

à intervenir par voie d'initiative auprès des autorités fédérales pour leur demander d'affecter la «taxe routière» sur l'essence pour l'aviation à des mesures tendant à diminuer les effets des nuisances engendrées par le trafic aérien.»

L'initiative cantonale est motivée comme il suit:

«811 500 litres d'essence aviation ont été vendus à Cointrin en 1985

Au 27 janvier 1986, le prix de cette essence était de Fr. 1.62. Il se décompose ainsi:

Fr. 1.- de base, pour le pétrolier; Fr. -.23 de taxe douanière; Fr. -.30 de «taxe routière»; Fr. -.076 d'ICHA; Fr. -.015 de redevance aéroportuaire.

Sur cette base, on constate donc que l'aviation a payé à Genève, en 1985 plus de 400 000 francs de taxes fédérales dont environ 240 000 francs pour les routes nationales (le kérosène n'entre pas en ligne de compte ici).

Notre Conseil d'Etat se bat avec acharnement et sur plusieurs fronts pour diminuer les impacts indésirables de l'aviation. De gros efforts sont consentis par tous et à tous les niveaux aussi, dans ce sens, et souvent spontanément. Nonobstant leur contribution à la «taxe routière» en tant qu'automobilistes, les pilotes payent en plus une taxe pour les routes en volant!

Nous ne demandons pas la suppression de cette taxe, mais son affectation à un autre domaine. L'illogisme actuel, s'il était supprimé, permettrait aux riverains de voir leur qualité de vie s'améliorer, puisqu'à Genève seulement, un quart de millions de francs y contribuerait annuellement.

Cela sera apprécié, et n'appauvrira pas la Confédération qui fera ainsi, elle aussi, un geste tangible en faveur des riverains.»

2. Considérations de la Commission des transports et du trafic du Conseil national

21. Considérations juridiques

Des carburants destinés à l'aviation sont en principe soumis aux droits de douane (droits de base et surtaxe); en sont exonérés les carburants utilisés pour les vols à l'étranger. En vertu de l'article 36ter cst., le produit des droits d'entrée sur les carburants est réservé aux besoins du trafic routier. Les Chambres fédérales ont expressément refusé d'étendre l'affectation aux mesures visant à protéger l'environnement sur les aéroports. Nous ne disposons aujourd'hui d'aucune base constitutionnelle qui permettrait de financer, par le produit affecté des droits sur les carburants, des mesures tendant à combattre le bruit des aéronefs.

En revanche, il est loisible aux cantons de consacrer des contributions au financement de mesures autres que techniques en vertu de la loi du 22 mars 1985 concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants à des mesures de lutte contre le bruit aux abords des aéroports. Sous le titre «participation générale et péréquation financière» le canton de Genève a, par exemple, reçu en 1987, 4,5 millions de francs ainsi qu'une contribution extraordinaire de 2,8 millions.

Les articles constitutionnels votés par les Chambres à l'appui d'une politique coordonnée des transports (PCT) qui doit encore être soumis au vote populaire, prévoit à son article 37, alinéa 3:

«Pour financer des mesures qui profitent à tous les usagers telle que assurer la protection de l'environnement et du paysage, la Confédération peut engager les ressources destinées aux transports publics et privés.»

Il appartiendra à la législation d'exécution d'établir les délimitations, notamment de définir les secteurs de l'aviation civile qui obtiennent une part des droits d'entrée sur les carburants sous le titre des transports privés.

Dans ce cadre, elle déterminera également sous quelles conditions de telles ressources peuvent servir à financer des mesures en faveur de la lutte contre le bruit sur les aéroports.

22. Questions financières

Les droits d'entrée sur l'essence aviation de la Confédération ont totalisé quelque 12 millions de francs en 1986, dont

9 millions environ ont été affectés à des tâches en relation avec le trafic routier.

Les dépenses de l'aviation civile financées par les ressources générales de la Confédération se sont élevées à près de 43 millions en 1986, soit un multiple des recettes douanières. Ce montant a été affecté aux tâches ci-après:

- Formation du personnel	
de navigation aérienne	13,5 millions
- Mesures de sécurité dans le trafic aérien	13,1 millions
- Aggrandissement des aéroports	15,9 millions
Total	42,5 millions

Depuis 1945, la Confédération a versé quelque 600 millions de francs de subventions pour l'agrandissement d'aéroports. Ce montant ne comprend pas les dépenses pour la sécurité aérienne, qui sont financées par des émoluments.

Antrag der Kommission

Von der Standesinitiative wird Kenntnis genommen; die Initiative wird dem Bundesrat überwiesen zur Kenntnisnahme und zur Behandlung im Rahmen der Gesetzgebung über die koordinierte Verkehrspolitik.

Proposition de la commission

Il est pris acte de l'initiative. Cette dernière est transmise au Conseil fédéral pour qu'il en prenne connaissance et qu'il l'examine dans le cadre de la législation d'application de l'article constitutionnel sur la politique coordonnée des transports.

Angenommen – Adopté

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

88.058

Finanzhaushaltsgesetz

Loi sur les finances de la Confédération

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwurf vom 24. August 1988 (BBI III, 829)

Message, projets de loi et d'arrêté du 24 août 1988 (FF III, 793)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Fehr, Berichterstatter: Im Sinne einer Vorbemerkung mache ich darauf aufmerksam, dass wir es – formell betrachtet – mit zwei Vorlagen zu tun haben: einerseits behandeln wir das Finanzhaushaltsgesetz – Sie finden es in der Botschaft auf Seite 71ff. –, andererseits haben Sie über einen Ausführungserlass zu befinden, über den Bundesbeschluss über die Unterbreitung der Objektkreditbegehren für Grundstücke und Bauten. Sie finden ihn in der Botschaft auf Seite 81ff.

Das Schwergewicht liegt eindeutig auf dem Finanzhaushaltsgesetz, und es ist sicher angebracht, die Eintretensdebatte für beide Vorlagen gemeinsam zu führen. Ich werde in meinem Eintretensreferat zuerst auf das Finanzhaushaltsgesetz und dann auf den Bundesbeschluss eingehen.

Zum Finanzhaushaltsgesetz. Im Zuge der Bemühungen um eine verbesserte Rechenschaftsstellung des Bundes – bekannt als «Projekt Vereda» schlägt der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen vor, die teilweise auch eine Anpassung des Haushaltrechts erforderlich machen. Als wichtig-

ste Elemente der modernisierten Bundesrechnung sind zu erwähnen:

1. Der Bund behält die Finanzrechnung als primäres finanzpolitisches Führungsinstrument bei.
2. Die Bundesrechnung wird klarer als bisher in zwei Stufen dargestellt. Die erste Stufe bildet die Finanzrechnung als Gegenüberstellung von Ein- und Auszahlungsströmen. Als zweite Stufe folgt die Gesamtrechnung, eine Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag, vergleichbar der privatwirtschaftlichen Erfolgsrechnung.
3. Der Kontenplan des kantonalen Modells wird praktisch unverändert übernommen.
4. Die Arbeitgeberbeiträge und Zinsvergütungen des Bundes an die EVK werden neu als Ausgaben in der Finanzrechnung verbucht.
5. Die Kreditanteile der Dienststellen an Globalrubriken werden transparent dargestellt.
6. Die finanzielle Führung der Rüstungsbetriebe orientiert sich inskünftig noch vermehrt an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

Die Revision des Finanzhaushaltsgesetzes wird ferner zum Anlass genommen, einige weitere Sachverhalte, die bereits gängige Praxis darstellen, im Gesetz zu verankern. Im wesentlichen handelt es sich um den Zahlungsrahmen als Kreditinstrument und die zentrale Tresorerieführung des Bundes durch die Eidgenössische Finanzverwaltung.

