

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Beschlusssentwurfes 92 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

82.052

**Voranschlag der Eidgenossenschaft 1983  
(Haushaltsperspektiven 1984 bis 1986)  
Budget de la Confédération 1983  
(Perspectives financières 1984 à 1986)**

Siehe Seite 133\* des Voranschlages für das Jahr 1983  
Voir page 133\* du Budget pour l'année 1983

Bezug durch die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale,  
Bern  
S'obtiennent auprès de l'Office central des imprimés et du matériel,  
Berne

Beschluss des Ständerates vom 7. Juni 1983  
Décision du Conseil des Etats du 7 juin 1983

*Antrag der Kommission*  
Kenntnisnahme vom Bericht

*Antrag Carobbio*  
Kenntnisnahme vom Bericht in ablehnendem Sinn

*Proposition de la commission*  
Prendre acte du rapport

*Proposition Carobbio*  
Prendre acte du rapport en le désapprouvant

**Hofmann**, Berichterstatter: Ausgangspunkt unserer heutigen Diskussion über finanzpolitisch bedeutsame Fragen bildet die bekannte Motion der eidgenössischen Räte vom Dezember 1981. Damit wurde der Bundesrat beauftragt, den Finanzplan und die Haushaltsperspektiven zu überarbeiten und spätestens mit dem Budget 1983 Bericht und Antrag darüber zu erstatten, mit welchen «weiteren einschneidenden Eingriffen in die Aufgabenstruktur des Bundes» er den Haushaltsausgleich in der nächsten Legislatur erreichen «und wie er insbesondere die verschiedenen Ausgabenmechanismen besser in den Griff nehmen will». Die Motion bildete die Reaktion auf die düstere Lagebeurteilung des Bundesrates vom 5. Oktober 1981 in seinem Bericht zum Finanzplan 1983 und zu den Haushaltsperspektiven 1984/85. Darin führte er in den Schlussbemerkungen unter anderem aus:

«Trotz aller bisherigen Sparmassnahmen und Steuererhöhungen drohen die Ausgabenüberschüsse ab 1984 ohne Einrechnung der geplanten Sanierungsbemühungen die 2-Milliarden-Marke zu überschreiten.

Eine echte Gesundung der Bundesfinanzen erfordert daher weitere einschneidende Eingriffe in die Aufgabenstruktur des Bundes. Verschiedene Ausgabenautomatismen müssen besser in den Griff genommen werden.»

Mit der Motion der eidgenössischen Räte wurde also nichts anderes als eine Konkretisierung der bundesrätlichen Absichten gefordert. Angesichts der chronischen Defizite in Milliardenhöhe, die auch damals – im Dezember 1981 – die

Hauptsorge unserer Finanzpolitik bildeten, konnten wir – nach Kenntnisnahme der deutlichen bundesrätlichen Hinweise – nicht einfach zur Tagesordnung schreiten.

Der Bundesrat hat alsdann seine neuen Haushaltsperspektiven 1984 bis 1986 fristgerecht mit dem Voranschlag 1983 vorgelegt. Diesem Bericht des Bundesrates kommt insofern eine besondere Bedeutung zu, als darin die Absichten des Bundesrates für die Gestaltung des neuen Legislaturfinanzplanes 1983/1987 dargelegt werden. Wir haben es somit mit einer Art «Vorfinanzplan» zu tun, der uns zugleich als Grundlage für eine aktuelle Lagebeurteilung dient.

Warum kommt dieser «Vorfinanzplan» erst jetzt – in der Sommersession 1983 – zur Sprache? Mehrere in diesem Vorfinanzplan aufgeführten Vorschläge des Bundesrates sind von erheblicher politischer Tragweite. In beiden Finanzkommissionen, aber auch in mehreren Fraktionen zeigte sich das Bedürfnis, diese Vorschläge im einzelnen sorgfältig und ohne Zeitdruck zu überprüfen und allenfalls Alternativen auszuarbeiten zu können. Das Geschäft musste deshalb von der Winter- auf die Frühjahrsession verschoben werden. Da aber in der Märzsession die Vorlage für die Stärkung der Wirtschaft Priorität hatte, erwies sich eine neuerliche Verschiebung auf die Sommersession als unumgänglich.

Soviel zur Ausgangslage und zum zeitlichen Ablauf des Geschäftes.

Einige Worte zur Arbeitsweise unserer Kommission. Beim ersten Studium des Finanzplanberichtes zeigte es sich, dass betragsmässig ins Gewicht fallende Positionen des bundesrätlichen Sanierungskonzeptes, wie etwa die lohnprozentuale Finanzierung der Krankenversicherung oder die stark beschränkten Wachstumsraten für die Landesverteidigung, aus der Sicht der Mehrheit der Finanzkommission nicht haltbar sind. Unsere Kommission entschloss sich daher, Alternativen zu erarbeiten. Zu diesem Zweck bildeten wir mehrere Arbeitsgruppen. Jede Arbeitsgruppe hatte einen bestimmten Bereich des Bundeshaushaltes auf Einsparungsmöglichkeiten hin zu überprüfen. Eine weitere Gruppe war beauftragt, Massnahmen auf dem Einnahmensektor zu studieren. Aufgrund dieser Gruppenarbeiten, die alsdann im Kommissionsplenium an zwei Sitzungstagen diskutiert wurden, kamen wir zu den verschiedenen Alternativen, die wir im einzelnen noch näher darlegen und begründen werden.

Warum dieses Vorgehen, da es doch Sache des Bundesrates ist, Finanzpläne und Haushaltsperspektiven auszuarbeiten?

