27 Millionen sowie in den Jahren 2007 und 2008 um je 6 Millionen gekürzt. Die Betriebshilfe wird auf 15 Millionen reduziert, was einer Verringerung um 25 Millionen im Jahre 2006 sowie einer Reduktion um je 16 Millionen in den Jahren 2007 und 2008 entspricht. Das lässt sich durch die heute verhältnismässig tiefen Zinssätze rechtfertigen. Die A-fonds-perdu-Beiträge für Strukturverbesserungsmassnahmen werden jährlich um 10 Millionen gekürzt.

Bei der «Marktstützung» werden im Jahr 2006 die Mittel für die Absatzförderung (–5 Mio.) und für die Pflanzen- und Tierzucht (–8 bzw. –10 Mio.) sowie in den Jahren 2007 und 2008 in beiden Bereichen um je 6,5 Millionen gekürzt. Dagegen wird die Stützung für die Milchwirtschaft angesichts der schwierigen Lage der Milchproduzenten nicht reduziert. Die Milchproduzenten müssen mit dem bereits beschlossenen Ausstieg aus der Milchkontingentierung und mit der vollständigen Liberalisierung des Käsehandels mit der EU bereits grosse Herausforderungen bewältigen. Gemäss Artikel 187b des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (LWG)⁴⁸ hat der Bundesrat die Verpflichtung, dem Parlament einen

⁴⁸ SR 910.1

Bericht über die Ausgestaltung der Milchmarktordnung und der flankierenden Massnahmen zu unterbreiten. In diesem Zusammenhang werden Überlegungen zur schrittweisen Umschichtung von Finanzmitteln aus der Marktstützung zu Gunsten der Beiträge für Raufutter verzehrende Nutztiere für Milchkühe ab 2007 angestellt. Diese Kompetenz zur Umlagerung wurde dem Bundesrat mit Bundesbeschluss vom 5. Juni 2003⁴⁹ zu den Zahlungsrahmen in der Landwirtschaft erteilt und soll im erwähnten Bericht konkretisiert werden.

Weitere Einsparungen werden bei den «Ausfuhrbeiträgen» für landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte erbracht. Dieser Kredit, welcher von der EZV verwaltet wird, soll jährlich um 10 Millionen reduziert und vollständig den Sparvorgaben der Landwirtschaft angerechnet werden. Kürzungen bei den Ausfuhrbeiträgen treffen die inländische Landwirtschaft, da entsprechend weniger inländische Rohstoffe nachgefragt werden. Die Kürzungen drängen sich auch auf infolge der Umsetzung der Bilateralen II (Minderbedarf in Folge des neuen Preisausgleichsmechanismus zwischen der Schweiz und der EU). Insgesamt verbleiben bei den Ausfuhrbeiträgen Mittel in der Höhe von 80 Millionen im Jahr 2006 resp. von jährlich 70 Millionen ab 2007.

Durch die Aufhebung von Artikel 18 Absatz 2 des Mineralölsteuergesetzes soll ab 2007 auf die jährliche «Rückerstattung» eines Teils der Mineralölsteuern sowie des gesamten Mineralölsteuerzuschlages auf Treibstoffen an den Primärsektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) in der Höhe von rund 72 Millionen verzichtet werden. Davon entfallen rund 70 Millionen auf den Landwirtschaftsbereich.

Rechnet man die Einsparungen von 50 Millionen beim BLW sowie von 10 Millionen bei den Ausfuhrbeiträgen hinzu, so erbringt die Landwirtschaft insgesamt einen proportionalen Sparbeitrag in der Höhe von 130 Millionen ab 2007. Die Anrechnung der durch den Verzicht auf die Rückerstattung der Mineralölsteuer resultierenden Mehreinnahmen an den Sparvorgaben der Landwirtschaft ermöglicht es, auf entsprechende Kürzungen ausschliesslich im Budget des BLW zu verzichten. Das hat unter anderem zur Folge, dass die Direktzahlungen von Kürzungen vollständig ausgenommen werden können.

Direkte und indirekte Auswirkungen der Massnahmen auf das Aufgabengebiet

Im Zeitraum 2004–2007 sind bei den im BLW eingestellten Krediten verschiedene Kürzungen vorgenommen worden: Die Umsetzung der Kreditsperre im Jahr 2004 (9 Mio.), die Kürzung im Rahmen der Erarbeitung des Voranschlags 2004 (13 Mio.) und 2005 (50 Mio.) sowie die geplanten Entlastungen (EP 04) in den Jahren 2006 (85 Mio.) und 2007 (50 Mio.) belaufen sich auf insgesamt 207 Millionen. Die über die Zahlungsrahmen in den Jahren 2004–2007 bewilligten Mittel sinken damit auf 13 557 Millionen. Gegenüber der letzten Vierjahresperiode 2000–2003 bedeutet dies einen nominellen Rückgang um insgesamt 472 Millionen. Diese Kürzungen können für das bäuerliche Einkommen nicht ohne Folgen bleiben.

Für einen Betrieb mit 20 Hektaren landwirtschaftlicher Nutzfläche (Durchschnitt der Haupteinwerbungsbetriebe) wirkt sich die Kürzung der Unterstützung um 50 Millionen fast proportional aus, das heisst mit einer Einkommensminderung um 1 000 Franken pro Betrieb. Die Kürzungen der Mittel im Bereich der Grundlagenverbesserung wirken sich unterproportional auf das landwirtschaftliche Einkommen aus. Die

⁴⁹ BBl 2003 4825

Möglichkeiten der Landwirte zur Anpassung der Strukturen und Infrastrukturen an neue Erfordernisse werden dadurch aber verringert. Bei der Marktstützung wirkt sich der Mittelabbau in der Regel überproportional aus, da diese Massnahmen eine Hebelwirkung auf die Preise ausüben; unter Berücksichtigung aller Herausforderungen werden die Vieh- und Pflanzenbereiche etwa gleichwertig tangiert. Hinzu kommt die Auswirkung des Verzichts auf die Rückerstattung der Mineralölsteuer an die Landwirtschaft (durchschnittlich 1 500 Franken pro 20-Hektar-Betrieb). Das Einkommen aus einem solchen Landwirtschaftsbetrieb (Arbeitsverdienst der Familienarbeitskräfte und investiertes Eigenkapital), das sich zwischen 2000 und 2003 im Jahresdurchschnitt auf 56 000 Franken belief, wird nominell um rund 5 Prozent sinken. Ein derart starker Rückgang der Brancheneinkommen kann durch den Strukturwandel nicht vollständig aufgefangen werden. Es ist somit von einem Einkommensrückgang der landwirtschaftlichen Betriebe auszugehen. Das Berggebiet wird durch die Reduktion der Grundlagenverbesserungen stärker betroffen als das Talgebiet, der Abbau der Marktstützungsmassnahmen wirkt dagegen gerade umgekehrt, so dass per Saldo die Regionen sowie die Produktionssektoren ungefähr gleich behandelt werden.

Parallel zur Liberalisierung der Märkte, die auf Grund der Öffnung der Grenzen und der Deregulierung (Agrarpolitik 2007) im Gang ist, sinken namentlich die Preise für Käse, Getreide und Zucker. Der Rohmilchpreis zum Beispiel dürfte bis 2007 noch um weitere 2–5 Rappen pro Kilo sinken, was einer Reduktion um 2 000–5 000 Franken pro Milchwirtschaftsbetrieb entspricht.

Der Abschluss der gegenwärtigen WTO-Verhandlungen wirkt sich mittelfristig kumulativ auf die marktabhängigen landwirtschaftlichen Einkommen aus (Verringerung um 1,5–2 Milliarden oder 15 bis 20 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2000–2002). Bei der Beurteilung der Folgen der Entlastungsmassnahmen sind alle diese Auswirkungen als Ganzes zu berücksichtigen.

Auswirkungen der Massnahmen auf die kantonalen Haushalte

Die Kantone sind von den vorgeschlagenen Massnahmen nicht direkt betroffen, da die Agrarpolitik auf Bundesebene geregelt wird. Hingegen wirkt sich die Kürzung der Kredite für die Betriebshilfe und die Strukturverbesserungsmassnahmen für die Kantone entlastend aus, weil diese ihren Beitrag zum Abholen der Bundesmittel ebenfalls reduzieren können. Würden wegen den Entlastungsmassnahmen soziale Härtefälle auftreten, wären die Kantone und Gemeinden verpflichtet, sich diesen anzunehmen.

2.2 Weitere Entlastungsmassnahmen

2.2.1 Übrige Bereiche der Beziehungen zum Ausland

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 Einsparungen erzielen lassen. Für eine Redimensionierung der Ausgaben besteht nur in einzelnen Programmen ein gewisser Spielraum.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Freiwillige Aktionen zu Gunsten des Völkerrechts	0,5		
Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte	1,5		
Abrüstungshilfe: Chemiewaffenvernichtung	0,5		
Aufgaben der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen	0,5		
Immobilienstiftung für internationale Organisationen, Genf	2,0		

Freiwillige Aktionen zu Gunsten des Völkerrechts

Die vorgesehenen Mittel sollen der Unterstützung konkreter Aktionen dienen, wie es die aussenpolitischen Ziele der Schweiz im Bereich der Menschenrechte vorsehen. Eine Kreditkürzung um 0,5 Millionen, das heisst um einen Drittel der im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellten Mittel, setzt voraus, dass bei den verschiedenen geplanten Programmen neue Prioritäten gesetzt werden müssen.

Zivile Konfliktbearbeitung und Menschenrechte

Die vorgeschlagene Massnahme läuft dem Willen von Bundesrat und Parlament, das Engagement des Bundes im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechte zu verstärken, nicht zuwider. Trotz der Kreditkürzung um 1,5 Millionen im Jahre 2006 werden die operativen Aktionen der Schweiz im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung und der Menschenrechte, wenn auch langsamer als ursprünglich vorgesehen, verstärkt und ausgeweitet werden. Gegenüber den für 2005 vorgesehenen Krediten in Höhe von 47,9 Millionen werden sich die verfügbaren Mittel auf 49,9 Millionen belaufen und somit von 2005 bis 2006 einen Zuwachs um 2 Millionen verzeichnen.

Chemiewaffenvernichtung

Der Finanzplan vom 24. September 2004 sieht Finanzmittel in Höhe von 3 Millionen jährlich vor. Eine Kreditkürzung von 0,5 Millionen im Jahre 2006 stellt die schweizerische Unterstützung nicht grundsätzlich in Frage, jedoch wird der finanzielle Beitrag proportional verringert.

Aufgaben der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen

Die vorgesehenen Kredite für die Aufgaben der Schweiz als Gastland internationaler Organisationen bezwecken die direkte Übernahme der Personal- und Infrastrukturkosten für Konferenzen, die Ausrichtung von Beiträgen an internationale Organisationen für die Durchführung von Konferenzen und schliesslich die Gewährung von Starthilfen zur Errichtung von Sekretariaten für Übereinkommen oder andere Gremien. Im Finanzplan vom 24. September 2004 sind Kredite in der Höhe von 2,9 Millionen eingestellt. Die Folgen einer Kürzung um 0,5 Millionen sind nicht genau abschätzbar, weil die Ausgaben je nach Anzahl durchgeführter Konferenzen von Jahr zu Jahr stark schwanken können.

Immobilienstiftung für internationale Organisationen (FIPOI)

Gegenwärtig sind drei Projekte für die Errichtung neuer Gebäude in Vorbereitung. Sie sehen die Bereitstellung dreier 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 in Höhe von ungefähr 60 Millionen kommt der WTO zugute und das dritte in Höhe von 20 Millionen der Weltunion für die Natur (UICN). Die zur Finanzierung dieser Darlehen erforderlichen Kredite wurden im Finanzplan eingestellt, davon 29,5 Millionen im Jahr 2006, 31,0 Millionen im Jahr 2007 und 22,0 Millionen im Jahr 2008.

Die für 2006 vorgesehene Kreditkürzung in Höhe von 2,0 Millionen gefährdet die Realisierung dieser drei Projekte nicht. Sie führt einzig zu einer Reduktion der Reserve, welche der Deckung eines allfälligen neuen Baubedarfs dienen soll.

2.2.2 Diverse Kürzungen im VBS (ohne Verteidigungsreich)

Die nachfolgend aufgelisteten Dienststellen haben bereits im Rahmen des EP 03 und des Budgetprozesses für das Jahr 2005 zum Teil erhebliche Einsparungen (namentlich Bundesamt für Bevölkerungsschutz) erbracht. Die im EP 04 durch sie zu leistenden, nachfolgend aufgezeigten gezielten Kürzungen umfassen teilweise einen Weiterzug von Massnahmen aus dem Budgetprozess von 2005, teilweise auch neue Massnahmen. Sie können ohne Gesetzesänderungen umgesetzt werden. Aus diesem Grund wird der Bundesrat diese Anpassungen im Zahlenwerk vollziehen und beschränkt sich darauf, an dieser Stelle über Art und Umfang zu orientieren.

Heutiger Zustand

Bundesamt für Sport (BASPO)

Der Bund trägt mit rund fünf Sechstel den Hauptteil der Ausgaben für die Entschädigungen im Zusammenhang mit den Jugend+Sport (J+S)-Aktivitäten (ca. 58 Mio./Jahr in den Planjahren). Weiter entschädigt er die Kantone für deren Ausbildungsaktivitäten zu Gunsten der Kaderbildung in J+S (ca. 4 Mio./Jahr) und bezahlt ihnen – im Rahmen der bewilligten Kredite – Beiträge an die Aus- und Fortbildung der Leitenden und Experteninnen und Experten im Erwachsenen- und Seniorensport (ca. 1,5 Mio./Jahr).

Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Die im Leitbild Bevölkerungsschutz (Okt. 2001) für die Erfüllung der Aufgaben des Zivilschutzes als notwendig erachteten Mittel (49 Mio.) erreichen, bedingt durch verschiedene Kürzungsvorgaben (z.B. Schuldenbremse, EP 03), im Voranschlag 2004 noch ca. 40 Millionen. Weitere Kürzungen erfordern Anpassungen der Zielvorgaben im Zusammenhang mit den Schutzbauten. Eine weitere zeitliche Erstreckung der Arbeiten im Bereich Alarmierung (Sirenenfernsteuerung) oder im Projekt Polycom ist aus technischen Gründen ausgeschlossen.

Bundesamt für Landestopografie (swisstopo)

Der Bund subventioniert die Vermessungsarbeiten (Amtliche Vermessung AV) der Kantone mit 33–37 Millionen pro Jahr. Mit dem EP 03 wurden die Beiträge um vier Millionen ab dem Jahr 2006 gekürzt, was zu einer Erstreckung der Vermessungsarbeiten um ca. 3 Jahre und zu einem neuen Zeithorizont von 23 Jahren bis zum Abschluss geführt hat.

Generalsekretariat (GS) VBS

Die Bewilligungspraxis für Aufträge an Externe (Dritte) wird im Hinblick auf das Budget 2005 bereits restriktiver gehandhabt.

Direktion für Sicherheitspolitik (DSP)

Die bisherigen Kürzungen haben zu einer klaren Priorisierung der Aufgaben geführt. In erster Linie sind die Institutionen zu erhalten und weiter zu entwickeln, die von der Schweiz, aber mit internationaler Beteiligung, gegründet wurden und in der Schweiz ihren Sitz haben (Genfer Zentren, von der ETHZ betriebene International Relations and Security Network). Nachgeordnet sind die schon früher redimensionierten Partnerschaftsaktivitäten und Kooperationsprogramme, wodurch die Politik der «Sicherheit durch Kooperation» betroffen ist. Die geringste Priorität haben jene Aktivitäten und Aufwendungen, die nur mittelbar politische Aussenwirkung erzielen (Kommissionen und Honorare, Spesenentschädigungen, übrige Sachausgaben).

armasuisse

In der *armasuisse* machen sogenannte «gebundene Mittel» (Gebäudemiet- und -unterhaltskosten, Bewachungsaufträge, Transporte von Rüstungsgütern usw.) über die Hälfte der eingestellten Mittel für Sachausgaben (ohne Informatik) aus.

Direktion Informatik VBS (DIK)

Im Bereich der Büroautomation besteht ein breites Spektrum von Hard- und Software. Eine technologische Harmonisierung und Lebenszyklusplanung ist bislang nur begrenzt umgesetzt.

Vorgesehene Massnahmen und Auswirkung auf die Aufgabenerfüllung

BASPO

Die Kredite für J+S und für den Seniorensport werden gegenüber der Planung gekürzt. Die Reduktion der finanziellen Unterstützung von Vereinen und Verbänden kann zu einem Rückgang der J+S-Beteiligung der Jugendlichen führen. Die Verminderung der Entschädigungen an die Kurskosten der Kantone kann eine geringere Bereitschaft für eine ehrenamtliche Leitenden-Ausbildung nach sich ziehen. Die Verringerung der Mittel im Erwachsenen- und Seniorensport hat ein Zurückstellen von geplanten Projekten und eine Reduktion von Ausbildungskursen im Seniorensport zu Folge.

BABS

Zum Erreichen der Vorgaben müssen verschiedene kleinere Kürzungen, aufgeteilt auf sechs Rubriken mit Schwerpunkt bei den Investitionsgütern (rund 1 Mio. bei Aufgaben im Bevölkerungsschutz) vorgenommen werden. Mit den zur Verfügung

stehenden Mitteln kann die Werterhaltung im Bereich der Schutzbauten des Zivilschutzes nurmehr teilweise sichergestellt werden. Massnahmen wie z. B. ein Verzicht auf oder die Verschiebung von Erneuerungen bei älteren Schutzanlagen sind bei der Umsetzung von Fall zu Fall zu prüfen. Das Projekt Polycom ist nicht betroffen.

swisstopo

Die geplanten Kredite für die Abgeltung der AV an die Kantone werden noch einmal um 2,6 Millionen (2006) bis rund 3,3 Millionen (ab dem Jahr 2007) vermindert. In der Folge ist mit einer Abnahme der Kantons- und Gemeindebeiträge im Umfang der Reduktion durch den Bund zu rechnen, was zu einer Verzögerung der flächendeckenden Vermessung der Schweiz um weitere rund drei Jahre führt.

GS VBS

Die bereits für den Voranschlag 2005 umgesetzte, restriktivere Vergabe von Aufträgen an Dritte mit klaren Priorisierungen wird in den Folgejahren weitergeführt. Damit wird die Vergabe von Aufträgen an Firmen eingeschränkt, während im Gegenzug mehr Eigenleistungen erbracht werden müssen.

DSP

In den als weniger prioritär eingestuften Bereichen Friedensförderung, übrige Sachausgaben sowie Dienstleistungen Dritter werden geringere Mittel eingesetzt. Die Massnahme erlaubt nur noch eine reduzierte Beteiligung an Partnerschaftsaktivitäten und Kooperationsprogrammen. Die Mitarbeit im Rahmen der europäischen und euro-atlantischen Sicherheitspolitik wird eingeschränkt oder abgebaut. Weiter wird die Vergabe von Studien und Dienstleistungsaufträgen sowie die Reisetätigkeit innerhalb der DSP reduziert.

armasuisse

Es werden Kürzungen auf diversen Rubriken (nicht «gebundene» Mittel) vorgenommen. Neben grösseren Wartungsintervallen des Maschinenparks sind ein teilweiser Verzicht auf die Modernisierung des Mobilien- und Maschinenparks sowie der komplexen Messinfrastruktur zu erwarten. Dadurch werden Mess- und Kontroll-durchlaufzeiten verlängert, was zu einer Kapazitätenreduktion führt. Weiter sind vorgesehen: Verschieben/Weglassen von Kursen und Ausbildungen der Mitarbeitenden (u.a. auch der Testpiloten und Testingenieure). Dienstreisen werden restriktiver bewilligt.

DIK

Die Hard- und Software im Bereich der Büroautomation wird standardisiert und für Anwendungen und Migration von Altsystemen wird ein Lebenszyklus definiert. Die Leistungsbezüge unterliegen Einschränkungen bei der Produktewahl. Zudem werden neue Verhandlungen mit dem Leistungsbezüger über das Informationsinfrastruktur-Portfolio und die Service-Level-Agreements geführt.