Besondere Eigenschaften des Bundeshaushalts veranlassen den Bundesrat, die Finanzrechnung beizubehalten und diese durch eine vereinfachte und deshalb leichter verständliche Form der Gesamtrechnung zu ergänzen. Als solche Besonderheiten zu erwähnen sind insbesondere der hohe Transferanteil bei den Ausgaben, die bescheidene Bedeutung der Eigeninvestitionen sowie die geringe Flexibilität des Bundeshaushalts. Die Vorteile der Finanzrechnung sind vor allem darin zu sehen, dass Sie als Spiegelbild der Staatstätigkeit eine transparente Verteilung der finanziellen Mittel auf einer für alle Aufgabengebiete gleichen Ausgangslage erlaubt.

Die Weichen zum vorliegenden Modell wurden bereits 1984 gestellt, als der Nationalrat zwei Motionen ablehnte, die die Uebernahme des kantonalen Rechnungsmodells durch den Bund verlangt hatten. Diesem Entscheid war eine ausführliche Diskussion im Rahmen eines Seminars der Finanzkommissionen beider Räte vorangegangen. Dabei wurden die wichtigsten Unterschiede zwischen dem vorgeschlagenen neuen Bundesmodell und dem Modell der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz aufgezeigt sowie die für die Modellwahl massgeblichen Gesichtspunkte dargelegt.

Obwohl in der Eintretensdebatte der Kommission der seinerzeitige Entscheid von einzelnen Votanten bedauert wurde, wurde die Grundsatzfrage nicht mehr zur Diskussion gestellt und Eintreten einstimmig beschlossen.

Die vom Bundesrat unterbreitete, verbesserte Rechenschaftsdarstellung trägt dem Anliegen nach vermehrter Transparenz und Vergleichbarkeit Rechnung. Durch verschiedene Massnahmen wird die Aussagekraft der Staatsrechnung erhöht. Ich nenne die Vereinfachungen im Aufbau der Rechnung, die künftige Erfassung der Bundesleistungen an die EVK in der Finanzrechnung und den geplanten Ausweis der Kreditanteile der Bedarfsstellen an gewissen Globalrubriken.

Was die Vergleichbarkeit anbelangt, ist festzustellen, dass der Kontenplan des kantonalen Modells weitgehend übernommen wird. Die Begriffe werden einheitlich angewendet; es ist zudem geplant, einen statistischen Ausweis des Gesamtaufwandes und Ertrages zwecks Vergleichbarkeit zu erstellen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird im übrigen keine grundlegende Erneuerung des Finanzhaushaltsgesetzes angestrebt. Das Bundesgesetz von 1968 hat sich in den letzten 20 Jahren als rechtliche Grundlage für die Haushaltsführung bewährt. Der Grossteil der heutigen Gesetzesbestimmungen wird von den geplanten Massnahmen auch nicht berührt. Aus Gründen der Gesetzestechnik bzw. der Uebersichtlichkeit – bei einer Teilrevision hätte die Numerie-

rung der Artikel beibehalten werden müssen – ist jedoch für die Anpassung die Form der Totalrevision gewählt worden. Einige Bemerkungen zu einzelnen Punkten der Vorlage:

1. Zum Geltungsbereich: Unter den Geltungsbereich des Finanzhaushaltsgesetzes fallen heute die Bundesverwaltung, die Gerichte sowie die unselbständigen Betriebe und Anstalten. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Grundsätze des Gesetzes künftig auch für die Alkoholverwaltung Gültigkeit haben sollten.

Wir stellen einen entsprechenden Antrag, weil besondere haushaltrechtliche Vorschriften für die Alkoholverwaltung heute gänzlich fehlen. Eine finanzrechtliche Gleichbehandlung der Alkoholverwaltung mit den im Agrarsektor tätigen Bundesämtern erleichtert die Finanzaufsicht und trägt zur Verbesserung der Transparenz bei.

2. Der Gesetzesentwurf enthält sodann in Artikel 1 eine Ausnahmebestimmung für den ETH-Bereich. Der Bundesrat könnte demnach auf dem Verordnungsweg Abweichungen von den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes vorsehen. Diese Möglichkeit ist auch im ETH-Gesetzesentwurf Artikel 34 Absatz 3 verankert. Eine derartige Lockerung der Finanzaufsicht erachtet die Mehrheit der Kommission als unerwünscht und problematisch. Sie hat sich deshalb für eine restriktivere Formulierung dieser Ausnahmebestimmung – sie finden sie auf der Fahne – ausgesprochen.

Ich weise ergänzend darauf hin, dass der Ständerat in der letzten Woche bei der Beratung des ETH-Gesetzes den Absatz 3 von Artikel 34 gestrichen hat. Ich werde daher in der Detailberatung auf diesen Punkt zurückkommen.

3. Zum Rechnungsaufbau: Wie ich bereits erwähnt habe, wird die Finanzrechnung als primäres finanzpolitisches Führungsinstrument beibehalten. Zum besseren Verständnis der vermögensmässigen Vorgänge soll künftig die Rechnung der Vermögensveränderungen fallengelassen und der Ertrags- bzw. Aufwandüberschuss direkt in einer Art verkürzter Erfolgsrechnung ermittelt werden.

Da mit bei dem im Gesetzesentwurf des Bundesrates verwendeten Begriff «Erfolgsrechnung» nicht dasselbe gemeint ist wie im allgemeinen Sprachgebrauch bzw. wie in der Betriebswirtschaftslehre, beantragt die Kommission, zur Vermeidung von Missverständnissen den Begriff «Erfolgsrechnung» durch die Bezeichnung «Gesamtrechnung» zu ersetzen.

4. Zur Eidgenössischen Versicherungskasse: Das neue Finanzhaushaltsgesetz bringt eine Aenderung bei der rechnungsmässigen Erfassung der EVK. Zur Erhöhung der Aussagekraft ist vorgesehen, die Arbeitgeberbeiträge und die Zinsen für die EVK künftig als Ausgaben in der Finanzrechnung auszuweisen. Da heute die Beiträge der Versicherten und der angeschlossenen Betriebe bereits ausreichen, um die Rentenleistungen zu finanzieren, gehen die erwähnten Bundesleistungen in die interne Rechnung der EVK als zusätzliche Einnahmen ein. Per saldo resultiert dann ein entsprechend höherer Einnahmenüberschuss der EVK, der, wie nach heutiger Praxis, in der Finanzrechnung vereinnahmt wird.

Diese neue Verbuchungsart hat den Vorteil, dass bei unverändertem Ergebnis der Finanzrechnung die Leistungen des Bundes an die EVK in vollem Umfang in der Finanzrechnung erscheinen. Die Transparenz wird also auch hier erhöht.