Wir glauben, dass es richtig ist, dem Bundesrat im Vorfeld der Ausarbeitung des Legislaturfinanzplanes Hinweise zu geben, in welcher Richtung wir eine Entlastung unseres Haushaltes sehen. Der Bundesrat wird diese Hinweise ohne Zweifel in seine bevorstehenden Finanzplandiskussionen einbeziehen. Mehr als Hinweise können es nicht sein. Die Kompetenzen des Bundesrates werden dadurch nicht beschnitten.

Das Sanierungskonzept des Bundesrates bringt – sieht man von der bereits erwähnten und von uns abgelehnten Krankenkassenfinanzierung über Lohnprozente ab – nichts Revolutionäres. Einschneidende Eingriffe in die Aufgabenstruktur werden kaum zur Diskussion gestellt. Auch die Suche nach Ausgabenautomatismen, die der Bundesrat «besser in den Griff nehmen wollte»; ist offenbar wenig erfolgreich ausgefallen, beschränken sich doch die entsprechenden Vorschläge praktisch auf die Streichung des halbjährlichen Teuerungsausgleiches beim Bundespersonal.

Der Vorsteher des Finanzdepartementes äusserte sich in den Kommissionsberatungen über das Ergebnis, dass es in einem Missverhältnis stehe zu den unternommenen Anstrengungen, zu den vielen Diskussionen und Auseinandersetzungen mit den einzelnen Departementen und im Bundesrat.

Wir anerkennen, dass der Bundesrat das Schwergewicht der Sanierungsbemühungen auf die Ausgabenkürzung legte. Nur wird man hier gleich beifügen müssen, dass in wesentlichen Bereichen nicht echte Ausgabenkürzungen,

sondern geringere Wachstumsraten vorgeschlagen werden. Folgende Tatsache in Erinnerung zu rufen, scheint an dieser Stelle wichtig:

80 Prozent der Bundesausgaben entfallen auf nur sechs Hauptaufgaben des Bundes, nämlich soziale Wohlfahrt, Landesverteidigung, Verkehr, Unterricht und Forschung, Landwirtschaft und Ernährung, Beziehungen zum Ausland. Weitere 12 Prozent beanspruchen die nicht beeinflussbaren Finanzausgaben (Kapitalkosten und Kantonsanteile). Somit verbleiben für alle übrigen Bereiche 8 Prozent.

Daraus folgt, dass ins Gewicht fallende Entlastungen ohne Abstriche in den erwähnten sechs Hauptbereichen nicht möglich sind. Dies führte zur sogenannten «Opfersymmetrie», mit der unter anderem auch die beantragte starke Wachstumsbeschränkung bei den Landesverteidigungsausgaben begründet wird, auf die wir noch zurückkommen werden.

Es liegt auf der Hand, dass sich die Haushaltslücke nicht mit Einsparungen bei den oben erwähnten «übrigen 8 Prozent» schliessen lässt. Man kommt mit anderen Worten nicht darum herum, Hauptbereiche anzugehen. Doch wird man dabei deutlich unterscheiden müssen zwischen Aufgaben, für die der Bund die alleinige Verantwortung trägt (wie die Landesverteidigung), und solchen, die von der öffentlichen Hand insgesamt (Bund, Kantone und Gemeinden), allenfalls unter Mithilfe weiterer Kreise, zu übernehmen und zu finanzieren sind.

Mit diesen wenigen Bemerkungen soll gezeigt werden, dass dem Bundesrat heute bei neuen Sanierungsbemühungen doch enge Grenzen gesetzt sind, um so mehr, als ins Gewicht fallende Steuererhöhungen sehr schwierig sind und zudem auch die laufende Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen den Aktionsradius zusätzlich einschränkte.

Ich komme zur Stellungnahme der Finanzkommission des Nationalrates zu den Sanierungsvorschlägen des Bundesrates. Seit dem 4. Oktober 1982, dem Datum des Finanzplanberichtes, hat sich die Ausgangslage insofern geändert, als die Bankkundensteuer und die Arbeitszeitverkürzung vom Parlament abgelehnt wurden. Die entsprechenden Beträge entfallen somit.

Bei den bereits eingeleiteten Sanierungsmassnahmen blieben in unserer Kommission folgende Positionen unbestritten: Weiterführung der Kantonsanteilkürzungen bei den Stempel- und Alkoholsteuern, Anschlussprogramm an lineare Kürzung, Saldo Aufgaben-Neuverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie Schwerverkehrsabgabe.

Als problematisch erweist sich dagegen die Absicht des Bundesrates, die in Diskussion stehende Energie-Wust für die Sanierung des Bundeshaushaltes heranzuziehen. Die Kommission Heimann, die sich mit der von der Wirtschaft geforderten Beseitigung der *taxe occulte* befasste – was Einnahmehausfälle von 1,1 Milliarden zur Folge hätte – schlägt bekanntlich vor, die Energie-Wust für die Kompensation dieser Ausfälle zu reservieren. «Den Fünfer und das Weggli» kann man aber bekanntlich nicht haben. Die Frist für das Vernehmlassungsverfahren zum Bericht Heimann läuft Ende Oktober dieses Jahres ab. Die Auswertung der Vernehmlassung wird zeigen, ob der von der Kommission Heimann aufgezeigte Weg zur Beseitigung der *taxe occulte* gangbar ist. Obwohl die Unterstellung der Energie unter die Wust in unserer Kommission als die systemgetreueste Kompensationsmöglichkeit der erwähnten Ausfälle bezeichnet worden ist, sprach sich die Mehrheit noch für die bundesrätliche Variante aus, d. h. für ein Belassen der Energie-Wust in den Haushaltsperspektiven.

