

# Haushalt- und Kreditrecht

## Übersicht und Einführung

*(Rechtslage per 1. Januar 2016, nach Inkraftsetzung NFB und Optimierung NRM)*

### Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>GRUNDLAGEN</b>	<b>3</b>
1.1	Rechtsgrundlagen	3
1.2	Materialien	3
1.3	Literatur	3
1.4	Neues Rechnungsmodell	4
1.5	Geltungsbereich des Finanzhaushaltgesetzes	5
1.6	Kompetenzen und Verantwortung	6
1.7	Parlamentsgesetz	6
<b>2</b>	<b>FINANZBESCHLÜSSE</b>	<b>7</b>
2.1	Rechtsnatur	7
2.2	Voranschlag	9
2.3	Sonderbotschaften	9
<b>3</b>	<b>GRUNDSÄTZE DER HAUSHALTFÜHRUNG UND BUDGETGRUNDSÄTZE</b>	<b>10</b>
3.1	Allgemeines	10
3.2	Grundsätze der Haushaltsführung	10
3.3	Budgetgrundsätze	12
<b>4</b>	<b>KREDITE UND KREDITBEWILLIGUNG</b>	<b>13</b>
4.1	Übersicht	13
4.2	Verpflichtungs- und Voranschlagskredite	14
4.3	Kreditbewilligungsverfahren	15
4.4	Kreditarten und Kreditinstrumente	18
<b>5</b>	<b>FINANZPLAN UND ZAHLUNGSRAHMEN</b>	<b>19</b>
5.1	Finanzplan	19
5.2	Zahlungsrahmen	20

<b>6</b>	<b>SCHULDENBREMSE UND ERGÄNZUNGSREGEL</b>	<b>20</b>
6.1	Schuldenbremse	20
6.2	Ergänzungsregel	21
<b>7</b>	<b>MASSNAHMEN ZUR HAUSHALTSANIERUNG</b>	<b>21</b>
7.1	Vorbemerkung und Übersicht	21
7.2	Zur rechtlichen Umsetzung	22
<b>8</b>	<b>WEITERE THEMEN</b>	<b>23</b>
8.1	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung	23
8.2	Ausgabenbremse	24
8.3	Kreditsperren	25
8.4	Verwaltungs- und Finanzvermögen	26
<b>9</b>	<b>ANHANG: SANIERUNGSMASSNAHMEN SEIT 1992</b>	<b>27</b>
9.1	Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt	27
9.2	Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt	27
9.3	Dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts	28
9.4	Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt	28
9.5	Entlastungsmassnahmen 1997	29
9.6	Haushaltsziel 2001	29
9.7	Stabilisierungsprogramm 1998	29
9.8	Schuldenbremse	30
9.9	Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes	30
9.10	Kreditsperre	30
9.11	Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt	30
9.12	Entlastungsprogramm 2004	31
9.13	Überführung der Kreditsperre in das Dauerrecht	31
9.14	Ergänzungsregel zur Schuldenbremse	32
9.15	Konsolidierungsprogramm 2012/13	32
9.16	Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014	32
9.17	Ersatz der Finanzordnungen	32
9.18	Subventionsbericht 1997/99	33
9.19	Subventionsbericht 2008	33
	<b>SACHREGISTER</b>	<b>34</b>

# 1 Grundlagen

## 1.1 Rechtsgrundlagen

- Artikel 100 Absatz 4, 126 ff., 156 Absatz 3 Buchstabe d, 159 Absätze 3 und 4, 167 und 183 der [Bundesverfassung](#) (BV);
- Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung ([Parlamentsgesetz, ParlG](#); [SR 171.10](#));
- Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt ([Finanzhaushaltgesetz, FHG](#); [SR 611.0](#));
- Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 ([FHV](#); [SR 611.01](#));
- Verordnung der Bundesversammlung vom 18. Juni 2004 über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten ([SR 611.051](#)).

## 1.2 Materialien

- Botschaft vom 5. Dezember 2003 ([BBI 2004 1](#)) zur Verordnung der Bundesversammlung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten;
- Botschaft vom 24. November 2004 ([BBI 2005 5](#)) zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG);
- Botschaft vom 30. September 2009 ([BBI 2009 7207](#)) zur Änderung des Finanzhaushaltgesetzes und weiterer Erlasse;
- Botschaft vom 20. November 2013 ([BBI 2014 767](#)) über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB);
- Botschaft vom 12. November 2014 ([BBI 2014 9329](#)) zur Optimierung des Rechnungsmodells (NRM).

## 1.3 Literatur

- AUBERT J.-F., in: Kommentar aBV, Stand Mai 1995, Artikel 88 Absätze 2 und 3 (zur Ausgabenbremse);
- BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007 (insbesondere zum Kapitel Finanzordnung vor Art. 126, zu Art. 126, Rz. 11 zu Art. 159, zu Art. 167 und zu Art. 183 BV);
- EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, («St. Galler») Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen/Basel/Genf 2014 (insbesondere Rz. 15 ff. zu Art. 100, zu Art. 126, Rz. 11 ff. zu Art. 159, zu Art. 167 und zu Art. 183 BV);

- GRAF, THELER, VON WYSS (Herausgeber), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014
- HANGARTNER YVO, Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts, Band I: Organisation, Zürich 1980 (im Vordergrund: § 25, Kreditbindung);
- KOLLER HEINRICH, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, Basel/Frankfurt am Main 1983 (zur Vertiefung von Einzelfragen);
- SÄGESSER THOMAS, Die Bundesbehörden, Bern 2000, Kommentar zu Artikel 159 (Rz. 331 ff.), Artikel 167 (Rz. 546 ff.) und Artikel 183 BV (Rz. 927 ff.).

#### 1.4 Neues Rechnungsmodell

Unter dem Titel «Neues Rechnungsmodell des Bundes» (*NRM*) ist das zentrale Rechnungswesen des Bundes auf der Basis von [SAP](#) (standardisierte Finanzbuchhaltung) per 1. Januar 2007 in ein voll integriertes System übergeführt worden. Bereits auf den 1. Mai 2006 hat der Bundesrat das totalrevidierte FHG in Kraft gesetzt. Gestützt darauf konnte für das Jahr 2007 erstmals nach NRM budgetiert werden. Aufgrund erster Erfahrungen mit NRM konnte eine grundsätzlich *positive Bilanz* gezogen werden. Dementsprechend hat sich die Botschaft vom 30. September 2009 ([BBI 2009 7207](#)) zur Änderung des Finanzhaushaltgesetzes und weiterer Erlasse auf einige punktuelle, mehr technische Anpassungsvorschläge beschränkt. Diese Vorlage wurde auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden ([AS 2010 5003](#)). Mit der Änderung des FHG vom 19. Juni 2015 (Inkraftsetzung am 1. Januar 2016) wurde NRM in weiteren Punkten angepasst und verbessert ([AS 2015 4009](#)).

NRM verfolgt ein *doppeltes Ziel*: Es soll Parlament und Bundesrat die wirksame Ausübung ihrer verfassungsmässigen Kompetenzen gestatten, zugleich aber die managementorientierte Verwaltungsführung unterstützen (Art. 1 Abs. 2 FHG). Ausserdem wird eine Angleichung an die *Rechnungsmodelle der Kantone* und an *anerkannte internationale Rechnungslegungsstandards* erreicht. Für die Rechnungslegung des Bundes massgebend sind nach Artikel 53 Absatz 1 FHV die *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*. Zwar stehen beim NRM *Aufwand und Ertrag im Vordergrund*; für die Umsetzung der Schuldenbremse ist aber die Cash-orientierte Betrachtungsweise, die auf Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben abstellt, weiterhin von grosser Bedeutung. Bilanziert wird nicht mehr nach dem *Vorsichtsprinzip*, sondern nach dem Grundsatz von *True and Fair View* (bzw. dem Grundsatz der *Fair Presentation*). Als *Instrument der Verwaltungsführung* ist flächendeckend die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt, verbunden mit der Möglichkeit einer internen Leistungsverrechnung (Art. 40 FHG). Für Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit eigener Rechnung ist nach Artikel 55 Absatz 1 FHG

grundsätzlich die *Vollkonsolidierung* vorgeschrieben. Jedoch kann nach Absatz 2 dieser Bestimmung der Bundesrat durch Verordnung Ausnahmen vorsehen oder weitere Organisationen, die mit dem Bundeshaushalt eng verflochten sind, in die Vollkonsolidierung einbeziehen. Von dieser Möglichkeit hat er in Artikel 64a (Ausschluss von PUBLICA sowie der Gesellschaft Schweiz Tourismus) und 64a<sup>bis</sup> FHV (Einbezug von Unternehmen mit überwiegender Bundesbeteiligung und der Ausgleichsfonds im Bereich der Sozialversicherung) Gebrauch gemacht.

### 1.5 Geltungsbereich des Finanzhaushaltgesetzes

Artikel 2 FHG regelt den Geltungsbereich des Gesetzes in enger Anlehnung an das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) und die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1). Der Geltungsbereich erstreckt sich zunächst auf die zentrale Bundesverwaltung nach Artikel 7 RVOV (Departemente einschliesslich Generalsekretariate, Bundeskanzlei, Ämter und Gruppen). Uneingeschränkt unterstellt sind ausserdem jene Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung (vgl. Art. 7a–8 RVOV), die keine eigene Rechnung führen (u. a. das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung, die Wettbewerbskommission oder die Eidgenössische Kommunikationskommission). Ebenfalls dem Gesetz unterstellt sind die Bundesversammlung (einschliesslich ihrer Parlamentsdienste), die eidgenössischen Gerichte, die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft; allerdings geniessen diese Institutionen nach Artikel 142 Absätze 2 f. ParlG eine Sonderstellung (vgl. Art. 1 Abs. 2 FHV).

Dem Gesetz nicht unterstellt sind Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit eigenem Rechnungskreis. Dazu gehören namentlich der ETH-Bereich, Swissmedic, das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum, die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV), die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) und PUBLICA. Immerhin ist in Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe c FHG vorgesehen, diese Organisationen für die Beratung der Staatsrechnung nach dem Grundsatz der Vollkonsolidierung zusammenzufassen. Ausserdem kann ihnen der Bundesrat nach Artikel 55 Absatz 2 Buchstabe a FHG die Grundsätze der Rechnungslegung vorschreiben.

Die Rechnungen von Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung und von Fonds des Bundes bilden als *Sonderrechnungen* Teil der Staatsrechnung, wenn sie von der Bundesversammlung zu genehmigen sind (Art. 5 Bst. b FHG). Gegenwärtig führen die EAV, der Bahninfrastrukturfonds und der Infrastrukturfonds Sonderrechnungen (Art. 2 FHV). Der Umstand, dass ihre Sonderrechnung Teil der Staatsrechnung bildet, hat keine Unterstellung der betreffenden Einrichtung unter das FHG zur Folge.