5. Zu allfälligen Rücklagen für die Rüstungsbeschaffung: In der Kommissionsberatung ist ein Antrag eingereicht worden, wonach zur Vorfinanzierung von beschlossenen Investitions- und Rüstungsvorhaben, deren Verpflichtungskredite eine Milliarde Franken übersteigen, Reserven gebildet werden können. Nach diesem Vorschlag könnte beispielsweise unter dem Titel «Rüstungsausgaben» ein jährlich gleichmässig wachsender Betrag in die Finanzrechnung eingestellt und ein Teil davon für die Vorfinanzierung von grösseren Rüstungsvorhaben in eine Art Rüstungsfonds in Form einer Rücklage übergeführt werden.

Die effektiven Zahlungen für solche Vorhaben würden später nicht mehr als Ausgaben in der Finanzrechnung erscheinen, sondern direkt über die Bestandesrechnung abgewickelt.

Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission würde ein solches System den Aussagegehalt der Finanzrechnung beeinträchtigen und einen Verstoss gegen wichtige Budgetprinzipien darstellen.

Wie die bisherigen Erfahrungen, z. B. mit der Beschaffung des Kampfpanzers Leopard, gezeigt haben, können auch im System der Finanzrechnung beträchtliche Zahlungsspitzen ohne grosse Probleme aufgefangen werden. Es besteht deshalb auch keine sachliche Notwendigkeit, zusätzlich zum Instrument des Verpflichtungskredites noch eine Art Reserve zu schaffen, deren Verwendung ausserhalb der Finanzrechnung nur noch einer abgeschwächten Kontrolle durch Bundesrat und Parlament unterläge.

Nachdem in einer Grundsatzabstimmung eine solche neue Regelung noch eine knappe Zustimmung gefunden hatte, wurde der definitiv formulierte Antrag mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt. Sie finden aber einen entsprechenden Minderheitsantrag auf der Fahne.

6. Zur finanziellen Führung der Rüstungsbetriebe: Der Gesetzesentwurf sieht auch ein neues Modell für die finanzielle Führung der Rüstungsbetriebe vor. Anstelle der bisherigen unlimitierten und nicht verzinslichen Betriebsmittelvorschüsse erhält das Bundesamt für Rüstungsbetriebe ein festes Grundkapital von 600 Millionen Franken zur Finanzierung des langfristig gebundenen Vermögens. Dieses Grundkapital ist unverzinslich, jedoch soll ein Teil des Reingewinns dem Bund, quasi als Dividende, abgeliefert werden, während der Rest den Reserven zugeführt wird.

Die Betriebsrechnung und die Preiskalkulation sollen in Zukunft auf der Basis der vollen Selbstkosten inklusive kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen erfolgen. Eine wesentliche Verbesserung erfährt auch die Darstellung von Voranschlag und Staatsrechnung des Bundesamtes für Rüstungsbetriebe im Anhang zur Verwaltungsrechnung des Bundes.

Einige Bemerkungen schliesslich zur zweiten Vorlage, dem Bundesbeschluss über die Unterbreitung von Objektkrediten.

Mit der Revision des Haushaltrechts soll auch der Bundesbeschluss über die Unterbreitung der Objektkreditbegehren für Grundstücke und Bauten in zwei Punkten angepasst werden. Zum einen wird beantragt, die Beitragsgrenze für botschaftspflichtige Vorhaben massiv von 2 auf 10 Millionen Franken zu erhöhen. Die über die rein teuerungsbedingte Entwicklung deutlich hinausgehende Anhebung der Botschaftsgrenze auf 10 Millionen Franken kann unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsökonomie und der Entlastung des Ratsbetriebs als richtig beurteilt werden. Das Budgetrecht der Räte bleibt gewährleistet, denn Objektkredite unter zehn Millionen Franken müssen künftig mit dem Voranschlag oder seinen Nachträgen angebeht werden. Zum zweiten wird beantragt, das Bundesamt für Rüstungsbetriebe von der Botschaftspflicht für bauliche Vorhaben und Landerwerb generell zu befreien. Dieses Verfahren trägt den betrieblichen Gegebenheiten besser Rechnung.

Künftig sollen die Verpflichtungskreditbegehren für Bauten und Anlagen des BRBT gemeinsam mit dem Voranschlag und der Investitionsplanung unterbreitet werden, d. h. dass an der Kompetenz der Bundesversammlung, solche Investitionen zu prüfen und abschliessend zu genehmigen, nichts geändert wird.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die vorliegende Gesetzesvorlage und der ausführende Bundesbeschluss eine ganze Reihe von Verbesserungen bringen, insbesondere mehr Transparenz. Mit dem neuen Haushaltrecht verfügen Bundesrat und Parlament über ein modernes, griffiges Arbeitsinstrument für die finanzielle Führung des Bundes. Damit sind die finanztechnischen Voraussetzungen für eine sachgerechte Finanzpolitik gegeben.

Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig Eintreten auf beide Vorlagen. Ich füge jetzt schon bei, dass sowohl das Finanzhaushaltsgesetz als auch der Bundesbeschluss über Objektkreditbegehren in der Gesamtabstimmung einstimmig gutgeheissen wurden.

M. Frey Claude, rapporteur: L'objectif du présent projet de loi est clair: il s'agit d'améliorer la présentation des comptes de la Confédération. Je voudrais relever quelques points importants.

La Confédération conserve le compte financier en tant qu'instrument central de gestion des finances fédérales. Les comptes de la Confédération seront présentés en deux temps, à savoir, un compte financier qui comprendra les dépenses et les recettes en tant qu'opérations de paiement, et un compte de résultats qui juxtaposera les charges et les produits, c'est-à-dire un compte semblable à ceux de l'économie privée. Le plan comptable du modèle cantonal est repris pratiquement sans modifications, les cotisations d'employeurs et les intérêts versés par la Confédération à la Caisse fédérale d'assurance, la CFA, seront désormais comptabilisés comme dépenses dans le compte financier. Les parts de crédit des offices dans les articles globaux, par exemple pour l'acquisition de matériel informatique, seront présentées avec plus de transparence. Enfin, la gestion financière des fabriques d'armement s'orientera davantage selon les principes applicables dans l'économie privée.

Cette révision permettra en outre d'inscrire dans la loi des pratiques qui existent déjà dans les faits. Il s'agit pour l'essentiel du plafond de dépenses et de la gestion centrale de la trésorerie de la Confédération par l'Administration fédérale des finances.

Il faut relever que ce sont les particularités et les caractéristiques des finances fédérales qui ont amené le Conseil fédéral à conserver le compte financier et à le compléter par un compte général simplifié, plus facilement compréhensible. Ces particularités sont notamment: la part élevée des transferts dans les dépenses de la Confédération, le développement constant des dépenses d'investissement et l'importance modeste des investissements propres, enfin le manque de souplesse des finances fédérales.

Rappelons qu'en 1984 déjà, le Conseil national avait repoussé deux motions demandant que la Confédération adopte le modèle comptable des cantons. Cette décision est intervenue après que les deux commissions des finances ont débattu de façon approfondie les modèles de comptes lors de l'un de leurs séminaires annuels. A cette occasion, on a relevé les différences les plus importantes entre le nouveau compte proposé pour la Confédération et le modèle de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, et on a présenté les points de vue déterminants en faveur du choix du modèle fédéral.