Einigkeit mit dem Bundesrat besteht grundsätzlich auch in der Frage der Kompensation der Mehrleistungen im Strassenbereich als Folge der Neuregelung bei den Treibstoffölen.

Mit dieser Neuregelung werden den Kantonen in den kommenden Jahren bekanntlich rund 300 bis 400 Millionen Franken zusätzlich für Strassen- und Umweltschutzzwecke zufließen. Von Anfang an bestand die Erwartung, dass die Kantone diese Mehrleistungen des Bundes auf anderen

Gebieten zu kompensieren hätten. Bereits im Verfassungsartikel (Übergangsbestimmung) hatte der Bundesrat eine Kompensationspflicht beantragt. Die Räte folgten ihm in diesem Punkt allerdings nicht und strichen die entsprechende Bestimmung. Der Bundesrat beschränkte sich nun darauf, die von den Kantonen erwartete Gegenleistung in der Finanzplanung lediglich *pro memoria* «unter dem Strich» aufzuführen.

Unsere Kommission stellt die Frage der Kompensation in einen gesamtpolitischen Zusammenhang. Beim Bund ist eine beträchtliche Finanzlücke zu schliessen, während die Finanzlage der Kantone und Gemeinden insgesamt doch wesentlich besser ist. Wir denken dabei nicht nur an die Rechnungsabschlüsse, sondern auch an die Verschuldung. Die Aufgaben im Investitionsbereich sind in vielen Kantonen und Gemeinden erfüllt. Der von den Kantonen im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung immer wieder gemachte Vorwurf, es fehle eine Gesamtübersicht über die finanzielle Lastenverschiebung zwischen Bund und Kantonen, sollte nun dahinfallen, nachdem eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Verwaltungsvertretern von Bund und Kantonen, diese Übersicht erstellt hat.

Unsere Kommission tritt mit Nachdruck für eine volle Kompensation dieser Mehrleistungen ein. Sie ist deshalb der Meinung, die 300 bis 400 Millionen Franken seien nicht nur *pro memoria*, sondern als feste Grösse in die Haushaltsperspektiven aufzunehmen.

Von den neuen Sanierungsvorschlägen des Bundesrates sind folgende Positionen gutgeheissen worden:

1. Zusätzliche Sparanstrengungen im Verwaltungsbereich.
2. Kürzungen bei den übrigen Aufgabengebieten.
3. Verzicht auf den halbjährlichen Teuerungsausgleich beim Bundespersonal (eine Minderheit der Kommission opponierte diesem Vorschlag).

– Ganz abgelehnt wird von unserer Kommission die lohnprozentuale Finanzierung der Krankenversicherung;

– Nicht so weit gehen wie der Bundesrat will die Finanzkommission bei der Kürzung der Wachstumsvorgabe bei den militärischen Investitionen

– und bei der Kürzung der Wachstumsvorgabe bei der Entwicklungshilfe.

Wir gehen im folgenden näher auf diese drei Bereiche ein.

1. Krankenversicherung: Der Bundesrat hebt in seinem Bericht vom 4. Oktober 1982 unter anderem hervor, dass im Bereich der Sozialversicherungen in den nächsten Jahren mit beträchtlichen Mehrbelastungen zu rechnen sein wird. Er hat deshalb richtigerweise auch nach Entlastungsmöglichkeiten in diesem Sektor gesucht. Wörtlich wird im Bericht ausgeführt:

«Da ein genereller Abbau von Versicherungsleistungen nicht in Frage kommt, konzentrierten sich die Untersuchungen auf die Finanzierung. Neben der Stabilisierung des Bundesbeitrages an die AHV stand vor allem die Erhebung von Lohnpromillen für die Krankenversicherung im Vordergrund. Der Bundesrat glaubt, den Vorschlag einer lohnprozentualen Finanzierung der Krankenversicherung nochmals aufgreifen zu können, nachdem der Entscheid des Souveräns im Dezember 1974 (Volksinitiative und Gegenvorschlag) nicht als grundsätzliche Ablehnung von Lohnbeiträgen in der Krankenversicherung interpretiert werden konnte.»

In die zahlenmässige Übersicht (Beilage 1 des Berichtes) wurde dann auch für 1986 unter diesem Titel eine Entlastung des Bundes im Ausmasse von 500 Millionen aufgenommen.

In Ihrer Finanzkommission stiess der Gedanke einer lohnprozentualen Finanzierung der Krankenversicherung von Anfang an auf deutliche Ablehnung. Andererseits wurde ebenso eindeutig die Forderung nach einer zusätzlichen Entlastung des Bundes im Bereich der Krankenversicherung erhoben. Zu gleichen Schlüssen kam die Finanzkommission des Ständerates. Wir haben deshalb ein gemeinsames Schreiben an die mit der Vorberatung der Teilrevision

der Krankenversicherung beauftragte Kommission gerichtet und diese eingeladen, Möglichkeiten für eine Entlastung des Bundeshaushaltes im Ausmasse von 100 Millionen Franken jährlich (ab 1986) zu prüfen.

Der zusätzliche Abbau von Bundesleistungen hätte nach Auffassung der Finanzkommissionen in der Weise zu erfolgen, dass die sozial Schwächeren davon nicht betroffen werden. Mit anderen Worten: es wäre eine Lösung zu suchen, die verhindert, dass im Bereich der Krankenversicherung weiterhin Bundesbeiträge an Versicherte ausgerichtet werden, die nicht darauf angewiesen sind.

