

Der Marathon zum Bundesbudget

Autor(en): **Eggler, Michael**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **72 (1994)**

Heft 2

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341082>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der Marathon zum Bundesbudget

Die Haushaltslage hat sich beim Bund seit anfang der neunziger Jahre drastisch verschlechtert. Konnte 1990 noch ein Einnahmenüberschuss von rund einer Milliarde erzielt werden, rutschten die Bundesfinanzen danach immer deutlicher in die

Michael Egger

roten Zahlen ab. Betrag der Ausgabenüberschuss 1991 noch zwei Milliarden, stieg das Defizit ein Jahr später auf gegen drei Milliarden an. 1993 wies die Rechnung gar ein rekordhohes Defizit von 7,8 Milliarden aus.

Leider wird sich das Bild in den nächsten Jahren ohne weitere Sanierungsmassnahmen kaum wesentlich verbessern lassen. Für 1994 ist ein Ausgabenüberschuss von 7,0 Milliarden veranschlagt. In den folgenden Jahren muss trotz bereits eingeleiteten Sanierungsmassnahmen und selbst unter optimistischen Wirtschaftsannahmen mit Defiziten von 6,0 bis 7,5 Milliarden gerechnet werden. Die Budgetierung — und dies nicht nur auf Bundesebene — ist unter derartigen Vorzeichen selbstverständlich nicht einfacher geworden und verlangt von allen Beteiligten die verschiedenen Qualitäten einer guten Marathonläuferin oder eines erfahrenen Marathonläufers.

Die Bürgerinnen und Bürger oder vielleicht noch mehr die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler dürften sich fragen, wie derart defizitäre Budgets überhaupt entstehen können. Um es gleich vorwegzunehmen: An der Vorbereitungszeit kann es nicht liegen. Ich möchte dies anhand des Zeitplanes für den Voranschlag 1995, welcher sich grundsätzlich an den Vorjahren orientiert, belegen. Kaum wurde der Vor-

anschlag 1994 vom Parlament Ende 1993 verabschiedet, begannen in der Verwaltung die ersten Arbeiten am Budget 1995. Dieses wird schliesslich in der Wintersession des laufenden Jahres zu Ende beraten werden. Der Voranschlag des Bundes und auch der jährlich überarbeitete Finanzplan für die folgenden drei Jahre entstehen also nach einer rund einjährigen Vorbereitungszeit. Was im Verlaufe dieser zwölf Monate geschieht oder eben nicht geschieht, soll im folgenden kurz gestreift werden.

„Aller Anfang ist schwer“ — auch wenn das, was im Verlaufe eines Marathons zu bewältigen ist, noch schwieriger sein mag. Die Vorbereitung der Budgetweisungen für den Voranschlag 1995 und den Finanzplan 1996-98 war tatsächlich von Anfangsschwierigkeiten geprägt. Es ist bei der derzeitigen schiefen Haushaltslage in der Tat nicht einfach, harte aber dennoch realistische Vorgaben an die budgetierenden Dienststellen des Bundes zu erarbeiten. Bis die elfseitigen Weisungen vom Bundesrat Ende Februar verabschiedet werden konnten, musste im Eidg. Finanzdepartement (EFD) intensiv gerechnet und diskutiert werden. Als Ergebnis enthalten die Direktiven eine Darstellung und Begründung der finanzpolitischen Zielsetzungen des Bundesrates sowie verschiedene konkrete Handlungsanweisungen an die Departemente und Dienststellen. Letztere orientieren sich alle am übergeordneten finanzpolitischen Ziel, die strukturellen Defizite von mindestens vier Milliarden pro Jahr mittelfristig zu beseitigen. Mit den Budgetweisungen wurde der Startschuss für den schwierigen Budgetmarathon gegeben.