La présentation améliorée des comptes que vous propose le Conseil fédéral prend en considération les préoccupations des Commissions des finances et de la Délégation des finances, qui demandent que les comptes soient plus transparents et plus facilement comparables. Certaines mesures permettront d'accroître la signification du compte fédéral. Relevons, par exemple, les simplifications dans l'établissement des comptes, l'enregistrement des prestations de la Confédération à la CFA dans le compte financier, la présentation de la part des offices au crédit figurant dans des rubriques budgétaires globales, notamment pour les acquisitions de matériel informatique, pour le mobilier et pour les imprimés.

Le Conseil fédéral a également adopté des mesures pour que les comptes de la Confédération soient comparables à ceux des cantons et des communes en reprenant largement le plan comptable du modèle cantonal, en appliquant les mêmes définitions et en présentant statistiquement les charges et les revenus à côté du compte de résultats.

Pour le surplus, le projet de loi qui vous est soumis ne prévoit pas de modification fondamentale de la loi actuelle sur les finances de la Confédération. En effet, cette loi, qui date de 1968, a donné satisfaction en tant que base juridique de la gestion financière au cours des vingt dernières années. La plupart des prescriptions légales actuelles ne sont dès lors pas touchées par les mesures prévues pour une amélioration de la présentation des comptes. On a envisagé tout d'abord de procéder à une révision partielle, mais comme

celle-ci exigeait le maintien de la numérotation actuelle des articles, pour des motifs de présentation, il a fallu recourir à la procédure de la révision totale pour une simple adaptation du droit financier actuel.

Sur divers points particuliers, le projet qui vous est soumis appelle diverses remarques. Je vous en livre quatre.

Premièrement, le champ d'application. La loi sur les finances de la Confédération est applicable aujourd'hui à l'Administration fédérale, aux tribunaux fédéraux et aux entreprises et établissements sans personnalité juridique. La commission dans sa majorité, c'est-à-dire par 9 voix contre 3, estime que les prescriptions de cette loi doivent désormais s'appliquer aussi à la Régie fédérale des alcools. En effet, celle-ci n'est soumise pour l'instant à aucune prescription de ce genre.

L'égalité de traitement, sur le plan financier, entre la régie et les offices qui déploient également leurs activités dans le secteur agricole, facilitera la surveillance financière et contribuera à améliorer la transparence de l'ensemble de ce domaine.

Le projet de loi prévoit en outre des dispositions d'exception pour le domaine du Conseil des Ecoles polytechniques. C'est ainsi que le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations au principe de la gestion financière et de la tenue des comptes par voie d'ordonnance. Cette possibilité figure également à l'article 34 du projet de loi sur les Ecoles polytechniques. Or, l'alinéa 3 de cet article permet pratiquement de déroger à tous les principes budgétaires.

La majorité de la commission, par 12 voix contre 4, craint dès lors de perdre la vue d'ensemble et de relâcher la discipline budgétaire dans ce domaine. Voilà pourquoi la commission a adopté une formulation plus restrictive de cette disposition dérogoire.

La deuxième remarque concerne la structure des comptes. Comme nous l'avons déjà mentionné, le compte financier est maintenu en tant qu'instrument central de la gestion des finances fédérales. Dans le but de rendre intelligibles à chacun les opérations ayant trait à la fortune dans les comptes de la Confédération, il convient d'abandonner le compte actuel des variations de la fortune en tant que partie indépendante des comptes, et de présenter ses excédents de charges et de produits directement dans une sorte de compte de résultats. Comme la définition de compte de résultats inscrite dans le projet ne correspond pas à celle que l'on entend dans le langage usuel, la commission vous propose de remplacer ce titre par les termes «compte général» qui ont été utilisés précédemment.

La troisième remarque est relative à la Caisse fédérale d'assurance. La nouvelle loi sur les finances de la Confédération prévoit une modification dans la comptabilisation de la Caisse fédérale d'assurance. Afin d'améliorer la signification des comptes, les cotisations d'employeur et les intérêts versés à la CFA figureront dorénavant dans les dépenses du compte financier. Comme les contributions des assurés et des organisations affiliées suffisent déjà à financer les rentes versées par la CFA, les prestations de la Confédération seront enregistrées comme recettes supplémentaires dans le compte interne de la CFA. Le solde, qui sera constitué d'un excédent de recettes de la CFA, sera porté, comme jusqu'ici, aux recettes du compte financier. Cette nouvelle façon de comptabiliser les flux financiers a l'avantage de faire apparaître en totalité les prestations de la Confédération à la CFA dans le compte financier, sans modifier les résultats de celui-ci.

La quatrième remarque concerne les fabriques d'armements. Le projet de loi prévoit également un nouveau modèle de gestion financière. Au lieu d'un capital d'exploitation non rémunéré, avancé sans limite aucune par la Confédération, l'Office fédéral de la production d'armements recevra désormais un capital de base de 600 millions de francs pour financer ses éléments de fortune. Ce capital n'est pas rémunéré, mais une part de bénéfice net de l'office devra être versée à la Caisse fédérale en tant que «dividende», le reste devant alimenter les réserves.

Le compte d'exploitation et la calculation des prix devront, à l'avenir, être établis sur la base des coûts de revient commerciaux, y compris les intérêts et les amortissements. La présentation du budget et des comptes de l'Office fédéral de la production d'armements qui figurent en annexe des comptes de la Confédération sera également sensiblement améliorée.

Je passe maintenant directement à la lettre B du projet qui concerne l'arrêté fédéral sur les crédits d'ouvrage. La révision du droit financier doit également permettre d'adapter sur deux points l'arrêté fédéral concernant les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions.

Le premier point concerne la proposition de relever à 10 millions de francs la limite au-delà de laquelle les demandes de crédits d'ouvrage doivent être présentés par le biais d'un message. Aujourd'hui, rappelons-le, cette limite est de deux millions. Elle est inchangée depuis 1972. L'augmentation de ce montant à 10 millions vise, d'une part, à tenir compte du renchérissement intervenu depuis lors et, d'autre part, à décharger jusqu'à un certain point le Parlement et l'administration de certaines tâches. Le droit budgétaire et le pouvoir de disposition de nos conseils n'auront pas à en souffrir. Quant aux crédits inférieurs à 10 millions de francs, ils devront être requis par le message sur le budget ou ses suppléments.

Par le second point, le Conseil fédéral vous propose de dispenser d'une façon générale l'Office fédéral de la production d'armements de présenter un message pour des crédits d'ouvrage et des acquisitions de terrains. Cette nouvelle procédure tient compte des conditions d'exploitation des fabriques d'armements. A l'avenir, les demandes de crédits d'engagement pour des constructions et des installations devront être présentées en même temps que le budget et le plan des investissements de l'OFPA. Cette nouvelle procédure ne modifie en rien les compétences de l'Assemblée fédérale.

En conclusion, on peut constater que le projet de loi qui vous est soumis apporte un certain nombre d'améliorations et fait suite au désir exprimé par le Parlement de recevoir des comptes bénéficiant d'une plus grande transparence et qui soient comparables avec le modèle cantonal. Le nouveau droit financier constituera un instrument moderne de travail pour le Parlement et de gestion pour le Conseil fédéral. Ainsi, les conditions techniques sont désormais données pour mener à bien la politique financière de notre pays.