Die Finanzkommissionen sind sich bewusst, dass Prämienverbilligungen nach Massgabe der wirtschaftlichen Situation der Versicherten grundsätzliche Änderungen im bisherigen Subventionssystem voraussetzen. Wir sind indessen der Meinung, dass eine Fortsetzung der bisherigen Beitragsordnung, die einer Verteilung von Bundesmitteln nach dem Giesskannenprinzip gleichkommt, angesichts der Haushaltlage nicht mehr zu verantworten ist.

2. Kürzung der militärischen Investitionen: Der Bundesrat nimmt in Aussicht, die jährlichen Wachstumsraten im militärischen Investitionsbereich auf 5 Prozent festzulegen. Dies hätte zur Folge, dass der ursprüngliche Finanzrahmen um 490 Millionen Franken zurückzunehmen wäre, was zu substantziellen Abstrichen führen würde. Die Aufrechterhaltung der Kampfbereitschaft sowie eine der Bedrohung angemessene Kampfkraftverstärkung der Armee würde damit, wie der Bundesrat selbst festhält, erschwert.

Die Finanzkommissionen haben den Bundesrat aufgefordert, die Auswirkungen dieses schwerwiegenden Entscheides näher zu begründen. Im bereits erwähnten Zusatzbericht vom 26. Januar 1983 hat er die Verzichtsoptionen und deren Konsequenzen einlässlich dargelegt und bestätigt, dass die vorgesehenen Abstriche den Kampfwert der Armee beeinträchtigen müssten. Unsere Kommission kann aus sicherheitspolitischen Überlegungen Abstriche in diesem Ausmasse nicht befürworten. Dass Kürzungen auch im militärischen Bereich erforderlich sind, bleibt unbestritten. Doch müssen diese so bemessen sein, dass die Einsatzbereitschaft unserer Armee nicht gefährdet wird. Wir sind deshalb der Auffassung, dass die Wachstumsvorgabe bei den militärischen Investitionen nicht um 490 Millionen, sondern nur um 200 Millionen zu kürzen ist. Die Kürzung soll schweremässig bei den Bauten und den Betriebsausgaben, also unter Schonung der «Bewaffnung», erfolgen.

3. Langsameres Wachstum der Entwicklungshilfe: Wir haben bereits dargelegt, dass eine Sanierung des Haushaltes ohne Eingriffe bei wichtigen und stark expandierenden Bereichen nicht möglich ist. Zu diesen Bereichen gehört auch die Entwicklungshilfe. Wir sind uns bewusst, dass bei einer Kürzung des Wachstums dieser Beiträge die frühere Zielsetzung, nämlich bis Mitte der achtziger Jahre die öffentliche Entwicklungshilfe auf den Durchschnitt der übrigen OECD-Länder (0,35 Prozent des Bruttosozialproduktes) anzuheben, zeitlich erstreckt werden muss. Dies ist zu bedauern, lässt sich aber angesichts der beschränkten finanziellen Möglichkeiten des Bundes nicht vermeiden. Allerdings schlägt unsere Kommission eine etwas mildere Wachstumskürzung als der Bundesrat vor, nämlich 330 Millionen (1984 bis 1986) statt 380 Millionen. Dass unser Land in diesem Bereich in den letzten Jahren doch beträchtliche Anstrengungen unternommen hat, zeigen folgende Wachstumsraten der Entwicklungshilfe:

|               |              |
|---------------|--------------|
| 1970 bis 1975 | 15,6 Prozent |
| 1975 bis 1980 | 9,1 Prozent  |
| 1980 bis 1983 | 11,1 Prozent |

Leider kommen wir nun nicht darum herum, diese weit über dem Wirtschaftswachstum liegenden Zuwachsraten auf das für unseren Haushalt tragbare Mass zurückzunehmen.

4. Alternativsanierungsvorschläge der Finanzkommission des Nationalrates: Nachdem unsere Kommission – wie dargelegt – in einigen betragsmässig ins Gewicht fallenden Punkten dem Sanierungskonzept des Bundesrates nicht folgen kann, schien es uns richtig, zusätzliche Sanierungs-

möglichkeiten aufzuzeigen. Diese sind im einzelnen einlässlich mit dem Vorsteher des Finanzdepartementes besprochen worden. Es geht dabei kurz zusammengefasst um folgendes:

– Auf der Einnahmenseite nahmen wir die in Ihrem Rat inzwischen gutgeheissene Autobahnvignette auf sowie eine Erhöhung der Tabaksteuer (100 Millionen Franken ab 1984), die in die Zuständigkeit des Bundesrates fällt.

– Bei den Ausgaben erachten wir zusätzliche Einsparungen in folgenden Bereichen als möglich:

Unterricht und Forschung: Unsere Kommission glaubt, dass bei den Bauten, also nicht bei Lehre und Forschung, die Finanzplanzahlen um jährlich 25 Millionen (100 Millionen 1984 bis 1987) zurückgenommen werden könnten. Eine solche Massnahme dürfte sich auch günstig auf die Entwicklung der Betriebsausgaben auswirken. Wir haben die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft und Forschung schriftlich gebeten, bei der Beratung der ETH-Baubotschaft und jener über die fünfte Beitragsperiode nach dem Hochschulförderungsgesetz zu prüfen, inwieweit eine Kürzung der vom Bundesrat beantragten Kredite im vorerwähnten Ausmasse vertretbar wäre.

Baulicher Gewässerschutz: Nach Meinung unserer Kommission sollten bei den Beiträgen des Bundes an Kanalisationen mittels einer Gesetzesrevision ab 1985 Einsparungen in der Grössenordnung von 70 bis 80 Millionen Franken jährlich möglich sein. Auszuklammern von diesen Kürzungen wären die Stadtgemeinden und die Berggebiete.

