

84.001

Regierungsrichtlinien 1983 bis 1987
Grandes lignes
de la politique gouvernementale 1983 à 1987

84.002

Legislaturfinanzplan 1985 bis 1987
Plan financier de la législature 1985 à 1987

Berichte des Bundesrates vom 18. Januar 1984 (BBl I, 157 und 266)
 Rapports du Conseil fédéral du 18 janvier 1984 (CFF I, 153 et 272)

Antrag der Kommission

Kenntnisnahme von den Berichten

Proposition de la commission

Prendre acte des rapports

Motion der Kommission siehe Seite 242 hiernach

Motion de la commission voir page 242 ci-après

Schmid, Berichterstatter: Ich darf den Herrn Vizepräsidenten anfragen, ob er einverstanden ist, dass die beiden Geschäfte 84.001 und 84.002 im Eintretensreferat zusammen behandelt werden. – Das ist der Fall. – Der Bundesrat legt der Bundesversammlung zum fünften Male seinen Bericht über die Regierungsrichtlinien vor. Sachlich und zeitlich verknüpft mit diesem Richtlinienbericht ist der Bericht über den Legislaturfinanzplan 1985 bis 1987. Während die Regierungsrichtlinien darüber Auskunft geben, was im Verlaufe dieser Legislatur getan werden soll, weist der Finanzplan nach, wie diese Vorhaben finanziert werden sollen.

Die Kommission ist zu zwei Sitzungen zusammengetreten. An der ersten Sitzung Anfang März hat sie zunächst eine allgemeine Aussprache über die vom Bundesrat vorgelegten Berichte durchgeführt. Als die Kommission dann Ende Mai zur zweiten Sitzung zusammentraf, um in eine Beratung der besonderen Teile beider Berichte einzutreten, sah sie sich mit der Gegebenheit konfrontiert, dass in der Zwischenzeit die Sekretäre der vier Bundesratsparteien einen Richtlinienmotionsentwurf, eine zeitliche Prioritätensetzung im Rahmen der vom Bundesrat vorgeschlagenen Legislaturgeschäfte, ausgearbeitet hatten und dass dieser Entwurf anlässlich der Bundesratsparteiengespräche von diesem Gremium abgesegnet worden war. Nicht genug damit: Die Kommission des Nationalrates hatte diesen Entwurf als Richtlinienmotion aufgenommen und beschlossen, dem Nationalrat diese Motion zur Annahme zu empfehlen. Damit war eine Situation eingetreten, die beinahe einer Umkehr der Prioritäten zwischen Ständerat und Nationalrat gleichkam. Die Kommission hatte sich daher anlässlich der zweiten Sitzung vorab mit den von der nationalrätlichen Kommission beschlossenen Richtlinienmotionen zu befassen. Auf die Ergebnisse beider Sitzungen ist im folgenden kurz einzugehen:

Allgemein darf festgehalten werden, dass beide Berichte in der Kommission eine freundliche Aufnahme gefunden haben. Regierungsrichtlinien und Finanzplan sind zunächst ein Führungs- und Koordinationsinstrument in der Hand des Bundesrates. Sie veranlassen den Bundesrat zu einer Gesamtschau, zu einer Koordination der verschiedenen Bereiche der Regierungspolitik untereinander und zu deren Koordination mit der Finanzpolitik. Wir halten diese Funktion der beiden Berichte für wesentlich. Sie veranlassen den Bundesrat, der Bundesversammlung zu Beginn einer Legislatur bekanntzugeben, welche Aufgaben er in den nächsten vier Jahren anzugehen gedenkt, welche Prioritäten er zu setzen gewillt ist und wie der finanzielle Rahmen aussieht.

Dass diese Planung im Verlauf einer Legislatur veränderten Umständen angepasst werden muss, bedarf keiner speziellen Betonung. Regierungsrichtlinien und Finanzplan sind kein starres Korsett, sondern Planungsinstrumente.

Wenn Regierungsrichtlinien und Finanzplan für den Bundesrat keine rechtlich verbindliche Regierungserklärung darstellen, so sind sie auch für uns als Bundesversammlung alles andere als ein verbindlicher Koalitionsvertrag unter den Bundesratsparteien. Für das Volk, das seine Souveränität mit Initiativen und Referenden nach völligem Gutdünken ausübt, haben diese bundesrätlichen Absichtserklärungen ohnehin keine Bedeutung, es sei denn die, sie zur Makulatur werden zu lassen. Trotzdem soll die Bedeutung dieser Berichte nicht herabgewürdigt werden. Ihrer Natur nach sind sie in der Tat bloss – aber immerhin – «Gelegenheit zu einem Gespräch zwischen Parlament und Regierung über die wesentlichen Fragen der neuen Legislaturperiode» und Anlass für «das Parlament, sich mit den politischen Absichten des Bundesrates auseinanderzusetzen». Der Bundesrat erwartet von der Debatte über diese beiden Berichte Aufschluss darüber, inwieweit das Parlament die Zielsetzung der Regierung teilt oder eben nicht teilt. Diese Erwartung mag etwas hoch gesteckt sein, denn eine Willensäußerung des Parlamentes im Rahmen der Richtliniendebatte ist weder definitiv noch verbindlich, denn in jedem Falle wird sich jedes Ratsmitglied die Freiheit vorbehalten, bei jeder einzelnen konkreten bundesrätlichen Vorlage definitiv Stellung zu nehmen.

Aufgrund dieser Beurteilung der beiden Berichte kann es nicht erstaunen, dass sich die Kommission zu Einzelfragen der beiden Berichte kaum geäußert hat. Es waren vorab allgemeine Fragen, die uns beschäftigten. Die Kommission hat festgestellt, dass die Anzahl der Legislaturgeschäfte 1983 bis 1987 gegenüber der vorangegangenen Legislatur vom Bundesrat redimensioniert worden ist. Trotzdem erachtet sie die Zahl von 67 Legislaturgeschäften noch als überdimensioniert. Die Kommission glaubt nicht daran, dass dieses Programm zu bewältigen sein wird, weder von der Verwaltung noch – und das vor allem – vom Parlament selbst, das je länger desto mehr Mühe bekundet, mit der anfallenden Geschäftslast seriös fertig zu werden. Zu beachten ist nämlich, dass nebst diesen 67 Geschäften noch eine ansehnliche Restanz aus der vergangenen Legislatur in diese Legislatur herübergetragen werden musste und dass in diesen 67 Geschäften die jährlich wiederkehrenden Geschäfte, wie Rechnung, Voranschlag und Geschäftsbericht, sowie die ständig anschwellende Flut von Volks-, Ständes- und parlamentarischen Vorstössen noch gar nicht enthalten sind. Mit Nachdruck ist auch darauf hingewiesen worden, dass eine gemächlichere Gangart in der Gesetzesproduktion auch mit Rücksicht auf die Kantone dringend erforderlich ist. Der Vollzug der zahlreichen neuen Bundeserlasse stösst in den Kantonen zunehmend auf Schwierigkeiten, nicht weil es am guten Willen der Kantone fehlen würde, sondern weil die Kantone langsam aber sicher überfordert werden. Mit dem gegenwärtig angeschlagenen Tempo bundesrechtlicher Vollzugsaufträge an die Kantone nähern wir uns jenem traurigen Zustand, den Kollege Reymond vor kurzem in folgendes Wortspiel gekleidet hat: «Le fédéralisme d'exécution est l'exécution du fédéralisme.»

Die Kommission hat daher die im Rahmen der Bundesratsparteiengespräche geborene und von der nationalrätlichen Kommission aufgegriffene Richtlinienmotion, die den Bundesrat zur Setzung strafferer Prioritäten anhalten will, grundsätzlich begrüsst. Wenn sie sich nicht entschliessen konnte, diese Richtlinienmotion *talé quale* zu übernehmen, so liegt dies vorab im Anhang zu dieser Motion, der die 67 Geschäfte in drei Kategorien unterschiedlicher Priorität einstuft. Gegenüber diesem Vorgehen hatte die Kommission Bedenken, die in drei Gruppen zusammenzufassen sind:

1. Wenn auch der Anhang der Motion in rechtlicher Hinsicht nicht verbindlich ist, so würde eine Überweisung der Motion die Räte doch *de facto* zumindest insoweit binden, als sie die in erster Priorität eingestuftten Geschäfte im Verlaufe dieser Legislatur durchzuführen bereit sein müssen.

ten. Eine «positive Grundbuchwirkung» käme dieser Liste zweifellos zu, indem der Bundesrat davon ausgehen dürfte und müsste, diese Geschäfte erster Priorität seien den Räten genehm. Eine solche Selbstbindung konnte die Kommission dem Rat nicht empfehlen.

2. Es kann doch wohl kaum der Sinn einer generellen Richtliniendebatte sein, gewissermassen mit dem Tropfenzähler jedes einzelne dieser 67 vom Bundesrat vorgeschlagenen Geschäfte in drei nach Dringlichkeit geordnete Kategorien zu ordnen. Schwerpunkte sind zu setzen, nicht Einzelheiten zu ordnen.

3. Das Ziel der Motion besteht darin, den Bundesrat anzuweisen, bestimmte Geschäfte den Räten in dieser Legislatur nicht vorzulegen. Dazu aber taugt der Behelf der Motion kaum; denn das Vorschlagsrecht des Bundesrates ist verfassungsmässig unbeschränkt und lässt sich auch durch eine Motion, die an sich dem Bundesrat einen verbindlichen Auftrag erteilen soll, nicht beschränken. Es muss daher genügen, dass die Räte im Rahmen der Debatte dem Bundesrat Hinweise geben, welche Geschäfte als nicht dringlich, als möglicherweise wünschbar, aber nicht notwendig erachtet werden und daher nicht an die Hand genommen werden sollen. Es geht um politische Aussagen, um politische Hinweise und nicht um die in der Motion enthaltene rechtsverbindliche Form eines Auftrages. Der Bundesrat wird sich denn auch gerade mit Blick auf diese 67 Geschäfte nicht ohne Not einer gemeinsamen Äusserung der Spitzen der Bundesratsparteien entgegenstellen. Wenn wir aus diesen Gründen der erwähnten Richtlinienmotion nicht zustimmen konnten, so haben wir andererseits doch die Auffassung, dass der Bundesrat die 67 Geschäfte einer strengeren Prioritätenordnung zu unterziehen habe. Wir wollen ihm dabei aber freie Hand lassen und nur von ihm verlangen, dass er die Räte von seiner zusätzlichen Prioritätensetzung unterrichtet. Eine erneute Debatte über diesen Bericht wird dann nicht stattzufinden haben. Das ist der Sinn der Richtlinienmotion, die Ihre Kommission Ihnen zur Annahme empfiehlt.

Wo die Prioritäten aus der Sicht des Parlamentes zu liegen haben, muss sich nunmehr aus dieser Debatte ergeben. Im Rahmen der Kommission wurden verschiedene Geschäfte als prioritär eingestuft, von denen ich nur zwei nennen will, damit ich der Debatte nicht vorgreife:

Genannt wurde einmal die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, die in dieser Legislatur zu einem guten Ende gebracht werden sollte. Diese staatspolitische Operation muss einmal zu einem Ende kommen, damit nicht eine fortwährende Ungewissheit auf Seiten der Kantone besteht, was in dieser Hinsicht noch alles auf sie zukommen wird. Vor allem ist auch zu sehen, dass die finanziellen Folgen dieser Operation endlich einmal definitiv absehbar sein sollten.

Prioritär erscheint sodann die Herbeiführung des Haushaltgleichgewichtes der Eidgenossenschaft in dieser Legislatur. Man wagt es ja kaum mehr, dieses Ziel überhaupt auszusprechen; denn Vorsätze, die immer wieder gefasst und nie verwirklicht werden, verlieren bei jenem, der sie fasst und nie hält, mit der Zeit an Glaubwürdigkeit. Es ist nicht zu verkennen, dass auch seine eigene Glaubwürdigkeit mit der Zeit zu leiden beginnt. Bundesrat und Parlament sind in den Augen des Volkes zweifellos an diesem Punkte fragwürdiger Glaubwürdigkeit angelangt. Das darf aber kein Grund sein, diesen Vorsatz nun fallen zu lassen. Nichts wäre verfehlter als dies. Vielmehr ist es unsere Aufgabe, die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schliessen. Der Finanzplan 1984 bis 1987 sieht vor, dass bei Eintreffen der ihm zugrundeliegenden Annahmen der Haushaltsausgleich Ende der Legislatur eintreten sollte.

Die Kommission hat sich einlässlich mit dem Finanzplan befasst und seine Voraussetzungen näher betrachtet. Sie hat festgestellt, dass verschiedene Entlastungsmassnahmen im Finanzplan enthalten sind, ohne die der Haushaltsausgleich nicht eintritt. Verschiedene dieser Entlastungsmassnahmen sind indessen noch gar nicht in Kraft und können

vielleicht auch gar nie oder zumindest nicht in dieser Legislatur verwirklicht werden. Der Fehlschlag geplanter Entlastungsmassnahmen darf indessen – hält man sich das Ziel des Haushaltsausgleiches vor Augen – nicht zu einer weiteren Verschuldung der Eidgenossenschaft führen, sondern muss durch Korrekturen auf der Ausgabenseite kompensiert werden. Die Kommission hat sich daher die Frage gestellt, ob der Bundesrat nicht verpflichtet werden sollte, einen Alternativ- oder einen Eventualfinanzplan aufzustellen, der auf der Einnahmenseite nur die gesicherten Einnahmen enthält, namentlich bloss erhoffte Mehreinnahmen ausklammert und auf der Ausgabenseite bloss geplante, aber noch nicht gesicherte Entlastungen ebenfalls ausschliesst und Bundesausgaben nur in jenem Masse einstellt, in dem sie durch gesicherte Einnahmen und gesicherte Entlastungsmassnahmen finanziert werden können, so dass neue Aufgaben nur in jenem Masse eingestellt werden dürften, in dem sich dann die erhofften Entlastungsmassnahmen tatsächlich im Laufe der Legislatur realisieren.

Die Kommission hat sich von dieser Idee getrennt. Sie fragt aber den Bundesrat an, ob er bereit ist, alljährlich beim Voranschlag über den Stand der Entlastungsmassnahmen gemäss Finanzplan Auskunft zu erteilen und, wenn Parlament oder Volk eine Entlastungsmassnahme abgelehnt haben bzw. wenn eine solche Massnahme in dieser Legislatur nicht mehr verwirklicht werden kann, dem Parlament Aufschluss darüber zu geben, wie der Bundesrat auf der Ausgabenseite solchen Veränderungen Rechnung getragen hat.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die beiden Berichte des Bundesrates für nützliche Instrumente gehalten werden, dass aber eine noch deutlichere Beschränkung auf das Notwendige und Verkräftbare gewünscht wird.

Ich habe Ihnen noch die Anträge zu stellen und zwei Erläuterungen abzugeben.

Die Kommission beantragt Ihnen, von den beiden Berichten Kenntnis zu nehmen und die beiden Postulate 82.452 und 83.310 abzuschreiben. Es handelt sich um die Postulate Guntern «Sanierung der Bundesfinanzen» und Belser «Überprüfung des Armeeleitbildes».

Herr Belser wird Ihnen Antrag stellen, sein Postulat nicht abzuschreiben. Ich kann Ihnen jetzt schon mitteilen, dass aufgrund von Umständen, die Herr Belser Ihnen noch erläutern wird und die der Mehrheit der Kommission erst nach Abschluss der Sitzung bekannt geworden sind, der Antrag von Herrn Belser von meiner Seite aus nicht bekämpft wird. Eine förmliche Zurücknahme des Kommissionsbeschlusses bezüglich des Postulates Belser hat allerdings nicht stattgefunden, so dass ich verpflichtet bin, den Antrag auf Abschreibung des Postulates Belser hier vorzulegen.

Ebenfalls beantragen wir, die Richtlinienmotion der ständerrätlichen Kommission anzunehmen.

Nun noch zwei Erläuterungen: Nachdem die nationalrätliche Kommission vor unserer letzten Sitzung getagt und dabei zwei Motionen beschlossen hatte, haben wir uns aus verfahrensökonomischen Gründen ebenfalls mit diesen beiden Motionen befasst und beschlossen, sie dem Rat jetzt nicht zum Entscheid vorzulegen. Mit der ersten Motion sollte der Bundesrat ersucht werden, dem Parlament im Verlaufe dieser Legislatur eine Botschaft zur Eliminierung der *taxe occulte* bei der Wust, unter gleichzeitiger Kompensation aller Einnahmehausfälle, zu unterbreiten. Herr Bundesrat Stich hat sich in der Kommission gegen diese Motion ausgesprochen, und die Kommission hat sie mit 6 gegen 4 Stimmen abgelehnt. Die Gründe hierfür waren kurz zusammengefasst die folgenden:

Die Wust erbringt heute einen Ertrag von 6,3 Milliarden Franken. Die *taxe occulte* ist dabei mit etwa 1,1 Milliarden Franken beteiligt. Die Aufhebung der *taxe occulte* müsste in diesem Umfange gemäss Motion aufgefangen werden. Obwohl man sich darüber Rechenschaft gab, dass die Eliminierung der *taxe occulte* grundsätzlich erstrebenswert ist, stellen sich bei der Beantwortung der Frage, auf welchem Wege die Einnahmehausfälle kompensiert werden sollten,

Probleme, die nicht kurzfristig gelöst werden können. Eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer um ungefähr 20 Prozent hätte wohl einen direkten Teuerungsschub zur Folge. Eine anderweitige Kompensation erscheint als heikel; denn die Verknüpfung der Eliminierung der *taxe occulte* mit der Erschliessung kompensatorischer Einnahmequellen müsste in der gleichen Vorlage erfolgen, was als schwierig taxiert wird. Eine Mehrwertsteuer ist vorderhand gewiss nicht in Sicht. Endlich schloss sich die Kommissionsmehrheit der Auffassung von Herrn Bundesrat Stich an, dass es angesichts der nach wie vor unausgeglichene Bundesrechnung nottut, die begonnenen Sanierungsgeschäfte durchzuführen, eine Standortbestimmung vorzunehmen und erst dann zu entscheiden, welche weiteren Massnahmen getroffen werden sollen. Von neuen Steuern zu sprechen, ist gegenwärtig kaum vernünftig.