Die Umsetzung der Massnahmen gefährdet die Aufgabenerfüllung insgesamt nicht und kann daher zur Erreichung des übergeordneten Ziels verantwortet werden.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

Die nachfolgend aufgelisteten Einsparungen werden auf Beschluss des Bundesrats als Anpassung der Finanzplanung ins Zahlenwerk eingegeben.

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
BASPO	2,7	2,3	2,3
BABS	1,4	1,7	1,7
swisstopo	2,6	3,3	3,3
GS VBS	1,0	1,6	1,6
DSP	1,3	1,5	1,5
armasuisse	1,4	2,5	2,5
DIK	1,6	2,1	2,1
Total	12,0	15,0	15,0

2.2.3 5. IV-Revision

Der Beitrag des Bundes an die Invalidenversicherung (IV) ist auf Gesetzesstufe in Prozent der Ausgaben der Versicherung festgelegt. Der Beitragssatz beläuft sich nach geltendem Recht auf 37,5 Prozent der IV-Ausgaben. Mit der 5. IV-Revision beantragt der Bundesrat ein Massnahmenpaket, welches insbesondere zu einer Dämpfung der Zunahme bei den Neurenten führt. Damit soll ein wesentlicher Schritt zur finanziellen Konsolidierung der Versicherung geleistet werden. Der Bundeshaushalt wird durch die 5. IV-Revision ebenfalls entlastet. Diese Verbesserungen sollen dem EP 04 angerechnet werden.

In den vergangenen Jahren nahm die Anzahl der IV-Rentnerinnen und -Rentner stark zu, so dass die Kosten der Versicherung die Einnahmen regelmässig überschritten. Diese Entwicklung führte dazu, dass der IV-Haushalt seit 1993 defizitär ist und sich bis Ende 2004 Schulden in der Höhe von rund sechs Milliarden anhäufen werden. Auch der Bundeshaushalt ist infolge seiner ausgabenprozentualen Beteiligung von den überdurchschnittlich zunehmenden IV-Ausgaben betroffen.

Mit den Ende September 2004 in die Vernehmlassung geschickten Vorlagen zur 5. IV-Revision und zur IV-Zusatzfinanzierung (Erhöhung der MWSt oder der Lohnbeiträge um 0,8 Prozentpunkte) will der Bundesrat die Voraussetzungen schaffen für die finanzielle Konsolidierung der Invalidenversicherung.

Die 5. IV-Revision beinhaltet ein Paket an Massnahmen mit unterschiedlichen Stossrichtungen. Verschiedene Massnahmen zielen auf eine Dämpfung der Rentenzunahme ab wie etwa die Pilotprojekte zur Früherkennung und Begleitung krankheitsbedingt arbeitsunfähiger Personen, die Einführung von Integrationsmassnahmen ergänzt durch eine verstärkte Mitwirkungspflicht der Versicherten, die Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit durch IV-Ärztinnen und -Ärzte, der Grundsatz der Anspruchsberechtigung auf IV-Leistungen frühestens ab der IV-Anmeldung sowie eine Mindestbeitragsdauer von neu drei Jahren anstatt einem Jahr. Zudem sollen der Integration von invaliden Menschen zuwiderlaufende negative Anreize korrigiert werden. Hierzu wird etwa das IV-Taggeldsystem an dasjenige der Arbeitslosenversicherung angeglichen; weiter soll in Zukunft vermieden werden, dass es bei erhöhter Erwerbstätigkeit zu globalen Einkommenseinbussen kommt; schliesslich ist auch

vorgesehen, den Karrierezuschlag bei einem Eintritt in die IV vor dem 45. Altersjahr aufzuheben. Die 5. IV-Revision beinhaltet aber auch Sparmassnahmen wie etwa die Überführung der Finanzierung von medizinischen Massnahmen zur beruflichen Eingliederung in das Leistungssystem der Krankenversicherung und die Aufhebung der laufenden Zusatzrenten.

Die Integrationsmassnahmen werden auch unter Berücksichtigung der eingesparten Renten in den Jahren 2007 bis 2016 jährliche Mehrausgaben von durchschnittlich 290 Millionen (reale Zahl) verursachen. Die IV wird die Hälfte der Kosten, also rund 145 Millionen pro Jahr, zu tragen haben. Die andere Hälfte wird durch die öffentliche Hand bezahlt. Auf Grund seines ausgabenprozentualen Beitrags trägt der Bund pro Jahr durchschnittlich rund 110 Millionen der Mehrkosten aus den Integrationsmassnahmen.

Die bei der IV anfallenden Ausgaben der Integrationsmassnahmen können durch die höheren Einnahmen aus der Beitragsatzerhöhung um 0,1 Prozentpunkt (rund 300 Mio. pro Jahr in realen Zahlen) gedeckt werden. Die Mehreinnahmen durch die Beitragsatzerhöhung kommen vollumfänglich der IV zugute, da der Bundesbeitrag nur von den Ausgaben abhängt.

Damit die aus den Integrationsmassnahmen entstehende erhebliche Mehrbelastung des Bundeshaushaltes ebenfalls kompensiert werden kann, beschloss der Bundesrat im Zusammenhang mit seinen Entscheiden zum EP 04, dass der Bundesbeitrag an die IV im Rahmen der 5. IV-Revision um 1,0 Prozentpunkte auf 36,5 Prozent der IV-Ausgaben gesenkt werden soll – und zwar nur unter der doppelten Voraussetzung, dass die IV-Lohnbeiträge um 0,1 Prozentpunkte angehoben werden und gleichzeitig die Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte, ohne Bundesanteil, erhöht wird. Die Kürzung des Bundesbeitrags führt für den Bund 2007 bis 2016 zu jährlichen Minderausgaben von rund 130 Millionen (reale Zahl).

Damit werden die voraussichtlichen Mehrausgaben aus den Integrationsmassnahmen um rund 20 Millionen pro Jahr überkompensiert. Angesichts der Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Schätzung der IV-Ausgaben in der Zukunft ist dies vertretbar. Der Beitrag des Bundes an die IV wird ohnehin im Rahmen der NFA-Aufgabenentflechtung neu festgesetzt werden müssen.

Mit der beantragten Beitragssenkung kann sichergestellt werden, dass die IV-Finanzierung die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse nicht in Frage stellt.

Die vorliegende Massnahme ist umso mehr gerechtfertigt, als der Bundesrat bereit ist, auf die an sich sachlich berechtigte Forderung eines Bundesanteils an der geplanten Mehrwertsteuererhöhung für die IV zu verzichten. Er tut dies im Interesse der finanziellen Konsolidierung der IV und im Hinblick auf die längerfristig geplante Finanzierungsentflechtung zwischen IV- und Bundeshaushalt.

Wird die Kompensation der Mehrausgaben infolge Einführung der Integrationsmassnahmen dem Bund verwehrt, so führt die IV-Finanzierung in den nächsten Jahren zu einer nicht finanzierten Belastung des Bundeshaushalts. Während die IV-Ausgaben beispielsweise 2006–2009 um rund 2,9 Prozent pro Jahr (reale Zahl) zunehmen, ist mit einem realen Einnahmenwachstum im Bundeshaushalt von lediglich etwa 1,8 Prozent pro Jahr zu rechnen. Die Folge davon wäre eine kumulierte Finanzierungslücke im Bundeshaushalt bis Ende 2009 von gegen 200 Millionen. Mit der Kompensation würde der Bundeshaushalt hingegen wie die IV von den Entlas-

tungsmassnahmen im Rahmen der 5. IV-Revision vollumfänglich profitieren, was angesichts seiner bedeutenden Beitragszahlungen absolut angemessen ist.

Wichtigste Einsparungen der 5. IV-Revision im Bundeshaushalt 2006–2008 (in Mio.)

	2006	2007	2008
Wirkung 5. IV-Revision (ohne Senkung Beitrag Bund an IV) und IV-Zusatzfinanzierung auf Beitrag Bund an IV		92	9
Senkung Beitrag Bund an IV von 37,5 % auf 36,5 % der IV-Ausgaben		128	133
Wirkung 5. IV-Revision auf Beitrag Bund an Ergänzungsleistungen (EL)		-5	1
Total Wirkung 5. IV-Revision im Bundeshaushalt		215	143

Die Massnahmen der 5. IV-Revision verbessern zusammen mit der IV-Zusatzfinanzierung die Finanzen der Versicherung in einem erheblichen Ausmass. Mit diesen Massnahmen gelingt es beispielsweise, in den Jahren 2007–2016 kumulierte Überschüsse von rund 0,5 Milliarden (reale Zahl) zu erzielen. Damit kann verhindert werden, dass die IV-Schulden noch weiter ansteigen.

Auch die Kantone können von der 5. IV-Revision profitieren. Die Kantonshaushalte werden 2007 um rund 30 Millionen entlastet, weil ihr Beitrag an die IV infolge der Massnahmen etwas tiefer ausfällt als ohne Revision. Mit der Aufgabentflechtung im Rahmen der NFA werden die Kantone voraussichtlich ab 2008 nicht mehr an die Finanzierung der individuellen IV-Leistungen beitragen. Da die Kantone infolge der sofortigen Sparwirkung vor allem durch die aufgehobenen laufenden Zusatzrenten im Jahr 2007 höhere EL im Umfang von rund 17 Millionen ausrichten müssen, verbleibt bei den Kantonen im Jahr 2007 eine Nettoeinsparung von rund 13 Millionen. Ab 2008–2015 werden die Kantone bei den EL vor allem auf Grund des Rückgangs bei den Neurenten per saldo geringere EL finanzieren müssen. Die jährlichen Einsparungen betragen zwischen vier bis grössenordnungsmässig 60 Millionen (reale Zahlen unter Berücksichtigung der NFA).

Selbstverständlich bedeuten die Massnahmen der 5. IV-Revision für einzelne IV-Bezügerinnen und -Bezüger geringere Einkommen aus IV-Leistungen. Diesbezüglich fällt insbesondere die Aufhebung bei den laufenden Zusatzrenten ins Gewicht. Der Bundesrat ist jedoch überzeugt, dass diese Massnahmen auch aus sozialpolitischer Sicht vertretbar sind. Für die Vermeidung von Härtefällen stehen nach wie vor die EL zur IV zur Verfügung.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die Vorlage der 5. IV-Revision aus zwei Gründen positiv zu werten. Erstens können Neurenten vermieden werden. Insbesondere dürften die Integrationsmassnahmen dazu führen, dass durch die Invaliddität potentiell betroffene Personen wieder in den Arbeitsprozess und die Gesellschaft eingliedert werden. Auch wenn dieser Effekt das Arbeitsangebot in der Schweiz nur marginal erhöht, ist die Wirkung aus wirtschaftspolitischer Sicht zu begrüssen. Zweitens tragen die Massnahmen der 5. IV-Revision zur finanziellen Konsolidierung der Versicherung bei. Damit wird verhindert, dass der Sozialversicherungsbeitrag zum Anstieg der Schulden des Staatssektors beiträgt, was sich positiv auf die längerfristigen Wachstumsaussichten der schweizerischen Wirtschaft auswirken wird.

2.2.4

KVG-Revision

Heutiger Zustand

Der Bund gewährt den Kantonen jährlich Beiträge zur Verbilligung der Krankenversicherungsprämien von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Zur Festlegung der Bundesbeiträge wird alle vier Jahre ein Zahlungsrahmen beschlossen.

Am 24. März 2004 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum 1. Gesetzgebungspaket der KVG-Revision eröffnet. Das Gesetzgebungspaket beinhaltet die Einführung eines Sozialziels für die Prämienverbilligungen. Die Einkommen von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit Kindern sollen durch die Krankenkassenprämien maximal mit zwei bis zehn Prozent, die Einkommen von Versicherten ohne Kinder maximal mit vier bis zwölf Prozent belastet werden. Zur Finanzierung dieses Sozialziels unterbreitete der Bundesrat den Vorschlag einer Aufstockung des Zahlungsrahmens ab 2005 um 200 Millionen und einer jährlichen Erhöhung der Beiträge um drei Prozent. Bei der Verabschiedung der Botschaft zur KVG-Revision hat der Bundesrat aus finanzpolitischen Gründen eine andere Aufstockung des Zahlungsrahmens beschlossen (vgl. hierzu untenstehenden Abschnitt «Massnahme»).

Die Kantone hatten sich bereits im Rahmen der Vernehmlassung gegen ein Sozialziel ausgesprochen. Bei der Beratung der KVG-Revision in den Kommissionen wurden daher neue Varianten zur Ausgestaltung der Prämienverbilligung diskutiert. Das Modell von Ständerat Schwaller möchte eine einkommensabhängige Prämienbefreiung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung. Der Vorschlag der Gesundheitsdirektorenkonferenz sieht vor, allen Kindern die Prämien zu erlassen und diese über die Erwachsenenprämien zu finanzieren. Wegen der Vielzahl noch offener Fragen konnte die Vorlage in der Herbstsession nicht behandelt werden und wird von den eidgenössischen Räten voraussichtlich in der Wintersession 2004 beraten. Sollte in dieser Session keine Einigung erzielt werden, wären die aktuell bestehenden rechtlichen Bestimmungen (inkl. des am 17.09.2003 beschlossenen Zahlungsrahmens 2004 bis 2007) bis zur Verabschiedung einer neuen Lösung immer noch gültig.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
2 300	2 369	2 440

Massnahme

Am 26. Mai 2004 hat der Bundesrat bei der Verabschiedung der Botschaft⁵⁰ zum 1. Gesetzgebungspaket beschlossen, die Mittel für die Finanzierung des Sozialziels statt einmalig um 200 Millionen im Jahr 2005 gestaffelt über drei Jahre aufzustocken. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass den Kantonen eine dreijährige Übergangsfrist zur Einführung des Sozialziels gewährt werden soll. Somit werden die Mittel des Zahlungsrahmens in den Jahren 2005–2006 um je

⁵⁰ BBl 2004 4327

50 Millionen und 2007 um 100 Millionen aufgestockt⁵¹. Ausserdem werden die Beträge jährlich mit 1,5 statt mit 3 Prozent an die Kostensteigerung angepasst.

Direkte und indirekte Auswirkungen der Massnahme auf die kantonalen Haushalte

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates vom März 2004 können in den Jahren 2006 und 2007 wegen der gestaffelten Aufstockung des Bundesbeitrags über drei Jahre und der jährlichen Teuerungspassung um 1,5 Prozent (entspricht der Botschaft Bundesrat vom 26.05.04) insgesamt rund 125 bzw. 84 Millionen eingespart werden. Ab 2008 sollte die neue Lösung gemäss NFA umgesetzt werden.

Betroffen von der Entlastungsmassnahme sind nur die Kantone, welche den Bundesbeitrag zu 100 Prozent ausschöpfen. Kantone, die eine tiefere Auszahlungsquote haben, können den ihnen zustehenden Bundesbeitrag bis zum Höchstbetrag erhöhen, so dass für sie letztlich keine Folgen resultieren. Die Kantone BE, OW, FR, BS, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU schöpfen den Bundesbeitrag voll aus. Das Gesetz bietet aber auch diesen Kantonen Spielraum bei der Umsetzung des Sozialziels. So können diese Kantone ihre finanzielle Belastung massgeblich beeinflussen durch:

- die Festlegung von Höchststeinkommen, bis zu denen Prämienverbilligungen ausbezahlt werden;
- die Definition von mindestens je vier Einkommenskategorien für die Belastungsgrenzen von zwei bis zehn und vier bis zwölf Prozent. Somit können sie entscheiden, bei welcher Einkommenshöhe die einzelnen Kategorien ansetzen;
- den Entscheid, ob sie weiterhin vollständige Prämienbefreiungen gewähren wollen;
- den bereits bestehenden Spielraum, den zu übernehmenden Bundesbeitrag um maximal 50 Prozent zu kürzen sowie den nicht ausbezahlten Bundes- und Kantonsbeitrag auf das Folgejahr zu übertragen.

Da den Kantonen zudem für die Einführung des Sozialziels eine Übergangsfrist von drei Jahren gewährt werden soll, sollte eine Lastenabwälzung auch auf die Kantone, welche den Bundesbeitrag zu 100 Prozent ausschöpfen, vermieden werden können.

Entscheidet sich ein Kanton für eine grosszügige Lösung, deren Finanzierung die vom Bund bereitgestellten Mittel übersteigt, so trägt er die Mehrbelastung selbst.

Sollten Personen, die bis anhin Prämienverbilligungen bezogen haben, nicht mehr zu den berechtigten Personen gehören, so könnte es sein, dass die Kantone mehr Sozialhilfeleistungen ausbezahlen müssten. Werden allerdings mehr Personen prämiensverbilligungsberechtigt, so ist eine Entlastung bei den Sozialhilfeleistungen denkbar.

⁵¹ Im Voranschlag 2005 sowie in den Finanzplanjahren ist die Aufstockung etwas geringer, da mit einer Ausschöpfungsquote des Zahlungsrahmens durch die Kantone von 87 Prozent gerechnet und zusätzlich berücksichtigt wird, dass 23 Prozent der Subventionen nachschüssig zur Auszahlung kommen.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
125	84	101

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen der Ausgestaltung der Prämienverbiligung wurden alternative Modelle den Beschlüssen des Bundesrates gegenübergestellt. Aus Sicht des Bundeshaushalts ist es äusserst wichtig, dass diese Vorschläge im Vergleich zum bundesrätlichen Sozialziel keine Mehrkosten verursachen, ansonsten das Entlastungsziel des EP 04 nicht erreicht werden könnte.

2.2.5 Neuer Finanzierungsmodus Eisenbahn-Grossprojekte

Die Finanzierung der Eisenbahn-Grossprojekte (NEAT, BAHN 2000, HGV-Anschluss, Lärmsanierung) ist im Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1998⁵² über das Reglement des Fonds für Eisenbahngrossprojekte geregelt. Seit der Einführung des FinöV-Fonds (1998) werden den Bahnen verzinsliche Darlehen in Höhe von maximal 25 Prozent der Kosten für Teilprojekte der NEAT sowie für die Projekte von BAHN 2000 1. Etappe gewährt.

In der FinöV-Botschaft 1996 vom 26. Juni 1996⁵³ ging man davon aus, dass die Bahnen nicht nur die zusätzlichen Kosten der neuen Infrastruktur für Betrieb und Substanzerhalt erwirtschaften, sondern auch für die nötigen Zinsen und Rückzahlungen der verzinslichen FinöV-Darlehen aufkommen können. Dabei wurde zugrunde gelegt, dass sich die Rahmenbedingungen in Richtung mehr Kostenwahrheit im Verkehr verändern.

Beim Schienenverkehr zeichnet sich nun ab, dass die Mehrerträge durch die neuen Projekte geringer als ursprünglich angenommen ausfallen werden. Nach heutigem Erkenntnisstand wird es den Bahnen zwar möglich sein, dank dem verbesserten Angebot auf der Schiene eine höhere Nachfrage zu generieren. Mit den entsprechenden Mehrerlösen sollten die Bahnen gemäss aktuellen Wirtschaftlichkeitsrechnungen einen Teil der zusätzlichen Kosten der neuen Infrastruktur decken können. Sie können aber die verzinslichen Darlehen für die FinöV-Projekte innert der vorgesehenen Fristen weder verzinsen noch zurückzahlen. Dadurch entstehen den Infrastrukturbereichen der Bahnen höhere ungedeckte Kosten. Der Bund ist rechtlich verpflichtet, diese Defizite der Bahnen auszugleichen. Dem Bund würden folglich in der Finanzrechnung beträchtliche zusätzliche Kosten entstehen.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat mit Botschaft vom 8. September 2004⁵⁴ zu Änderungen bei der Finanzierung der FinöV-Projekte vor, die Finanzierungsmechanismen des FinöV-Fonds an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Einerseits sollen den Bahnen zur Finanzierung der FinöV-Projekte keine neuen verzinslichen Darlehen mehr gewährt werden. Andererseits sollen die bereits gewährten verzinslichen FinöV-Darlehen per 1. Januar 2005 in eine Bevorschussung des Fonds umgewandelt werden. Damit ist eine Entlastung des Bundes verbunden,

⁵² SR 742.140

⁵³ BBl 1996 IV 638

⁵⁴ BBl 2004 5313

fallen doch in den Rechnungen der Infrastrukturbetreiberinnen keine Zinskosten mehr an.