## 1.6 Kompetenzen und Verantwortung

Nach Artikel 167 BV ist die *Bundesversammlung* zuständig zur Festsetzung des jährlichen Voranschlages und zur Abnahme der Staatsrechnung. Das Finanz- und Kreditrecht ist deshalb geprägt durch die weitgehenden Kompetenzen des Parlamentes und seiner Finanzkommissionen (*Finanz- und Kredithoheit* des Parlamentes).

Nach Artikel 183 BV erarbeitet der *Bundesrat* den Finanzplan, entwirft den Voranschlag und erstellt die Staatsrechnung. Er sorgt für eine ordnungsgemässe Haushaltführung. Andererseits liegt die Verantwortung für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der anvertrauten Kredite und Vermögenswerte *bei jeder einzelnen Verwaltungseinheit* (Art. 57 Abs. 1 FHG).

## 1.7 Parlamentsgesetz

Im [ParlG](#) vom 13. Dezember 2002 finden sich zahlreiche Vorschriften mit Bedeutung für den Haushaltbereich. Sie betreffen insbesondere:

- die Zuständigkeit der Bundesversammlung zum Erlass von Kreditbeschlüssen in Form einfacher Bundesbeschlüsse (Art. 25 ParlG);
- die Oberaufsicht der Bundesversammlung über den Finanzhaushalt (Art. 26 Abs. 2 ParlG);
- die Aufgaben der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (Art. 50 f. und 55 ParlG);
- das obligatorische Eintreten bei Voranschlägen, Rechnungen und Finanzplänen (Art. 74 Abs. 3 ParlG);
- die Differenzregelung zwischen den Räten beim Voranschlag und bei den Nachträgen (Art. 94 ParlG);
- die Behandlung von Eingaben zum Finanzgebaren des Bundesrates durch die Finanzkommissionen (Art. 129 ParlG);
- die Erläuterungen des Bundesrates in Botschaften zu Erlassentwürfen über das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen sowie die personellen und finanziellen Auswirkungen von Erlassen (Art. 141 Abs. 2 Bst. e und f ParlG);
- die Unterbreitung des Voranschlages und seiner Nachträge, der Staatsrechnung sowie des Finanzplans durch den Bundesrat (Art. 142 f. ParlG);
- den Legislaturfinanzplan und dessen sachliche und zeitliche Verknüpfung mit den Zielen und Massnahmen der Legislaturplanung (Art. 146 Abs. 4 ParlG);
- die laufende und regelmässige Orientierung der Finanzdelegation über die Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Mitberichte (Art. 154 Abs. 3 ParlG).

## 2 Finanzbeschlüsse

### 2.1 Rechtsnatur

#### 2.1.1 Erlassformen der Bundesversammlung

Nach Artikel 163 BV sind die Erlasse der Bundesversammlung in eine der folgenden Rechtsformen zu kleiden:

- *Bundesgesetz*  
Enthält *Rechtssätze* (generell-abstrakte Normen). Kann befristet oder unbefristet sein. Untersteht dem *fakultativen Referendum* (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).
- *Bundesbeschluss*  
Ist *nicht rechtsetzend*, untersteht aber dem *fakultativen Referendum* (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV).
- *Einfacher Bundesbeschluss*  
Enthält *keine* Rechtssätze und unterliegt *nicht* dem Referendum.
- *Parlamentsverordnung*  
Unterliegt *nicht* dem Referendum, enthält aber *rechtsetzende Normen*.
- *Teilrevision Bundesverfassung*  
Der Beschluss über die *Teilrevision der Bundesverfassung* wird ebenfalls als Bundesbeschluss bezeichnet; er unterliegt dem obligatorischen Referendum und muss von Volk und Ständen angenommen werden.

Vereinfachend kann wie folgt *zusammengefasst* werden:

Ist der Erlass <i>rechtsetzend</i> ?	Ist der Erlass <i>referendumspflichtig</i> ?	
	ja	nein
ja	<i>Bundesgesetz</i>	<i>Parlamentsverordnung</i>
nein	<i>Bundesbeschluss</i>	<i>einfacher Bundesbeschluss</i>

#### 2.1.2 Finanzbeschlüsse als einfache Bundesbeschlüsse

Bei den Finanzbeschlüssen der eidgenössischen Räte handelt es sich stets um einfache, dem Referendum entzogene Bundesbeschlüsse. Im Gegensatz zu den meisten Kantonen kennt somit der Bund *kein Finanzreferendum*. Das folgt aus Artikel 25 ParlG:

<sup>1</sup> Die Bundesversammlung setzt die Aufwände und die Investitionsausgaben mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen fest. Sie beschliesst über neue oder nicht beanspruchte laufende Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen oder mit besonderen Beschlüssen. Sie nimmt die Staatsrechnung ab.

<sup>2</sup> Sie wählt dafür die Form des einfachen Bundesbeschlusses.

Als Finanzbeschlüsse gelten dementsprechend die Kreditbeschlüsse (Voranschlagskredite und Verpflichtungskredite; vgl. [Ziff. 4](#)) sowie die Beschlüsse über Zahlungsrahmen (vgl. [Ziff. 2.3.2](#) und [5.2](#)).

Will der Bund Ausgaben tätigen, benötigt er in der Regel eine *formelle gesetzliche Grundlage (Bundesgesetz)*. Der einfache Bundesbeschluss (Finanzbeschluss) muss sich auf einen solchen Erlass stützen können, vermag ihn jedoch nicht zu ersetzen.

Daraus ergibt sich oft eine *zweistufige Konstruktion*:

- *Gesetzliche Grundlage* (z. B. Art. 13 Abs. 3 des Universitätsförderungsgesetzes; [SR 414.20](#));
- separater *Finanzbeschluss* (z. B. Bundesbeschluss über die Kredite nach dem Universitätsförderungsgesetz in den Jahren 2013–2016; [BBI 2012 8367 f.](#)).

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der Bund für die *Erschliessung neuer Einnahmequellen* jeweils eine *verfassungsmässige Grundlage* benötigt (Art. 3 und 42 Abs. 1 BV). Die entsprechende Vorlage unterliegt dem *obligatorischen* Referendum. Sie muss das Volks- und Ständemehr auf sich vereinen. Politisch ist es somit einfacher, Ausgaben zu tätigen, als Einnahmen zu beschaffen. Diese *Asymmetrie* ist dem Haushaltsausgleich nicht förderlich.

### 2.1.3 Rechtliche Tragweite von Kreditbeschlüssen

Dazu ist Folgendes anzumerken:

- «Der Kreditbeschluss ist kein Gesetz. Gewährt das Parlament einen Kredit für eine Tätigkeit, die dem Gesetzesvorbehalt unterliegt, ohne dass jedoch ein Gesetz vorliegt, so *ersetzt die Kreditbewilligung die gesetzliche Grundlage nicht.*» (HANGARTNER, a. a. O., S. 211);
- «Verweigert umgekehrt das Parlament einen Kredit, den es zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung des Staates gewähren muss, so *entbindet die Kreditverweigerung den Staat nicht von seinen rechtlichen Verpflichtungen.*» (HANGARTNER, a. a. O., S. 211);
- «Auch in den Fällen, in denen aus dem Kreditbeschluss die späteren Empfänger staatlicher Leistungen hervorgehen, werden durch die Krediterteilung *keine Rechte und Pflichten* im Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgern oder zwischen dem Staat und anderen Gemeinwesen begründet.» (HANGARTNER, a. a. O., S. 208).

Zur Rechtsnatur von Beschlüssen über Zahlungsrahmen vgl. [Ziff. 2.3.2](#) und [5.2](#).



## 2.2 Voranschlag

Der Bundesbeschluss über den eidgenössischen Voranschlag ist *der* typische Finanzbeschluss (also ein dem Referendum entzogener, einfacher Bundesbeschluss; vgl. [Ziff. 2.1.2](#)).

Er umfasst die *Bewilligung* der Aufwände und der Investitionsausgaben (Voranschlagskredite), die *Schätzung* der Erträge und der Investitionseinnahmen sowie die bewilligten Gesamtausgaben und die geschätzten Gesamteinnahmen (Art. 30 Abs. 2 FHG).

*Zusammen* mit dem Budgetbeschluss beschliesst das Parlament auch über einzelne *Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen*.

## 2.3 Sonderbotschaften

### 2.3.1 Verpflichtungskredite

Während alle Voranschlagskredite im Rahmen des Budgets und seiner Nachträge bewilligt werden, sind Verpflichtungskredite von politischer Bedeutung mit *besonderer Botschaft* zu unterbreiten (Art. 23 FHG und Art. 13 FHV; vgl. [Ziff. 4.3.2](#)).

### 2.3.2 Zahlungsrahmen

Der Zahlungsrahmen ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben (Art. 20 Abs. 1 FHG); er ist selbst *kein Kredit* (keine Ausgabenbewilligung) und muss somit im Rahmen der Voranschläge erst noch vollzogen werden (Art. 20 Abs. 3 FHG). Ursprünglich bestand die Absicht, Zahlungsrahmen stets mit Sonderbotschaft zu unterbreiten (vgl. BBl 1988 III 865). In der Folge hat sich die Finanzdelegation zwecks besserer Koordination mit der Finanzplanung für die Aufnahme in den Budgetbeschluss ausgesprochen (BBl 1992 III 700 f.). Aus rechtlicher Sicht ist beides möglich (Art. 9 FHV). Wesentlich ist, dass die Beschlussfassung in Form eines einfachen Bundesbeschlusses erfolgt. Bei politisch bedeutsamen Vorlagen wird nach wie vor der Weg über die Sonderbotschaft im Vordergrund stehen.

### 3 Grundsätze der Haushaltsführung und Budgetgrundsätze

#### 3.1 Allgemeines

Artikel 12 Absätze 1–3 FHG verpflichten Bundesversammlung und Bundesrat:

- die Ausgaben und Einnahmen entsprechend den Regeln der *Schuldenbremse* auf Dauer im Gleichgewicht zu halten;
- bei der Führung des Bundeshaushalts sowohl der Finanzierungs- als auch der Erfolgssicht Rechnung zu tragen;
- Sach- und Finanzierungsentscheide soweit möglich aufeinander abzustimmen.

Artikel 12 Absatz 4 FHG nimmt die *klassischen Grundsätze der Haushaltsführung* auf und verlangt von Bundesrat und Verwaltung, dass sie den Bundeshaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit und der Sparsamkeit führen und dass sie für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel sorgen.

Dagegen haben die in Artikel 31 FHG *aufgeführten Budgetgrundsätze* (Bruttodarstellung, Vollständigkeit, Jährlichkeit und Spezifikation) mehr *formellen* Charakter. Sie schützen namentlich die Finanzkompetenzen der eidgenössischen Räte und gewährleisten die Budget- und Rechnungstransparenz. Letztlich stehen sie ebenfalls im Dienste einer wirtschaftlichen, sparsamen und auf Prioritäten bedachten Haushaltsführung.