– Einsparungen bei den Bundesbahnen: Die Finanzplanzahlen für die Defizitdeckung der SBB sind nach Auffassung unserer Kommission im Sinne einer Vorgabe wie folgt zu kürzen:

|      |                        |
|------|------------------------|
| 1984 | – 25 Millionen Franken |
| 1985 | – 50 Millionen Franken |
| 1986 | – 75 Millionen Franken |

Wir begründen dies wie folgt: Die Beiträge des Bundes an die Defizitdeckung der SBB belasten die Bundeskasse bekanntlich in zunehmendem Masse. Sie zählen je länger je mehr zu den gewichtigsten Ausgabenposten der Bundesrechnung überhaupt, hatte doch der Bund im vergangenen Jahr unter verschiedenen Titeln 1,6 Milliarden für die SBB aufzubringen.

Als Folge der Verschlechterung der konjunkturellen Lage steigen die SBB-Defizite momentan weiterhin stark an. Mit der Kürzungsvorgabe lässt sich diese konjunkturelle Entwicklung natürlich nicht korrigieren. Doch sollen mit ihr die SBB zu dauerhaften Rationalisierungsmassnahmen im Sinne einer Reduktion der «Grundlast» angehalten werden. Nähere Abklärungen ergaben, dass Einsparungen in der geforderten Grössenordnung möglich sind. Die Expertise Knight-Wegenstein hält sogar höhere Einsparungen im unternehmerischen Bereich mittel- bis längerfristig für realisierbar. Das Ergebnis der Expertise Hayek ist uns noch nicht bekannt, doch scheint es in dieselbe Richtung zu deuten. Wir haben mit der Verkehrskommission vereinbart, Herrn Hayek zu einer Aussprache einzuladen, an der auch Mitglieder der Finanzkommission teilnehmen werden. An diesem Gespräch, das voraussichtlich im August zustandekommen wird, wollen wir uns über die in der Optimierungsstudie der Firma Hayek aufgezeigten Rationalisierungsmöglichkeiten und über die daraus zu erwartenden Einsparungen näher orientieren lassen.

5. Schlussbetrachtungen: Ihre Kommission ist nach einlässlicher Prüfung der bundesrätlichen Vorschläge zum Ausgleich des Bundesfinanzhaushaltes zur Überzeugung gelangt, dass das Ausgleichsziel erreicht werden kann, ohne dass übermässige Mehrbelastungen zugemutet und ohne dass die staatlichen Leistungen unzumutbar geändert werden müssen.

Die Kommission hat den bundesrätlichen Vorschlägen zum Teil zugestimmt und setzt ihnen zum Teil andere konkrete Lösungsmöglichkeiten entgegen.

In unserer Referendumsdemokratie braucht aber alles

seine Zeit. Schnelle Kraftakte zur Beseitigung unliebsamer Zustände sind nicht möglich.

Wenn wir einen Blick auf unsere Nachbarländer werfen, dann stellen wir fest, dass deren Haushaltprobleme zum Teil weit grösser sind. Das eigene Haus in Ordnung zu bringen, muss aber um so mehr unser festes Ziel bleiben, als die Verhältnisse bei uns überblickbar sind. Wer ernsthaft den Gründen der derzeitigen unerfreulichen Situation des Bundeshaushaltes nachgeht – und Ihre Finanzkommission hat dies im Zusammenhang mit der Prüfung dieses Berichtes einmal mehr getan –, kommt zum Schluss, dass es keine Utopie ist, mittelfristig zu ausgeglichenen Rechnungen zu kommen.

Wir alle wissen, dass nur harte Kleinarbeit uns aus der gegenwärtigen Situation herausführen kann. Das hat nichts mit Konzeptionslosigkeit zu tun. Vielmehr ist es die Erkenntnis, dass in unserem Rechtsstaat auch wichtige Ziele eben nur in verhältnismässig kleinen Schritten erreicht werden können.

Zusammenfassend halte ich fest:

1. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat erachtet unsere Kommission die Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichtes im Bundeshaushalt nach wie vor als vordringliche Aufgabe.

2. Vom Bericht des Bundesrates über die Haushaltperspektiven 1984 bis 1986 wird mit den dargelegten Vorbehalten Kenntnis genommen.

Zugleich beantragt Ihnen unsere Kommission, davon Kenntnis zu nehmen, dass mit der Verabschiedung des Berichtes über die Haushaltperspektiven die mit dem Voranschlag 1983 beschlossene vorläufige Sperre von 10 Prozent aller Verpflichtungskredite dahinfällt.

Wir möchten unsere Berichterstattung nicht schliessen, ohne Herrn Bundesrat Ritschard und seinen Mitarbeitern in der Finanzverwaltung zu danken für die wertvolle Unterstützung unserer Kommissionsarbeit und insbesondere für die uns zur Verfügung gestellte vorzügliche Dokumentation.

**M. Barchi**, rapporteur: Le 10, respectivement le 15 décembre 1981, les Chambres fédérales ont approuvé la motion suivante concernant le plan financier: «Le Conseil fédéral est invité à revoir le plan financier et à soumettre, au plus tard avec le budget 1983, un rapport et des propositions exposant par quelles autres interventions efficaces dans la structure des tâches de la Confédération, il entend parvenir à l'équilibre budgétaire au cours de la prochaine législature et en particulier comment il compte faire pour mieux maîtriser les divers mécanismes des dépenses.»

Le 4 octobre 1982, le Conseil fédéral nous a présenté un rapport sur la planification financière pour les années 1984 à 1986. Plus précisément, il s'agit d'un rapport sur les «perspectives financières de la Confédération de 1984 à 1986», étant donné que le plan financier proprement dit devra être présenté avec les Grandes lignes de la politique gouvernementale au début de la prochaine législature.