Aus diesen Gründen haben wir mehrheitlich darauf verzichtet, die Motion anzunehmen. Nimmt sie der Nationalrat an, so haben wir eine Differenz, die wir dann in der dritten Woche noch behandeln können.

Die Kommission des Nationalrates hat beschlossen, dem Rat folgende Motion zur Annahme zu empfehlen: der Bundesrat sei zu beauftragen, seinen Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik mündlich zu ergänzen. Erwartet werden Ausführungen über die Ansichten des Bundesrates zu den allgemeinen und langfristigen gesellschaftlichen Entwicklungen unseres Landes. Soweit der Motionstext.

Herr Bundespräsident Schlumpf hat sich in der Kommission dahingehend geäußert, dass er in seinem Votum diese mündlichen Ergänzungen auch ohne Motion vornehmen werde, so dass er auf die Übernahme dieser Motion ohnehin verzichten konnte. – Das ist das Ergebnis der Kommissionsberatungen.

Wir beantragen Kenntnisnahme von den Berichten, Abschreiben der Postulate und Annahme der Richtlinienmotion.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Stucki: Die Vorlage des Bundesrates über die Regierungsrichtlinien gibt zweifellos eine wertvolle Übersicht über die hängigen Probleme der Legislatur 1983 bis 1987 und auch einen interessanten Hinweis auf eine Absichtserklärung des Bundesrates über die allgemeine Marschrichtung bei der Aufgabenerfüllung. Die Fülle von Vorlagen, die signalisiert sind in diesem Bericht über die Regierungsrichtlinien, zeigt, dass trotz Personalstopp und anderer Sparmassnahmen die Verwaltungskapazität, die Produktionsmöglichkeiten, offensichtlich immer noch zu mehr reichen, als das übrige politische System, das mithalten sollte (nämlich auch unser Parlament), verkräften kann. Mit Recht bemüht man sich daher bei der Behandlung der Regierungsrichtlinien – ich habe das festgestellt in der Kommission –, die imposante Geschäftsliste auf die Verkräftbarkeit unseres politischen Systems zu redimensionieren.

Schon aus diesem Hinweis wird deutlich, dass es bei dieser Diskussion – der Herr Kommissionspräsident hat schon darauf verwiesen – weniger um eine inhaltliche Zustimmung oder Ablehnung im einzelnen, sondern vielmehr um die Frage einer Prioritätssetzung geht, welche ja nun durch unsere Kommissionsmotion in einem schriftlichen Bericht vom Bundesrat eingefordert wird, wobei unseres Erachtens die von den Bundesratsparteien entworfene Marschrichtung durchaus als unverbindliche Leitlinie dienen kann. Dabei – meine ich – ist im besonderen zu berücksichtigen, dass ja die umfangreiche Grundlast der geltenden Gesetzgebung mit all den Verordnungen und Vollzugsbestimmungen weitergeführt werden muss, verbunden immer wieder auch mit laufenden Erlässanpassungen; das Problem der politischen Belastbarkeit unseres Staates stellt sich eben nicht nur bei neuen Vorlagen, sondern auch bei einem vielfältigen Ausbau unseres bestehenden Rechtssystems auf Verordnungsstufe.

Gerade aus der Optik der Kantone als Hauptvollzugsträger des Bundes stellen sich hier immer wieder erhebliche Vollzugsprobleme bei bereits geltenden, auf Verordnungsstufe noch nicht abschliessend geordneten Gesetzen. Stichworte sind da etwa die Probleme beim Vollzug des Obligatoriums des Unfallversicherungsgesetzes (das wir nur mit Mühe auf der Stufe der Kantone haben durchexerzieren können) oder die Probleme, die auf uns zukommen im Zusammenhang mit der Umweltschutzgesetzgebung – sie wird uns noch einige besondere Knacknüsse auferlegen – oder auch im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit, wo wir immer wieder vor neuen Vollzugsproblemen stehen. Ein weiteres Beispiel ist die Frage, die im Raum steht im Zusammenhang mit dem Vollzug der zweiten Säule (BVG), wo es um die steuerlichen Regelungen, Stiftungsaufsicht, Anpassung der Bestimmungen öffentlicher Kassen usw. geht.

Wenn wir daher über die Inangriffnahme neuer Aufgaben auf Bundesstufe befinden müssen, ihre Verkräftbarkeit beurteilen wollen, dann gilt es unseres Erachtens, diese häufig von den Kantonen zu vollziehende Grundlast bestehender Aufgaben und deren Revision in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen. Hier und da gewinnt man den Eindruck, dass die Organe (vielleicht auch ein Stück weit das Parlament) auf der Bundesstufe – wegen der fehlenden Vollzugserfahrung – die diesbezüglichen Vollzugsprobleme der Kantone oft unterschätzen. Dennoch, wir kommen nicht darum herum. Ein Staatswesen muss trotzdem in der Lage sein, neue Aufgaben, welche einem echten Bedürfnis entsprechen, aufzunehmen, zu regeln und hernach zu vollziehen. Hier scheint man unter dem Druck bestimmter Tagesereignisse aber doch oft allzu leicht bereit zu sein, manche Frage zu einem nationalen Problem hochzustilisieren und namentlich auch dem Ruf von interessierten Organisationen oder politischen Gruppierungen nach einem Tätigwerden des Bundes zu rasch nachzugeben. Hier wünschte man sich etwas mehr Zurückhaltung und Widerstandskraft der Exekutive und ihrer Verwaltung.

Es soll dieser Bund auch nicht alles und jedes und erst noch im Detail regeln wollen, sondern sich in wichtigen Bereichen auf Grundsätzliches, auf Rahmenbedingungen, beschränken. Unter dem Stichwort «richtige Rahmenbedingungen setzen» fällt unseres Erachtens auch die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Privatwirtschaft und dem Bund – dem Staat ganz generell gesehen – bzw. seinen Aktivitäten im wirtschaftlichen Umfeld. Wie bereits Erfahrungen mit den Arbeitsbeschaffungen zeigen (wie ich letzte Woche in der «NZZ» gelesen habe, gibt es dazu auch recht kritische wissenschaftliche Stimmen), pflegen solche beschäftigungspolitische Improvisationen und Schnellschüsse nicht durchwegs den gewünschten Erfolg zu zeitigen und wirken schliesslich gelegentlich auch stark prozyklisch, oder mit anderen Worten: sie wirken zur Unzeit und in falscher Richtung. In diese falsche Richtung deuten auch verschiedene Probleme mit dem gegenwärtig laufenden Beschäftigungsprogramm. Der Bund sollte sich in Zukunft vermehrt darauf beschränken, günstige Voraussetzungen für die Wirtschaftstätigkeit allgemein zu schaffen und von kaum richtig dosierbaren Beschäftigungsspritzen abzusehen. Insbesondere ist vermehrte Zurückhaltung angezeigt bei der Ausschöpfung neuer oder bestehender Fiskalquellen, um dadurch auch die Selbstfinanzierungskraft unserer Wirtschaft nicht zu schwächen. Zu diesem Thema gehört auch die Forderung nach einer mindestens teilweisen Beseitigung der *taxe occulte* – der Herr Präsident hat darauf verwiesen – unter gleichzeitiger Kompensation der Einnahmeherausfälle. Dadurch kann der volkswirtschaftlich unerwünschten Diskriminierung der für die längerfristige Entwicklung wichtigen Investitionen entgegengewirkt werden. Dieses Anliegen ist daher unseres Erachtens im Sinne unserer Kommissionsmotion prioritär einzustufen. Soweit zu den Regierungsrichtlinien.

Die Brücke zum Finanzplan ergibt sich beinahe von selbst. Regierungsrichtlinien und Finanzplan bilden eine Einheit; sie sind beinahe so etwas wie siamesische Zwillinge. Im Finanzplan muss das Regierungsprogramm gewissermas-

sen den finanzpolitischen Härtesten bestehen. Dies ist um so wichtiger und bedeutungsvoller, als die Finanzen zusammen mit der erwähnten Belastbarkeit unseres politischen Systems mit laufenden und neuen Geschäften die wichtigsten Engpässe der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit bilden. Wie beim Regierungsprogramm ist auch beim Legislativfinanzplan dem Bundesrat zu attestieren, dass er um eine Lösung der schwierigen finanzpolitischen Probleme bemüht ist. Obwohl die Steuereinnahmen des Bundes in der Defizitperiode insgesamt überproportional zum Sozialprodukt angewachsen sind, sieht der Bundesrat die Lösung abermals in neuen oder mehr Steuern sowie bei erheblichen Lastenverschiebungen auf die Kantone. Wir meinen jedoch, dass man die Ausgabenseite des Bundes vermehrt unter die Lupe nehmen sollte. Im Finanzplanjahr 1987 zum Beispiel entfallen von den rund 1,9 Milliarden Franken Verbesserungen bzw. Reduktionen des Defizites beim Bund rund 600 Millionen Franken auf Mehreinnahmen und nahezu eine Milliarde Franken auf Lastenverschiebungen auf die Kantone im Bereich der Einnahmenanteile, der Aufgabenteilung, der Treibstoffkompensation nach Vorstellung des Bundesrates und des Anschlussprogramms. Dazu kommen noch im Gesamtfinanzplan nicht berücksichtigte erhebliche Mehrbelastungen für den Ausbau der Ergänzungsleistungen oder zum Beispiel auch den Vollzug des Umweltschutzgesetzes – ebenfalls in Richtung Belastung der Kantone. Es ist in diesem Kreis nicht erforderlich, den Leidensweg der öffentlichen Finanzen in den letzten 20 Jahren aufzuzeigen. Weil man jedoch immer wieder von diesem Transfer von Belastungen vom Bund auf die Kantone spricht, möchte ich doch die Feststellung machen, dass die Verschuldung auf allen drei Gemeinwesenstufen – Bund, Kantone, Gemeinden – ungefähr gleich hoch ist. Wenn wir die statistischen Zahlen der Finanzverwaltung aufrechnen, dann sehen wir, dass wir auf allen drei Stufen je ungefähr 25 Milliarden Franken Schulden haben. Dessen müssen wir uns einfach bewusst sein, wenn man über Finanztransfer vom Bund auf die Kantone spricht. Damit einfach die Feststellung, dass auch die kantonalen Perspektiven ganz generell gesehen nicht allzu rosig sind, wobei ein erheblicher finanzpolitischer Spielraum für die Verstärkung des Finanzausgleichs horizontal – also unter den Kantonen – schon bisher laufend beansprucht werden musste.

Auch der Belastbarkeit der finanziell stärkeren Kantone sind Grenzen gesetzt, die wir nicht einfach überschreiten dürfen, weil bei einer zu starken Belastung diese Kumulation – eigene Belastung plus die zusätzliche Finanzausgleichsbelastung – einfach an die Grenzen dessen geht, was überhaupt noch tragbar ist.

Ich möchte auch noch auf den Optimismus aufmerksam machen in bezug auf die Realisierbarkeit neuer Einnahmen und die Überwälzung bestehender Lasten auf die Kantone. Bei den Überlegungen des Bundes bezüglich der eigenen Möglichkeiten habe ich den Eindruck bekommen, dass etwas zu sehr in Zweckpessimismus gemacht wird und dass im Rahmen dieses Finanzplanes in den nächsten Jahren dem Bund wahrscheinlich etwas mehr zugute kommt, als man annimmt.

Insgesamt kann man deshalb sagen, dass der Finanzplan bis 1987 zweifellos erhebliche Retouche erfahren wird, wobei sich die politischen Sondierbohrungen – wenn man diesen Begriff hier verwenden darf – unserer Meinung nach nicht in erster Linie in der Richtung von neuen Steuern bewegen sollen, sondern vielmehr darauf konzentrieren müssen, wie im Bereich der Einsparungen die Fündigkeit noch gesteigert und verbessert werden kann. Dazu ist allerdings nicht nur der Bundesrat mit seiner Verwaltung aufgerufen, sondern auch das Parlament selber.

M. Ducret: Le plan financier que le Conseil fédéral nous présente pour la législature 1985 à 1987 est un plan qui engendre la déception; nous l'avons constaté en commission. On est déçu tout d'abord parce qu'on n'y trouve absolument aucune information au sujet de la politique d'investissement de la Confédération. Le Conseil fédéral ne

consacre que trois lignes aux investissements, bien qu'ils constituent le 20 pour cent du budget. Or, les investissements ont des effets sur les budgets futurs et ils ont ceci de particulier que, plus ils sont importants, plus ils déclenchent de dépenses de fonctionnement et de charges.

La Confédération va investir pendant les quatre ans qui sont couverts par le plan financier près de vingt milliards de francs. Vingt milliards en quatre ans! Il n'y a qu'une mention au sujet des investissements du Département militaire. Le reste est complètement ignoré. Or, un gouvernement ne peut pas ne pas parler d'une masse aussi importante de dépenses. Il doit en parler. Il doit nous dire dans quels domaines il a l'intention de procéder à des investissements, de les augmenter ou de les modérer. C'est là un des tout premiers défauts de ce plan financier, mais ce n'est pas le seul.

Il faut être favorable aux investissements parce qu'ils peuvent effectivement déclencher pour l'économie en général une activité bienvenue, surtout dans les périodes de récession telles que celle que nous vivons. Cependant, il faut se rappeler que ces investissements se traduisent par des charges de fonctionnement et nous devons par conséquent être renseignés à cet égard.

Tout au long de votre projet, Messieurs les Conseillers fédéraux, je dirais presque à chaque page, transparait votre souci d'assurer l'équilibre des finances. Or, jusqu'à présent, vous n'avez pas réussi l'exercice, les Chambres non plus, d'ailleurs, et je me permets de dire tant au Conseil fédéral qu'à nos collègues que l'équilibre à n'importe quel prix n'est pas un but en soi. Ce but peut être déraisonnable et aujourd'hui, nous constatons que, depuis dix ans, on ne l'a pas atteint, pas plus d'ailleurs qu'il ne le sera si nous acceptons le projet qui nous est soumis.

L'équilibre des finances ne peut être assuré que par le moyen d'une série de modifications, dont on n'est pas certain qu'elles aboutissent. Il faut regarder les choses en face et admettre que la politique pratiquée actuellement en particulier par le Département fédéral des finances et qui consiste à amortir immédiatement tous les investissements n'est pas une politique sage. Peu de cantons – un seul à ma connaissance, celui d'Argovie – la pratiquent avec succès. La plupart des autres cantons sont obligés de financer leurs investissements par le moyen de l'emprunt. C'est le sort inévitables de tous les cantons mais il faut aussi dire à cet égard que le Conseil fédéral ne met aucune bonne volonté à permettre des comparaisons. Le nouveau modèle de compte, pourtant établi à la demande de la Confédération en collaboration avec les cantons et appliqué par seize et bientôt par dix-huit d'entre eux, et nous espérons qu'il le sera par les vingt-six cantons, n'est pas utilisé par la Confédération alors que la plupart des communes suisses vont l'adopter à leur tour, ce qui permettra d'établir des comparaisons.

Il est relativement facile au Conseil fédéral, en l'absence de points de comparaison, de dire que les finances des cantons et des communes sont bonnes et que les seules mauvaises sont les siennes. Tout de même, Monsieur le Conseiller fédéral, vous que je fais soupirer en ce moment, un budget annuel qui permet de couvrir comptant le 80 pour cent des investissements est considéré n'importe où dans le monde comme un bon budget. Ce n'est pas un budget extraordinaire; c'est un budget normal.

Nous devons tendre les uns et les autres à réduire la masse des investissements comme nous devons tendre à réduire celle des charges et quelle solution proposez-vous dans votre rapport? Comme vous n'arrivez pas à amortir la totalité des investissements, vous proposez simplement aux cantons de prendre une partie des charges à leur compte. Vous le dites plusieurs fois, avec d'ailleurs des chiffres très variables. A la page 17, vous dites que les cantons assument 400 millions; à la page 20, c'est 500 millions – alors que si on additionne les chiffres, on arrive à une somme de 520 millions – et à la page 27, on lit que les cantons vont prendre 717 millions à leur charge. A la vérité, à la page 27 du rapport en langue française, la charge que le Conseil fédéral pro-

pose de transférer aux cantons s'élèvera en 1987, d'après vos chiffres – pas les miens, parce qu'ils sont supérieurs, – à 1190 millions de francs. Or, il n'y a pas trois sortes de contribuables en Suisse. Le même contribuable paie les impôts cantonaux et les impôts communaux. Le fait que la Confédération supprime un milliard de son budget et que les cantons doivent prendre à leur charge un milliard de francs supplémentaires de dépenses ne se traduira pas par une économie pour le contribuable. Sa charge fiscale sera la même. Seule changera l'adresse pour payer la facture, mais le montant de celle-ci ne sera pas modifié, et c'est de cela que je voudrais vous parler.

