

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Bundesrat  
Hans-Rudolf Merz  
Vorsteher EFD  
Bernerhof  
3003 Bern

Bern, 30. Juni 2008 / H

**Ergänzungsregel zur Schuldenbremse. Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage vom 23. April 2008**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihren Brief vom 23. April 2008 und nehmen zum Vernehmlassungsentwurf des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) wie folgt Stellung:

Die Begrenzung der Schuldenwirtschaft erfordert in erster Linie einen politischen Willen, der sich auch an den Interessen nachfolgender Generationen orientiert. Bindende Regeln und Instrumente sind erfahrungsgemäss erforderlich, um diesen Willen über die Volatilitäten der Tagespolitik und der Konjunktur hinaus zu unterstützen. Zahlreiche Kantone kennen denn auch Defizit- und Schuldenbremsen als Steuerungsinstrumente. Die FDK unterstützte wiederholt die Einführung der Schuldenbremse und deren Integration ins FHG.

Dies gesagt wird es Sie nicht überraschen, dass einige Kantone der Ergänzungsregel sehr skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen. Deren Hauptsorge, die auch von befürwortenden Kantonen geteilt wird, besteht darin, dass die Ergänzungsregel indirekte Lastenverschiebungen oder den Druck auf Lastenübernahmen durch die Kantone weiter fördern bzw. erhöhen könnte, obschon die Entwicklung des ausserordentlichen Haushalts des Bundes durch Faktoren bestimmt wird, die nichts mit der Finanzpolitik der Kantone zu tun haben und von diesen nicht zu verantworten sind.

Dennoch **befürworten** wir aus nachfolgenden Überlegungen die Ergänzungsregel **im Grundsatz**. Wir sind ausserdem der Auffassung, dass gewisse **Änderungen an der Ausgestaltung** der Ergänzungsregel ihre politische Realisierbarkeit und Akzeptanz bei ablehnenden und skeptischen Kantonen erhöhen könnten.

Die mittels vorliegender **Ergänzungsregel** beabsichtigte Regelbindung des ausserordentlichen Haushalts ist sowohl **verfassungsrechtlich als auch demokratie- und finanzpolitisch notwendig**:

- Art. 126 Abs. 1 BV verpflichtet den Bund dazu, „seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht“ zu halten. Dieser Auftrag unterscheidet nicht zwischen ordentlichem und ausserordentlichem Haushalt und bildet die Grundlage für eine integrale Stabilisierung der Verschuldung unter Einschluss des ausserordentlichen Haushalts.
- Volk und Stände setzten mit der wuchtigen Annahme (85 %) der Schuldenbremse im Dezember 2001 ein von der FDK unterstütztes, klares Zeichen gegen die Schuldenwirtschaft im Bundeshaushalt. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wollten eine Begrenzung des Schuldenwachstums per se, nicht nur des Schuldenwachstums, welches durch den ordentlichen Haushalt verursacht wird. So war und ist stets von der Schuldenbremse die Rede – ein Begriff, der nicht nach ordentlichem und ausserordentlichem Haushalt unterscheidet. Ein Anwachsen der Bruttoschulden, wie es seit Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2003 in den Jahren 2004, 2005 und (budgetiert) 2008 zu beobachten ist, würde auf Dauer nicht hingenommen und als Missachtung des Volkswillens verstanden.
- Auch aus finanzpolitischer Optik ist einer Zunahme der durch den ausserordentlichen Haushalt verursachten Verschuldung Einhalt zu gebieten. Die Stabilisierung oder gar Reduktion der Verschuldung erhöht den finanzpolitischen Handlungsspielraum in jeder Hinsicht. Die Einbindung des ausserordentlichen Haushalts dämpft die Versuchung, Ausgaben als ausserordentlich zu qualifizieren und so der etablierten Schuldenbremse zu entziehen. Es wird dabei leider bisweilen verdrängt, dass auch die ausserordentlichen Ausgaben einen ordentlichen Schuldendienst nach sich ziehen und dieser andere Aufgaben des Staates verdrängen kann.

Bezüglich der **Ausgestaltung** der vorgeschlagenen Ergänzungsregel begrüssen wir, dass

- auf eine Änderung der Verfassungsbestimmung und eine Verschärfung der Zielsetzung Richtung Schuldenabbau verzichtet wird. Dies wäre angesichts des klaren Abstimmungsresultats und der relativ kurzen Zeit, die seit Inkraftsetzung der Schuldenbremse verstrichen ist, nicht angezeigt bzw. verfrüht;
- in Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben die Sanierung des ordentlichen Haushalts priorisiert und jene des ausserordentlichen Haushalts „nachrangig“ behandelt wird;
- Bundesrat und Parlament bezüglich der Festlegung der Amortisationsbeträge Flexibilität einräumt wird;
- diese beiden letzten Punkte die Ergänzungsregel konjunkturverträglich machen;
- zweckgebundene ausserordentliche Einnahmen und die damit verbundenen ausserordentlichen Ausgaben nicht dem Amortisationskonto angerechnet werden.

