

Konsens am runden Tisch

Politische Einigung über das Stabilisierungsprogramm

Die von Bundesrat Villiger initiierten Gespräche am runden Tisch haben in der Nacht auf Dienstag zu einer Einigung über ein Sanierungspaket von gut zwei Milliarden Franken geführt. Mit dem Stabilisierungsprogramm soll der Bundeshaushalt bis 2001 ins Gleichgewicht gebracht werden. Die grössten Sparbeiträge leisten das Militär, die AHV, die Arbeitslosenversicherung und die SBB; zudem werden Ausgaben von 500 Millionen Franken den Kantonen angelastet. Weiter ist der Bundesrat aufgefordert, Steuerschlupflöcher zu schliessen.



Knacknuss Bundesfinanzen: Am runden Tisch wurde am Montag um eine Lösung gefeilscht. (Bild key)

Sc. Bern, 7. April

Bis zum Jahr 2001 wollen Bundesrat und Parlament den Staatshaushalt wieder ins Gleichgewicht bringen, um ein weiteres Anwachsen des Schuldenberges und des Zinsendienstes zu verhindern. Nachdem verschiedene Massnahmen im Rahmen des Budgetierungsprozesses in den vergangenen Jahren lediglich einem weiteren Ansteigen des Defizits entgegengewirkt, den Fehlbetrag indes nicht vermindert hatten, entschied sich das Parlament unter dem Titel «Haushaltsziel 2001»

für einen in der Verfassung verankerten Ausgleichsmechanismus, über den das Volk im Juni zu befinden hat. Demnach kann der Bundesrat zusätzliche Einsparungen beschliessen, falls das Parlament die vorgegebenen maximalen Ausgabenüberschüsse (1999: 5 Milliarden Franken, 2000: 2,5 Milliarden Franken, 2001: 2 Prozent der Einnahmen) nicht einhält.

Transparenz für die Volksabstimmung

Da also Sparen angesagt ist, wollte der Bundesrat im Hinblick auf die Volksabstimmung das entsprechende Paket schnüren, um nicht die Katze im Sack zu verkaufen. Und er wollte dies im Einvernehmen mit den wichtigsten politischen Kräften im Land tun. Finanzminister *Kaspar Villiger* hatte dafür im Dezember die Bundesratsparteien, die Arbeitgeber und die Gewerkschaften sowie die Kantone zu *Konsensgesprächen* an den runden Tisch gebeten. Dieses Unterfangen war riskant, hatten doch die Teilnehmer die eigenen Interessen hinter die Landesinteressen zurückzustellen, Massnahmen mitzutragen, die ihren politischen Zielsetzungen zuwiderlaufen, und im ganzen Prozess ökonomische Erfordernisse, Gerechtigkeit und politische Machbarkeit gleichermassen zu berücksichtigen.

Der Konsens in Zahlen

(sda) In Zahlen präsentiert sich das Stabilisierungsprogramm 1998 wie folgt:

Entlastung für den Bund 2001	Mio. Franken
Kantone	500
Militär/Zivilschutz	560
SBB	200
Kreditsperre «light»	170
Arbeitslosenversicherung (ALV)	180
AHV/IV	300
Schliessen der Besteuerungslücken (grob)	150
Total	2060

Mehreinnahmen für Arbeitslosenversicherung
 Befristete Weiterführung 3. Lohnprozent 2000
 Deplafonierung weiteres Lohnprozent 120

Zu einer Verbesserung der Bundesfinanzen soll auch die geplante Erhöhung der Gewinnablieferung der Nationalbank (SNB) führen. Neu soll die SNB 1,5 Milliarden statt 600 Millionen Franken abliefern. Davon erhalten der Bund ein Drittel und die Kantone zwei Drittel.