Daneben sieht der Bund eine Neuspezifikation der Finanzierungsregeln für Eisenbahntunnels vor. Zukünftig werden alle Ausgaben für den Tunnelausbruch resp. für das Ausbruchsprofil mit à-fonds-perdu Beiträgen finanziert. Diese Massnahme reduziert das Anlagevermögen und damit die Aufwendungen der Infrastrukturbetreiberinnen für die Abschreibungen. Letztere gilt der Bund den Infrastrukturbetreiberinnen ab, weshalb auch diese Massnahme zu einer Entlastung des Bundes führt.

Im Rahmen des EP 03 hat das Parlament beschlossen, einen Teil des Reinertrags des Bundesanteils an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für die vom Bund getragenen ungedeckten Kosten des Strassenverkehrs zu verwenden. Entsprechend wurde die Einlage in den FinöV-Fonds in den Jahren 2004–2007 verringert. Gleichzeitig hat das Parlament jedoch vorgesehen, dass die zwischen 2004 und 2006 zurückbehaltenen LSVA-Gelder im Umfang von 325 Millionen dem FinöV-Fonds bis 2009 wieder gutzuschreiben sind. Die Rückzahlung der zurückbehaltenen LSVA-Gelder bedeutet für den Bundeshaushalt eine zusätzliche Belastung. Angesichts des nach wie vor vorhandenen Sanierungsbedarfs beantragt der Bundesrat in der obgenannten Botschaft, die Rückzahlungspflicht für diese Mittel aufzuheben.

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008	
LV SBB Betriebsbeitrag Infrastruktur	-35	-35	-35	Wegfall der Zinslast für die SBB für die Bahn 2000 1. Etappe
Abgeltung Regionalverkehr ¹		-50	-90	Wegfall der Zinslast und tiefere Abschreibungsabgeltung für die BLS für die Lötschbergstrecke
Rückzahlung LSVA-Mittel gemäss EP 03			-150	Verzicht auf Rückerstattung der im Rahmen des EP 03 zurückbehaltenen LSVA-Gelder
Total	-35	-85	-275	

¹ Die Abgeltung der vom Bund allein bestellten Infrastrukturangebote von nationaler Bedeutung erfolgt für die KTU über die Rubrik «Abgeltung Regionalverkehr». Dazu gehört der Betrieb der Lötschberggachse. Im Rahmen der jetzigen Finanzplanung wurden für die Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels die genannten Beträge für die Abgeltung der Zinslast und der Abschreibungen zusätzlich eingestellt.

2.2.6 Entlastungsmassnahmen im Lohn- und Personalvorsorgebereich

Bereits die mit dem EP 03 beschlossenen Massnahmen im Personalbereich entlasten den Bundeshaushalt in den Jahren 2004–2006 um insgesamt über 700 Millionen. Diese Entlastung wurde nebst den stellenseitigen Kürzungen unter anderem dadurch erreicht, dass für die Jahre 2004 und 2005 für allfällige Lohnmassnahmen weniger Mittel eingestellt wurden als gestützt auf Teuerungsprognosen im Finanzplan ursprünglich vorgesehen, dass der Kredit für den Teuerungsausgleich auf den Renten der Pensionskasse des Bundes PUBLICA auf die Hälfte desjenigen für das aktive Personal zurückgenommen wurde, und schliesslich dank der Absicht, im Jahr 2006

anstelle des Teuerungsausgleichs eine im Beitragsprimat versicherte einmalige Zulage zu gewähren.

Diese auch von den Personalverbänden nur widerwillig gebilligten Massnahmen sind heute bereits überholt, weil die im Voranschlag 2005 zufolge der Schuldenbremse zwingend notwendigen zusätzlichen Entlastungsmassnahmen nicht ohne nochmaligen Einbezug des Personalbereichs erbracht werden konnten. Kurzfristig ist dies allerdings nur über Korrekturen bei den Lohnmassnahmen, mittelfristig über solche in der Vorsorgepolitik zu realisieren. Stellenseitige Massnahmen wirken erst mittel- bis langfristig und sind schon Teil der Entlastungsprogramme 2003 und 2004.

Es versteht sich von selbst, dass die Personalverbände den sich abzeichnenden erneuten Änderungen der Arbeitsbedingungen mit Kritik begegnen. Sie werfen dem Bund namentlich vor, seine Personalpolitik sei zunehmend unberechenbar. Verlässlichkeit ist in der Tat nicht nur eine Forderung der Personalverbände. Die Berechenbarkeit der Bundespersonalpolitik liegt auch im Interesse von Bundesrat und Parlament, will der Bund nicht riskieren, in einem wirtschaftlich verbesserten Umfeld die besten Mitarbeitenden zu verlieren bzw. auf dem externen Arbeitsmarkt kein geeignetes Personal mehr zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund wurde im August 2004 mit den Personalverbänden ein Gesamtpaket ausgehandelt, das neben Absichtserklärungen bezüglich Lohnmassnahmen für die nächsten drei Jahre auch ein Konzept für den Umbau der beruflichen Vorsorge des Bundespersonals (Übergang zum Beitragsprimat) umfasst.

Konkret tragen die Personalverbände den bis anhin mehrheitlich bekämpften beschleunigten Primatswechsel in der beruflichen Vorsorge im Verlaufe des Jahres 2006 mit und wehren sich nicht weiter gegen den Verzicht auf einen rentenbildenden Teuerungsausgleich beim aktiven Personal in den Jahren 2005 und 2006, ebenso wenig gegen den sofortigen Wegfall der Garantie des Teuerungsausgleichs bei den Renten. Nachhaltig und rentenbildend soll der teuerungsbedingte Lohnzuwachs beim aktiven Personal erst wieder gewährt werden, wenn dank Beitragsprimat⁵⁵ für den Bund in der 2. Säule erheblich tiefere Kosten anfallen, als bisher im Leistungsprimat. Dies wird selbst beim vom Bundesrat am 18. August 2004 beschlossenen forcierten Primatwechsel frühestens mit den Lohnmassnahmen 2007 der Fall sein. Im Finanzplan 2007 sind hierfür drei Lohnprozente eingestellt, was aus heutiger Beurteilung in etwa der über drei Jahre (2004–2006) kumulierten Inflation entspre-

⁵⁵ Im Leistungsprimat wird das fehlende Deckungskapital bei Lohnerhöhungen infolge Teuerungsausgleich unmittelbar voll finanziert (bis 2001 bloss verzinst), d.h. für jeden Franken Lohnerhöhung bezahlt der Bund zusätzlich rund 1,80 Franken als einmaligen Verdiensterhöhungsbeitrag, was nebst dem hohen Finanzbedarf bei schwankenden Teuerungsraten auch zu einer jährlich stark variierenden Belastung des Bundeshaushalts führt. Im Beitragsprimat fallen diese Kosten als - gegenüber heute zwar erhöhte - wiederkehrende Versicherungsbeiträge kontinuierlicher an; sie sind somit besser berechen- und steuerbar.

chen dürfte und dem Bundesrat erlauben sollte, dem Personal dann zumal einen angemessenen⁵⁶ Teuerungsausgleich gewähren zu können.

Im Gegenzug sieht der Bundesrat von der ursprünglich beabsichtigten Verschärfung der Bedingungen der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung ab. Die Neuregelung der Finanzierung der AHV-Überbrückungsrente erfolgt im Rahmen der Totalrevision des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000⁵⁷ über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Gesetz). Einerseits haben vertiefte Abklärungen ergeben, dass verschärfte Bedingungen aus rechtlichen und technischen Gründen erst ab Mitte 2006 Wirkung erzielen würden. Andererseits zeigen neue Modellrechnungen des Pensionskassenexperten, dass die vom Bundesrat im Rahmen der Eröffnungsbilanz gesprochenen Rückstellungen, die mit Vermögenserträgen von PUBLICA aus dem Jahr 2003 auf 200 Millionen erhöht wurden, die bis zur Einführung des Beitragsprimats entstehenden Verluste wegen der freiwilligen vorzeitigen Pensionierung aufzufangen vermögen. Die Modellrechnungen beruhen auf dem in den letzten Jahren beobachteten durchschnittlichen Rücktrittsalter und schliessen einen «Torschlusseffekt» ein, wonach die Versicherten noch von der geltenden Rücktrittsregelung profitieren dürften, solange sie besteht.

Mit diesem Gesamtpaket sind selbstverständlich keine Garantien verbunden. Ihm liegt aber die Idee zugrunde, dass sich der Bundesrat im Sinne der erwünschten Verlässlichkeit gegenüber dem Parlament hierfür einsetzt und sich die Verbände ihrerseits in den nächsten vier Jahren mit weiter gehenden Forderungen zurückhalten.

Vergleich des Finanzbedarfs für Lohnmassnahmen 2005–2008 (① ohne und ② mit Berücksichtigung der Verhandlungsergebnisse)

Jahr		VA 2005	FP 2006	FP 2007	FP 2008
①	Total im Zahlenwerk VA 05 und FP 06–08 (Stand: 20.07.2004)	114,4	118,3	214,6	287,2
②	Total Bedarf 2005–2008	53,9	92,2	135,0	202,5
	Einsparungen aktives Personal	-60,5	-26,1	-79,6	-84,7
	Minderbedarf durch Verzicht auf Teuerungszulagen in Renten	-54,0			
	Mehrbedarf Alimentierung Bundesratsreserve ¹		15,0	15,0	15,0
	Einsparungen	-114,5	-11,1	-64,6	-69,7

¹ Die Aufstockung der Bundesratsreserve steht im Zusammenhang mit der Umsetzung der Bilateralen II und ist nicht Teil des mit den Personalverbänden ausgehandelten Gesamtpakets.

⁵⁶ «Angemessen» bedeutet nach Gesetz und Materialien aus den parlamentarischen Beratungen des Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1), dass bei der jährlichen Festsetzung des Teuerungsausgleichs grundsätzlich die Erhaltung der vollen Kaufkraft und somit als massgebendes Kriterium der Landesindex der Konsumentenpreise im Vordergrund steht. Flexibilität nach unten und ggf. nach oben ist gewollt. Die dabei zu beachtenden Kriterien sind im Gesetz definiert: Die finanzielle und wirtschaftliche Lage der dem BPG unterstellten Arbeitgeber sowie die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt.

⁵⁷ SR 172.222.0

2.2.7 Intensivierung Kontrolltätigkeit Direkte Bundessteuer/Mehrwertsteuer

Die Erfahrung zeigt, dass Revisionen von Unternehmungen durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (EStV) unversteuerte Umsätze und Erträge zu Tage fördern. Verstärkte Kontrollen führen somit zu höheren Steuereingängen, die insbesondere der Mehrwertsteuer zugute kommen. Um diese Massnahme durchführen zu können, muss neues Personal eingestellt und ausgebildet werden. Für die Ausbildung wird angenommen, dass eine Zeit von etwa einem Jahr nötig ist, bevor sich die verstärkte Inspektionstätigkeit auch einnahmenseitig niederschlagen kann.

Die Aufstockung der Personalkredite ab dem Jahr 2005 um 5 Millionen – welche bereits mit dem Voranschlag beantragt wurden – und ab 2006 um weitere 5 Millionen wird sich einnahmenseitig also ab 2006 auswirken. Ab 2007 wird mit Mehreinnahmen von 100 Millionen gerechnet, während im Jahr 2006 etwa halb soviel vereinnahmt werden dürfte.

Die Steuerverwaltung nimmt an, dass die zusätzlichen Einnahmen aus dieser Massnahme in erster Linie der Mehrwertsteuer zugute kommen werden, so dass diese langfristig Mehreinnahmen von 70 Millionen verzeichnen wird. Bei der direkten Bundessteuer dürften pro Jahr 30 Millionen zusätzlich anfallen. Im Jahr 2006, mit gesamten Mehreinnahmen von 50 Millionen, werden 35 Millionen bei der Mehrwertsteuer und 15 Millionen bei der direkten Bundessteuer erwartet.

2.2.8 Entlastung Schuldendienst

Die Massnahmen des EP 04 führen zu geringeren Ausgaben für den Schuldendienst, da sich der Finanzierungsbedarf des Bundes im Umfang der beantragten Entlastungsmassnahmen vermindert. Der Bund muss auf dem Geld- und Kapitalmarkt weniger Mittel aufnehmen. Mit der abnehmenden Emissionstätigkeit reduzieren sich erstens die Kommissionen, Spesen und Abgaben im Zusammenhang mit den Finanzierungsinstrumenten der Bundestresorerie. Die Minderausgaben betragen 21 Millionen im Jahr 2006 und je 34 Millionen in den Jahren 2007 und 2008.

Die verminderte Kapitalaufnahme zeitigt zweitens auch Auswirkungen auf den Umfang der Zinszahlungen des Bundes. Die Entlastungen werden im Zeitablauf grösser, da sich die Auswirkungen auf die Zinsen als Folge der verminderten Kapitalaufnahme in den einzelnen Jahren kumulieren. Vor dem Hintergrund der Annahmen über die Zinssatzentwicklung darf in den Finanzplanjahren mit einer Entlastung bei den Passivzinsen zwischen 26 und 132 Millionen gerechnet werden.

Entlastung gegenüber Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008
Emissionskosten	-21	-34	-34
Passivzinsen	-26	-64	-132
Total Schuldendienst	-47	-98	-166

2.3 Aufgabenverzichtsplanning

2.3.1 Konzept

Die Aufgabenverzichtsplanning (AVP) stellt neben Systemreformen in den einzelnen Aufgabenfeldern sowie dem EP 04 den dritten Pfeiler der bundesrätlichen Sanierungsstrategie dar. Während die beiden erstgenannten Ansätze primär den Transferbereich (Subventionen) betreffen, soll mit der AVP der Funktionsbereich der Verwaltung redimensioniert werden. Dieser ist seit 1990 deutlich weniger schnell gewachsen als der Transferbereich, aber immerhin rascher als die Teuerung. Es ist nicht zuletzt im Sinn der Ausgewogenheit der von den verschiedenen Seiten zu leistenden Sparbeiträge absolut angemessen, wenn auch im Eigenbereich der Verwaltung systematisch nach Entlastungsmöglichkeiten gesucht wird.

Diese Forderung ist in den vergangenen Jahren auch in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen erhoben worden. Diese machen allerdings deutlich, dass mit Aufgabenüberprüfungen bzw. Aufgabenverzichtsplanningen sehr unterschiedliche Erwartungen verknüpft sind. Während beispielsweise in der Interpellation Walker (Aufgabenüberprüfung beim Bund; 02.3258) eine umfassende Sanierungsstrategie für den Bundeshaushalt gefordert wird, die von Ausgabenkürzungen über Auslagerungen und Privatisierungen bis hin zum vollständigen Verzicht auf Aufgaben reichen soll, rückt eine Motion der Christlichdemokratischen Fraktion (Effizienzpaket; 03.3311) eher betriebswirtschaftliche Effizienzziele ins Zentrum (Überprüfung von Leistungsstandards bei der Aufgabenerfüllung, Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen, Eliminierung von Doppelspurigkeiten, Streichung bzw. Straffung veralteter Rechtserlasse). Einen nochmals anderen, eher ordnungspolitischen Akzent setzt die Motion Epiney (Überprüfung der Aufgaben des Bundes; 02.3736), welche klassische Aufgabenverzicht verlangt. Dabei soll «anhand der Kriterien Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit festgestellt werden [...], welche Aufgaben für das Funktionieren des Bundes wirklich notwendig sind».

Leitlinien und Vorgaben

Angesichts der Vielzahl an Erwartungen, die bis hin zu einer grundlegenden Infra-gestellung der staatlichen Aktivitäten reichen, erstaunt es nicht, dass es für Aufgabenüberprüfungen bzw. Aufgabenverzichtsplanningen keine allgemein anerkannten Programmmethodiken und -instrumentarien gibt. Der Bundesrat hat sich deshalb für einen pragmatischen Ansatz entschieden, der möglichst rasche Erfolge ermöglichen soll und gleichzeitig berücksichtigt, dass die AVP auch volumenmässig eine Ergänzung zu den anderen Sanierungsmassnahmen, insbesondere dem EP 04, darstellt. Konkret gelten für die AVP die folgenden Leitlinien und Vorgaben:

Ziel ist eine Straffung des Verwaltungsapparats durch den Verzicht auf Leistungen, die für die staatliche Aufgabenerfüllung von untergeordneter Bedeutung sind, die Senkung von Leistungs- und Qualitätsstandards, die Vereinfachung und Optimierung von Abläufen und Strukturen, das konsequente Ausnutzen von möglichen Synergien, der Verzicht auf Projekte oder die Auslagerung von Aufgaben, sofern damit eine dauerhafte Aufwandsenkung erreicht werden kann.

Die AVP setzt damit primär im Mikro- und Mesobereich der Verwaltung an. Diese soll schlanker und kostengünstiger werden, gleichzeitig aber möglichst leistungsfähig bleiben. Die Einsparungen sollen in erster Linie innerhalb der Ämter bzw. der Departemente erzielt werden. Im Verlauf des Programms und auch bei Programm-

abschluss wird aber die Möglichkeit geschaffen, organisationsübergreifende Anschluss- oder Umsetzungsprojekte zu starten. Einen geeigneten Rahmen dafür wird die vom Bundesrat im Grundsatz beschlossene Verwaltungsreform bilden.

Um diese Abbau- und Optimierungsprozesse in Gang zu setzen, hat der Bundesrat den Departementen eine lineare Sparvorgabe von 5 Prozent der Funktionsausgaben (Personal-, Sach- und Investitionsausgaben) bis 2008 erteilt; die Personalausgaben müssen dabei um mindestens 3 Prozent gesenkt werden. Die Departemente sind frei, wie sie die Vorgabe intern aufteilen. Die AVP wirkt grundsätzlich flächendeckend. Ausgenommen ist der Verteidigungsbereich, der bereits in einem tiefgreifenden Abbauprozess begriffen ist. Ausgenommen sind auch die nicht dem Bundesrat unterstellten Behörden (eidgenössische Räte, Bundesgericht, Versicherungsgericht, Bundesstrafgericht, Rekurskommissionen, Eidg. Finanzkontrolle [EFK]). Nicht in die Berechnung der Sparvorgaben einbezogen sind sodann die sich selbst finanzierenden Dienststellen (Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen, Eidg. Spielbankkommission, Eidg. Bankkommission, Bundesamt für Privatversicherungen, Zentrale Ausgleichsstelle). Die zuständigen Departemente können diesen Dienststellen aber ebenfalls Abbauvorgaben machen. Nur die halbe Sparvorgabe gilt schliesslich für das Vertretungsnetz der Schweiz im Ausland. Die Mehrzahl der Botschaften und Konsulate ist derart klein, dass «economies of scale» fast nicht zu erzielen sind und deswegen bei einer Vorgabe von fünf Prozent zahlreiche Vertretungen hätten geschlossen werden müssen.

Hauptträger der AVP sind die Ämter und Dienststellen. Damit soll eine möglichst grosse Nähe zum Alltagsgeschäft erreicht werden. Abbauvorschläge sollen primär von jenen Stellen kommen, die mit den jeweiligen Aufgaben am besten vertraut sind und die auch für die Umsetzung der Aufgabenverzichtes bzw. –kürzungen verantwortlich sein werden. Auf die Entwicklung und Anwendung einheitlicher Programmmethodiken und ebenso auf den Aufbau einer komplexen, departementsübergreifenden Projektorganisation wird daher bewusst verzichtet. Indes wurde ein zentrales Erhebungsinstrument geschaffen, welches sicherstellt, dass die Abbau-massnahmen nach einheitlichen Kriterien dokumentiert werden können. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat die Vorgabe erlassen, dass rund zwei Drittel der Kürzungen mit konkreten Massnahmen unterlegt werden sollen.

Der Zeitplan zur AVP sieht vor, dass die Departemente zu den Verzichtsplänen ihrer Dienststellen noch Ende 2004 die notwendigen Beschlüsse fassen. In der ersten Hälfte 2005 sollen diese dem Bundesrat unterbreitet werden, wobei es sich in den meisten Fällen um eine Kenntnisnahme handeln dürfte. Vereinzelt könnten aber auch Verordnungsänderungen nötig sein, ebenso wird der Bundesrat über mögliche Anschlussprojekte zu beschliessen haben. Die Ergebnisse werden sodann ins Zahlenwerk des Voranschlags 2006 bzw. des Finanzplans 2007–2009 eingearbeitet. Vorgesehen ist auch eine Berichterstattung an das Parlament. Die Form hängt unter anderem davon ab, ob zur Umsetzung von Abbaumassnahmen allenfalls auch Gesetzesänderungen notwendig sein werden.