C'est dans cet esprit que la Commission des finances vous propose, à l'unanimité, d'entrer en matière sur le projet puis, toujours à l'unanimité, elle vous demande d'accepter le projet tel qu'il ressort des délibérations de notre commission.

Züger: Man erstellt in der Buchhaltung eine Betriebsrechnung, damit man sieht, ob die Sache rentiert, und die Bilanz sollte zeigen, wie man ungefähr steht. Um bei diesen Beurteilungen sicherer zu sein, braucht es unbedingt Vergleichsmöglichkeiten. Darum begrüßen wir es, dass unsere Staatsrechnung moderner und transparenter dargestellt werden soll und sich somit mit den Rechnungen der Kantone besser vergleichen lässt.

Auch wenn wegen der Besonderheiten des Bundeshaushaltes das kantonale Rechnungsmodell nicht unisono übernommen werden kann, ist die Vergleichbarkeit mit dem hier vorgeschlagenen Modell gewährleistet.

Und wenn man schon ändert, dann sollte man dies gründlich tun. Darum unterstützen wir ebenso die buchhalterischen Neuerungen beim Verbuchen der Darlehen an die SBB, beim Erfassen der Bundesleistungen an die Eidgenössische Versicherungskasse, bei der Behandlung des Münzprägegewinnes und bei der Aenderung einzelner Bewertungsgrundsätze.

Dass für die Rüstungsbetriebe ein neues finanzielles Führungsmodell geschaffen wird, betrachten wir ebenso als

zeitgemäss wie die Anhebung der Grenze für botschaftspflichtige Objektkreditbegehren auf neu zehn Millionen Franken – dies nicht zuletzt aus Gründen der Effizienzsteigerung unseres eigenen Ratsbetriebs.

In der Detailberatung unterstützen wir durchwegs die Anträge der Kommissionsmehrheit, und zwar nicht nur, weil der Kommissionspräsident unser Mann ist. Ein Einschluss der Eidgenössischen Alkoholverwaltung und des ETH-Bereichs erscheint uns angebracht und sinnvoll. Auch den Wegfall des Adjektivs «wachstumsgerecht» im Zusammenhang mit Finanzpolitik können wir tränenfrei verkraften. Ebenso wird uns die Ersetzung des Begriffs «Erfolgsrechnung» durch die altgewohnte «Gesamtrechnung» in Zukunft vor Verwechslungen und Verwirrungen schützen helfen.

Ueberhaupt nicht mitmachen können wir beim Thema «Vorfinanzierung von Investitionen und Rüstungsvorhaben», selbst auf die Gefahr hin, dass uns irgend jemand deswegen wieder aus dem Bundesrat «schmeissen» will. Zusammenfassend beantragt Ihnen die SP-Fraktion Eintreten und Zustimmung zur Kommissionsmehrheit und zum Bundesrat.

M. Cotti: La révision de la loi sur les finances vise à améliorer la présentation des comptes de la Confédération. La matière en soi n'est pas fascinante, elle ne suscite pas l'intérêt des artistes et des hommes de lettres. Mais, pour celles et ceux qui sont tenus de s'occuper des finances publiques, un peu plus de clarté, un peu plus de transparence ne nuit pas. C'est la «Glasnost», dans une matière aussi importante que celle des finances de l'Etat qui, Dieu merci, ces temps ne nous donne que des soucis de procédure. Il s'agit de modifications ayant surtout un aspect formel avec le but d'adapter la loi aux réalités et à la pratique courante.

Les éléments les plus importants de cette réforme sont les suivants: conservation du compte financier, en tant qu'instrument central de gestion des finances; maintien d'une présentation sur deux plans, c'est-à-dire d'un compte financier – dépenses et recettes – et d'un compte des résultats – charges et profits – de façon analogue à la gestion d'un compte de résultats de l'économie privée. Le président de la commission ainsi que le rapporteur de langue française viennent de le dire: le plan comptable du modèle cantonal est repris pratiquement sans modification. Les cotisations des employeurs et les intérêts versés par la Confédération à la Caisse fédérale d'assurance seront désormais comptabilisés comme dépenses dans le compte financier. Les parts de crédits des offices dans les articles globaux, par exemple l'acquisition de matériel informatique, seront présentées selon les principes appliqués dans l'économie privée. La révision permettra, en outre, d'inscrire dans la loi des pratiques qui existent déjà dans les faits. Il s'agit, pour l'essentiel, du plafond des dépenses qui constitue un nouvel instrument de crédit et de gestion centrale de la trésorerie de la Confédération.

Le message suit donc l'avis de la Commission et de la Délégation des finances qui ont surtout demandé une simplification dans l'établissement des comptes, des mesures pour que les comptes de la Confédération soient comparables à ceux des cantons et des communes, en reprenant largement le plan comptable du modèle cantonal et l'application des mêmes critères et des mêmes définitions, d'une terminologie analogue. Par contre, on n'y trouve aucune modification fondamentale à la loi actuelle sur les finances de la Confédération. En effet, on avait pensé tout d'abord à une révision partielle de la loi, mais des questions de systématique ont amené le Conseil fédéral à proposer une nouvelle loi.

Pour ne pas reprendre la parole durant le débat, je m'exprime sur quelques articles. En premier lieu, sur le champ d'application actuel, soit: Administration fédérale, tribunaux fédéraux, entreprises et établissements sans personnalité juridique. Ce champ d'application s'étendra désormais aussi à la Régie fédérale des alcools qui n'est soumise, pour

l'instant, à aucune prescription de ce genre. L'égalité de traitement sur le plan financier entre la Régie et les offices qui déploient également leurs activités dans le secteur agricole, facilitera la surveillance financière et contribuera à améliorer la transparence de l'ensemble dans ce domaine. En ce qui concerne les dispositions d'exceptions dans le domaine du Conseil des Ecoles polytechniques, le Conseil fédéral prévoit dans son message des dérogations au principe de la gestion financière et de la tenue des comptes par voie d'ordonnance. Cette possibilité figure également dans l'article 34 de la loi sur les Ecoles polytechniques. L'article, comme il est formulé par le Conseil fédéral, permet pratiquement de déroger à tous les principes budgétaires. La commission craint que, par une dérogation qui se prête à une interprétation extensive, on risque de relâcher la discipline budgétaire dans ce domaine. Par une formulation plus restrictive de cette règle, on évite ce danger. Il y aura toujours la possibilité de faire des exceptions, mais seulement dans des cas particuliers et en tenant compte des principes inscrits dans la loi. Le groupe PDC y adhère.

En ce qui concerne la proposition de minorité de l'article 14a qui prévoit de constituer des réserves pour préfinancer des projets d'investissement et d'armement approuvés nécessitant des crédits d'engagement supérieurs à un milliard de francs, le groupe PDC soutient la proposition de la minorité. Il s'agit de créer des réserves sur des dépenses de grande portée, dans la forme de préfinancement. Il ne s'agit pas seulement de dépenses militaires, achat d'avions, de chars, mais aussi d'autres types d'investissements, comme RAIL 2000, les NLFEA, etc. Quant à la gestion financière des fabriques d'armement, je vous renvoie à l'exposé fait par le président et par le rapporteur de langue française.