#### 3.2 Grundsätze der Haushaltsführung

##### 3.2.1 Haushaltsausgleich

In bestimmten gesamtwirtschaftlichen Situationen können Ausgaben- oder Einnahmenüberschüsse zweckmässig sein. Ausgaben und Einnahmen sind deshalb nicht «jährlich», sondern «auf Dauer» im Gleichgewicht zu halten (Art. 126 Abs. 1 BV). Indem sie automatische Stabilisatoren (Fiskaleinnahmen, ALV) spielen lässt, soll die *Schuldenbremse* (vgl. [Ziff. 6](#)) im Ergebnis eine *antizyklische Finanzpolitik* bewirken, ohne dass es dazu aktiver Massnahmen (etwa besonderer Impuls- oder Konjunkturprogramme) bedürfte. Ausführliche Erläuterungen finden sich in der Botschaft vom 5. Juli 2000 zur Schuldenbremse ([BBI 2000 4653, 4673 ff., 4686 f., 4709 f.](#)).

##### 3.2.2 Gesetzmässigkeit

Soll der Bund Ausgaben tätigen, setzt dies in der Regel eine Grundlage auf Stufe Bundesgesetz voraus. Besonders streng gilt der Grundsatz der Gesetzmässigkeit im *Transferbereich* (Bundesbeiträge); im *bundeseigenen Bereich* gibt man sich häufig mit einer Generalklausel zufrieden. Beispielsweise stützen sich Finanzbeschlüsse über die Rüstungsbeschaffung (vgl. etwa die Bot-

schaft vom 7. März 2014 über die Beschaffung und Ausserdienststellung von Rüstungsmaterial 2014; [BBI 2014 2745, 2782](#)) direkt auf Artikel 60 Absatz 1 BV betreffend die Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee.

Im *Subventionsbereich* soll den Erfordernissen der Finanzpolitik soweit möglich durch Kreditvorbehalte und Höchstsätze Rechnung getragen werden (vgl. Art. 4, Art. 7 Bst. h, Art. 10 Abs. 1 Bst. d und Art. 13 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 [[SuG](#); [SR 616.1](#)]). Es geht darum, die gesetzliche Ausgabenbindung durch Kreditvorbehaltsklauseln und Kann-Bestimmungen im Interesse der finanzpolitischen Handlungsfreiheit möglichst einzuschränken.

Früher wurden Finanzhilfen im Bereich der *Aussenpolitik* oft unmittelbar auf die Bundesverfassung (Art. 54 Abs. 1 BV) gestützt. Aufgrund eines Aussprachepapiers EDA/EJPD vom 16. Mai 2000 hat der Bundesrat diese Praxis wesentlich verschärft. Wo Finanzhilfen dauerhaften und wichtigen Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik bilden und mit erheblichem finanziellem Aufwand verbunden sind, müssen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Für Einzelheiten ist auf das Merkblatt EDA/DV vom 15. Juni 2000 zu verweisen. Anwendungsfälle finden sich in den Botschaften des Bundesrates vom 23. Oktober 2002 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte ([BBI 2002 7611](#); [SR 193.9](#)) sowie vom 21. Mai 2003 über das Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe ([BBI 2003 4775](#); [SR 941.13](#)).

Im Übrigen kann die *Finanzierung von Grossanlässen*, die einen unmittelbaren Bezug zur Eidgenossenschaft oder ausgesprochen nationalen Charakter aufweisen, praxisgemäss auf eine kraft föderativen Staatsaufbaus und ungeschriebenen Verfassungsrechts bestehende Bundeszuständigkeit («inherent powers») gestützt werden (vgl. Expo.02, [BBI 1996 III 374](#)). Einzelheiten sind in den [Weisungen des EFD vom 1. April 2003](#) «für die Durchführung von Grossanlässen Dritter mit Bundesunterstützung sowie von besonderen Bundesanlässen» geregelt (vgl. Art. 51 FHV).

### 3.2.3 Dringlichkeit

Es kann nicht alles gleichzeitig in Angriff genommen werden. Wichtiges und zeitlich Unaufschiebbares hat Vorrang; anderes muss warten. Es gilt, *Prioritäten* zu setzen; der Grundsatz der Dringlichkeit verpflichtet dazu (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. c FHV). Mit der zeitlichen Dringlichkeit nach Artikel 28 und 34 FHG hat dieser Grundsatz aber nichts zu tun.

### 3.2.4 Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

Die beiden Begriffe stehen in einem Spannungsverhältnis. Wird die Sparsamkeit zu weit getrieben, können unwirtschaftliche Lösungen resultieren. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Wirtschaftlichkeit

vermeidbare Ausgaben getätigt werden. Im Einzelfall sind jeweils die beiden Aspekte gegeneinander abzuwägen.

### 3.2.5 Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit

Während der Begriff der Wirtschaftlichkeit auf ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ergebnis und eingesetzten Mitteln zielt («Werden die Dinge *richtig gemacht?*»), geht es bei der Wirksamkeit darum, dass die erzielten Ergebnisse den beabsichtigten Wirkungen (dem gewünschten Output) entsprechen müssen («Werden die *richtigen Dinge* gemacht?»). Die Verfolgung verfehlter Ziele bleibt eben selbst dann ineffektiv, wenn sie mit hoher Effizienz geschieht.

## 3.3 Budgetgrundsätze

### 3.3.1 Bruttodarstellung (Art. 19 Abs. 1 Bst. a FHV)

Der Grundsatz der Bruttodarstellung verlangt, dass Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen getrennt voneinander ohne gegenseitige Verrechnung in voller Höhe auszuweisen sind. In Einzelfällen kann die EFV im Einvernehmen mit der EFK Ausnahmen anordnen.

### 3.3.2 Vollständigkeitsprinzip (Art. 19 Abs. 1 Bst. b FHV)

Im Wesentlichen geht es um das Verbot, Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen ausserhalb der Erfolgs- oder der Investitionsrechnung (also extrabudgetär) abzuwickeln. Verwandt mit dem Grundsatz der Vollständigkeit ist jener der *Einheit*. Er verlangt, dass ein *einheitlicher* Voranschlag präsentiert wird. Obwohl im Grundsatz unbestritten, hat dieses Postulat von jeher Einschränkungen erfahren (Sonderrechnungen). Es verliert seine selbstständige Bedeutung, indem Artikel 5 FHG den Inhalt der Staatsrechnung präzise umschreibt, und ist deshalb in Gesetz und Verordnung nicht mehr aufgeführt.

### 3.3.3 Jährlichkeitsprinzip (Art. 19 Abs. 1 Bst. c FHV)

Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen werden jeweils für ein Jahr veranschlagt. Das Voranschlagsjahr entspricht dem Kalenderjahr. Nicht beanspruchte Kredite verfallen am Ende des Voranschlagsjahres.

Wird ein Voranschlagskredit nicht oder nicht vollständig beansprucht, entsteht ein Kreditrest. Solche Kreditreste dürfen gegen Ende des Jahres nicht (missbräuchlich) ausgeschöpft werden (vgl. Art. 37 FHG). Bei ausgewiesenem Bedarf kann aber im Folgejahr eine *Kreditübertragung* (vgl. [Ziff. 4.4.1](#)) beantragt werden. Das Jährlichkeitsprinzip wird gelegentlich als Teil der (zeitlichen) Spezialität verstanden.

### 3.3.4 Spezifikationsprinzip (Art. 19 Abs. 1 Bst. d FHV)

Ein Kredit darf nicht anders als für den in der Bewilligung vorgesehenen Zweck beansprucht werden. Kredite lassen sich enger oder weiter spezifizieren. Besonders weit spezifizierte Voranschlagskredite (früher *Globalkredite* genannt) heissen jetzt *Sammelkredite* (Art. 20 Abs. 3 FHV). Damit soll Verwechslungen mit dem *Globalbudget* im Rahmen des neuen Führungsmodells Bund (NFB; vgl. [Ziff. 8.1](#)) vorgebeugt werden. Häufig sind Sammelkredite durch Verpflichtungskredite gesteuert (z. B. Bauten, Rüstungsmaterial).

Statt von «Spezifikation» ist auch von «Spezialität» die Rede. «*Qualitative Spezialität*» bedeutet, dass der Kredit nur für den bewilligten Zweck verwendet werden darf. Unter «*quantitativer Spezialität*» ist zu verstehen, dass Zahlungen nur innerhalb der bewilligten Kredite geleistet werden dürfen. Schliesslich heisst «*zeitliche Spezialität*», dass Voranschlagskredite nur während des betreffenden Budgetjahres beansprucht werden dürfen (vgl. *Jährlichkeitsprinzip*).

### 3.3.5 Budgetwahrheit und -klarheit

Mit der Rechnungslegung sollen die Vermögens-, die Finanz- und die Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden (Art. 47 Abs. 1 FHG; Art. 54 Bst. b FHV). Dieser Leitsatz findet sich zwar im Kapitel über die Rechnungslegung, doch kann er allgemeine Geltung beanspruchen (Art. 19 Abs. 4 FHV): Voranschlag und Staatsrechnung müssen die Haushaltlage korrekt abbilden und sie müssen (für Parlament und Bürger) nachvollziehbar sein. Alle für den Haushalt wesentlichen Vorgänge sollen zum Ausdruck kommen. Das *Bruttoprinzip* erscheint als Anwendungsfall dieses fast selbstverständlichen Postulates. Aus Transparenzgründen ist aber auch die unnötige Aufblähung des Finanzhaushalts durch *interne Vergütungen* zwischen Dienststellen zu vermeiden. Deshalb sind verwaltungsinterne Vergütungen nur unter einschränkenden Voraussetzungen zulässig (Art. 40 Abs. 4 FHG; Art. 41 FHV).

## 4 Kredite und Kreditbewilligung

### 4.1 Übersicht

Zur Steuerung und Kontrolle der Aufwände und Investitionsausgaben stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die sich wie folgt unterteilen lassen:

- *Voranschlagskredite* des jährlichen Voranschlages und seiner Nachträge (Art. 30 Abs. 2 Bst. a FHG), vgl. [Ziff. 4.4.1](#);
- *Verpflichtungskredite* und *Zahlungsrahmen* mit mehrjähriger Steuerungsfunktion.

Da es sich beim Zahlungsrahmen zwar um ein Instrument zur Ausgabensteuerung, nicht aber um einen Kredit handelt, wird er in einem besonderen Abschnitt (vgl. [Ziff. 5.2](#)) behandelt.

## 4.2 Verpflichtungs- und Voranschlagskredite

Der *Verpflichtungskredit* setzt den Höchstbetrag fest, bis zu dem der Bundesrat ermächtigt ist, für ein bestimmtes Vorhaben finanzielle Verpflichtungen einzugehen (Art. 21 Abs. 2 FHG). Er ist in der Regel dann einzuholen, wenn die Ausführung des Vorhabens *über das laufende Voranschlagsjahr hinaus zu Zahlungen führt* (Art. 21 Abs. 1 FHG). Namentlich sind Verpflichtungskredite obligatorisch für (Art. 21 Abs. 4 FHG):

- Bauvorhaben und Liegenschaftskäufe;
- längerfristige Liegenschaftsmieten mit erheblicher finanzieller Tragweite;
- Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben;
- Zusicherung von Beiträgen, die erst in späteren Rechnungsjahren auszuführen sind;
- Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen.

