

9365

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den eidgenössischen
Finanzhaushalt

(Vom 21. Februar 1968)

Herr Präsident,
Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt zu unterbreiten.

I.

Das Budgetrecht der Eidgenossenschaft war bisher bloss zu einem geringen Teil und nicht in einem einheitlichen Erlass kodifiziert. Es fand sich zerstreut in der Bundesverfassung, in einzelnen Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen, in Verordnungen und Dienstweisungen des Bundesrates.

Die Bundesverfassung enthält die Grundnormen des Budgetrechtes. Sie verlangt die Aufstellung eines jährlichen Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes (Art. 85, Ziff. 10 und Art. 102, Ziff. 14 BV). Sie regelt die Zuständigkeiten: In den Geschäftskreis der Bundesversammlung fallen die Aufstellung des jährlichen Voranschlages, die Abnahme der Staatsrechnung und die Beschlüsse über die Aufnahme von Anleihen, in denjenigen des Bundesrates die Verwaltung der Finanzen des Bundes, die Entwerfung des Voranschlages und die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Von materieller Bedeutung ist die Vorschrift von Art. 42^{bis} der Bundesverfassung, wonach der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes unter Rücksichtnahme auf die Lage der Wirtschaft abzutragen sei. Damit wird der Bund zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik im Sinne einer Tilgung von Fehlbeträgen in Zeiten guter Konjunktur verpflichtet (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 1. Februar 1957, BBl 1957, I, 545).

Auf der Stufe der Gesetzgebung werden in verschiedenen Erlassen einzelne Teilgebiete geregelt. Wir erwähnen besonders die Vorschriften über Finanzhaushalt und Rechnungswesen der eidgenössischen Verkehrsbetriebe. Über den Finanzhaushalt der Bundesbahnen ist demnach eine eigene, vom Rechnungswesen des Bundes getrennte Rechnung zu führen (Art. 15 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 23. Juni 1944, BS 7, 195), wogegen für die Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe eine eigene Rechnung innerhalb der Staatsrechnung besteht (Art. 8 des Bundesgesetzes über die Organisation der Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe vom 6. Oktober 1960, AS 1961, 17).

Ein Teilgebiet erfasst das Bundesgesetz über die Anlage der eidgenössischen Staatsgelder und Spezialfonds vom 28. Juni 1928 (BS 6, 5).

Für die Haushaltsführung ist schliesslich auch das Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung vom 30. September 1954 (AS 1954, 1302) von materieller Bedeutung. Ähnlich wie Art. 42^{bis} der Bundesverfassung verpflichtet es den Bund zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik. Bei allen Massnahmen auf den Gebieten der Wirtschaftsförderung und Finanzpolitik ist den Erfordernissen der Krisenverhütung sowie der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung nach Möglichkeit Rechnung zu tragen (Art. 1, Abs. 2 des Gesetzes). Die Zusicherung von Bundesbeiträgen an Arbeiten und Aufträgen ist, soweit diese nicht als unaufschiebbar erscheinen, an die Bedingung zu knüpfen, dass die Ausführung der Zustimmung des Bundes bedarf, die nur nach Massgabe der Beschäftigungslage erteilt werden soll (Art. 3 des Gesetzes).

Die zahlreichen von der Gesetzgebung offengelassenen Fragen sind durch einfache Bundesbeschlüsse, mehr noch aber durch Verordnungen und Weisungen des Bundesrates geregelt worden. Von besonderer Bedeutung sind der Bundesbeschluss über die Bereitstellung der Objektkredite für den Ankauf von Liegenschaften sowie für Neu- und Umbauten vom 15. März 1960 (BBl 1960, I, 1224), die Verordnung des Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienstes in der Bundesverwaltung vom 29. Juni 1945 (BS 6, 24), die Verordnung über das Inventar der Immobilien und Mobilien der Bundesverwaltung vom 8. Dezember 1952 (AS 1953, 57), der Bundesratsbeschluss über die Aufstellung des Voranschlages der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dessen Nachträge vom 9. Juni 1958 mit Änderungen vom 13. April 1962 und vom 26. März 1963 (BBl 1958, I, 1125; 1962, I, 975; 1963, I, 822) und die Verordnung über das Bauwesen des Bundes vom 4. Dezember 1959 (AS 1959, 2199).

Es ist schon früher verschiedentlich in Aussicht genommen worden, das Haushaltrecht zusammenfassend gesetzlich zu ordnen. In der ersten vom Bundesrat vorgelegten Budgetbotschaft, dem Bericht über die Aufstellung des Budgets für 1849 und den Vermögensstatus auf den 31. Dezember 1848 (BBl 1849, II, 544), wird der Erlass eines organischen Gesetzes über das gesamte Bundesfinanzwesen in Aussicht gestellt, das die sämtlichen Rechnungs- und Kontrollverhältnisse der Zentralverwaltung sowohl als der Spezialverwaltungen zu regeln und festzustellen hätte. Und 100 Jahre später erklärte der Bundesrat in seiner Botschaft über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des

Bundes vom 22. Januar 1948 (BBl 1948, I, 552), er beabsichtige, ein Gesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vorzulegen, das die Grundsätze der Haushaltsführung verankere.

Es ist wohl müssig, der Frage nachzugehen, weshalb ein solches Gesetz bisher doch nie zustande kam. Wir legen indessen Wert darauf, festzuhalten, dass trotz Fehlens eines besonderen Gesetzes die Haushaltsführung des Bundes bisher nicht ungeregelt war.

Als die Bundesversammlung am 30. Juni 1849 den ersten eidgenössischen Voranschlag aufstellte, lud sie gleichzeitig den Bundesrat ein, für das jährlich vorzulegende Budget die geeignete Form zu suchen und den Vermögensetat des Bundes auf den 31. Dezember 1848 aufzustellen und abzuschliessen. Der Bundesrat beauftragte damit Bankdirektor Speiser von Basel. Dieser erste eidgenössische Finanzexperte legte in seinem immer noch lesenswerten Bericht (vgl. BBl 1849, II, 544) besonderes Gewicht auf eine konstante Aufstellungsmethode, auf die Einheit, die genügende Detaillierung und die Bruttoveranschlagung. Es sei wohl zu beachten, so betonte er, dass sich die Rechenschaft über den ganzen Staatshaushalt erstrecken müsse, weil der Bundesrat auch alle Zweige der Staatsverwaltung leite und dafür verantwortlich sei.

Das Prinzip der Universalität des Budgets ist damit von Anfang an zum leitenden Grundsatz erhoben worden. In der Praxis hatten dann allerdings während Jahrzehnten die Grundsätze der Universalität und der Einheit des Voranschlages hinter opportunistische Erwägungen zurückzutreten. So wurden bedeutende einmalige Ausgaben unmittelbar der Kapitalrechnung, die seit 1870 nicht mehr im Voranschlag enthalten war, belastet, oder es wurden neben der ordentlichen Rechnung ausserordentliche Rechnungen geführt, so besonders während der beiden Weltkriege. Ferner wurden bestimmte Ausgaben ausserhalb des Voranschlages direkt zu Lasten von Rückstellungen getätigt und so dem parlamentarischen Bewilligungsverfahren entzogen. Seit 1948 ist aber die Praxis wieder zu den Prinzipien der Universalität und der Einheitlichkeit des Voranschlages zurückgekehrt. Nur die Schweizerischen Bundesbahnen führen nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift eine eigene, formell getrennte Rechnung.

Hatte das Fehlen einer gesetzlichen Haushaltordnung dazu beigetragen, dass bisweilen aus kurzfristigen opportunistischen Erwägungen von Budgetregeln abgewichen wurde, die grundsätzlich anerkannt waren, so erleichterte es andererseits auch, die Haushaltsführung laufend dem neuesten Stand der Wissenschaft und Technik und den sich ändernden Bedürfnissen der Zeit anzupassen. Wir erwähnen in diesem Zusammenhang den Übergang von der kameralistischen Buchhaltung zur doppelten Buchhaltung im Jahre 1913, die Einführung des systematischen Kontenplanes im Jahre 1940, die Rückkehr zur Universalität und Einheit von Voranschlag und Rechnung in den Jahren nach 1948 und die Einführung und den Ausbau der Verpflichtungskredite von 1951 an.

Gesamthaft betrachtet darf festgestellt werden, dass Voranschlag und Rechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft den *grundlegenden Prinzipien* der Wahrheit, der Klarheit und der Einheit schon bisher in hohem Masse entsprechen.

II.

Im Rahmen der Diskussion um den Ausbau der Verwaltungskontrolle haben die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte am 15. März 1965 dem Bundesrat mitgeteilt, sie seien zum Schlusse gekommen, es empfehle sich, die an sich bewährte Praxis der Haushaltsführung und Kontrolle fester zu verankern und die bisher in Regulativen, Verordnungen und Reglementen geordnete Materie in ihren grundsätzlichen Aspekten auf Gesetzesstufe zu regeln. Es seien dabei je ein Bundesgesetz über die Führung des Finanzhaushaltes und über die Finanzkontrolle in Aussicht zu nehmen.

Die Finanzkommissionen bildeten Arbeitsausschüsse zur weiteren Behandlung dieser Fragen und ersuchten den Bundesrat, die entsprechenden Entwürfe ausarbeiten zu lassen. Als Ziel der Gesetzgebung nannten sie eine feste Verankerung der an sich bewährten Praxis unter Berücksichtigung der neuzeitlichen Erkenntnisse und der im Bericht der Kommissionen für die Abklärung der Mirage-Angelegenheit vom 1. September 1964 (BB1 1964, II, 273) erfolgten Feststellungen.

Das Finanzkontrollgesetz ist bekanntlich am 28. Juni 1967 erlassen und auf den 1. Januar 1968 in Kraft gesetzt worden (AS 1967, 1505). Für das Bundesgesetz über den Finanzhaushalt konnte die Eidgenössische Finanzverwaltung den Finanzkommissionen der beiden Räte am 18. August 1965 einen Vorentwurf unterbreiten. Die Finanzkommissionen haben ihn unter Beizug der Herren Professor Dr. Rudolf Probst und Dr. Hans Letsch in mehreren Sitzungen beraten. Gestützt auf das Ergebnis dieser Beratungen und der Stellungnahmen der andern Departemente hat das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement den Entwurf vom 16. Mai 1966 ausgearbeitet, der den wirtschaftlichen Organisationen sowie den politischen Parteien zur Vernehmlassung unterbreitet worden ist.

Es sind dazu folgende Vernehmlassungen eingegangen (chronologische Reihenfolge).

von Wirtschaftsverbänden:

- Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände,
- Schweizerischer Bauernverband,
- Schweizerischer Gewerbeverband,
- Landesverband freier Schweizer Arbeiter,
- Schweizerische Bankiervereinigung,
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund,
- Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins;

von Vereinigungen nicht wirtschaftlicher Natur:

- Bund Schweizerischer Frauenvereine,
- Schweizerischer katholischer Frauenbund,
- Vereinigung für gesunde Währung,
- Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte;

von Parteien:

Schweizerische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei,
 Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz,
 Union libérale-démocratique suisse,
 Landesring der Unabhängigen,
 Sozialdemokratische Partei der Schweiz,
 Konservativ-christlichsoziale Volkspartei der Schweiz,
 Demokratische Partei der Schweiz,
 Evangelische Volkspartei der Schweiz.

Der Entwurf ist allgemein positiv aufgenommen worden. Nur in einer Vernehmlassung wird befürchtet, die rechtliche Unbeweglichkeit des Bundeshaushaltes werde durch eine gesetzliche Normierung noch verstärkt. Vorschläge und Abänderungsanträge kreisen praktisch ausschliesslich um die folgenden Probleme: Voraussetzungen und Zulässigkeit von Nachtragskrediten; langfristige Finanzplanung und kontinuierliche Überprüfung der Staatsausgaben; die Stellung des Finanz- und Zolldepartementes und seiner Finanzverwaltung zur übrigen Verwaltung und zum Parlament. Dazu werden in den Vernehmlassungen teilweise wertvolle Anregungen gemacht und Unklarheiten aufgedeckt. Wir werden auf diese Fragen im einzelnen zurückkommen und darlegen, wie weit den geäusserten Wünschen entsprochen werden konnte.

III.

Der Bundesversammlung obliegen, wie wir bereits erwähnten, nach Artikel 85, Ziffer 10 der Bundesverfassung die Aufstellung des jährlichen Voranschlages und die Abnahme der Staatsrechnung sowie die Beschlüsse über Aufnahme von Anleihen. Der Bundesrat sorgt dagegen gemäss Artikel 102, Ziffer 14 der Bundesverfassung für die Verwaltung der Finanzen des Bundes, für die entwerfung des Voranschlages und für die Stellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Der vorliegende Entwurf zu einem Bundesgesetz über den Finanzhaushalt bezweckt in Ausführung dieser Verfassungsbestimmungen, Budget und Rechnung zu kodifizieren. Die Regelung der damit innerlich zusammenhängenden Finanzkontrolle ist im Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 erfolgt.

Zum Haushaltrecht gehören neben dem Budgetrecht im engeren Sinn die Antwort auf die Frage, wie über das Budgetjahr hinauswirkende Vorhaben zu behandeln seien (Verpflichtungskredite), ferner die Finanzplanung und die Grundsätze über die Verwaltung der Finanzen. Endlich gilt es, die Organisation des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes mit den heutigen Erfordernissen in Einklang zu bringen.

Zu diesen verschiedenen Punkten ist in grundsätzlicher Hinsicht folgendes auszuführen (einlässlicher wird darauf noch bei der Kommentierung der einzelnen Artikel eingegangen):

1. Die Grundsätze der Haushaltführung

Wir stellen an den Anfang des Gesetzes die für die Führung des Finanzhaushaltes massgebenden Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, des auf die Dauer anzustrebenden Gleichgewichtes der Ausgaben und Einnahmen und der Berücksichtigung der konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse. Sie bilden die Leitlinien für das gesamte Finanzgebaren des Bundes auf allen Stufen.

2. Der Voranschlag

Es ist von verschiedenen Autoren schon mehrfach darauf hingewiesen worden, dass sich das Budgetrecht in der Schweiz – anders als in andern Staaten – nicht aus dem Steuerbewilligungsrecht entwickelt hat. Der Voranschlag war nie der zentrale Staatsakt, welcher der Volksvertretung die einzige Möglichkeit zu einer Kontrolle über die Regierung eingeräumt hätte (vgl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, 1925, 685 ff.; Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht 1949, 528; Richard Bäumlin, Die Kontrolle des Parlamentes über Regierung und Verwaltung, ZSR 1966, II, 299). Daraus und aus dem Umstand, dass manche Ausgaben sich unmittelbar aus Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen ergeben, ist bisweilen gefolgert worden, dem Voranschlag komme in der Eidgenossenschaft eine geringere Bedeutung zu als anderswo; es handle sich mehr um eine Zusammenstellung der sich aus dem Vollzug der Gesetzgebung ergebenden Einnahmen und Ausgaben (vgl. Ulrich Höch, Das Budget und seine Gestaltung in der Eidgenossenschaft, Basel 1950, S. 21; Botschaft des Bundesrates zum Voranschlag der Eidgenossenschaft für das Jahr 1948 vom 4. November 1947, S. 7; Botschaft des Bundesrates zum Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1966 vom 19. Oktober 1965, S. 1; Antoine Favre, Droit constitutionnel suisse, 1966, S. 181). Das Budget wird deswegen häufig als blosser – wenn auch in die Zuständigkeit der eidgenössischen Räte fallender – Verwaltungsakt bezeichnet (Fleiner, Bundesstaatsrecht 1923, S. 690; F. Pesch, Die staatsrechtliche Bedeutung des eidgenössischen Budgets, Diss. Zürich 1929, S. 45 ff.; Favre, l. c.).

Diese Frage muss indessen erneut überprüft werden. In der Tat zeigte sich gerade bei der Vorbereitung des Voranschlages für das Jahr 1967, dass die Ausgaben in bedeutend geringerem Umfange als bisweilen angenommen durch die zu vollziehende Gesetzgebung ziffernmässig fixiert sind. Wohl bedürfen alle Ausgaben der rechtlichen Grundlage; gesetzliche Grundlage bedeutet indessen noch nicht gesetzliche Bindung; zahlreiche Erlasse ermächtigen nur zu einer Ausgabe, verpflichten aber nicht unbedingt dazu. Aber selbst, wo das Gesetz dem Bund die Erfüllung einer Aufgabe überbindet, lässt es oft die Bestimmung des Zeitpunktes, die Wahl verschiedener Ausführungsmöglichkeiten und damit den Umfang der Ausgabe offen. Der politischen Steuerung bleibt damit genügend Raum. In noch erhöhtem Masse gilt dies für die Voranschläge der eidgenössischen Verkehrsanstalten, bei welchen naturgemäss die gesetzlich fixierten Ausgaben kaum eine Rolle spielen.