**Es zeigt sich Jahr
für Jahr, dass die
Möglichkeiten,
den Haushalt im
Rahmen der
Budgetierung zu
steuern, sehr
begrenzt sind**

Bis Mitte Mai dieses Jahres haben die Bundesämter und die Departemente Zeit, ihre Budgeteingaben gestützt auf die Weisungen vorzubereiten und an die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) abzuliefern. Wir warten seit einigen Jahren jeweils gespannt darauf, wie hoch das Defizit nach der ersten Auswertung Mitte Mai aussehen wird. Zwar werden bei uns noch keine Wetten über die Höhe der Ausgabenüberschüsse durchgeführt. Die Auswertungen der Ersteingaben gehören aber hausintern zweifellos zu den Bestsellern. Falls wir eine ähnliche Situation wie in den Vorjahren antreffen werden, dürfte die Zuwachsrate bei den Ausgaben weit über den vom Bundesrat vorgegebenen zwei Prozent für 1995 liegen. Auch wenn die EFV damit rechnen muss, dass die Ziele noch nicht erreicht worden sind, ist die „déformation professionnelle“ bei uns noch nicht so weit gediehen, dass uns dies völlig kalt lässt. Wir stellen im Gegenteil fest, dass uns die Resultate immer noch aus der Reserve zu locken vermögen. Schliesslich stimmt uns optimistisch, dass wir auf dem Weg zum gemeinsamen Ziel mitbestimmen können, wie viele Hürden wir nehmen wollen.

An der letzten Sitzung vor den Sommerferien wird die Landesregierung über den Stand der Arbeiten orientiert werden. Gleichzeitig wird das EFD dem Bundesrat verschiedene Anträge betreffend das weitere Vorgehen unterbreiten. Es ist dabei nicht ausgeschlossen, dass die Zielvorgaben nochmals im Bundesrat zur Diskussion gestellt werden müssen. In der Zwischenzeit werden in vielen verwaltungsinternen Besprechungen Einsparmöglichkeiten gesucht und teilweise auch gefunden werden. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass sich die bis Ende Juli auf Verwaltungsstufe vereinbarte Summe von Ausgabenkürzungen jeweils in sehr engen Grenzen hält.

Weil unser Finanzminister Otto Stich mit den bis anhin erzielten Verbesserungen keineswegs zufrieden sein kann, brütet er — fast traditionellerweise — noch einige

neue Ideen während seinen Sommerferien im Engadin aus. Das sich auf umfangreiche Vorarbeiten des EFD stützende Resultat ist jeweils der sogenannte Budgetantrag, welcher Mitte bis Ende August im Bundesrat diskutiert wird. Hauptstreitpunkt ist meistens die breite Palette von Kürzungsvorschlägen, welche für den Finanzminister jeweils das Minimum darstellen, von den übrigen Mitgliedern des Bundesrates verständlicherweise zuweilen eher als Zumutung empfunden werden. Budgetsitzungen gehören denn auch mit Sicherheit zu den bundesrätlichen Zusammenkünften, die nur bedingt von Einigkeit geprägt sind. Mit den Entscheiden des Bundesrates wird im Budgetmarathon nicht gerade in die Zielkurve eingebogen. Mit diesen Beschlüssen wird aber in aller Regel eine entscheidende Phase im Budgetierungsprozess abgeschlossen.

Mit der Mitte Oktober veröffentlichten Budgetbotschaft wird die Marathonstaffette vom Bundesrat an das Parlament übergeben. Der Voranschlag wird in den Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates von Mitte Oktober bis Mitte November während mehreren Sitzungen durchberaten. In den Eintretensdebatten herrscht jeweils nicht unbedingt Freude am Budget, aber immerhin Einigkeit, dass es so nicht weitergehen kann. Doch dann erschöpft sich normalerweise der Konsens. Es gilt das Motto, das wir alle kennen: „Sparen muss sein, aber nicht bei mir“.

Es zeigt sich so Jahr für Jahr, dass die Möglichkeiten, den Haushalt im Rahmen der Budgetierung zu steuern, sehr begrenzt sind. Im Voranschlag 1994 hat das Parlament in der Dezembersession zwar Ausgabenkürzungen von rund 700 Millionen beschlossen. Bezogen auf die Gesamtausgaben bedeutet dies jedoch eine Entlastung des Haushaltes von lediglich 1,6 Prozent. Wenn wie im Voranschlag 1994 noch die Einnahmen aus konjunkturellen Gründen um gegen 600 Millionen nach unten korrigiert werden müssen, kann das

Parlament — vielleicht etwas enttäuscht — feststellen, dass der von der Öffentlichkeit erwartete Endspurt im Marathon zwar viel Kraft gekostet hat, sich jedoch im sportlich letztlich einzig zählenden Resultat nicht spürbar ausgewirkt hat.