Die *Ausnahmen* von der Pflicht zur Einholung eines Verpflichtungskredites sind abschliessend in Artikel 11 FHV geregelt: Betragen die Gesamtkosten im Einzelfall weniger als 10 Mio. CHF, so ist *kein* Verpflichtungskredit einzuholen für längerfristige Liegenschaftsmieten, für die Beschaffung von Sachgütern ausserhalb des Bau- und Liegenschaftsbereichs sowie für die Beschaffung von Dienstleistungen. Ausserdem ist für die Anstellung von Bundespersonal unabhängig von der Höhe des Aufwandes kein Verpflichtungskredit erforderlich.

Der *Mittelbedarf* aus den eingegangenen Verpflichtungen ist als Voranschlagskredit in den jeweiligen Voranschlag einzustellen (Art. 21 Abs. 5 FHG). Andererseits dürfen die geleisteten Zahlungen den bewilligten Verpflichtungskredit nicht übersteigen (Art. 27 Abs. 3 FHG).

Verpflichtungs- und Voranschlagskredite sind aufgrund *sorgfältiger Bedarfschätzung* festzusetzen (Art. 22 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 FHG). Ist bei *Verpflichtungskrediten* die exakte Berechnung nicht möglich, so muss dies im Kreditbegehren zusammen mit den Berechnungsgrundlagen und den Unsicherheitsfaktoren dargelegt werden; nötigenfalls sind *offen auszuweisende Reserven* vorzusehen (Art. 22 Abs. 2 FHG).

### 4.3 Kreditbewilligungsverfahren

#### 4.3.1 Bewilligung mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen

Mit dem jährlichen *Voranschlag* (Budget) werden bewilligt:

- die *Voranschlagskredite* im Rahmen der Erfolgs- und der Investitionsrechnung;
- *Verpflichtungskredite* sowie *Zahlungsrahmen*, wenn sie nicht mit Sonderbotschaft zu unterbreiten sind.

Enthält der Voranschlag für einen Aufwand oder eine Investitionsausgabe keinen oder keinen ausreichenden Kredit, so muss ein *Nachtragskredit* angefordert werden (Art. 33 Abs. 1 FHG). Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung diese Begehren im Rahmen der *Nachträge I* (Sommer-session) und *II* (Wintersession) zum Voranschlag (Art. 24 Abs. 1 FHV).

Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte *Verpflichtungskredit* nicht ausreicht, so muss ohne Verzug ein *Zusatzkredit* angefordert werden (Art. 27 Abs. 1 FHG). Soweit der «Grundkredit» nicht gestützt auf eine Sonderbotschaft gesprochen wurde, ist das Zusatzkreditbegehren zusammen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen zu unterbreiten (Art. 16 Abs. 2 FHV).

#### 4.3.2 Bewilligung gestützt auf Sonderbotschaft

Mit Sonderbotschaften wird den Räten ein Teil der Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen ([Ziff. 2.3.2](#) und [5.2](#)) unterbreitet.

Nach Artikel 23 Absatz 1 FHG bestimmt die Bundesversammlung, in welchen Fällen ihr die Begehren für *Verpflichtungskredite* mit besonderer Botschaft zu unterbreiten sind. Generell-abstrakt ist dies nur in der Verordnung der Bundesversammlung über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten geschehen: Sobald ein solches Vorhaben die 10-Mio.-CHF-Grenze überschreitet, ist es zwingend mit besonderer Baubotschaft zu unterbreiten.

Fehlen besondere Bestimmungen, so ist jeweils die politische Bedeutung des Geschäfts für die Vorlage einer Sonderbotschaft massgebend (vgl. Art. 23 Abs. 2 FHG und Art. 13 Abs. 3 FHV).

#### 4.3.3 Dringlichkeitsverfahren

*Rechtslage ab 1. Mai 2011*

Ertragen Aufwände oder Investitionsausgaben, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Kredit bewilligt ist, keinen Aufschub, so kann sie der Bundesrat *vor* der Bewilligung eines Nachtragskredites durch die Bundesversammlung beschliessen (sogenannter *Vorschuss*). In der Regel muss er je-

doch vorgängig (nämlich bevor er den Vorschuss beansprucht) die Zustimmung der Finanzdelegation einholen (Art. 34 Abs. 1 FHG).

Ohne Zustimmung der Finanzdelegation kann der Bundesrat nur über Voranschlagskredite unter 5 Mio. CHF im Rahmen von Kreditüberschreitungen beschliessen (Art. 34 Abs. 3 FHG). Grund für diese *Ausnahme* ist nicht etwa eine qualifizierte («besondere») Dringlichkeit, sondern die geringe materielle Tragweite in Verbindung mit Zweckmässigkeitsüberlegungen (vgl. [BBI 2010 1563](#), [S. 1589](#)).

Der Bundesrat unterbreitet die vorschussweise beschlossenen Aufwände und Investitionsausgaben der Bundesversammlung mit dem nächsten Nachtrag zum Voranschlag oder, wenn dies nicht mehr möglich ist, mit der Staatsrechnung zur *nachträglichen Genehmigung* (Art. 34 Abs. 2 FHG). Kann die nachträgliche Genehmigung erst mit der Staatsrechnung eingeholt werden, so liegt eine sogenannte *Kreditüberschreitung* vor (Art. 35 Bst. c FHG und Art. 20 Abs. 6 FHV).

Für die *Verpflichtungskredite* gilt eine analoge Regelung (Art. 28 Abs. 1 FHG). Die nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung (Art. 28 Abs. 2 FHG) erfolgt entweder im Rahmen des Voranschlages und seiner Nachträge oder (vgl. dazu [Ziff. 4.3.2](#)) aufgrund einer Sonderbotschaft.

Überschreitet der vom Bundesrat mit Zustimmung der Finanzdelegation dringlich beschlossene Voranschlagskredit oder die dringlich beschlossene Verpflichtung 500 Mio. CHF und wird für die nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangt, so findet diese in der dritten Woche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung der Session statt (Art. 28 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 4 FHG).

#### *Zur Entstehungsgeschichte*

Die Finanzierung des *Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt* (Botschaft vom 7. November 2001, [BBI 2001 6439](#); Kreditbeschluss vom 17. November 2001, [BBI 2002 410](#)) hielt sich grundsätzlich im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten, fiel jedoch wegen des Umfangs der dringlich benötigten Kredite aus dem Rahmen des Üblichen: Unter grossem Zeitdruck und bei unvollständiger Informationslage sahen sich Bundesrat und Finanzdelegation veranlasst, für den Weiterbetrieb von Swissair bis Ende März 2002 sowie für eine Kapitalaufstockung bei Crossair (heute Swiss) Verpflichtungskredite von 1600 Mio. CHF und Zahlungstranchen von 1050 Mio. CHF mit (gewöhnlichem) Vorschuss freizugeben (für Einzelheiten vgl. [BBI 2001 6473 f.](#)). Sämtliche Kredite wurden den eidgenössischen Räten anlässlich einer Sondersession im November 2001 als Gesamtpaket zur (teils nachträglichen) Bewilligung zu Lasten des Nachtrags II zum Voranschlag 2001 und (im zeitlichen Vorgriff) zu Lasten des Voranschlages 2002 unterbreitet ([BBI 2002 410](#)).



In vergleichbarer Weise mussten Bundesrat und Finanzdelegation im Oktober 2008 mit *gewöhnlichem Vorschuss* einen Investitionskredit von 6000 Mio. CHF zur Rettung der UBS AG beschliessen. Dieser Kredit wurde mit einfachem Bundesbeschluss vom 15. Dezember 2008 ([BBI 2009 439](#)) über einen Kredit für die Rekapitalisierung der UBS AG nachträglich genehmigt. Im Unterschied zur Bundesbeteiligung an Crossair/Swiss, die sich auf den bestehenden Artikel 102 des Luftfahrtgesetzes ([LFG; SR 748.0](#)) stützen konnte, musste die Rechtsgrundlage für die Rekapitalisierung der UBS eigens geschaffen werden. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck aufgrund von Artikel 184 Absatz 3 und 185 Absatz 3 BV die befristete «Notverordnung» vom 15. Oktober 2008 ([AS 2008 4741](#) und [2010 447](#)) über die Rekapitalisierung der UBS AG erlassen.

Als *Reaktion* auf diese Ereignisse hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates mittels parlamentarischer Initiative beantragt, die Dringlichkeitsbefugnisse des Bundesrates seien einzuschränken (vgl. Bericht der Kommission vom 5. Februar 2010, [BBI 2010 1563](#); Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 2010, [BBI 2010 2803](#)). In der Folge wurde das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen verabschiedet ([AS 2011 1381](#)). Es handelt sich um einen *Mantelerlass* zur Änderung des RVOG, des ParlG und des FHG. Die Koordinationskonferenz der Bundesversammlung hat ihn auf den 1. Mai 2011 in Kraft gesetzt. Für das *kreditrechtliche Dringlichkeitsverfahren* bedeutet die Neuregelung:

- Im Unterschied zum altrechtlichen (bis 30. April 2011 geltenden) Verfahren darf der Bundesrat (unter Vorbehalt von Art. 34 Abs. 3 FHG) ohne vorgängige Zustimmung der Finanzdelegation weder Verpflichtungs- noch Voranschlagskredite beschliessen. Damit entfällt die bisherige Unterscheidung zwischen *gewöhnlichen* (vom Bundesrat mit Zustimmung der Finanzdelegation) und *dringlichen* (ohne solche Zustimmung beschlossenen) Vorschüssen.
- Überschreitet der dringliche Verpflichtungs- oder Voranschlagskredit 500 Mio. CHF, so kann aufgrund der Neuregelung innerhalb einer Woche nach der Zustimmung der Finanzdelegation die Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session verlangt werden. Die Session findet in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Begehrens für die Einberufung statt.

*Anzumerken bleibt*, dass der Bundesrat weder im «Fall Swissair» noch im «Fall UBS» von der Möglichkeit des dringlichen Vorschusses Gebrauch gemacht hat und dass der Bundesversammlung in beiden Fällen sehr rasch eine Sonderbotschaft unterbreitet wurde.

## 4.4 Kreditarten und Kreditinstrumente

### 4.4.1 Voranschlagskredit (Art. 20 ff. FHV)

Der Voranschlagskredit (Art. 20 Abs. 1 FHV) ermächtigt die Verwaltungseinheit, während des Voranschlagsjahres für den angegebenen Zweck und innerhalb des bewilligten Betrags Ausgaben für Aufwände oder Investitionen zu tätigen und nicht finanzierungswirksame Aufwände zu belasten.