Schwerer als die gesetzlichen fallen diejenigen Bindungen ins Gewicht, die sich aus früher eingegangenen Verpflichtungen ergeben. Schon 1920 ersuchten denn auch die eidgenössischen Räte den Bundesrat, darüber zu wachen, «dass die Abteilungen der Bundesverwaltung mit Bezug auf die Ausgaben sich nicht verbindlich machen, bevor die eidgenössischen Räte die erforderlichen Kredite bewilligt haben» (Burckhardt, Bundesrecht Nr.660 III). Hier im Rahmen des Budgetrechtes eine befriedigende Lösung zu finden, ist nicht einfach, weil der Voranschlag die jährlichen Ausgaben erfasst, während in zahlreichen Fällen notwendigerweise das Eingehen einer Verpflichtung und die Zahlung zeitlich weit auseinanderfallenden und sich die Zahlungen über mehrere Jahre erstrecken können; wir erinnern nur an Bauten, Materialbeschaffungen oder die Subventionierung grösserer Werke. Wir erblicken die Lösung im Ausbau der Verpflichtungskredite.

Damit kommt dem Budgetbeschluss wieder vermehrt die Bedeutung eines wesentlichen politischen Steuerungsvorganges zu. Er hat die folgenden Funktionen zu erfüllen (vgl. Colm, Haushaltplan, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget im Handbuch der Finanzwissenschaft, I, S. 519 ff.; Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, 1. c. S. 554 ff.; Senf, Budget, I, im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2, S. 427 ff.):

a. Historisch steht die Funktion einer präventiven Kontrolle von Regierung und Verwaltung durch das Parlament an der Spitze. Sie war ursprünglich rein begrenzend verstanden; der Voranschlag sollte dem Parlament erlauben, die geplante Haushaltsführung auf ihre Gesetzmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hin zu prüfen.

b. Neben dieser begrenzenden und kontrollierenden gewinnt aber die positiv gestaltende Funktion der politischen Steuerung zunehmende Bedeutung. Der Voranschlag ist der ziffernmässige Ausdruck der für das kommende Jahr in Aussicht genommenen staatlichen Tätigkeit. In ihm hat der notwendige Ausgleich zwischen den finanziellen Möglichkeiten und den wünschbaren Staatsleistungen Ausdruck zu finden. Angesichts des Umstandes, dass die finanziellen Möglichkeiten nie ausreichen, um alles Wünschbare gleichzeitig zu finanzieren, bedeutet das, dass eine Auswahl getroffen, Schwerpunkte gebildet und Prioritäten gesetzt werden müssen. Das ist allerdings nur in beschränktem Masse möglich, wenn der einzelne Voranschlag für sich betrachtet wird, denn in ihm spiegelt sich in beträchtlichem Umfange lediglich die gegebene Lage (wirtschaftliche Verhältnisse, bestehende Gesetzgebung und eingegangene Verpflichtungen). Darum ist es notwendig, durch einen Ausbau der Finanzplanung und der Verpflichtungskredite dafür zu sorgen, dass die Funktionsfähigkeit der politischen Steuerung erhalten bleibt und gestärkt wird.

c. Der öffentliche Haushalt nimmt heute einen so grossen Umfang ein, dass er zwangsläufig das volkswirtschaftliche Geschehen nachhaltig beeinflusst (vgl. Haller, Finanzpolitik, im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, S. 625; Colm, 1. c., S. 527, Neumark, 1. c., S. 559). Diese Erkenntnis hat beim Bund in Art. 42^{bis} der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung, die den Bund zu einer

konjunkturgerechten Finanzpolitik verpflichten, ihren Niederschlag gefunden. Dem Voranschlag kommt somit in steigendem Masse eine wirtschaftspolitische Funktion zu. Er wird auch zum Instrument wirtschaftspolitischer Steuerung mit dem Ziele, konjunkturausgleichend zu wirken und ein stetes Wachstum der Wirtschaft zu ermöglichen. In den Vernehmlassungen zum Vorentwurf des Haushaltgesetzes wird überwiegend ein weiterer Ausbau des Budgetrechtes in dieser Richtung gefordert.

3. Die Staatsrechnung

Stehen beim Voranschlag die Funktionen der politischen Gestaltung und des konjunkturpolitischen Ausgleiches heute im Vordergrund, so dient die Staatsrechnung neben dem Geschäftsbericht dazu, das Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung über Bundesrat und Verwaltung zu verwirklichen.

Die Staatsrechnung ist das Korrelat des Voranschlages. In ihr legt der Bundesrat als oberste Verwaltungsbehörde Rechenschaft ab über das Finanzgebahren im abgelaufenen Jahr. Sie soll zeigen, wie im Rechnungsjahr der Voranschlag realisiert wurde, welche Mittel dem Gemeinwesen zuflössen, wie über sie verfügt wurde (Planmässigkeit, Gesetzmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit des Finanzgebarens) und welches das finanzielle Ergebnis war. Die Ordnungsmässigkeit des Finanzgebarens gehört im demokratischen Rechtsstaat zu den Grundlagen staatlicher Ordnung schlechthin (vgl. Burckhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, S. 687; Blumenstein, Die Rechtsordnung der öffentlichen Finanzwirtschaft, im Handbuch der Finanzwissenschaft, I, S. 106 ff.; Schmölders, Finanzpolitik, 2. Auflage, S. 417 ff.).

Die Staatsrechnung spiegelt die gesamte Verwaltungstätigkeit des Rechnungsjahres in ihren finanziellen Auswirkungen wider. An ihr kann das Parlament und dadurch die Öffentlichkeit die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Staatsverwaltung prüfen (vgl. Heinig, Haushaltskontrolle, im Handbuch der Finanzwissenschaft, I, S. 678 ff.).

Aus dieser Funktion der Staatsrechnung ergeben sich auch die sie beherrschenden Grundsätze: Sie muss vollständig, wahr, klar und öffentlich sein.

4. Die Verpflichtungskredite

Der Voranschlag erfasst die im Budgetjahr fällig werdenden Ausgaben. Wie erwähnt, stellen diese in zahlreichen Fällen die unvermeidliche Konsequenz früher eingegangener Verpflichtungen dar. Der Voranschlag eignet sich daher in all den Fällen nur beschränkt als Steuerungsmittel, in welchen das Eingehen einer Verpflichtung und die Zahlung nicht oder nur zum Teil ins nämliche Jahr fallen, so bei Bauten, Materialbeschaffungen oder bei der Subventionierung grösserer Werke. Diese Erkenntnis hat schon früh dazu geführt, dass für derartige Vorhaben Kreditbeschlüsse ausserhalb des Voranschlages gefasst wurden. In den letzten Jahren ist dieses Institut der Verpflichtungskredite – im Gegensatz zu den Zahlungskrediten des Voranschlages – schrittweise ausgebaut und mit dem Voranschlag in eine organische Verbindung gebracht worden. Die Verpflichtungskredite enthalten die Bewilligung, bis zum festgesetzten Be-

trag finanzielle Verpflichtungen für die Durchführung bestimmter Vorhaben zu Lasten künftiger Jahre einzugehen. Sie ermöglichen damit, grosse und komplexe Beschaffungsvorhaben und Werke langfristig zu planen und in ihren ganzen finanziellen Auswirkungen zu erfassen. Der vorliegende Entwurf baut dieses Institut weiter aus.

5. Die Finanzplanung

Notwendigkeit und Bedeutung der mehrjährigen Finanzplanung sind in Theorie und Praxis im Laufe der letzten Jahre immer deutlicher erkannt worden. Obwohl sich der Bund schon seit jeher um eine planmässige Finanzpolitik bemüht und immer wieder auch Finanzpläne aufgestellt hat, ist der Zeitpunkt gekommen, um die mehrjährige Finanzplanung als Daueraufgabe zu institutionalisieren. Welches sind deren Hauptanliegen? In einer ersten Phase muss es darum gehen, unter bestimmten Annahmen den mehrere Jahre umfassenden Überblick über die sich abzeichnenden Belastungen und die zu erwartenden laufenden Einnahmen des Bundeshaushalts zu beschaffen. Alsdann sind Möglichkeiten der Einflussnahme aufzuzeigen und von den politischen Führungsorganen auszuwählen. So entsteht schliesslich der mehrjährige Finanzplan als Ausdruck des politischen Willens der Exekutive und als Richtschnur ihres Handelns. Die Haushaltspolitik soll – vorab unter konjunktur- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten – nach Schwerpunkten und Rangordnungen, nach Dringlichkeiten, festgelegt werden. Es geht also weder darum, ein detailliertes Mehrjahresbudget, noch einen eigentlichen Wirtschaftsplan aufzustellen, die verbindlich wären. «Der mehrjährige Finanzplan ist in erster Linie ein Instrument zur vorausschauenden Prüfung und Festlegung der Einnahmen und Ausgaben und damit zur Sicherung eines längerfristigen Haushaltgleichgewichtes.» (Karl M. Hettlage: Probleme einer mehrjährigen Finanzplanung, in: Finanzarchiv, NF Band 27, 1968, S. 238.) Er unterscheidet sich «einerseits von einem Plan, wie er in einer zentralgeleiteten Wirtschaft zur Anwendung käme, durch den gewollten Mangel an strenger Vollzugsverbindlichkeit, andererseits von einer üblichen Projektion (Vorausschau) dadurch, dass er nicht bloss hypothetisch ermittelte Entwicklungen ohne Wertung darstellt, sondern aus verschiedenen möglichen Alternativen eine oder einige auswählt, um sie als politisch wünschenswert zu bezeichnen – mit der Konsequenz, dass die auf den gewählten Alternativen aufbauenden Schätzungen zu offiziell akzeptierten Orientierungspunkten für die Regierungspolitik ... werden». (Fritz Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Band 45, Berlin 1967, Seite 185.) Damit ist auch der Zusammenhang zum Budget einerseits und zum Regierungsprogramm anderseits klargestellt. Der jährliche Voranschlag bleibt die verbindliche Richtschnur des politischen Handelns für das betreffende Jahr. Er steht jedoch nicht mehr isoliert da, sondern kann und soll unter Auswertung der durch die längerfristige Finanzplanung vermittelten Erkenntnisse als Glied einer Kette gewürdigt und geprägt werden. Umgekehrt werden Regierungsprogramm und längerfristige Finanzplanung so

aufeinander abzustimmen sein, dass ein optimales langfristiges Wirtschaftswachstum sichergestellt bleibt.

6. Die Verwaltung der Finanzen

Der Abschnitt über die Verwaltung der Finanzen versucht, die wesentlichen Aufgaben aller Dienststellen auf diesem Gebiet sowie die spezifischen Aufgaben des Finanzdepartementes und der Finanzverwaltung knapp zu umreißen. Die frühzeitige Prüfung aller Geschäfte unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten soll nicht nur ausdrücklich verankert, sondern im Sinne einer präventiven Kontrolle verstärkt werden.

7. Die Organisation des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes

In den Übergangsbestimmungen sehen wir vor, die sich auf das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement beziehenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung mit den heutigen Erfordernissen in Einklang zu bringen. Damit kann gleichzeitig das seit langem inhaltlich überholte Bundesgesetz über die Organisation des Finanz- und Zolldepartementes aufgehoben werden.

IV.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Erster Titel: Geltungsbereich und Grundsätze

Artikel 1

Geltungsbereich

Das Gesetz soll den gesamten Finanzhaushalt des Bundes einschliesslich seiner unselbständigen Betriebe und Anstalten regeln, denn die Vorschrift der Verfassung, es sei ein Voranschlag aufzustellen und Rechnung abzulegen, bezieht sich auf diesen ganzen Bereich. Für die beiden grossen Verkehrsanstalten, die Schweizerischen Bundesbahnen und die Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe, bleiben indessen die besonderen Vorschriften vorbehalten.

Unselbständige Betriebe und Anstalten, die ohne Einschränkung unter das Gesetz fallen, sind die Militärwerkstätten, die Eidgenössische Münzstätte und die Eidgenössische Versicherungskasse. Dagegen findet es keine Anwendung auf die rechtlich selbständigen Bundesanstalten wie die Schweizerische Nationalbank, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, die Eidgenössische Alkoholverwaltung und den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung. Für ihr Finanzgebaren und ihr Rechnungswesen bleiben die besonderen Vorschriften massgebend.

Den Schweizerischen Bundesbahnen kommt eigene Rechtspersönlichkeit nicht zu. Indessen verfügen sie über eigene Organe; nach Artikel 15 des Bundesbahngesetzes vom 23. Juni 1944 ist über ihren Finanzhaushalt eine vom Rechnungswesen des Bundes getrennte Rechnung zu führen. Dieser Ordnung liegt

die Auffassung zugrunde, der Finanzhaushalt der Bundesbahnen habe sich ausschliesslich nach den betrieblichen und nicht nach allgemeinpolitischen Bedürfnissen zu richten. Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass der Bundesbahnhaushalt einen wesentlichen Teil des gesamten Bundeshaushaltes ausmacht. Er beeinflusst zudem die Gesamtwirtschaft stark, mit der die Bahnen eng verflochten sind. Die Finanzpolitik der Bundesbahnen muss daher bei aller Anerkennung ihrer Selbständigkeit auch im Rahmen der gesamten Finanz- und Wirtschaftspolitik des Bundes betrachtet werden, die sie zu unterstützen und jedenfalls nicht zu durchkreuzen hat. Dazu gibt das Bundesbahngesetz indessen die rechtlichen Möglichkeiten: Der Bundesversammlung steht das Genehmigungsrecht für Voranschlag, Rechnung und Geschäftsbericht zu, und der Bundesrat ist befugt, die zur Wahrung wichtiger Interessen des Landes notwendigen Weisungen zu erteilen; er hat die Voranschläge zu prüfen und vor der Bundesversammlung zu vertreten. Auch wenn das Finanzhaushaltsgesetz auf den Bundesbahnhaushalt nicht direkt anwendbar ist, so doch der darin zu verankernde Grundsatz des konjunkturgerechten Verhaltens der öffentlichen Hand.

Ähnliche Verhältnisse bestehen bei den Post-, Telephon- und Telegraphenbetrieben, für welche ebenfalls im Hinblick auf ihren Charakter als wirtschaftliches Unternehmen eine Reihe von Sonderbestimmungen gelten, die zum Teil im Widerspruch zum Finanzhaushaltsgesetz stehen. Soweit nicht betriebliche Notwendigkeiten Sonderbestimmungen erheischen, sollen aber auch hier das Gesetz und speziell seine allgemeinen Grundsätze Anwendung finden.

Artikel 2

Grundsätze

Im Vernehmlassungsverfahren ist von den verschiedensten Kreisen das Begehren gestellt worden, ins Gesetz auch die materiellen Grundsätze der Haushaltführung aufzunehmen, besonders die Grundsätze der Sparsamkeit und der Gesetzmässigkeit sowie die Pflicht zu konjunkturgerechtem Verhalten. Artikel 2 trägt diesen begründeten Begehren Rechnung und legt die Leitlinien fest, denen Bundesversammlung, Bundesrat und Verwaltung bei der Führung des Finanzhaushaltes zu folgen haben. Es sind dies die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit. Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen, und die Ausgaben und Einnahmen sind auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten. Dabei ist den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik Rechnung zu tragen. Im einzelnen eignet den genannten Kriterien die folgende Bedeutung:

a. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit ist ein wichtiges rechtsstaatliches Prinzip. Über die öffentlichen Mittel ist nicht nach freiem Belieben zu verfügen, sie dienen vielmehr einzig der Erfüllung der Obliegenheiten und Verpflichtungen des Gemeinwesens; die Verfügung über die Mittel hat ferner von den gesetzlich bestimmten Behörden und im gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zu erfolgen.

In diesem Sinne bedarf auch jeder Voranschlagsposten der rechtlichen Grundlage.

Der Grundsatz bedeutet dagegen nicht, dass jeder Ausgabenposten die blossе Konsequenz der Anwendung eines Rechtserlasses sein müsse. Wir haben einleitend darauf hingewiesen, dass ein geringerer Teil der Ausgaben, als bisher angenommen wurde, gesetzlich gebunden sei. Wohl stehen nach rechtsstaatlich-demokratischer Auffassung nicht bloss die Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger, sondern auch die wesentlichen Zielsetzungen des Staates unter dem Vorbehalt des Gesetzes (vgl. z. B. Art. 27^{ter}, Abs. 1 und Art. 32 BV), sind also nicht bloss über den Voranschlag zu beschliessen. In breitem Umfange ermächtigt indessen der Voranschlag den Bundesrat zur Ausgabe oder ist die Kreditbewilligung notwendige Voraussetzung dafür, dass eine Massnahme getroffen werden kann. Mit dem Voranschlag werden z. B. die Ausgaben zur Deckung der Verwaltungsbedürfnisse beschlossen und wird dem Bundesrat und der Verwaltung der finanzielle Rahmen abgesteckt, in welchem sich bei der Gesetzesanwendung ihr Ermessen bewegen kann.

b. Der Grundsatz der Dringlichkeit betont die Auswahlfunktion, die Steuerungsfunktion. Da die öffentlichen Mittel nie ausreichen, um alles gleichzeitig zu unternehmen, müssen auf allen Stufen Dringlichkeitsordnungen geschaffen werden. Es muss immer wieder entschieden werden, was unter den gegebenen Umständen den Vorrang verdient.

c. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit will Verwaltung, Bundesrat und Parlament auf eine ökonomisch-kritische Haushaltführung verpflichten. Es gilt nicht nur dauernd, sich zu entscheiden, welchen Aufgaben der Vorrang gebührt, sondern auch, wieviel auf sie verwendet werden kann und wie sie mit dem günstigsten Verhältnis von Aufwand und Wirkung erfüllt werden.

d. Wir haben bereits auf die Bedeutung hingewiesen, welche dem Finanzhaushalt der öffentlichen Hand im Rahmen der Gesamtwirtschaft zukommt, und haben auch gezeigt, dass schon das geltende Recht den Bund zu einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik verpflichtet. Das ganze Finanzgebaren soll auf diesen Grundsatz ausgerichtet werden.

