



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



19.071

Finanzhaushaltsgesetz. Änderung (Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung)

Loi sur les finances. Modification (Simplification et optimisation de la gestion des finances)

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Hegglin Peter (M-CEB, ZG), für die Kommission: Mit der Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung beantragt der Bundesrat, die Rechnungslegung so anzupassen, dass ein Bild des Finanzhaushaltes erscheint, welches möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht. Heute werden zeitliche Verschiebungen wie Abgrenzungen oder Rückstellungen in der Erfolgsrechnung, aber nur teilweise in der Finanzierungsrechnung dargestellt. Diese berücksichtigt damit nicht alle absehbaren Belastungen, was eine realistische Einschätzung der Haushaltsslage erschwert. In der Vergangenheit führten deshalb Agios aus der Emission von Anleihen oder aufgeschobene Rückforderungen bei der Verrechnungssteuer zu Überschüssen, obwohl damit auch absehbare Belastungen wie höhere Zinszahlungen oder Rückerstattungen verbunden waren. Mit dem Entwurf des Bundesrates sollen die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, um sämtliche zeitlichen Abgrenzungen und Rückstellungen gemäss Erfolgsrechnung einheitlich in die Finanzierungsrechnung zu übernehmen. Dabei bliebe die Finanzierungsrechnung für den Bundesrat das zentrale Steuerungselement, weil sich die Haushaltssteuerung nach dieser richtet.

Um Periodengerechtigkeit herzustellen, soll die Finanzierungsrechnung direkt aus der Erfolgs- und Investitionsrechnung hergeleitet werden. Dazu muss der Ausgaben- und Einnahmenbegriff gemäss Finanzhaushaltsgesetz angepasst werden. Dabei soll im Gesetzestext klarer werden, wie sich die Ausgaben und Einnahmen der Finanzierungsrechnung aus den Aufwänden und Erträgen der Erfolgsrechnung herleiten und welches die verbleibenden Unterschiede sind. Transaktionen, die Periodenverschiebungen zwischen einzelnen Rechnungsjahren zur Folge haben, werden künftig auch in der Finanzierungsrechnung berücksichtigt. Ausgaben und Einnahmen werden analog zur Erfolgsrechnung in dem Rechnungsjahr wirksam, in dem die Belastung bzw. Entlastung aus wirtschaftlicher Sicht entsteht, und nicht mehr im Zeitpunkt der Zahlung. Ausgenommen bleiben die Investitionen, die in der Finanzierungsrechnung weiterhin zu dem Zeitpunkt erscheinen, in dem sie getätigkt werden, und nicht zum Zeitpunkt der Abschreibung des entsprechenden Vermögenswerts.

Durch die beantragten Änderungen würden die Unterschiede zwischen Finanzierungs- und Erfolgsrechnung auf das Wesentliche reduziert. Es würde damit auch einfacher, den Zusammenhang zwischen den beiden Rechnungen aufzuzeigen, die denselben Haushalt abbilden, aber unterschiedlichen Zwecken dienen. Die Erfolgsrechnung zeigt die Vermögensänderung, während die Finanzierungsrechnung zeigt, ob es dem Bund gelungen ist, seinen Konsum und seine Investitionen ohne Neuverschuldung zu tätigen, wie dies die Schuldensbremse verlangt. Am dualen Rechnungslegungssystem würde festgehalten, was leider die Lesbarkeit und Übersicht über die Bundesrechnung nur unwesentlich erleichtert.

Die Kommission befasste sich an der Sitzung vom 20. Februar ein erstes Mal mit der Vorlage. Im Rahmen der Vorstellung nahm auch die Eidgenössische Finanzkontrolle Stellung zur beantragten Annäherung dieser beiden Rechnungsarten. Für die Finanzkontrolle hätte der Bundesrat noch weiter Richtung Erfolgsrechnung gehen können. Sie hält die Vorlage aber aus Sicht der Haushaltssteuerung und Rechnungslegung für vertretbar. Professor Christoph Schaltegger von der Universität Luzern erläuterte sein Gutachten betreffend die Risiken und Auswirkungen der vorgeschlagenen Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung, dies



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



unter Berücksichtigung der Schuldenbremse.

Die Kommission ist nach Abschluss der Diskussion einstimmig auf die Vorlage eingetreten, hat aber die Detailberatung ausgesetzt, da für sie noch viele Fragen einer Klärung bedurften. Sie bestellte bei der Verwaltung Zusatzberichte. Mit einer Präsentation der bestellten Berichte und Ausführungen von Professor Nils Soguel von der Idheap der Universität Lausanne nahm die Kommission die Beratung dann wieder auf. Zentrales Diskussionsthema war die Ablösung der Finanzierungsrechnung durch die Erfolgsrechnung, was zu einer längeren und vertieften Diskussion über die Vor- und Nachteile beider Varianten führte. Die Kommission beauftragte anschliessend das Eidgenössische Finanzdepartement, die Variante mit der Erfolgsrechnung rechtlich genau auszuarbeiten.