Dans son rapport, le Conseil fédéral a énuméré les réductions de dépenses et les recettes supplémentaires qui, à son avis, sont nécessaires pour réaliser la motion. En conclusion, le Conseil fédéral nous invite à prendre acte de son rapport, en soulignant qu'il envisage de prendre les mesures d'assainissement proposées pour autant qu'elles relèvent de sa compétence, puis de soumettre en temps opportun au Parlement les projets correspondants.

Le rapport du 4 octobre 1982 sur les perspectives financières 1984 à 1986 a été présenté en même temps que le budget pour l'année 1983. Un examen de ce rapport dans le cadre des délibérations sur le budget aurait été certainement souhaitable. Toutefois, le temps dont les Commissions des finances des Chambres fédérales ont disposé avant la session d'hiver 1982 était trop limité. Plusieurs propositions du Conseil fédéral ont en effet une grande portée politique. C'est pourquoi les deux Commissions des finances ont éprouvé le besoin d'examiner soigneusement et sans être pressées par le temps chacune des proposi-

tions politiquement importantes, afin de pouvoir, le cas échéant, élaborer des solutions de rechange.

Votre commission a consacré plusieurs jours de séance à l'examen du rapport du Conseil fédéral. Après une journée d'information à laquelle ont pris part comme conférenciers des représentants des cantons et de l'administration fédérale, votre commission a travaillé par groupes afin de pouvoir examiner toutes les alternatives possibles quant à la réduction des dépenses et à l'augmentation des recettes et proposer, le cas échéant, des solutions de rechange.

Avant de tenir sa première séance, votre commission a reçu du Conseil fédéral un nouvel état de la planification financière reflétant les modifications de la situation intervenues depuis le 4 octobre 1982. Les modifications découlent notamment des moins-values consécutives à l'assombrissement des perspectives économiques, de l'abandon du projet d'imposition des clients des banques, des dépenses entraînées par les mesures de relance économique, de l'abandon du projet de réduction de la durée du travail. Seul ce dernier constitue une amélioration du point de vue financier.

Quant aux mesures de relance économique, il faut remarquer qu'il est prévu une compensation. Après que nous eûmes pris nos décisions à mi-février à Interlaken, l'Administration fédérale des finances nous a présenté le 15 mars 1983 un rapport sur les possibilités de réalisation et sur les conséquences de l'acceptation éventuelle de nos propositions de rechange.

Au mois de mai, après avoir pris connaissance entre autres des décisions de la Commission des finances du Conseil des Etats, nous avons procédé à une seconde lecture du rapport et pris des décisions définitives, que nous communiquons maintenant au plénum de ce conseil.

Pourquoi avons-nous adopté cette procédure? Il est incontestable que seul le Conseil fédéral a la compétence juridique – c'est aussi son devoir – d'élaborer des plans financiers et des perspectives financières. Les Chambres fédérales en prennent acte et ne doivent prendre aucune décision à cet égard. Il est toutefois politiquement opportun que votre Commission des finances présente, à l'intention du Conseil fédéral, quelques observations et donne des indications au sujet des points de divergence et des solutions de rechange souhaitées. Il va de soi que, lorsque le Conseil fédéral élaborera le plan financier pour la prochaine législature, il ne pourra ignorer les tendances et les propositions de la majorité de votre commission en vue de l'assainissement des finances fédérales.

J'aborde maintenant les différents points qui ont été l'objet d'un examen particulier de la part de votre commission.

1. Assujettissement des agents énergétiques à l'impôt sur le chiffre d'affaires: Alors que le Conseil fédéral attendait des recettes supplémentaires de l'imposition des agents énergétiques à l'ICHA, la commission Heimann est d'avis que les recettes provenant de l'ICHA sur les agents énergétiques devraient servir à compenser les pertes de recettes découlant de la suppression de la taxe occulte. J'ajoute, à titre d'information, que la suppression totale de cette taxe occulte entraîne pour la Confédération une perte de l'ordre de 1,1 milliard de francs. Les 400 millions résultant de l'assujettissement des agents énergétiques à l'ICHA ne suffisent donc pas à la compenser. La commission Heimann prévoit d'autres modifications de l'arrêté sur l'ICHA pour compenser la perte.

Il est clair d'autre part qu'on ne pourra pas prendre en considération deux fois la recette supplémentaire de 400 millions: une fois pour assainir les finances fédérales et une deuxième fois pour rendre possible la suppression de la taxe occulte. La procédure de consultation à propos du rapport Heimann ne débutera qu'à la fin du mois d'octobre de cette année et l'évaluation des résultats de celle-ci prendra certainement encore du temps. A juste titre, votre commission pense qu'il faut attendre les résultats de cette procédure et laisser provisoirement les recettes supplémentaires inscrites dans les perspectives financières selon la conception du Conseil fédéral.

2. Taxe forfaitaire sur les poids lourds: Votre commission partage entièrement l'avis du Conseil fédéral.

3. Vignette autoroutière: Votre commission soutient, à titre de solution de rechange, le projet d'une augmentation de recettes de 200 millions à partir de 1985, par l'introduction d'une vignette autoroutière, cela conformément aux décisions déjà prises par notre conseil.

4. Impôt sur le tabac: Au même titre, votre commission est d'accord que le Conseil fédéral augmente l'impôt sur le tabac de 100 millions déjà à partir de 1984. Cela devrait être possible, car il entre dans les compétences du Conseil fédéral de réviser l'ordonnance concernée.