Im modernen Industriestaat weist der öffentliche Haushalt innerhalb der Gesamtwirtschaft absolut und relativ einen so grossen Umfang auf, dass er zwangsläufig volkswirtschaftlich und sozial relevante Wirkungen hervorruft. Wir erinnern nur an die Bedeutung des Bundes und seiner Verkehrsbetriebe als Auftraggeber für Industrie und Gewerbe und als Arbeitgeber, an den Strassenbau, an den Einfluss der Alters- und Hinterlassenenversicherung auf die Kaufkraft der Rentner und an die Leistungen für die Landwirtschaft. Weil dem unausweichlich so ist, müssen die verantwortlichen Behörden den wirtschaftspolitischen Wirkungen des öffentlichen Haushaltes Rechnung tragen. Finanzpolitik und Wirtschaftspolitik müssen aufeinander abgestimmt werden.

Unter diesem Aspekt ist auch die Frage des Haushaltsausgleiches und der Schuldentilgung zu beurteilen. Auf die Dauer muss der öffentliche Haushalt im Gleichgewicht sein, doch muss dieser Ausgleich nicht jährlich erfolgen; vielmehr ist die Wirtschaftslage zu berücksichtigen. Das ist der Sinn von Artikel 42^{bis} der Bundesverfassung, der vorschreibt, der Bilanzfehlbetrag sei unter Rücksichtnahme auf die Lage der Wirtschaft abzutragen. Diese Rücksicht-

nahme kann die Erzielung hoher Haushaltüberschüsse gebieten, aber auch verlangen, dass vorübergehend Fehlbeträge hingenommen werden. Diese elastische Tilgungspolitik hat gesamthaft ihre Bewährung bestanden: Von 1945 bis 1966 wurde der Bilanzfehlbetrag um 5 Milliarden Franken, von 8,5 Milliarden Franken auf 3,5 Milliarden Franken, abgetragen. Gleichzeitig wurden die Rückstellungen für künftige Ausgaben, also das zweckgebundene Kapital, um 2,6 Milliarden Franken von 2 Milliarden Franken auf 4,6 Milliarden Franken vermehrt; diesen Rückstellungen für künftige Ausgaben standen Ende 1966 allerdings nun die zu tilgenden Ausgaben für den Nationalstrassenbau in der Höhe von 1,7 Milliarden Franken gegenüber. Netto wurden in diesen zwanzig Jahren also noch 0,9 Milliarden Franken für künftige Ausgaben zurückgestellt. Der im Entwurf zur Finanzreform 1947/1948 vorgesehene starre Tilgungsplan hatte lediglich eine Tilgung von 5 Milliarden Franken in 60 Jahren in Aussicht genommen.

Die hier erläuterten Grundsätze über die Haushaltsführung decken sich teilweise mit Artikel 5 des Finanzkontrollgesetzes vom 28 Juni 1967, der vorschreibt, die Finanzaufsicht sei nach den Kriterien der richtigen Rechtsanwendung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der rechnungsmässigen Richtigkeit durchzuführen. Da im Finanzkontrollgesetz das Schwergewicht jedoch auf der mitschreitenden und nachträglichen Prüfung liegt (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle vom 25. November 1966, BBl 1966, II, 708), bei der Haushaltsführung hingegen der Vorprüfung besondere Bedeutung zukommt, sind im Finanzhaushaltgesetz zusätzlich die Kriterien der Dringlichkeit sowie des konjunktur- und wachstumsgerechten Verhaltens zu verankern. In der Tat spielen diese Kriterien vor der Inangriffnahme neuer Aufgaben und vor der Ausführung bestimmter Projekte die entscheidende Rolle, sind also gerade bei der Kreditbewilligung zu prüfen.

Zweiter Titel: Voranschlag

Artikel 3

Zuständigkeit und Grundsätze

1. Der Voranschlag ist nach Artikel 85, Ziffer 10 in Verbindung mit Artikel 102, Ziffer 14 der Bundesverfassung jährlich vom Bundesrat zu entwerfen und von der Bundesversammlung aufzustellen. Regierung und Parlament sind hier verpflichtet zusammenzuwirken.

Da die Verfassung die jährliche Budgetierung vorschreibt, erübrigen sich de lege lata längere Untersuchungen, ob der Übergang zu einem Zweijahresbudget, wie er in Deutschland bei der Reform des Haushaltrechtes des Bundes diskutiert wird, auch bei uns wünschbar wäre. Es ist in diesem Zusammenhang immerhin zu berücksichtigen, dass dem Bedürfnis nach Krediten, die nicht an ein bestimmtes Jahr gebunden sind, durch Einführung der Verpflichtungskredite bereits teilweise entsprochen worden ist, und dass ihm auch durch deren Ausbau Rechnung getragen wird. Ferner wird die vermehrte Finanzplanung das Disponieren über längere Zeiträume erleichtern.

Es darf auch nicht ausser acht gelassen werden, dass das Jahr die natürliche Zäsur darstellt und dass der Genauigkeitsgrad des Voranschlages bei einer Erstreckung seiner Dauer stark abfallen würde. Für die Führung der gesamten Finanz- und Wirtschaftspolitik ist es jedenfalls unerlässlich, dass Regierung und Parlament sich jährlich der Aufgabe zu unterziehen haben, diesen konkret festzulegen.

2. Wir sehen vor, die wichtigen Budgetgrundsätze der Vollständigkeit, der Einheit, der Bruttodarstellung und der Spezifikation im Gesetz ausdrücklich zu verankern. An ihnen hat sich die Auslegung der folgenden Bestimmungen zu orientieren. Diese Prinzipien erscheinen heute zwar weitgehend als Selbstverständlichkeiten; ihre Bedeutung als notwendige Grundlagen eines geordneten Haushaltes legt es trotzdem nahe, sie kurz zu erläutern.

a. Der Grundsatz der Vollständigkeit hat verschiedene Aspekte. Primär besagt er, dass sämtliche Ausgaben und Einnahmen im Voranschlag – und entsprechend in der Staatsrechnung – aufzuführen sind. Es gibt im Bereich des eidgenössischen Haushaltes keine extrabudgetären Einnahmen oder Ausgaben, und insbesondere dürfen Ausgaben nicht direkt zu Lasten von Rückstellungen oder der Kapitalrechnung getätigt oder Einnahmen diesen direkt gutgeschrieben werden. Auch wo Ausgaben durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt werden sollen, wie z.B. die Leistungen des Bundes an die Alters- und Hinterlassenenversicherung oder an den Strassenbau, haben Voranschlag und Staatsrechnung die gesamten Einnahmen und Ausgaben aufzuweisen.

Der Grundsatz der Vollständigkeit ist in der Eidgenossenschaft ursprünglich an Finanzvoranschlag und Finanzrechnung entwickelt worden. Er greift heute darüber hinaus. Der Finanzvoranschlag umfasst wohl die Ausgaben und die Einnahmen, d.h. im wesentlichen die im Budgetjahr an Dritte zu leistenden und die von Dritten eingehenden Zahlungen. Er zeigt aber nicht, wie sie sich auf das Vermögen auswirken. Das kann zu einer unrichtigen Beurteilung der finanziellen Lage führen. Rührt beispielsweise die Einnahme aus der Rückzahlung eines vom Bunde gewährten Darlehens her, so handelt es sich tatsächlich nur um die Umwandlung eines Vermögenswertes – nämlich einer Forderung – in einen andern, in Bargeld. Durch die Zahlung wird der Staat liquider, aber nicht reicher. Oder der Staat erhält für die Ausgabe einen realen Gegenwert, wie z.B. ein Grundstück oder Vorräte. Endlich können Vermögensvermehrungen oder Vermögensverminderungen eintreten ohne Zusammenhang mit Einnahmen und Ausgaben: Bilanzaktiven müssen abgeschrieben werden, oder umgekehrt erweist sich eine gebildete Rückstellung als unnötig, weil das befürchtete Ereignis nicht eintritt. Der Voranschlag der Vermögensveränderungen erweitert daher den Finanzvoranschlag zum Gesamtvoranschlag. Die Staatsrechnung geht noch weiter und weist neben den Ausgaben und den – oft mit diesen kassenmässigen Operationen verbundenen – Vermögensveränderungen in der Kapitalrechnung die Tresoreriebewegungen aus. Auf diese Weise wird tatsächlich das gesamte Finanzgebaren erfasst und die Grundlage geschaffen für eine umfassende Finanzkontrolle einerseits und eine umfassende Beurteilung der Finanz- und Wirtschaftspolitik andererseits.

Der Grundsatz der Vollständigkeit erleidet durch gesetzliche Sonderbestimmungen, auf welche teilweise bereits hingewiesen wurde, einige Durchbrechungen: Ausserhalb des Voranschlages und der Rechnung der Eidgenossenschaft bleiben die rechtlich selbständigen Körperschaften und Anstalten des Bundes, speziell die grossen Sozialversicherungswerke der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung sowie der Unfallversicherung trotz ihrer erstrangigen Bedeutung für die Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das gleiche gilt für die Schweizerischen Bundesbahnen, obzwar diesen die eigene juristische Persönlichkeit fehlt. Für die Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe wird im Rahmen der Staatsrechnung eine eigene Rechnung geführt.

b. Der Grundsatz der Einheit des Voranschlages ist aus dem der Vollständigkeit abgeleitet. Ausgaben und Einnahmen sollen in einem einzigen Voranschlag zusammengestellt werden. Damit wird die Aufgliederung in eine ordentliche und eine ausserordentliche Rechnung oder die direkte Verbuchung einzelner Ausgaben und Einnahmen auf eine Kapitalrechnung abgelehnt.

Die Einführung einer ausserordentlichen Rechnung ist im Bund wiederholt geprüft, jedoch immer wieder, besonders anlässlich der Budgetreform der Nachkriegszeit, abgelehnt worden (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948, BBl 1948, I, 546, Separatausgabe S. 239). Der wichtigste Grund liegt darin, dass eine Aufteilung des Haushaltes in eine ordentliche und eine oder mehrere ausserordentliche Rechnungen seine Transparenz beeinträchtigt und leicht zu Fehlerurteilen über die Finanzlage als Ganzes führt, umgekehrt aber in einem Haushalt von der Grösse und Struktur der eidgenössischen Staatsrechnung weder finanzpolitische noch finanzwirtschaftliche Vorteile zu bieten vermag. Wohl unterscheiden zahlreiche Kantone in ihrer Staatsrechnung zwischen dem sogenannten ordentlichen und dem sogenannten ausserordentlichen Verkehr. Doch fehlt für die Unterscheidung ein einheitliches und zwingendes Kriterium. Am einen Ort werden nur ganz bestimmte Investitionen (z. B. die Ausgaben für den Strassenbau) in der ausserordentlichen Rechnung ausgewiesen. Am andern Ort umfasst sie alle grossen staatseigenen Investitionen (Hoch- und Tiefbauten), wobei es wiederum eine Ermessensfrage bleibt, von welcher Höhe an die einzelnen Kredite aus der ordentlichen Rechnung herausgelöst werden. Wieder andere Kantone verweisen sogar grössere Staatsbeiträge an Bauvorhaben Dritter (z. B. für Gewässerschutzanlagen, Schulhausbauten u. a.) in den ausserordentlichen Verkehr. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Ausgaben, für welche eine Spezialfinanzierung gilt, oder die zum vornherein durch Verschuldung finanziert werden möchten beziehungsweise müssen, der ausserordentlichen Rechnung zu belasten. Schon diese Vielfalt zeigt die Problematik. Die Praxis legt zudem die Vermutung nahe, dass die Einführung einer ausserordentlichen Rechnung vielfach vor allem dann erwogen und durchgesetzt wird, wenn der Gesamthaushalt nicht mehr ausgeglichen werden kann. Das Bestreben, beim Auftreten grosser, einmaliger Belastungen die ordentliche Rechnung und damit auch den Steuerfuss nicht allzu starken Schwankungen auszusetzen, mag allenfalls in kleinen und mittle-

ren öffentlichen Haushalten eine ausserordentliche Rechnung rechtfertigen. Je grösser der Haushalt wird – und im Bundeshaushalt insbesondere – desto mehr entfallen jedoch diese Voraussetzungen. Sicher mag es auch im Bund Perioden geben, in denen der Haushalt vorübergehend nicht im Gleichgewicht gehalten werden kann. Doch sind einmalige Einflüsse weniger bedeutsam und jährliche Schwankungen deshalb weniger ausgeprägt. Nichts wäre denn auch verfehler, als eine sich abzeichnende Defizitperiode durch die Aufspaltung der Rechnung zu vertuschen. Finanz- und volkswirtschaftliche Probleme lassen sich nicht dadurch lösen, dass sie durch rechnungstechnische Manipulationen einfach ausser Sichtweite gerückt werden.

Soll indessen lediglich zwischen vermögenswirksamen und vermögensunwirksamen Ausgaben unterschieden werden, so ist das ohne Preisgabe der Einheitlichkeit der Rechnung möglich, wenn wie beim Bund die Finanzrechnung durch die Rechnung der Vermögensveränderungen ergänzt wird. Soweit Ausgaben zur Beschaffung bleibender Werte dienen, werden sie in der Gesamtrechnung durch die entsprechende Vermögensvermehrung kompensiert und im Laufe der Jahre abgeschrieben.

c. Auch der Grundsatz der Bruttodarstellung lässt sich aus dem der Vollständigkeit ableiten. Einnahmen und Ausgaben sind getrennt voneinander in voller Höhe in Voranschlag und Rechnung auszuweisen. Damit wird vor allem die umfassende politische Kontrolle der gesamten Staatstätigkeit gesichert. In diesem Prinzip wird aber auch ein grundlegender Unterschied zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Finanzgebaren deutlich: Die Staatstätigkeit ist nicht auf die Gewinnerzielung ausgerichtet, sondern sie verfolgt dem Allgemeinwohl dienende politische Zwecke. Die Einnahmen dienen der Deckung der durch diese Tätigkeit verursachten Kosten. Diese Kosten sind deshalb in ihrem ganzen Umfange aufzuzeigen, auch wenn sie aus dabei anfallenden Einnahmen gedeckt werden können. Nur so kann auch die Wirtschaftlichkeit, d. h. das Verhältnis zwischen Aufwand und Erfolg, beurteilt werden. Das Parlament hat sich mit den Ausgaben in ihrem ganzen Umfang und nicht bloss mit Einnahmen- oder Ausgabenüberschüssen zu befassen.

Der Grundsatz der Bruttodarstellung ist als solcher seit langem anerkannt und in den Weisungen über die Aufstellung des Voranschlages verankert. Er ist seit der Budgetreform der Nachkriegszeit praktisch verwirklicht. Wenn auch die Bundesbahnen und die Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe im Voranschlag der Eidgenossenschaft nur mit der voraussichtlichen Gewinnablieferung oder dem zu deckenden Verlust figurieren, so werden doch ihre gesamten Voranschläge dem Parlament unterbreitet. Eine geringe Abweichung machen wir ferner aus praktischen Erwägungen bezüglich der Warenbeschaffung und -abgabe durch die Getreideverwaltung: In Voranschlag und Rechnung werden nur die Nettoausgabe oder -einnahme aus Mehrankauf oder Mehrverkauf sowie der für das Inlandgetreide bezahlte Überpreis ausgewiesen. Doch finden sich die Bruttozahlen stets vollständig in der Begründung zu Voranschlag und Rechnung.

d. Der Grundsatz der Spezifikation besagt, dass die Voranschlagskredite nur für die im Voranschlag bestimmten Zwecke in der bewilligten Höhe und innerhalb des Voranschlagsjahres verfügbar sind. Ohne besondere Ermächtigung durch das Parlament ist es nicht zulässig, nicht benötigte Kredite für andere Zwecke zu verwenden – sie auf andere Voranschlagskonten zu übertragen –, auch wenn der Gesamtvoranschlag dadurch nicht beeinflusst würde. Stellt sich im Verlaufe des Haushaltjahres heraus, dass ein bewilligter Kredit nicht ausreicht, so ist ein Nachtragskredit (bei Verpflichtungskrediten zur Unterscheidung als Zusatzkredit bezeichnet) anzubeghehen. Kredite, die im Haushaltjahr nicht verwendet werden, verfallen, sofern sie nicht vom Parlament als Nachtrag zum Voranschlag auf das folgende Jahr übertragen werden.