Sparvorgaben⁵⁸

in Millionen	FP 2006	FP 2007	FP 2008
BK	0,4	1,0	2,0
EDA	4,3	10,9	17,3
EDI	6,4	12,5	19,1
EJPD	7,0	11,3	18,6
VBS	2,5	5,2	7,9
EFD	22,1	38,6	67,2
EVD	6,8	12,5	20,4
UVEK	5,9	10,3	16,7
Arbeitgeberleistungen	6,7	15,3	22,9
Total	62,1	117,6	192,1

Die AVP lässt sich damit von einem «klassischen» Sparprogramm wie dem EP 04 in idealtypischer Weise wie folgt abgrenzen:

	AVP	EP 04
Vorgaben/Erarbeitung:	Top down / bottom up	Top down / top down
Suchebene:	Mikro- und Mesobereich	Meso- und Makrobereich
Fokus:	Funktionsausgaben	Transferausgaben
Folgeeinsparungen:	Im Transferbereich	Im Funktionsbereich
Volumen:	200 Millionen	1,8 Milliarden

Begleitmassnahmen Personal

Die AVP führt zu einer weiteren Beschleunigung des in der Bundesverwaltung laufenden Stellenabbaus: Netto rund 2 500 Stellen werden im Rahmen der Departementsreform VBS abgebaut, zirka 700 Stellen müssen im zivilen Bereich der Verwaltung auf Grund der Beschlüsse zum EP 03 gestrichen werden, mit einem Abbau von noch einmal 600 bis 1 000 Stellen ist auf Grund der AVP zu rechnen. Das Total beläuft sich somit auf bis zu 4 200 Stellen, das sind deutlich mehr als 10 Prozent des aktuellen Bestandes.

Der Bund soll aber auch in dieser Phase ein sozialer Arbeitgeber bleiben. Deshalb hat der Bundesrat am 10. Juni 2004 dem Konzept «Umbau mit Perspektiven» zugestimmt und die Verordnung vom 10. Juni 2004⁵⁹ über die Stellen- und Personalbewirtschaftung im Rahmen von Entlastungsprogrammen und Reorganisationen genehmigt. Damit hat er die Grundlage für einen sozialverträglichen Stellenabbau - möglichst ohne Entlassungen - geschaffen.

Im Rahmen des «Umbaus mit Perspektiven» sollen die Dienststellen zunächst, abgestimmt auf die AVP, eine Stellen- und Personalplanung für die Jahre 2005–2008 erarbeiten. Dabei steht die Bewältigung des Stellenabbaus möglichst ohne Entlassungen innerhalb der Dienststelle (Amt) im Vordergrund. Praktisch setzt

⁵⁸ Basislinie für die Berechnung der Sparvorgabe bildet der Finanzplan 2006–2008 vom 24. September 2004. Die Vorgabe berechnet sich wie folgt: FP 2006 –1,666%; FP 2007 –3,333%; FP 2008 –5%. Einsparungen im Funktionsbereich, die von den Dienststellen und Departementen gegenüber dem Legislaturfinanzplan 2003–2007 vom 25. Feb. 2004 erzielt worden sind, werden angerechnet.

⁵⁹ SR 172.220.111.5

die Stellen- und Personalplanung bei der Ermittlung der Fluktuation über Pensionierungen an. Daraus ergibt sich das planbare personalpolitische Handlungspotenzial. In der nächsten Phase prüft die Dienststelle, inwiefern vom Stellenabbau Betroffene auf zukünftig vakant werdende Stellen passen. Können Personen nicht in der Dienststelle gehalten und offene Stellen nicht besetzt werden, wird beides möglichst frühzeitig in der bundesinternen Datenbank erfasst.

Im Weiteren soll mit einer übergeordneten Steuerung der Personalgewinnung (Stellenausschreibung und Rekrutierung) und einer Verbesserung der Information über Angebot (Stellen) und Nachfrage (Personen) eine Intensivierung des internen Arbeitsmarktes erreicht werden. Der Bundesrat hat die Verantwortung über die Steuerung der Personalgewinnung bei den Departementen belassen. Indes hat er dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) eine koordinierende Funktion übertragen, indem es Empfehlungen zu Steuerungseingriffen an die Departemente abgibt. Der Steuerungseingriff erfolgt nach Bedarf und differenziert nach Funktionsgruppen bzw. Berufskategorien. Zur Verbesserung der Information soll die vollumfängliche und möglichst frühzeitige Erfassung von Angebot und Nachfrage in der internen Datenbank beitragen.

Die beabsichtigte Intensivierung des internen Arbeitsmarktes setzt jedoch auch die Mobilität der vom Stellenabbau Betroffenen voraus. Jede Dienststelle schliesst mit den vom Abbau Betroffenen eine Vereinbarung ab, die Arbeitgeber und –nehmer während der Dauer von sechs Monaten verpflichtet, eine zumutbare Stelle zu suchen. Nach erfolgloser Suche während dieser Zeitspanne oder wenn eine zumutbare Stelle nicht akzeptiert wird, kann die Kündigung ausgesprochen werden. Die Mitarbeitenden werden bei der Stellensuche durch das bundesinterne Job-Center unterstützt. Im Job-Center, welches vom EPA im Verbund mit den Personaldiensten der Departemente, Gruppen und Bundesämtern geführt wird, werden die vom Stellenabbau Betroffenen individuell beraten und in vielseitiger Hinsicht (inkl. Vermittlung von Umschulungen und gezielten Weiterbildungen) unterstützt. Die Stellensuche wird während der Kündigungsfrist weitergeführt. Für die Finanzierung von Umschulungen und gezielten Weiterbildungen reservieren die Dienststellen einen Teil ihrer Ausbildungskredite. Die Mittel verbleiben in den Krediten der Dienststellen und werden von diesen direkt eingesetzt. Das EPA und die HR-Verantwortlichen der Departemente sorgen für einen bedarfsgerechten Ausgleich der Ressourcen.

Vorzeitige Pensionierungen nach Sozialplan sollen die Ausnahme bleiben und werden nur im Einvernehmen mit dem EPA vorgenommen. Das EFD wird jeweils mit Nachtrag II die finanziellen Mittel beantragen. Die Kosten können voraussichtlich über die Kreditreste im Personalbereich (Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge) haushaltsneutral kompensiert werden.

Die bevorstehenden Reformen verlangen eine noch intensivere Zusammenarbeit mit den Personalverbänden. Die Sozialpartnerschaft fusst auf der im Dezember 2003 unterzeichneten Gemeinsamen Absichtserklärung. Sie hat Gültigkeit für die laufende Legislatur und soll danach erneuert werden. Mit der Gemeinsamen Absichtserklärung soll sichergestellt werden, dass die Personalverbände möglichst frühzeitig in relevante Entscheidungsprozesse zur Personalpolitik einbezogen werden.

2.3.2 Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen

Der Bundesrat plant, in der ersten Hälfte 2005 die einzelnen Massnahmen zur Umsetzung der AVP zu verabschieden. Zum grossen Teil werden dies Massnahmen im Kompetenzbereich des Bundesrats sein. Nicht ausgeschlossen sind aber auch Sparvorschläge, die einen Beschluss der eidgenössischen Räte erfordern. Eine solche Massnahme liegt bereits vor und soll deshalb den eidgenössischen Räten gleichzeitig mit der Botschaft zum EP 04 vorgelegt werden. Diese Massnahme wird im Folgenden kurz präsentiert; der Kommentar zur beantragten Verordnungsänderung findet sich in Kapitel 2.4.3.

Heutiger Zustand

Der Bund finanziert gestützt auf das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1877⁶⁰ (Freizügigkeitsgesetz, FMPG) betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den dazugehörigen Verordnungen die Durchführung der eidgenössischen Medizinalprüfungen (Vor- und Schlussprüfungen). Lehrbeauftragte, welche als Examinatoren tätig sind, erhalten zusätzlich zur Entlohnung noch eine in der Universitätswelt einmalige Entschädigung für die Durchführung der Prüfungen.

Der Tarif ist in der Verordnung vom 12. November 1984⁶¹ über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen festgelegt. Er gilt für Prüfende und Beisitzende in der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin sowie der Pharmazie. Gemäss Artikel 6 Absatz 2 FMPG bedarf die Änderung des Prüfungsregulativs der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Im Finanzplan vom 24. September 2004 eingestellte Mittel (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
4	4	4

Antrag

Streichung der Entschädigung an Examinatoren/Examinatorinnen und Koexaminatorinnen/Koexaminatoren, die als Lehrbeauftragte angestellt sind und entsprechend entlohnt werden.

Rechtliche Voraussetzungen

Änderung der Verordnung vom 12. November 1984⁶² über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen

Einsparungen gegenüber dem Finanzplan vom 24. September 2004 (in Mio.)

FP 2006	FP 2007	FP 2008
1	1	1

⁶⁰ SR 811.11

⁶¹ SR 811.112.11

⁶² SR 811.112.11

Durch den neuen Artikel 10a in der Verordnung vom 12. November 1984⁶³ über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen werden die Prüfenden, die im Rahmen einer Anstellung an einer Ausbildungsinstitution eidgenössische Medizinalprüfungen abnehmen und bewerten, keine Entschädigung mehr erhalten. Dies ist gerechtfertigt, weil das Prüfen einen integralen Teil des Lehrauftrages darstellt.

Die heutige Höhe der Entschädigungen und Kostendeckungsgrad

Die externen Kosten des Bundes für die Durchführung und Überwachung der eidgenössischen Medizinalprüfungen (d.h. die Aufwendungen ohne die Personal- und Arbeitsplatzkosten des BAG) belaufen sich auf rund 4,2 Millionen. Diese umfassen neben den Entschädigungen der Experten (jährlich ungefähr 1,8 Mio., wovon rund 1,2 Mio. auf Personen, die ihre Prüfungstätigkeit im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses an einer Ausbildungsstätte ausüben) auch prüfungsbedingte Ausgaben (Saalmieten, Prüfungsstandardisierung und -auswertung, Materialien, Sekretariatsarbeiten, Reisespesen, Sitzungsgelder, Druckkosten) sowie Ausgaben für die Prüfungsforschung, Methodenentwicklung und Qualitätssicherung. Diesen Gesamtausgaben stehen Einnahmen aus Prüfungsgebühren in der Höhe von ungefähr 1,8 Millionen gegenüber. Die Gegenüberstellung zeigt, dass die Durchführung der eidg. Prüfungen nicht kostendeckend erfolgt.

Von der Änderung betroffener Personenkreis und Zumutbarkeit

Die Kandidatinnen und Kandidaten der eidgenössischen Medizinalprüfungen werden zu einem wesentlichen Teil von denjenigen Personen geprüft, die an der entsprechenden Ausbildungsinstitution lehrbeauftragt sind. Für diesen Lehrauftrag werden sie von den unter kantonaler Hoheit stehenden Ausbildungsinstitutionen entschädigt.

Bisher hat der Bund im Bereich der universitären Medizinalberufe eine Entschädigung geleistet, weil die Hoheit für die eidgenössischen Medizinalprüfungen bei ihm liegt. Aus dieser Bundeshoheit und aus der seit vielen Jahren etablierten Praxis kann indessen kein Anspruch auf eine zweifache Entschädigung (Lohn aus dem Anstellungsverhältnis sowie Prüfungsentschädigung durch den Bund) abgeleitet werden. Die an einer Ausbildungsinstitution angestellten Examinatorinnen und Examinatoren gehen somit nur der durch den Bund zusätzlich geleisteten Entschädigung verlustig. Die Streichung dieser Entschädigung erscheint zumutbar, weil die Leistung durch den Lehrauftrag als abgegolten zu betrachten ist.

Von der Änderung nicht betroffener Personenkreis

Von der vorgeschlagenen Änderung nicht betroffen sind drei Kategorien von Examinierenden:

- selbstständig praktizierende Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Tierärztinnen und Tierärzte sowie Apothekerinnen und Apotheker, welche die Anforderungen insbesondere der medizinischen Grundversorgung in den eidgenössischen Medizinalprüfungen vertreten;
- Personen, bei denen die Prüfungsverpflichtung ausdrücklich nicht Teil des Lehrauftrags oder des Anstellungsverhältnisses bildet;

⁶³ SR 811.112.11

- einige medizinische Fachpersonen (z.B. ehemalige Ortspräsidentinnen oder Ortspräsidenten), die nicht mehr selbstständig praktizieren, aber Prüfungsaufgaben ausserhalb eines Lehrauftrages wahrnehmen.

Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone

Die Änderung der Gebührenverordnung hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone.

2.4 Erläuterungen der Gesetzesänderungen

2.4.1 Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004

2.4.1.1 Bundesgesetz vom 24. März 1995⁶⁴ über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGEG)

Art. 2 Abs. 2

Rein redaktionelle Anpassung: Mit der Aufhebung von Artikel 15 (siehe unten) ist der Verweis entsprechend anzupassen.

Art. 4 Abs. 3

Rein redaktionelle Anpassung: Mit dem Wegfall der Abgeltung für gemeinwirtschaftliche Leistungen des IGE nach Artikel 15 (siehe unten) erübrigt sich die Aufgabe des Institutsrats, dem Bundesrat den Abgeltungsbetrag zu beantragen.

Art. 12

Rein redaktionelle Anpassung: Mit ihrem Wegfall gehören die Abgeltungen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des IGE nicht mehr zu den Betriebsmitteln des Instituts.

Art. 13 Abs. 2

Der Verzicht auf die Abgeltung nach Artikel 15 (siehe unten) hat notwendigerweise zur Folge, dass dem Institut erlaubt werden muss, die Politikdienstleistungen aus den Gebühreneinnahmen zu finanzieren und dabei auch eine Unterdeckung einzelner Schutzrechtsbereiche in Kauf nehmen zu dürfen, was heute durch Artikel 13 Absatz 2 verunmöglicht wird. Gemäss dieser Bestimmung sind heute auch die beiden Mini-Schutzrechtsbereiche Urheberrecht und Designschutz, die je nur drei Personen beschäftigen und einen Umsatz von weit unter einer Million erzielen, gänzlich kostendeckend zu betreiben, was zur Folge haben kann (und mit dem Wegfall der Abgeltung mindestens im Urheberrecht auch haben wird), dass das finanziell an sich gesunde IGE gleichwohl Gebühren erhöhen muss, nur um der betreffenden Vorschrift zu genügen.

⁶⁴ SR 172.010.31

Die einengende Vorschrift von Artikel 13 Absatz 2 wurde seinerzeit primär erlassen, weil vor der Gründung des IGE eine massive Quersubventionierung des Markenbereichs durch den Patentbereich erfolgte. Sie ist heute nicht mehr nötig, weil dank der im IGE aufgebauten ausführlichen Kosten- und Leistungsrechnung die Direktion, der Institutsrat und die Aufsichtsorgane (Bundesrat, Finanzkontrolle, Parlament) sich jederzeit ein genaues Bild über die Geschäftsführung des IGE in sämtlichen Schutzrechtsbereichen machen können. Die Marken sind denn inzwischen auch kostendeckend.

Im Übrigen kann durch die Aufhebung von Artikel 13 Absatz 2 auch der bestehende Widerspruch zu Artikel 16 behoben werden: Gemäss der heutigen Vorschrift können die Schutzrechtsbereiche bei Bedarf nur auf die in den letzten vier Jahren geäuften Reserven zurückgreifen, so dass diese bei normalem Geschäftsgang stets anwachsen, nach Artikel 16 jedoch eine «angemessene Höhe» nicht überschreiten dürfen.

Art. 15

Aufgehoben

Damit der Bund von der Pflicht zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen des IGE befreit wird (siehe dazu Kap. 2.1.1), ist die betreffende Vorschrift ersatzlos aufzuheben.

2.4.1.2 ETH-Gesetz vom 4. Oktober 1991⁶⁵

Art. 3a Zusammenarbeit mit Dritten

Um die ihnen übertragenen Aufgaben, beispielsweise die Valorisierung des Wissens, noch besser erfüllen zu können und um die Akquisition von Drittmitteln zu erleichtern, müssen die Institutionen des ETH-Bereiches über die notwendigen Instrumente verfügen. Diese werden ihnen durch die Grundlage des revidierten Artikels 3a in die Hand gegeben. Sie ermöglicht ihnen insbesondere die Gründung von Spin-off-Firmen und die Ausgliederung wirtschaftlicher Tätigkeiten in selbständige juristische Personen unter Beteiligung der ETH bzw. der Forschungsanstalten.

Im Rahmen der Diskussion über neue Finanzierungsmodelle hat sich zudem gezeigt, dass in Zukunft namentlich die Zusammenarbeit mit Dritten in verschiedenen Formen eine wichtige Stellung einnehmen wird. Die heutige Formulierung von Artikel 3a ETH-Gesetz, die sich lediglich auf die Beteiligungen zur Verwertung von Immaterialgüterrechten bezieht, ist für diesen Zweck zu eng formuliert und ist im Sinne einer Ausweitung der Kompetenzen der ETH bzw. der Forschungsanstalten neu zu fassen.

Die Zusammenarbeit mit Dritten bedeutet nach neuer Gesetzesbestimmung, dass die ETH und die Forschungsanstalten im Rahmen des Leistungsauftrages und der Weisungen des ETH-Rates sowie auf Grund ihrer langfristigen finanziellen und personellen Möglichkeiten im In- und Ausland Kooperationen (Beteiligungen, Allianzen sowie andere Formen der Zusammenarbeit) eingehen und Unternehmen gründen können, wenn diese zur Erreichung der ihnen gesetzten Zielvorgaben beitragen. Wie

⁶⁵ SR 414.110

schon heute wird es den ETH und den Forschungsanstalten auch künftig möglich sein, Dritten gegen angemessenes Entgelt Rechte zur Auswertung zu übertragen.

Beteiligungen sind nicht unbegrenzt möglich, sondern werden im Sinne des Grundsatzes der Spezialität im Rahmen des ETH-Gesetzes auf jenen Umfang und jenes Mass eingeschränkt, das zur «Erfüllung ihres Auftrages» notwendig ist (Art. 3a Einleitungssatz). Gleiches gilt sinngemäss für Unternehmensgründungen. Die Finanzierung der Kernaufgaben mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ist und bleibt vorrangig und soll gewährleistet werden. Zum Schutze der Zweckbestimmung sind im Einzelfall oder in genereller Form im Leistungsauftrag geeignete Auflagen vorzusehen. Die Beteiligungen werden führungsmässig eng betreut und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien beurteilt. Sache des ETH-Rates ist es, eine klare Beteiligungsstrategie zu formulieren, welche insbesondere auch den Risiken der Beteiligungen genügend Rechnung trägt (Risikomanagement). Die Rechenschaftsablage über die Beteiligungen und die Beteiligungspolitik erfolgt im Rahmen der ordentlichen Berichterstattung.

Art. 34a^{bis} Dotationskapital (neu)

Durch die Überführung der Immobilien werden in den Bilanzen der Institutionen zum einen Vermögenspositionen (Aktivseite) gebildet, zum andern wird aber auch Eigenkapital generiert (Passivseite). Das Eigenkapital besteht einerseits aus einem unverzinslichen Dotationskapital, andererseits wird den ETH und den Forschungsanstalten «freies» Eigenkapital in der Höhe der Differenz zwischen Übertragungswert und Dotationskapital zur Verfügung gestellt. Während das Dotationskapital in seiner Substanz zu erhalten ist (Ausnahme Rückfallsrecht, s. unten), können das «freie» Eigenkapital bzw. die ihm entsprechenden Vermögenswerte flexibel bewirtschaftet werden. Der ETH-Rat wird aber Vorschriften zu seiner Verwendung erlassen. Geplant ist insbesondere die Bildung einer zweckgebundenen Rücklage für Abschreibungen. Damit soll erreicht werden, dass die nach der Übertragung anfallenden Abschreibungen auf Immobilien ohne zusätzliche Mittel (Finanzierungsbeitrag des Bundes) vorgenommen werden können (s. unten).