La façon dont les choses sont présentées contribue à noircir le tableau. Il est question par exemple dans le projet des dépenses en relation avec les routes et il est dit à la page 54 que ces dépenses vont augmenter fortement. Comment le Conseil fédéral est-il arrivé à cette conclusion? Simplement en introduisant dans les recettes de la Confédération les recettes résultant de la surtaxe routière de 30 centimes et dans les dépenses les 380 à 400 millions représentant la part de ces 30 centimes qui revient aux cantons. Or, à la vérité, les dépenses consenties par la Confédération en faveur des routes sont en diminution.

En 1983, le peuple suisse a accepté une nouvelle répartition des droits de douane de base, qui figuraient auparavant pour 40 pour cent dans le budget général de la Confédération et pour 60 pour cent dans le compte routier. La proportion est désormais de 50 pour cent – 50 pour cent, si bien que cent millions de plus restent dans la caisse de la Confédération. Il y a donc moins pour les routes, et non pas davantage. Mais comme, aujourd'hui, vous présentez un tableau où la part des cantons à la surtaxe de 30 centimes, soit environ 400 millions, devient une dépense de la Confédération, cela se traduit forcément, dans votre texte, par une augmentation des dépenses de la Confédération pour les routes, et ce n'est pas juste. J'ai le regret de vous dire qu'en présentant les choses de cette façon, on dissimule la réalité. Il n'y a pas augmentation; il y a baisse des dépenses à ce titre. Dans cette présentation transparait la volonté de demander une compensation aux cantons.

Tout à l'heure, mon excellent collègue Jakob Stucki a dit, et nous en avons fait de même à plusieurs reprises, ce qu'il pense de la compensation. La question de la prise en charge des dépenses résultant du trafic régional des CFF est en discussion depuis longtemps déjà dans le cadre de la conception globale suisse des transports. C'est dans ce cadre-là qu'elle est discutée et qu'il faut continuer de la discuter. Elle ne doit pas être posée sur un autre terrain. Aujourd'hui, nous trouvons la question de la prise en charge du trafic régional dans le projet de compensation des recettes qui va être imposée aux cantons.

En 1983, on a dit au peuple suisse, quand il s'est prononcé au sujet du maintien de la surtaxe de 30 centimes pour les autoroutes, que la Confédération n'avait plus besoin de 30 centimes et que 20 centimes suffisent.

Maintenez 30 centimes, nous enverrons 10 centimes aux cantons afin qu'ils prennent en charge une série de dépenses, notamment le trafic public régional, l'harmonisation entre les trafics routier et ferroviaire, les parcs à voitures dans les gares, et d'autres objets encore, et le peuple a été d'accord. Mais il n'a jamais été dit au peuple suisse que les 10 centimes de maintien de surtaxe allaient permettre aux cantons de prendre à leur charge les dépenses des chemins de fer. Cela a même été combattu lors des débats aux Chambres; je n'y étais pas, mais vous le savez très bien. Par conséquent, lorsqu'on voudra parler d'une prise en charge du trafic régional, il faudra s'adresser aux Chambres et aux cantons de façons différentes, dans le cadre de la Conception globale des transports.

Ce discours-là, je ne suis pas seul à le tenir. Lors de la réunion des directeurs des finances, le 24 mai dernier à Douanne, au bord du lac de Biemme, en votre présence, Monsieur le Conseiller fédéral Stich, à l'unanimité des 25 cantons présents – le 26^e n'était pas là mais son avis était concordant – il a été pris note que tous les gouvernements –

il ne s'agit pas simplement des directeurs des finances dont on dit qu'ils sont un syndicat tellement puissant qu'il prétend conduire la Confédération; si au moins on l'écoutait notamment en ce qui concerne le modèle des comptes – ces gouvernements ont été absolument opposés à la compensation.

Nous sommes ici dans une assemblée régulièrement élue par le peuple, nous n'avons pas à obéir plus au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements cantonaux, mais il faut tout de même compter avec ces derniers. Nous ne pouvons pas faire sans eux. Il faut tenir compte de leur avis. Je pense que l'on pourrait même essayer de collaborer avec eux. Messieurs les Conseillers fédéraux, ces cantons sont-ils si négatifs que cela? Vous savez bien que non. Ils ont déjà offert, en parfait accord avec vous, de prendre à leur compte pour un demi-milliard de charges. Ces 500 millions se répartissent très inégalement. M. Stucki l'a rappelé tout à l'heure en parlant de cantons aisés, de cantons moins aisés. Nous agissons avec la péréquation. Quand un contribuable paie 100 francs d'impôt fédéral direct, l'ancien impôt de défense nationale, jusqu'à présent 30 francs restaient aux cantons (dans lesquels étaient compris les frais de perception puisque tout le personnel de cet impôt fédéral est à la charge des cantons). Les cantons distraient de cette somme 6 fr. 50 pour la péréquation. Dorénavant, les cantons vont prendre 13 francs afin que les cantons riches aident encore mieux ceux qui en ont besoin. Il y a une solidarité intercantonale, entre les cantons et la Confédération, vous le savez, et cette solidarité va jusqu'à 500 millions, mais elle n'ira pas jusqu'à un milliard!

Les Chambres fédérales et le gouvernement de notre pays se trompent s'ils croient que les cantons pourront accepter une pareille charge. Les gouvernements cantonaux, à qui on prête beaucoup la compétence de résoudre ce problème – ils en sont fiers et vous en remercient – ne sont pas sûrs d'y réussir. De plus, il existe un danger, celui de créer un déséquilibre social entre nos cantons, parce que tous n'ont pas la capacité de remplacer la Confédération dans les tâches qu'elle est en train d'abandonner.

Dans le seul domaine universitaire – c'est un problème important, car l'on peut bien penser que l'avenir de notre pays dépend pour une large part de la qualité de notre instruction et surtout du niveau élevé que doivent atteindre nos universités – en raison même de la démobilité de l'effort fédéral pour ces dernières, les cantons, depuis quatre ans, ont trouvé un accord entre eux qui fait que les cantons non universitaires paient pour chacun de leurs étudiants une certaine somme. Cette charge est importante, elle est lourde pour des cantons comme le Tessin où elle dépasse maintenant 20 millions par année. Les cantons, dans leur solidarité – nous ne sommes pas butés comme on essaie de le dire quelquefois – viennent de renouveler l'accord, en augmentant les parts versées pour chaque étudiant. Ces parts passeront, en 1992, à près de 8000 francs par étudiant et par année. Voilà ce que les cantons sont prêts à faire, mais ils ne pourront pas davantage. Ne vivons donc pas dans l'espoir d'un plan financier quadriennal qui, pour une part de ses bases, repose sur des illusions et qui, pour une autre part, ne donne pas aux Chambres fédérales assez de renseignements sur les investissements.

Nous savons que le Conseil fédéral fait un excellent travail, qu'il cherche des solutions à ces problèmes. Je ne nie pas qu'il y a une recherche d'économies – c'est ce que le peuple suisse souhaite – mais pas n'importe quelles économies, n'importe où et n'importe comment. C'est la raison pour laquelle, tout en prenant acte du rapport, je ne crois pas qu'il soit tellement enthousiasmant, je suis déçu quant à son contenu, mais je fais confiance au Conseil fédéral pour être réaliste et savoir trouver, avec les partenaires qui, dans ce domaine-là, sont les cantons qui, comme vous le savez, sont prêts à collaborer dans toutes les solutions normales.

Affolter: Ich möchte mich nicht mit dem materiellen Gehalt der Richtlinien und des Legislativfinanzplanes auseinandersetzen. Vor allem in der letzten Kommissionssitzung stellte

sich noch bald einmal heraus, dass sehr wenig Bereitschaft von seiten des Parlamentes besteht, sich auch nur andeutungsweise – zum Beispiel durch Diskussion von Prioritätsstufen bei den vom Bundesrat ins Gespräch gebrachten Legislaturgeschäften – festzulegen. Unter diesen Auspizien war auch keine grosse Begeisterung bei der Behandlung der beiden Geschäfte in der ständerätlichen Kommission auszumachen.

Ich will hier – einmal mehr – einige Worte zum Stellenwert dieser alle vier Jahre durchzuführenden Pflichtübung sagen, nachdem sich meine beiden Vorredner (beides kantonale Finanzdirektoren) vor allem auf den Legislaturfinanzplan konzentriert haben.

Der Bundesrat hat seine Pflicht getan und dem Parlament aufgezeigt, welche Ziele er sich in Form eines Aufgabenkatalogs für diese Legislaturperiode setzt. Der Bundesrat hat auch keine Zweifel darüber offengelassen, dass er für sein Programm allein die Verantwortung trage und dass durch die Regierungsrichtlinien weder die Bundesratsparteien noch die Bundesversammlung selbst gebunden seien. Er hätte auch gerade noch beifügen können, dass er sich eigentlich auch für seine eigenen Leitlinien keine besondere Selbstbindung vorstelle oder vornehme. Kontinuität und Stabilität sind keine sensationellen Charakteristiken eines Programmes. Man hat sie auch als Fortschreibungsmentalität qualifiziert. Sie bergen auch etwas die Gefahr in sich, zu Stagnation und Erstarrung zu führen. Schon besser erscheint das weitere Ziel dieser Richtlinien: Beschränkung der Bundestätigkeit auf das Notwendige. Aber bekanntlich ist auch dies ein ausserordentlich dehnbare Begriff, der je nach politischem Standort anders ausgelegt wird.

Wie unsere Kommission möchte auch ich darauf verichten, an dieser Absichtserklärung der Regierung herumzudeuteln. Wir haben eine einzige, wie mir scheint, notwendige Retouche vorgenommen und diese, wie es sich gehört, in eine sogenannte Richtlinienmotion gekleidet. Es war mir nicht so recht verständlich, wieso der Bundesrat in seinen Richtlinien auf eine Einteilung der Geschäfte in verschiedene Prioritätsstufen verzichtete, nachdem er vor vier Jahren noch einen bemerkenswerten Versuch einer Aufgabenselektion unternommen hatte, und zwar sowohl nach Wichtigkeit, Dringlichkeit wie auch nach politischer und finanzieller Realisierbarkeit. Seiner Erklärung für diesen Verzicht, «zwischen den vielfältigen Aufgaben des Bundes lasse sich keine Rangordnung aufstellen», kann ich kein Verständnis entgegenbringen; denn diese Erkenntnis hätte, wenn sie richtig wäre, schon in früheren Übungen Gültigkeit gehabt.

Ich frage mich: Liegt in diesem Verzicht auf eine Präferenz- und Prioritätsskala nicht vielmehr eine Prise Resignation, die Erkenntnis, dass die Richtlinien als Planungsinstrument – Herr Bundeskanzler Buser hat sich über diese Dinge in einem bemerkenswerten Aufsatz ausgesprochen – von Legislaturperiode zu Legislaturperiode einem zunehmenden Erosions- und Abwertungsprozess ausgesetzt waren? Wir glaubten also in der Kommission mehr oder weniger *unisono*, dass der Bundesrat diese Prioritätssetzung nach seinem Gusto nachholen und das Parlament schriftlich, ohne Debatte, darüber in Kenntnis setzen sollte. Schon aus dieser Formulierung der ständerätlichen Richtlinienmotion geht die sehr deutliche Scheu, fast Abneigung der meisten Kommissionsmitglieder gegen jeden Anflug, der nach Selbstbindung des Parlamentes aussehen oder so ausgelegt werden könnte, hervor. Hier könnte sich nun – der Kommissionspräsident hat darauf schon hingewiesen – ein Problem von nicht leichtzunehmenden Divergenzen zwischen den beiden Kammern stellen, indem ja die nationalrätliche Richtlinienkommission schon vor unserer Kommission tagte und sich auf gewisse andere Vorgehensweisen festgelegt hat. Ich glaube aber, es gibt keinen Anlass dazu, die Alarmglocke zu läuten und eine Krise zwischen beiden Kammern herauszudestillieren. Materiell besteht zwischen den Richtlinienmotionen der ständerätlichen und der nationalrätlichen Kommission überhaupt kein wesentlicher Unterschied. Formell wurde von uns nur der erste Satz der nationalrätlichen

Fassung übernommen, nämlich der Auftrag an den Bundesrat zur Ausarbeitung einer Prioritätsordnung.

Der zweite Satz der nationalrätlichen Kommissionsmotion «Damit soll sichtbar gemacht werden, dass . . .» beinhaltet eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Jede Prioritätsordnung stellt eine Kategorisierung dar. Sonst wäre es keine Prioritätsordnung. Sie kann ohne Schaden dem Bundesrat überlassen bleiben. Alles andere, was uns noch von der nationalrätlichen Fassung trennt, erscheint in der Begründung. Die Begründung hat aber bei einer Motion noch nie eine verpflichtende Bedeutung gehabt, auch bei einer Richtlinienmotion nicht. Daran ändert nichts, wenn der Motionsbegründung der Vorschlag einer Präferenzliste beigegeben ist. Ich glaube somit, dass der Nationalrat als Zweirat durchaus der formell bedeutend knapperen, aber inhaltlich kaum abweichenden ständerätlichen Motion zustimmen kann. Ich kann mir auch nicht vorstellen, dass der Bundesrat bei seiner Präferenzliste, die zu erstellen er beauftragt wird, unbesehen am Werk der nationalrätlichen Richtlinienkommission vorbeigehen könnte; die Wirkung, die vom Anhang der nationalrätlichen Motion ausgehen soll, wird also kaum einfach verpuffen.

Etwas anders verhält es sich mit den beiden anderen Motionen, die der ständerätlichen Kommission nicht als Kommissionsmotionen, sondern als Motionen Nebiker und Widmer vorgelegt wurden. Bei der Motion Nebiker sind ernstzunehmende inhaltliche Vorbehalte angebracht worden. Ich glaube aber, es sei denkbar, dass der Ständerat in einer zweiten Auflage einer eventuell geänderten oder verbesserten Formulierung der Motion Nebiker noch zustimmen könnte. Entsprechende Meinungsäusserungen – auch aus dem Schoß unserer Kommission – lassen darauf schliessen. Bei der Motion Widmer lag ganz klar die Zusicherung des Herrn Bundespräsidenten vor, dass deren Anliegen ohnehin bei der Präsentation dieser Geschäfte entsprochen würde, so dass uns die scharfe Form der Motion bei diesem bescheidenen Wunsch nicht am Platze seien.

Gesamthaft möchte ich sagen, dass sich wenigstens materiell die Divergenz ausbügeln lässt, um auch den nationalrätlichen Wünschen, die im Zusammenhang mit der Behandlung dieser Richtlinien und des Finanzplanes geäussert wurden, zu entsprechen.

Persönlich muss ich nun noch einige Bemerkungen anfügen: Ich muss Ihnen offen gestehen, dass ich von dem, was sich hier als Resultat aus der Auseinandersetzung mit diesen Geschäften in unserem Rat abzeichnet, doch eher enttäuscht bin. Es wäre meines Erachtens trügerisch, anzunehmen, dass das, was wir mit diesen «Leitlinien politischer Planung» veranstalten, viel mehr darstellt als Sandkastenspiele – ohne effektive Auswirkung auf die vor uns liegende Staatstätigkeit und ohne jede Ausstrahlung auf die Bewältigung unserer Zukunftsprobleme. Ich habe für mich einige Illusionen begraben müssen. Vor allem die, denen ich vor vier Jahren noch anhing und damals in der Debatte Ausdruck gab. Ich stellte mir nicht etwa einen Koalitionsvertrag oder ein zwischen den Bundesratsparteien formell ausgehandeltes Regierungsprogramm vor. Meine Erwartungen waren damals schon bedeutend tiefer gesteckt: Ausklammerung einiger weniger politischer Gemeinsamkeiten aus dem allgemeinen Kampfgetümmel, ein Minimalkonsens über ein paar wesentliche Legislaturziele unter den Regierungsparteien!

Ich glaube, die Entwicklung in den letzten vier Jahren hat diesen Wünschen und Bedenken recht gegeben. Die Staatstätigkeit wälzte sich eher träge und schwerfällig vorwärts, ausgeliefert den Wechselfällen des Pragmatismus. Wir dozieren in allen Schulen, in den Vorzimmern des Parlamentes und auch den Besuchern auf der Tribüne hier die Vorzüge unserer Konkordanzdemokratie und praktizieren eigentlich in Wirklichkeit etwas ganz anderes, nämlich einen immer wieder von vorn beginnenden Schlagabtausch. Wir verherrlichen die Zauberformel der Regierungszusammensetzung, das Kollegialsystem der Regierung; aber wir tun in

der parlamentarischen Praxis alles, um dessen Funktionsfähigkeit wenn nicht zu torpedieren, so doch arg zu strapazieren.

Wir haben auch nicht ein besonders gutes Gedächtnis. Es sind kaum zwei Jahre her, da hatten wir die Motion Binder im Zusammenhang mit dem Zwischenbericht zu diesen Richtlinien. Unser Rat hat diese Motion als Postulat überwiesen. Herr Kollege Binder hat dort nicht mehr und nicht weniger verlangt, als dass das Parlament: «... über die wichtigen Pläne der Staatstätigkeit, vor allem über die Richtlinien der Staatspolitik und den Finanzplan des Bundes, befinden kann.» Die Stellung des Parlamentes in der politischen Planung sollte verstärkt werden, und der Planung sollte generell ein grösserer, vor allem verbindlicherer Stellenwert beigemessen werden als bisher.