Darüber hinaus sind folgende *Arten* von Voranschlagskrediten zu unterscheiden:

- *Nachtragskredit (Art. 20 Abs. 2 FHV)*  
In Ergänzung des Voranschlags mit Nachtrag I (Sommer-session) oder Nachtrag II (Winter-session) bewilligter Voranschlagskredit.
- *Sammelkredit (Art. 20 Abs. 3 FHV)*  
Voranschlagskredit mit allgemein umschriebener Zweckbestimmung; namentlich beantragt für die Abwicklung einer Vielzahl von Verpflichtungen, für die zentrale Materialbewirtschaftung durch Einkaufsstellen oder zur Erleichterung der Kreditbewirtschaftung.
- *Kreditabtretung (Art. 20 Abs. 4 FHV)*  
Der Bundesrat oder die von ihm bezeichnete Stelle kann aus einem *Sammelkredit* einzelnen Verwaltungseinheiten Kreditbeträge zuweisen. Beispiel: Personalkredite.
- *Kreditverschiebung (Art. 20 Abs. 5 FHV)*  
Dem Bundesrat mit den Beschlüssen über den Voranschlag und seine Nachträge ausdrücklich eingeräumte Befugnis, einen Voranschlagskredit zulasten eines anderen zu erhöhen.
- *Kreditüberschreitung (Art. 35 FHG; Art. 20 Abs. 6 FHV)*  
Beanspruchung eines Voranschlags- oder Nachtragskredites über den von der Bundesversammlung bewilligten Betrag hinaus.
- *Kreditübertragung (Art. 36 FHG; Art. 26 FHV)*  
Wird ein Voranschlags- oder Nachtragskredit im laufenden Jahr nicht oder nicht vollständig beansprucht, so kann ihn der Bundesrat, wenn das Bedürfnis ausgewiesen ist, auf das Folgejahr übertragen. In der Regel beschliesst der Bundesrat die Kreditübertragungen zusammen mit den Botschaften zu den Nachträgen I und II. Gegenüber der Bundesversammlung ist er rechenschaftspflichtig (Art. 36 Abs. 2 FHG).

### 4.4.2 Verpflichtungskredit (Art. 10 FHV)

Der Verpflichtungskredit ermächtigt die Verwaltungseinheit, für ein bestimmtes Vorhaben oder eine Gruppe gleichartiger Vorhaben bis zum bewilligten Höchstbetrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen.

Folgende *Arten* von Verpflichtungskrediten sind zu unterscheiden:

- *Zusatzkredit* (Art. 10 Abs. 2 FHV)  
Ergänzung eines nicht ausreichenden Verpflichtungskredites.
- *Gesamtkredit* (Art. 10 Abs. 3 FHV)  
Fasst mehrere, von den eidgenössischen Räten einzeln spezifizierte Verpflichtungskredite zusammen.
- *Kreditverschiebung* (Art. 10 Abs. 4 FHV)  
Dem Bundesrat mit einfachem Bundesbeschluss ausdrücklich eingeräumte Befugnis, innerhalb eines Gesamtkredites einen Verpflichtungskredit zulasten eines anderen zu erhöhen.
- *Rahmenkredit* (Art. 10 Abs. 5 FHV)  
Verpflichtungskredit mit delegierter Spezifikationsbefugnis. Bundesrat oder Verwaltungseinheit können im Rahmen der allgemein umschriebenen Zweckbestimmung einzelne Verpflichtungstranchen ausscheiden. Nicht zu verwechseln mit dem *Zahlungsrahmen* (vgl. [Ziff. 5.2](#)).

## 5 Finanzplan und Zahlungsrahmen

### 5.1 Finanzplan

Der Bundesrat erstellt eine mehrjährige, rollende Finanzplanung (Art. 19 Abs. 1 FHG). Der Finanzplan weist für die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre den erwarteten Finanzierungsbedarf und dessen Deckung sowie die voraussichtlichen Aufwände und Erträge aus. Aufgrund des Neuen Führungsmodells Bund (NFB; vgl. [Ziff. 8.1](#)) ist der Ausweis um die Leistungsgruppen und die dazugehörigen Leistungs- und Wirkungsziele zu ergänzen (Art. 19 Abs. 1 Bst. d FHG). Zusammen mit dem Voranschlag ist damit ein Planungszeitraum von vier Jahren erfasst. Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Finanzplan zusammen mit dem Entwurf für den Voranschlag zur Kenntnisnahme in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses (Art. 143 Abs. 3 ParlG). Nach dem altrechtlichen Artikel 143 Absatz 4 ParlG ist der Finanzplan jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode entfallen. Aufgrund der engen inhaltlichen und formalen Verbindung mit dem Voranschlag wird der Finanzplan nach geltendem Recht auch zu Beginn der Legislatur unterbreitet, ersetzt allerdings den Legislaturfinanzplan nicht.

Verwaltungsextern hat der Finanzplan die Bedeutung einer politischen *Absichtserklärung*; verwaltungsintern kann er am ehesten als *Weisung* verstanden werden.

Die FHV enthält eine umfassende Regelung über Gegenstand und Ziele der Finanzplanung (Art. 4), über den Legislaturfinanzplan (Art. 5) und über den jährlichen integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP; Art. 6).

## 5.2 Zahlungsrahmen

Der Zahlungsrahmen (nicht zu verwechseln mit dem *Rahmenkredit*, vgl. [Ziff. 4.4.2](#)) ist ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben (Art. 20 FHG). Er stellt keine Ausgabenbewilligung dar und ist somit *kein Kredit*. Die erforderlichen Voranschlagskredite müssen jährlich im Voranschlag berücksichtigt und vom Parlament beschlossen werden. Zahlungsrahmen sind in der Regel für Bereiche zu beantragen, bei denen Zusicherungen und Zahlungen in das gleiche Jahr fallen und gleichzeitig eine längerfristige Ausgabensteuerung geboten ist.

In seiner Wirkung gleicht der Zahlungsrahmen dem *Finanzplan*, doch wird er nicht vom Bundesrat, sondern vom Parlament beschlossen. Ausserdem beschränkt er sich im Gegensatz zum Finanzplan auf einzelne Aufgabenbereiche, wo er höhere Verbindlichkeit beansprucht. Die höhere Verbindlichkeit und das Ziel der mehrjährigen Ausgabensteuerung teilt er mit dem ihm verwandten *Verpflichtungskredit*.

Zur Frage, ob der Zahlungsrahmen aufgrund einer Sonderbotschaft oder zusammen mit dem Voranschlag zu beschliessen ist, vgl. [Ziff. 2.3.2](#).

## 6 Schuldenbremse und Ergänzungsregel

### 6.1 Schuldenbremse

Anlässlich der Abstimmung vom 2. Dezember 2001 haben Volk und Stände der Verfassungsvorlage über eine *Schuldenbremse* (Änderung von Art. 126 und 159 BV; [AS 2002 241](#)) mit überwältigendem Mehr zugestimmt. Die Ausführungsvorschriften im aFHG vom 6. Oktober 1989 (zur Hauptsache ein neues Kapitel 4a betreffend «Begrenzung der Ausgaben») wurden vom Bundesrat auf 1. September 2002 in Kraft gesetzt ([AS 2002 2471](#)). Damit wurde das Haushaltsziel 2001 abgelöst (Art. 196 Ziff. 12 Abs. 10 BV). Die Ausführungsbestimmungen zur Schuldenbremse wurden materiell nahezu unverändert in das totalrevidierte FHG vom 7. Oktober 2005 übernommen (Art. 13–18 FHG).

Nach den Regeln der Schuldenbremse richtet sich der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen (Art. 126 Abs. 2 BV). Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der so bestimmte Höchstbetrag von den eidgenössischen Räten angemessen erhöht werden (Art. 126 Abs. 3 BV). Dazu ist allerdings die Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte (*qualifiziertes Mehr*) erforderlich (Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV). Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den (allenfalls erhöhten) Höchstbetrag, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren (Art. 126 Abs. 4 BV). Für die Einzelheiten verweist die Verfassung auf das Gesetz (Art. 126 Abs. 5 BV). Das FHG regelt insbesondere die Bestimmung des Höchstbetrages (Art. 13), die Korrektur damit verbundener Schätz-

fehler (Art. 16 Abs. 1), die materiellen Voraussetzungen der ausserordentlichen Erhöhung (Art. 15) sowie die Folgen von Überschreitungen des Höchstbetrages (Art. 16–18).

Der Vollzugsmechanismus stützt sich wesentlich auf ein *Ausgleichskonto*, dem regelwidrige Mehrausgaben zu belasten sind (Art. 16 Abs. 2). Der Fehlbetrag dieses Kontos ist im Verlauf mehrerer Jahre auszugleichen (Art. 17 Abs. 1); überschreitet er jedoch 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, so ist die Überschreitung innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre zu beseitigen (Art. 17 Abs. 2). Nötigenfalls sind der Bundesversammlung die für zusätzliche Einsparungen erforderlichen Gesetzesänderungen zu beantragen (Art. 18 Abs. 1 Bst. b). Im Falle von Artikel 17 Absatz 2 beschliessen die beiden Räte darüber in derselben Session; ausserdem sind sie an den Gesamtbetrag der vom Bundesrat unterbreiteten Sparvorschläge gebunden (Art. 18 Abs. 3).

## 6.2 Ergänzungsregel

Die Schuldenbremse begrenzt lediglich den *ordentlichen* Haushalt. Sie verhindert jedoch nicht, dass die nominellen Bundesschulden aufgrund des *ausserordentlichen* Haushalts ansteigen können. Seit dem 1. Januar 2010 ist nun die *Ergänzungsregel* zur Schuldenbremse in Kraft ([AS 2009 1563](#); vgl. Botschaft vom 19. September 2008, [BBI 2008 8491](#)). Nach der Ergänzungsregel sind auch Defizite des ausserordentlichen Haushalts mittelfristig zu kompensieren. Dabei dient als Steuerungsinstrument ein neu eingeführtes *Amortisationskonto*. Darin werden die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben erfasst. Weist das Amortisationskonto einen Fehlbetrag auf, so ist dieser innerhalb einer bestimmten Frist durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt abzutragen.

## 7 Massnahmen zur Haushaltsanierung

### 7.1 Vorbemerkung und Übersicht

In der Praxis verläuft die Haushaltspolitik des Bundes nicht immer geradlinig. Sobald sich die Finanzlage etwas entspannt, nimmt der Druck auf die Ausgaben wieder zu. Ausserdem besteht die Neigung, dem Bund neue Aufgaben zu übertragen, ohne Bisheriges in Frage zu stellen. Um die Budgetdefizite unter Kontrolle zu halten, müssen daher periodisch Sanierungspakete (Ausgabenkürzungen, allenfalls mit flankierenden Mehreinnahmen) geschnürt werden. Im [Anhang](#) findet sich eine Übersicht zu den entsprechenden Botschaften und Rechtserlassen mit Angabe der Fundstelle. Ergänzt wird die Liste mit Hinweisen zum Ersatz der Finanzordnungen und zu den Subventionsberichten. Die verschiedenen Beschlüsse zum Ersatz der *Finanzordnung* stellen wesentliche Teile der Bundeseinnahmen (zuletzt bis Ende 2020) sicher und umfassen einzelne Sanierungselemente. Die *Subventionsberichte* verfolgen zwar nicht in

erster Linie ein Sparziel, bieten jedoch eine gute Grundlage für die vertiefte Auseinandersetzung mit den zahlreichen Transferausgaben des Bundes.