Art. 35b Grundstücke

Da weder der ETH-Bereich noch der ETH-Rat Rechtspersönlichkeit haben, können nur die ETH und die Forschungsanstalten Eigentümerinnen der Grundstücke werden. Die Aufteilung der Grundstücke sowie implizit auch des anteiligen Dotationskapitals und des «freien» Eigenkapitals auf die ETH und Forschungsanstalten ist Sache des ETH-Rates. Er kann die bei der Übertragung vorgenommene Zuweisung in einem späteren Zeitpunkt geänderten Bedürfnissen anpassen. Eine solche Übertragung des Eigentums von einer Anstalt des ETH-Bereichs auf die andere erfolgt steuer- und gebührenfrei.

Wie im Kommentar zu Artikel 34a^{bis} erwähnt, soll der ETH-Rat im Rahmen der Übertragung die Zuweisung von Rücklagen zur Finanzierung künftiger Abschreibungen auf den übertragenen Immobilien vornehmen können. Dies bedeutet, dass bei der erstmaligen Zuweisung der Vermögenswerte und des Eigenkapitals an die ETH und die Forschungsanstalten auch Rücklagen für Abschreibungen zugeteilt werden. Zudem soll der ETH-Rat später parallel zur Mittelzuweisung an die ETH und die Forschungsanstalten (Art. 33a) zur Finanzierung von künftigen Investitionen

aus dem Finanzierungsbeitrag eine gleichzeitige Äufnung der Rücklagen für Abschreibungen vorsehen können.

Der Flexibilität in anderer Hinsicht dient die Bestimmung, dass der ETH-Rat auch über die Umwidmung von Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen entscheiden kann. Diese bedarf zusätzlich der Zustimmung des EFD. Da Verwaltungsvermögen grundsätzlich weder belehnt noch verkauft werden kann, weil dieses die betriebsnotwendigen Vermögenswerte umfasst, wird den ETH und den Forschungsanstalten erst durch die Umwidmung die Möglichkeit für dauernde Verfügungsgeschäfte eröffnet.

Werden Immobilien ins Finanzvermögen überführt, die nach der Übertragung aus dem Finanzierungsbeitrag des Bundes finanziert wurden, kommen grundsätzlich die Bestimmungen von Artikel 29 des Subventionsgesetzes (SuG)⁶⁶ betreffend Rückzahlung von Bundessubventionen bei Zweckentfremdung zur Anwendung.

Wie bisher auf der Basis der VILB⁶⁷, von deren Geltungsbereich die ETH und die Forschungsanstalten ausgenommen werden, ist der ETH-Rat auch weiterhin für die Verwaltung der Grundstücke verantwortlich. Dazu gehören namentlich auch die Wert- und Funktionserhaltung der Liegenschaften sowie deren Berücksichtigung im Risikomanagement des ETH-Bereiches. Im Leistungsauftrag sollen die Anforderungen an diese Aufgaben präzisiert werden. Ebenfalls dort werden das Controlling und das Reporting detailliert geregelt.

Der ETH-Rat wird Weisungen zur Immobilienverwaltung in den ETH und die Forschungsanstalten erlassen. Der Zustimmung des ETH-Rates bedürfen neben der Durchführung und Finanzierung von Verfügungsgeschäften im Finanzvermögen insbesondere befristete Verfügungsgeschäfte (inklusive ihrer Finanzierung) über Grundstücke oder deren Teile im Verwaltungsvermögen, räumliche Gesamtkonzepte und Bauvorhaben ab festzulegenden Limiten, das Eingehen von Garantieverpflichtungen sowie die Annahme von Zuwendungen.

In Bezug auf einzelne Liegenschaften kann sich der Bund vorbehalten, dass diese an ihn zurückfallen, wenn sie von den ETH und den Forschungsanstalten nicht mehr für die Aufgabenerfüllung benötigt werden. Die Möglichkeit des Rückfalls wird im Grundbuch angemerkt. Davon betroffen sind in erster Linie Liegenschaften in den Zentren von Zürich und Lausanne, welche für die Bundesverwaltung von generellem Nutzen sind und deren Wieder- bzw. Ersatzbeschaffung – wenn überhaupt – nur mit hohem finanziellem Aufwand realisierbar wäre. Entfällt an solchen Grundstücken der Eigengebrauch durch den ETH-Bereich, so ist der ETH-Rat zur Mitteilung an das EFD verpflichtet. Macht der Bund von seinem Recht Gebrauch und das Grundstück fällt an ihn zurück, wird das Dotationskapital um den Übertragungswert des entsprechenden Grundstücks reduziert. Seit der Übertragung eingetretene Wertveränderungen werden dabei angemessen berücksichtigt.

Details bezüglich Gegenstand und Bedingungen für die Abwicklung des Rückfalles sind zwischen dem Bund und den Institutionen des ETH-Bereichs vertraglich zu regeln.

⁶⁶ SR 616.1

⁶⁷ Verordnung ETH-Bereich, Verordnung vom 14. Dezember 1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes [VILB]; SR 172.010.21

3a Abschnitt: Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ... (neu)

Artikel 40d^{bis} (neu)

Übertragen werden grundsätzlich diejenigen Grundstücke, die sich bereits heute im Besitz der Institutionen des ETH-Bereiches befinden und durch den ETH-Rat als Baufachorgan gemäss VILB verwaltet werden. Noch abgeklärt wird, ob eine Sonderregelung für Kernenergieanlagen gemäss HSK-Liste (Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen), welche heute im Besitz der ETH Lausanne und des Paul-Scherrer-Instituts stehen, getroffen werden soll. Geplant ist, jene Anlagen im Eigentum des Bundes zu belassen, welche sich im Betrieb befinden und klar vom restlichen Immobilienvermögen ausscheidbar sind. Massgebend dafür sind insbesondere Überlegungen zu Verwaltung und Betrieb der Kernanlagen und nicht haftungsrechtliche Gründe. Haftpflichtig sind nach geltendem wie neu geplantem Kernenergiehaftpflichtgesetz die Betreiber einer Anlage. Ferner gelangt für die Entsorgung radioaktiver Altlasten grundsätzlich der Bundesratsbeschluss vom 6. März 2000 über die Entsorgung radioaktiver Abfälle im Verantwortungsbereich des Bundes zur Anwendung. Die zu übertragenden Objekte werden in einem vom Bundesrat zu verabschiedenden Inventar abschliessend festgehalten. Der Grundbucheintrag erfolgt am zweckmässigsten auf Grund einer darauf basierenden Liste des ETH-Rates, aus welcher die Zuweisung an die ETH und die Forschungsanstalten hervorgeht, und welche dem Grundbuchverwalter zwecks Eintrag der übertragenen Grundstücke und beschränkten dinglichen Rechte übergeben wird.

Die Übertragung erfolgt zum Realwert; dieser richtet sich nach einer sich bereits in Arbeit befindenden Neuschätzung des ETH-Rates. Auf eine Übertragung zum heutigen Netto-Buchwert von rund 3 Milliarden wird namentlich aus Gründen der Transparenz, d.h. insbesondere zur Vermeidung von stillen Reserven in den Bilanzen der ETH und Forschungsanstalten, verzichtet. Die Bildung von stillen Reserven würde gegen die Rechnungslegungsgrundsätze von Bund und ETH-Bereich (true and fair presentation) verstossen. Zudem soll bereits beim Übertrag aufgezeigt werden, über welchen Handlungsspielraum der ETH-Bereich zur Arrondierung des Immobilienportefeuilles in Zukunft verfügen wird. Aktuelle Einschätzungen des ETH-Rates gehen von einer Höhe des zu erwartenden Realwertes von 5–7,5 Milliarden aus.

Die Übertragung wird bundesseitig direkt über ein Abrechnungskonto der Bestandesrechnung, d.h. ausserhalb der Finanzrechnung, abgewickelt, da es sich um einen Aktivtausch (Immobilien vs. Beteiligung) für den gleichen Zweck handelt. Die Aufwertung der Vermögenswerte beim Bund erfolgt erst im Rahmen der Übertragung. Der resultierende Aufwertungsgewinn wird im gleichen Jahr bis auf die Höhe des festgelegten Dotationskapitals abgeschrieben. Das Dotationskapital resp. die Bundesbeteiligung wird in Anlehnung an den heutigen Buchwert rund 3 Milliarden betragen. Der Bund wird in seiner Bilanz nur das Dotationskapital führen, weil die freien Reserven in der ETH-Bilanz nicht aktivierungsfähig sind.

Die Übertragung der Immobilien vom Bund auf die Institutionen des ETH-Bereiches wird von der Steuerpflicht explizit ausgenommen und hat damit keine steuerlichen Konsequenzen. Auch die Neuzuteilung innerhalb des ETH-Bereiches erfolgt – wie bereits erwähnt – steuer- und gebührenfrei. Veräusserungen von Grundstücken

durch die Institutionen des ETH-Bereichs an Dritte können hingegen nicht befreit werden, da es sich im Zeitpunkt der Veräusserung um nicht betriebsnotwendiges Finanzvermögen handelt.

2.4.1.3 Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974⁶⁸ über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Art. 4a Abs. 1^{bis} und Abs. 3

Schon im EP 03 wurde dem Bundesrat im Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes ein Sparauftrag erteilt (Art. 4a Abs. 1). Dieser wird nun in Absatz 1^{bis} mit einem weiteren Sparauftrag ergänzt. Er enthält alle Massnahmen, die der Bundesrat in eigener Zuständigkeit auf Grund von Artikel 24f Absatz 1 Buchstabe a des Finanzhaushaltgesetzes vom 6. Oktober 1989⁶⁹ (FHG) beschliessen kann. Mit der Verankerung der Entlastungsmassnahmen in einem gesetzlichen Sparauftrag soll zum einen der Paketcharakter des EP 04 unterstrichen und zum andern dessen Verbindlichkeit erhöht werden. Wie im bereits bestehenden Absatz 5 zum Ausdruck gebracht wird, bleibt die Budgethoheit des Parlaments und damit seine Befugnis, im Rahmen der Budgetierung abweichende Beschlüsse zu fassen, selbstverständlich gewahrt. Das Parlament bindet sich in einem politischen, nicht aber in einem rechtlichen Sinn. Die verschiedenen im Sparauftrag an den Bundesrat zusammengefassten Entlastungsmassnahmen werden in Kapitel 2.1 detailliert beschrieben. Wir verzichten deshalb an dieser Stelle auf weitere Ausführungen.

Absatz 3 wird dahingehend ergänzt, dass der dem VBS für den Verteidigungsbereich im EP 03 für die Jahre 2004–2007 gewährte Ausgabenplafond entsprechend der weiter reichenden Geltungsdauer des EP 04 verlängert wird.

2.4.1.4 Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996⁷⁰ (MinöStG)

Art. 17 Abs. 3

Aufgehoben

Gemäss heutiger Regelung sind Treibstoffe, die durch die vom Bund konzessionierten Transportunternehmungen verwendet werden, ganz oder teilweise von der Steuer zu befreien. Darunter fallen insbesondere die Busunternehmen des öffentlichen Regional- und städtischen Verkehrs sowie die fahrplanmässige Schifffahrt. Mit dem Verzicht auf die Rückerstattung der Mineralölsteuer für die genannten Unternehmen muss Artikel 17 Absatz 3 aufgehoben werden.

⁶⁸ SR 611.010

⁶⁹ SR 611.0

⁷⁰ SR 641.61

Art. 18 Abs. 2

Aufgehoben

Gemäss Artikel 18 Absatz 2 wird der Mineralölsteuerzuschlag zurückerstattet, wenn der Treibstoff für die Land- und Forstwirtschaft oder für die Berufsfischerei verwendet worden ist. Mit dem Verzicht auf die Rückerstattung muss Artikel 18 Absatz 2 gestrichen werden.

Die Rückerstattung der Mineralölsteuer (Grundsteuer) an die Land- und Forstwirtschaft sowie die Berufsfischerei erfolgt heute gestützt auf Artikel 18 Absatz 2. Die Konkretisierung ist in der Mineralölsteuerverordnung vom 20. November 1996⁷¹ und in der Verordnung des EFD vom 28. November 1996 über die Steuerbegünstigungen und den Verzugszins bei der Mineralölsteuer (SR 641.612) geregelt. Mit dem Verzicht auf die Rückerstattung der Mineralölsteuer müssen auch diese Verordnungen geändert werden.

2.4.1.5 Bundesgesetz vom 19. Juni 1992⁷² über die Militärversicherung (MVG)

Art. 2 Abs. 3 erster Satz

Siehe den Kommentar zu Artikel 18a unten.

Art. 4 Abs. 1 zweiter Satz

Die Haftung der Militärversicherung für Zahnschäden wird künftig beschränkt. Bezüglich der Versicherungsdeckung wird auf den neuen Artikel 18a verwiesen.

Art. 18a (neu)

Die Bestimmung verweist bezüglich Erkrankungen und Behandlungen, die zu einer zahnärztlichen Behandlung führen können, auf die Krankenversicherungsgesetzgebung. Die Kosten für zahnärztliche Behandlungen werden von der Militärversicherung allerdings nur übernommen, soweit für die Grunderkrankung eine Haftung nach MVG besteht. Da die Dienstfähigkeit im Allgemeinen einen guten Gesundheitszustand voraussetzt, dürften Erkrankungen, die vom KVG erfasst sind, selten während des Dienstes auftreten.

Die Leistungspflicht der Militärversicherung beschränkt sich zudem auf Unfälle, die sich während des Dienstes oder der versicherten Tätigkeit ereignen.

Art. 28 Abs. 2 erster Satz

Der Leistungsansatz bei vollständiger Arbeitsunfähigkeit wird für Taggelder der Militärversicherung von 95 auf 80 Prozent herabgesetzt. Damit entspricht der Leistungsansatz demjenigen in anderen Bereichen der Sozialversicherung, insbesondere demjenigen der obligatorischen Unfallversicherung und der Invalidenversicherung.

⁷¹ SR 641.611

⁷² SR 833.1

Art. 29 Abs. 3 und 3^{bis} (neu)

Zum einen erfolgt eine redaktionelle Anpassung an die übrige Sozialversicherungsgesetzgebung. Zum anderen übernimmt die Militärversicherung künftig auch die Beiträge der Arbeitnehmer, damit der den Versicherten ausgerichtete Nettobetrag nicht weniger als 80 Prozent des versicherten Verdienstes beträgt. Die Versicherten der Militärversicherung erhalten somit nicht tiefere Taggelder ausbezahlt als die Versicherten der obligatorischen Unfallversicherung. Da die Versicherungsleistungen der Militärversicherung vier Fünftel des Verdienstes entsprechen, entfällt zudem für die Arbeitgeber die Differenzzahlung nach Artikel 324b Absatz 2 OR.

Art. 40 Abs. 2 erster Satz

Wie beim Taggeld soll auch bei den Invalidenrenten der Leistungsansatz 80 Prozent des versicherten Verdienstes betragen. Der neue Leistungsansatz entspricht demjenigen in der obligatorischen Unfallversicherung.

Art. 49 Abs. 4 zweiter Satz

Die Bestimmung legt die neue Berechnungsgrundlage für die Integritätsschadenrenten fest. Der Jahresrentenansatz, der 31 871 Franken beträgt (2004), wird auf 20 000 Franken herabgesetzt. Er entspricht somit rund 15 Prozent des Höchstbetrags des versicherten Verdienstes. Wie bis anhin wird der Ansatzperiodisch an die Preisentwicklung angepasst.

Art. 51 Abs. 4 zweiter Satz

Mit der neuen Formulierung des zweiten Satzes der Bestimmung fällt eine Versicherungsleistung weg, für die eine Rechtfertigung fehlt.

Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen sind vom Übergangsrecht im Zeitpunkt des Inkrafttretens des MVG (1992) geprägt. Sie gehen vom Grundsatz der Nichtrückwirkung aus und sehen eine Besitzstandswahrung für Bezüger von weiter laufenden Leistungen vor. Vorbehalten bleiben die Revision und die Neufestsetzung der Taggelder bei einer Änderung des Grades der Arbeitsunfähigkeit.

2.4.1.6 Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982⁷³ (AVIG)

Art. 120 und Art. 120a (neu)

Der Bundesbeitrag an den ALV-Fonds wird befristet auf die Jahre 2006–2008 von 0,15 auf 0,12 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme gesenkt. Befristete Änderungen sind in den Übergangsbestimmungen zu regeln. Daher wird das Arbeitslosenversicherungsgesetz für die befristete Änderung von Artikel 90a

⁷³ SR 837.0

AVIG mit einer Übergangsbestimmung ergänzt. Die befristete Beitragssenkung wird in Artikel 120a AVIG geregelt.

2.4.2 Verordnung der Bundesversammlung vom 18. Juni 2004⁷⁴ über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten

Art. 1 Abs. 1

Die Grundstücke und Bauten des Bundes, welche sich heute im Besitz der ETH und der Forschungsanstalten befinden, sollen auf 2006 in deren Eigentum übergehen (vgl. die im Rahmen des EP 04 beantragte Änderung des ETH-Gesetzes Kap. 2.4.1.2). Von der Übertragung ausgenommen sind dabei die heute in Betrieb stehenden Kernanlagen des ETH-Bereichs gemäss der Definition der Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK).

Die neuen Eigentümer unterstehen seit dem 1. Januar 2004 nicht mehr dem Finanzhaushaltsgesetz und damit auch nicht der dort statuierten Pflicht, für Grundstücke und Bauten Verpflichtungskredite anzubehreihen. Die früher bewilligten noch laufenden Verpflichtungskredite werden im Zeitpunkt der Übertragung der Grundstücke abgerechnet; der Saldo wird in die Investitionsplanung des ETH-Bereichs überführt. Damit findet auch die Verordnung der Bundesversammlung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten keine Anwendung mehr auf die ETH und die Forschungsanstalten des ETH-Bereichs und es muss dort folgerichtig auch keine Ausnahme für den ETH-Bereich mehr statuiert werden.

2.4.3 Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung der Verordnung vom 12. November 1984 über die Gebühren und Entschädigung bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen

Art. 10a (neu)

Durch den neuen Artikel 10a werden die Prüfenden, die im Rahmen einer Anstellung an einer Ausbildungsinstitution eidgenössische Medizinalprüfungen abnehmen und bewerten, keine Entschädigung mehr erhalten. Dies ist gerechtfertigt, weil das Prüfen einen integralen Teil der Aufgaben der Lehrenden darstellt.

Entschädigungen sollen nur noch diejenigen Personen erhalten, die in keinem Anstellungsverhältnis zu einer Ausbildungsinstitution stehen oder ihre Examinierentätigkeit ausserhalb eines bestehenden Anstellungsverhältnisses ausüben. Dies betrifft insbesondere selbstständig praktizierende Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, Tierärztinnen und Tierärzte sowie Apothekerinnen und Apotheker, deren Mitarbeit für die Orientierung auf die medizinische Grundversorgung unabdingbar ist. Diese haben zudem in dieser Zeit effektiv einen Erwerbsausfall.

⁷⁴ SR 611.051

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit dem EP 04 soll das strukturelle Defizit gemäss Artikel 40a des Finanzhaushaltsgesetzes beseitigt werden. Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, dass dieses Ziel grundsätzlich erreichbar ist: 2006 besteht zwar noch ein Bereinigungsbedarf von rund 170 Millionen, der im Rahmen der Budgetierung zu beseitigen sein wird. Ab 2007 kann hingegen ein kleiner struktureller Überschuss von rund 130 bzw. gut 200 Millionen ausgewiesen werden.

Bei der Beurteilung dieses Ergebnisses ist jedoch Vorsicht angebracht: Wie im Bericht über den Finanzplan 2006–2008 vom 24. September 2004 dargelegt⁷⁵, befinden sich bereits wieder zahlreiche Vorhaben in der politischen Warteschlange, welche die Finanzrechnung des Bundes mit 0,7 (2006) bis 1,6 Milliarden (2008) belasten könnten. Nicht ausser Acht zu lassen sind auch die Unsicherheiten, die mit Planungen über längere Zeiträume hinweg immer verbunden sind. Der strukturelle Ausgleich des Haushaltes ist somit auch mit dem EP 04 keineswegs gesichert. Dieses Ziel bleibt weiterhin nur erreichbar mit einer rigorosen Prioritätensetzung und einem konsequenten Verzicht auf nicht finanzierte Vorhaben. Keinen Aufschub dulden auch Systemreformen, mit denen Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes verbessert werden können und die namentlich geeignet sind, das Ausgabenwachstum in den sich besonders dynamisch entwickelnden Aufgabenbereichen auf ein langfristige finanzierbares Mass zurückzuführen.