Ich habe damals auch die Auffassung vertreten, dass die Vorstellungen des Motionärs über die systembedingt beschränkten Möglichkeiten unserer parlamentarischen Demokratie hinausgingen. Eine echte Sorge musste ich dem Vorstoss aber damals schon zubilligen; sie muss uns heute noch stärker beschäftigen. Die Sorge nämlich, dass, wenn wir uns selbst aus der politischen Planungsbeteiligung hinausmanövrieren, wie wir es jetzt zu tun im Begriffe sind, das Parlament weiter und unaufhörlich an Terrain gegenüber Verwaltung und Exekutive verlieren wird. Mit der Art, wie wir uns jetzt nicht etwa mit einem x-beliebigen Zwischenbericht, sondern mit den Richtlinien und dem Legislaturfinanzplan selbst auseinandersetzen, bewegen wir uns meilenweit von den Vorstellungen des Postulates Binder weg.

Es ist nicht etwa so, dass dem Volk dieser Erosionsprozess in der parlamentarischen Einflussnahme auf die politische Planung entgangen wäre. Während der Wahlen, die noch nicht so lange zurückliegen, wurden wir immer wieder auf die bescheidene Konsens-, Kompromiss- und Konzessionsbereitschaft der Bundesratsparteien und auf den daraus resultierenden Immobilismus angesprochen. Nach den Wahlen kam auch einiges in Bewegung. Es kam als erstes das Papier Friedli (SVP), das einer besseren Zusammenarbeit der Regierungsparteien und auch einer Überprüfung der Koalitionsinstrumente das Wort redete. Es kamen die Gespräche unter den Vertretern der Bundesratsparteien, ausmündend in den Auftrag an die Generalsekretäre, eine Liste der Dringlichkeit der 67 Richtliniengeschäfte auszuarbeiten. Aber wir wissen auch, was in der Zwischenzeit geschehen ist. Dieser höchst bescheiden angesetzte, nur auf eine Liste zeitlicher Präferenzen ausgerichtete Versuch ist unter dem Menetekel der Selbstbindungsfurcht mehr oder weniger zum Erliegen gekommen. Unser Rat ist Prioritätsrat und zeigt den Weg unzweifelhaft in Richtung Kontinuität, aber Kontinuität in Pragmatismus.

Man muss sich fragen, wo wohl die Ursachen für diese ausgeprägte Selbstbindungs-Antipathie liegen. Ist es der Rauhref, der sich mit der sozialdemokratischen Ankündigung einer verstärkten Oppositionsrolle auf unser politisches Leben herabgesenkt hat? Ich zweifle an einer solchen Ausdeutung. Ich glaube vielmehr, es habe eine gewisse allgemeine Planverdrossenheit Platz gegriffen, die die Zeit der planerischen Höhenflüge abgelöst hat und die, wie Herr Bundespräsident Schlumpf weiss und selber erfahren hat, auch den dort entstandenen grossen Konzeptionen – wie Gesamtverkehrskonzeption, Gesamtenergiekonzeption, Medienkonzepte – böses ins Mark gefahren ist.

Ich wage zum Schluss einen einzigen, bescheidenen und auch versöhnlichen Wunsch an den Bundesrat, welcher klarerweise selbst Hauptadressat seiner Richtlinien und Planungsvorstellungen ist, nämlich, dass der Bundesrat angesichts der wenig geglückten – um es einmal so zu sagen – Auseinandersetzung des Parlamentes mit seinem Legislaturprogramm wenigstens aus dem, was vor allem in der nationalrätlichen Richtlinienkommission versucht worden ist, einige Rückschlüsse auf einen allenfalls vorhandenen planerischen Gestaltungswillen dieses Parlamentes herauslesen möge. Das ist relativ wenig, aber wenn es getan wird, dann hat diese Übung gleichwohl einen Sinn gehabt. So wird sich dann wenigstens diese ganze Übung nicht

einfach im Nebel divergierender Vorstellungen des Parlamentes über den Stellenwert politischer Planung auflösen.

M. Reymond: L'élaboration du rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987 ainsi que du plan financier qui en résulte constitue incontestablement un gros travail du Conseil fédéral, de la Chancellerie et de l'administration. Ce travail n'en demeure pas moins qu'une déclaration de notre gouvernement sur ses intentions politiques pour la législature en cours. Nous n'avons qu'à en prendre acte, sans que cela lie le moins du monde chacun d'entre nous. Ces considérations ne nous empêchent cependant pas de faire quelques remarques critiques concernant ces rapports.

Tout d'abord la question se pose de savoir si nous sommes en présence d'un véritable programme politique, comme le prétend le Conseil fédéral ou simplement d'un catalogue enregistrant à la queue leu leu les projets des différents offices de l'administration. Dans ses commentaires, notre gouvernement affirme que son programme limite l'activité de l'Etat fédéral «au strict nécessaire». Les Grandes lignes n'étant formulées: «qu'après d'âpres discussions au sein du collège gouvernemental et des différentes unités de l'administration.»

Etant donné cette affirmation dont nous ne devons pas douter de la véracité, force nous est d'affirmer que le résultat de l'exercice est décevant.

En effet, le Conseil fédéral nous fait part dans son rapport de ses intentions de présenter 130 projets de législations nouvelles ou renouvelées, dont 67 sont jugés importants. Si l'on ajoute à ces chiffres les initiatives fédérales dont nous devons nous occuper, force nous est de constater que le travail qui nous attend est excessif. Il ne fait pas de doute en effet que le Parlement ne peut absorber sagement, en plus des affaires courantes, que deux à trois lois nouvelles importantes par session, c'est-à-dire la moitié seulement de ce que le Conseil fédéral envisage.

D'ailleurs si l'on prend la peine d'examiner la liste impressionnante des projets proposés, on arrive à la conclusion que nombreux sont ceux qui relèvent du perfectionnisme helvétique. Ainsi en est-il par exemple de la révision du droit foncier, des dispositions sur le divorce, de la loi sur les denrées alimentaires, de la loi sur le cinéma, de la conception de textes nouveaux sur la radio et la TV, des dispositions légales sur les activités extra-scolaires de la jeunesse et j'en passe.

Le développement simultané de tant de projets dénote une activité intense, très intense de la part de nos fonctionnaires. Il nous démontre aussi, compte tenu de cette importance, que nous en avons encore trop. Pourquoi trop? Simplement parce que le Parlement constitue le goulet d'étranglement qui ne pourra en aucun cas absorber tous ces projets en bonne et complète connaissance de cause. Aujourd'hui déjà nous sommes en tant que miliciens à la limite de la saturation.

J'affirme que le gouvernement lui-même ne peut pas dans la conception collégiale qui est la sienne et en dépit des qualités supérieures de ses membres, prendre connaissance suffisamment à fond de tous les projets des sept départements afin qu'il s'en dégage une véritable politique d'ensemble cohérente.

Ce sont ces constatations où le côté «catalogue» des Grandes lignes apparaît à l'évidence au détriment des choix politiques qui ont motivé notre commission pour proposer à ce conseil une motion demandant au gouvernement de présenter, dans un ordre chronologique de priorités, les différents objets de son trop vaste programme. Cette motion est d'autant plus nécessaire qu'à notre question au sujet du nombre de projets présentés par les offices et non prévus au programme des Grandes lignes la réponse de l'exécutif se limite à six ou sept exemples bien peu convaincants.

Si je devais – deuxième remarque importante – qualifier le programme proposé, je dirais en tout cas que, bien que la tendance politique préconisant le «moins d'Etat» ait gagné les élections de l'automne dernier, elle ne se retrouve guère

dans les choix politiques du Conseil fédéral. En matière économique tout particulièrement la multiplication des projets et des intentions gouvernementales constitue un programme de centre gauche indéniable.

Quant au domaine social, il reste imperméable pour le Conseil fédéral à ce «mieux d'Etat» qui devrait consister, sans renoncer le moins du monde à la solidarité, à rendre les redistributions plus efficaces afin de mieux aider les plus défavorisés de nos concitoyens.

Cette rigidité d'un programme qui refuse, dans l'ensemble comme dans le détail, de faire des choix, ce qui devrait être l'essentiel du rôle du gouvernement, se retrouve d'ailleurs dans l'annonce du projet du nouveau programme d'économies, train de mesures où l'on ne paraît pas vouloir sortir de la schématique réduction linéaire des subventions. Cette dernière considération m'amène au plan financier de la législature sur lequel j'aimerais faire trois courtes remarques.

Premièrement, la manière dont le Conseil fédéral fait fi de l'intérêt des cantons en s'arrogeant de leurs recettes ou en reportant des dépenses sur eux seuls n'est pas admissible. Le report proposé par notre gouvernement, comme l'a dit M. Ducret, de près d'un milliard de charges, ne manquera pas de susciter des réactions de méfiance à l'endroit de la Confédération dans le cadre des décisions futures en matière de répartition des tâches.

Ce n'est ni en accroissant les impôts ni en faisant passer les cantons à la caisse que la Confédération équilibrera, comme le croit le Conseil fédéral, ses comptes en 1986 déjà. D'où ma deuxième remarque. Ce plan financier est trop optimiste, ce qui doit nous conduire à plus de vigilance dans l'examen des nouveaux projets de dépenses.

Enfin, dernière remarque, j'aurais souhaité que, soit dans son commentaire du plan financier ou dans celui des Grandes lignes, le Conseil fédéral nous donne son appréciation sur l'évolution de la situation fiscale dans notre pays. La légende faisant de la Suisse un paradis fiscal est bien finie. Depuis les années 60, la Confédération est le pays qui a connu, dans tous les pays de l'OCDE, la plus forte aggravation de sa fiscalité. Notre pays se situe désormais au septième rang des pays à fiscalité vorace. Dans ces circonstances, il ne sert à rien de répercuter sur les cantons des dépenses qu'ils ne pourront assumer que grâce à une fiscalité accrue, peu compatible avec le maintien d'une économie saine et d'une liberté individuelle et sociale réelle.

Le Conseil fédéral – ce sera ma conclusion – paraît malgré tout conscient de cela lorsqu'il affirme à deux reprises, c'est une surprise compte tenu de la tendance politique de son programme, que la croissance économique est nécessaire. Contrairement donc à ce que les théoriciens du Club de Rome affirmaient dans les années 70, notre gouvernement admet la nécessité de la croissance pour l'accomplissement des tâches de l'Etat. Il est regrettable donc que la multitude des projets qu'il envisage pour la présente législature constitue souvent autant de freins, donc de handicaps pour le développement économique de notre pays et, bien évidemment, pour nos libertés. C'est dans ces sentiments que je prendrai personnellement acte des deux rapports en question.

Weber: Vor ziemlich genau einem halben Jahr hat die laufende Legislaturperiode begonnen. Das Parlament hat zwei ordentliche Sessionen und eine Sondersession hinter sich gebracht. Nach einigen Turbulenzen auf der politischen Bühne ist man zum Alltag übergegangen. Bereits ist man im alten Trab oder Trott. Weder Gangart noch Umfeld haben gewechselt. Die feurigen Pferde, wie sie bei den Wahlen eingehandelt worden sind, haben bei gleichbleibender Haferration die alten Gewohnheiten ihrer Artgenossen angenommen. Kein Wunder, man scheint sich so sehr wohlfühlen. Auch lautes Wiehern ändert nichts an der Tatsache, dass wir gefangen sind im helvetischen Politgehege.

Der Bundesrat hat den eidgenössischen Räten in ihrer neuen Zusammensetzung die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan 1983 bzw. 1985 bis 1987 unterbreitet. Die

Räte haben sich mehr Zeit gelassen als üblich, bis sie die Beratung des Finanzplanes und der Richtlinien in Angriff nahmen. Richtlinien und Finanzplan enthalten klare Zielsetzungen und sind aufeinander abgestimmt. Es scheint mir richtig zu sein, wenn immer wieder betont wird, dass es sich um kein Regierungsprogramm mit starren Abgrenzungen handeln kann nach dem Muster etwa deutscher oder italienischer Prägung. Hingegen bin ich bereit, die Richtlinien als Absichtserklärung der Regierung gelten zu lassen. Ich wiederhole diese Formulierung absichtlich immer wieder. Wenn die Regierung – dies kann nur die Regierung tun – aufgefördert wird, im Sinne einer klaren Offenlegung der Absichten die Liste der Geschäfte nach möglichem Verzicht durchzugehen und das Verbleibende in einem Prioritätenplan zu ordnen, so kann das nie den Sinn eines verbindlichen, abschliessenden Rahmens haben, sondern es muss die Handlungsfreiheit für Bundesrat und Bundesversammlung gewährleistet bleiben.

Die Bemühungen der Bundesratsparteien, einen minimalen, besser noch einen optimalen Konsens zu finden, unterstütze ich, aber der von den Parteisekretären erarbeitete Prioritätenplan kann für uns höchstens ein Versuch sein, dem Bundesrat die Meinung der Parteien kundzutun. Nicht die Parteisekretäre, sondern das Parlament wird letztlich die Entscheide fällen müssen.

So gesehen ist für mich die Zielsetzung der beiden Führungsinstrumente wichtiger als ihre Details, auch dann, wenn man etwa sagen kann, der Teufel sitze im Detail. Herr Bundespräsident Schlumpf hat in diesem Zusammenhang drei Grundsätze genannt, denen wir voll und ganz zustimmen.

Erster Grundsatz: Die Leistungen des Bundes sollen auch unter schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Bedingungen gewährleistet bleiben. Die Kontinuität der Aufgabenerfüllung ist soweit möglich zu sichern. – Das scheint uns richtig zu sein. Der Rechtsstaat muss intakt bleiben. Recht, Demokratie und Freiheit sind noch immer unsere obersten Maximen. Daraus leiten wir auch weiterhin unsere Ziele ab. In Verfassung, Gesetzen und Verordnungen wird der Wille des Volkes und seiner Vertreter geordnet. Was ich vor vier Jahren in diesem Zusammenhang ausgeführt habe, gilt auch heute wieder. Wenn nun die finanziellen Mittel für die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben nicht mehr in genügendem Umfang zur Verfügung stehen, so darf der Staat nicht einfach Verfassung, Gesetze, Verordnungen ausser Kraft setzen. Er kann versuchen, den Aufgaben mit einem Minimum an Mitteln gerecht zu werden. Er kann aber nicht aufhören, anstehende oder neu auf ihn zukommende Probleme zu lösen. Der Staat muss weiter funktionieren. Sonst würde der Bürger das Vertrauen in den Staat verlieren. Der Staat ist die Hoffnung und das Rückgrat eines Grossteiles unseres Volkes.

Zweiter Grundsatz des Bundesrates: Die Handlungsfähigkeit des Bundes muss erhalten und ausgebaut werden, um rasch und tatkräftig auf neue Probleme reagieren zu können. – Wenn wir ab und zu das Gefühl haben, die Staatsquote sei an der oberen Grenze angelangt, dann müssen wir bedenken, dass Probleme eben unvorbereitet und unverhofft auftauchen können. Rasches und dezidiertes Handeln wird uns oft von aussen aufgezwungen. Die Staatsquote wird uns auch oft durch unsere Lebensweise und die Umwelt aufgezwungen. Sogar Unvernunft und blinde Fortschrittsgläubigkeit rufen nach staatlichen Regelungen und Ordnungen. Stichwortartig seien erwähnt: Arbeitsplatzbeschaffung und -erhaltung; Rettung unserer bedrohten Umwelt als Lebensraum, Bewahrung der Krankenversicherung vor dem Zusammenbruch. Der Not gehorchend, und nicht dem eigenen Triebe, müssen wir da aktiv werden.

Dritter Grundsatz: Um die Handlungsfähigkeit zu bewahren, muss der Staat inskünftig noch strengere Prioritäten bei bestehenden und neuen Aufgaben setzen. Regierungsrichtlinien bieten auch Gelegenheit, eine Auslegeordnung zu erstellen. Eine kritische Haltung kann bewirken, dass eine unnötige Staatstätigkeit rechtzeitig gebremst wird. Wichtig ist der Wille zur Durchsetzung der Programmpunkte.

Ebenso wichtig ist aber auch der Wille zum nötigen Verzicht. Entscheidend ist für mich, was für diese Legislatur und nicht was innerhalb der Legislatur Priorität hat. Tempo und Reihenfolge werden ja oft durch äussere Umstände und durch die Arbeitsweise des Parlamentes bestimmt.

Es ist nun das vierte Mal, dass ich mich an der Diskussion über die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan beteilige. Herr Affolter hat sich zum Stellenwert der beiden Führungsinstrumente geäussert. Ich muss feststellen, dass sich die Diskussion auch vor vier und vor acht Jahren praktisch nur um den Stellenwert der beiden Instrumente drehte. Die Gespräche waren stets geprägt von der Sorge um unseren Finanzhaushalt. Auch diesmal bilden die Richtlinien nichts Sensationelles, und doch haben wir alle vier Jahre das Gefühl, die Politik des Parlamentes sollte sich verändern. Man erwartet von den Regierungsrichtlinien jeweils einen gewissen Anstoss, um dann immer wieder feststellen zu müssen, dass einfach Vorhandenes fortgesetzt wird. Das ist wahrscheinlich Stabilität und kann Vertrauen schaffen. Die Auswirkungen dieses Verhaltens sind nicht so sehr sichtbar bei der Saldierung im Bereiche der Richtlinien als vielmehr beim Finanzplan. Auch diesmal wieder wird mit dem Legislaturfinanzplan – wie schon 1975 und 1979 – der Haushaltsgleich angestrebt. Damit ist die Zielsetzung klar, und doch hat seinerzeit Bundesrat Ritschard dies anders formuliert. Er hat gesagt, es wäre endlich an der Zeit, nicht immer und in jedem Zusammenhang nur vom Geld reden zu müssen, sondern uns den eigentlichen Aufgaben zuwenden zu können. Der uns vom Bundesrat unterbreitete Finanzplan liess uns wirklich hoffen. Leider müssen wir nach den ersten sechs Monaten der Legislatur feststellen, dass in der Zwischenzeit bereits wieder tapfer nach alter Manier an den vorgegebenen Führungsinstrumenten der Regierung vorbeipolitisiert worden ist. Sie wissen, was ich meine. Ich denke an die Kompensationsabsichten des Bundesrates im Bereiche der Verwendung der Treibstoffzölle.