Die Spezifikation macht den Voranschlag transparent und ermöglicht die einlässliche Beurteilung und Überprüfung des Finanzhaushaltes. Da Kredite nur für bestimmte Zwecke bewilligt werden, ist eine Gliederung des Voranschlages nach einem bestimmten Kontenplan unerlässlich. Damit ist auch die Grundlage zu genauer Analyse und Rechnungsprüfung gelegt.

Artikel 4

Gliederung

Der Voranschlag besteht aus dem Gesamtvoranschlag, gegliedert in den Finanzvoranschlag und den Voranschlag der Vermögensveränderungen, und den Voranschlägen der unselbständigen Betriebe und Anstalten.

Der Gesamtvoranschlag umfasst den gesamten Aufwand und Ertrag des Voranschlagsjahres. Seine Gliederung in einen Finanzvoranschlag und einen Voranschlag der Vermögensveränderungen entspricht der geltenden Ordnung. Der Finanzvoranschlag umfasst die wirklichen Ausgaben und Einnahmen, im wesentlichen also die Zahlungen des Bundes an Dritte und die von Dritten eingehenden Zahlungen. Mit ihm werden dem Bundesrat für das Budgetjahr Kredite bewilligt und werden die Einnahmen geschätzt. Der Finanzvoranschlag dient gleichzeitig der Ermittlung der Tresoreriebedürfnisse, und er zeigt, inwieweit sich der Bundeshaushalt voraussichtlich auf den Wirtschaftskreislauf auswirken wird.

Der Voranschlag der Vermögensveränderungen erfasst ergänzend alle buchmässigen Vorgänge, die Veränderungen des Reinvermögens zur Folge haben. Sein Ergebnis ist ein Ertrags- oder Aufwandüberschuss. Er dient auch der Rechnungsabgrenzung, d. h. der Verteilung von Aufwand und Ertrag auf die entsprechenden Rechnungsjahre, weshalb sich beim Bund die Führung einer ausserordentlichen Rechnung erübrigt. Meistens stehen die im Voranschlag der Vermögensveränderungen budgetierten Operationen im Zusammenhang mit bestimmten Ausgaben oder Einnahmen des Finanzvoranschlages. Einzelne Ausgaben können zwar eine Verminderung des Kassenbestandes, gleichzeitig jedoch eine Erhöhung anderer Aktiven zur Folge haben, so beim Erwerb von Grundstücken und Vorräten, bei Bauten, bei der Gewährung von Darlehen. Im Gesamtvoranschlag wird die den Finanzvoranschlag belastende Ausgabe durch die entsprechende, im Voranschlag der Vermögensveränderungen ausgewiesene Vermögensvermehrung ausgeglichen. Zu den Aufwandsposten der Vermögens-

veränderungen gehören die Abschreibungen, welche nach bestimmten, zum voraus festgelegten Regeln vorgenommen werden, sowie die Einlagen in Rückstellungen. Wir verweisen im übrigen auf die Ausführungen zu Artikel 10 folgende.

Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass die Voranschläge der unselbständigen Betriebe und Anstalten bei aller Berücksichtigung der betriebseigenen Erfordernisse nicht losgelöst vom übrigen Bundeshaushalt betrachtet werden dürfen. Das spielt besonders dort eine Rolle, wo es gilt, den tatsächlichen Einfluss des Bundeshaushaltes auf den Wirtschaftskreislauf zu ermitteln.

Artikel 5

Inhalt des Finanzvoranschlages

Auf die Funktion des Finanzvoranschlages haben wir bereits hingewiesen. Er enthält die Bewilligung der Ausgaben und die Schätzung der Einnahmen, gegliedert nach Dienststellen und Sachgebieten. Die Formulierung betont den rechtlichen Unterschied zwischen dem Voranschlag der Ausgaben und dem der Einnahmen. Die letztern werden lediglich geschätzt, nicht aber mit dem Voranschlag bewilligt; denn sie beruhen letztlich auf Erlassen, die vom Voranschlag unabhängig sind. Dass die Einnahmen zuverlässig geschätzt werden, ist für die Führung der Finanzpolitik unerlässlich. Rechtlich dagegen liegt die wesentliche Bedeutung des Voranschlages in der Bewilligung der Ausgaben.

Die richtige Gliederung ist eines der Hauptprobleme des Budgets; eine Idealösung zu finden, ist kaum möglich. Herkömmlich ist die institutionelle Gliederung nach den die Einnahmen und Ausgaben verwaltenden und für sie verantwortlichen Dienststellen. Sie ist gerade deshalb beizubehalten, weil sie klarstellt, wer zur Verfügung über die Kredite befugt und wer dafür verantwortlich ist.

Innerhalb der Dienststellen werden die Einnahmen und Ausgaben nach Sachgruppen gegliedert. Gegenwärtig haben wir folgende Sachgruppen des Finanzvoranschlages bei den Ausgaben: Verzinsung, Behörden und Personal, allgemeine Ausgaben, Kantonsanteile, bundeseigene Sozialwerke, Bundesbeiträge, internationale Hilfswerke und Institutionen, Grundstücke und Fahrnis, Gemeinschaftswerke und Investitionen; bei den Einnahmen: Investitionen, Ertrag des Bundesvermögens, Fiskaleinnahmen und verschiedene Einnahmen.

Noch nicht voll zu befriedigen vermochte bisher die funktionelle Gliederung. Die institutionelle Gliederung und die Gliederung nach Sachgruppen zeigen wohl, was eine Dienststelle einnimmt und über welche Kredite sie verfügt sowie die Art der Ausgaben und Einnahmen, doch wird dadurch nicht ersichtlich, wieviel eine Aufgabe oder ein bestimmtes Programm insgesamt kosten. Damit wird die ökonomisch-kritische Beurteilung erschwert. Das Problem der funktionellen Budgetierung beschäftigt speziell die USA intensiv. Wir prüfen unsererseits, wie unter Beibehaltung des institutionellen Aufbaues durch einen Ausbau der funktionellen Gliederung die Wirtschaftlichkeitsprüfung erleichtert werden könnte.

Der zweite Absatz untersagt die gegenseitige Verrechnung von Ausgaben und Einnahmen und verwirklicht damit den bereits erläuterten Grundsatz der Bruttobudgetierung.

Der Finanzvoranschlag ist ein Zahlungs-, nicht ein Verpflichtungsbudget. Deshalb bestimmt der dritte Absatz, dass die Fälligkeit über die Aufnahme in den Voranschlag entscheidet. Aus diesem Grunde muss denn auch wie erwähnt der Voranschlag durch die Verpflichtungskredite ergänzt werden.

Artikel 6

Ausgaben und Einnahmen

Die Definitionen der Begriffe der Ausgaben und Einnahmen im ersten und zweiten Absatz dienen der Abgrenzung gegenüber den reinen, vermögensunwirksamen Tresorerieoperationen, wie sie z. B. die Aufnahme oder Rückzahlung von Anleihen oder die Anlage des Finanzvermögens darstellen.

Da Zahlungen zwischen verschiedenen Dienststellen zu einer blossen Aufblähung der Rechnung führen, sollen sie gemäss Absatz 3 wie bisher nur zulässig sein, wo besondere Gründe dafür sprechen, wie z. B. zwischen Dienststellen mit besonderer Rechnung, so zwischen der Zentralverwaltung und den PTT-Betrieben.

In einer Vernehmlassung ist beantragt worden, den Artikel zu ergänzen. Den Dienststellen sei zu untersagen, von Abgaben, Steuern, Zöllen und Zollzuschlägen, die sie zu erheben haben, zur Deckung ihrer Unkosten sogenannte Provisionen abzuzweigen, und sie seien zu verpflichten, die vereinnahmten Gelder vollumfänglich der Bundeskasse abzuliefern.

Allein, dass die Dienststellen nicht eigenmächtig über die öffentlichen Mittel verfügen dürfen, ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der Spezifikation (vgl. S. 16). Dienststellen führen keinen eigenen Haushalt, können schon aus diesem Grund nicht eigenmächtig über öffentliche Mittel verfügen. Die Anregung visiert offenkundig die in letzter Zeit viel diskutierte Bezugsprovision der Zollverwaltung auf den von ihr erhobenen zweckgebundenen Abgaben. Wir haben indessen schon mehrfach dargelegt, dass diese Provisionen von der Zollverwaltung nicht eigenmächtig abgezweigt, geschweige denn der Bundeskasse vorenthalten werden. Sie sind denn auch immer in Voranschlag und Rechnung ausgewiesen und von den eidgenössischen Räten beschlossen worden. Grundsätzlich fließen sämtliche Einnahmen des Bundes in eine Kasse und dienen als Deckung für den gesamten Ausgabenbedarf (Grundsatz der Gesamtdeckung). Die moderne Finanzwissenschaft lehnt mit guten Gründen die Zweckbindung bestimmter Einnahmen ab. Normalerweise kommt also der ganze Rohertrag der öffentlichen Abgaben der allgemeinen Bundeskasse zu, die ihrerseits auch die Erhebungskosten trägt. Verschiedene Gründe haben dazu geführt, dass in der Zeit nach 1920 wieder vermehrt Einnahmen zur Bestreitung bestimmter Aufgaben zweckgebunden wurden. Bestimmte Ausgaben sollen also aus dem Ertrag besonderer Abgaben und nicht aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt werden. In diesen Fällen dürfen aber nicht die Erhebungskosten dem allgemeinen Bun-

deshaushalt belastet werden. Kosten für die Erhebung zweckgebundener Abgaben sind nicht Kosten des allgemeinen Haushaltes. Vom Rohertrag der zweckgebundenen Abgaben sind daher vorweg die Erhebungskosten abzuziehen. In diesem Sinne bestimmt beispielsweise Artikel 36^{ter} der Bundesverfassung ausdrücklich, der Bund habe drei Fünftel des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke für den Strassenbau zu verwenden. Und in gleicher Weise bestimmt Artikel 59 des Zollgesetzes, die Zollverwaltung habe bei der Handhabung fiskalischer, polizeilicher und anderer nicht zollrechtlicher Erlasse auf Rechnung der andern Verwaltung («pour le compte et aux frais de l'administration intéressée») mitzuwirken. Die durchschnittlichen Kosten, welche die Erhebung der Zweckgebundenen Abgaben verursacht, sind jeweilen vom Bundesrat periodisch zu berechnen; die Bundesversammlung kann bei der Aufstellung des Voranschlages und bei der Abnahme der Staatsrechnung dazu Stellung nehmen.

Artikel 7

Bemessung

Der Voranschlag kann seiner rechtlichen und noch mehr seiner politischen Funktion nur gerecht werden, wenn er möglichst wirklichkeitsgetreu ist. Speziell die Kredite sollen, soweit sie nicht berechnet werden können, sorgfältig geschätzt und nicht nur aus dem Ungefährnen bemessen werden. Sowohl bewusst pessimistisch wie sorglos optimistisch zu veranschlagen ist unzulässig. Ins Budget dürfen nicht stille Reserven eingebaut werden. Das ist der Sinn von Absatz 1.

Ein Problem für sich bildet die Budgetierung von Ausgaben, die zwar mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind, für welche indessen bei der Aufstellung des Voranschlages die Rechtsgrundlage noch nicht besteht. Zunächst unterblieb unter Berufung auf den Grundsatz der Gesetzmässigkeit des Voranschlages in diesen Fällen eine Budgetierung (vgl. Botschaft zum Budget 1948, S.7; Art. 2, Abs. 2 des BRB vom 9. Juni 1958 über die Aufstellung des Voranschlages der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dessen Nachträge in der ursprünglichen Fassung). Abgesehen davon, dass diese Praxis zu einer Unvollständigkeit des Voranschlages führen musste, trug sie seinem Charakter als Haushaltplan nicht Rechnung. Der Voranschlag soll ja nicht bloss die sich aus dem Vollzug anderer Beschlüsse ergebenden Ausgaben registrieren. Ihm kommt vielmehr die Rolle eines finanzpolitischen Steuerungsinstrumentes zu. Das setzt voraus, dass die geplanten Ausgaben aufgenommen werden, auch wenn sie im Zeitpunkt der Budgetierung noch nicht rechtskräftig beschlossen sind. Dagegen kann über diese Kredite natürlich nicht verfügt werden, solange die Rechtsgrundlage nicht in Kraft ist, worauf in Botschaft und Begründung zum Voranschlag jeweils besonders hingewiesen wird (vgl. in diesem Sinne Art. 2 Abs. 2 des BRB über die Aufstellung des Voranschlages in der Fassung vom 26. März 1963).

Damit die Bundesversammlung die Konsequenzen eines Beschlusses ermes- sen und eine geplante Ausgabe in ihrer finanzpolitischen Bedeutung richtig würdigen kann, schreibt Absatz 3 vor, bei der Kreditanforderung für Massnahmen, die sich über mehr als ein Jahr erstrecken, sei auf die mutmasslichen Gesamtkosten hinzuweisen.

Artikel 8

Ordentliche Nachträge

Auch bei sorgfältigster Budgetierung lassen sich im Laufe des Jahres Abweichungen vom Voranschlag nicht vermeiden, gerade wenn darauf verzichtet wird, ins Budget stille Reserven einzubauen. Abweichungen zum Voranschlag können durch nicht voraussehbare wirtschaftliche oder politische Entwicklungen, durch das Inkrafttreten neuer gesetzlicher Erlasse, durch die Unvollkommenheit der Schätzungsmethoden oder durch menschliche Fehler verursacht werden. In den letzten Jahren betrug der Umfang der Nachträge normalerweise um die 5 Prozent der Voranschlagskredite, bewegte sich also in einem Rahmen, der eher an der untern Grenze privatwirtschaftlicher Budgetierung liegt. Einzig das Jahr 1964 fiel mit Nachtragskrediten in der Höhe von 16 Prozent der Voranschlagskredite aus diesem Rahmen, was jedoch vor allem durch das Inkrafttreten neuer gesetzlicher Erlasse bedingt war. Der in einzelnen Vernehmlassungen erhobene Vorwurf, der Voranschlag werde durch die Nachträge verfälscht, ist somit sicher unbegründet.

Anders als bei den im Voranschlag lediglich geschätzten Einnahmen ist bei den Ausgaben die Bewilligung eines Nachtragskreditcs erforderlich, wenn der Voranschlag keinen oder nur einen ungenügenden Kredit vorsieht. Die Nachtragskredite sind unverzüglich anzufordern, sobald sich die Ergänzung des Voranschlages als notwendig erweist, damit die Entscheidungsfreiheit der Bundesversammlung gewahrt bleibt und diese sich nicht vor vollendete Tatsachen gestellt sieht. Das ist schon heute eine Dienstpflicht, deren schuldhafte Verletzung nach Artikel 30 des Beamtengesetzes disziplinarisch strafbar ist. Das in verschiedenen Vernehmlassungen gestellte Begehren, es sei eine besondere disziplinarische Verantwortlichkeit für die Nichtbeachtung der Vorschriften über die Nachtragskredite einzuführen, wird mithin schon vom geltenden Recht erfüllt.

Eine besondere Art von Nachtragskrediten stellen die in Absatz 2 geregelten Kreditübertragungen dar. Mit Ablauf des Voranschlagsjahres verfallen die noch offenen Kredite, selbst wenn ihnen bereits Verpflichtungen gegenüberstehen. Soweit das für die Fortsetzung oder Beendigung von Werken, Arbeiten und Aktionen notwendig ist, soll die Bundesversammlung indessen wie bisher im Vorjahr nicht beanspruchte Kredite auf das laufende Jahr übertragen können.

Der dritte Absatz bezieht sich auf die Fälle, in welchen einem Dritten zwingend ein Anteil an einer Einnahme zusteht; wir denken speziell an die Anteile der Kantone an gewissen Steuern. Der Kredit hat hier gleich dem entsprechenden Einnahmeposten, auf den er sich bezieht, lediglich die Bedeutung einer Schätzung, nicht aber einer verbindlichen Begrenzung. Der Bundesrat ist auf alle Fälle verpflichtet, den gesetzlichen Anteil auszuzahlen. Das Nachtragskreditverfahren hat daher keinen Sinn.

Artikel 9

Dringliche Nachträge

Aus zeitlichen Gründen ist es nicht immer möglich, die Bewilligung eines Nachtragskreditcs abzuwarten. Um die parlamentarische Arbeit zu erleichtern

und einen bessern Überblick über den Finanzhaushalt zu gewährleisten, werden Nachtragskreditbegehren der Bundesversammlung nur zweimal jährlich auf die Juni- und auf die Dezembersession hin unterbreitet. Das öffentliche Interesse kann aber ein sofortiges Handeln gebieten, oder der Staat kann rechtlich zu sofortiger Leistung verpflichtet sein. Daher bestätigt Artikel 9, Absatz 1 gemäss eingelebter und bewährter Praxis dem Bundesrat die Befugnis, in derartigen Fällen eine Ausgabe auch vor der Bewilligung des Nachtragskredites zu beschliessen. Er hat dabei indessen, nach Möglichkeit vorgängig, die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte einzuholen.

Mit den Nachträgen zum Voranschlag, oder mit der Staatsrechnung, sofern sich ein Zahlungskredit erst nach der Verabschiedung des zweiten Nachtrages zum Voranschlag als ungenügend erwies, hat der Bundesrat die von ihm beschlossenen dringlichen Ausgaben zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten.