La révision touche enfin aussi l'arrêté fédéral sur les crédits d'ouvrage. Il s'agit d'adapter cet arrêté en ce qui concerne les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions. Là aussi, je me réfère à l'exposé du président et du rapporteur de langue française en donnant l'adhésion du groupe PDC.

En conclusion, le projet de loi qui vous est soumis apporte une série d'améliorations, crée une meilleure transparence, augmente la compatibilité avec les modèles des cantons. Enfin, c'est un bon instrument de travail, moderne, et doté des conditions techniques pour mener à bien la politique financière de notre pays.

Le PDC vous propose d'entrer en matière sur le projet et vous invite à l'approuver dans le sens des arguments que je viens de vous présenter.

Thür: Das Finanzhaushaltsgesetz ist ein Arbeitsinstrument für den Bundesrat und das Parlament zur Gestaltung der Finanzpolitik und der Kontrolle der Finanzen. Wir sind mit den vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich einverstanden, weil damit dieses Instrument verbessert wird. Erhöht wird durch die modernisierte Bundesrechnung Transparenz und Vergleichbarkeit. Zu begrüßen ist auch die Neuregelung für die EVK und die Rüstungsbetriebe. Richtig ist sodann die Unterstellung der Alkoholverwaltung unter das Finanzhaushaltsgesetz.

In der Kommission bedauerte ich allerdings, dass die Gelegenheit dieser Revision nicht wahrgenommen worden ist, um einige Grundsätze der Haushaltsführung den heutigen Erfordernissen anzupassen, namentlich die Forderung nach einer umweltgerechten Finanzpolitik. Im ursprünglichen Entwurf finden Sie noch immer die Formulierung «den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik ist Rechnung zu tragen». Ich habe deshalb den Antrag gestellt, dass neu «den Erfordernissen einer konjunktur- und umweltgerechten Finanzpolitik» Rechnung zu tragen sei.

Sie können den Unterlagen entnehmen, dass eine Kommissionsmehrheit diesem Antrag nicht folgen konnte. Immerhin bewirkte dieser Antrag, dass Ihnen die Kommissionsmehrheit nun vorschlägt, das Wort «wachstumsgerecht» zu streichen. Das ist gewiss ein Fortschritt. Ich halte dennoch an

meinem Antrag fest und werde ihn im Rahmen der Detailberatung kurz begründen.

Ich äussere mich noch kurz zum Antrag Nebiker, der in Artikel 14a die Möglichkeit schaffen will, zur Vorfinanzierung von beschlossenen Investitions- und Rüstungsvorhaben Reserven zu bilden. Wir werden uns diesem Antrag widersetzen. Wir sehen den Sinn einer solchen Uebung nicht ein.

Herr Nebiker will gemäss Antrag Reserven für Investitions- und Rüstungsvorhaben nur dann bilden, wenn sie beschlossen worden sind. Im Zeitpunkt der Beschlussfassung ist aber auch klar, wie das Vorhaben finanziert werden soll, d. h. in welchen jährlichen Tranchen. Wir sind deshalb der Ansicht, dass diese Bestimmung völlig überflüssig ist. Die einzige mögliche Konsequenz ist darin zu sehen, dass das Parlament – wenn dieser Antrag durchkommen würde – seine jährlichen Budgetkompetenzen beschneiden würde und eine wesentliche Steuerungsmöglichkeit über das Budget verliert.

Wir lehnen aus diesen Gründen diesen Antrag ab; im übrigen bitte ich Sie, auf dieses Gesetz einzutreten.

Jaeger: Die LdU/EVP-Fraktion beantragt Ihnen ebenfalls einstimmig, auf die Vorlage einzutreten, denn diese Revision des Finanzhaushaltsgesetzes erweist sich sicher als nötig, und man dürfte wohl hinzufügen, sogar als überfällig. Sie bringt, so wie sie jetzt konzipiert ist, verschiedene Vorteile. Es sind bereits einige genannt worden.

Ich betone nur noch einige Punkte. Es war sicher nötig, die Haushaltgesetzgebung zu modernisieren und insbesondere die Transparenz zu verbessern. Gerade dieses Gesetz ist sicher ein wichtiges Führungsinstrument moderner Finanzpolitik. Es dient insofern nicht nur dem Finanzminister, sondern ganz sicher auch dem Parlament bzw. seinen zuständigen Kommissionen, damit die entsprechenden finanzpolitischen Entscheidungsgrundlagen möglichst offen und übersichtlich dargestellt werden können.

Auch wir – und wir treffen uns da mit dem Präsidenten der Kommission – lehnen eine Lockerung der Finanzaufsicht im ETH-Bereich ab, denn es gibt keinen Grund, hier eine Exklave zu statuieren. Hingegen bedauern wir, dass es offensichtlich doch nicht gelungen ist, das Rechnungsmodell zu harmonisieren, kompatibel zu gestalten mit jenem neuen Konzept, das heute praktisch in allen Kantonen angewendet wird, nämlich jenem Rechnungsmodell, das zwischen der laufenden Rechnung auf der einen und der Investitionsrechnung auf der anderen Seite trennt.

Im Prinzip geht es also darum, dass wir auf Bundesebene nach wie vor unsere Investitionsausgaben nicht aktivieren und sozusagen immer pro Periode mit einem Abschreibungssatz von 100 Prozent abschreiben. Die Argumentation, die gegen dieses Rechnungsmodell, das in den Gemeinden und Kantonen Schule gemacht hat, angeführt wird, hat auf Bundesebene freilich einiges für sich. Die Tatsache, dass es bei den Bundesinvestitionsausgaben verschiedene Transferbereiche gibt, bei denen die Aktivierung nach dem neuen Rechnungsmodell auf kantonaler Ebene erfolgt, spricht für den bundesrätlichen Weg.

Es ist auch richtig, dass sehr viele Investitionsausgaben, beispielsweise die Investitionsausgaben im Rüstungsbereich, definitionsgemäss gar keine Investitionsausgaben sind, sondern als Konsumausgaben definiert sind. Deshalb kommt eine Aktivierung dort nicht in Frage, so dass am Schluss das Aggregat der eigentlichen aktivierbaren Investitionen doch relativ gering ist. Aus dieser Sicht, glaube ich, ist es durchaus vertretbar, dass wir hier auf das neue Rechnungsmodell verzichtet haben. Trotzdem, glaube ich, muss die Vergleichbarkeit zwischen dem Bundesrechnungsmodell, das wir hier konzipieren, und dem kantonalen Rechnungsmodell sichergestellt werden.

Richtig ist es auch nach unserer Auffassung, dass der Begriff «Erfolgsrechnung» durch den Begriff «Gesamtrechnung» ersetzt werden muss, denn er wird im privatwirtschaftlichen Rechnungswesen auch so verwendet, respektiv nicht so verwendet, wie das in diesem ursprünglichen

Entwurf des Bundesrates der Fall gewesen ist. Wichtig ist auch die Frage der Vorfinanzierung von Rüstungsausgaben, sozusagen die Installierung eines Rüstungsfonds. Der Kommissionspräsident hat eingehend darauf hingewiesen. Wir meinen, dass der Aussagegehalt in der Finanzrechnung durch eine solche Sonderregelung, wie sie die Minderheit Nebiker will, geschwächt wird und die Budgetkontrolle im Rüstungsbereich damit eigentlich ausrangiert werden könnte. Deshalb wollen wir, mit der knappen Mehrheit, den Vorschlag Nebiker ablehnen.