An der dritten Sitzung diskutierte die Kommission dann den Bericht der Finanzverwaltung, den sie nach der Augustsitzung in Auftrag gegeben hatte. Kern der im Bericht erläuterten Neuerungen ist die Streichung der Finanzierungsrechnung. Die Steuerung des Bundeshaushalts soll aber wie bisher über die Einnahmen und Ausgaben, nicht über die Erträge und Aufwände der Erfolgsrechnung erfolgen. Letzteres hätte eine Anpassung der Bundesverfassung zur Folge. Der Nachweis zur Einhaltung der Schuldenbremse soll künftig über den Finanzierungssaldo erfolgen und wäre schuldenbremsenkonform.

Mit der Annäherung nähert sich das Rechnungslegungsmodell des Bundes demjenigen der Kantone an, und die Finanzlage ist einfacher nachzuvollziehen. Für die öffentliche Rechnungslegung der Schweiz ist es von Vorteil, wenn Bund, Kantone und Gemeinden das Ergebnis nach dem gleichen System kommunizieren. Auch mit der neuen Methodik kann die Einhaltung der Schuldenbremse aber gut geprüft werden. Für das Eidgenössische Finanzdepartement unterscheidet sich das neue Modell nicht grundsätzlich von den Anträgen des Bundesrates und wäre auch für sie gut umsetzbar. Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle unterstützt aus Sicht des Rechnungsprüfers der Bundesrechnung die vorgeschlagenen Neuerungen.

Die Finanzkommission folgte somit einstimmig den Vorschlägen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und machte damit einen sehr grossen Schritt in der öffentlichen Rechnungslegung von einem eher traditionellen dualen System zu HRM2, einem modernen Rechnungslegungsstandard, nach welchem 2222 Gemeinden, 6000 Kirch-, Schul- und Bürgergemeinden und Gemeindeverbände und 26 Kantone ihre Finanzen darstellen. Wie schon gesagt, die Anpassungen respektieren die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse. Die Vorlage enthält weitere Anpassungen im Finanzhaushaltsgesetz, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Annäherung der Finanzierungsrechnung an die Erfolgsrechnung stehen. Zum einen werden die Regeln für Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen vereinfacht und leicht gelockert, mit dem Ziel, dass die Verwaltungseinheiten genauer budgetieren. Zum andern werden die Grundsätze der Rechnungslegung aktualisiert und Redundanzen zum internationalen Rechnungslegungsstandard Ipsas beseitigt.

Mit 9 zu 3 Stimmen abgelehnt wurde ein Antrag zum Nachtragskreditverfahren und zu den Kreditübertragungen. Die Minderheit, die den Antrag stellt, möchte beim geltenden Recht bleiben. Der Bundesrat strebte dort eine Vereinfachung des Prozesses an.

In der Gesamtabstimmung verabschiedete die Finanzkommission die Vorlage einstimmig zuhanden der Beratung in der Wintersession.

AB 2020 S 1397 / BO 2020 E 1397

Namens der Kommission danke ich dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes, Herrn Bundesrat Maurer, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Eidgenössischen Finanzkontrolle, aber auch den Professoren Schaltegger und Soguel und dem Kommissionssekretariat für die wertvolle Unterstützung in der Kommissionsarbeit und der Erarbeitung des Änderungsantrages zum Finanzhaushaltsgesetz.

Ich empfehle Ihnen, der Mehrheit zu folgen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Der vorliegende Entwurf geht auf die Motion Hegglin Peter 16.4018 zurück, die eine periodengerechtere Rechnungslegung wollte und die auch die Frage stellte, ob es die Finanzierungsrechnung diesbezüglich überhaupt noch brauche. Wir haben Ihnen dann diese Vorlage unterbreitet und bei der periodengerechteren Finanzierung entsprechende Vorschläge gemacht. Es geht um Folgendes, um es mit einfachen Worten zu sagen: Wir diskutieren jedes Jahr über die Rückstellungen bei der Verrechnungssteuer, die eigentlich gesetzlich nicht zulässig wären – die Eidgenössische Finanzkontrolle weist in ihrem Bericht jeweils darauf hin. Um Klarheit zu schaffen, ist es eigentlich richtig, dass wir diese Rückstellungen dann finanzierungswirksam verbuchen, wenn sie anfallen. Darum brauchen wir unserer Meinung nach ebenfalls solche Möglichkeiten der Abgrenzung und Rückstellung. Das haben wir im vorliegenden Entwurf vorgeschlagen.