Artikel 10

Voranschlag der Vermögensveränderungen; Inhalt

Wir haben die Funktion des Voranschlages der Vermögensveränderungen bereits bei der Besprechung von Artikel 4 dargelegt und verweisen darauf. Die einzelnen Operationen des Voranschlages der Vermögensveränderungen (Einlagen in und Entnahmen aus Rückstellungen, Verminderungen und Vermehrungen des Verwaltungsvermögens, Abschreibungen und Aktivierungen) werden bei den folgenden Artikeln erläutert.

Artikel 11

Rückstellungen

Die öffentliche Rechnung erfüllt teilweise andere Funktionen als die privatwirtschaftliche und folgt daher andern Geboten. Insbesondere gelten die Grundsätze der Wahrheit, der Klarheit und der Öffentlichkeit der Abrechnung vorbehaltlos. Die Bildung von Rückstellungen und Reserven ist damit nur in sehr beschränktem Umfang vereinbar.

Rückstellungen zum Ausgleich drohender Verluste oder besonderer Risiken dienen der wahrheitsgetreuen Bilanzierung und sind daher nicht nur zulässig, sondern notwendig. Sie sind aufzulösen, wenn der befürchtete Verlust oder das erwartete Risiko eintritt, oder wenn sich zeigt, dass die Rückstellung nicht mehr erforderlich ist.

Rückstellungen zur Deckung künftiger Ausgaben sind anderer Art und stellen einen Einbruch in das Prinzip der Jährlichkeit von Voranschlag und Rechnung dar, indem eine Ausgabe einem vorangehenden Jahr als Aufwand belastet, dessen Ergebnis also buchmässig verschlechtert wird. Derartige Rückstellungen sind nur mit besonderer gesetzlicher Grundlage zulässig, wie sie sich z.B. aus der Zweckbindung einer Einnahme ergibt. Soweit zweckgebundene Einnahmen im Erhebungsjahr nicht zweckentsprechend verwendet werden,

sind sie zurückzustellen. Wir haben bereits bei Artikel 6 darauf hingewiesen, dass die moderne Finanzwissenschaft die Zweckbindung der Einnahmen ablehnt. Sämtliche Einnahmen sollen als Deckungsmittel für den gesamten Ausgabenbedarf dienen. Man hat mit der sogenannten «Fondswirtschaft» keine guten Erfahrungen gemacht. Sie erschwert eine rationelle Haushaltspolitik und führt tendenziell zu einer übermässigen Belastung des Steuerpflichtigen. Fliessen die zweckgebundenen Einnahmen reichlich, werden daraus Reserven geüfnet oder Ausgaben leichter beschlossen, während zur Deckung anderer, oft ebenso dringlicher Bedürfnisse neue Mittel beschafft werden müssen. Artikel 11, Absatz 2 verlangt daher eine besondere gesetzliche Grundlage, wenn Rückstellungen zur Deckung künftiger Ausgaben gebildet werden.

Artikel 12

Vermehrung und Verminderung des Verwaltungsvermögens

Zum Verwaltungsvermögen gehören alle Vermögenswerte, die unmittelbar, also nicht nur mit ihrem Vermögensertrag, der Erfüllung staatlicher Aufgaben dienen. Zum Verwaltungsvermögen gehören beim Bunde auch die Beteiligungen. Dem Bunde ist es untersagt, sich aus bloss fiskalischen Erwägungen an privatwirtschaftlichen Unternehmen zu beteiligen oder eigene Erwerbsunternehmen zu gründen. Eine Beteiligung kommt daher nur in Frage, wo sie aus Gründen des öffentlichen Interesses zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben rechtlich vorgesehen wird.

Die für das Verwaltungsvermögen erworbenen Vermögenswerte werden als Vermögensvermehrung zum Anschaffungswert erfasst. Der Buchwert wird in der Folge zu reglementarisch festgelegten Sätzen abgeschrieben. Dergestalt werden die Beschaffungskosten auf verschiedene Rechnungsjahre verteilt.

Artikel 13

Abschreibungen

Durch die Abschreibungen wird der sukzessiven Entwertung der Güter Rechnung getragen und der Aufwand auf mehrere Rechnungsjahre verteilt. Die Abschreibungssätze berücksichtigen die Natur der Güter, ihre Verwendbarkeit und ihre Gebrauchsdauer.

Zur Zeit gelten für die Abschreibungen die folgenden Regeln:

Die Immobilien sind in vier Kategorien gegliedert. In die erste mit einer Abschreibungsdauer von 40 Jahren werden Verwaltungsgebäude und unbebaute Grundstücke eingeordnet. Zur zweiten mit einer Abschreibungsdauer von 20 Jahren gehören Lehr-, Versuchs- und Prüfungsanstalten, Botschaftsgebäude, Zoll- und Grenzwachtgebäude, Militärsanatorien und Spitäler, Fabrikanlagen, Silos und Lagerhäuser. Zur dritten mit einer Abschreibungsdauer von 10 Jahren gehören Zeughäuser, Kasernen, Motorfahrzeughallen, Militärpferdeanstalten und dergleichen. Die Immobilien der vierten Kategorie umfassen Kriegsbauten, die unmittelbar der Kriegsbereitschaft dienen. Diese werden sofort abgeschrieben.

Von den Mobilien werden nur die Vorräte sowie die Lagerbestände der Baudirektion an Büromaterial und jene der Drucksachen- und Materialzentrale an Büromaschinen als Wertvermehrung aktiviert. Diese werden nicht abgeschrieben, sondern mit dem Anschaffungswert dem Verbrauchsjahr belastet.

Beteiligungen werden sofort abgeschrieben, weil sich der Bund wie dargelegt nicht aus Gründen der Rentabilität an Privatunternehmen beteiligt. Darlehensforderungen werden unter Rücksichtnahme auf die Bonität bewertet.

Artikel 14

Aktivierung von Ausgaben

Die Aktivierung von Ausgaben, die nicht zur Anschaffung von Vermögenswerten dienen, bildet das Gegenstück zu der in Artikel 11, Absatz 2 geregelten Rückstellung von Einnahmen zur Deckung künftiger Ausgaben. Sie führt zu einer buchmässigen Verbesserung einer Rechnung zum Nachteil künftiger Rechnungen und kann daher nur dort in Frage kommen, wo Ausgaben von Gesetzes wegen durch zweckgebundene Einnahmen zu decken sind. Derzeit wird dies einzig bei den Vorschüssen des Bundes an den Nationalstrassenbau angewendet. Weil nach Verfassung und Gesetz die Ausgaben des Bundes für den Nationalstrassenbau vorab aus dem zweckgebundenen Anteil der Treibstoffbelastung zu decken sind, ist es richtig, die Vorschüsse des Bundes zu aktivieren. Sie sind in der Folge aus dem zweckgebundenen Anteil an der Treibstoffzollbelastung zu tilgen.

Aktivierte Ausgaben gehören ihrer Natur nach zum Fehlbetrag, mit dem Unterschied, dass dieser aus allgemeinen Mitteln, jene aus zweckgebundenen abzutragen sind.

Artikel 15

Voranschläge der unselbständigen Betriebe und Anstalten

Für die Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe, die Militärwerkstätten, die Eidgenössische Münzstätte und die Eidgenössische Versicherungskasse werden im Rahmen der eidgenössischen Staatsrechnung eigene Rechnungen geführt. So wird es unter Wahrung der Grundsätze der Universalität und Einheitlichkeit möglich, den spezifischen Bedürfnissen derartiger Betriebe und Anstalten gerecht zu werden. Im übrigen wird das Finanz- und Zolldepartement in Artikel 32 ausdrücklich verpflichtet, für den Überblick über den ganzen Bundesfinanzhaushalt einschliesslich aller Betriebe und Anstalten zu sorgen (vgl. S. 33).

Dritter Titel: Staatsrechnung

Artikel 16

Allgemeines

Mit der Staatsrechnung legen Bundesrat und Verwaltung Rechenschaft ab über das Finanzgebaren des Rechnungsjahres. Sie bildet das Korrelat zum Budget, weshalb die für den Vorschlag aufgestellten Grundsätze sinngemäss auch für die Staatsrechnung zu gelten haben.

Die Rechnungsablage des öffentlichen Gemeinwesens hat teilweise eine andere Funktion zu erfüllen als die der privaten Erwerbsgesellschaft. Bei der letzteren handelt es sich darum, den zur Verfügung stehenden Reingewinn zu ermitteln. Die Anlage stiller Reserven durch den Verwaltungsrat wird vom Gesetz ausdrücklich zugelassen, soweit sie zur Stärkung des Unternehmens oder zur Verteilung einer möglichst gleichmässigen Dividende angezeigt erscheinen. Es braucht also nicht das tatsächliche Jahresergebnis ausgewiesen zu werden. Demgegenüber erschöpft sich der Sinn der Staatsrechnung darin, dass die Behörden Rechenschaft ablegen über die Verwaltung der öffentlichen Mittel und über die tatsächliche Finanzlage des Staates. Die Rechnung muss daher vollständig, wahr, klar und öffentlich sein; nur so taugt sie als Grundlage zu politischen Entscheiden.

Eine für die Rechnungsstellung wichtige Vorschrift findet sich nicht im vorliegenden Entwurf, sondern in Artikel 45 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962. Dieser weist den Bundesrat an, der Bundesversammlung jeweils auf die Sommersession hin die Staatsrechnung des vorangehenden Jahres zu unterbreiten. In der Schweiz ist mit Recht stets grösstes Gewicht auf die Aktualität der Rechnungsablage gelegt worden. Es ist offensichtlich, dass für die Wirksamkeit der parlamentarischen und der öffentlichen Kontrolle der Finanzpolitik und des Finanzgebarens der Frist eine entscheidende Bedeutung zukommt, die vom Ende der Rechnungsperiode bis zur Vorlage der Staatsrechnung verstreicht.

Artikel 17

Gliederung

Die Staatsrechnung entspricht in Aufbau und Gliederung dem Voranschlag, ergänzt durch die Kapitalrechnung mit der Bilanz. Damit gibt sie nicht nur Aufschluss über das Finanzgebaren im Rechnungsjahr, sondern auch über den Bestand und die Zusammensetzung der Aktiven und Passiven des Staates und über die darin eingetretenen Veränderungen und ermöglicht so, die Finanzlage des Staates zu beurteilen.

Artikel 18

Finanzrechnung

Der erste Absatz hält den Grundsatz fest, dass die Finanzrechnung sämtliche Ausgaben und Einnahmen des Rechnungsjahres umfasst.

Die Zahlungskredite des Finanzvoranschlages dürfen nur mit Ausgaben belastet werden, die das Budgetjahr betreffen und vor seinem Ablauf zur Zahlung fällig geworden sind. Die Zahlung selbst kann indessen aus verwaltungstechnischen Gründen nicht immer noch vor Jahresende erfolgen; es erweist sich daher im Interesse einer geordneten Prüfung und Kontrolle der Ausgaben als erforderlich, eine kurze Nachfrist zuzulassen, während welcher auch nach dem

31. Dezember Zahlungen noch auf alte Rechnung vorgenommen werden dürfen. Der zweite Absatz verankert diese Nachfrist zur Regulierung von Zahlungen. Gegenwärtig haben die Dienststellen ihre Anweisungen spätestens bis zum 20. Januar der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu unterbreiten. Diese hat die geprüften Anweisungen spätestens bis zum 31. Januar an das Eidgenössische Kassen- und Rechnungswesen weiterzuleiten. Die Nachfrist dient mithin ausschliesslich verwaltungstechnischen Zwecken und ermöglicht nicht etwa, das Rechnungsergebnis zu manipulieren.

Grundsätzlich sind Ausgaben und Einnahmen ohne gegenseitige Verrechnung voll auszuweisen (Bruttoprinzip).

Der dritte Absatz macht davon nur scheinbar eine Ausnahme. Stornierte Ausgaben oder Einnahmen werden wieder dem Zahlungskredit gutgeschrieben beziehungsweise der Einnahmenrubrik belastet. Dagegen sind Rückvergütungen gesondert auszuweisen, wenn sie Ausgaben eines früheren Jahres betreffen; sie dürfen also nicht dem Zahlungskredit gutgeschrieben werden, weil das praktisch zu einer Erhöhung des bewilligten Kredites führen würde.

Artikel 19

Rechnung der Vermögensveränderungen

Anders als der Voranschlag enthält die Staatsrechnung grundsätzlich blosser Fakten, die nachträglich gebilligt oder missbilligt, aber nicht mehr geändert werden können. Die Rechnung der Vermögensveränderungen macht davon teilweise eine Ausnahme: Neben echten Gewinnen und Verlusten, die gleich wie Ausgaben und Einnahmen nur konstatiert werden können, enthält sie Buchungsvorgänge, über welche Beschluss gefasst werden kann. Da indessen eine Beschlussfassung erst bei Abnahme der Staatsrechnung erfolgen muss, sind Nachtragskreditbegehren nicht erforderlich. Es genügt, wenn Abschreibungen und Einlagen in Rückstellungen, die im Voranschlag nicht vorgesehen sind, bei der Rechnungsablage selbst zusammen mit den Kreditüberschreitungen gesondert ausgewiesen werden.

Artikel 20

Kapitalrechnung und Bilanz

Die Ausgaben und Einnahmen der Finanzrechnung und der Aufwand und Ertrag der Rechnung der Vermögensveränderungen ergeben zusammen die Gesamtrechnung. Sie zeigt, in welchem Umfange das Staatsvermögen beziehungsweise der Fehlbetrag im Rechnungsjahr zu- oder abgenommen hat.

Die Zusammensetzung des Staatsvermögens wird nicht nur durch das Ergebnis der Gesamtrechnung beeinflusst, sondern auch durch die Operationen der Vermögensverwaltung und der Tresorerie; über sie legt die Kapitalrechnung Rechenschaft ab. Veränderungen in der Zusammensetzung des Vermögens ergeben sich einerseits aus den zahlreichen Verschiebungen zwischen den einzelnen Vermögensbestandteilen, wie z. B. anlässlich der Schuldenrückzahlung, wobei

sich auf der Passivseite die Schulden und bei den Aktiven die flüssigen Mittel entsprechend vermindern. Andererseits verändern sich einzelne Vermögensbestandteile durch die in der Gesamtrechnung erfassten Vorgänge. So haben die Ausgaben eine Verminderung der flüssigen Mittel oder eine Erhöhung der Verwaltungsschulden zur Folge, während umgekehrt die Einnahmen eine Vermehrung der flüssigen Mittel oder der Forderungen bewirken. Die Kapitalrechnung zeigt also, wie allfällige Kassenüberschüsse der Finanzrechnung verwendet werden – ob zur Erhöhung der Liquidität, zur Rückzahlung von Schulden, oder ob sie zinstragend angelegt wurden – und wie Fehlbeträge der Finanzrechnung finanziert wurden. Sie gibt auch Aufschluss über die Finanzierung der unselbständigen Betriebe und Anstalten durch die Zentralkasse im Rechnungsjahr wie über Veränderungen in Höhe und Bestand der Kapitalanlagen.

Die Bilanz endlich gibt ein vollständiges Bild über die Vermögens- und Finanzlage des Bundes auf Jahresende. Sie bildet den Schlussstein der eigenössischen Staatsrechnung.

Artikel 21

Spezialfonds

Es erweist sich als wünschbar, den Begriff des Spezialfonds gesetzlich zu definieren, weil die ältere Terminologie nicht immer klar zwischen Spezialfonds und Rückstellungen unterschied.

Spezialfonds sind – entsprechend der finanzwissenschaftlichen Terminologie – die rechtlich unselbständigen Stiftungen, d. h. Zuwendungen, die dem Bunde von Dritten mit der Auflage gemacht werden, sie für bestimmte Zwecke zu verwenden. Spezialfonds sind also dem Bunde anvertraute Mittel, die ihm nicht zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben zur Verfügung stehen. Das entscheidende Kriterium ist, dass ein Sondervermögen besteht, das direkt der Erfüllung einer Aufgabe gewidmet ist, wobei das Gemeinwesen auch nur nach Massgabe der im Sondervermögen verfügbaren Mittel zur Erfüllung dieses Zweckes verpflichtet ist.

Es bestehen vereinzelt Zweckvermögen, die insofern atypisch sind, als sie nicht von Dritten, sondern durch besondern Rechtserlass vom Bunde selbst geschaffen wurden. Der bedeutendste ist der durch das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung vom 22. Juni 1951 geschaffene Kassenausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, der Ende 1966 ein Kapital von 148 Millionen Franken auswies. Er wird nach Gesetz geäufnet aus jährlichen Beiträgen der Arbeitslosenversicherungskasse des Bundes und der Kantone sowie durch allfällige Rückvergütungen bei Auflösung einer Arbeitslosenversicherungskasse. Er dient dem Belastungsausgleich zwischen den verschiedenen Arbeitslosenversicherungskassen.