## 7.2 Zur rechtlichen Umsetzung

Sanierungspakete stellen besondere Ansprüche an die rechtliche Umsetzung. Dazu einige Bemerkungen:

- Bei der Vorbereitung herrscht oft hoher Zeitdruck. Gegebenenfalls muss zu *Dringlichkeitsrecht* gegriffen werden. Zu erwägen ist jeweils, ob nicht auch das *Sonderverfahren* nach Artikel 85 Absatz 2 ParlG ([SR 171.10](#)) zum Ziel führt: Danach kann der Bundesrat den Räten beantragen, dass Verfassungsartikel und nicht dringliche Bundesgesetze ausnahmsweise von beiden Räten *in der gleichen Session* erstmals beraten werden.
- Die «Opfersymmetrie» erfordert meist die *Anpassung zahlreicher Erlasse auf verschiedenen Rechtsetzungsstufen*. Auf *Gesetzesstufe* können mehrere Erlasse unter einem Sammeltitle (sog. *Mantelerlass*) zusammengefasst werden. Dem geforderten finalen Zusammenhang wird durch den übergeordneten Sanierungszweck genügt. Für Einzelheiten ist auf Rz. 278 der Gesetzestechnischen Richtlinien ([GTR; vollständig überarbeitete Ausgabe 2013](#)) sowie auf Pra 89/2000 Nr. 91, S. 545 ff. zu verweisen. Auf *Verfassungsstufe* sind diesem Lösungsansatz enge Grenzen gesetzt, weil hier der Grundsatz der «*Einheit der Materie*» besonders streng befolgt werden muss (Art. 194 Abs. 2 BV).
- Manche Massnahmen sollen zwar rasch in Kraft treten, aber nur befristete Wirkung entfalten. Solche Verhältnisse bedingen erhöhte Sorgfalt bei der Ausarbeitung der *Übergangsbestimmungen*. Zudem kann es zu Komplikationen führen, wenn die Inkraftsetzung *zeitlich gestaffelt* erfolgen muss. – Vgl. das Bundesgesetz vom 19. März 1999 über das Stabilisierungsprogramm 1998 ([AS 1999 2374, 2385 f.](#)) und das Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2003 vom 19. Dezember 2003 ([AS 2004 1633, 1647 f.](#)).
- Sanierungsmassnahmen greifen zwangsläufig in die Interessensphäre Dritter ein. Rechtlich geschützte *Vertrauenspositionen* müssen jedoch respektiert werden. Die Problematik hat sich besonders bei der linearen Beitragskürzung gezeigt, verdient aber generell Beachtung. Der Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 (AS 1993 335) über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993–1995 sollte am 1. Januar 1993 in Kraft treten. Nach Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 2 des Beschlusses waren grundsätzlich alle in den Jahren 1993, 1994 und 1995 zu leistenden Zahlungen sowie die einzugehenden Verpflichtungen um 10 Prozent zu kürzen. Aus Gründen des Vertrauensschutzes wurde jedoch in Artikel 1 Absatz 3 geregelt, dass der Beschluss nicht für Zahlungen gelten sollte, mit denen vor dem 1. Januar 1993 eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen waren.

## 8 Weitere Themen

### 8.1 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung

Vom 1. Mai 2006 bis 31. Dezember 2015 konnte der Bundesrat gestützt auf Artikel 44 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) geeignete Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget führen (FLAG-Verwaltungseinheiten). Wesentliche Elemente der FLAG-Steuerung im Finanzbereich waren:

- Führen einer nach Produktgruppen gegliederten Kosten- und Leistungsrechnung durch die FLAG-Verwaltungseinheit.
- Bewilligung eines Globalbudgets durch die Bundesversammlung.
- Komplementär dazu die Befugnis der Bundesversammlung, im Sinne einer Leistungssteuerung Planungsgrößen für die Kosten und Erlöse einzelner Produktgruppen festzulegen (ohne praktische Bedeutung).
- Befugnis der FLAG-Verwaltungseinheit, unter bestimmten Voraussetzungen die im Globalbudget bewilligten Aufwand- und Investitionskredite zu überschreiten und mit Zustimmung der Bundesversammlung Reserven zu bilden.

Dem Bundesrat war daran gelegen, den Ausbau der ergebnisorientierten Steuerung auf allen Ebenen zu fördern. Als mögliche Stossrichtungen hat er im Evaluationsbericht FLAG 2009 vom 4. November 2009 ([BBI 2009 7915](#)) die Konsolidierung oder den Ausbau von FLAG sowie das Konvergenzmodell (integriertes Steuerungsmodell für die gesamte Bundesverwaltung) aufgeführt. In der Folge hat er sich im Rahmen der Botschaft vom 20. November 2013 ([BBI 2014 767](#)) über die *Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung* aufgrund vertiefter Abklärungen für das Konvergenzmodell entschieden (Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung, NFB). Das NFB setzt sich die systematische Verknüpfung von Aufgaben (Leistungen) und Finanzen (Ressourcen) mittels integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zum Ziel (vgl. Art. 143 Abs. 2 ParlG und [Ziff. 5.1](#)). Damit sollen die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit der Verwaltung verbessert werden. Am 26. September 2014 hat die Bundesversammlung einen Mantelerlass zur Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) beschlossen (Referendumsvorlage in [BBI 2014 7311](#)). Die wesentlichen Elemente des NFB) lassen sich wie folgt *zusammenfassen*:

- Grundsätzlich werden die Verwaltungseinheiten (VE) der zentralen Bundesverwaltung und die VE der dezentralen Bundesverwaltung ohne eigene Rechnung nach einem *einheitlichen Modell* geführt. Die Departemente führen ihre VE einerseits mit jährlichen *Leistungsvereinbarungen* (Art. 38a RVOG), andererseits im verwaltungseigenen Bereich mit *Globalbudgets* (Art. 30a FHG).
- Leistungen einer VE, mit denen gleichartige Ziele erreicht werden sollen, werden in *Leistungsgruppen* zusammengefasst (Art. 3 Abs. 7 FHG). In der

Leistungsvereinbarung sind die Aufgaben der VE nach Vorhaben und Leistungsgruppen zu gliedern und mit messbaren Zielen zu versehen (Art. 38a Abs. 4 RVOG). Dementsprechend umfasst der Voranschlag einer VE für jede Leistungsgruppe die Ziele sowie Messgrößen und Kontextinformationen (Art. 11 Abs. 5 Bst. a und Art. 30 Abs. 1 FHG).

- Unter bestimmten Voraussetzungen können die VE mit Zustimmung der Bundesversammlung *Reserven* bilden (Art. 32a FHG). Ausserdem können sie die im Globalbudget bewilligten Aufwände und Investitionsausgaben *überschreiten*, wenn die Überschreitung durch nicht budgetierte, leistungsbedingte Mehrerträge gedeckt ist oder wenn die nach Artikel 32a FHG gebildeten Reserven aufgelöst werden (Art. 30a Abs. 4 FHG).

## 8.2 Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder (*qualifiziertes Mehr*):

- *Subventionsbestimmungen* sowie
- *Verpflichtungskredite* und *Zahlungsrahmen*,

sofern sie *neue Ausgaben von bestimmter Mindesthöhe* (20 Mio. CHF für einmalige und 2 Mio. CHF für wiederkehrende Ausgaben) nach sich ziehen. Dabei kann die Bundesversammlung die erwähnten Mindestbeträge nach Artikel 159 Absatz 4 BV mit einer nicht referendumpflichtigen Parlamentsverordnung der Teuerung anpassen.

Zur *Auslegung* der Verfassungsbestimmung über die Ausgabenbremse ist auf Folgendes hinzuweisen:

- *Rechtsnormen* sind, sofern sie die entsprechenden Mindestausgaben nach sich ziehen, immer dann der Ausgabenbremse zu unterstellen, wenn ein *Subventionstatbestand neu geschaffen* oder ein bestehender Tatbestand *ausgebaut* wird. In solchen Fällen ist zugleich die Voraussetzung der *neuen Ausgabe* erfüllt.
- *Verpflichtungskredite* und *Zahlungsrahmen* sind, sofern sie neue Ausgaben in der festgelegten Mindesthöhe auslösen, *unabhängig vom Verwendungszweck* der zu bewilligenden Mittel und *unabhängig davon, ob sie mit Sonderbotschaft oder zusammen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen beantragt werden*, der Ausgabenbremse zu unterstellen.
- Hingegen unterstehen *Voranschlagskredite* (*Aufwand- und Investitionskredite*) unabhängig vom Verwendungszweck, vom Betrag und unabhängig davon, ob sie mit dem Voranschlag oder seinen Nachträgen bewilligt werden, der Ausgabenbremse *nicht*.



- Die *Abgrenzung neuer von gebundenen Ausgaben* ist nicht immer einfach. Damit die Ausgabenbremse ihrer Zielsetzung gerecht werden kann, soll auf die Unterstellung eines Finanzbeschlusses *nur in klaren Fällen gesetzlicher oder faktischer Bindung* (beispielsweise bei Unterhaltsaufwendungen) verzichtet werden.

Bei Bedarf können der *Kurzkommentar* des EFD vom 10. Mai 1995 sowie die *Empfehlungen des EFD zur Umsetzung der Ausgabenbremse* vom 18. März 1996 herangezogen werden. Beide Dokumente waren seinerzeit Gegenstand von Bundesratsbeschlüssen.

### 8.3 Kreditsperren

Von Gesetzes wegen bleiben Kredite gesperrt, wenn für voraussehbare Aufwände oder Investitionsausgaben bei der Aufstellung des Voranschlages die Rechtsgrundlage noch fehlt (Art. 32 Abs. 2 FHG). Ausserdem kann die *Bundesversammlung* Kredite nach Artikel 37a und 37b FHG sperren. Diese Bestimmungen wurden zur Hauptsache aus dem bis Ende 2007 befristeten Kreditsperrungsgesetz ([KSFG; AS 2002 4205](#)) übernommen und in das Dauerrecht übergeführt. Das KSFG seinerseits hat auf 1. Januar 2003 den ebenfalls befristeten Kreditsperrungsbeschluss vom 13. Dezember 1996 (KSB; AS 1996 3304) abgelöst. KSFG und KSB sind inhaltlich deckungsgleich. Die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zum KSB ([BBI 1996 IV 1366 ff.](#)) sind immer noch von Bedeutung.

Nach Artikel 37a FHG kann die Bundesversammlung im Bundesbeschluss über den Voranschlag die bewilligten Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen sowie die ausgabenwirksamen Voranschlagskredite teilweise sperren, dies im Sinne eines *Eventualhaushaltes* ([BBI 1996 IV 1367](#)). Bei *rezessiver Wirtschaftsentwicklung* ist der Bundesrat mit Genehmigung der Bundesversammlung zur ganzen oder teilweisen Aufhebung der Kreditsperre befugt; diese Befugnis kann er selbstständig ausüben, wenn Zahlungen geleistet werden müssen, auf die ein *gesetzlicher Anspruch* besteht oder die *verbindlich zugesichert* worden sind (Art. 37b FHG).