Herr Ducret hat in seinem Votum als Finanzminister seines Kantons zwar erklärt, der Bundesrat könne nichts ohne die Kantone und ihre Regierungen machen. Ich will einfach fragen: Wo bleibt bei einer solchen Einstellung die vielgepriesene Opfersymmetrie, die man immer wieder anstrebt? Wenn wir aber den Ausgleich des Bundeshaushaltes wirklich anstreben, dann muss uns klar werden, dass der Wille zum fortgesetzten Sparen allein nicht mehr genügen kann. Konsequente Verfolgung der im Finanzplan aufgezeigten Wege allein können ein weiteres Fiasko vermeiden helfen. Uns allen ist bewusst, dass wir mit der Steuerquote nicht mehr beliebige Spielräume haben. Aber auch hier gibt es noch Möglichkeiten auszuschöpfen. Allein die Eliminierung von Privilegien im Steuerbereich verspricht grosse Erfolge. Das ist auch Gerechtigkeit. Die Steuerharmonisierung könnte uns etwas bringen. Die Frage der Steuerhinterziehung ist noch nie ernstlich angegangen worden. Warum halten wir am Gewichtszoll fest usw.? Stellen wir doch unseren Patriotismus in diesen Fragen einmal unter Beweis. Bereits die Absichtserklärung des Bundesrates, den hohen Ausbaustand der Sozialwerke zu erhalten und vorhandene Lücken zu schliessen, wie auch der Wille zur Kontinuität in der Aussenpolitik, im Umweltschutz, in der Raumplanung, der Wille für eine Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels, die Anpassung der Rechtsordnung, wirken beruhigend. Wir nehmen Kenntnis von diesen Absichten. Die Entscheide über einzelne Vorhaben werden dann fallen, wenn uns der Bundesrat die entsprechenden Vorlagen unterbreitet. Über die Details können wir dann sprechen. Ich verzichte darauf, hier weitere Wünsche anzumelden. Unser einziger Wunsch ist, die in den Richtlinien aufgezeigte Politik konsequent zu verfolgen. Wir wollen unseren Teil dazu beizutragen versuchen.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich Herrn Bundespräsident Schlumpf ein Kompliment dafür machen, dass er den schweizerischen Standpunkt bezüglich der Verkehrsabgaben gegenüber ausländischer Kritik so klar und unmissverständlich vertritt und verteidigt. Dies wird nötig sein. Ich war in Grindelwald dabei, als der dänische Verkehrsminister auf

ungebührliche Art Kritik übte, indem er Argumente seiner Amtskollegen anderer Länder einfach weitergab. Im privaten Gespräch habe ich ihn in etwas zynischem Unterton gefragt, ob er glaube, dass wir bei der erstbesten Gelegenheit das Schweizervolk abwählen und durch ein anderes ersetzen sollten. Ich erzähle dies deshalb, weil ich die Meinung vertritt, dass nur ein starker politischer Wille zu einer Sanierung des Bundeshaushaltes führen kann. Der Weg führt über die Absichten des Bundesrates, dargestellt im Finanzplan. Wenn es uns in dieser Legislatur nicht endlich gelingt, das längst gesteckte Ziel zu erreichen, dann könnte dies wirklich im Volk den Glauben in den Staat und in seine Behörden aufs schlimmste beeinträchtigen. Gerade das hat unser Land nicht nötig. Herr Affolter hat die Vermutung geäussert, dass sich eine gewisse Müdigkeit, wenn nicht gar Resignation in den Bemühungen um die Klärung der Dinge eingestellt hat. Er glaubt, dies aus den Berichten und Äusserungen lesen zu können. Dagegen müssen wir uns gemeinsam wehren. Das war auch die Meinung meines solothurnischen Kollegen. So habe ich ihn wenigstens verstanden. Bedenken wir: eine Negation des Möglichen ist keine Lösung. Wir unterstützen auch hier im Bereiche des Finanzplanes die Bemühungen des Bundesrates.

Arnold: Nach den grundsätzlichen Gedanken von Herrn Affolter zögere ich ein wenig, zu konkreten Fragen und Anliegen zurückzukehren. Ich habe damals Herrn Binder, der einen vermehrten Einfluss des Parlamentes bei der politischen Planung verlangte, als einer der wenigen zugestimmt. Ich frage mich nur, ob die Regierungsrichtlinien das richtige Instrument hierfür sind oder ob ein neues Instrument des Parlamentes geschaffen werden müsste. Regierungsrichtlinien sind *per definitionem* Erklärungen der Regierung und nicht des Parlamentes. Müsste vielleicht das Parlament dieser Erklärung der Regierung eine eigene Prioritätsordnung gegenüberstellen und selber einige Prioritätsgeschäfte auswählen? Wenn es das tun wollte, wäre eines sicher: Wir müssten uns hierfür viel mehr Zeit nehmen, als wir sie für die Behandlung der Richtlinien und des Finanzplanes einsetzen. Ich lasse diese Frage für heute offen und streife doch noch kurz ein ganz konkretes Anliegen.

Es war mir schon in der Kommission besonders daran gelegen, dass Richtlinien und Finanzplan aufeinander abgestimmt werden und während den kommenden Jahren aufeinander abgestimmt bleiben. Unser Kommissionspräsident sagt es in seinem Referat: was die Regierung unternimmt, muss auch finanziert werden. Heute, da wir die Richtlinien und den Finanzplan richtigerweise gemeinsam behandeln, kommt dieser Zusammenhang, die gegenseitige Abstimmung aufeinander, augenfällig zum Ausdruck und erscheint als selbstverständlich. Wenn aber das Geschäft im Parlament verabschiedet ist und der Regierungsaltag beginnt, ist die gegenseitige Abstimmung der Bundesaufgaben und der Bundesfinanzen aufeinander nicht mehr so selbstverständlich. Denn sieben verschiedene Departemente machen sich mit dem ihnen eigenen Schwung an die Arbeit, die Arbeit, die Regierungsrichtlinien zu verwirklichen, aber nur einem einzigen Departement ist es übertragen, über die Einhaltung des Finanzplanes zu wachen. Zusammen mit dem Finanzdepartement sollte deshalb das Parlament häufiger während der Legislaturperiode immer wieder einen Marschhalt einschalten und prüfen, ob wir uns immer noch im Rahmen des Finanzplanes bewegen. Das könnte jeweils beim jährlichen Voranschlag geschehen.

Bei der laufenden Abstimmung von Richtlinien und Finanzplan ergeben sich zwei Probleme: Das eine haben der Herr Kommissionspräsident und Herr Stucki geschildert: Wenn sich die Bundesfinanzen anders, namentlich ungünstiger, entwickeln als vorgesehen, müssen auch die Richtlinien überprüft werden. Das zweite, parallele Problem besteht darin, dass während der vierjährigen Legislaturperiode eine zeitlich dringliche neue Aufgabe, die in den Richtlinien und im Finanzplan nicht vorgesehen war, in Angriff genommen werden sollte. Dieser Fall, der immer wieder auftreten kann,

ist vom Bundesrat besonders sorgfältig zu behandeln. Meines Erachtens müssen in solchen Fällen andere vorgesehene Aufgaben zurückgestellt werden, um finanziellen Spielraum für die dringliche neue Aufgabe zu schaffen. Bei solchen Geschäften sollte die Botschaft des Bundesrates jeweils darüber Aufschluss geben, ob in diesem Sinne vorgegangen wurde und in welchen Bereichen Regierungsrichtlinien und Finanzplan zu ändern und auf die neuen Verhältnisse abzustimmen sind.

Meler Hans: Der Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik bildet eine gute Grundlage für eine Standortbestimmung zu Beginn der Legislaturperiode. Der Bundesrat stellt darin fest, dass in den kommenden Jahren mehr zwischen Notwendigem und Wünschbarem zu unterscheiden sei. Dies muss aber nicht nur als Richtschnur für den Bundesrat, sondern vor allem auch für das Parlament gelten. Diese Zurückhaltung muss sich das Parlament auferlegen, und es soll nicht ständig neue Forderungen stellen, nach neuen Vorlagen rufen und rasche Realisierung weniger dringlicher Geschäfte verlangen. Wenn wir uns in beiden Räten nicht mehr Beschränkung auf das Notwendige auferlegen, werden Bundesrat, Verwaltung und Parlament noch stärker unter Zeitdruck geraten. Eine seriöse Arbeit ist dann ernsthaft in Frage gestellt. Beim einfachen Bürger bleibt der nachteilige Eindruck, unsere Gesetzesmaschinerie laufe noch mehr auf Hochtouren. Die steigenden Schwierigkeiten beim Vollzug durch die Kantone wurden durch die Herren Kommissionspräsidenten und Kollege Stucki bereits dargelegt. Die personellen Reserven in den Kantonen sind weitgehend erschöpft und die Widerstände gegen neues Personal sehr gross. Im Zusammenhang mit dem Umweltschutz, UVG, BVG – diese Liste wäre noch beliebig zu verlängern – kommen derart viele neue Aufgaben auf die Kantone zu, dass vor allem in kleinen Ständen der Vollzug nur noch schwer gewährleistet werden kann. Nur bei strengster Beschränkung auf wirklich wichtige und dringende Vorhaben werden wir uns in Zukunft noch über Wasser halten können. Herr Bundespräsident Schlumpf kennt einen ehemaligen bündnerischen Regierungsrat, dem die Probleme dieses Vollzugsföderalismus schon vor einigen Jahren grosse Sorge bereiteten.

Noch ein Wort zu Herrn Kollege Weber. Er hat die Ausführungen des geschätzten Präsidenten der Finanzdirektorenkonferenz, Herrn Kollege Ducret, kritisch beleuchtet und an die Adresse der Kantone vermerkt, es gäbe auch eine sogenannte Opfersymmetrie. Wenn Sie Seite 25 des Berichtes zum Legislaturfinanzplan aufschlagen und sehen, wie der Bundesrat die Entlastungsmassnahmen vorschlägt, dann handelt es sich bei der Position «Anschlussprogramm» um eine Einsparung, die die Kantone im wesentlichen Masse betrifft. Die Einsparungen durch die Aufgabenteilung sind seitens der Kantone unbestritten. Bestritten wird die Kompensation der Strassenmehrausgaben durch die Kantone. Nicht bestritten ist die Aufhebung des Kantonsanteils an Stempelabgaben. Offen ist die Aufhebung des Kantonsanteils am Reingewinn Alkoholverwaltung 130 Millionen Franken. Auch darüber könnte man mit den Kantonen sprechen, so dass als erste Position eine Einsparung seitens des Bundes, die Aufhebung des halbjährlichen Teuerungsausgleiches, kommt. Die neuen Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette werden seitens der Kantone voll dem Bund überlassen. Ich möchte immerhin daran erinnern, dass bei der allerdings leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe in der Botschaft des Bundesrates seinerzeit ein Anteil für die Kantone von 60 bis 70 Prozent in Aussicht genommen wurde. Wenn die Kantone für Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette eingestanden sind und ausser einer eventuellen Inkassoprovision der Kantone überhaupt auf einen Anteil verzichteten, dann muss das auch in diesem Sinn gewertet werden.

Schliesslich folgt als letzte dieser Massnahmen noch die umstrittene Energie-Wust. Ich glaube, allein diese Aufstellung zeigt, dass seitens der Kantone grosses Verständnis besteht für die Notwendigkeit der Schliessung der Haushalt-

lücke und dass unter dem Gesichtspunkt der Opfersymmetrie seitens der Kantone wesentliche Leistungen bereits erbracht oder zugestanden wurden. Ich möchte in diesem Zusammenhang auch noch darauf hinweisen, dass es bei der Aufgabenteilung nicht bei diesen 180 Millionen bleiben wird. Wir kennen neuerdings die Notwendigkeit der Revision der Ergänzungsleistungen. Auch hier kommen auf die Kantone wesentlich mehr Belastungen zu, als das bei der Momentaufnahme für die Beratungen der Aufgabenteilung absehbar war. Ich möchte in diesem Zusammenhang doch darauf hinweisen, dass seitens der Kantone Teilleistungen anerkannt und übernommen werden sollen. Dass aber nicht endlos immer neue Forderungen akzeptiert werden können, hat Ihnen bereits Herr Ducret dargelegt.

Belser: Ich habe nur zu einem engen Ausschnitt etwas zu sagen, zum Kapitel 25, militärische Landesverteidigung, im Zusammenhang mit dem, was Herr Kommissionspräsident Schmid gesagt hat. Ich rede zu diesem Kapitel nicht, weil ich seinen Inhalt besonders interessant, überzeugend oder neu finde, sondern allein, weil es als Mittel dazu dient, ein Postulat abzuschreiben, das vom Ständerat in der Frühjahrsession 1983 überwiesen wurde.

Darin verlangte ich einen Bericht des Bundesrates über die Gewichtung der Elemente unserer militärischen Landesverteidigung. Ich will Sie nicht erneut mit der damaligen Begründung konfrontieren, obwohl die seitherige Entwicklung unsere Vorbehalte zum neuen Armeeleitbild respektive zum Ausbauschnitt 1984 bis 1987 laufend bestätigt. Zwei Beispiele dazu mögen genügen.

Im Ausbauschnitt 1987 bis 1987 sprach man von einer Aufstockung der Zahl der Panzerverbände, von einer gepanzerten Armeereserve. Davon ist im Bericht des Generalstabschefs an die Militärkommission – Gott sei Dank, möchte ich sagen – nicht mehr die Rede. Man sprach von einer Flotte von Panzerabwehrhelikoptern, auch noch in diesem Bericht hier. Der Generalstabschef zeigte in der letzten Sitzung der Militärkommission, dass auch diese vorgesehene Beschaffung aus den Vorhaben bis 1987 verschwunden ist, nicht nur aus finanziellen Überlegungen, auch aus anderen Gründen. Wo Planungen innert Jahresfrist derart durcheinander geschüttelt werden, haben wir allen Grund, zu verlangen, dass man sich mit den Ursachen auseinandersetze, die zu solchen Bewegungen führen; denn man hat hier einiges falsch eingeschätzt. Ich erwarte deshalb in dieser Sache, wie das vom ehemaligen und heutigen Chef des EMD zugesichert wurde, einen fundierten Bericht an das Parlament und nicht nur an die Militärkommission.

Es kommt noch etwas Formelles hinzu. Der gleiche Vorstoss wurde in der Frühjahrsession 1984 im Nationalrat mit der Zusicherung eines Berichtes ans Parlament ebenfalls übernommen; Frühjahr 1984 einfach deshalb, weil der Nationalrat da immer etwas länger braucht, bis diese persönlichen Vorstösse zur Behandlung kommen. Ich glaube, schon aus diesem Grund ist es unzumutbar, dass man mit einem Bericht vom 18. Januar 1984 nun dieses Kapitel abschliessen will.

Deshalb bitte ich Sie, mein Postulat nicht abzuschreiben.

Hefti: Nur ganz kurz zu den Ausführungen des Herrn Kollegen Weber: Im internationalen Vergleich ist die Steuermoral in der Schweiz gut, und man schützt diese nicht, wenn man ständig das Schreckgespenst der Steuerhinterziehung an die Wand malt. Was wird dann letzten Endes gewünscht? Dass der gesamte Zahlungsverkehr nur noch über staatlich kontrollierte Instanzen erfolgt? Ich glaube, das ginge entschieden zu weit. Wichtig sind natürlich auch vernünftige Steuergesetze und eine vernünftige Steuerpraxis.

Binder: Ich habe die heutige Debatte genau verfolgt. Es war für mich das gleiche Erfolgserlebnis wie anlässlich früherer Debatten über die Richtlinien der Regierungspolitik. Gerade bei der Behandlung dieses Geschäftes zeigt sich eklatant die Schwäche des Parlamentes. In der für die Zukunft unseres Landes so wichtigen Frage der politischen Planung hat

das Parlament nichts zu sagen. Es kann lediglich Kenntnis nehmen von dem, was der Bundesrat – mehr oder weniger verbindlich – in der laufenden Legislaturperiode verwirklichen will.

Vor zwei Jahren habe ich – gestützt auf die Schwäche des Parlamentes in der politischen Planung – eine Motion eingereicht. Die Motion ist als Postulat entgegengenommen worden. Ich hatte gehofft, dass heute zu meinem damaligen Postulat Stellung genommen wird. Das war jedoch nicht der Fall. Ich gebe es offen zu: Ich bin enttäuscht. Wir stehen am Beginn einer wichtigen Legislaturperiode. Auch wir als Parlamentarier sollten wissen, wohin die Fahrt geht. Welchen Staat wollen wir eigentlich? Davon hat man heute wenig oder fast nichts gehört, trotzdem wir in den vergangenen Wahlen unsere Versprechungen abgegeben haben.