Mit folgenden Punkten der **Ausgestaltung** der Ergänzungsregel sind wir **nicht einverstanden**:

### **1. Frist für den Abbau von Fehlbeträgen auf dem Amortisationskonto (Art. 17b Abs. 1 E-FHG)**

Wir anerkennen zwar, dass die Festlegung einer Frist die Verbindlichkeit und Wirksamkeit der Ergänzungsregel erhöht und die vorgeschlagene Frist in Verbindung mit der Nachrangigkeit der Ergänzungsregel und der Flexibilität zugunsten von Bundesrat und Parlament konjunkturpolitischen Anforderungen genügt.

Konjunkturzyklen sind indessen das Eine, politische Zyklen das Andere: Angesichts der Langwierigkeit von Gesetzgebungsprozessen namentlich im wachstums- und ausgabenstärksten Bereich „Soziale Wohlfahrt“ befürchten wir, dass die Ergänzungsregel den Druck auf nicht gebundene Ausgaben und andere Aufgabengebiete, in denen innert der gesetzten Frist ein politischer Konsens erreicht werden kann, erhöhen wird, die Bremse also einseitiger ziehen und solche Ausgaben verdrängen wird. Es ist ausserdem zu befürchten, dass unter dem Druck dieser Frist die Qualität der Konsensfindung und der Gesetzgebungsarbeit leidet oder der Weg des geringsten Widerstands beschritten wird, nämlich die direkte oder indirekte Lastenverschiebung auf die Kantone (Spital- und Pflegefinanzierung, Denkmalpflege) sowie die Flucht in Anstossfinanzierungen (Krippenplätze, Schulen ans Netz), deren dauerhafte Anschlussfinanzierung an den Kantonen kleben bleibt.

Wir unterstreichen auch hier: Allfällige Änderungen an der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen müssen nach den Grundsätzen der NFA erfolgen. Änderungen an der NFA dürften ebenfalls den zeitlichen Rahmen der vorgeschlagenen Frist sprengen.

Wir beantragen deshalb, auf die **Frist zu verzichten**, eventualiter sie auf acht bis zehn Jahre zu erstrecken.

### **2. Behandlung der erheblichen ausserordentlichen Einnahmen (Art. 17a E-FHG)**

Gemäss den Erläuterungen (S.20, 31) sollen „sehr hohe“ ausserordentliche Einnahmen zur Vermeidung von Fehlanreizen nicht dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden. Der Bundesrat werde solches mittels der jeweiligen Sondergesetzgebung unterbinden und das Parlament könne anschliessend „die als stossend empfundene Anrechnung von ausserordentlichen Einnahmen ganz oder teilweise unterbinden.“ Solche Fälle „dürften recht selten sein. Es ist deshalb kaum sinnvoll im voraus Kriterien und Schwellenwerte für die Anrechenbarkeit solcher Privatisierungserlöse gesetzlich festzuschreiben.“

Unseres Erachtens ist es aus diesen Gründen aber auch nicht angezeigt, bereits heute den Bundesrat auf ein bestimmtes Verhalten zu verpflichten und ausserdem die Anrechnung a priori als „stossend“ zu (dis)qualifizieren. Wenn schon ein so ungewisser und seltener Fall heute offenbar gesetzgeberisch inhaltlich nicht normiert werden kann, sollten präjudizierende Aussagen dazu ebenfalls gänzlich unterbleiben. Wollte man die erheblichen ausserordentlichen Einnahmen a priori ausklammern, so müsste sich der Gesetzestext transparent dazu äussern, z.B. indem die Aufzählung



der Ausnahmen in Art. 17a Abs. 2 unmissverständlich nicht-abschliessend formuliert oder mit einer Verfahrensnorm ergänzt wird.

In der Sache lehnen wir dies jedoch ab: die Argumentation bezüglich der erheblichen ausserordentlichen Einnahmen auf S. 20 ist unseres Erachtens nicht konsistent mit jener unter dem Titel „Ausserordentliche Einnahmen – ohne Vermögenszuwachs“ auf S. 19 und im Ergebnis läuft sie auf einen Wechsel der Zielgrösse hinaus: erhebliche ausserordentliche Einnahmen, die nicht dem Amortisationskonto gutgeschrieben werden, bewirken einen Schuldenabbau. Aus strikt finanzpolitischer Sicht wäre dagegen nichts einzuwenden. Im Interesse der politischen Realisierbarkeit der Ergänzungsregel muss die Argumentationslinie „kein Sprengen des verfassungsrechtlich Gebotenen – keine Zielverschärfung“ konsequent durchgehalten werden.

Wir beantragen deshalb, auf eine **spezielle Behandlung der erheblichen ausserordentlichen Einnahmen zu verzichten**.

Freundliche Grüsse

#### KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Der Präsident:



Christian Wanner

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

#### Kopie

- Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
- Konferenz der Kantonsregierungen