Gleichzeitig kann aber doch hervorgehoben werden, dass es schon mit dem EP 04 möglich wird, das jährliche durchschnittliche nominale Wachstum der Ausgaben auf rund 2,2 Prozent zurückzunehmen. Verglichen mit den 1990er Jahre entspricht dies beinahe einer Halbierung der Wachstumsrate. Diese liegt gleichzeitig auch deutlich tiefer als das angenommene BIP-Wachstum von durchschnittlich 3,1 Prozent, was sich in einer leicht sinkenden Staatsquote niederschlagen wird.

Auswirkungen des Entlastungsprogramms 2004 (in Mio.)

	FP 2006	FP 2007	FP 2008	Ø Δ 2004–2008
Einnahmen				
FP vom 24. September 2004	52 387	54 931	56 635	
EP 04	+75	+224	+224	
Einnahmen neu	52 462	55 155	56 859	4,35 %
Ausgaben				
FP vom 24. September 2004	54 290	56 155	57 870	
EP 04	-1 030	-1 622	-1 729	
Ausgaben neu	53 260	54 533	56 141	2,22 %
Defizit (-) / Überschuss (+)	-798	+622	+718	
K-Faktor	0,993	0,991	0,991	
Ausgabenplafond	52 095	54 659	56 347	
Abbaupfad	1 000			
Höchstzulässige Ausgaben	53 095	54 659	56 347	
Strukturelles Defizit (-)/ struktureller Überschuss (+)	-165	+126	+206	

⁷⁵ SR 811.112.11

In absoluten Zahlen beträgt das Ausgabenwachstum 2004–2008 rund 4,7 Milliarden. Davon entfallen 2,1 Milliarden auf Finanzen und Steuern und 1,8 Milliarden auf die soziale Wohlfahrt. 85 Prozent des Zuwachses fallen also in Aufgabengebieten an, die sich kurzfristig gar nicht (Finanzen und Steuern) oder nur sehr beschränkt (soziale Wohlfahrt) steuern lassen. Um 600 Millionen wächst sodann der Verkehr und um 450 Millionen der Bereich Bildung und Grundlagenforschung. In den übrigen Aufgabengebieten gehen die Ausgaben um insgesamt 250 Millionen zurück.

Wie auch die nachfolgende Tabelle zeigt die im Übrigen wiederum eindrücklich vor Augen führt, wie stark das Ausgabenwachstum dank EP 03 und EP 04 zurückgeht verzeichnen im Zeitraum 2004–2008 bei Annahme einer durchschnittlichen Jahresteuierung von 1,4 Prozent gerade noch die soziale Wohlfahrt, Bildung und Grundlagenforschung sowie der Verkehr eine reale Zunahme. Die Beziehungen zum Ausland erfahren eine reale Stabilisierung, alle übrigen Aufgabenbereiche gehen real, teils sogar nominal (Landesverteidigung und Landwirtschaft) zurück. Trotz flächendeckender Kürzungsmassnahmen, die vor keinem Aufgabengebiet Halt machen konnten, kommen damit die von Bundesrat und Parlament gesetzten Prioritäten weiterhin deutlich zum Ausdruck: Investitionen in Bildung und Forschung einerseits und in leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen andererseits sowie der Erhalt der sozialen Sicherheit als Voraussetzung für politische und gesellschaftliche Stabilität geniessen im Bundeshaushalt auch in den kommenden Jahren den höchsten Stellenwert.

Vergleich nominale Ausgabenzuwachsraten 2002–2006/2004–2008

	Ø Δ 2002–2006 ¹ in %	Ø Δ 2004–2008 ¹ in %
Ausgaben total¹	4,8	2,2
Soziale Wohlfahrt	5,1	3,1
Verkehr ²	3,4	1,9
Landesverteidigung	1,3	-0,5
Bildung und Grundlagenforschung	5,7	3,0
Landwirtschaft und Ernährung	0,2	-0,1
Beziehungen zum Ausland	4,6	1,3
Finanzen und Steuern	10,2	5,2
Übrige Aufgabenbereiche	0,7	0,2

¹ Diese Tabelle beruht auf dem Finanzplan 2004–2006 vom 30. September 2002 und dem Finanzplan 2006–2008 vom 24. September 2004. Im Finanzplan 2006–2008 sind die Kürzungen im Bereich der Funktionsausgaben (Personal und AVP) noch nicht auf die einzelnen Aufgabenbereiche aufgeteilt.

² Die a.o. Aufwendungen wurden im Jahr 2002 in Zusammenhang mit dem Swissair-Ereignis nicht in die Berechnung einbezogen.

Was die personellen Auswirkungen des EP 04 anbetrifft, ist auf die Ausführungen zur AVP in Kapitel 2.3 zu verweisen. Diese soll gemäss Vorgaben des Bundesrates bis 2008 zu einem weiteren Personalabbau in der Grössenordnung von 600–1 000 Stellen führen. Daneben werden die Angestellten des Bundes auch lohnseitige Opfer zu erbringen haben (siehe Kap. 2.2.6).

3.1.2 Auswirkungen auf die Kantone

3.1.2.1 Auswirkungen auf die Gesamtheit der Kantone

Bei der Ausarbeitung des EP 04 war der Bundesrat – wie schon beim EP 03 – bestrebt, auf die kantonalen Interessen möglichst umfassend Rücksicht zu nehmen. Auf reine Lastenabwälzungen soll so weit wie möglich verzichtet werden. Die Kürzungen sollen vielmehr derart ausgestaltet werden, dass sie den Kantonen bei der Umsetzung möglichst grosse Handlungsspielräume belassen. Ihnen soll die Möglichkeit gegeben werden, ihre Haushalte ebenfalls entlasten zu können.

Von den insgesamt rund zwanzig Massnahmen des EP 04 beschlagen acht den Transferbereich Bund-Kantone oder haben direkte Rückwirkungen auf die kantonalen Haushalte:

Streichung des ausserordentlichen nicht werkgebundenen Mineralölsteueranteils

Die Kantone müssen diesen Einnahmefall entweder selber kompensieren oder ihre Ausgaben im Bereich des Strassenbaus und -unterhalts reduzieren. Dieser Anteil der Kantone an den Mineralölsteuereinnahmen des Bundes ist durch die Strassenlasten der Kantone gerechtfertigt. Während einige Kantone diese Einnahmen in eine eigene Strassenrechnung einfliessen lassen, werden sie in anderen Kantonen nicht zweckgebunden, sondern stehen als allgemeine Steuereinnahmen zur Verfügung.

Befristete Kürzung der Abgeltung im regionalen Personenverkehr (RPV)

Die Befristung der Kürzung auf die beiden Jahre 2006 und 2007 hat zwei Gründe: Einerseits soll damit auf die Neuverteilung der finanziellen Verantwortung beim RPV im Rahmen der NFA Rücksicht genommen werden und andererseits soll damit kein Leistungsabbau verbunden sein, indem die Kantone die vorübergehende Finanzierungslücke übernehmen. Ab 2008 soll dann die Neuregelung gemäss NFA greifen. Damit wird diese Kürzung wieder aufgehoben.

Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer an Verkehrsunternehmen

Diese Massnahme führt beim RPV zu einer vorübergehenden Kumulation mit der Kürzung der Abgeltung in den Jahren 2006 und 2007. Damit soll ein Anreiz für weitere Rationalisierungen wie Betriebszusammenschlüsse, überbetriebliche Zusammenarbeit usw. geschaffen werden. Inwieweit die Unternehmen diese Mehrausgaben auf die Gemeinden, Städte und Kantone abwälzen, kann nicht vorausgesagt werden.

Kürzung der Verwaltungspauschale im Asylbereich um 20 Prozent

Diese Kürzung wurde vom Fachdepartement mit der KKJPD bereits im letzten Jahr diskutiert, wobei keine grundsätzlichen Einwände gegen den Vorschlag des Bundes erhoben wurden. Der Bundesrat ist den Kantonen insofern entgegengekommen, als die Kürzung von ursprünglich 25 auf 20 Prozent reduziert wurde.

Zeitliche Erstreckung der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes und Kürzung beim Nationalstrassenunterhalt

Diese Kürzung entlastet auch die kantonalen Haushalte, allerdings in einem bedeutend geringeren Ausmass. Mit den zurzeit in den beiden Verkehrskommissionen der eidgenössischen Räte diskutierten Vorschlägen zur Bildung eines Fonds zur Ver-

meidung der grössten Härten im Verkehrsbereich, insbesondere in den Agglomerationen, könnten die Auswirkungen dieser Massnahmen weitgehend kompensiert werden.

Stufenweiser Anstieg des Bundesbeitrages an die Prämienverbilligung zur Finanzierung des Sozialzieles

Bei der Prämienverbilligung ist das vom Bundesrat vorgeschlagene einkommensprozentuale Sozialziel stark umstritten. Im Vordergrund stehen deshalb andere Modelle. Wie stark diese die Bundes- und die Kantonshaushalte belasten werden, wird zurzeit noch abgeklärt.

Steuerliche Massnahmen zur Entlastung der Hochschulen

Die Revision des Stiftungsrechtes geht auf eine parlamentarische Initiative zurück. Die Revision durch die öffentlichen Haushalte belastet werden, lässt sich nicht abschätzen. Eine Reduktion des Grundbeitrages an die kantonalen Hochschulen im Ausmass von 50 Millionen im Jahr 2008 erscheint jedoch tragbar, denn auch nach der Kürzung nimmt der Bundesbeitrag an die Trägerkantone der Universitäten immer noch um 8 Prozent zu.

Massnahmen im Bereich der Landwirtschaft

Diese Kürzungen werden den landwirtschaftlichen Strukturwandel beschleunigen. Dies könnte zu erhöhten Sozialausgaben bei den Kantonen und Gemeinden führen.

Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass von diesen acht Massnahmen lediglich die ersten vier quantifizierbare Auswirkungen auf die kantonalen Haushalte haben. Sie ergeben zusammen im Jahr 2007 ein Volumen von insgesamt rund 140 Millionen oder von 19 Franken pro Kopf. Das sind weniger als zehn Prozent des Gesamtvolumens des EP 04 von 1,8 Milliarden.

3.1.2.2 Auswirkungen auf die einzelnen Kantone

Eine Aufteilung der finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone wurde für folgende Bereiche berechnet: Streichung des ausserordentlichen Mineralölsteueranteils der Kantone; Kürzung der Abgeltung im RPV; Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer an die Verkehrsunternehmen; Erhöhung des Mineralölsteueranteils der Kantone auf Grund der Aufhebung der Rückerstattung; Kürzung der Verwaltungspauschale im Asylbereich um 20 Prozent (s. Tabellen in Anhang 2).

Die einzelnen Kantone sind von den Massnahmen des EP 04 sehr unterschiedlich betroffen. Das Bild zeigt ein deutliches Gefälle zwischen Stadt- und Mittellandkantonen einerseits und Bergkantonen andererseits. Während Kantone wie Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Zürich, Genf und Aargau mit Beträgen zwischen 11 und 12 Franken pro Kopf belastet werden, beträgt die Belastung in den Kantonen Graubünden, Wallis, Uri, Obwalden und Jura zwischen 31 und 67 Franken. Der Gebirgskanton Graubünden wird also rund sechs Mal stärker getroffen als der Stadtkanton Basel-Stadt. Diese starke Disparität ist insbesondere auf die Streichung der ausserordentlichen nicht werkgebundenen allgemeinen Strassenbeiträge zurückzuführen. Es stellt sich die Frage, ob diese grossen Unterschiede in den Jahren 2006 und 2007

wenigstens teilweise ausgeglichen werden sollten. Sollten die Kantone einen solchen Ausgleich wünschen, so könnte dieser mit einer Änderung der Verordnung vom 27. November 1989⁷⁶ über den Finanzausgleich mit dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer erfolgen.

3.1.3 Auswirkungen auf die NFA

3.1.3.1 Betroffene Aufgabenbereiche

Das EP 04 enthält verschiedene Massnahmen, welche sich unterschiedlich auf die einzelnen Kantone auswirken. Nicht alle diese Massnahmen sind jedoch gleichzeitig Gegenstand der NFA oder haben Auswirkungen auf die Globalbilanz der NFA. Die sowohl vom EP 04 als auch von der NFA betroffenen Aufgabenbereiche sind in der folgenden Tabelle aufgeführt:

Aufgabenbereiche, die sowohl vom EP 04 als auch von der NFA betroffen sind (in Mio.).

	Entlastung des Bundes gemäss EP 04 und Voranschlag 05			
	2005	2006	2007	2008
Allgemeine Strassenbeiträge: Streichung des ausserordentlichen Anteils der Kantone	0	57	58	59
Allgemeine Strassenbeiträge: Erhöhung infolge Verzicht auf Rückerstattung Mineralölsteuer	0	-3	-12	-12
Nationalstrassen-Unterhalt	0	25	35	0
Regionaler Personenverkehr	0	30	40	0
Amtliche Vermessung	2	3	3	3
Grundbeitrag kantonale Universitäten	0	0	0	50
5. IV-Revision (ohne Senkung Beitrag Bund an IV, inkl. Wirkung auf Beitrag Bund an EL)	0	0	87	10
Prämienverbilligung KVG	101	125	84	101

Die allgemeinen Strassenbeiträge sind nur insofern von der NFA betroffen, als sie als Kompensationsgefäss für die Mehrbelastung des Bundes aus der Aufgabenentflechtung im Strassenbereich dienen. Der Voranschlag des Bundesrats sah ursprünglich bei den allgemeinen Strassenbeiträgen bereits im Jahr 2005 die Streichung des ausserordentlichen Anteils vor (55 Mio.). Gemäss den Beschlüssen der Räte wird jedoch im Jahr 2005 auf diese Massnahme verzichtet.

⁷⁶ SR 613.13

3.1.3.2

Grundsätzliche Überlegungen zum Verhältnis EP 04 und NFA-Globalbilanz

Von grossem Interesse für Bund und Kantone ist die Frage, inwieweit Massnahmen des EP 04 die NFA tangieren und Einfluss auf deren Globalbilanz haben⁷⁷. Die NFA-Globalbilanz zeigt die direkten finanziellen Auswirkungen des Übergangs zur NFA für die einzelnen Kantone in bestimmten Referenzjahren. Dabei geht sie grundsätzlich von folgender Fragestellung aus:

Welches wären die finanziellen Be- und Entlastungen des Bundes und der Kantone gewesen, wenn die NFA in den Referenzjahren (z.B. in den Jahren 2001/02) eingeführt worden wäre?

Die Globalbilanz bildet die Basis für den Härteausgleich und die Dotation der neuen Ausgleichsgefässe im Einführungsjahr der NFA. In der Globalbilanz wird davon ausgegangen, dass beim Übergang zur NFA – abgesehen vom Härteausgleich – weder der Bund noch die Kantone insgesamt belastet werden (Haushaltsneutralität der NFA). Bei jeder NFA-Massnahme wird eruiert, wie sie einerseits den Bund, andererseits die Gesamtheit der Kantone im Vergleich zum heutigen Regime be- oder entlastet. Mit der NFA erfahren die Kantone einmal eine Belastung durch die Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 auf 17 Prozent. Belastet werden sie zudem durch die Aufgabenentflechtung, insbesondere durch den Wegfall der heutigen Finanzkraftzuschläge zu den Bundesbeiträgen. Über alles gesehen resultiert aus der Aufgaben- und Einnahmenentflechtung gemäss Modellrechnung 2001/02 eine Belastung der Kantone im Ausmass von rund 2,1 Milliarden. Diese wird durch die Leistung des Bundes an das neue Ausgleichssystem ausgeglichen, konkret durch jene an den vertikalen Ressourcenausgleich sowie den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lastenausgleich.

Durch das EP 04 wird die Globalbilanz grundsätzlich wie folgt beeinflusst: Werden die Kantone durch eine Massnahme des EP 04 vor Einführung der NFA belastet (wie z.B. beim regionalen Personenverkehr), wird beim nachmaligen Übergang zur NFA die Belastung der Aufgabenentflechtung und des Wegfalls der Finanzkraftzuschläge entsprechend tiefer ausfallen als ohne EP 04. Entsprechend geringer fällt folglich auch die Kompensation durch die Bundesleistung an den neuen Ressourcen- und Lastenausgleich aus. Die Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA *für den Bund und die Gesamtheit der Kantone* wird jedoch nicht tangiert.

Im Falle von zukünftigen reinen Bundesaufgaben kann jedoch auch der entgegengesetzte Fall eintreten: Können sich durch eine Massnahme des EP 04 sowohl der Bund als auch die Kantone entlasten (z.B. im Nationalstrassenbau), wird die nachmalige Entlastung der Kantone beim Übergang zur NFA geringer sein. Entsprechend höher fällt in der Globalbilanz die Kompensation durch die Bundesleistung an den Finanzausgleich aus. Wiederum wird die Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA *für den Bund und die Gesamtheit der Kantone* nicht tangiert.

⁷⁷ Vgl. dazu den Bericht der NFA-Projektgruppe 13: «Die Auswirkungen des EP 04 auf die NFA-Globalbilanz», abrufbar unter: <http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2004/11/nfa.pdf>

Für den einzelnen Kanton gilt jedoch keine Haushaltsneutralität in der Globalbilanz. So werden durch die NFA tendenziell die ressourcenschwachen Kantone entlastet und die ressourcenstarken Kantone belastet. Die einzelnen Kantone können deshalb auch als Folge des EP 04 durchaus von Lastenverschiebungen in der Globalbilanz betroffen sein; je nachdem, wie stark sie durch die Massnahmen des EP 04 und die entsprechenden Auswirkungen auf die Dotierung der neuen Ausgleichsinstrumente betroffen sind.

Einen Spezialfall stellen die mit Mineralölsteuereinnahmen und Strassenabgaben finanzierten Aufgabenbereiche dar. Auf Grund ihrer Zweckbindung sollen die Be- und Entlastungen des Bundes und der Gesamtheit der Kantone durch die NFA in diesem Bereich bereits *innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr ausgeglichen* werden. Die Aufgabenentflechtung im Strassenbereich führt zu einer Nettobelastung des Bundes, insbesondere auf Grund der vollständigen Übernahme der Verantwortung für den Bau-, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen. Diese Nettobelastung soll durch eine entsprechende Reduktion des nicht-werkgebundenen Anteils der Kantone an den Mineralölsteuern und den Strassenabgaben («Allgemeine Strassenbeiträge») kompensiert werden, wobei der gesetzliche Mindestanteil von 12 Prozent weiterhin respektiert werden soll. Somit beeinflussen Entlastungsmassnahmen im Strassenbereich die Dotation der neuen Ausgleichsgefässe nicht. Auch hier gilt die *Haushaltsneutralität zwar für den Bund und die Gesamtheit der Kantone, nicht jedoch für den einzelnen Kanton* (siehe auch Kap. 3.1.3.4).

3.1.3.3 Auswirkungen der einzelnen Massnahmen

Für die Berechnung der Globalbilanz wird auf einen Zweijahresdurchschnitt und nur auf effektive Rechnungszahlen abgestellt werden⁷⁸. Frühester Termin für die Inkraftsetzung der NFA ist der 1. Januar 2008. In diesem Fall muss die für die Bestimmung der Ausgleichssummen massgebliche Globalbilanz vor Ende 2006 vorliegen, da diese die Grundlage der vom Parlament im Jahr 2007 zu behandelnden dritten NFA-Botschaft bilden wird. Diese dritte Botschaft hat die Dotierung der neuen Ausgleichsgefässe und des Härteausgleichs zum Gegenstand. Die NFA-Globalbilanz wird somit auf den Rechnungszahlen 2004/05 beruhen (Hauptzenario). Könnte die NFA entgegen der aktuellen Planung erst auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten, würde die Globalbilanz auf den Rechnungszahlen 2005/06 beruhen (Nebenszenario). Auf Grund der «Bemessungslücke» zwischen den Referenzjahren der Globalbilanz und dem Übergang zur NFA werden die aus der Globalbilanz resultierenden Dotierungen der neuen Ausgleichsinstrumente in geeigneter Form anzupassen sein, damit die Haushaltsneutralität auch im Übergangsjahr gewährleistet ist.