Zum Schluss noch eine Bemerkung zur Ergänzung, wie sie von einer Minderheit am Anfang des Gesetzes verlangt wird. Es ist eine scheinbar redaktionelle Ergänzung. Sie haben im Entwurf des Bundesrates gesehen, dass man dort die Zielsetzung einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik verankern möchte. Ich glaube, es ist richtig, wenn die Kommission hier auf dieses «wachstumsgerecht» verzichtet; das ist nicht nötig. Es reicht durchaus, wenn wir die Finanzpolitik auf die konjunkturelle Stabilisierungspolitik ausrichten. Es ist nicht richtig, wenn Wachstumspolitik und Finanzpolitik in den Konnex gebracht werden, denn es ist kaum möglich, mit der Finanzpolitik Wachstumspolitik zu betreiben.

Hingegen, meine ich, kann man doch mindestens darüber diskutieren, ob nicht, zumindest im Rahmen der Finanzpolitik, auf ökologische Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen sei. Also mit anderen Worten: gerade im Bereich der Ausgabenpolitik, aber auch im Bereich der Fiskalpolitik, werden immer wieder verschiedene Entscheide, die ökologisch relevant sind, getroffen werden müssen, bei denen man mehr oder weniger auf die Bedürfnisse der Umwelt Rücksicht nehmen kann und soll.

Deshalb scheint es mir durchaus vertretbar – auch unsere Fraktion ist einhellig dieser Meinung –, dass man den Begriff «konjunktur- und umweltgerechte Finanzpolitik» in das Gesetz einführt; wir werden den entsprechenden Minderheitsantrag unterstützen. Es ist immer eine Frage der Umsetzung eines solchen Gesetzes.

Ueberhaupt: Es ist eine Frage der konkreten Finanzpolitik, welche ausserfiskalischen Zielsetzungen wir verfolgen. Grundsätzlich ist es sicher richtig, die Finanzpolitik, im Sinne der Verfassung, wenn möglich in den Dienst der Konjunkturpolitik zu stellen, in den Dienst der Stabilitätspolitik. Wenn damit indirekt oder direkt auch noch andere Politik, wie zum Beispiel eine Politik des qualitativen Wachstums verbunden werden kann, dann ist das eine Frage der pragmatischen Ausgestaltung der Finanzpolitik und gehört sicher nicht unbedingt in dieses Gesetz.

In diesem Sinne möchten wir Ihnen beantragen, auf dieses Gesetz einzutreten, ihm zuzustimmen und entsprechend auch den verschiedenen Minderheiten zuzustimmen, angenommen die Minderheit Nebiker.

Stucky: Man könnte das diskutierte Thema überschreiben: «Der Berg hat eine Maus geboren.» Wenn ich zwischen den Erwartungen vergleiche, die die Fachleute, aber auch die politischen Finanzbehörden in Bund und Kantonen, vor 12 Jahren beseelten, als man ein einheitliches, transparentes Rechnungsmodell schaffen wollte, und dem, was dabei herausgekommen ist, muss ich doch ganz nüchtern feststellen, dass die Zielsetzung nur minimal erreicht worden ist. Fangen wir bei der Vergleichbarkeit an. Die Vorstellung war, dass Bund und Kantone das gleiche Modell besitzen sollten, so dass der Bürger, aber auch die Legislativen in Kantonen und Bund direkt die Rechnungen vergleichen können. Dem ist nun nicht so, weil der Bund bei den Vorbereitungsarbeiten vor einigen Jahren ausgestiegen ist und nur die Kantone zusammen das Modell, wie es heute in fast allen Kantonen gilt, geschaffen haben.

Allerdings ist anzuerkennen, dass man vielleicht in der ersten Euphorie nicht ganz erkannt hat, dass die Ausgangslage beim Bund doch etwas von derjenigen der Kantone verschieden ist. Nehmen Sie einmal die Eigeninvestitionen, die beim Bund nur etwa zwei bis drei Prozent betragen; Deutlich höher sind sie bei den Kantonen. Folglich ist das

Problem der Aktivierung der Investitionen in der Auswirkung doch recht verschieden.

Herr Jaeger hat darauf hingewiesen, dass ein ähnliches Problem bei den Investitionen im Rüstungsbereich besteht, die es bei den Kantonen überhaupt nicht gibt. Der Bund schreibt sie sofort ab, behandelt sie als Konsumausgaben, obwohl eigentlich der Begriff «Konsumausgaben» – wenn ich an die Venoms oder Hunter oder an gewisse Panzer, die bei uns 30 Jahre herumfahren, denke – doch etwas falsch gewählt ist. Es ist verständlich, dass diesen Ausgaben kein Gegenwert, der volkswirtschaftlich eingesetzt werden kann, gegenübersteht, dass hier also eine andere Ausgangslage gegeben ist und somit der Bund nicht aktivierend eingreift. Ein Argument allerdings lasse ich nicht gelten. In der Botschaft wird gesagt, dass die volkswirtschaftliche Bedeutung der Bundesinvestitionen grösser sei als diejenige der Kantone und darum eine Unterscheidung gemacht werden müsse. Tatsächlich gibt der Bund «nur» 26 Milliarden Franken aus, die Kantone zusammen aber bedeutend mehr, nämlich 35 Milliarden Franken, so dass die volkswirtschaftliche Bedeutung der kantonalen Budgets etwas höher veranschlagt werden muss, wenngleich auch bei den Kantonen die Investitionsbeiträge an Dritte bedeutend geringer sind. Ich hoffe und wünsche, dass mit dem Projekt Vereda wenigstens statistisch diese Vergleichbarkeit nachgeholt werden kann.

Kommen wir zum zweiten Ziel, der Transparenz: Sehr viel gewonnen haben wir mit der Rechnungslegung, wie sie vorgeschlagen wird, nicht. Die Finanzrechnung bleibt eine Milchbüchleinrechnung. Es ist eine reine Darstellung des Mittelflusses der Einnahmen und Ausgaben und stellt somit nur eine Seite – und nicht einmal die wesentliche – der Situation des öffentlichen Haushaltes dar. Nach wie vor müssen wir die Gesamtrechnung ansehen, und da stelle ich etwas Kurioses fest: In der Presse werden immer nur die Ueberschüsse der Finanzrechnung dargestellt und hochgespielt. In diesem Rat wird nur immer davon gesprochen z. B., dass der Bund eine Milliarde Ueberschuss erwirtschaftet hat, und man meint den Ueberschuss der Finanzrechnung, der aber untergeordnet ist.

Die Gesamtrechnung wird nicht angesehen, dort sind die Ueberschüsse zwar meistens geringer, aber wir wollen doch auch wissen, ob die Abschreibungen beim Bund tatsächlich auch finanziert sind. Das zeigt Ihnen die Finanzrechnung heute nicht, was bedauerlich ist. Ob sich die Darstellungsweise in der Presse ändern lässt, weiss ich nicht, es wäre zu hoffen. Nun hat der Bundesrat wenigstens die Vorlage noch etwas angereichert, und ich kann sagen: Die Garnitur ist wichtiger als das Hauptgericht.