Die *Bundesversammlung* kann Kreditbegehren des Bundesrates bewilligen, teilweise bewilligen oder verweigern. Bei der *Kreditsperre* handelt es sich gegenüber der Nichtbewilligung um die weniger weitgehende Massnahme (nämlich eine Bewilligung unter *Suspensivbedingung*). Nach dem Grundsatz *in maiore minus* wäre daher die Bundesversammlung selbst dann zur Anordnung einer Kreditsperre befugt, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlte ([BBI 1996 IV 1370](#)).

Da die Kreditbewilligung in der Regel zur Leistung von Zahlungen nur *ermächtigt*, nicht aber verpflichtet, kann der *Bundesrat* Kredite auch ohne ausdrückli-

che Rechtsgrundlage sperren und diese Kreditsperre ganz oder teilweise aufheben (KOLLER, a. a. O., S. 403).

#### 8.4 Verwaltungs- und Finanzvermögen

Das *Verwaltungsvermögen* umfasst jene Vermögenswerte, die *unmittelbar Verwaltungszwecken dienen* (Art. 3 Abs. 5 FHG). Alle anderen Vermögenswerte des Bundes gehören zum *Finanzvermögen* (Art. 3 Abs. 6 FHG). Das Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 (SR 282.11) über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts definiert die beiden Vermögenskategorien in Artikel 7 Absatz 2 und 9 Absatz 1 inhaltlich gleich. Die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen gibt zu folgenden *Bemerkungen* Anlass:

- *Grundstücke und Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmungen* dürfen nicht zu Anlagezwecken erworben werden (Art. 62 Abs. 2 FHG). Hingegen kann sich der Bund nach Artikel 102 Luftfahrtgesetz (LFG; SR 748.0) an Flugplatz- oder Luftverkehrsunternehmungen beteiligen (vgl. zum Fall Crossair/Swiss Ziff. 4.3.3), wenn dies im allgemeinen (öffentlichen) Interesse liegt. Auch der zwingenden Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Swisscom) nach Artikel 6 Absatz 1 des Telekommunikationsunternehmungsgesetzes (TUG; SR 784.11) liegen öffentliche Interessen zugrunde. Mit solchen Beteiligungen verfolgt somit der Bund nicht etwa Anlagezwecke, sondern öffentliche Interessen. Sie dienen unmittelbar Verwaltungszwecken und sind daher unter dem Verwaltungsvermögen zu bilanzieren.
- Die EFV kann Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung mit eigener Rechnung (z. B. ETH-Bereich) der zentralen Bundestresorerie anschliessen (Art. 61 FHG). Angeschlossenen Verwaltungseinheiten können zur Sicherung ihrer Liquidität im Rahmen einer *Tresorerievereinbarung* Darlehen und Vorschüsse gewährt werden, die unter dem Finanzvermögen zu erfassen sind (Art. 73 FHV). Im Übrigen legt die EFV die für den Zahlungsbedarf nicht benötigten Gelder so an, dass ihre Sicherheit sowie ein marktkonformer Ertrag gewährleistet sind. Diese Anlagen sind ebenfalls unter dem Finanzvermögen zu erfassen (Art. 62 Abs. 1 FHG).

## 9 Anhang: Sanierungsmassnahmen seit 1992

### 9.1 Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt

#### Botschaften

- Botschaft vom 25. März 1992 ([BBI 1992 III 349](#)) über die Sanierungsmassnahmen für den Bundeshaushalt
- Botschaft vom 9. September 1992 ([BBI 1992 V 1235](#)) betreffend den dringlichen Bundesbeschluss über die Erhöhung des Treibstoffzolles (Zusatzbotschaft zur Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt)

#### Abbau von Finanzhilfen und Abgeltungen

- Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 ([AS 1993 325](#)) über den Abbau von Finanzhilfen und Abgeltungen
- Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1992 ([BBI 1992 VI 147](#)) über den Abbau von Finanzhilfen und Abgeltungen
- Verordnung vom 14. Dezember 1992 ([AS 1993 331](#)) über den Abbau von Finanzhilfen und Abgeltungen

#### Lineare Beitragskürzung

- Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 ([AS 1993 335](#)) über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993–1995
- Verordnung vom 14. Dezember 1992 ([AS 1993 337](#)) über die Ausnahmen von der linearen Beitragskürzung im Jahre 1993

#### Erhöhung des Treibstoffzolls

- Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 ([AS 1993 955](#); vgl. auch [AS 2008 3437](#)) über die Erhöhung des Treibstoffzolls

#### Verteilung des Nationalbankgewinns

- Änderung vom 9. Oktober 1992 ([AS 1993 399](#)) des Nationalbankgesetzes

#### Aufhebung des Spielbankenverbots

- Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 ([BBI 1992 VI 58](#), [1993 I 1587](#)) über die Aufhebung des Spielbankenverbots (vgl. Art. 106 und 196 Ziff. 8 Abs. 1 BV sowie [SR 935.52](#))

### 9.2 Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt

#### Botschaft

- Botschaft vom 4. Oktober 1993 ([BBI 1993 IV 293](#)) über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt

#### Aufhebung der Verbilligung inländischen Brotgetreides

- Bundesbeschluss vom 18. März 1994 ([AS 1995 3183](#)) über die Aufhebung der Verbilligung von inländischem Brotgetreide aus Zolleinnahmen (Verfassungsänderung)

**Ausgabenbremse**

- Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1994 (AS 1995 1455) über eine Ausgabenbremse (Verfassungsänderung)

**Sanierungsmassnahmen**

- Bundesgesetz vom 18. März 1994 (AS 1994 1634) über die Sanierungsmassnahmen 1993
- Bundesbeschluss vom 3. März 1994 ([BBI 1994 III 895](#)) über die Sanierungsmassnahmen 1993

**Amtliche Vermessung**

- Bundesbeschluss vom 18. März 1994 (AS 1994 1612) über die Abgeltung der amtlichen Vermessung

**9.3 Dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts****Botschaft**

- Botschaft vom 19. Oktober 1994 ([BBI 1994 V 581](#)) über dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts

**Asyl- und Ausländerbereich**

- Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 (AS 1994 2876) über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

**Lohnbereich des Bundes**

- Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 (AS 1994 2884) über Sparmassnahmen im Lohnbereich des Bundes

**Arbeitslosenversicherung**

- Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 (AS 1994 3098) über Sanierungsmassnahmen in der Arbeitslosenversicherung

**9.4 Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt****Botschaft**

- Botschaft vom 19. Oktober 1994 ([BBI 1995 I 89](#)) über die Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt

**Ankauf von Brennapparaten und Übernahme von Branntwein**

- Bundesbeschluss vom 24. März 1995 (AS 1996 1490) über die Aufhebung der Pflicht zum Ankauf von Brennapparaten und zur Übernahme von Branntwein (Verfassungsänderung)

**Bahnhofparkplatzanlagen**

- Bundesbeschluss vom 24. März 1995 (AS 1996 1491) über die Aufhebung der Bundesbeiträge an Bahnhofparkplatzanlagen (Verfassungsänderung)

**Sanierungsmassnahmen**

- Bundesgesetz vom 24. März 1995 (AS 1995 3517, 5365) über die Sanierungsmassnahmen 1994

**Lineare Beitragskürzung**

- Änderung vom 24. März 1995 (AS 1995 3676) des Bundesbeschlusses über die lineare Beitragskürzung in den Jahren 1993–1995 (Verlängerung bis 1997)

**Tabakbesteuerung**

- Änderung vom 24. März 1995 (AS 1996 585) des Bundesgesetzes über die Tabakbesteuerung

**Stempelabgabe**

- Änderung vom 24. März 1995 (AS 1995 4259) des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben

**9.5 Entlastungsmassnahmen 1997****Botschaft**

- Botschaft vom 30. September 1996 (BBI 1996 IV 1353) über dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997

**Verzicht auf Bundesbeitrag an die AHV**

- Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 (AS 1996 3441) über den befristeten Verzicht auf den Beitrag des Bundes an die AHV zur Mitfinanzierung der Kosten für das vorgezogene Rentenalter

**Arbeitslosenversicherung**

- Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 (AS 1996 3459) über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

**Kreditsperre**

- Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 (AS 1996 3304) über die Sperrung und die Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Kreditsperrungsbeschluss, KSB)

**9.6 Haushaltsziel 2001****Botschaft**

- Botschaft vom 16. Juni 1997 (BBI 1997 IV 203) zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich (Haushaltsziel 2001)

**Massnahmen zum Haushaltsausgleich**

- Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1997 (AS 1998 2031) über Massnahmen zum Haushaltsausgleich (Verfassungsänderung)

**9.7 Stabilisierungsprogramm 1998****Botschaft**

- Botschaft vom 28. September 1998 (BBI 1999 I 4) zum Stabilisierungsprogramm 1998

**Stabilisierungsprogramm**

- Bundesgesetz vom 19. März 1999 (AS 1999 2374) über das Stabilisierungsprogramm 1998
- Verordnung vom 11. August 1999 (AS 1999 2387) über das Stabilisierungsprogramm 1998

### **Arbeitslosenversicherung**

- Bundesbeschluss vom 19. März 1999 ([AS 1999 1289](#)) über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

## **9.8 Schuldenbremse**

### **Botschaft und Zusatzbericht**

- Botschaft vom 5. Juli 2000 ([BBI 2000 4653](#)) zur Schuldenbremse
- Zusatzbericht vom 10. Januar 2001 ([BBI 2001 2387](#)) zur Botschaft zur Schuldenbremse

### **Verfassungsänderung**

- Bundesbeschluss vom 22. Juni 2001 ([AS 2002 241](#)) über eine Schuldenbremse

### **Finanzhaushaltsgesetz**

- Änderung vom 22. Juni 2001 ([AS 2002 2471](#)) des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt

## **9.9 Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes**

### **Botschaft**

- Botschaft vom 30. September 2002 ([BBI 2002 6965](#)) über die Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes

### **Raumplanung**

- Änderung vom 13. Dezember 2002 ([AS 2003 1021](#)) des Bundesgesetzes über die Raumplanung
- Bundesbeschluss vom 4. Dezember 2002 ([BBI 2003 3403](#)) über einen Rahmenkredit für die Raumplanung (Aufhebung)

### **Postgesetz**

- Änderung vom 13. Dezember 2002 ([AS 2003 784](#)) des Postgesetzes

## **9.10 Kreditsperre**

### **Botschaft**

- Botschaft vom 30. Oktober 2002 ([BBI 2002 7770](#)) zum Bundesgesetz über die Sperrung und Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft

### **Kreditsperrungsgesetz**

- Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 ([AS 4002 4205](#)) über die Sperrung und die Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Kreditsperrungsgesetz, KSFG)