Zum Thema "Vereinfachung der Nachträge": Das Beantragen von Nachtragskrediten ist relativ kompliziert. Das führt dazu, dass die Verwaltungseinheiten sehr vorsichtig budgetieren. Sie wollen möglichst nicht in ein



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



Nachtragsverfahren kommen, weil das ziemlich kompliziert ist. Das ist wahrscheinlich ein Grund, warum wir regelmässig strukturelle Überschüsse von fast 1 Milliarde Franken haben; das sind Kreditreste, die nicht ausgenutzt worden sind, weil man vorsichtig budgetiert hat. Die Praxis soll gelockert werden, sodass gesetzlich gebundene Aufwände kein Nachtragsverfahren mehr brauchen. Dort, wo wir gesetzlich gebunden sind und gar nicht anders handeln können, z. B. bei der AHV, gehen wir jetzt über einen Nachtrag. Das müssten wir in Zukunft nicht mehr; Sie kennen diese Praxis vielleicht von den Kantonen. Globalbudgets dürfen um 1 Prozent bzw. um maximal 10 Millionen Franken überschritten werden. Das dürfte dazu führen, dass wir genauer budgetieren und keine so grossen Reserven mehr einbauen. Wir werden das bei den Minderheitsanträgen noch einmal diskutieren.

Wir haben auch geprüft, allein die Erfolgsrechnung vorzulegen. Dieses Vorgehen haben wir aufgrund der Verfassungsmässigkeit jedoch abgelehnt. Die Vorlage, die wir Ihnen zugestellt haben, ist eigentlich rein technischer Natur. Ihre Kommission hat dann gefunden, das gehe zu wenig weit. Sie hat verschiedene Anhörungen durchgeführt und zusätzliche Abklärungen getroffen. Aufgrund dieser Abklärungen haben wir dann einvernehmlich vorgeschlagen, dass zusätzlich zu dem, was wir Ihnen unterbreitet haben, die Finanzierungsrechnung gestrichen werden soll und dass wir uns in der Kommunikation auf die Erfolgsrechnung konzentrieren und diese stärker in den Fokus rücken.

Um die Finanzierungsrechnung zu streichen, sind ebenfalls noch einige geringfügige gesetzliche Anpassungen notwendig. In der Berichterstattung müsste das entsprechend berücksichtigt werden. Aber an den Zahlen ändert nichts, das ist eigentlich das Wichtigste. Das Ergebnis wird einfach anders dargestellt; die Zahlen bleiben logischerweise die gleichen. Für die Haushaltssteuerung mit der Schuldenbremse bleiben weiterhin die Einnahmen und Ausgaben zentral, sonst würde ja das Konzept der Schuldenbremse verändert. Die Einhaltung der Schuldenbremse wird zukünftig aus der Erfolgs- und Investitionsrechnung hergeleitet. Das braucht dann einen kleinen entsprechenden Zusatz, damit das, so wie bisher, entsprechend aufgezeigt werden kann.

Eine Klammerbemerkung: Der Bundesrat wird Anfang des nächsten Jahres eine Vorlage zur Anpassung der Schuldenbremse bzw. zum Abbau der Corona-Schulden in die Vernehmlassung geben. Wir gingen einst davon aus, dass wir diese Vorlage bereits im Dezember machen würden, und haben das auch entsprechend angekündigt. Wir möchten aber in Anbetracht der Lage Ihnen diese Vernehmlassungsvorlage mit den neuesten Zahlen unterbreiten, damit man die Entwicklung auch sieht.

Das Fazit dieser Änderung des Finanzaushaltsgesetzes ist eine Vereinfachung in der Darstellung. Mit der Streichung der Finanzierungsrechnung wird sich die Kommunikation der Bundesrechnung derjenigen der Kantone annähern. Was Sie aus den Kantonen kennen, werden wir dann auch beim Bund machen können. Damit sind die Vergleichbarkeit und auch das Verständnis unserer Meinung nach besser gegeben, weil wir dann auch beim Bund eine Rechnung haben, die dem entspricht, was wir in den Kantonen und auch in den Gemeinden haben. Der Bund hat jetzt mit dieser Zweiteilung in Finanzierungsrechnung und Erfolgsrechnung ein Modell, in das man sich immer wieder hineindenken muss und das jährlich zu entsprechenden Diskussionen Anlass gibt. Wir sind überzeugt, dass die Darstellung der Rechnung verständlicher wird und in Bezug auf die Abgrenzung auch klarer ist.