Rückstellungen sind demgegenüber vom Staate selbst gebildete (bilanzmässige) Rechnungsabgrenzungsposten. Sie dienen dazu, eine Ausgabe oder eine Einnahme nicht dem Jahr der Zahlung zu belasten oder gutzuschreiben oder einen drohenden Verlust auszugleichen. Einnahmen im besondern werden

einer Rückstellung gutgeschrieben, wenn sie nicht das Jahr der Zahlung betreffen – so ist bis 1966 jeweils im Ausmass der Wehrsteuervorauszahlungen eine Rückstellung gebildet und dann im Jahre der Steuerfälligkeit wieder aufgelöst worden – oder wenn sie zur Deckung späterer Ausgaben bestimmt, also zweckgebunden sind. Wir verweisen im übrigen auf die Ausführungen zu Artikel 11.

Bei den Spezialfonds – nicht aber bei den Rückstellungen – erfolgen Ausgaben und Einnahmen ausserhalb der Finanzrechnung. An die Stelle der Kreditbewilligung tritt die für die Verwendung der Spezialfonds verbindliche Auflage. Die Spezialfonds werden damit auch buchungsmässig als anvertraute fremde Mittel behandelt.

Artikel 22

Rechnungen der unselbständigen Betriebe und Anstalten

Bezüglich der Rechnungen der unselbständigen Betriebe und Anstalten verweisen wir auf das bereits Gesagte. Sie werden von der Rechnung des Bundes getrennt geführt, jedoch gleichzeitig mit dieser veröffentlicht und abgenommen, soweit nicht wie z.B. bei den SBB abweichende Vorschriften bestehen (vgl. ferner die Bemerkungen zu Art. 32, S. 33).

Vierter Titel: Verpflichtungskredite

Artikel 23

Begriff

Während der vorliegende Entwurf im allgemeinen lediglich die bereits bestehenden Vorschriften und die eingespielte Praxis zusammenfasst und verdeutlicht, soll das Institut der Verpflichtungskredite ausgebaut werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Finanzpolitik zu einem wesentlichen Teil nur über die Verpflichtungskredite, nicht über den lediglich ein Rechnungsjahr umfassenden Finanzvoranschlag steuern lässt. Sind einmal Verpflichtungen eingegangen, müssen sie honoriert, die dazu erforderlichen Zahlungskredite also bewilligt werden. Der jährliche Finanzvoranschlag ist daher stets in erheblichem Umfang durch früher eingegangene Verpflichtungen belastet.

Im Unterschied zum Finanzvoranschlag, mit welchem die im Voranschlagsjahr zu tätigen Ausgaben bewilligt werden (Zahlungskredite), enthalten Verpflichtungskredite die Bewilligung, für die Durchführung bestimmter Vorhaben zu Lasten künftiger Jahre bis zum festgesetzten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Die Verpflichtungskredite bilden den Rahmen, in dem grosse und komplexe Beschaffungsvorhaben und Werke losgelöst vom einzelnen Rechnungsjahr langfristig geplant und in ihren ganzen finanziellen Auswirkungen erfasst werden können. Die Verpflichtungskredite erlauben damit, die Mängel zu beheben, welche sich bei der herkömmlichen Budgetierung infolge der zeitlichen Begrenzung des Finanzvoranschlages auf ein bestimmtes

Jahr namentlich bei grösseren Programmen immer fühlbarer bemerkbar machen. Bisher sind Verpflichtungskredite eingeführt worden für Grundstücke und Bauten sowie für grössere Materialbeschaffungen (speziell Kriegsmaterialbeschaffungen). In Zukunft sollen sie auch für andere grosse Vorhaben wie den Nationalstrassenbau, vom Bund subventionierte Werke erheblichen Umfanges sowie für Bürgschaften und Gewährleistungen angewendet werden.

Artikel 24

Bewilligung

Besonders grosse oder besonders wichtige Verpflichtungskreditbegehren sollen wie bisher der Bundesversammlung mit eigenen Botschaften unterbreitet werden, so z.B. die Kreditbegehren für grosse militärische Beschaffungen, für die Privatbahnhilfe, für die Entwicklungshilfe und für Grundstücke und Bauten, sofern der Kredit bestimmte Grenzen übersteigt. Im übrigen werden die Verpflichtungskreditbegehren gleichzeitig mit dem Voranschlag unterbreitet und bewilligt (heute in den Art. 2 und 3 des Bundesbeschlusses über den Voranschlag und die Bewilligung von Objektkrediten).

Es ist Sache der Bundesversammlung zu bestimmen, in welchen Fällen ihr die Begehren für die Verpflichtungskredite mit besondern Botschaften zu unterbreiten sind (heute z.B. für grössere Bauten gemäss dem Bundesbeschluss über die Bereitstellung der Objektkredite für den Ankauf von Liegenschaften sowie für Neu- und Umbauten vom 15. März 1960; für Kredite für die Privatbahnhilfe und Rüstungsvorlagen gemäss eingelebter Übung).

Artikel 25

Bemessung

Der Artikel bezweckt, die Verantwortung der Dienststellen für die Berechnung der Kreditanforderungen speziell zu betonen. Es hat sich gezeigt, dass ausdrücklich angegeben werden muss, ob exakte Berechnungen oder blosser Schätzungen vorliegen und auf welchen Grundlagen sie beruhen. Komplexe Vorhaben sind zunächst auf ihre Tragweite und Kosten zu überprüfen, bevor ihre Durchführung auf zu wenig geklärten Grundlagen in Aussicht genommen wird.

Artikel 26

Beanspruchung; Zusatzkredite

Mit einem Verpflichtungskredit wird, wie erwähnt, für ein bestimmtes Vorhaben ein bestimmter Kredit bewilligt. Zeigt sich, dass das Vorhaben mit dem bewilligten Kredit nicht verwirklicht werden kann, muss ohne Verzug ein Zusatzkredit angefordert werden. Es ist also nicht zulässig, zunächst den bewilligten Kredit auszuschöpfen und erst dann einen Zusatzkredit anzufordern. Denn

es soll über die Weiterführung eines Vorhabens, das sich als teurer erweist, als angenommen worden war, entschieden werden können, bevor praktisch nur noch die Genehmigung vollendeter Tatsachen übrig bleibt.

Von diesem Grundsatz sind Abweichungen vorzusehen für teuerungsbedingte Mehrkosten sowie für den Fall, dass Inangriffnahme oder Fortsetzung eines Vorhabens keinen Aufschub ertragen.

Artikel 27

Verpflichtungskontrolle

Es ist selbstverständlich, dass die den Verpflichtungskredit verwaltende Dienststelle über seine Beanspruchung eine Kontrolle führt, aus der die bereits eingegangenen und die zur Vollendung des Vorhabens voraussichtlich noch erforderlichen Verpflichtungen hervorgehen. Nur so lässt sich jederzeit feststellen, ob der Kredit ausreicht.

Artikel 28

Abrechnung

Über die Verpflichtungskredite ist zusammen mit der Staatsrechnung abzurechnen. Nach Erfüllung des Zweckes verbleibende Kreditreste verfallen automatisch, dürfen also nicht andern Zwecken zugeführt werden. Das nämliche gilt für Verpflichtungskredite, deren Zweck nachträglich weggefallen ist.

Anders als die Zahlungskredite des Finanzvoranschlags sind die Verpflichtungskredite zeitlich nicht gebunden und verfallen daher nicht automatisch, wenn sie nicht innert einer bestimmten Frist benützt werden. Das kann sich störend auswirken; in der Tat werden Verpflichtungskredite für bestimmte Vorhaben bewilligt, welche unter bestimmten wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten als richtig erscheinen. Werden sie aus irgendwelchen Gründen innert nützlicher Frist nicht gebraucht, können sie ihren Sinn vollständig verlieren. Die noch offenen Verpflichtungskredite sollen daher jährlich zusammen mit der Staatsrechnung von den Finanzkommissionen geprüft werden. Diese können die Aufhebung der nicht mehr benötigten beantragen. Wir möchten dagegen vorerst davon absehen, die Verpflichtungskredite zeitlich zu befristen; eine lange Frist nützt praktisch wenig, bei einer kurzen hingegen besteht die Gefahr, dass Vorhaben zur Unzeit in Angriff genommen werden, nur um dem Verfall eines Kredites vorzubeugen, auch wenn sich sachlich ein Zuwarten verantworten liesse.

Fünfter Titel: Finanzplanung

Artikel 29

Begriff und Inhalt

Der Abschnitt des Vorentwurfes über die Finanzplanung hat, obgleich alle Kreise die Notwendigkeit der Finanzplanung und ihres Ausbaues anerkennen, zu zahlreichen Bemerkungen und Abänderungsvorschlägen Anlass gegeben.

Das stand zu erwarten. Einerseits sind Notwendigkeit und Bedeutung zuverlässiger Finanzplanung gerade heute evident geworden. Andererseits aber sind ihre Möglichkeiten und Grenzen in manchem noch unklar.

Für die Schweiz als demokratischen Bundesstaat kommt nur eine indikative (informative) Finanzplanung in Betracht. Der Finanzplan soll ein Orientierungsmittel für die Exekutive und die Legislative sein, ohne aber diese Behörden im rechtlichen Sinn zu binden. Der Finanzplan beschränkt daher die Entscheidungsfreiheit des Parlamentes nicht. Er vermittelt eine bessere Übersicht und gibt damit erhöhte Gewähr für eine richtige Entscheidung. Der Finanzplan verengt nicht die Wahlmöglichkeiten für die Zukunft, sondern erweitert sie (vgl. Kaiser, Planung I, Einleitung S. 19; Bericht der Eidg. Expertenkommission zur Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Finanzplanung im Bunde, Juli 1966, S. 11 ff.). Aber auch der indikative Plan registriert nicht nur Fakten, ohne Ziele oder Forderungen aufzustellen. Auch er soll zukunftsgestaltend wirken. Da er im Gegensatz zum imperativen Plan rechtlich nicht verbindlich ist, ist seine Bedeutung politischer Natur: Der Plan soll verwirklicht werden, nicht weil er verbindlich ist, sondern weil er Ausdruck des politischen Willens ist. Daraus ergibt sich, dass auch der indikative Plan wohl von der Verwaltung vorbereitet und vom Bundesrat aufgestellt werden kann, dass er indessen letztlich vom Parlament bei der Gesetzgebung und bei der Aufstellung des Voranschlages verwirklicht werden muss. Die Finanzplanung ist also eine gemeinsame Aufgabe von Verwaltung, Regierung und Parlament. In der Demokratie soll sich zudem auch die Öffentlichkeit mindestens dafür interessieren. Im Bundesstaat hängt eine erfolgreiche Planung wesentlich auch davon ab, ob es gelingt, die Finanzplanung des Bundes mit derjenigen der Kantone und Gemeinden zu koordinieren. Der beste Plan bleibt nutzlos, wenn er nicht von der politischen Führung zur Kenntnis genommen und rechtzeitig verwirklicht wird.

Die gesetzliche Regelung, die wir Ihnen gestützt auf unsere grundsätzlichen Überlegungen (siehe Seite 9 dieser Botschaft) vorschlagen, ist bewusst knapp gehalten. Wir befinden uns erst im Anfangsstadium einer systematischen Finanzplanung. Es ist daher wichtig, nichts zu präjudizieren, damit Bundesrat und Bundesversammlung Erfahrungen auswerten und Anpassungen leicht vornehmen können. Unser Vorschlag beschränkt sich deshalb darauf, Zuständigkeit und Zielsetzung zu normieren sowie den Grundsatz der sogenannten rollenden Planung (Anpassung an veränderte Verhältnisse) zu verankern.

Die Finanzplanung ist grundsätzlich Aufgabe des Bundesrates. Deren Ergebnisse sollen der Bundesversammlung aber zur Kenntnis gebracht werden, um es ihr zu ermöglichen, bei der Beschlussfassung über den jährlichen Voranschlag wie auch über Spezialvorlagen in voller Kenntnis der finanziellen Zukunftsperspektiven zu entscheiden. Damit der Finanzplan als Hilfsmittel der finanzpolitischen Führung taugt, sind die Grundlagen periodisch zu überprüfen und veränderten Verhältnissen anzupassen sowie die erforderlichen Konsequenzen neu zu ziehen.

Artikel 30

Koordination mit Kantonen und Gemeinden

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Haushalte erfordert eine Koordination der Finanzplanung des Bundes mit derjenigen der Kantone und nach Möglichkeit auch der grossen Gemeinden. Ansatzpunkte hiezu bieten die von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren im Herbst 1966 erarbeiteten Thesen zur längerfristigen Finanzplanung. Diese werden gegenwärtig durch eine Arbeitsgruppe, in der auch Vertreter der Eidgenössischen Finanzverwaltung mitwirken, weiter entwickelt. Wichtig erscheint vor allem eine bessere Koordination der Bundesbeiträge zum Ausbau der Infrastruktur. Statt wie bisher Einzelprojekte auf den verschiedenen Sachgebieten zu fördern, ohne dass sie aufeinander abgestimmt werden, sollten für die einzelnen Kantone oder Regionen infrastrukturelle Entwicklungsprogramme ausgearbeitet werden. Im Rahmen derartiger Programme wird es möglich, Dringlichkeitsstufen festzulegen und entwicklungs- und produktivitätsfördernde Projekte zu bevorzugen. Unter die Bundesbeiträge zur Entwicklung der Infrastruktur zählen wir besonders die Beiträge zur Entwicklung des Verkehrswesens (Werkbeiträge an Hauptstrassen, an land- und forstwirtschaftliche Güterwege und Beiträge an die technische Erneuerung von Privatbahnen), an Projekte für Gewässerkorrekturen, Wasserversorgungen, Abwasserreinigung und Kehrlichtbeseitigung sowie Beiträge für land- und forstwirtschaftliche Meliorationen.

Sechster Titel: Verwaltung der Finanzen

Artikel 31

Pflichten der Dienststellen

Jede Dienststelle ist in ihrem Bereich verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung und Verwaltung der ihr anvertrauten Kredite und Vermögenswerte. Sie hat den in Artikel 2 niedergelegten Grundsätzen nachzuleben.

In diesem Zusammenhang ist in einer Vernehmlassung die Aufnahme von Bestimmungen über die Auftragsvergebung durch die öffentliche Hand vorgeschlagen worden unter dem Hinweis, dass die meist aus der Krisenzeit stammenden Submissionsordnungen die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips erschweren. Auch die Kartellkommission hat in ihren Erhebungen über die Wettbewerbsverhältnisse in der Bauwirtschaft darauf aufmerksam gemacht, es sei vordringlich, dass Bund, Kantone und Gemeinden die wettbewerbsbeschränkenden Submissions- und Konzessionsvorschriften revidierten (vgl. Veröffentlichungen der Schweizerischen Kartellkommission 1966, S. 43). Wenn wir trotzdem davon absehen, die Auftragsvergebung durch die öffentliche Hand hier ausdrücklich zu regeln, so nur, weil wir der Auffassung sind, dies würde den Rahmen des vorliegenden Gesetzes sprengen. Der gesetzlich zu verankernde

Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der öffentlichen Mittel bezieht sich indessen gerade auch auf die Vergebungspraxis des Bundes und seiner Betriebe und auf die Arbeitsvergebung durch Dritte bei subventionierten Werken. Der Bundesrat wird auf Grund der Darlegungen der Kartellkommission die bestehenden Vorschriften überprüfen.

Die Dienststellen dürfen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Das ergibt sich aus dem Budgetrecht der Bundesversammlung. Mit wenigen Ausnahmen enthalten Kredite nur die Bewilligung zur Ausgabe, nicht aber die Verpflichtung oder den Auftrag, eine Ausgabe vorzunehmen. Auch wenn ein Kredit bewilligt ist, bleiben Notwendigkeit und Zweckmässigkeit der Ausgabe zu prüfen. Verantwortlich ist dabei stets die Dienststelle, bei welcher der Kredit eingestellt ist.

Artikel 32

Finanz- und Zolldepartement

Das Finanz- und Zolldepartement leitet die Verwaltung der Bundesfinanzen und sorgt für den Überblick über den gesamten Finanzhaushalt des Bundes, also einschliesslich der unselbständigen Betriebe und Anstalten, auch wenn für sie wie für die SBB gesondert Rechnung geführt wird. Eine konjunktur- und wachstumsgerechte Finanzpolitik im Bund ist ausgeschlossen, wenn nicht auch die grossen Verkehrsbetriebe miteinbezogen werden. Daher müssen ihre Haushalte ebenfalls bei der Gesamtdarstellung miteingefasst werden. Das setzt voraus, dass mindestens behelfsmässig eine konsolidierte Rechnung geführt wird, welche die verschiedenen Rechnungen nach einheitlichen Kriterien gliedert. In den letzten Jahren haben wir bereits wiederholt versuchsweise dergestalt konsolidierte Bilanzen veröffentlicht (vgl. Botschaft zur Staatsrechnung 1966 vom 11. April 1967, S. 30).

Das Finanz- und Zolldepartement hat zuhanden des Bundesrates die Entwürfe zum Voranschlag und seinen Nachträgen aufzustellen, wobei es die Kreditbegehren und Einnahmenschätzungen materiell im Lichte der Grundsätze gemäss Artikel 2 überprüft. In gleicher Weise obliegt ihm die Finanzplanung.