Gemäss Konzept und heutigem Zeitplan wird die für die dritte Botschaft zu erstellende «letzte» Globalbilanz somit auf den Jahren 2004/05 beruhen. In diesem Hauptzenario wären demzufolge nur die Einsparungen bei der amtlichen Vermessung und den Prämienverbilligungen KVG zu berücksichtigen. Bei den Prämienverbilligungen gilt es allerdings zu beachten, dass es sich hierbei nicht um eigentliche Beitragskürzungen handelt, sondern um eine Verlangsamung der Kostendynamik,

⁷⁸ Vgl. dazu das von der NFA-Projektgruppe 13 erstellte «Konzept zur Aktualisierung der Globalbilanz», abrufbar unter: <http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2004/03/nfa.pdf>

die auf Verzögerungen und Anpassungen beim (noch nicht verabschiedeten) Sozialziel zurückgeht. Die effektiven Beiträge des Bundes verändern sich jedoch auf Grund des EP 04 nicht, weshalb diese Entlastungen des Bundes nicht in die Globalbilanz eingestellt werden dürfen. Somit würde im Hauptszenario der Saldo der Aufgabenentflechtung (inklusive Wegfall Finanzkraftzuschläge) und somit auch der Bundesbeitrag an die neuen Ausgleichsinstrumente um rund 1 Million tiefer ausfallen als in der Bilanz 2001/02.

Auswirkungen des EP 04 auf den Saldo der Aufgabenentflechtung: Mehr- (+) bzw. Minderbelastung, der Kantone im Vergleich zur aktualisierten Globalbilanz 2001/02

in Millionen	Rechnungswirksamkeit im Jahr 2004 , zurückgerechnet auf Durchschnitt Jahre 2001/02	Rechnungswirksamkeit im Jahr 2005 , zurückgerechnet auf Durchschnitt Jahre 2001/02	2-Jahres-Durchschnitt 2004/05 , zurückgerechnet auf Jahre 2001/02	Rechnungswirksamkeit im Jahr 2006 , zurückgerechnet auf Durchschnitt Jahre 2001/02	2-Jahres-Durchschnitt 2005/06 , zurückgerechnet auf Jahre 2001/02
Regionaler Personenverkehr	0	0	0	-25,1	-12,6
Amtliche Vermessung	0	-1,5	-0,7	-2,0	-1,7
Unterhalt von Nationalstrassen	0	0	0	2,6	1,3
Kompensation innerhalb der SFSV (allgemeine Strassenbeiträge)	0	0	0	-2,6	-1,3
Total	0	-1,5	-0,7	-27,1	-14,3

Im Nebenszenario, welches von einem Übergang zur NFA im Jahr 2009 und somit einer Bemessung der Globalbilanz auf den Jahren 2005/06 ausgeht, wären zusätzlich die Entlastungsmassnahmen im Nationalstrassen-Unterhalt und beim regionalen Personenverkehr miteinzubeziehen. Beim Nationalstrassen-Unterhalt gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die Be- und Entlastungen der NFA innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr kompensiert werden (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 3.1.3.4).

Insgesamt würde sich im Nebenszenario der Saldo der Aufgabenentflechtung (inklusive Wegfall Finanzkraftzuschläge) und entsprechend auch der Bundesbeitrag an die neuen Ausgleichsinstrumente um rund 14 Millionen oder rund 0,7 Prozent reduzieren. Bei einer proportionalen Reduktion des horizontalen Ressourcenausgleichs um ebenfalls 0,7 Prozent würde eine zusätzliche Reduktion um 7 Millionen resultieren.

Keinen Einfluss auf die Globalbilanz haben sowohl im Haupt- als auch im Nebenszenario die Entlastungsmassnahmen bei der Rückerstattung der Mineralölsteuer und bei den kantonalen Universitäten sowie die fünfte IV-Revision.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass durch das EP 04 für den Bund und die Gesamtheit der Kantone keine gravierenden Auswirkungen auf die NFA-Globalbilanz zu erwarten sind.

3.1.3.4 Spezialfinanzierung Strassenverkehr

Die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) ist im Rahmen des EP 04 durch die Entlastungen beim Unterhalt von Nationalstrassen, den Verzicht auf die Rückerstattung der Mineralölsteuer sowie durch die Streichung der allgemeinen Strassenbeiträge an die Kantone betroffen.

Durch die Streichung des ausserordentlichen Anteils der allgemeinen Strassenbeiträge fällt der nicht-werkgebundene Anteil der Kantone an den Strasseneinnahmen bereits schon vor dem Übergang zur NFA auf das gesetzliche Minimum von 12 Prozent. Die Belastungen des Bundes im Rahmen der NFA aus der Aufgabenerflechtung im Strassenbereich können deshalb nicht mehr bei den allgemeinen Strassenbeiträgen kompensiert werden, es sei denn der gesetzlich garantierte Anteil der Kantone von 12 Prozent würde gesenkt. Würde hingegen am garantierten Anteil von 12 Prozent festgehalten, so müsste zur Aufrechterhaltung der Haushaltsneutralität die Mehrbelastung des Bundes bei einem anderen Gefäss kompensiert werden. Denkbar wäre z.B. eine Reduktion der Pauschalbeiträge an den Bau- und Unterhalt von Hauptstrassen oder Abstriche beim Ressourcen- und Lastenausgleich. Mit letzterem könnte jedoch die Haushaltsneutralität der Strassenrechnung beim Übergang zur NFA nicht mehr eingehalten werden. Ausserdem würde der Grundsatz verletzt, möglichst viele zweckgebundene durch zweckfreie Ausgleichszahlungen zu ersetzen. Beide Varianten hätten zudem in der Globalbilanz Veränderungen bei den Be- und Entlastungen der NFA zwischen den einzelnen Kantonen zur Folge und sind deshalb als problematisch einzustufen.

Dieses Problem stellt sich jedoch nur im Nebenszenario (Berechnung der Globalbilanz auf den Rechnungsjahren 2005 und 2006); entsprechende Lösungsmöglichkeiten wären in der zweiten NFA-Botschaft aufzuzeigen. Im Hauptszenario (Berechnungsgrundlage: 2004/05) wird den Kantonen der ausserordentliche nicht werkgebundene Mineralölsteueranteil dank den Budgetbeschlüssen des Parlamentes weiterhin entrichtet. Bei der Erstellung der Globalbilanz wird das vorhandene Ausgleichsvolumen somit weitgehend ausreichen, so dass nur in minimalem Umfang auf andere Ausgleichsgefässe zurückgegriffen werden muss. Für die Kantone ist im Hauptszenario somit kaum mit problematischen Verteilungswirkungen zu rechnen. Hingegen entlastet die Streichung der allgemeinen Strassenbeiträge ab 2006 den Bundeshaushalt nur bis zum Inkrafttreten der NFA; diese Massnahme wirkt mit andern Worten nicht nachhaltig.

3.2 Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung

Das Konzept der Schuldenbremse schreibt eine konjunkturverträgliche Finanzpolitik vor und lässt während Rezessionen konjunkturelle Defizite zu, verlangt aber während der Hochkonjunktur Überschüsse. Dank diesem Mechanismus leistet die Finanzpolitik einen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung. Strukturelle Defizite hingegen müssen im Rahmen des Voranschlags abgebaut werden. Weil jedoch der Bundeshaushalt zum Zeitpunkt der Einführung der Schuldenbremse ein strukturelles Defizit in der Grössenordnung von 3 Milliarden aufwies und dessen sofortiger Abbau angesichts der schwachen Konjunkturlage 2003 kaum vertretbar gewesen wäre, wurde im Rahmen des EP 03 beschlossen, das strukturelle Defizit gemäss einem gesetzlich festgelegten Abbaupfad in den Jahren 2004–2007 schrittweise zu

reduzieren. Dies hat nun aber zur Folge, dass der Bundeshaushalt in den Finanzplanjahren nicht nur auf Grund der besseren Wirtschaftslage einen konjunkturellen Überschuss aufweisen, sondern zusätzlich auch den vorgesehenen Abbau des strukturellen Defizits finanzieren muss. Von der Finanzpolitik wird deshalb insgesamt ein leicht restriktiver Impuls ausgehen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden deshalb von verschiedenen Seiten Befürchtungen geäußert, dass mit dem EP 04 der Aufschwung abgewürgt werde und Arbeitsplätze geopfert würden. Vor diesem Hintergrund gilt es insbesondere zu prüfen, ob erstens die Sanierung des Bundeshaushalts zum richtigen Zeitpunkt erfolgt und ob zweitens Alternativen zum EP 04 existieren.

Was den Zeitpunkt angeht, zeichnete sich nach stagnierenden beziehungsweise rückläufigen Wachstumsraten in den Jahren 2002 und 2003 Anfang 2004 eine Trendumkehr ab. Der Aufschwung, der 2004 einsetzte, dürfte sich gemäss den Schätzungen der Prognoseinstitute wie auch der OECD trotz der graduellen Straffung der Geld- und Finanzpolitik in den kommenden Jahren fortsetzen. Will man die Bundesfinanzen sanieren, ist somit der aktuelle Zeitpunkt richtig gewählt; anders als im Jahr 2003 gibt es gegenwärtig aus konjunktureller Sicht keinen Anlass, Sanierungsmassnahmen weiter aufzuschieben.

Was die Alternativen betrifft, stehen grundsätzlich drei Möglichkeiten offen: Erstens kann, wie im EP 04 vorgeschlagen, schwergewichtig auf der Ausgabe Seite gespart werden. Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, die Sanierung des Bundeshaushalts über die Einnahmenseite, d.h. mit Steuererhöhungen, sicherzustellen. Drittens wäre grundsätzlich auch ein Verzicht auf Sanierungsmassnahmen möglich, was einen weiteren Anstieg der Verschuldung zur Folge hätte und gegen die Schuldenbremsregel verstiesse.

Die BAK Basel Economics wurde beauftragt, die wirtschaftlichen Auswirkungen der beiden ersten Varianten zu untersuchen. Dazu hat sie das in Zusammenarbeit mit der EFV erstellte «Finanzhaushaltsmodell» verwendet, das den Finanzhaushalt des Bundes präzise abbildet.

Den Modellrechnungen der BAK liegt ein Referenzszenario ohne die Auswirkungen des EP 04 zu Grunde. Dieses Referenzszenario basiert – gestützt auf die Eckwerte in Budget und Finanzplan – auf einem realen BIP-Wachstum von 2,3 Prozent 2005 und je 1,8 Prozent in den Folgejahren sowie einer durchschnittlichen Teuerung von 1,5 Prozent. Des weitern geht das Referenzszenario von einem Anstieg der Erwerbstätigen von 4,2 Millionen 2004 auf gut 4,3 Millionen im Jahr 2010 aus; die Arbeitslosenquote sinkt in diesem Zeitraum von 3,8 auf 2,3 Prozent.

Die Simulation des EP 04 ergibt geringe Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung: Bis 2010 kommt das Niveau des realen BIP um 0,2 Prozent unter den Referenzwert ohne EP 04 zu liegen; die jährlichen realen Wachstumsraten des BIP verändern sich also praktisch nicht (-0,03 Prozentpunkte). Das etwas niedrigere BIP-Niveau ist vor allem auf den tieferen Konsum des Staates und niedrigere Unternehmensinvestitionen zurückzuführen. Hingegen bleibt der reale private Konsum dank der niedrigeren Teuerungsraten praktisch unverändert. Die Zahl der Erwerbstätigen nimmt im Beobachtungszeitraum um 140 000 Personen zu statt um 150 000 (ohne EP), die Arbeitslosenquote sinkt dadurch um 0,2 Prozentpunkte weniger auf 2,5 Prozent (statt 2,3 %) im Jahr 2010.

Eine Mehrwertsteuererhöhung um 0,7 Prozentpunkte auf Anfang 2006 würde in etwa den vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen des EP 04 entsprechen. In den

Modellsimulationen der BAK wirkt sich eine Mehrwertsteuererhöhung jedoch ungünstiger auf Realwirtschaft und Beschäftigung aus. Insbesondere die mit der Mehrwertsteuererhöhung verbundenen Preiserhöhungen führen zu einem Rückgang des privaten Konsums und der real verfügbaren Einkommen der Haushalte. Insgesamt kommt bei der simulierten Mehrwertsteuererhöhung das Niveau des realen BIP im Jahr 2010 zwar wie bei den ausgabenseitigen Massnahmen gemäss EP 04 um 0,2 Prozent unter den Referenzwert ohne EP zu liegen. In den Jahren 2006–2008 wirkt sich die Mehrwertsteuer aber stärker auf das Wachstum aus; die jährlichen realen Wachstumsraten sinken um je 0,1 Prozentpunkt. Auch der Arbeitsmarkt ist etwas stärker betroffen: Nimmt die Zahl der Erwerbstätigen gemäss Modellsimulationen bis 2010 auf Grund der ausgabenseitigen Massnahmen um 9 700 Personen weniger zu, beträgt diese Zahl bei der Mehrwertsteuererhöhung 10 800 Personen; entsprechend geht auch die Zahl der Arbeitslosen bei der Steuererhöhung um 1 000 Personen weniger zurück als bei den ausgabenseitigen Entlastungen.

Zusätzlich hat die BAK auch die kumulierten Effekte der Entlastungsprogramme 03 und 04 gegenüber einem (theoretischen) Referenzszenario ohne die beiden Entlastungsprogramme simuliert. Dieser Simulation wurde das Szenario einer Mehrwertsteuererhöhung um einen Prozentpunkt auf Anfang 2004 und um zusätzliche 0,8 Prozentpunkte auf Anfang 2006 gegenübergestellt. Bei dieser Simulation fällt die Entlastung des Bundeshaushalts mit 4,8 Milliarden im Jahr 2008 bei der Variante «Steuererhöhungen» etwas grösser aus als bei den Ausgabenkürzungen gemäss EP 03 und EP 04 (4,5 Mrd.). Hingegen präsentiert sich die realwirtschaftliche Entwicklung erneut bei den Ausgabenkürzungen günstiger: Die Kumulation der beiden Entlastungsprogramme führt dazu, dass das reale BIP 2010 um 0,5 Prozent niedriger liegt als im theoretischen Fall ohne Entlastungsprogramm, was in etwa einer durchschnittlichen Reduktion der jährlichen Wachstumsrate um 0,08 Prozentpunkte entsprechen würde. Die Mehrwertsteuererhöhungen haben bis 2010 ein um 0,6 Prozent niedrigeres reales BIP zur Folge. Besonders deutlich fällt die Wirkung der Steuererhöhungen in den Jahren 2005 und 2006 aus, wo die reale Wachstumsrate um 0,2 beziehungsweise 0,3 Prozentpunkte gedrückt wird. Während die beiden Entlastungsprogramme zu einem leichten Rückgang der Teuerungsrate führen, haben die Steuererhöhungen Preisanstiege zur Folge; im Jahr 2006 fällt der Preiseffekt mit einer Erhöhung des Landesindex der Konsumentenpreise um 1,6 Prozent am deutlichsten aus. Die Zahl der Erwerbstätigen nimmt bei den ausgabenseitigen Massnahmen im Vergleich zum Referenzszenario ohne die beiden Entlastungsprogramme bis 2010 um knapp 28 000 Personen weniger zu, bei den Steuererhöhungen um knapp 34 000 Personen.

Auswirkungen des EP 04

Niveaushiftung gegen- über Referenzszenario	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BIP (in Vorjahrespreisen) in % des Referenzwerts	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,2 %
Konsumentenpreise in % des Referenzwerts	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,2 %	-0,3 %
Erwerbstätige in 1 000	0,0	-0,8	-2,2	-4,2	-5,5	-7,5	-9,7
Entlastung Bundeshaushalt in Mrd..	0,0	0,9	1,1	1,8	1,8	1,8	1,8

Auswirkungen einer Mehrwertsteuererhöhung um 0,7 Prozentpunkte im Jahr 2006

Niveaushiftung gegen- über Referenzszenario	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BIP (in Vorjahrespreisen) in % des Referenzwerts	0,0 %	0,0 %	-0,1%	-0,2 %	-0,2 %	-0,2%	-0,2 %
Konsumentenpreise in % des Referenzwerts	0,0 %	0,0 %	0,4 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %
Erwerbstätige in 1 000	0,0	-0,1	-1,3	-4,6	-7,5	-9,4	-10,8
Entlastung Bundeshaushalt in Mrd.	0,0	0,1	1,3	1,7	1,7	1,8	1,8

Die dritte Alternative, der Verzicht auf Entlastungsprogramme und Steuererhöhungen, hätte einen weiteren Anstieg der Verschuldung zur Folge: Ohne die beiden Entlastungsprogramme würden die Schulden des Bundes bis 2010 um gut 25 Milliarden höher liegen. Die volkswirtschaftlichen Folgen dieses ungebremsten Schuldenanstiegs dürften mittel- bis langfristig die negativen Auswirkungen einer Haushaltskonsolidierung deutlich übertreffen: Steigende Schulden und damit steigende Passivzinszahlungen beschränken die Handlungsspielräume des Staates zur Wahrnehmung seiner eigentlichen Aufgaben und führen längerfristig in eine Schuldenfalle. Ein ungebremster Schuldenanstieg entspricht zudem de facto künftigen Steuererhöhungen mit entsprechenden negativen Auswirkungen: Die Erwartung von steigenden Steuern drückt die Investitionstätigkeit, reduziert die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz und wirkt sich dämpfend auf den privaten Konsum aus. Stagnierende Wachstumsraten und ein vermehrter Abbau beziehungsweise die Auslagerung von Arbeitsplätzen wären die Folge. Zwar lassen sich diese Effekte mit Modellrechnungen nicht exakt quantifizieren. Es ist jedoch unbestritten, dass mittel- bis langfristig eine überbordende Verschuldung keine nachhaltige Lösung darstellt und grössere negative Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt aufweist als rechtzeitige ausgabenseitige Entlastungsprogramme. Vor diesem Hintergrund hat auch die OECD in ihrem jüngsten Economic Outlook die Schweiz auf die Notwendigkeit einer weiteren Konsolidierung der öffentlichen Finanzen hingewiesen und davor gewarnt, angesichts der sich aufhellenden Konjunkturlage bei den Sparanstrengungen und den weiteren Refor-

men zur Stärkung des Wettbewerbs und der Erhöhung des Wachstumspotentials nachzulassen. Schliesslich würde eine zusätzliche Verschuldung der in der Verfassung verankerten und von einer grossen Mehrheit der Bevölkerung gutgeheissenen Schuldenbremseregulierung widersprechen. Dementsprechend waren sich auch praktisch alle Vernehmlassungsteilnehmer anlässlich der konferenziellen Vernehmlassungen zum EP 04 einig, dass eine Sanierung der Bundesfinanzen unerlässlich ist.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein Verzicht auf eine Haushaltsanierung keine wirkliche Option darstellt. Bei der Frage nach Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen zeigen die BAK-Simulationen geringere negative wirtschaftliche Auswirkungen bei den ausgabenseitigen Massnahmen. Zudem sind die verzerrende Wirkung von Steuern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Argumente zu Gunsten von Ausgabenkürzungen. Die Einschätzung, dass Ausgabenkürzungen Steuererhöhungen vorzuziehen sind, wird auch von empirischen Studien untermauert⁷⁹.