Diese Vorlage bietet gewisse Erleichterungen in den Prozessen der Nachtragskredite und stellt insgesamt eine Verbesserung dar. Wir haben diese Gesetzesvorlage in Zusammenarbeit mit Ihrer Kommission nach den Anhörungen erweitert. Wir sind der Meinung, dass sie heute dem entspricht, was wir wollen und was Sie wollen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und dann Ihrer Kommission zu folgen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzaushalt Loi sur les finances de la Confédération

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 1–5, 7

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 6

...

b. ... gewährten Investitionsbeiträgen sowie Gewinnausschüttungen aus Beteiligungen und Investitionsbeiträgen, die der ...

Art. 3

Proposition de la commission

Al. 1–5, 7

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 6

...

b. ... accordées par la Confédération, les distributions de bénéfices provenant de participations et les contributions ...

Art. 6

Antrag der Kommission

Bst. a

Aufheben

Bst. fbis

fbis. den Nachweis der Einhaltung der Schuldenbremse;

AB 2020 S 1398 / BO 2020 E 1398

Art. 6

Proposition de la commission

Let. a

Abroger

Let. fbis

fbis. l'attestation du respect du frein à l'endettement;

Art. 7

Antrag der Kommission

Aufheben

Art. 7

Proposition de la commission

Abroger

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Erfolgsrechnung weist den Aufwand und den Ertrag einer Rechnungsperiode aus; sie zeigt namentlich das operative Ergebnis und das Ergebnis aus Beteiligungen.

Abs. 2

Aufheben



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



Art. 8

Proposition de la commission

Al. 1

Le compte de résultats présente les charges et les revenus d'une période comptable; il indique notamment le résultat opérationnel et le résultat des participations.

Al. 2

Abroger

Art. 8a

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

... Darlehen und Investitionsbeiträgen sowie erhaltene Gewinnausschüttungen aus Beteiligungen und Investitionsbeiträge.

Art. 8a

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

... et de contributions à des investissements, les distributions de bénéfices provenant de participations et les contributions à des investissements obtenues.

Art. 9 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 9 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Art. 9b

Antrag der Kommission

Titel

Nachweis der Einhaltung der Schuldenbremse

Text

Der Nachweis legt anhand der Einnahmen, des Konjunkturfaktors und der Ausgaben dar, ob die Vorgaben der Schuldenbremse nach den Artikeln 13 bis 18 eingehalten werden und wie hoch die ordentlichen und ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben sind. Im Rahmen der Staatsrechnung werden das Ausgleichskonto und das Amortisationskonto nachgeführt.

Art. 9b

Proposition de la commission

Titre

Attestation du respect du frein à l'endettement

Texte

En présentant les recettes, le facteur conjoncturel et les dépenses, l'attestation montre si les exigences du frein à l'endettement fixées aux articles 13 à 18 sont respectées et quel est le montant des recettes et des dépenses ordinaires et extraordinaires. Le compte de compensation et le compte d'amortissement sont mis à jour dans le cadre du compte d'Etat.

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Wir behandeln diese Bestimmungen gemeinsam.

Hegglin Peter (M-CEB, ZG), für die Kommission: Das neue Rechnungslegungskonzept verlangt Anpassungen in mehreren Artikeln. Sie müssen das als Konzept sehen. Es umfasst Artikel 3 Absatz 6, in welchem Begriffe



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



angepasst werden; Artikel 6 zur Jahresrechnung des Bundes; die Aufhebung von Artikel 7 zur Finanzierungsrechnung; Artikel 8 mit einer Änderung der Definition der Erfolgsrechnung und Artikel 8a mit geänderten Bestimmungen zur Investitionsrechnung; und – was eben ganz wichtig ist – Artikel 9b, mit dem der Nachweis der Einhaltung der Schuldenbremse definiert wird. Auch mit den Anpassungen, die Ihnen die Kommission beantragt, wollen wir ja die Schuldenbremse, die sich in den vergangenen Jahren bewährt hat, nicht antasten. Wenn Sie einen Voranschlag beschliessen, sollen Sie weiterhin immer auch ein Auge darauf haben, wie die Schuldenbremse eingehalten wird, und dann den Voranschlag im Wissen darum beschliessen.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, die Artikel 3 bis und mit 9b als Konzept zu sehen.