Im übrigen hat das Finanz- und Zolldepartement alle Vorlagen, die finanzielle Auswirkungen haben, zuhanden des Bundesrates zu begutachten. Die Prüfung hat sich auf alle finanz- und wirtschaftspolitisch wesentlichen Aspekte zu beziehen, besonders also auch auf die Frage, ob eine Vorlage mit der im Finanzplan in Aussicht genommenen Dringlichkeitsordnung übereinstimme.

Artikel 33

Eidgenössische Finanzverwaltung

Der Artikel regelt die selbständigen Aufgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

In verschiedenen Vernehmlassungen wird vorgeschlagen, eine Bestimmung aufzunehmen, wonach das Finanzdepartement und die Finanzverwaltung er-

mächtigt seien, der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte von ihren Feststellungen und Bemerkungen bei der Prüfung von Kreditbegehren Kenntnis zu geben. Ferner wird die regelmässige Überprüfung der Subventionen verlangt.

Bei allem Verständnis sind wir der Auffassung, dass sich diese Gedanken nicht in der vorgeschlagenen Form verwirklichen lassen.

Das Finanz- und Zolldepartement hat als Fachdepartement dem Bundesrat seine Anträge zu unterbreiten und zu Anträgen anderer Departemente Stellung zu nehmen. Es wäre mit dem Kollegialitätsprinzip nicht zu vereinbaren, wenn es sich nachher noch direkt an das Parlament zu wenden hätte, sofern es im Bundesrat mit seinen Anträgen nicht durchdringt. Dagegen steht der Finanzdelegation nach Artikel 50 des Geschäftsverkehrsgesetzes das Recht zu, jederzeit in die mit dem Finanzhaushalt im Zusammenhang stehenden Akten Einsicht zu nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen. Insbesondere sind ihr auch alle Bundesratsbeschlüsse, die sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, laufend und regelmässig zur Verfügung zu stellen. Damit erhält die Finanzdelegation auch die Mitberichte des Finanz- und Zolldepartementes zu diesen Geschäften zur Kenntnis.

Eine regelmässige Überprüfung der Subventionen – die wohl durch eine entsprechende laufende Überprüfung sämtlicher Ausgaben ergänzt werden müsste – würden einen beträchtlichen Ausbau des personellen Apparates bedingen. So sinnvoll es ist, von Zeit zu Zeit einzelne Ausgabengruppen oder sämtliche Ausgaben nach bestimmten Kriterien zu überprüfen, erscheint es doch kaum als zweckmässig, dies unter Aufbau eines entsprechenden Apparates als Daueraufgabe zu institutionalisieren. In gewissem Umfang erfolgt die laufende Überprüfung, wenn der Voranschlag und die Staatsrechnung vorbereitet sowie die einzelnen Geschäfte behandelt werden.

Der zweite Absatz schafft die erforderliche Querverbindung zum Finanzkontrollgesetz, das in Artikel 6 als Aufgabe der Eidgenössischen Finanzkontrolle die Gegenzeichnung von Anweisungen zur Verbuchung in der Staatsrechnung und von Zahlungs- oder Überweisungsaufträgen nennt. Zu den Aufgaben der Finanzverwaltung gehört die Eintreibung bestrittener Forderungen der Eidgenossenschaft und die Abwehr unbegründeter vermögensrechtlicher Ansprüche, die gegen sie erhoben werden. Bisher ist diese Aufgabe der Finanzverwaltung im unveröffentlichten Bundesratsbeschluss vom 6. April 1945 über die Zentrale Inkassostelle niedergelegt. Da es sich um eine Kompetenz handelt, in welcher die Finanzverwaltung nach aussen aufzutreten hat, ist es gegeben, sie im Gesetz ausdrücklich zu ordnen.

Artikel 34

Anlage verfügbarer Gelder

Der Artikel ersetzt das Bundesgesetz über die Anlage der eidgenössischen Staatsgelder und Spezialfonds vom 28. Juni 1928. Die vorgeschlagene Regelung ist knapp, enthält aber alles Wesentliche. Die verfügbaren, d. h. die für den Zah-

lungsbedarf momentan nicht benötigten Staatsgelder sind wie bisher sicher und zinstragend anzulegen. Auf die detaillierte Liste der zulässigen Anlagen kann dagegen füglich verzichtet werden (vgl. in diesem Sinne bereits Artikel 108 AHVG für die Aktiven des Zentralen Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung).

Eigentliche Sachwerte, wie Grundstücke oder Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmungen, bleiben als Finanzanlagen ausgeschlossen, können also nur auf Grund besonderer Beschlüsse und bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses erworben werden.

Auch die Verwaltung des Finanzvermögens hat sich den Zielen der allgemeinen Staatspolitik unterzuordnen und diese zu unterstützen. Das reine Fiskalinteresse muss dabei nötigenfalls zurücktreten. So kann es konjunkturpolitisch unerwünscht sein, Gelder, die an sich verfügbar sind, zur Rückzahlung von Schulden oder zum Erwerb von Vermögensanlagen zu verwenden, weil sie so dem inländischen Kreislauf wieder zugefügt würden. Der dritte Absatz ermächtigt daher den Bund ausdrücklich, Gelder vorübergehend nicht oder nur im Auslande anzulegen, wenn besondere Gründe vorliegen.

Siebenter Titel: Schlussbestimmungen

Artikel 35

Abänderung und Aufhebung anderer Gesetze

Wir möchten die Gelegenheit benutzen, um das durch die Verhältnisse längst überholte Gesetz über die Organisation des Finanz- und Zolldepartementes vom 5. April 1919 aufzuheben und um die sich auf dieses Departement beziehenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 neu zu fassen.

Vorab ist das Statistische Amt, das gesetzlich immer noch zum Finanz- und Zolldepartement gehört, obgleich es seit 1928 provisorisch dem Departement des Innern zugeteilt ist, definitiv diesem letzteren zuzuweisen (Art. 30, Ziff. VII des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung). Die Umschreibung seiner Aufgaben entspricht den heutigen Bedürfnissen.

Die Gliederung des Finanz- und Zolldepartements und die Umschreibung der Aufgabe seiner Abteilungen (Art. 33 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung) entspricht dem heutigen Stand unter Berücksichtigung der dem Departement durch das vorliegende Gesetz zugewiesenen Aufgaben. Wir können uns daher auf die folgenden Bemerkungen beschränken.

Die Finanzverwaltung hatte neben den Aufgaben einer Fachabteilung seither auch die eines Departementssekretariates zu erfüllen (vgl. Art. 27 des Reglements für das Personal der Eidg. Finanzverwaltung vom 26. Dezember 1851, AS III, 20). Dieser Aufgabe kommt steigende Bedeutung zu. Die Finanzverwaltung ist das Stabsorgan des Departementes. Der Ausbau der Stabsorgane dient entsprechend den modernen Erkenntnissen der wirksamen Entlastung des Departementvorstehers. In der Umschreibung der Aufgaben der Finanzverwaltung als Generalsekretariat des Departementes lehnt sich der Ent-

wurf an die Formulierung an, wie sie im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1962 über die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement) für das Generalsekretariat des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes gewählt wurde.

In der Aufstellung der Verwaltungsabteilungen werden auch die Alkoholverwaltung und die Eidgenössische Bankenkommission aufgeführt, die in verschiedener Hinsicht besondere Merkmale aufweisen. Die Eidgenössische Alkoholverwaltung ist gemäss Artikel 71 des Alkoholgesetzes eine Bundesanstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Ihr Rechnungswesen ist denn auch vom Bunde getrennt. Trotzdem wird die Alkoholverwaltung vom Bundesrat und vom Finanz- und Zolldepartement geleitet und überwacht (Art. 70 des Alkoholgesetzes). Sie ist mithin trotz eigener Rechtspersönlichkeit einer Verwaltungsabteilung gleichgestellt (so auch Art. 163 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943). Die Eidgenössische Bankenkommission und ihr Sekretariat sind die gesetzliche Aufsichtsbehörde über Banken und Anlagefonds. Die Besonderheit liegt hier darin, dass als Verwaltungsbehörde eine aus nebenamtlichen Fachexperten zusammengesetzte Kommission handelt, der indessen ein Stab von Beamten beigegeben ist. Die Zuweisung zum Finanzdepartement bedeutet im übrigen nicht, dass dem Departement die Befugnis zustehe, Weisungen für die Erledigung einzelner Geschäfte zu erteilen. Die internen Komptenzabgrenzungen zwischen Bundesrat, Departement und Abteilung sowie die bestehenden Rechtsmittel sind in den einzelnen Erlassen besonders geregelt. Dabei gilt der Grundsatz, dass die durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an ein unabhängiges Verwaltungsgericht weiterziehbaren Geschäfte den Fachinstanzen zur selbständigen Erledigung übertragen sind und die übergeordneten Verwaltungsbehörden von der Entscheidungsbefugnis ausgeschlossen bleiben (Art. 23, Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914; Art. 126 OG).

Wie bereits erwähnt, können die Bundesgesetze vom 5. April 1919 betreffend die Organisation des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes und vom 28. Juni 1928 über die Anlage der eidgenössischen Staatsgelder und Spezialfonds aufgehoben werden.

Zur Verfassungsmässigkeit der Vorlage haben wir uns bereits in Abschnitt III geäussert.

Wir empfehlen Ihnen, dem vorliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen, und benützen diesen Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 21. Februar 1968.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Spühler

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 85, Ziffern 1, 2 und 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 21. Februar 1968,

beschliesst:

I. Geltungsbereich und Grundsätze

Art. 1

¹ Die Aufstellung und Durchführung des Voranschlages der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer unselbständigen Betriebe und Anstalten, die Abnahme der Staatsrechnung sowie die Verwaltung der Finanzen erfolgen nach den Bestimmungen dieses Gesetzes. 1. Geltungsbereich

² Für den Finanzhaushalt der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe bleiben die besonderen Vorschriften vorbehalten.

Art. 2

¹ Die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Verwaltung führen den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. 2. Grundsätze

² Sie trachten danach, den Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen und die Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten.

³ Den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumgerechten Finanzpolitik ist Rechnung zu tragen.

II. Voranschlag

Art. 3

¹ Die Bundesversammlung stellt nach einem ihr vom Bundesrat unterbreiteten Entwurf den jährlichen Voranschlag auf. 1. Zuständigkeit und Grundsätze

² Dabei gelten die Grundsätze der Vollständigkeit, der Einheit, der Bruttodarstellung und der Spezifikation.

Art. 4

2. Gliederung

Der Voranschlag umfasst

- a. den Gesamtvoranschlag, gegliedert in den Finanzvoranschlag und den Voranschlag der Vermögensveränderungen;
- b. die Voranschläge der unselbständigen Betriebe und Anstalten.

Art. 5

3. Finanzvoranschlag a. Inhalt

¹ Der Finanzvoranschlag enthält die Bewilligung der Ausgaben (Zahlungskredite) und die Schätzung der Einnahmen des Voranschlagsjahres, gegliedert nach Dienststellen und Sachgebieten.

² Ausgaben und Einnahmen sind ohne gegenseitige Verrechnung in voller Höhe zu veranschlagen.

³ Sie werden für das Jahr veranschlagt, in welchem sie fällig werden.

Art. 6

b. Ausgaben und Einnahmen

¹ Ausgaben sind die an Dritte zu leistenden Zahlungen, die das Vermögen vermindern, sowie solche zur Schaffung von Vermögenswerten, die unmittelbar Verwaltungszwecken (Verwaltungsvermögen) dienen.

² Einnahmen sind die von Dritten zu leistenden Zahlungen, die das Vermögen vermehren, sowie der Erlös aus der Verwertung von Verwaltungsvermögen.

³ Vergütungen zwischen Dienststellen sind unzulässig. Unter besonderen Verhältnissen können Ausnahmen vorgesehen werden; sie sind im Voranschlag besonders auszuweisen.

Art. 7

c. Bemessung

¹ Die Zahlungskredite sind auf Grund sorgfältiger Schätzung des voraussichtlichen Zahlungsbedarfes festzusetzen.

² Für voraussehbare Ausgaben, denen bei der Aufstellung des Voranschlages noch die Rechtsgrundlage fehlt, sind die entsprechenden Zahlungskredite aufzunehmen; sie bleiben gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft tritt.

³ Für Massnahmen, die sich über mehr als ein Jahr erstrecken, ist bei der Kreditanforderung in der Begründung auf die Höhe der zu erwartenden Gesamtausgabe hinzuweisen.

Art. 8

d. Nachträge aa. ordentliche

¹ Wird eine Ausgabe notwendig, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist, so ist unver-

züglich ein Nachtragskredit anzufordern. Der Bundesrat unterbreitet die Nachtragskreditbegehren periodisch der Bundesversammlung.

² Handelt es sich um die Fortsetzung oder Beendigung bestimmter Werke, Arbeiten oder Aktionen, für die im Vorjahr ein Zahlungskredit bewilligt, aber nicht voll beansprucht worden ist, so kann die Bundesversammlung den nicht beanspruchten Zahlungskredit auf das laufende Jahr übertragen.

³ Nachtragskredite sind nicht erforderlich für die Anteile Dritter am Ertrag bestimmter Einnahmen.

Art. 9

¹ Erträgt eine Ausgabe, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist, keinen Aufschub, so kann der Bundesrat sie vor der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Bundesversammlung beschliessen. Er holt – nach Möglichkeit vorgängig – die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.

bb. bei zeitlicher Dringlichkeit

² Der Bundesrat unterbreitet die von ihm beschlossenen dringenden Ausgaben der Bundesversammlung mit dem nächsten Nachtrag zum Voranschlag, oder, wenn dies nicht mehr möglich ist, mit der Staatsrechnung zur nachträglichen Genehmigung.

Art. 10

Der Voranschlag der Vermögensveränderungen erfasst als Ergänzung des Finanzvoranschlages die Vermögensverminderungen (Aufwand) und Vermögensvermehrungen (Ertrag), insbesondere Einlagen in und Entnahmen aus Rückstellungen, Verminderungen und Vermehrungen des Verwaltungsvermögens, Abschreibungen sowie die Aktivierung von Ausgaben, die nicht der Anschaffung von Vermögenswerten dienen.

*4. Voranschlag der Vermögensveränderungen
a. Inhalt*

Art. 11

¹ Rückstellungen sind zum Ausgleich drohender Verluste oder besonderer Risiken zu bilden und aufrechtzuerhalten, soweit es die wahrheitsgetreue Rechnungsablage erheischt.

b. Rückstellungen

² Rückstellungen zur Deckung künftiger Ausgaben bedürfen der gesetzlichen Grundlage.

Art. 12

Die Vermehrung von Vermögenswerten, die unmittelbar Verwaltungszwecken dienen (Verwaltungsvermögen), wie Grundstücke, Vorräte, Beteiligungen und Darlehen, wird zum Gestehungswert, die Verminderung zum Buchwert erfasst.

c. Vermehrung und Verminderung des Verwaltungsvermögens

Art. 13

d. Abschreibungen

¹ Die Bilanzwerte für Grundstücke und Fahrnis sind unter Berücksichtigung der Natur der Güter, ihrer Verwertbarkeit und ihrer Gebrauchsdauer abzuschreiben. Beteiligungen werden sofort abgeschrieben. Darlehen sind unter Rücksichtnahme auf ihre Einbringlichkeit zu bewerten.

² Die Abschreibungen üben auf Bestand und Höhe der staatlichen Ansprüche gegenüber Dritten keinen Einfluss aus.

Art. 14

e. Aktivierung von Ausgaben

Ausgaben, die nicht der Anschaffung von Vermögenswerten dienen, dürfen nur aktiviert werden, wenn sie von Gesetzes wegen durch zweckgebundene Einnahmen zu decken sind.

Art. 15

5. Voranschläge der unselbständigen Betriebe und Anstalten

¹ Für unselbständige Betriebe und Anstalten können innerhalb des Staatsvoranschlags besondere Voranschläge aufgestellt werden.

² Sie sind unter Wahrung der allgemeinen Grundsätze (Artikel 2 und 3 des Gesetzes) den betrieblichen Besonderheiten anzupassen.

III. Staatsrechnung

Art. 16

1. Allgemeines

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung jährlich die Staatsrechnung zur Abnahme.

² Die Staatsrechnung weist sämtliche Ausgaben, Einnahmen und Vermögensveränderungen des Rechnungsjahres aus; sie zeigt den Stand und die Zusammensetzung des Staatsvermögens am Jahresende.

³ Die für den Voranschlag aufgestellten Grundsätze gelten sinngemäss auch für die Staatsrechnung.

Art. 17

2. Gliederung

¹ Die Staatsrechnung umfasst

- a. die Gesamtrechnung, gegliedert in die Finanzrechnung und die Rechnung der Vermögensveränderungen;
- b. die Kapitalrechnung mit der Bilanz;
- c. die Rechnungen der unselbständigen Betriebe und Anstalten.

² Die Staatsrechnung folgt in Aufbau und Gliederung dem Voranschlag.

Art. 18

3. Finanzrechnung

¹ Die Finanzrechnung weist die Ausgaben und Einnahmen des Rechnungsjahres aus.