In den Richtlinien zur Regierungspolitik ist auf mein Postulat – wie gesagt – in keiner Weise Bezug genommen worden. Ich frage deshalb den Bundesrat: Was geschieht mit diesem Postulat? Durch die Überweisung meiner Motion – in der etwas abgeschwächten Form des Postulates – hat unser Rat zumindest zum Ausdruck gebracht, dass man sich überlegen muss, in welcher Art und Weise das Parlament mehr Einfluss auf die politische Planung nehmen kann und nehmen soll.

Auch über die Arbeit unserer Kommission bin ich – wie Herr Affolter – etwas enttäuscht. Ich bin vor allem über den faden Wortlaut der Richtlinienmotion enttäuscht. Da heisst es einfach: der Bundesrat soll Prioritäten setzen, fertig, Schluss. Unsere Kommission hätte selber – wie etwa die nationalräthliche Kommission – Überlegungen anstellen sollen: Welches sind vom Parlament her gesehen die Prioritäten? Das Parlament ist verfassungsrechtlich oberster Gesetzgeber und muss deshalb auf die Planung Einfluss nehmen.

Es ist in der Diskussion viel über die Gesetzesflut und über die Vollzugsschwierigkeiten der Kantone geklagt worden. Ich hätte mir vorstellen können, dass man unter Punkt 1 der Richtlinienmotion den Bundesrat beauftragt hätte, uns in Zukunft nur noch wichtige und notwendige Gesetze zur Beratung zu unterbreiten. Mit der Gesetzgebungseuphorie muss endlich Schluss gemacht werden. In diesem Staat sind alle Staatsorgane – auch das Volk – überlastet. Wir müssen Ballast abwerfen.

Ein zweiter Punkt der Richtlinienmotion hätte etwa sein können, dass unser Rat nun endlich vom Bundesrat ein umfassendes und rasch wirksames Umweltschutzprogramm verlangt. Sie kennen dieses Problem, das weit über das Waldsterben hinausgeht und das Leben in der Existenz bedroht.

Als dritten Punkt der Richtlinienmotion hätte ich mir ein glaubwürdiges Bekenntnis zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vorstellen können. Wir müssen ohne Wenn und Aber zur Stärkung des Föderalismus stehen und auf allen staatlichen Ebenen die entsprechenden Konsequenzen tragen und «Opfer» bringen.

Ein vierter Punkt – ich zähle nur auf – wäre zum Beispiel die Forderung einer kohärenten Finanzpolitik zwischen Bund und Kantonen gewesen. Hier müssen wir endlich einen Schritt weiterkommen. Wir verlangen im Bund immer wieder den Budgetausgleich. Dieser Ausgleich wird aber so lange nicht möglich sein, als über die Ausscheidung der Finanzquellen zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen gestritten wird. Die Herren sollen sich auf faire Art und Weise endlich einigen! Sonst stochern wir in der Budget- und Finanzpolitik noch lange im Nebel herum.

Als fünften Punkt der Richtlinienmotion hätte unser Rat meines Erachtens gute und bessere staatliche Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verlangen müssen, denn nur so können die Arbeitsplätze gesichert werden. In dieser zentralen wirtschaftspolitischen Frage müssen Parlament und Bundesrat endlich Farbe bekennen.

Nachdem unsere eigene Richtlinienmotion so nichtssagend und unverbindlich lautet und die Festsetzung der Prioritäten einfach grosszügig dem Bundesrat überlässt, kann ich nur hoffen, dass der Nationalrat konsequenter ist und vom Par-

lament her eigene Prioritäten setzt. Dann kämen wir als Parlament in der politischen Planung endlich etwas weiter!

Bundespräsident Schlumpf: Ich danke Ihnen, und das ist eine Beurteilung Ihrer Diskussion, die teilweise von Ihren eigenen Meinungsäusserungen in der Frage der Auseinandersetzung mit diesen beiden Regierungsinstrumenten abweicht.

Ich glaube, dass die Diskussion den Zweck erfüllt hat, der solchen Diskussionen überhaupt zugedacht werden kann. Zwar haben wir nach der Publikation der Berichte auch gehört, dass wir mit diesen Unterlagen wenig Begeisterung im Lande auslösten. Das sei wenig innovativ, es sei zu wenig visionär, wurde gesagt. Es fehlten Aufbruchsignale oder – Ständerat Weber hat das zitiert – es seien bloss Fortschreibungen. Ständerat Schmid – ich danke ihm für seine sehr konzise, gute Berichterstattung – hat es dargelegt: in der Tat, da ist nichts von Visionen und Aufbruchsignalen. Solcherlei Gehalt fehlt in diesen Regierungsrichtlinien. Denn nach dem politischen Auftrag und nach dem Geschäftsverkehrsgesetz, das diesen Auftrag genau umschreibt, können es gar nicht Papiere über Visionen, über Ideologien, über die Zukunft für nächste Generationen sein. Sie sind – Präsident Schmid hat das gesagt – kein politisches Programm. Ständerat Affolter: Auch die Zusammenarbeit zwischen den Bundesratsparteien kann natürlich in Regierungsrichtlinien keinen Niederschlag finden. Es ist eine Orientierung. Es sind Absichtserklärungen der Regierung und nicht von Parteivertretern in der Regierung. Es ist auch kein Katalog ambitionierter Wünsche oder gar epochaler Ziele. Nichts von dem. Regierungsrichtlinien, wie wir sie verstehen und wie man sie uns seinerzeit in Auftrag gegeben hat, sind kein Übungsfeld für Höhenflüge oder für Visionen. Regierungsrichtlinien sind, das war so gewollt und ist es bis heute, sofern man hier nicht etwas anderes einbringen will, ein Tätigkeitskatalog des Bundesrates, der Regierung – es wurde auch von Ständerat Weber herausgestrichen –, für vier Jahre mit den politischen Absichtserklärungen dieser Regierung. Damit wird eine Grundlage für eine nützliche, erspriessliche Diskussion im Parlament und zwischen dem Parlament und der Regierung geschaffen. Auch nach dieser Diskussion bleiben es Absichten der Regierung, vorbehaltlich von Aufträgen, die auf dem Wege der Richtlinienmotionen erteilt werden. Ständerat Affolter, es kann nicht die Meinung sein, dass dadurch die eigentliche Planungskompetenz oder Gestaltungskompetenz auf die eidgenössischen Räte übergehen oder mit ihnen gemeinsam getragen würde. Darin schliesse ich mich der Interpretation an, wie sie Ständerat Weber vorgebracht hat. Deshalb, das mag man bedauern, findet man in den Regierungsrichtlinien natürlich wenig Unvorhergesehenes, kaum etwas Überraschendes und vor allem gar nichts Sensationelles. Aber sehen Sie, das ist eine gewollte Beschränkung der Regierungsrichtlinien. Seien wir ehrlich: In dieser Beschränkung, die wir vor vielen Jahren im Geschäftsverkehrsgesetz zugrundelegten, passen die Regierungsrichtlinien haargenau und fugenlos in unseren helvetischen politischen Alltag. Das heisst nun aber keineswegs, dass sie als Instrument für die politische Arbeit der Regierung und des Parlamentes, auch der Kantone übrigens, nicht Bedeutung und Nutzen hätten. Im Gegenteil: Gerade in dieser von verschiedenen Votanten erwähnten Politik des Pragmatismus haben wir eine Auslegeordnung, eine Gesamtschau und eben auch Grundsatzdiskussionen im Parlament und zwischen Parlament und Regierung nötig, um die Einzelfragen in eine Gesamtschau einzuordnen. Wir haben heute morgen beim SBB-Geschäftsbericht dazu einiges von Ständerat Cavelti gehört. Das tut not, eine derartige Gesamtschau und Auseinandersetzung über übergeordnete Leitlinien, weil nämlich auch noch so mutige, zukunftsgläubige und in der Sache auch richtige Einzelschritte keine Gewähr dafür bieten, dass man auf einem längerfristig festgelegten Weg vorankommt und nicht irgendwelche Slalomläufe macht, die man eigentlich gar nicht machen möchte. Vieles in unserem Leben und in der Politik ist wünschbar. Manches ist heute auch ohne weiteres machbar, aber nicht

alles tragbar. Deshalb müssen in der Politik Prioritäten gesetzt werden; es muss ein Schrittmass festgelegt werden, damit wir für das Notwendige dann tatsächlich auch die erforderlichen menschlichen Kräfte und finanziellen Mittel zur Verfügung haben.

Der Bundesrat – und auch ich persönlich – ist nicht der Meinung, dass es sich um eine Sandkastenübung handle. Wir glauben, dass diesen Richtlinien und Legislaturfinanzplänen jene Bedeutung zukommt, die man ihnen seinerzeit zugedacht hat.

Der Bundesrat ist einverstanden mit der Motion des Ständerates. Er wird Ihnen eine Liste von Streichungsgeschäften nach Erarbeitung im Bundesrat zur Kenntnis bringen, so wie das die Motion verlangt, also nicht im Sinne einer Ergänzung des Berichtes mit neuer Diskussion über Prioritäten, sondern im Sinne einer schriftlichen Orientierung. In diesem Sinne können wir diese Motion annehmen.

Warum haben wir nicht selbst – Ständerat Affolter hat diese Frage gestellt – innerhalb dieser 67 Geschäfte auch noch eine Gruppierung vorgenommen? Weil es eben die 67 Geschäfte sind, welche zwar mit einem unterschiedlichen Gewicht und auch in bezug auf die zeitliche Dringlichkeit bezogen auf die vier Jahre nicht gleich einzustufen sind, die nach Meinung des Bundesrates aber in in dieser Legislatur in das Parlament gebracht werden sollen. Über die Methode können die Meinungen auseinandergehen. Sie ist aber nicht Ausdruck von Resignation, sondern von Elimination. Früher haben wir Ihnen – allerdings dann gruppiert in verschiedene Prioritätsstufen – über 100 Geschäfte unterbreitet. Jetzt haben wir uns auf eine Prioritätsgruppe 1 und damit eben auf diese 67 Geschäfte beschränkt.

Ein Motionsantrag in der nationalrätlichen Kommission geht dahin – Motion Widmer –, dass der Bundesrat seinen Bericht anreichere mit seinen Vorstellungen über die Schweiz von morgen: gesellschaftspolitisch und auch staatspolitisch. Ich habe in der Kommissionsberatung erklärt, ich sei bereit, diese Anreicherungen oder Ergänzungen vorzubringen. Das fällt mir nicht schwer, weil in den Regierungsrichtlinien, insbesondere in den Kapiteln 2 und 3, diese Betrachtung einer Schweiz von morgen bereits enthalten ist. Der Bundesrat könnte ja gar nicht ohne eine globale Vorstellung der Schweiz, ihrer gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ordnung von morgen und übermorgen Regierungsrichtlinien und Finanzpläne erstellen. Ich werde Sie darüber noch ergänzend orientieren.

Was ist das Leitbild des Bundesrates für die Schweiz der nächsten Jahre? Es ist das Leitbild eines freiheitlichen, humanen Sozial- und Leistungsstaates als Gemeinschaft einer offenen, vielfältigen Gesellschaft, die abgestützt ist auf eine im Wandel der Zeit immer wieder neu zu bestimmende Abgrenzung von Freiheit und Einordnung, von persönlicher Verantwortung und kollektiver Lastenverteilung, von individueller Ungebundenheit und staatlicher Machtbefugnis, von Risiko und Sicherheit. Es ist aber nicht die Vorstellung einer Schweiz im Sinne eines allgegenwärtigen oder gar omnipotenten Staates, etwa nach den Orwellschen Visionen, an die man ja im Jahre 1984 fast zwangsläufig denkt. Sondern es ist die Vorstellung des notwendigen Staates, der seine Aufgaben erfüllt. Aufgaben, die weder der Einzelne noch andere Gemeinschaften, insbesondere auch Kantone und Gemeinden, zu tragen vermögen, Aufgaben aus sozialer, humanitärer Verpflichtung, Aufgaben des Gemeinwohls und des Gesamtinteresses.

Dieser freiheitlich-humane Sozial- und Leistungsstaat, der durch unsere Tätigkeit über Jahre und Jahrzehnte geprägt, gestaltet und vorbestimmt ist, dieser freiheitlich-humane Sozial- und Leistungsstaat ist in unserem Land durch ein ganz besonderes Merkmal geprägt, das ihn weltweit unterscheidet von anderen, durch seine Vielfalt. Das ist das Markenzeichen der Schweiz, diese offene, vielfältige Gesellschaft. Vielfalt in Sprache und Kultur, Vielfalt an Naturgegebenem und an Gewachsenem und Gestaltetem, Vielfalt an Meinungen, Lebens- und Verhaltensweisen, Vielfalt an gesellschaftlichen und politischen Strukturen. Das Zusam-

menleben in einer solchen Vielfalt setzt Offenheit, Verständnis und Toleranz voraus. Das erfordert Information, Gesprächsbereitschaft und auch Verständigung. Es bedarf offener Türen zwischen allen Gruppen. Diese Vielfalt müssen sich die einzelnen Gruppen, die sogenannten Minderheiten – wir alle gehören zu mehreren Minderheiten –, immer wieder vor Augen halten. Diese Vielfalt bedarf der nationalen Einheit, eines gemeinsamen Fundamentes, und zwar gerade im Interesse dieser Minderheiten, dieser einzelnen Gruppen. Nur der Starke kann mit eigenen Kräften sich durchsetzen und bedarf nicht des gemeinsamen Fundamentes oder Daches. Die nationale Einheit, welche die Basis und das Gehäuse für die Vielfalt gibt und nicht nur das Ganze, sondern auch das Teiglied im Ganzen gewährleistet, fusst auf drei unverrückbaren Säulen:

1. Auf dem Föderalismus. Der Föderalismus ist das Richtmass für die Gestaltung der staatlichen Ordnung im Sinne einer dezentralen Machtverteilung. Er ist ein Masskleid gerade für diese reiche Vielfalt, eine Gewähr für deren Bestand.

2. Unsere nationale Einheit beruht sodann auf der Demokratie als Selbstbestimmungsrecht des Volkes. Bei uns in der breitesten Ausgestaltung der Direkt- und Referendumsdemokratie auf drei staatlichen Ebenen; die 3000 Gemeinden und die 26 Kantone sind ebenso notwendige und unabdingbare Elemente unserer Eidgenossenschaft wie der Bund. Diese Demokratie ist zu verstehen als eine echte, konstitutionelle und nicht als eine Konvenienzdemokratie, auch nicht als eine Demokratie von gewichteten oder gewogenen Minderheiten oder gar als eine «Demokratie der Betroffenen».

3. Die nationale Einheit beruht schliesslich auf dem Rechtsstaat als Verhaltensordnung für jedermann. Dieser ist zugleich für die staatlichen Gemeinschaften eine Handlungsmaxime nach Massgabe von Recht und Gesetz und andererseits eine Handlungsschranke.

Die Verwirklichung dieses Staatsgedankens der Vielfalt in einer ausserordentlich fein gestalteten Einheit des freiheitlichen, humanen, demokratischen Sozial-Wohlfahrts- und Leistungsstaates ist eine anspruchsvolle Organisationsform und führt zu anspruchsvollen Institutionen. Eine davon sind wir hier; es ist das Gespräch im Parlament und zwischen Parlament und Regierung. Aber dieser Aufwand, diese besonderen Ansprüche an die Bewältigung der Tagesarbeit und auch an die längerfristige Gestaltung der politischen Arbeit sind dadurch gerechtfertigt, dass diese gesellschaftliche, politische Struktur und Organisation wie keine andere die persönliche Entfaltung jedes Einzelnen erlaubt, seine Eigenständigkeit, seine Identität. Und diese Identität und Eigenständigkeit bedeuten Abwehr gegenüber Anonymität, Uniformität, Kollektivierung. In der Kleinräumigkeit – auch in den wirtschaftlichen Strukturen sind wir ein kleinräumiges Land – liegt eben dank dieser reichen Vielfalt die Gewähr für Nähe, für Verständnis, für Teilnahme und damit auch für Identifikation. Von diesem kleinen Raum der einzelnen Einheiten in dieser reichen Vielfalt muss der Weg zur nationalen Ebene führen, in der Erkenntnis, dass jede dieser Gruppen auch die nationale Ebene braucht, wenn sie ihren Bestand garantiert haben will. Darin – und das eine letzte Erläuterung – unterscheiden sich Vielfalt und Föderalismus von etwas, was man gelegentlich damit verwechselt, von Zersplitterung und Partikularismus. Das sind zweierlei Paar Schuhe.

Die Regierungsrichtlinien legen dar, wie der Bundesrat auf diesem Weg weiter arbeiten will, was in diesen vier Jahren notwendig – nicht einfach wünschbar – ist, um weitere Schritte zur Konsolidierung oder zur Entwicklung dieser gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung zu tun. Dabei hatte der Bundesrat zu bedenken, dass wir keine Insel sind, sondern eingebettet in eine weltweite Gemeinschaft, dass wir deshalb auch nicht mehr autark sind, sondern dass viele Ereignisse in unserem Land abhängig sind von grenzüberschreitenden Begebenheiten, dass die politische und die wirtschaftliche Stabilität nicht an unseren Landesgrenzen haltmacht. Aber auch, dass Wirren und soziale Not nicht

einfach die Sorge der davon unmittelbar Betroffenen bleiben können, dass wir daran teilzunehmen, dass wir mitzuhelfen haben und dass umgekehrt die Versorgung mit notwendigen Gütern für uns nicht in den eigenen Grenzen zu sichern ist. Das alles sind Elemente einer Solidarität, die unser Land über alle Grenzen hinweg auch als Maxime des staatlichen Handelns anerkennt.