Angenommen – Adopté

Art. 19 Abs. 1 Bst. c; 27 Titel, Abs. 1, 2; 30 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19 al. 1 let. c; 27 titre, al. 1, 2; 30 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 33–37

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Knecht, Hefti Thomas, Stark)

Unverändert

Art. 33–37

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Knecht, Hefti Thomas, Stark)

Inchangé

Knecht Hansjörg (V, AG): Ich bitte Sie, der Kommissionsminderheit zu folgen und deren Anträgen zu den Artikeln 33 bis 37 zuzustimmen. Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des Finanzaushaltsgesetzes entsprechen nicht der ursprünglichen Forderung, wie sie der Motionär, Herr Kollege Hegglin, gefordert hat. Es geht hier nicht mehr nur um eine bessere Lesbarkeit der Rechnungslegung, sondern um zusätzliche Lockerungen der Vorgaben bei der Kreditüberschreitung und bei den Nachtragskrediten.

Diese Lockerung befürworte ich nicht, und zwar aus folgenden Gründen: Ich stimme dem Bundesrat zu, dass grundsätzlich eine möglichst genaue Budgetierung angestrebt werden sollte. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung ist allerdings nicht zielführend, denn anstatt zu hohe Budgetreserven einzubauen, bestünde der Anreiz, zu knapp zu budgetieren. Dies hätte zur Folge, dass anstatt einer realistischen Budgetierung mit einer angemessenen

AB 2020 S 1399 / BO 2020 E 1399

Sicherheitsmarge tiefere Beträge angegeben würden, denn so würde mehr Spielraum – und das ist die Befürchtung – für weitere Ausgaben im Budget verbleiben.

Beide Lösungen haben sicherlich ihre Tücken. Die bisherige Regelung kann dazu führen, dass in Einzelfällen nicht der gesamte Kreditrahmen beansprucht wird, sodass Kreditreste verbleiben. Dieses Geld ist aber nicht verloren, sondern steht dem Bund beispielsweise für den Schuldenabbau zur Verfügung. Die Nachteile der nun vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen wiegen aus meiner Sicht wesentlich schwerer. Bei einer zu knappen Budgetierung mit anschliessenden Nachkrediten würde mehr Geld ausgegeben, als beschlossen



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



wurde. Wie vorhin ausgeführt, würde ein eminenter Fehlanreiz bestehen, zu knapp zu budgetieren, da so im Budget mehr Geld für andere Positionen bliebe. Schlussendlich würden erheblich mehr Steuergelder ausgegeben als ursprünglich geplant, denn es würden im Budgetprozess selbst aufgrund der knappen Berechnungen höhere Ausgaben beschlossen. Zusätzlich wären später auch noch die Nachtragskredite zu bewältigen, Artikel 36 Absatz 2 schafft hier ja als neue Bestimmung leichtere Möglichkeiten für Überschreitungen. Das ist gerade in der momentan ohnehin sehr angespannten Finanzlage des Bundes nicht tragbar und gilt es aus meiner Sicht zu verhindern. Überdies erwähne ich gerne, dass Spezialfälle, welche unter Artikel 36 Absatz 3 aufgelistet sind, grösstenteils schon im geltenden Gesetz geregelt werden. Deswegen können sie in der bisherigen Form bestehen bleiben.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, hinsichtlich der Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen die bisherigen Regelungen zu bevorzugen.

Hegglin Peter (M-CEB, ZG), für die Kommission: Die Mehrheit empfiehlt Ihnen, dem Bundesrat zuzustimmen. Der Bundesrat nimmt die Revision nämlich zum Anlass, die Vorgaben zu den Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen zu vereinfachen und klarer zu strukturieren. Für Aufwände und Investitionsausgaben, bei denen die Bundesversammlung und der Bundesrat keinen oder nur einen geringen Ermessensspielraum haben, werden weitere Ausnahmen von der Pflicht zur Einholung eines Nachtragskredits vorgesehen. Diese sollen dann als Kreditüberschreitungen behandelt werden. Das heisst, sie werden der Bundesversammlung nachträglich mit der Staatsrechnung zur Genehmigung unterbreitet. Das ist verwaltungsökonomisch sinnvoll und soll auch die Budgetqualität verbessern. Um Nachtragskredite zu vermeiden, neigen nämlich die Verwaltungseinheiten heute dazu, in ihren Aufwandschätzungen zu den Voranschlagskrediten gewisse Sicherheitsmargen einzubauen. Das hat in der Vergangenheit vielfach dazu geführt, dass es relativ hohe Kreditreste gab.