Insgesamt zeigen die BAK-Berechnungen, dass das EP 04 nur eine geringe Auswirkung auf Wachstum und Beschäftigung hat. Andere Effekte wie zum Beispiel das weltwirtschaftliche Umfeld oder Wechselkursschwankungen spielen eine gewichtigere Rolle. Zudem zeigen neuere Forschungsergebnisse im Gegensatz zur traditionellen Lehrmeinung, dass eine Politik der Haushaltssanierung nicht zwingend rezessiv wirken muss. Betrachtet man die öffentlichen Haushalte der OECD-Staaten, zeigt sich, dass einige Konsolidierungsstrategien restriktiv wirkten, während bei anderen dieser Effekt nicht zu beobachten war. Man spricht im letzteren Fall von sogenannten «Non-Keynesian-Effects». Wird die Konsolidierungspolitik glaubhaft und gezielt über Ausgabenkürzungen im Transferbereich vorgenommen, kann der restriktive Effekt vermieden oder gar mit einem sofortigen Wachstumseffekt gerechnet werden. In einer Untersuchung über die Wirkung der Konsolidierungspolitik unter den Schweizer Kantonen konnte dieser «Non-Keynesian-Effect» empirisch beobachtet werden⁸⁰. Solche Effekte können jedoch mit den verwendeten Modellen nur unzureichend nachgewiesen werden. Auch nicht simulieren lassen sich die mittel- bis langfristigen Wachstumseffekte einer Haushaltsanierung, die entstehen, wenn der vergrösserte Handlungsspielraum gezielt für strukturelle Reformen zur Verbesserung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts genutzt wird. Insgesamt stehen somit den im BAK-Modell berechneten allfälligen kurzfristigen negativen Effekten die positiven Effekte einer nachhaltigen Sanierung des Haushalts und einer glaubwürdigen Finanzpolitik gegenüber.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Leitlinie 1 des Legislaturplanungsberichts vom 25. Februar 2004⁸¹ lautet: «Den Wohlstand vermehren und die Nachhaltigkeit sichern». In diesem Kontext steht als explizit aufgeführtes Ziel die dauerhafte Sicherung des Haushaltsausgleichs. Um es erreichen zu können, hat der Bundesrat unter anderem die Vorlage eines möglichst rasch wirkenden Entlastungsprogramms in Aussicht gestellt.

⁷⁹ z.B. A. Alesina und R. Perotti (1995), Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries, Economic Policy, 1995.

⁸⁰ Dominique Küttel und Peter Kugler (2003), Tales of Fiscal Policy: Empirical Findings for Switzerland, RISEC 50, 91-108.

⁸¹ BBl 2004 1149

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die zu ändernden Gesetze 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 stützt sich der Sparauftrag an den Bundesrat auf die verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes in den betroffenen Aufgabengebieten.

Die Vorlagen sind daher insgesamt verfassungs- und gesetzmässig.

5.2 Erlassform

Vorlage A

Zur rechtlichen Umsetzung des EP 04 müssen sechs Bundesgesetze geändert werden, für die seinerzeit nach Artikel 141 der Bundesverfassung das Referendum verlangt werden konnte. Alle Elemente des EP 04 sind in der Form eines so genannten Mantelerlasses zusammengefasst; dieser ist in die Form eines Bundesgesetzes gekleidet und untersteht dem fakultativen Referendum. Dieses Vorgehen ist auf Grund des einheitlichen Entlastungszwecks der verschiedenen Massnahmen gerechtfertigt.

Vorlage B

Die im Rahmen des EP 04 beantragte Änderung des ETH-Gesetzes bedingt eine Anpassung der Verordnung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten. Diese Verordnungsänderung muss von der Bundesversammlung erlassen werden.

Vorlage C

Vorlage C betrifft mit der AVP eine weitere Säule der Sanierungsstrategie des Bundesrats: Die im Rahmen der AVP vorgesehene Änderung der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen muss von der Bundesversammlung genehmigt werden.

Entlastungsprogramm 2004: Massnahmen im Überblick

Massnahme	VA 2005 ⁸²	FP 2006	FP 2007	FP 2008	Kapitel
Massnahmen Departemente					
EDA					
Entwicklungshilfe	21	45	81	66	2.1.2
Osthilfe	7	7			2.1.2
Weitere Massnahmen	5	5			2.2.1
Total	33	57	81	66	
EDI					
Prämienverbilligung KVG	101	125	84	101	2.2.4
Beitragskürzungen ETH/kant. Hochschulen	30	30	80	180	2.1.4
Reservenabbau Nationalfonds	50	80	100		2.1.5
Leistungsanpassung Militärversicherung		8	9	9	2.1.7
Kostensenkungen 5. IV-Revision			87	10	2.2.3
Senkung Bundesbeitrag an IV			128	133	2.2.3
Total	181	243	488	433	
EJPD					
Institut für geistiges Eigentum		3	3	3	2.1.1
Asylbereich	43	31	80	102	2.1.9
Total	43	34	83	105	
VBS					
Verteidigungsbereich	70	117	165	165	2.1.3
Weitere Massnahmen	9	12	15	15	2.2.2
Total	79	129	180	180	
EFD					
Ausfuhrbeiträge für landwirt. Rohstoffe	10	10	10	10	2.1.15
IT/Zivile Bauten/Logistik	14				
Aufhebung Rückerstattung Mineralölsteuer ⁸³		25	124	124	2.1.14/ 2.1.15
Total	24	35	134	134	

⁸² Gemäss Botschaft vom 24. September 2004 zum Voranschlag 2005 der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

⁸³ Wirkt sich in der Finanzrechnung als Mehreinnahme aus. Die Entlastung von 124 Mio. pro Jahr ab 2007 setzt sich zusammen aus 70 Mio. bei der Landwirtschaft, 2 Mio. Forstwirtschaft/Berufsfischerei und 52 Mio. bei den KTU.

Massnahme	VA 2005 ⁸²	FP 2006	FP 2007	FP 2008	Kapitel
EVD					
Landwirtschaft	50	85	50	50	2.1.15
Standort- und Technologieförderung	35	20	20	20	2.1.6
Osthilfe	10	15	20	20	2.1.2
Entwicklungshilfe			26	16	2.1.2
Senkung Bundesbeitrag an die Arbeitslosenversicherung		70	72	74	2.1.8
Total	95	190	188	180	
UVEK					
Neuer Finanzierungsmodus Eisenbahn-Grossprojekte	35	35	85	125	2.2.5
LV SBB (höhere Trassenpreise)	25	25	25	25	2.1.13
Nationalstrassenbau	47	88	100		2.1.10
Nationalstrassenunterhalt		25	35		2.1.11
Allgemeine Strassenbeiträge	*	57	58	59	2.1.12
RPV		30	40		2.1.14
Verzicht auf Rückerstattung FinöV				150	2.2.5
Kantonsanteil Mineralölsteuer		-3	-12	-12	2.1.14
Total	107	257	331	347	
Total Massnahmen Departemente	562	945	1485	1445	
Querschnittsmassnahmen					
Kreditsperre 2005/AVP 2006–2008	70	62	118	192	2.3
Besoldung/Personalvorsorge	114	11	65	70	2.2.6
Kommissionen Tresorerie/Schuldendienst	64	47	98	166	2.2.8
Anteile Dritter		-10	-20	-20	
Total Querschnittsmassnahmen	248	110	261	408	
Einnahmenseitige Massnahmen					
Intensivierung Kontrolltätigkeit DBSt/MWSt		50	100	100	2.2.7
Total Einnahmenseitige Massnahmen		50	100	100	
Total EP 04 und AVP	810	1105	1846	1953	

* Die Streichung der ausserordentlichen nicht werkgebundenen allgemeinen Strassenbeiträge wurde vom Parlament im Rahmen des Voranschlags 2005 abgelehnt.

Auswirkungen auf die einzelnen Kantone

Tabelle 1: Auswirkungen des EP 04 im Jahr 2006 (in 1 000 Fr.)

Kanton	A. o. nicht werkgebundene Beiträge	Regionaler Personenverkehr	Rückstellung Min.steuer	Kantonsanteil Mineralsteuer	Asylbereich*	Total	in Fr. pro Einwohner (mittlere Wohn- bevok. 2003)	in % der stand. Steuereinträge der Kantone 2001/02
Zürich	-3'941	-2'573	-3'940	173	-661	-10'943	-8.61	-0.11%
Bern	-9'968	-5'852	-3'068	437	-526	-18'976	-19.80	-0.39%
Luzern	-2'729	-1'003	-1'302	120	-190	-5'105	-14.47	-0.28%
Uri	-958	-266	-158	42	-19	-1'360	-39.18	-0.81%
Schwyz	-508	-731	-239	22	-70	-1'526	-11.41	-0.17%
Obwalden	-621	-316	-65	27	-19	-994	-30.13	-0.66%
Nidwalden	-140	-173	-219	6	-19	-546	-14.21	-0.19%
Glarus	-326	-200	-86	14	-23	-621	-16.21	-0.28%
Zug	-394	-163	-641	17	-55	-1'235	-11.96	-0.10%
Freiburg	-3'235	-1'418	-842	142	-129	-5'482	-22.06	-0.52%
Solothurn	-1'339	-597	-659	59	-136	-2'674	-10.88	-0.20%
Basel-Stadt	-960	-47	-634	42	-89	-1'689	-8.86	-0.10%
Basel-Landschaft	-1'260	-458	-771	55	-144	-2'579	-9.81	-0.14%
Schaffhausen	-290	-155	-474	13	-43	-949	-12.79	-0.21%
Appenzell A.Rh.	-695	-399	-108	30	-31	-1'203	-22.82	-0.38%
Appenzell I.Rh.	-149	-148	-28	6	-8	-326	-22.21	-0.41%
Sankt Gallen	-2'703	-1'446	-1'203	119	-234	-5'467	-11.94	-0.22%
Graubünden	-6'438	-3'565	-1'376	282	-105	-11'201	-58.58	-0.94%
Aargau	-1'707	-1'584	-1'471	75	-300	-4'988	-8.92	-0.15%
Thurgau	-1'285	-867	-381	56	-109	-2'585	-11.17	-0.22%
Tessin	-2'105	-1'232	-1'587	92	-152	-4'983	-15.74	-0.28%
Vaud	-3'280	-2'463	-1'801	144	-327	-7'727	-11.92	-0.21%
Wallis	-7'122	-2'712	-1'182	312	-152	-10'855	-38.28	-0.94%
Neuenburg	-2'303	-820	-580	101	-93	-3'694	-21.96	-0.42%
Genève	-833	-247	-2'038	36	-218	-3'299	-7.71	-0.10%
Jura	-1'711	-565	-146	75	-39	-2'385	-35.12	-0.85%
Total	-57'000	-30'000	-25'000	2'500	-3'891	-113'391	-15.31	-0.25%

* Durch die voraussichtliche Verringerung der Gesuchszahlen im Asylbereich von 21 100 auf 18 300 werden weniger Personen auf die Kantone verteilt. Damit ergeben sich, unabhängig von der Reduktion der Verwaltungskostenpauschale, zusätzliche Minderausgaben des Bundes von rund 3 Millionen zu Lasten der Kantone.

Tabelle 2: Auswirkungen des EP 04 im Jahr 2007 (in 1000 Fr.)

Kanton	A.o. nicht wegbundene Beiträge	Regionaler Personenverkehr	Rückerstattung Min.öbsteuer	Kantonsanteil Mineralölsteuer	Asylbereich ¹	Total	in Fr. pro Einwohner (mittlere Wohn- bevölk. 2003)	in % der stand. Steuererträge der Kantone 2001/02
Zürich	-4'010	-3'431	-8'194	858	-661	-15'440	-12.15	-0.15%
Bern	-10'142	-7'803	-6'381	2'168	-526	-22'684	-23.66	-0.47%
Luzern	-2'777	-1'337	-2'709	594	-190	-6'419	-18.20	-0.36%
Uri	-975	-355	-329	209	-19	-1'469	-42.35	-0.87%
Schwyz	-517	-975	-498	111	-70	-1'949	-14.58	-0.22%
Obwalden	-632	-421	-136	135	-19	-1'073	-32.51	-0.72%
Nidwalden	-142	-231	-457	30	-19	-819	-21.33	-0.28%
Glarus	-332	-267	-178	71	-23	-729	-19.03	-0.33%
Zug	-401	-217	-1'332	86	-55	-1'919	-18.60	-0.15%
Freiburg	-3'291	-1'891	-1'752	704	-129	-6'359	-25.59	-0.61%
Solothurn	-1'363	-796	-1'372	291	-136	-3'376	-13.74	-0.26%
Basel-Stadt	-977	-63	-1'319	209	-89	-2'239	-11.74	-0.13%
Basel-Landschaft	-1'282	-611	-1'605	274	-144	-3'368	-12.81	-0.18%
Schaffhausen	-295	-207	-985	63	-43	-1'467	-19.78	-0.33%
Appenzell A.Rh.	-707	-532	-225	151	-31	-1'344	-25.50	-0.42%
Appenzell I.Rh.	-152	-197	-59	32	-8	-383	-26.08	-0.48%
Sankt Gallen	-2'750	-1'928	-2'503	588	-234	-6'827	-14.91	-0.28%
Graubünden	-6'551	-4'753	-2'861	1'400	-105	-12'870	-67.31	-1.08%
Aargau	-1'737	-2'112	-3'060	371	-300	-6'838	-12.24	-0.21%
Thurgau	-1'308	-1'156	-792	280	-109	-3'084	-13.32	-0.27%
Tessin	-2'142	-1'642	-3'301	458	-152	-6'779	-21.42	-0.38%
Vaud	-3'338	-3'284	-3'746	714	-327	-9'981	-15.39	-0.27%
Wallis	-7'247	-3'616	-2'459	1'549	-152	-11'924	-42.05	-1.03%
Neuchâtel	-2'343	-1'093	-1'206	501	-93	-4'234	-25.17	-0.48%
Genève	-847	-329	-4'239	181	-218	-5'453	-12.74	-0.16%
Jura	-1'741	-753	-303	372	-39	-2'463	-36.28	-0.88%
Total	-58'000	-40'000	-52'000	12'400	-3'891	-141'491	-19.11	-0.31%

* Durch die voraussichtliche Verringerung der Gesuchszahlen im Asylbereich von 21 100 auf 18 300 werden weniger Personen auf die Kantone verteilt. Damit ergeben sich, unabhängig von der Reduktion der Verwaltungskostenpauschale, zusätzliche Minderausgaben des Bundes von rund 3 Millionen zu Lasten der Kantone.

Tabelle 3: Auswirkungen des EP 04 im Jahr 2008 (in 1 000 Fr.)

Kanton	A.o. nicht werkgebundene Beiträge	Regionaler Personenverkehr	Rückersättning Min.östeuer	Kantonsanteil Mineralsteuer	Asylbereich*	Total	in Fr. pro Einwohner (mittlere Wohn- bevölk. 2003)	in % der stand. Steuereinträge der Kantone 2001/02
Zürich	-4'080		-8'194	858	-661	-12'078	-9.50	-0.12%
Bern	-10'317		-6'381	2'168	-526	-15'056	-15.71	-0.31%
Luzern	-2'825		-2'709	594	-190	-5'130	-14.54	-0.29%
Uri	-992		-329	209	-19	-1'131	-32.60	-0.67%
Schwyz	-525		-498	111	-70	-983	-7.35	-0.11%
Obwalden	-643		-136	135	-19	-663	-20.08	-0.44%
Nidwalden	-145		-457	30	-19	-590	-15.37	-0.20%
Glarus	-338		-178	71	-23	-468	-12.21	-0.21%
Zug	-408		-1'332	86	-55	-1'709	-16.56	-0.14%
Freiburg	-3'348		-1'752	704	-129	-4'525	-18.21	-0.43%
Solothurn	-1'386		-1'372	291	-136	-2'603	-10.59	-0.20%
Basel-Stadt	-994		-1'319	209	-89	-2'193	-11.50	-0.13%
Basel-Landschaft	-1'304		-1'605	274	-144	-2'779	-10.57	-0.15%
Schaffhausen	-300		-985	63	-43	-1'266	-17.06	-0.29%
Appenzell A.Rh.	-720		-225	151	-31	-824	-15.64	-0.26%
Appenzell I.Rh.	-154		-59	32	-8	-189	-12.86	-0.24%
Sankt Gallen	-2'798		-2'503	588	-234	-4'946	-10.00	-0.20%
Graubünden	-6'664		-2'861	1'400	-105	-8'230	-43.04	-0.69%
Aargau	-1'767		-3'060	371	-300	-4'756	-8.51	-0.14%
Thurgau	-1'330		-792	280	-109	-1'951	-8.43	-0.17%
Tessin	-2'178		-3'301	458	-152	-5'174	-16.35	-0.29%
Vaud	-3'396		-3'746	714	-327	-6'755	-10.42	-0.18%
Wallis	-7'372		-2'459	1'549	-152	-8'433	-29.74	-0.73%
Neuenburg	-2'383		-1'206	501	-93	-3'182	-18.92	-0.36%
Genève	-862		-4'239	181	-218	-5'138	-12.01	-0.16%
Jura	-1'771		-303	372	-39	-1'740	-25.63	-0.62%
Total	-59'000		-52'000	12'400	-3'891	-102'491	-13.84	-0.22%

* Durch die voraussichtliche Verringerung der Gesuchszahlen im Asylbereich von 21 100 auf 18 300 werden weniger Personen auf die Kantone verteilt. Damit ergeben sich, unabhängig von der Reduktion der Verwaltungskostenpauschale, zusätzliche Minderausgaben des Bundes von rund 3 Millionen zu Lasten der Kantone.

Teilnehmer an der Vernehmlassung

Teilnehmende an der konferenziellen Vernehmlassung

Gemeinden und Städte

Schweizerischer Gemeindeverband

Kantone

Finanzdirektoren-Konferenz

Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs

Konferenz der Kantonsregierungen

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren

Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz

Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

Bundesratsparteien

Christlichdemokratische Volkspartei

Freisinnig-Demokratische Partei

Schweizerische Volkspartei

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Nicht-Bundesratsparteien

Christlich-soziale Partei

Eidgenössisch-Demokratische Union

Evangelische Volkspartei

Grüne Partei der Schweiz

Liberale Partei der Schweiz

Arbeitgeberorganisationen und Branchenverbände

economiesuisse

Schweizerischer Arbeitgeberverband

Schweizerische Bankiervereinigung

Schweizerischer Bauernverband

Schweizerischer Baumeisterverband

Schweizerischer Gewerbeverband

Allianz Verkehr

Arbeitnehmerorganisationen

KV Schweiz

Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Travail Suisse

Schriftliche Stellungnahmen

Teilnehmende an der konferenziellen Vernehmlassung

Gemeinden und Städte

Schweizerischer Gemeindeverband

Kantone

Konferenz der Kantonsregierungen

In der Bundesversammlung vertretene Parteien

Christlichdemokratische Volkspartei

Christlich-soziale Partei

Freisinnig-Demokratische Partei

Grüne Partei der Schweiz

Liberale Partei der Schweiz

Schweizerische Volkspartei

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Arbeitgeberorganisationen und Branchenverbände

economiesuisse

Schweizerischer Arbeitgeberverband

Schweizerischer Bauernverband

Schweizerischer Baumeisterverband

Schweizerischer Gewerbeverband

Verband öffentlicher Verkehr

Arbeitnehmerorganisationen

KV Schweiz

Schweizerischer Gewerkschaftsbund

transfair

Travail Suisse

Übrige Körperschaften, Parteien und Verbände

Kantone

Zürich

Bern

Luzern

Uri

Schwyz

Obwalden

Glarus

Zug

Freiburg

Solothurn

Basel-Stadt

Basel-Landschaft

Schaffhausen

Appenzell Ausserrhoden

Appenzell Innerrhoden

Sankt Gallen

Graubünden
Aargau
Waadt
Wallis
Jura

Parteien und Verbände

AGILE Behinderten-Selbsthilfe Schweiz
Alpen-Initiative
Ärztinnen und Ärzte für den Umweltschutz
Association des Groupements et Organisations romands de l'Agriculture
Association lémanique pour la promotion du rail
Association vaudoise de promotion des métiers de la terre
Autogewerbe-Verband der Schweiz
Automobil Club der Schweiz
bauenschweiz Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft
Blauring & Jungwacht Schweiz
Bund Schweizer Militärpatienten
Cevi Schweiz
Chambre jurassienne d'agriculture
Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture
Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen
Fédération des entreprises romandes
Freiburgische Bauernverband
Fussverkehr Schweiz Fachverband der Fussgängerinnen und Fussgänger
Greenpeace
Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden
Hausverein
IG Velo
Infrastruktur Strasse
Ökumenische Arbeitsgemeinschaft Kirche und Umwelt
Pfadibewegung Schweiz
pro natura
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
Schweizerischer Eisenbahn- und Verkehrspersonal-Verband
Schweizerische Energie-Stiftung
Schweizerische Flüchtlingshilfe
Schweizerisches Rotes Kreuz
Schweizerischer Strassenverkehrsverband
Schweizer Tourismus-Verband
Solothurnischer Bauernverband
Swiss Persona
Touring Club Schweiz
Verband schweizerischer Strassenbauunternehmer
Vereinigung der Kader des Bundes
Verkehrs-Club der Schweiz
Walliser Landwirtschaftskammer
Umverkehr Schweiz