## **9.11 Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt**

### **Botschaft**

- Botschaft vom 2. Juli 2003 ([BBI 2003 5615](#)) zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03)

### Entlastungsprogramm

- Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 ([AS 2004 1633](#)) über das Entlastungsprogramm 2003
- Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 ([AS 2003 5203](#)) über dringliche Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2003

### Finanzhaushaltsgesetz

- Änderung vom 19. Dezember 2003 ([AS 2003 5191](#)) des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt

### Schweizerische Bundesbahnen

- Bundesbeschluss vom 2. Oktober 2003 ([BBI 2004 31](#)) über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006
- Bundesbeschluss vom 2. Oktober 2003 ([BBI 2004 33](#)) über den Zahlungsrahmen für die Infrastruktur der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen SBB für die Jahre 2003–2006

### Parlamentsressourcengesetz

- Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG), Änderung vom 19. Dezember 2003 ([AS 2003 5007](#))

## 9.12 Entlastungsprogramm 2004

### Botschaft

- Botschaft vom 22. Dezember 2004 ([BBI 2005 759](#)) zum Entlastungsprogramm 2004 für den Bundeshaushalt (EP 04)

### Entlastungsprogramm

- Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Entlastungsprogramm 2004 ([AS 2005 5427](#))

### Medizinalprüfungen

- Änderung vom 22. Dezember 2004 ([AS 2005 5255](#); vgl. auch [AS 2008 6007](#), S. 6018) der Verordnung vom 12. November 1984 über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen
- Bundesbeschluss vom 2. Juni 2005 ([BBI 2005 6959](#)) über die Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen bei den eidgenössischen Medizinalprüfungen

## 9.13 Überführung der Kreditsperre in das Dauerrecht

### Botschaft

- Botschaft vom 8. Dezember 2006 ([BBI 2007 301](#)) zur Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes (Kreditsperre)

### Finanzhaushaltsgesetz

- Änderung vom 5. Oktober 2007 ([AS 2008 321](#)) des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt ([SR 611.0](#))

## 9.14 Ergänzungsregel zur Schuldenbremse

### Botschaft

- Botschaft vom 19. September 2008 ([BBI 2008 8491](#)) über die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (FHG-Revision)

### Finanzhaushaltsgesetz

- Änderung vom 20. März 2009 ([AS 2009 5941](#)) des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt ([SR 611.0](#))

## 9.15 Konsolidierungsprogramm 2012/13

### Botschaft

- Botschaft vom 1. September 2010 ([BBI 2010 7059](#)) zum Bundesgesetz über das Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KOPG 12/13) sowie zum Bundesgesetz über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA

### Bundesgesetz

- Bundesgesetz vom 17. Juni 2011 ([AS 2011 5583](#)) über Optimierungen bei der Verwaltung von Personaldaten und bei den Anlagen von PUBLICA

## 9.16 Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014

### Botschaft

- Botschaft vom 19. Dezember 2012 ([BBI 2013 823](#)) über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAPG 2014)

### KAPG 2014

- Bundesgesetz (Referendumsvorlage in: [BBI 2015 5013](#)) über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (KAPG 2014)

## 9.17 Ersatz der Finanzordnungen

### Botschaften

- Botschaft vom 18. Dezember 1991 ([BBI 1992 I 785](#)) zum Ersatz der Finanzordnung und zu den besonderen Verbrauchssteuern
- Botschaft vom 9. Dezember 2002 ([BBI 2003 1531](#)) über die neue Finanzordnung

### Verfassungsänderungen

- Bundesbeschluss vom 18. Juni 1993 ([AS 1994 258](#)) über die Finanzordnung
- Bundesbeschluss vom 18. Juni 1993 ([AS 1994 263](#)) über einen Beitrag zur Gesundung der Bundesfinanzen
- Bundesbeschluss vom 18. Juni 1993 ([AS 1994 265](#)) über Massnahmen zur Erhaltung der Sozialversicherung
- Bundesbeschluss vom 18. Juni 1993 ([AS 1994 267](#)) über besondere Verbrauchssteuern
- Bundesbeschluss vom 19. März 2004 ([AS 2006 1057](#)) über eine neue Finanzordnung



## **9.18 Subventionsbericht 1997/99**

### **1. Teil**

- Bericht des Bundesrates vom 25. Juni 1997 ([BBl 1998 2051](#)) über die Prüfung der Bundessubventionen ([Subventionsbericht](#))

### **2. Teil**

- Bericht des Bundesrates vom 14. April 1999 ([BBl 1999 8013](#)) über die Prüfung der Bundessubventionen, zweiter Teil (Subventionsbericht, 2. Teil)

## **9.19 Subventionsbericht 2008**

- Subventionsbericht 2008 des Bundesrates vom 30. Mai 2008 ([BBl 2008 6229](#))

## Sachregister

Amortisationskonto	21	Finanzdelegation	6, 9, 16
Amtliche Vermessung	28	Finanzhaushaltsgesetz	3, 30, 31, 32
Arbeitslosenversicherung	28, 29, 30	Finanzhilfen	11, 27
Asyl- und Ausländerbereich	28	Finanzkommissionen	6
Aufwände	7, 9, 12, 13, 15, 16, 19, 25	Finanzordnung	21, 32
Ausgabenbindung	11	Finanzplan	6, 19, 20
Ausgabenbremse	3, 24, 25, 28	Finanzplanung	9, 19
Ausgleichskonto	21	Finanzpolitik	10, 11
Aussenpolitik	11	Finanzreferendum	7
Beteiligungsrechte	26	Finanzvermögen	26
Brennapparate	28	Fonds des Bundes	5
Brotgetreide	27	Fonds für die Eisenbahngrossprojekte	5
Bruttodarstellung	10, 12	Friedensförderung	11
Budget	vgl. Voranschlag	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget	23
Budgetbeschluss	9	Geltungsbereich des FHG	5
Budgetgrundsätze	10, 12	Gesamtausgaben	4, 9, 20, 21
Bundesbeiträge	10, 28	Gesamteinnahmen	4, 9
Bundesbeschluss		Gesamtkredit	19
einfacher	7, 9	Gesetzmassigkeit	10
bundeseigener Bereich	10	Globalbudget	13, 23, 24
Bundespokal	14	Globalkredit	13
Lohnbereich	28	Grossanlässe	11
Bundestresorerie	26	Grundstücke	3, 15, 26
Bundesverfassung	3, 7, 11	und Bauten	3, 15
Dringlichkeit	10, 11	Haushaltsgleich	8, 29
Dringlichkeitsbefugnisse des Bundesrates		Haushaltführung	6, 10
Einschränkung	17	Haushaltsanierung	21
Dringlichkeitsrecht	22	Haushaltsziel 2001	20, 29
Dringlichkeitsverfahren	15, 17	inherent powers	11
Eidgenössische Alkoholverwaltung	5	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	19, 23
Eidgenössische Finanzkontrolle	5, 12	International Public Sector Accounting	
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht	5	Standards (IPSAS)	4
eidgenössische Gerichte	5	Investitionsausgaben	7, 9, 12, 13, 15, 16, 25
Eidgenössische Kommunikationskommission	5	Jährlichkeit	10
Eidgenössisches Institut für Geistiges		Konjunkturprogramme	10
Eigentum	5	Konsolidierung	5
Einheit der Materie	22	Konsolidierungs- und	
Entlastung des Bundeshaushalts	28, 29, 30	Aufgabenüberprüfungspaket	32
Entlastungsprogramm	22, 30, 31	Konsolidierungsprogramm	32
Ergänzungsregel	32	Kosten- und Leistungsrechnung	4, 23
Erträge	9, 12, 19	Kreditabtretung	18
ETH-Bereich	5, 26	Kreditbeschluss	8, 16
Finanzbeschluss	7, 8, 9, 10		

Kreditrest	12	Sonderrechnungen	5, 12
Kreditsperre	25, 26, 29, 30, 31, 32	Sparsamkeit	10, 11
Kreditsperrungsgesetz	25, 30	Spezifikation	10, 13
Kreditüberschreitung	16, 18, 24	Spielbankenverbot	27
Kreditübertragung	12, 18	Staatsrechnung	5, 6, 7, 12, 13, 16, 20
Kreditverschiebung	18, 19	Stabilisatoren	
Kreditvorbehalte	11	automatische	10
Legislaturfinanzplan	6, 19	Stabilisierungsprogramm	29
Leistungsgruppe	19, 24	Subventionsbereich	11
Leistungsvereinbarung	23, 24	Subventionsbericht	21, 33
Leistungsverrechnung		Swissair	16
interne	4	Swisscom	26
lineare Beitragskürzung	22, 27, 29	Swissmedic	5
Luffahrtgesetz	17, 26	Telekommunikationsunternehmungsgesetz	26
Mantelerlass	17, 22	Transferausgaben	22
Medizinalprüfungen	31	Transferbereich	10
Nachträge	6, 9, 13, 15, 16, 18	Treibstoffzoll	27
Nachtragskredit	15, 18	Tresorerievereinbarung	26
Nationalbankgewinn	27	True and Fair View	4
Neues Führungsmodell für die		Übergangsbestimmungen	22
Bundesverwaltung (NFB)	13, 19, 23	UBS AG	17
Neues Rechnungsmodell des Bundes (NRM)	4	Verpflichtungskredit	14, 15, 16, 18, 19, 20
Parlament	4, 6, 8, 9, 13, 20	Vertrauensschutz	22
Parlamentsgesetz	3, 5, 6, 7, 19, 22	verwaltungseigener Bereich	23
Parlamentsressourcengesetz	31	Verwaltungseinheiten der dezentralen	
Parlamentsverordnung	7, 24	Bundesverwaltung	4, 5, 26
Postgesetz	30	Verwaltungsführung	4
Prioritäten	10, 11	managementorientierte	4
Produktgruppe	23	Verwaltungsvermögen	26
PUBLICA	5	Vollständigkeit	10, 12
Rahmenkredit	19, 20, 30	Voranschlag	6, 9, 15
Raumplanung	30	Voranschlagskredit	12, 14, 18
Rechnungslegungsstandards	4	Vorschuss	15, 16, 17
Redimensionierungskonzept	16	Vorsichtsprinzip	4
Reserven	14, 23, 24	Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und	
Rüstungsprogramm	11	Handlungsfähigkeit ...	17
Sammelkredit	13, 18	Währungshilfe	
Sanierungsmassnahmen	22, 27, 28	internationale	11
Sanierungspakete	21, 22	Wettbewerbskommission	5
Schuldenbremse	4, 10, 20, 30	Wirksamkeit	12
Schweizerische Bundesbahnen	31	Wirtschaftlichkeit	11, 12
Schweizerisches Institut für		Zahlungsbedarf	14, 20, 26
Rechtsvergleichung	5	Zahlungsrahmen	7, 8, 9, 13, 14, 15, 19, 20, 24, 25, 31
Session		Zusatzkredit	15, 19
ausserordentliche	16		
Sonderbotschaft	9, 15, 16, 17, 20, 24		