Ich komme zu den einzelnen Artikeln, zuerst zu Artikel 33, "Nachtragskredite": In Absatz 1 besteht die Pflicht des Bundesrates zur Einholung von Nachtragskrediten bei der Bundesversammlung. Das bleibt materiell unverändert, wir machen dort keine Lockerung. Auch Absatz 2 bleibt materiell unverändert. Der Bundesrat, das habe ich vorhin gesagt, muss auch weiterhin Nachtragskredite periodisch beantragen. Dies erfolgt wie bis anhin zweimal pro Jahr. Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung jeweils den Nachtrag I zusammen mit der Botschaft zur Staatsrechnung und den Nachtrag II zusammen mit der Botschaft zum nächsten Voranschlag. Daneben können der Bundesversammlung aus verfahrenstechnischen und politischen Gründen weiterhin Einzelbotschaften zu besonders gewichtigen Nachtragskrediten unterbreitet werden. Ausnahmen von der Pflicht, Nachtragskredite einzuholen, waren bisher in Absatz 3 geregelt. Das ist jetzt neu in Artikel 36 geregelt.

Artikel 34 regelt die dringlichen Nachtragskredite. Absatz 1 regelt die Voraussetzungen und das Verfahren zu den dringlichen Nachtragskrediten. Auch hier entspricht Absatz 1 dem bisherigen Artikel. Materiell ändert sich auch hier an der Kompetenz der Finanzdelegation nichts, auch die ist nach wie vor dabei. Absatz 2 knüpft am geltenden Artikel 34 Absatz 2 an. Die Kreditüberschreitung wird aber nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Dadurch werden die Vorgaben zu den Nachtragskrediten und diejenigen zu den Kreditüberschreitungen sauber unterschieden und sind damit leichter verständlich.

Zu den Begrenzungen der Nachtragskredite, dies entspricht dem bisherigen Artikel 37: Da die Nachtragskredite in den Artikeln 33 und 34 neu geregelt werden, gibt es hier aus systematischen Gründen eine Verschiebung; materiell bleibt es gleich.

Auch bei den Kreditüberschreitungen in Artikel 36 liegt eine Neuregelung vor. Der Bundesrat möchte, dass man dort, wo man keinen Handlungsspielraum hat, wo es gesetzliche Bestimmungen gibt, durch die man verpflichtet ist, Ausgaben zu tätigen, nicht jedes Mal mit einem Nachtrag kommen muss. Ich erwähne hier zum Beispiel die Erträge der direkten Bundessteuer, an welchen die Kantone einen Anteil haben. Ich erwähne hier auch die Einlagen in die Spezialfonds Bahnhrastruktur und Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr. Wenn es zweckgebundene Einnahmen oder Ausgaben sind, sollte das in Zukunft nicht jedes Mal über Nachträge oder Botschaften zu Kreditüberschreitungen dem Parlament unterbreitet werden.

Zum Schluss noch das Beispiel des Asylwesens: Wir diskutieren jedes Mal im Budgetprozess die Annahmen, wie viele Asylsuchende wir haben werden und was die Kostenfolgen sein werden. Die Kostenfolgen ergeben sich aber aus gesetzlichen Bestimmungen. Es ist zum Teil müssig, über die Höhe der Beträge zu diskutieren, die in das Budget eingestellt werden müssen. Ich denke, es macht Sinn, wenn es nicht jedes Jahr oder sogar unterjährig Botschaften oder Benachrichtigungen an das Parlament braucht.

Die Kommission ist dem Entwurf des Bundesrates gefolgt, um die administrativen Aufwände möglichst gering zu halten, um Vereinfachungen vorzunehmen, wo wir materiell gar keinen Ermessensspielraum haben.

Ich empfehle Ihnen, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071

Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



Würth Benedikt (M-CEB, SG): Ich möchte Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zu folgen. Ich glaube, es wird klar, dass wir hier sinnvolle Vereinfachungen machen, was die Nachtragskredite anbelangt. Materiell gibt es aus meiner Sicht insbesondere bei Artikel 36 aber doch eine gewisse Lockerung, die wir nochmals vertieft diskutieren müssen. Ich habe dort auch ein gewisses Verständnis für die Argumentation von Herrn Knecht, komme aber trotzdem letztendlich zum Schluss, der Mehrheit zu folgen.

In Artikel 36 geht es darum, eine neue Flexibilität bei den Kreditüberschreitungen einzubauen, indem man bei den Globalbudgets die Positionen für Funktionsaufwand oder Investitionen sowie Einzelkredite um 1 Prozent, aber maximal um 10 Millionen Franken überschreiten kann. Das ist eigentlich die neue rechtliche Ausgangslage. Man muss, wenn man das macht, keinen Nachtragskredit beantragen. Die Idee ist gemäss der Botschaft des Bundesrates, dass man hier den Anreiz setzt, weniger Luft zu budgetieren – ich sage das etwas plakativ –, indem am Schluss der Budgetverantwortliche oder die Budgetverantwortliche sagt: Okay, wenn ich in diesem bestimmten Rahmen überschreiten darf, dann nehme ich etwas Sicherheitsmarge raus. Am Ende des Tages wollen wir – das ist die Grundüberlegung des Bundesrates – tendenziell tiefere Kreditreste haben.