Überwälzung auf die Kantone

Seit der Nacht auf den Dienstag ist klar, dass Bundesrat Villiger mit diesem Vorgehen erfolgreich war. Nach zähem Ringen – die letzte Zusammenkunft dauerte mehr als neun Stunden und endete irgendwann zwischen Mitternacht und Morgengrauen – konnten schliesslich alle am runden Tisch dem Stabilisierungsprogramm zustim-

men, das bis 2001 Entlastungen um gut zwei Milliarden Franken bringen soll. Davon sind rund ein Viertel keine eigentlichen Einsparungen, sondern es sind Aufwendungen, die der Bund einfach den Kantonen überbürdet. Dabei wird die Bundesbeteiligung an der Abgeltung der ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs reduziert, auf die Subventionierung der Verkehrstrennungsmassnahmen und der Sanierung von Niveauübergängen verzichtet sowie der Beitragssatz bei den Hauptstrassen gekürzt. Zusammen mit Kürzungen der Bundesbeiträge in der Berufsbildung, bei den Stipendien und beim Straf- und Massnahmenvollzug resultiert so eine Entlastung des Bundeshaushalts um 300 Millionen bis 350 Millionen Franken. Für die verbleibenden 150 Millionen Franken werden drei Varianten geprüft: eine höhere Beteiligung der Kantone an der Verbilligung der Krankenkassenprämien, die Erhöhung der Kantonsbeiträge an die AHV/IV und eine Beteiligung der Kantone an den Kosten der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren.

Seilziehen im Sozialbereich

Während die Kantone, denen 31 Prozent der finanziellen Mittel des Bundes zufließen, relativ rasch – wenn auch mit Vorbehalten und zähneknirschend – bereit waren, neue Lasten zu übernehmen, kam es in andern Bereichen zu einem eigentlichen Seilziehen. Insbesondere bei den Sozialversicherungen, die nun einen Sparbeitrag von 480 Millionen Franken leisten werden, klafften die Vorstellungen am runden Tisch zwischen Rechts und Links, zwischen Arbeitgebern und -nehmern auseinander. Bei der AHV/IV wird nun die *Renten Anpassung* von 2001 auf das Jahr 2002 *verschoben* und der Anpassungsrythmus auf drei Jahre gestreckt. Für die Arbeitslosenversicherung wurde eine ganze Massnahmenpalette beschlossen, die sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig wirksam ist: Beibehalten des A-fonds-perdu-Beitrages des Bundes, Weiterführen des dritten Lohnprozents, Erhöhung des Beitragsplafonds für ein zweites Lohnprozent auf 243 000 Franken, Wechsel vom Lohn- zum Taggeldkonzept bei Beschäftigungsprogrammen, Einsparungen bei arbeitsmarktlichen Massnahmen, Neuregelung der Überentschädigungsgrenze bei unfreiwillig vorzeitig pensionierten Versicherten sowie Herabsetzung der maximalen Bezugsdauer für Beitragsbefreite.

Die übrigen vom Stabilisierungsprogramm betroffenen Bereiche haben einen Sparbeitrag von insgesamt 930 Millionen Franken zu leisten. Die Vorgaben betragen für das *Militär 540 Millionen*, für den Zivilschutz 22 Millionen und für die *SBB 200 Millionen Franken*. Hinzu kommt eine *Kreditsperre* von drei Prozent, die allerdings auf Grund einer umfangreichen Ausnahmenliste – zum Beispiel mit den Personalausgaben, dem Asylbereich, der Bildung und der Grundlagenforschung sowie der Landwirtschaft – lediglich 170 Millionen Franken einbringt.

Neue Einnahmen

Schliesslich wird der Bundesrat vom runden Tisch verpflichtet, in der auf das Jahresende zu erwartenden Botschaft zum Stabilisierungsprogramm Anträge zur Schliessung stossender Besteuerungslücken zu stellen. Dies soll mit der Erweiterung der Definition des gewerbmässigen Handels im Zusammenhang mit privaten Kapitalgewinnen, mit einer Begrenzung des Schuldzinsabzugs für natürliche Personen sowie beim Versicherungssparen mit einer Festlegung von Maxi-

malbezügen im Bereich der zweiten und der dritten Säule und mit der Besteuerung von Leistungen, die deutlich über den Vorsorgegedanken hinausgehen, erfolgen. Obwohl dabei die Steuergerechtigkeit und nicht der Steuerertrag im Vordergrund steht, werden auf Grund dieser Massnahmen dem Stabilisierungsprogramm immerhin 150 Millionen Franken Einnahmen gutgeschrieben.