5. Bénéfice net des PTT: Votre commission partage l'avis du Conseil fédéral dans le sens qu'il faudra faire d'importants efforts pour maintenir le versement, par les PTT, d'un bénéfice net annuel de 150 millions. Ce versement ne doit toutefois pas être prévu comme une obligation. Ces 150 millions correspondent à une estimation. En d'autres termes, nous nous opposons à la tentation de fiscaliser l'exploitation des PTT.

6. Droits de timbre et bénéfices de la Régie des alcools: Votre commission accorde une grande importance à la suppression définitive des quotes-parts cantonales aux droits de timbre et aux bénéfices nets de la Régie fédérale des alcools. Cette suppression fait l'objet du message du Conseil fédéral concernant une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il est souhaitable que les deux Chambres se rallient à cette suppression définitive et que les directeurs des finances cantonales en comprennent la justification.

7. Compensation des subventions routières: La nouvelle réglementation des droits sur les carburants permettra aux cantons de recevoir 300 à 400 millions de francs supplémentaires pour les routes et la protection de l'environnement. Dès le début, le Conseil fédéral a exprimé le vœu que les cantons compensent dans d'autres domaines ces prestations supplémentaires et il proposait une obligation corrépondante dans les dispositions transitoires de la constitution. Toutefois, les Chambres n'ont pas suivi ce dernier sur ce point. Par la suite, le Conseil fédéral a renoncé à tenir compte de la contre-prestation attendue des cantons et il s'est borné à inscrire pour mémoire les montants correspondants en marge de la planification financière. Votre commission est de l'avis qu'il faut exiger des cantons une compensation intégrale, le plus tôt possible. Une mention *pro memoria* ne suffit pas, la Commission des finances du Conseil des Etats n'a malheureusement pas partagé notre opinion.

8. Aide aux pays en développement: Le Conseil fédéral a prévu un ralentissement de la croissance de l'aide aux pays en développement. A l'avenir, cette aide ne devrait croître qu'au rythme du produit national brut ou à celui des recettes de la Confédération.

9. Réduction des investissements militaires: Le Conseil fédéral propose de fixer à 5 pour cent la croissance annuelle des investissements militaires. Ce taux aurait pour conséquence de maintenir ces dépenses à 490 millions, en dessous du cadre financier prévu initialement, ce qui entraînerait de substantielles réductions.

10. Enseignement et recherche: Votre commission s'attend à ce que, dans ce domaine, des économies soient faites dans les constructions pour un montant de 100 millions durant les années 1984 à 1987, soit 25 millions de francs par an ou 75 millions pour la période des perspectives financières.

11. Assurance-maladie: Le Conseil fédéral a manifesté l'intention de prélever, pour l'assurance-maladie, des cotisations en pour-mille des salaires. Un allègement de quelque 500 millions pour la Confédération, devrait en résulter à partir de 1986. Votre commission a nettement repoussé l'idée d'un prélèvement de cotisations en pour-mille du salaire pour l'assurance-maladie. D'un autre côté, elle a relevé qu'il est absolument nécessaire d'alléger davantage la Confédération de ses charges dans le domaine de l'assurance-maladie. La Commission des finances du Conseil des Etats est parvenue aux mêmes conclusions. C'est pourquoi nous avons adressé une lettre commune aux commissions chargées de traiter de la révision partielle de l'assurance-maladie, les invitant à examiner la possibilité de décharger la Confédération, dès 1986, d'un montant de quelque 100 millions de francs par année. La réduction des subventions fédérales ne devrait pas être réalisée au détriment des personnes socialement les moins favorisées. En d'autres termes, il conviendrait de trouver une solution empêchant que l'on continue à allouer des subventions d'assurance-maladie à des assurés qui n'en ont pas besoin, évitant ainsi le saupoudrage.

12. Réduction des déficits des Chemins de fer fédéraux: Votre commission a proposé de réduire la couverture de ce déficit de 25 millions pour 1984, de 50 millions pour 1985 et de 75 millions pour 1986. Les déficits des CFF augmentent considérablement. Il devrait être possible de prendre des mesures de rationalisation indépendamment de la conjoncture. Notre commission n'a été informée qu'indirectement des résultats des expertises Knight/Wegenstein/Hayek. Il semble que des économies soient possibles dans une assez large mesure. M. Hayek sera invité à une séance commune de votre commission et de la Commission des transports. La Commission des finances du Conseil des Etats, tout en partageant nos soucis, ne s'est pas ralliée à notre proposition de réduction de la couverture des déficits.

13. Canalisations dans le domaine de la protection des eaux: Il devrait être possible de réduire les subventions de la Confédération. Après avoir effectué une révision de la législation en la matière, on peut s'attendre à des économies de 70 millions en 1985 et de 80 millions en 1986. Les réductions devraient concerner les communes riches, et en aucun cas les régions de montagne. La commission du

options auxquelles il avait renoncé ainsi que leurs conséquences. Il nous a confirmé que les coupes qu'il a prévues étaient de nature à restreindre la valeur combattive de notre armée.

Pour des motifs tenant à notre politique de sécurité, votre commission n'a pu accepter des réductions dans une pareille mesure, comme cela avait été proposé par le Conseil fédéral. Nous ne contestons pas que des réductions soient nécessaires aussi dans le secteur militaire. Mais ces dernières doivent être réalisées de façon que la préparation de notre armée à la guerre ne soit pas mise en péril. C'est pourquoi nous estimons que la croissance des investissements militaires ne doit pas être réduite de 490 millions mais seulement de 200 millions, étant entendu que les réductions doivent porter sur les constructions et les dépenses d'exploitation, de façon à privilégier l'armement.