Damit diese Solidarität über alle Grenzen hinweg unseren eigenen Aufgaben keinen Abbruch tun kann, ist die politische, militärische und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu gewährleisten: Die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (Ressourcen) ist aus nationalem Interesse vorrangig. Aber auch die Wahrung der kulturellen, der gesellschaftlichen Eigenwerte und dieser Eigenständigkeiten, die man als Vielfalt versteht, sowie die Gewährleistung der Wirtschaftskraft als Grundlage für den sozialen Etat, für die Vollbeschäftigung, müssen unser Ziel sein; wir haben das im Kapitel über die wirtschaftspolitischen Absichten dargelegt. Die Wirtschaftskraft auch als Grundlage für einen leistungsfähigen öffentlichen Haushalt: Das bedeutet Kontinuität in der Politik. Kontinuität ist ein erprobtes Prinzip nicht nur für den Privathaushalt, sondern auch eine notwendige – nicht bloss eine nützliche – Leitlinie für die Staatstätigkeit.

Eine letzte Bemerkung zur Kontinuität und zur Nützlichkeit von Regierungsrichtlinien: Wir haben immer daran zu denken, dass das, was wir als Staat verstehen, als Eidgenossenschaft, zusammengesetzt ist aus drei Ebenen und dass eine optimale, effiziente Politik des Staates nur über koordinierte Politiken aller drei Ebenen möglich ist. Zur Orientierung dieser weiteren Ebenen haben Regierungsrichtlinien ihren Nutzen, weil sie eine Information über die politischen Absichten auf Bundesebene beinhalten, auf die die nachgelagerten Ebenen Rücksicht nehmen und sich selbst einrichten können.

Die Ständeräte Stucki, Meier, Reymond und andere haben dem Bundesrat etwas mehr Zurückhaltung und Widerstandskraft empfohlen. Herr Stucki, es gibt eben Auswirkungen eines Erwartungsdruckes, welche dazu führen können, dass sowohl im Parlament wie darüber hinaus die Leistungen nicht nach ihrem wirklichen Gehalt beurteilt werden, sondern nach zeitlichen Kriterien, nach der Raschheit, mit welcher sie erbracht werden. Wer aber – wie der Bundesrat – nach dem Grundsatz lebt, Sorgfalt müsse vor Zeitdruck kommen, wer eben Kontinuität gelten lassen will, wird sehr bald der Trölerei der mangelnden Produktivität oder gar der Entscheidungsschwäche bezichtigt. Eine quantitative Produktivität sollte aber – da bin ich ganz Ihrer Meinung – durch Qualität ersetzt werden; niemand kann mehr zu einem derartigen Umdenken beitragen als das Parlament, wenn Sie von uns qualitative Vorlagen erwarten, gelegentlich unter Inkaufnahme eines etwas längeren Zeitbedarfes.

Ständerat Reymond, Sie sehen in diesen Regierungsrichtlinien ein Programm centre-gauche. Das bleibt Ihnen selbstverständlich unbenommen. Aber das hängt weitgehend vom eigenen Standpunkt ab. Dieser kann so weit rechts sein, dass es rechts davon nichts mehr gibt, dann ist eben alles «links», aber von der bundesrätlichen Warte aus ist das nicht ein Programm centre-gauche.

Ständerat Ducret, ich werde zu gegebener Zeit sehr aufmerksam Ihre Stellungnahme zur Kenntnis nehmen, wenn es dann um die von Ihnen angesprochene Kompensation im Rahmen der GVK-Vorlage geht. (Auf die von Ihnen aufgeworfenen Fragen wird Herr Bundesrat Stich eintreten.) Dann wird – Ständerat Meier – der Tag der Wahrheit, die Nagelprobe, auch für den Präsidenten der kantonalen Finanzdirektoren kommen.

Die Ständeräte Affolter und Binder haben bedauert, dass das Parlament wenig Mitwirkungsmöglichkeiten habe bei der Gestaltung unserer Tätigkeit in den nächsten Jahren. Das ist der Wille dieser Regierungsrichtlinien. Sie besitzen Gestaltungsmöglichkeiten, auf dem Weg der Richtlinien-Motionen, wovon Sie Gebrauch gemacht haben, wie Ihre Motion und die Motionsanträge im Nationalrat zeigen.

Zum Postulat von Ständerat Belser: Der Bundesrat hatte eine Berichterstattung versprochen. Diese ist an die Militär-

kommission beider Räte erfolgt. Dort wurde der Bericht des Bundesrates als nicht umfassend genug betrachtet. Im April hat dann der Generalstabschef einen weiteren, umfangreicheren Bericht an die beiden Militärkommissionen geliefert. Der Auftrag von Ständerat Belser (parallel auch der sozialdemokratischen Fraktion im Nationalrat) lautete dahin, der Bundesrat solle diese Fragen abklären und die Bundesversammlung über die Ergebnisse orientieren. Nun kann es eben aus bestimmten Gründen als zweckmässig erscheinen, eine solche Orientierung an die beiden Militärkommissionen zu richten, wie wir das gemacht haben. Wir sind darum der Meinung, das Postulat von Ständerat Belser könne abgeschrieben werden.

Ein Argument könnte allenfalls gehört werden: Man wolle nicht einen ergänzenden Bericht des Generalstabschefs an die Militärkommissionen, sondern einen solchen an den Bundesrat; dann wäre in dieser Richtung zu insistieren, der Bundesrat habe beide Militärkommissionen mit einem ergänzenden Bericht zu bedienen, nicht aber das Parlament. Das könnte diskutiert werden.

Bundesrat Stich: Der Finanzplan ist an sich das Spiegelbild der Regierungsrichtlinien. Umgekehrt: wenn es keine Regierungsrichtlinien gäbe, müssten wir wohl oder übel trotzdem einen Finanzplan erstellen, denn Sie wissen alle, dass man in den Bundesfinanzen Weichen nicht kurzfristig umstellen kann, sondern dass es geraume Zeit dauert, bis man zu irgendwelchen Ergebnissen kommt, sei es auf der Seite der Einnahmen oder auf der Seite der Ausgaben.

Ich möchte Sie nur daran erinnern, wie lange einzelne Projekte schon bei den eidgenössischen Räten hängig sind. Bei der Aufstellung dieses Finanzplanes habe ich mich im Grunde genommen damit begnügen können, sämtliche jetzt hängigen Probleme aufzulisten. Dabei habe ich feststellen können, dass es mit diesen Projekten gelingen müsste, den Haushalt einigermaßen auszugleichen. Aber ich bin mir durchaus bewusst, dass dieser Finanzplan keine Begeisterungstürme hervorruft, weil er nämlich ganz klar zeigt, dass wir in engen, in sehr engen Grenzen zu operieren haben und dass kein Platz für neue, zukunftsweisende Projekte bleibt. Selbst wenn ihre Notwendigkeit anerkannt ist, können sie höchstens in Ansätzen verwirklicht werden. Ich denke beispielweise an die Förderung der Forschung, an die Entwicklungshilfe, an die Modernisierung des öffentlichen Verkehrs. Das sind Zielsetzungen, die weitgehend unbestritten sind. Trotzdem können sie noch nicht an die Hand genommen werden, wie es eigentlich wünschenswert wäre.

In diesem Legislaturfinanzplan sollen nur 20 von 67 Richtliniengeschäften zu Mehrausgaben führen. Indessen werden zweifellos noch weitere hinzukommen. Die zusätzlichen Ausgaben (wenn man jetzt einmal von der zusätzlichen Belastung im Strassenbau absieht, Herr Ducret) belaufen sich dann auf nur noch 40 bis 50 Millionen Franken pro Jahr. Es ist aber auch daran zu erinnern, dass der Bundesrat selber bereits Vorlagen zurückgestellt hat – etwa 30 Vorlagen –, worunter es einige gibt, die beträchtliche Mehrausgaben zur Folge gehabt hätten.

Denken Sie nur an das Presseförderungsgesetz, an das Freihaltegesetz usw. So gesehen ist dieser Finanzplan vielleicht doch eher ein Sparplan für die Zukunft, der zeigt, dass selbst für das bescheidene Ziel des Haushaltsausgleichs grosse Anstrengungen notwendig sind. Der Bundesrat ist aber auch überzeugt davon, dass hohe und zunehmende Defizite auf die Dauer unhaltbar sind. Wenn man schon von alternativen Finanzplänen gesprochen hat: dieser Finanzplan zeigt ganz klar, dass wir in Zukunft wieder mit Defiziten von über 1 Milliarde bis 2 Milliarden Franken zu rechnen haben, falls es uns nicht gelingt, die im Finanzplan vorgesehenen Entlastungsmassnahmen durchzuführen.

Ich kann das anhand der Budgetierung für 1985 belegen: Für das nächste Jahr haben wir im Legislaturfinanzplan ein Defizit von 680 Millionen Franken vorgesehen. Sehr rasch kamen dann 200 Millionen Franken zur Abdeckung einer Zahlungsspitze beim EMD für die Panzerbeschaffung hinzu; dies ergibt bereits 880 Millionen Defizit, und es werden,

sofern der Ständerat in Sachen Kompensation der Strassenmehrausgaben nicht anders beschliesst als seine Kommission, weitere 200 Millionen hinzugefügt werden müssen. Damit sind wir bereit im nächsten Jahr wieder auf einem Ausgabenüberschuss von 1080 Millionen. Zudem schlägt die Kommission ja noch vor, diese Leistungen an die Kantone rückwirkend auszuzahlen, was noch einmal 160 Millionen Franken ausmacht. Ohne die Massnahmen gegen das Waldsterben und ohne weitere zusätzliche Aufgaben, die wir ebenfalls schon beschlossen haben, ergibt sich erneut ein Defizit über 1300 Millionen. Diese Zahlen lehren, dass es noch grosser Anstrengungen bedarf, um hier eine Lösung zu finden.

Ich bin wirklich selber überzeugt davon, dass es im Interesse auch der Kantone notwendig ist, eines Tages wieder Boden unter den Füßen zu finden, so dass sowohl die Kantone als auch der Bund in Zukunft wissen, womit sie tatsächlich rechnen können.

Heute ist viel über die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen gesprochen worden. Die Kantone würden übermässig belastet. Man hat von 1 Milliarde gesprochen. In Wirklichkeit sind es immer noch 530 Millionen, wenn man von der Basis ausgeht, die auf Seite 18 des Finanzplanes aufgeführt ist. (Es ist nicht Seite 25, Herr Meier, die Tabelle, die die Kantonsbelastungen angibt, steht auf Seite 18.) Dabei muss man sich bewusst sein, dass alle diese Aufgaben und alle diese Zahlen einer momentanen Bestandsaufnahme entspringen (Bilanz). Im Verlaufe der Jahre kann sich an diesen Belastungen nicht nur beim Bund, sondern auch bei den Kantonen einiges ändern. Das ist auch im Falle der Ergänzungsleistungen so, wobei immerhin zu bedenken ist, dass sich vermutlich die Einnahmen der Kantone auch entsprechend anpassen werden. Es ist aber sicher nicht so, dass der Bund von den Kantonen etwas Ungebührliches verlangt in bezug auf die Kompensationen. Man kann natürlich darüber streiten und sagen, die Treibstoffzölle seien zum vornherein für die Strassen bestimmt gewesen. In Wirklichkeit ist es doch so, dass der Bund in den letzten Jahren 300 bis 400 Millionen Franken Treibstoffzolleinnahmen gehabt hat, die als Rückzahlung der Nationalstrassenverschüsse verbucht worden sind und folglich nicht mehr ausgegeben werden konnten. Weil der Vorschuss jetzt abgetragen ist, belasten diese 300 bis 400 Millionen Franken den Bund in Zukunft neu. Dadurch entlastet werden ganz eindeutig die Kantone, denn damit übernimmt beispielsweise der Bund im wesentlichen den Unterhalt für den Nationalstrassenbau, der bis heute grösstenteils von den Kantonen getragen worden ist. Hinzu kommen noch weitere Aufgaben, für die die Kantone durch den neuen Verfassungsartikel jetzt ebenfalls zusätzliche Mittel erhalten. Die Tatsache, dass der Bund für den Strassenbau in den nächsten Jahren effektiv wieder 300 bis 400 Millionen Franken mehr ausgeben muss, rechtfertigt allein schon eine gewisse Kompensation durch die Kantone. Eine paritätische Arbeitsgruppe zwischen Bund und Finanzdirektoren hat drei Kompensationsvarianten ausgearbeitet. Bei allen drei Varianten bestand die selbstverständliche Voraussetzung, dass ungefähr 300 Millionen Franken kompensiert würden.

Zudem darf man heute doch auch festhalten, dass die Finanzen der Kantone wesentlich besser dastehen als die des Bundes. Für das Jahr 1983 haben die Kantone insgesamt um 1 Milliarde besser abgeschnitten als budgetiert. Elf Kantone haben Überschüsse erzielt, worunter einige, bei denen man nicht auf Anheb sagen würde, sie seien wirtschaftlich stark, wie die Kantone Graubünden, Wallis, Freiburg, Obwalden usw. In dieser Hinsicht hilft es wenig, wenn man sagt, die Rechnung des Bundes sei mit den Rechnungen der Kantone nicht vergleichbar, und zwar, weil wir keine ausserordentliche Rechnung führen. Ich möchte hier nicht auf das Rechnungsmodell eingehen, aber doch sagen, dass gerade die Investitionen beim Bund eine sehr grosse Konstanz haben. Ein anderes Rechnungsmodell liesse die Finanzlage des Bundes keinesfalls besser erscheinen, denn die Belastung bleibt sich etwa gleich, ob man nun Investitionen vollständig über die Finanzrechnung verbucht und damit abschreibt

oder ob man sie zuerst aktiviert, um sie dann späteren Jahren zu belasten: Im ganzen betragen die Investitionen beim Bund gemäss Voranschlag 1984 und Legislaturfinanzplan 2,8 Milliarden 1984, 3,2 Milliarden 1985, 3,3 Milliarden 1986 und 3,4 Milliarden Franken 1987. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben ist bemerkenswert konstant: 13,3 Prozent 1984, 14,6 Prozent 1985, 14,7 Prozent 1986 und 14,6 Prozent im Jahre 1987, wobei an dieser Stelle darauf hinzuweisen ist, dass die Anschaffungen im Militärdepartement keine volkswirtschaftlichen Investitionen darstellen, sondern als Konsumausgaben gelten. Und diese müssen zweifellos durch laufende Einnahmen gedeckt werden. Eine Nachdeckung verbietet sich. Ein anderes Rechnungsmodell würde kein anderes Bild zeigen. Die Kantone stehen im wesentlichen finanziell besser da als der Bund. Herr Ducret, es war für mich sicherlich ein einmaliges Erlebnis, von der Finanzdirektorenkonferenz eingeladen zu werden und dann beizuwohnen, wie die Herren sich unter Traktandum Verschiedenes einstimmig gegen die Kompensation entschieden haben. Aber genauso einstimmig haben beispielsweise 21 Landwirtschaftsdirektoren entschieden, dem Bund zwei neue Institute mit 90 Beschäftigten zu übergeben. Das ist eine Art, mit der man nicht ohne weiteres zu einer guten Zusammenarbeit kommt. Ich selber bin durchaus zur Zusammenarbeit bereit, weil ich überzeugt bin, dass wir die Probleme nur gemeinsam lösen können. Aber eine gemeinsame Arbeit und eine Zusammenarbeit setzt voraus, dass jeder den Teil trägt, den er eben tragen kann. Ich bin überzeugt, dass die Kantone in Zukunft – schon weil sie so ausgezeichnete Finanzdirektoren haben – so gut stehen, dass sie einen grösseren Anteil übernehmen können.

In bezug auf die Massnahmen des Finanzplanes hat man auch erklärt, man müsste eine alternative Finanzplanung haben. Ich glaube, beim Legislaturfinanzplan wäre es wenig sinnvoll, zum vornherein unterschiedliche Massnahmen als Alternativen vorzulegen. Das wäre der Verhandlung im Parlament sicherlich nicht sehr dienlich. Der Herr Kommissionspräsident hat gebeten, man solle im Interesse der Übersicht jeweils im Budget immer wieder darauf hinweisen, wie sich der Finanzplan entwickle, was für Alternativen für den Fall vorzuschlagen seien, dass sich eben eine oder mehrere Massnahmen nicht durchsetzen lassen. Das ist zweifellos unsere Pflicht und Schuldigkeit. An sich ist es ja heute schon üblich, dass bei jeder Vorlage der Bundesrat immer wieder nicht nur auf die Verfassungsmässigkeit hinweist, sondern auch auf die Legislaturziele und den Finanzplan. Im Bundesrat wird kein Geschäft behandelt, bevor nicht geprüft ist, ob es im Finanzplan enthalten sei und ob es Mehr- oder Minderausgaben bringe. Der Bundesrat gibt sich also in dieser Hinsicht bei jeder Entscheidung Rechenschaft in bezug auf den Standort hinsichtlich Finanzplan und Richtlinien. Ich wäre sehr dankbar, das Parlament würde es bei seinen Entscheidungen gelegentlich auch tun und den Finanzplan ebenfalls berücksichtigen, besonders, wenn Sie daran denken, bei Ihren Entscheidungen über die Anträge des Bundesrates hinauszugehen.