Die Teilnehmer bestätigten zudem die Haltung, dass bei einer allfälligen Revision des Stempelsteuergesetzes Ausfälle der Umsatzabgabe vollumfänglich durch Ausgleichsmassnahmen im gleichen Wirtschaftssektor, etwa durch eine Depotsteuer, zu kompensieren sind. Zudem haben sie sich verpflichtet, in ihren Gremien auf einen Marschhalt bei parlamentarischen Vorstössen hinzuwirken, die neue Steuerausfälle schaffen. Ebenso werden sie sich beim Mehrwertsteuergesetz für eine deutliche Verminderung der Einnahmenausfälle, wie sie der Nationalrat vorgesehen hat, einsetzen. Respektiert werden ebenfalls die ablehnende Haltung und der vorläufige Verzicht auf einen Gegenvorschlag zur kostspieligen Volksinitiative «Wohneigentum für alle».

Villigers Handschrift

Das vorliegende Programm trägt im wesentlichen die Konturen des bundesrätlichen Vorschlages. Gewisse Gewichtverschiebungen sind allerdings nicht zu verkennen. So diente das Mili-

Lavierende SP

Sc. Auch die *Sozialdemokraten* als Regierungspartei und die *Gewerkschaften* als Arbeitnehmervertreter waren am runden Tisch dabei. Sie haben das Stabilisierungsprogramm wesentlich mitgeprägt. Auf ihre Initiative wurde etwa die Schliessung stossender Besteuerungslücken ins Programm aufgenommen, womit vom Grundsatz der Sanierung ausschliesslich über Ausgabenreduktionen Abstand genommen wurde und neue Einnahmen in Aussicht genommen werden. SP und Gewerkschaften haben sich zudem hartnäckig und erfolgreich gegen eine Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld gewehrt. Sie wollten bei der ALV die Verlängerung des dritten Lohnprozents, die Erhöhung des Plafonds bei einem zweiten Lohnprozent und die A-fonds-perdu-Beiträge des Bundes, und sie haben sie bekommen. Als Ganzes sei das Paket sozialverträglich, meinten am Dienstag die Exponenten der SP und des Gewerkschaftsbundes. Also gut. Das heisse allerdings keineswegs, dass sie nun den Verfassungsartikel «Haushaltsziel 2001» unterstützen würden, erklärten sie weiter. Zum einen sei dieser Artikel nämlich jetzt überflüssig, zum andern verlange er nach wie vor, die Haushaltsanierung habe über eine Reduktion der Ausgaben zu erfolgen. Dagegen sei die SP-Fraktion schon im Parlament Sturm gelaufen. Stimmt! Aber mittlerweile haben SP und Gewerkschaften ein Stabilisierungsprogramm mitgestaltet, das den Inhalt zu dem im Verfassungsartikel «Haushaltsziel 2001» festgelegten Mechanismus bildet. Ja zum Inhalt und Nein zum Mechanismus, meint heute die SP, nachdem sie monatelang mit schlimmsten Befürchtungen über den allfälligen Inhalt auf Distanz gegangen war. Ob es da an der Einsicht fehlt oder bloss Sturheit die Einsicht behindert?

tär einmal mehr als eine Art Saldogrösse: Was anderswo nicht einzusparen ist, muss schliesslich das Militär bringen, so macht es seit einiger Zeit

immer wieder den Anschein, wenn es um die Bundesfinanzen geht. Dafür soll bei der Arbeitslosenversicherung noch weniger gespart werden, als der Bundesrat als unterste Grenze in die Diskussion gebracht hatte. Das gleiche trifft auf die Kreditsperre zu, die wegen der zahlreichen Ausnahmen mit dem Prädikat «light» versehen wurde.

Alles in allem ist der Konsens als bemerkenswert zu bezeichnen, herrschte doch zu Beginn lediglich über die Notwendigkeit einer Sanierung des Bundeshaushaltes Einigkeit. Über die Mittel und Termine hingegen gingen die Vorstellungen weit auseinander. Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am runden Tisch geht es nun darum, das Erreichte in ihren «Lagern» durchzusetzen. Sollte sich auch das Parlament hinter das Paket stellen, sind nicht nur die Aussichten auf einen ausgeglichenen Staatshaushalt intakt, sondern es könnte auch wieder einmal eine gewisse finanzpolitische Ruhe einkehren, indem sich für einige Zeit keine neuen grösseren Abstriche aufdrängen dürften. Bundesrat Villiger darf für sich und sein Departement in Anspruch nehmen, den Konsens herbeigeführt zu haben. Nun geht es im Hinblick auf die Volksabstimmung über das «Haushaltsziel 2001» darum, neben dem am runden Tisch erstellten inhaltlichen Gerippe die für einen Urmengang komplizierte Mechanik des Haushaltsausgleichs über den vorliegenden Verfassungsartikel verständlich zu machen.