Ein sorgfältig vorbereitetes Aufbau- und Trainingsprogramm für die Fitness der Bundesfinanzen tut deshalb not. Die Sanierung der Bundesfinanzen muss mittel- bis längerfristig angegangen werden. Mit dem Finanzplan, welcher jährlich überarbeitet wird, hätten Bundesrat und Parlament an sich ein längerfristig ausgerichtetes Planungsinstrument in der Hand. Leider entfaltet der Finanzplan nur bedingt Wirkung. Dies hängt ganz offensichtlich mit der Tatsache zusammen, dass er vom Parlament nur zur Kenntnis genommen wird. In der Praxis könnte dieses Instrument aber immerhin dazu dienen, mögliche unerwünschte Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, damit rechtzeitig entsprechende Massnahmen ergriffen werden.

Leider erreicht der Finanzplan nicht einmal dieses Ziel. Er schafft offenbar keinen ausreichenden finanzpolitischen Leidensdruck, obwohl sich die EFV jeweils bemüht, den Ernst der Situation entsprechend darzulegen. Jedenfalls haben die Finanzplanberichte der letzten Jahre deutlich zum Ausdruck gebracht, dass der Bund mit dem wirtschaftlichen Abschwung in die Defizitwirtschaft abrutschen wird, wenn nicht rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden.

Eigentlich wäre es nicht einmal zwingend gewesen, die Berichte über den Finanzplan mit seinen rund 30 bis 40 Seiten zu lesen. Alleine die Verknüpfung von drei sich deutlich abzeichnenden Trends reichte aus, um die künftigen Entwicklungen zu prognostizieren. Nach den verschiedenen steuerlichen Entlastungen in den achtziger Jahren mit Mindereinnahmen von jährlich zwei Milliarden und dem in verschiedenen Bereichen forcierten Aufgabenausbau brauchte es wirklich nur noch die Rezessi-

on, um den Haushalt ins Schleudern zu bringen. Während die ersten beiden Faktoren zusammen für ein hohes strukturelles Defizit gesorgt haben, riss der wirtschaftliche Abschwung ein konjunkturell bedingtes Loch von mehreren Milliarden in die Bundeskasse. Das konjunkturelle Defizit würde an sich kein Problem darstellen, wenn in Phasen der Hochkonjunktur auch antizyklisch gehandelt worden wäre. Leider war dies nicht der Fall. Die strukturell bedingten Ausgabenüberschüsse müssen hingegen sowohl aus finanz- wie auch wirtschaftspolitischen Gründen mittelfristig beseitigt werden — daran besteht kein Zweifel. Auch wenn über die Höhe des strukturellen Defizits in guten Treuen gestritten werden kann, lässt sich das strukturell bedingte Loch in der Bundeskasse aufgrund verschiedener Berechnungen auf mindestens vier Milliarden pro Jahr beziffern.

Der Budgetierungs- und Finanzplanungsprozess beim Bund könnte punktuell sicher noch verbessert werden. Es gehört beispielweise zu den ständigen Aufgaben der Verwaltung, die Aufbau- und Ablauforganisation weiter zu rationalisieren. Mit der dezentralen Budgetierung in den einzelnen Verwaltungseinheiten sind hier jedoch gewisse Grenzen gesetzt. Es ist selbstverständlich auch möglich, mit entsprechend guten Vorarbeiten während allen Budgetphasen die Resultate positiv zu beeinflussen. Die entscheidenden Weichenstellungen für die Sanierung der Bundesfinanzen werden aber letztlich politisch vorgenommen werden müssen. Wegweisend wird dabei das Schicksal der neuen Sanierungsmassnahmen sein. An zusätzlichen Sparmassnahmen wird kein Weg vorbeiführen. Aber ohne weitere zusätzliche Mehreinnahmen dürfte es kaum möglich sein, den Finanzhaushalt wieder ins Lot zu bringen.

Michael Egger, lic. rer. pol.; Chef der Sektion Finanzplanung, Budget, Rechnung der Eidg. Finanzverwaltung

Der Finanzplan

schafft offenbar

keinen

ausreichenden

finanzpolitischen

Leidensdruck