10. Enseignement et recherche: Votre commission s'attend à ce que, dans ce domaine, des économies soient faites dans les constructions pour un montant de 100 millions durant les années 1984 à 1987, soit 25 millions de francs par an ou 75 millions pour la période des perspectives financières.

11. Assurance-maladie: Le Conseil fédéral a manifesté l'intention de prélever, pour l'assurance-maladie, des cotisations en pour-mille des salaires. Un allègement de quelque 500 millions pour la Confédération, devrait en résulter à partir de 1986. Votre commission a nettement repoussé l'idée d'un prélèvement de cotisations en pour-mille du salaire pour l'assurance-maladie. D'un autre côté, elle a relevé qu'il est absolument nécessaire d'alléger davantage la Confédération de ses charges dans le domaine de l'assurance-maladie. La Commission des finances du Conseil des Etats est parvenue aux mêmes conclusions. C'est pourquoi nous avons adressé une lettre commune aux commissions chargées de traiter de la révision partielle de l'assurance-maladie, les invitant à examiner la possibilité de décharger la Confédération, dès 1986, d'un montant de quelque 100 millions de francs par année. La réduction des subventions fédérales ne devrait pas être réalisée au détriment des personnes socialement les moins favorisées. En d'autres termes, il conviendrait de trouver une solution empêchant que l'on continue à allouer des subventions d'assurance-maladie à des assurés qui n'en ont pas besoin, évitant ainsi le saupoudrage.

La Commission des finances n'ignore pas que le fait de structurer les primes, en fonction de la situation économique des assurés, présuppose des modifications fondamentales du système actuel du subventionnement. Nous sommes d'avis qu'il faudrait trouver une solution d'entente avec les cantons, éventuellement, qui sont mieux en mesure d'octroyer des subventions en fonction de la situation financière des assurés.

12. Réduction des déficits des Chemins de fer fédéraux: Votre commission a proposé de réduire la couverture de ce déficit de 25 millions pour 1984, de 50 millions pour 1985 et de 75 millions pour 1986. Les déficits des CFF augmentent considérablement. Il devrait être possible de prendre des mesures de rationalisation indépendamment de la conjoncture. Notre commission n'a été informée qu'indirectement des résultats des expertises Knight/Wegenstein/Hayek. Il semble que des économies soient possibles dans une assez large mesure. M. Hayek sera invité à une séance commune de votre commission et de la Commission des transports. La Commission des finances du Conseil des Etats, tout en partageant nos soucis, ne s'est pas ralliée à notre proposition de réduction de la couverture des déficits.

13. Canalisations dans le domaine de la protection des eaux: Il devrait être possible de réduire les subventions de la Confédération. Après avoir effectué une révision de la législation en la matière, on peut s'attendre à des économies de 70 millions en 1985 et de 80 millions en 1986. Les réductions devraient concerner les communes riches, et en aucun cas les régions de montagne. La commission du

Conseil des Etats a prévu des économies moins importantes.

14. «Anschlussprogramm»: Votre commission a également approuvé entièrement les propos du Conseil fédéral quant au programme complémentaire de réduction des subventions, l'«Anschlussprogramm», quant aux économies supplémentaires dans le secteur de l'administration, aux réductions dans les autres domaines des tâches fédérales (dans l'agriculture par exemple), enfin quant à la suppression de la compensation semestrielle du renchérissement pour le personnel fédéral.

J'en arrive ainsi aux conclusions. Votre commission a donc pris acte du rapport du Conseil fédéral sur les perspectives financières 1984 à 1986. Elle est d'accord avec certaines propositions de l'exécutif, elle en repousse d'autres et formule des propositions de rechange que j'ai eu l'honneur de vous exposer.

Il est urgent de réaliser un équilibre des finances fédérales et d'éliminer les déséquilibres structurels de nos budgets. Selon la majorité de la commission, le but peut être atteint sans exiger de nos concitoyens des sacrifices excessifs. Il s'agit d'appliquer rigoureusement une politique d'économies, en évitant notamment les automatismes dans la compensation du renchérissement, dans toutes les dépenses de transfert, dans la mesure où les salaires ne jouent pas un rôle déterminant dans ces dépenses.

Des recettes supplémentaires sont nécessaires, j'en conviens, mais il serait absolument faux et incohérent d'augmenter les recettes sans avoir auparavant tenté par tous les moyens de comprimer les dépenses.

En conclusion, je remercie M. Ritschard, conseiller fédéral, ainsi que tous les représentants de l'administration, de leur précieuse collaboration aux travaux de votre commission.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 10.55 Uhr  
La séance est levée à 10 h 55*

## **Voranschlag der Eidgenossenschaft 1983 (Haushaltsperspektiven 1984 bis 1986)**

### **Budget de la Confédération 1983 (Perspectives financières 1984 à 1986)**

|                     |  |
|---------------------|--|
| In                  | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung     |
| Dans                | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale    |
| In                  | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr                | 1983   |
| Année               |  |
| Anno                |  |
| Band                | III  |
| Volume              |  |
| Volume              |  |
| Session             | Sommersession                                |
| Session             | Session d'été                                |
| Sessione            | Sessione estiva                              |
| Rat                 | Nationalrat                                  |
| Conseil             | Conseil national                             |
| Consiglio           | Consiglio nazionale                          |
| Sitzung             | 07   |
| Séance              |  |
| Seduta              |  |
| Geschäftsnummer     | 82.052                                       |
| Numéro d'objet      |  |
| Numero dell'oggetto |  |
| Datum               | 15.06.1983 - 08:00                           |
| Date                |  |
| Data                |  |
| Seite               | 767-772                                      |
| Page                |  |
| Pagina              |  |
| Ref. No             | 20 011 472                                   |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.