Noch eine Bemerkung in bezug auf die Schwerverkehrsabgabe im Zusammenhang mit der Belastung der Kantone. Es ist richtig, dass der Bundesrat ursprünglich 70 Prozent der Schwerverkehrsabgabe den Kantonen zukommen lassen wollte, aber damals war es eine leistungsabhängige Abgabe. Diese Abgabe hätte insgesamt 350 Millionen Franken einbringen sollen, d.h. mit anderen Worten: Der Bund bekommt heute genau gleich viel, wie er damals nach jener Vorlage bekommen hätte, und nicht mehr.

Grundsätzlich muss man – wie gesagt – feststellen, dass der Bund selber keinen grossen Spielraum hat. Das zeigt sich auch in bezug auf Steuererhöhungen. Die Steuerbelastung ist auch angeführt worden. In der Schweiz betrug die Steuerbelastung 1982 tota in Prozenten des Bruttoinlandproduktes 30,9 Prozent. Im Vergleich zu 1970 stieg zwar die Belastung um 29,8 Prozent. Dennoch ist sie im Vergleich zu anderen bedeutenden Industrienationen verhältnismässig niedrig. Sie beträgt beispielsweise in der Bundesrepublik

Deutschland 37 Prozent, in Frankreich 43,7 Prozent und in den USA 31,2 Prozent (Zahlen von 1982, USA 1981).

Es ist richtig, dass man auch den Rahmenbedingungen unserer Wirtschaft Beachtung schenkt. Im ganzen bin ich persönlich davon überzeugt, dass es auch zu guten Rahmenbedingungen für die Wirtschaft gehört, wenn man dafür sorgt, dass der Bund sich nicht zusätzlich verschulden muss. Wenn er sich dauernd verschulden muss, engt sich der Bund nicht nur den Handlungsspielraum ein, er sieht sich auch gezwungen, am Kapitalmarkt stark aufzutreten. Er verhindert damit tendenziell, dass die Zinssätze sinken, bzw. er fördert damit den Zinsauftrieb. Das liegt weder im Interesse der Wirtschaft, noch liegt es im Interesse des einzelnen Bürgers, denn er zahlt bei höheren Zinssätzen letztlich mehr für seine Hypothek, für seinen Mietzins und ist damit auch betroffen.

Im ganzen ist festzuhalten, dass der Legislaturfinanzplan eine Marschrichtung angibt. Man kann sagen, dass er optimistisch sei. Ich habe mir in den letzten Tagen ab und zu überlegt, was ich hier wohl erlebt hätte, wenn die Schwerkverkehrsabgabe und die Vignette abgelehnt worden wären. Ich bin froh, dass das Volk zugestimmt hat. Ich bin auch überzeugt, dass das Volk dem Bund wirklich hat helfen wollen und dass es in keiner Weise daran gedacht hat, dass damit die Kompensation für die Kantone hinfällig werden soll. Das Volk hat übrigens seinerzeit einem Treibstoffzollbeschluss zugestimmt, bei dem in den Erläuterungen zu lesen war, dass man mit einer vollen Kompensation rechne. Ich bin also überzeugt, dass auch dort das Volk letztlich dem Bund hat helfen wollen, seine Finanzen zu sanieren und damit indirekt sicher für eine Kompensation eingetreten ist. Aber selbstverständlich gibt es bei Volksabstimmungen immer verschiedene Interpretationsmöglichkeiten. Das gestehe ich Ihnen zu, und Sie müssen es von mir akzeptieren, dass ich meine eigene Interpretation mache, nämlich dass das Volk damals eben wirklich für eine Sanierung der Bundesfinanzen gestimmt habe.

Der Finanzplan – ob er nun optimistisch ist oder ob er einen gewissen Zweckpessimismus ausstrahlt – zeigt den voraussichtlichen Trend, und er zeigt, dass es zur Sanierung noch grosser Anstrengungen bedarf. Im Moment hängt es von Ihnen ab, in der Zukunft für diese Massnahmen einzutreten. Finanzpolitik ist letztlich nicht eine Sache schöner Deklamationen und von 1.-August-Reden, sondern die wirklichen Entscheidungen werden getroffen, wenn Sie über Sachvorlagen entscheiden. Dann entscheiden Sie auch darüber, ob der Finanzplan zu optimistisch gewesen ist oder zu pessimistisch. Letztlich liegt das jetzt in Ihrer Hand.

Bundeskanzler Buser: Ich möchte nur zwei Sätze zum Postulat Binder sagen. Seine Nachfrage nach dem Wohlergehen dieses Postulates klang leicht vorwurfsvoll. Man könnte daraus schliessen, dass dieser Vorstoss in den Schubladen der Bundeskanzlei verschwunden wäre. Ich kann Ständerat Binder versichern, dass dies nicht der Fall ist. Ich darf ihm sogar sagen, dass es uns nicht einmal auf dem Magen liegt, sondern dass wir uns geradezu freuen, diesen Bericht zu erstellen. Denn dieses Problem der früheren und wirksameren Mitwirkung des Parlamentes in der politischen Planung ist eines der interessantesten staatspolitischen und staatsrechtlichen Probleme, das man behandeln kann. Wenn wir den Bericht noch nicht dem Bundesrat unterbreitet haben – der Bundesrat wird dann entscheiden, in welcher Form er ihn an Sie weiterleitet –, so sind drei Gründe dafür massgebend:

1. Auch wir müssen Prioritäten setzen. Die ganze Kraft unseres kleinen Teams war im Jahre 1983 auf die Richtlinien der Regierungspolitik konzentriert.

2. Wir hatten von Anfang an die Absicht, die Debatten, die jetzt in Ihrem Rat und im Nationalrat stattfinden zu den Richtlinien 1983 bis 1987, in diesem Bericht auszuwerten. Ich glaube, das Unternehmen gelingt, denn Sie sehen aus den Motionen des Nationalrates, wie tief diese Problematik reicht. Stellen Sie sich nur vor, wie es herauskommen

könnte, wenn Sie die Motion des Nationalrates ebenfalls annehmen würden, aber im Annex die eine oder die andere Vorlage bezüglich Dringlichkeit anders beurteilen würden. Bestände dann eine Differenz oder nicht? Ist der Annex überhaupt integrierender Bestandteil der Motion oder nicht? Was ist eine Motion, die Vorschläge bringt? usw. Sie sehen, dort bestehen eine ganze Reihe von Fragen, die sehr interessante Studien ermöglichen.

Dazu käme die zweite: Wie wäre es, wenn jetzt in diesem Bericht des Bundesrates am Schluss nicht stehen würde, man solle Kenntnis nehmen, sondern es würde der Antrag gestellt auf Genehmigung dieser Richtlinien? Ich glaube, Sie hätten solch einen Sack voll rechtlicher Probleme, dass Sie tagelang darüber diskutieren könnten. Das ist wahrscheinlich das Hauptproblem, das wir in diesem Bericht untersuchen müssen: Was hiesse Genehmigung von Planungsvorlagen durch einen Parlamentsbeschluss – einen einfachen, einen allgemeinverbindlichen usw. –, und welches wären die Konsequenzen?

3. Wir haben es als sinnvoll erachtet, den Entscheid des Nationalrates zur Initiative Generali abzuwarten. Sie wissen, dass diese Initiative die Streichung des Zwischenberichtes bringt – Sie haben der Initiative bereits zugestimmt –, und wenn der Nationalrat Ihnen folgt, entsteht damit eine ganz neue Situation, indem das derzeit wohl interessanteste zusätzliche Steuerungsmittel des Parlamentes gestrichen wird. Ich glaube, es ist richtig, dass wir diesen Entscheid abwarten – er ist für die Herbstsession vorgesehen – und dann auf dieser bereinigten Basis den Bericht zu diesem Postulat von Ständerat Binder in Angriff nehmen.

Le président: Un membre du conseil souhaite-t-il la discussion par chapitres?

M. Ducret: Je souhaite rectifier deux affirmations de M. Stich.

Lorsqu'il nous dit qu'il n'est pas difficile de réunir 26 directeurs des finances, et que l'on pourrait prendre 26 directeurs de l'économie publique qui auraient les mêmes revendications, je précise que les 25 directeurs des finances que vous avez rencontrés à Douanne, le 24 mai (il manquait le représentant du canton des Grisons, M. Mengiardi), avaient des mandats de leur gouvernement. C'était des opinions gouvernementales et non personnelles. Cette précision est importante et je l'ai dit tout à l'heure.

Au sujet de la compensation, vous argumentez en disant qu'un groupe des directeurs des finances avait déjà discuté la question. Cela est inexact. Il y a deux ans, un groupe de fonctionnaires de l'administration fédérale et de certaines administrations cantonales, dont faisait partie notamment M. Buschor, de l'administration des finances du canton de Zurich, avait imaginé trois projets, ainsi que vous venez de l'indiquer, comprenant différentes possibilités qui toutes aboutissaient à 500 millions. Si, aujourd'hui, le Conseil fédéral veut rendre aux cantons les 300 millions du droit de timbre et demander 300 millions de compensation, discutons. Mais, ce n'est pas tout à fait ce qu'il désire actuellement. Il demande 500 millions et encore quelque chose de plus. Là est le problème.

En conclusion, il faut être précis. Premièrement, ce ne sont pas les directeurs des finances, mais les gouvernements cantonaux qui donnent leur opinion. Deuxièmement, il n'y a jamais eu d'accord sur la compensation avec les directeurs des finances. Je suis absolument formel en ce domaine. On pourrait faire appel à certains membres de ce conseil qui, comme moi, font partie de la conférence. Ce sont les deux seules précisions que je désirais apporter.

Nous souhaitons que toute cette discussion nous conduise à une entente et non à une bataille que nous déplorerions.

Bundesrat Stich: Ich möchte nur eine Anmerkung zur Frage der Lastenteilung zwischen Bund und Kantonen machen. Sie haben natürlich recht; wenn Sie die 400 Millionen an zusätzlichen Bundesbeiträgen aus den Treibstoffzöllen nicht zur Kenntnis nehmen, dann werden Sie natürlich stär-

ker belastet. Aber wenn Sie durch den Treibstoffzollbeschluss um 400 Millionen zusätzlich entlastet werden, dann müssen Sie das auch berücksichtigen. Aber das ist eine Frage, die wir dann beim Treibstoffzollbeschluss weiter diskutieren können.

Le président: La discussion par chapitres n'ayant pas été demandée, nous pouvons considérer le débat comme clos. Le Conseil fédéral, soutenu par la majorité de la commission, nous propose de prendre acte de son rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale et le plan financier. Comme il n'y a pas d'autres propositions, j'en déduis que le conseil prend acte de ce rapport.

Abschreibung – Classement

Le président: Le Conseil fédéral suggère de classer le postulat de M. Belser sur le plan directeur de l'armée. Ce dernier désire-t-il le maintenir?

Belser: Ich kann die Ansicht des Herrn Bundespräsidenten nicht teilen; denn wir erwarten da einen umfassenderen Bericht, einen Bericht des Bundesrates an das Parlament und nicht an eine Kommission. Im übrigen ist der Bericht, der der Kommission zugeleitet wurde, ein Bericht des Generalstabschefs und nicht einmal eines Bundesrates. Ich glaube, das müssen wir doch offen sagen: So dürfen wir uns nicht abspesen lassen. Ich bitte Sie, das Postulat nicht abzuschreiben.

Affolter: Ich unterstütze die Auffassung des Kollegen Belser. Es geht hier nicht um eine materielle, sondern um eine rein formelle Frage. Herr Belser hat sich mit Recht zur Wehr gesetzt, dass ein Postulat, das in diesem Rat eingereicht, begründet und überwiesen wurde und zu dem uns ein Bericht in Aussicht gestellt wurde, nun nicht durch ein Papier des Generalstabschefs als erledigt betrachtet werden darf. Vorstöße des Parlamentes richten sich an den Bundesrat, und die materielle Erledigung hat durch den Bundesrat zu erfolgen (in Form eines Berichtes) und hat auch vom Bundesrat auszugehen. Deshalb ist die Variante, die Herr Bundespräsident Schlumpf angetönt hat, wohl doch die richtige.

Man erwartet hier eine Nachlieferung zum Bericht des Bundesrates in den Richtlinien, der allgemein als zu mager angesehen wurde. Auch die Nachlieferung hat vom Bundesrat auszugehen.

Man könnte sich sogar fragen, ob dieser Bericht nicht allen Mitgliedern des Parlamentes zugeleitet werden sollte; denn ich sehe nicht ein, wieso ein Vorstoss, der von einem Mitglied des Ständerates eingereicht worden ist, nur zuhanden der Mitglieder der Militärkommission beantwortet werden soll. Jedenfalls sollte unter diesen Umständen aus formellen Gründen, die für mich ausschlaggebend erscheinen, das Postulat noch nicht abgeschrieben werden.

Gadient: Natürlich geht es bei der Abschreibung des Postulates unter anderem um die formelle Frage. Aber man kommt bei der Beantwortung nicht darum herum, nochmals kurz auch die materielle Seite der Angelegenheit zu erwägen. Ich erinnere daran, dass Herr Belser seinerzeit die Ansicht vertreten hat, bestimmte technische Waffensysteme würden stärkeres Gewicht erhalten, und deshalb bekundete er die Sorge, dass die Infanterie nicht mehr ausreichend bewaffnet und geschützt werden könnte. Der Bundesrat sollte nach seiner Intention aufgefordert werden, die Armee mehr auf den Kampf der Infanterie zu konzentrieren. Das ist eine Grundsatzfrage, die das Armeeleitbild in seinem Grundgehalt tangiert.

Nun, das Armeeleitbild hält an der bewährten Konzeption der Abwehr als gemischtes System von statischen und beweglichen Kräften unverändert fest. Auf Seite 47 der Richtlinien-Botschaft finden wir die entsprechenden Überlegungen. Ich erinnere auch daran, dass Herr Bundesrat Chevallaz damals in einer sehr ausführlichen Stellungnahme

seine Auffassung dargelegt und abschliessend festgestellt hat, dass auch ein allfälliger ergänzender Bericht zu einer Bestätigung dieses Standpunktes, allenfalls höchstens zu einer Ergänzung desselber, führen würde. Diese haben wir heute vorliegen. Das Armeeleitbild basiert auf einem ausgewogenen Konzept, und unsere Armee bleibt dabei ein Infanterieheer. Das Verhältnis zwischen Infanterie und Mechanisierten Truppen dürfte etwa bei 10 zu 1 liegen. Es ist also keine Rede davon, dass die Infanterie geschwächt werden soll, und nur solches möchte dieses Postulat im Grundsatz vermeiden.

Für mich besteht daher aufgrund der heutigen Botschaft (nachdem das Konzept aufgrund sorgfältiger Analyse damit erneut seine Bestätigung findet) keine Veranlassung, nochmals in Beschäftigungstherapie zu machen und einmal mehr einen ergänzenden Bericht zu fordern. Im übrigen ist die Überprüfung ohnehin ein kontinuierlicher Vorgang, so dass wir auch ohne zusätzliche Auftragserteilung in dieser Richtung auskommen werden.

Ich bin daher für Abschreibung im Sinne des bundesrätlichen Antrages.

Bundespräsident Schlumpf: Wenn Sie formell, wie es Herr Affolter dargetan hat, sagen wollen: Wir wollen nach dem Postulat von Herrn Belser eine Berichterstattung des Bundesrates über die Ergebnisse der Abklärungen, dann entscheiden Sie darüber, in diesem Sinne am Postulat festzuhalten.

Aber der Auftrag ging an den Bundesrat, zu prüfen, und über die Ergebnisse einen Bericht zu erstatten. Wir haben das gemacht, nach unserer Meinung richtig und unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren, die bei der Berichterstattung in solchen Dingen in Erwägung zu ziehen sind, an die beiden Militärkommissionen. Das ist der richtige Adressat. Wenn Sie aber meinen, er müsse vom Bundesrat ausgehen, hätte ich für ein Festhalten am Postulat Verständnis. Zur Sache selbst hat Ständerat Gadient das gesagt, was zu sagen ist.

Abstimmung – Vote

| | |
|---------------------------------|------------|
| Für Abschreibung des Postulates | 15 Stimmen |
| Für den Antrag Belser | 23 Stimmen |

Das Postulat Guntern (82.452, Sanierung der Bundesfinanzen) wird stillschweigend abgeschrieben

Le conseil classe tacitement le postulat Guntern (82.452, Assainissement des finances fédérales)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Ad 84.001

Motion der Kommission des Ständerates Regierungsrichtlinien. Prioritäten.

Der Bundesrat wird beauftragt, die Richtliniengeschäfte 1983 bis 1987 nach Prioritäten zu ordnen und diese der Bundesversammlung schriftlich zur Kenntnis zu bringen.

Motion de la commission du Conseil des Etats

Grandes lignes de la politique gouvernementale. Priorités.

Le Conseil fédéral est chargé de classer les objets prévus aux Grandes lignes 1983 à 1987 selon ordre de priorité et d'en informer par écrit l'Assemblée fédérale.

Überwiesen – Transmis

Schluss der Sitzung um 12.20 Uhr

La séance est levée à 12 h 20

Regierungsrichtlinien 1983 bis 1987

Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983 à 1987

| | |
|---------------------|--|
| In | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung |
| Dans | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale |
| In | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr | 1984 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | III |
| Volume | |
| Volume | |
| Session | Sommersession |
| Session | Session d'été |
| Sessione | Sessione estiva |
| Rat | Ständerat |
| Conseil | Conseil des Etats |
| Consiglio | Consiglio degli Stati |
| Sitzung | 02 |
| Séance | |
| Seduta | |
| Geschäftsnummer | 84.001 |
| Numéro d'objet | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 05.06.1984 - 08:00 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 227-242 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 20 012 646 |

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.