² Der Bundesrat bestimmt, bis zu welchem Zeitpunkt Ausgaben, die das abgelaufene Jahr betreffen, noch der alten Rechnung belastet, Einnahmen ihr gutgeschrieben werden.

³ Rückvergütungen von Ausgaben des laufenden Jahres sind dem Zahlungskredit gutzuschreiben; Rückvergütungen, die Ausgaben eines früheren Jahres betreffend, sind gesondert auszuweisen. Rückvergütungen von Einnahmen sind der Einnahmenrubrik zu belasten.

Art. 19

¹ Die Rechnung der Vermögensveränderungen weist als Ergänzung der Finanzrechnung den übrigen Aufwand und Ertrag aus.

4. Rechnung der Vermögensveränderungen

² Abschreibungen und Einlagen in Rückstellungen, die im Voranschlag nicht vorgesehen waren, sind zusammen mit den Kreditüberschreitungen gesondert auszuweisen.

Art. 20

¹ Die Kapitalrechnung erfasst sämtliche Veränderungen in der Zusammensetzung des Vermögens sowie das Ergebnis der Gesamtrechnung.

5. Kapitalrechnung und Bilanz

² Die Bilanz gibt Aufschluss über Stand und Zusammensetzung des Vermögens der Eidgenossenschaft einschliesslich der Spezialfonds am Ende des Rechnungsjahres.

Art. 21

¹ Spezialfonds sind Vermögen, die der Eidgenossenschaft von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet wurden.

6. Spezialfonds

² Der Bundesrat ordnet ihre Verwaltung im Rahmen der Auflagen.

³ Ausgaben und Einnahmen erfolgen ausserhalb der Finanzrechnung.

Art. 22

¹ Für die unselbständigen Betriebe und Anstalten mit eigener Rechnung sind die Rechnungen so zu gestalten, dass sich die Vermögenslage, die Schuld- und Forderungsverhältnisse sowie die Betriebsergebnisse zuverlässig und vollständig feststellen lassen.

7. Rechnungen der unselbständigen Betriebe und Anstalten

² Die Rechnungen werden, vorbehältlich abweichender Bestimmungen, mit der Staatsrechnung abgelegt.

IV. Verpflichtungskredite

Art. 23

¹ Sollen zur Ausführung eines bestimmten Vorhabens über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Ver-

1. Begriff

pfl ichtungen eingegangen werden, ist ein Verpflichtungskredit einzuholen.

² Der Verpflichtungskredit setzt den Höchstbetrag fest, bis zu welchem der Bundesrat ermächtigt ist, für das bestimmte Vorhaben finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Vorbehältlich abweichender Bestimmungen im Kreditbeschluss ist der Verpflichtungskredit zeitlich nicht beschränkt.

³ Verpflichtungskredite sind insbesondere erforderlich für

- Durchführung nur nach Zweck und Kreditumfang bestimmter Massnahmen,
- Bauvorhaben und Liegenschaftskäufe,
- Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben,
- Zusicherung von Beiträgen, die erst in späteren Rechnungsjahren auszahlbar sind,
- Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen.

⁴ Der Zahlungsbedarf aus Verpflichtungen ist in den jeweiligen Finanzvoranschlag einzustellen.

Art. 24

2. Bewilligung

¹ Die Bundesversammlung bestimmt, in welchen Fällen ihr die Begehren für Verpflichtungskredite mit besonderer Botschaft zu unterbreiten sind.

² In den übrigen Fällen erfolgt die Bewilligung gleichzeitig mit den Beschlüssen über den Voranschlag und seine Nachträge.

³ Umfasst ein Verpflichtungskredit mehrere einzelne Vorhaben (Sammelkredit), so regelt der Bundesrat seine Aufteilung, soweit sie sich nicht aus der Kreditbewilligung ergibt.

Art. 25

3. Bemessung

¹ Die Verpflichtungskredite sind auf Grund sorgfältiger, nach fachmännischen Regeln erstellten Kostenberechnungen zu bemessen.

² Die mit der Vorbereitung des Kreditbegehrens betraute Dienststelle ist für die Ermittlung der Kosten verantwortlich. Ist eine exakte Berechnung nicht möglich, ist dies bei der Kreditanforderung unter Angabe der Berechnungsgrundlagen und der Unsicherheitsfaktoren zu melden; nötigenfalls sind angemessene Reserven vorzusehen, die offen ausgewiesen werden.

³ Zur Abklärung der Tragweite und der Kosten komplexer Vorhaben sind nötigenfalls zunächst Projektierungskredite zu verlangen.

Artikel 26

¹ Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit nicht ausreicht, so muss ohne Verzug ein Zusatzkredit angefordert werden. 4. Beanspruchung;
Zusatzkredite

² Es dürfen keine Verpflichtungen eingegangen werden, die nicht durch den ursprünglichen oder den um einen Zusatzkredit erhöhten Verpflichtungskredit gedeckt sind.

³ Für teuerungsbedingte Mehrkosten kann das Zusatzkreditbegehren am Schlusse der Ausführung des Vorhabens verlangt werden.

⁴ Erträgt die Inangriffnahme oder Fortsetzung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der Bundesrat vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites die Ermächtigung zum vorzeitigen Beginn erteilen. Er holt – nach Möglichkeit vorgängig – die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.

Art. 27

Über die Beanspruchung eines Verpflichtungskredites ist eine Verpflichtungskontrolle zu führen, aus der die bereits eingegangenen und die zur Vollendung des Vorhabens voraussichtlich noch erforderlichen Verpflichtungen hervorgehen. 5. Verpflichtungskontrolle

Art. 28

¹ Zusammen mit der Staatsrechnung legt der Bundesrat Rechenschaft ab über den Stand der Verpflichtungskredite. 6. Abrechnung

² Nicht beanspruchte Verpflichtungskredite, deren Zweck erfüllt oder weggefallen ist, verfallen.

³ Die Bundesversammlung kann nicht beanspruchte Verpflichtungskredite aufheben.

V. Finanzplanung

Art. 29

¹ Der Bundesrat sorgt für eine mehrjährige Finanzplanung, die 1. Begriff und Inhalt

- a. einen mehrere Jahre umfassenden Überblick über den Bedarf des Bundeshaushaltes und die zu erwartenden Einnahmen vermittelt,
- b. es erlaubt, die finanziellen Auswirkungen neuer Erlasse im Zeitpunkt der Beschlussfassung zu beurteilen,
- c. für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes unter Berücksichtigung der konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse die Reihenfolge der Dringlichkeiten festlegt.

² Der Bundesrat legt der Bundesversammlung den Finanzplan vor und berichtet jährlich über seine Verwirklichung und die notwendigen Anpassungen.

³ Der Finanzplan enthält eine Schätzung des künftigen Finanzbedarfes samt einer Einstufung nach der Dringlichkeit sowie Angaben über die Möglichkeiten der Deckung.

Art. 30

2. Koordination
mit Kantonen
und Gemeinden

Der Bundesrat strebt eine Koordination der Finanzplanung des Bundes mit derjenigen der Kantone und Gemeinden an. Er kann die Zusicherung von Bundesbeiträgen zum Ausbau der Infrastruktur davon abhängig machen, dass die Kantone mehrjährige Programme vorlegen. Dabei werden unter Berücksichtigung der konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse Dringlichkeiten festgelegt.

VI. Verwaltung der Finanzen

Art. 31

1. Pflichten der
Dienststellen

¹ Jede Dienststelle ist verantwortlich für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihr anvertrauten Kredite und Vermögenswerte.

² Die Dienststellen dürfen nur im Rahmen bewilligter Kredite Verpflichtungen eingehen und Zahlungen leisten. Die Kredite dürfen nur für den bewilligten Zweck und nach Massgabe des unerlässlichen Bedarfes verwendet werden.

³ Verwaltet eine Dienststelle Kredite, die den Bedürfnissen mehrerer Dienststellen dienen, so prüft sie die Begehren der Dienststellen auf ihre Notwendigkeit. Im übrigen tragen die den Kredit anfordernden Dienststellen die Verantwortung für eine sachliche Bedarfsabklärung.

Art. 32

2. Eidg. Finanz-
und Zoll-
departement

¹ Das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement leitet die Verwaltung der Bundesfinanzen und sorgt für den Überblick über den gesamten Finanzhaushalt des Bundes.

² Es entwirft zuhanden des Bundesrates den Voranschlag und seine Nachträge, die Staatsrechnung und den Finanzplan; dabei prüft es die Kreditbegehren und Einnahmenschätzungen.

³ Es prüft zuhanden des Bundesrates alle Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen auf ihre Tragbarkeit und Wirtschaftlichkeit.

Art. 33

3. Eidg. Finanz-
verwaltung

¹ Die Eidgenössische Finanzverwaltung sorgt, vorbehältlich besonderer Bestimmungen, für den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst und verwaltet das Vermögen des Bundes und der Spezialfonds.

² Für die Ausgaben bilden die von den Dienststellen ausgestellt und von der Eidgenössischen Finanzkontrolle gegengezeichneten Anweisungen die Grundlage der Buchungen.

³ Die Eidgenössische Finanzverwaltung ist befugt, die Eidgenossenschaft zur Eintreibung bestrittener oder zur Abwehr unbegründeter vermögensrechtlicher Ansprüche vor Gericht zu vertreten. Sie kann von der Eintreibung absehen, wenn sie aussichtslos erscheint oder wenn Verwaltungsaufwand und Kosten nicht in angemessenem Verhältnis zur Höhe des Betrages stehen.

Art. 34

¹ Die für den Zahlungsbedarf nicht benötigten Staatsgelder sind zu marktgemässen Bedingungen sicher und zinstragend anzulegen. 4. Anlage verfügbarer Gelder

² Grundstücke oder Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmungen dürfen nicht zu Anlagezwecken erworben werden.

³ Liegen besondere Gründe vor, so kann der Bundesrat die Eidgenössische Finanzverwaltung ermächtigen, Gelder vorübergehend nicht anzulegen oder sie in Wertpapieren anzulegen, die von ausländischen Staaten oder internationalen Organisationen ausgestellt werden.

⁴ Die Schweizerische Nationalbank verwahrt und verwaltet die Wertschriften des Bundes gebührenfrei. Sie berät die Eidgenössische Finanzverwaltung in Anlagefragen.

VII. Schlussbestimmungen

Art. 35

A.

Das Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung wird wie folgt geändert:

1. Abänderung und Aufhebung anderer Gesetze
A. Organisation der Bundesverwaltung

Art. 30

VII. Statistisches Amt

1. Bevölkerungsstatistik und Statistik des Gesundheitswesens der Schweiz.
2. Erhebungen über Gegenstände und Fragen sozialer, volkswirtschaftlicher und politischer Natur, soweit solche Erhebungen nicht durch besondere Erlasse anderen Departementen oder Abteilungen zugewiesen sind.
3. Verkehr mit den statistischen Ämtern und Fachkreisen des In- und Auslandes.

Art. 33

In den Geschäftskreis des Finanz- und Zolldepartements fallen:

I. Finanzverwaltung

1. Führung des Departementssekretariats; Koordination zwischen den Abteilungen des Departements; Informationswesen; Rechtswesen und Beschwerdeinstruktion.
2. Bearbeitung und Begutachtung der Probleme der Finanz-, Währungs- und Wirtschaftspolitik.
3. Ausarbeitung der Entwürfe zum Voranschlag und seinen Nachträgen, zur Staatsrechnung und zum Finanzplan.
4. Prüfung der Kreditbegehren und anderer Vorlagen unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Tragbarkeit und der Wirtschaftlichkeit.
5. Vorbereitung und Mitwirkung beim Vollzug von Erlassen über Finanz-, Währungs-, Münz- und Bankwesen sowie über die Nationalbank.
6. Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst der Eidgenossenschaft; Münzversorgung des Landes.
7. Verwaltung des Vermögens einschliesslich der Liegenschaften der Eidgenossenschaft und der Spezialfonds, soweit damit nicht andere Stellen betraut sind.
8. Führung der Zentralen Ausgleichstelle für die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

II. Personalamt

1. Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über das Dienstverhältnis und die Versicherung des Bundespersonals.
2. Bearbeitung oder Begutachtung der das Personalwesen betreffenden Fragen von allgemeiner oder grundsätzlicher Bedeutung.

III. Steuerverwaltung

1. Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über die Bundessteuern und den Militärpflichtersatz, unter Vorbehalt der gesetzlichen Zuständigkeit anderer Dienstabteilungen und der Kantone.
2. Vorbereitung und Durchführung von Verträgen des Bundes mit dem Ausland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung in Verbindung mit dem Politischen Departement.
3. Bearbeitung der in den Bereich des Departements fallenden in- und ausländischen Steuerfragen im Auftrag des Departementsvorstehers.

4. Beschaffung der Dokumentation über die Steuergesetzgebung der Kantone und des Auslandes sowie Erstellung der schweizerischen Steuer- und Finanzstatistik.

IV. Zollverwaltung

1. Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über das Zollwesen und über den Zolltarif.
2. Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über die Besteuerung von Tabak und von Bier sowie über die Umsatzsteuer auf der Wareneinfuhr.
3. Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über den Verkehr mit Edelmetallen und Edelmetallwaren, über die Handelsstatistik und über die Verkehrsträgerstatistik.
4. Mitwirkung bei der Vorbereitung von Verträgen mit dem Ausland über den Zolltarif; Vorbereitung von Verträgen mit dem Ausland auf den übrigen in Ziffer 1–3 erwähnten Gebieten; Durchführung derselben.
5. Mitwirkung bei der Vorbereitung der Gesetzgebung und von Verträgen mit dem Ausland auf andern als den in Ziffer 1–3 erwähnten Gebieten, soweit es sich um Bestimmungen handelt, die vom Zollpersonal zu vollziehen sind; Vollzug dieser Bestimmungen.
6. Erwerb und Verwaltung von Zolliegenschaften; Beschaffung von Diensträumen; Mitwirkung bei Neu- und Umbauten, bei der Einrichtung sowie beim Unterhalt von Zolliegenschaften.

V. Alkoholverwaltung

1. Durchführung des Alkoholmonopols.
2. Vorbereitung und Vollzug der Alkoholgesetzgebung sowie Begutachtung der in das Gebiet des Alkoholwesens fallenden Fragen.
3. Aufstellung der Entwürfe zu Voranschlag, Jahresrechnung und Geschäftsbericht.
4. Aufsicht über die Ausführung von Artikel 32^{bis}, letzter Absatz, der Bundesverfassung (Alkoholzehntel).

VI. Getreideverwaltung

1. Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über die Brotgetreideversorgung des Landes.
2. Mitwirkung bei der Vorbereitung internationaler Abkommen auf dem Gebiet der Getreideversorgung.

VII. Amt für Mass und Gewicht

1. Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über Mass und Gewicht.
2. Wissenschaftlich-technische Untersuchungen und Entwicklungsarbeiten, insbesondere auf dem Gebiet der Messgeräte-Technik.
3. Durchführung messtechnischer Arbeiten und Prüfungen für industrielle und wissenschaftliche Kreise sowie für andere Abteilungen der Bundesverwaltung.

VIII. Finanzkontrolle

1. Laufende Überprüfung des gesamten eidgenössischen Finanzhaushaltes auf allen Stufen des Vollzuges des Voranschlags, einschliesslich der Erstellung der Staatsrechnung.
2. Überwachung der von den Dienststellen über ihre Kredite zu führenden Kontrollen und der Verpflichtungskredite.
3. Überwachung der Wirksamkeit der Inspektions- und Revisionsstellen der Bundesverwaltung und der Betriebe des Bundes; Koordination der verschiedenen Kontrolltätigkeiten.
4. Mitarbeit an Vorschriften über den Kontroll- und Revisionsdienst, das Buchhaltungswesen, den Zahlungsverkehr und die Führung von Inventaren; Begutachtung aller Fragen, welche die Finanzaufsicht betreffen.
5. Berichterstattung an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die behandelten Geschäfte.

IX. Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung

1. Prüfung und Förderung der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Organisation und Arbeitsweise der Bundesverwaltung.
2. Begutachtung geplanter Massnahmen des Bundes vom organisatorischen, betriebswirtschaftlichen und arbeitstechnischen Gesichtspunkt aus.
3. Koordination sämtlicher Massnahmen der Bundesverwaltung auf dem Gebiet der automatischen Datenverarbeitung mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen.

X. Eidgenössische Bankkommission und Pfandbriefinspektorat

1. Aufsicht über Banken und Anlagefonds.
2. Überwachung der Geschäftsführung der Pfandbriefzentralen und ihrer Mitglieder.

B.

Das Bundesgesetz vom 5. April 1919¹⁾ betreffend die Organisation des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements wird aufgehoben.

B. Organisation
des Finanz-
und Zoll-
departements

C.

Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1928²⁾ über die Anlage der eidgenössischen Staatsgelder und Spezialfonds wird aufgehoben.

C. Anlage der
Staatsgelder

Art. 36

Dieses Gesetz tritt am

in Kraft.

2. Inkrafttreten

9950

¹⁾ BS 1, 409.

²⁾ BS 6, 5.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Vom 21. Februar 1968)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1968 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 1 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 12 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 9365 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 22.03.1968 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 471-519 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 043 938 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.