Erfolg für Kaspar Villiger

Bundesrat Kaspar Villiger kann den zu später Stunde erzielten Durchbruch in den Konsensgesprächen über das «Stabilisierungsprogramm 98» durchaus auch als persönlichen Erfolg buchen. Denn der Finanzminister hat von allem Anfang an klargemacht, dass die weitgesteckten Sanierungsziele nur zu erreichen seien, wenn alle Parteien und Interessengruppen *Kompromissbereitschaft* zeigten. Das erzielte Resultat ist um so gewichtiger, als die gegensätzlichen Standpunkte in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken mussten, eine Annäherung sei praktisch ausgeschlossen. Villiger selber hat deshalb bei der Eröffnung der Kampagne zur Abstimmung über das «Haushaltsziel 2001» Mitte März in Zürich einen Misserfolg der Runder Tischgespräche nicht zum vornherein ausgeschlossen. Kantone, Bundesratsparteien, Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben jetzt aber die *finanzpolitische Nagelprobe* bestanden.

Die Einigung auf eine gemeinsame Linie, auf einen politisch breit abgestützten Konsens, ist allerdings erst nach langem, hartem Ringen zustande gekommen. Im Mittelpunkt der Ausmarchungen standen, wie nicht anders zu erwarten war, die *Sozialversicherungen*. Auf Grund der im Parlament zum «Haushaltsziel 2001» eingenommenen, stark abweichenden Positionen überrascht es einigermassen, dass die Gesprächspartner hier im politisch heikelsten Feld zum Konsens gefunden haben. Während die Arbeitgeber Konzessionen bei der Arbeitslosenversicherung machten, erklärten sich Sozialdemokraten und Gewerkschaften mit Anpassungen bei der AHV einverstanden.

Den eigentlichen *Schlüssel* zum Einlenken der Linken auf Sparmassnahmen im Sozialbereich bildete offenbar die von Bundesrat Villiger ins Spiel gebrachte Absicht, für die «Schliessung stossender Besteuerungslücken» besorgt zu sein. Ob es allerdings gelingen wird, diesbezügliche Anträge bereits in die Botschaft zum Stabilisierungsprogramm aufzunehmen und in der Herbstsession behandeln zu lassen, ist augenblicklich fraglich, sind doch etwelche Modifikationen des Bundesgesetzes über die direkten Bundessteuern und das Steuerharmonisierungsgesetz nötig. Zudem steht der Expertenbericht Behnisch zur Frage der Einführung einer *Kapitalgewinnsteuer* erst auf Ende April in Aussicht.

Die Einigung auf eine gemeinsame *finanzpolitische Plattform* ist auch deshalb bedeutsam, weil der abstrakt formulierte Verfassungsartikel über das Haushaltsziel konkrete Formen angenommen hat. Bürgerinnen und Bürger wissen nun exakt, was auf sie zukommen wird, und können mit Blick auf den Urnengang im Juni ihren Entscheid auf Grund von Fakten und nicht allein von dürren Verfassungsbestimmungen fällen. Wie sich indessen die zur Debatte gestellten steuerlichen Massnahmen auf die Bereitschaft, das an sich unbestrittene Sanierungsziel zu erreichen, auswirken werden, muss vorderhand offenbleiben.

Mit der Zustimmung der Teilnehmer am runden Tisch zu einem Kompromisspaket sind allerdings noch keineswegs alle Klippen umschifft. Die Sozialdemokraten haben bereits deutlich zu erkennen gegeben, dass sie bei ihrem Nein zum «Haushaltsziel 2001» zu bleiben gedenken; und auch die substantiellen Eingriffe in den Militärhaushalt werden sicher noch zu reden geben. Angesichts der *staatspolitischen Bedeutung* der Sanierung der Bundesfinanzen wäre das Parlament aber gut beraten, ein Programm, das von fast allen Seiten vertretbare Opfer fordert, gutzuheissen und sich in seinem Entscheid nicht von Gruppeninteressen leiten zu lassen.

Lz.