So weit, so gut. Aus meiner persönlichen Erfahrung muss ich auch einwenden und insofern auch ein Stück weit der Minderheit recht geben: Wenn man diesen Prozess, diesen Übergang nicht auch budgettechnisch begleitet, dann haben wir möglicherweise am Schluss beides: weiterhin Luft und gleichzeitig mehr Flexibilität. Das möchte ich nicht. Ich habe auch Bundesrat Maurer in der Kommission so verstanden, dass der Bundesrat beim Übergang Vorkehrungen treffen möchte. Es ist in der Botschaft ausgeführt, dass dieser theoretische Effekt immerhin über 100 Millionen Franken ausmacht – theoretisch gerechnet. Das heisst doch jetzt nichts anderes, als dass im Übergang bei der Budgetierung eine gewisse Vorgabe gemacht werden muss, damit man wirklich diese Reduktion macht, diese Luft herausnimmt, die immer zu diesen

AB 2020 S 1400 / BO 2020 E 1400

Kreditresten geführt hat. Das scheint mir ein wichtiger Punkt zu sein – ich bin auch froh, wenn Herr Bundesrat Maurer dazu nachher nochmals Stellung nimmt –, denn wenn man das nicht macht, dann führt das letztlich zu einem gewissen Basiseffekt, den man dann in den Folgejahren kaum mehr aus den Budgets herausbekommt. Vor diesem Hintergrund erwarte ich, dass beim Übergang in die neue Gesetzgebung – der Prozess zwischen den Räten wird ja noch etwas dauern –, also zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Finanzhaushaltsgesetzgebung, der Bundesrat auch dafür sorgt, dass wir in den Globalbudgets um einen gewissen Satz kürzen, damit eben dieser Basiseffekt im Übergang dann nicht vorhanden und am Schluss nicht beides drin ist: weiterhin Luft und gleichzeitig mehr Flexibilität. Das kann ja nicht die Idee des Erfinders dieser Gesetzgebung sein. Von daher wäre ich froh, wenn nachher Herr Bundesrat Maurer dazu auch noch einige Ausführungen machen könnte.

Maurer Ueli, Bundesrat: Wenn wir die Überschriften der Artikel schnell anschauen, die wir diskutieren, sind es "ordentliche Nachträge", "dringliche Nachträge", "Kreditüberschreitungen", "Kreditübertragungen" und "Begrenzung der Nachträge". Es geht also nicht um den Kern der Budgetierung, sondern um einen Teilbereich. Hier sprechen wir über die verschiedenen Instrumente, die einerseits die Verwaltung in diesem Bereich zur Verfügung hat und andererseits das Parlament, um sie zu kontrollieren und zu überwachen. Bei Instrumenten stellt sich immer die Frage, wie sie angewendet werden und wie man mit ihnen umgeht.

Aus Sicht der Verwaltung – und das ist die Sicht des Bundesrates, die hier abgebildet und auch von Ihrer Kommissionsmehrheit unterstützt wird – geht es eigentlich darum, Vereinfachungen in den Verfahren zu erzielen. Das machen wir in diesen Bereichen über Nachtragskredite usw. Nachtragskredite innerhalb der Verwaltung sind recht kompliziert. Ein Bundesamt, das einen Nachtrag will, muss zuerst bei der Finanzverwaltung antraben, ihn dann begründen und einen entsprechenden Antrag stellen. Dieser geht in eine Ämterkonsultation und kommt nachher zum Bundesrat. Meistens sind diese Nachträge völlig unbestritten, beispielsweise eben ein Nachtrag für die AHV, der ohnehin gesetzlich gebunden ist. Der Prozess in der Verwaltung dafür ist aber ziemlich kompliziert. Das könnten wir vereinfachen.

Kreditübertragungen und Kreditüberschreitungen sind Bereiche, die grundsätzlich eher in Ihre Hoheit fallen. Das ist auch der Antrag Ihrer Kommissionsminderheit, die befürchtet, dass, wenn man der Verwaltung zu viele Instrumente gibt, sie diese dann ausnutzt und Sie keine Möglichkeiten mehr haben. Diese Gefahr besteht grundsätzlich natürlich immer, das darf man nicht verleugnen. Ich glaube aber auch, was Herr Würth gesagt hat: Wenn wir dieses Modell einführen, dann dürfen wir hier die Zügel nicht freigeben, sondern müssen sehr eng begrenzen, wie diese Instrumente in der Verwaltung angewendet werden sollen und angewendet werden dürfen. Insgesamt wird die Verwaltung nicht überborden, denn der Respekt vor Zahlen ist doch relativ gross; mit Zahlen steht man immer im Schaufenster und in der Öffentlichkeit. Die Verwaltung ist also sehr vorsichtig



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



mit den Zahlen und versucht auch, hier nicht zu überborden.

Ich glaube nicht, dass die Instrumente, die die Verwaltung hat, zu Übermut führen werden, weil der Spielraum, der hier geschaffen wird, am Schluss ja sehr klein ist. Jetzt funktioniert es einfach so, dass man spürt, man könnte in eine Kreditübertragung laufen, und dann intern nach Lösungen sucht. Das bestehende Gesetz lässt es schon auch zu, das eine oder andere noch zu verschieben. Das wäre nachher etwas transparenter. Das sind also die Instrumente der Verwaltung, die aus meiner Sicht tatsächlich zu einer Vereinfachung führen. Wenn man das führt, und das werden wir in der Übergangsphase machen, kommt es auch nicht zu Mehrausgaben, sondern eher zu Einsparungen.

Damit stellt sich die Frage, wie das Parlament mit diesen Instrumenten umgeht. Aus meiner Sicht – wenn ich mir das zu sagen erlauben darf – sind die Finanzkommissionen durch dieses Verfahren sehr oft auch in Details verstrickt. Man kümmert sich um sehr viele Details. Ich staune manchmal, mit welchen Beträgen Sie sich herumschlagen, und welche Beträge offenbar Ihrer Aufmerksamkeit entgehen, die ich durchaus etwas genauer anschauen würde. Es stellt sich also auch die Frage, ob nicht das Parlament, insbesondere die Finanzkommissionen, die hier geschaffene Möglichkeit, der Verwaltung in den Details etwas grössere Instrumente zu geben, nutzen würde, um dann die gewonnene Zeit dort einzusetzen, wo es sich vielleicht auch lohnt.

Es ist also eine Frage der Instrumente und wie wir sie handhaben. Ich glaube, der Vorschlag, den wir hier machen, führt wirklich zu einer Vereinfachung und, wenn man das von Ihrer Seite entsprechend nutzt, auch zu einer Verbesserung. Wenn Sie dann das Gefühl haben, da habe die Verwaltung überbordet, kürzen Sie einfach nächstes Jahr die entsprechenden Budgets. Gott straft sofort, könnte man sagen; Sie können sofort eingreifen, wenn Sie das Gefühl haben, die Verwaltung hätte mit ihren Instrumenten überbordet.

Es ist aber auch eine Frage des Dialogs, wie wir damit umgehen. Es sind Instrumente, die der Verwaltung den Arbeitsablauf ermöglichen. Es können aber auch Instrumente sein, mit welchen Sie die gewonnene Zeit nutzen können, um etwas höher zu fliegen – wenn ich dem so sagen kann – und vielleicht nicht in den Details zu versinken, sondern gerade auch im Rahmen der Finanzplanung und der Budgetierung etwas grosszügiger und weiträumiger planen zu können. Es ist insgesamt, bei allem Verständnis für die Mehrheit, eine Vorlage, die beiden Seiten, Verwaltung und Politik, die Möglichkeit gibt, sich in der Budgetierung verstärkt auf das Wesentliche zu konzentrieren und Prozesse, die im Kleinen ablaufen, etwas aussen vor zu lassen.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, die Mehrheit zu unterstützen und die Minderheit abzulehnen. Ich kann Ihnen versichern, dass wir in dieser Übergangsphase dann nicht lockern werden, sondern der Verwaltung dieses Korsett, in dem sie sich bewegen muss, wieder definieren werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 34 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 5 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Gliederungstitel vor Art. 47; Art. 47–51; 55; 60 Abs. 2bis; 66c; Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre précédent l'art. 47; art. 47–51; 55; 60 al. 2bis; 66c; ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 19.071/4131)
Für Annahme des Entwurfs ... 41 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(0 Enthaltungen)



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2020 • Zwölfte Sitzung • 16.12.20 • 09h00 • 19.071
Conseil des Etats • Session d'hiver 2020 • Douzième séance • 16.12.20 • 09h00 • 19.071



Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäß Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

AB 2020 S 1401 / BO 2020 E 1401