Bei den Rüstungsbetrieben unterstützen wir die Meinung des Bundesrates, wonach die Rüstungsbetriebe unternehmerischer, nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden sollen. Wir befürworten in diesem Zusammenhang auch die zinsfreie Unterstützung der Rüstungsbetriebe mit dem Grundkapital von 600 Millionen Franken. Allerdings wird diese Zinsbefreiung nur dadurch gerechtfertigt, dass man als klares Ziel vorgibt, welchen Reingewinn man erwartet. Es ist doch so, dass man in Erwartung eines Reingewinns auf Zinsen verzichtet, ja dass man auch in Kauf nimmt, dass das EMD in Zukunft mehr für Leistungen an die Rüstungsbetriebe bezahlen muss. Das alles ist aber nur gerechtfertigt, wenn man den Rüstungsbetrieben eine klare Zielsetzung gibt; andernfalls führt das einfach zu einem langsamen Einschlafen des unternehmerischen Geistes bei den Rüstungsbetrieben.

Wir begrüssen auch die bessere Darstellung bei der Eidgenössischen Versicherungskasse, indem Arbeitgeberleistungen und Verzinsungen nun erfasst und dargestellt werden. Das ist wohl ein später Teilsieg unseres Kollegen Ulrich Ammann, der immer wieder auf diesen Schwachpunkt hingewiesen hat.

Wir begrüssen auch, dass die Münzprägегewinne ausgewiesen werden.

Wir stimmen dem Bundesbeschluss B zu, obwohl er eine Beschränkung der Prärogativen des Parlamentes mit sich

bringt, indem bei den Rüstungsbetrieben die Objektkredite nicht mehr im einzelnen dargestellt werden müssen. Das ist eine gewisse Einschränkung, die wir in Kauf nehmen. Ich kann in diesem Zusammenhang nur noch einmal wiederholen, dass wir dagegen erwarten, dass den Rüstungsbetrieben Zielsetzungen vorgegeben werden. Nur dann hat die Aufgabe unserer Rechte einen Sinn.

Im einzelnen wird die Fraktion der freisinnig-demokratischen Partei den Minderheitsantrag in Artikel 3 ablehnen. Wir haben nämlich nicht herausgefunden, was eine umweltgerechte Finanzpolitik sein soll. Dieser Begriff ist inhaltlich überhaupt nicht definiert; wir lehnen ihn deshalb als Leerformel ab.

Wir stimmen dagegen dem Minderheitsantrag Nebiker in Artikel 14 zu, weil wir es für richtig halten, dass auch Vorausfinanzierungen, namentlich bei grossen Rüstungsaufgaben, möglich sein sollen, dass etwa in guten Zeiten mit Rechnungsüberschüssen Reserven für die Zukunft gebildet werden sollen. Das ist uns lieber, als wenn man Rüstungsvorlagen einbringt, die dann 100prozentig im Nachhinein irgendwie kompensiert werden sollen, ein Vorgehen, das wir bis jetzt praktizieren und das man verbessern kann.

Insgesamt werden wir der Vorlage zustimmen.

Nebiker: Die SVP-Fraktion stimmt dem Eintreten auf das Finanzhaushaltsgesetz und auf den Bundesbeschluss über die Objektkreditbegehren zu. Es gibt damit – das stimmt – keine revolutionären Neuerungen in unserem Bundesfinanzhaushalt. Aber die Anpassungen entsprechen doch den heutigen Bedürfnissen. Es ist z. B. richtig, dass der Kontenrahmen mit dem Kontenrahmen der kantonalen Rechnungsmodelle koordiniert wird. Wir haben in der Fraktion eingehend darüber diskutiert, ob man nicht das kantonale Rechnungsmodell hätte integral übernehmen sollen. Wir sind jedoch eindeutig zum Schluss gekommen, dass die uns vertraute Finanzrechnung als wichtiges finanzpolitisches Führungsmittel den Bedürfnissen des Bundes am besten entspricht.

Diese Rechnung ist einfach und transparent, sie grenzt auch die Rechnungsperioden ganz klar ab. Man sieht, was in einer bestimmten Periode eingenommen und ausgegeben wird, und zwar inklusive der Ausgaben für die Investitionen. Der Haushalt des Bundes ist viel grösser als der der Kantone; das Problem ist also nicht das gleiche. Beim grossen Bundeshaushalt werden intern automatisch auch die Ausgaben in die Investitionen etwas ausgeglichen. Wenn wir das kantonale Modell übernehmen, bestünde nämlich gerade beim Bund die Gefahr, dass wir die Finanzierung der Investitionen über die Investitionsrechnung auf unsere Nachfahren abschieben würden. Das ist nicht richtig. Diejenige Generation, welche bestellt, soll auch bezahlen.

Diese Finanzrechnung ist auch klar und einfach im Rahmen der Finanzpläne. Wenn ich dort noch eine Investitionsrechnung miteinbeziehe, werden Finanzpläne weniger durchschaubar. Wir sind uns bewusst, dass das mehr oder weniger eine «Milchbüchleinrechnung» ist: Einnahmen – Ausgaben. Aber es ist wichtig, dass man «drauskommt» und erkennen kann, wofür das Geld ausgegeben wird.

Richtig ist es auch – wir sind darin mit der Kommissionsmehrheit einverstanden –, dass die Bilanzierungsvorschriften den kaufmännischen Gesichtspunkten zu entsprechen haben und dass die Bundesleistungen – darauf legen wir besonderen Wert – an die Eidgenössische Versicherungskasse in der Finanzrechnung eingeschlossen sind, nicht wie bisher, wo diese Leistungen in einem Nachsatz erwähnt werden.

Wir stimmen auch der Aenderung der finanziellen Führungsstruktur der Rüstungsbetriebe zu. Es geht darum, den unternehmerischen Spielraum dieser Betriebe zu verstärken. Wir gehen mit Herrn Stucky einig: Verstärkung des unternehmerischen Spielraumes bedeutet auch entsprechende Vorgabe. Wenn man schon den Rüstungsbetrieben ein Grundkapital zur Verfügung stellt, das vorweg nicht verzinsbar ist, müssen sie auch wie ein Unternehmen arbeiten und dafür schauen, dass dieses Grund- bzw. Eigenkapital

tal, das dem Aktienkapital eines privaten Unternehmens entspricht, richtig angewendet wird und dass eine entsprechende Dividende oder eine entsprechende Gewinnablieferung an den Bund zustande kommt. Es ist auch richtig so in der ganzen Kalkulation können die Rüstungsbetriebe genau wie ein privates Unternehmen rechnen, womit die Wettbewerbsfähigkeit oder die Wettbewerbsgleichheit mit den privaten Betrieben gewährleistet wird.

Die SVP-Fraktion stimmt im übrigen dem Minderheitsantrag zu Artikel 14 zu. Wir meinen, dass man bei ausserordentlich grossen Investitionen und auch bei grossen beschlossenen Rüstungsvorhaben vorfinanzieren sollte. Das entspricht einem haushälterischen Umgang mit Geldern. Im Moment, in dem man etwas beschliesst, soll man auch schauen, wie man das finanzieren kann. In der Regel werden die Ausgaben für grosse Investitionen nicht unmittelbar nach dem Beschluss fällig, sondern erst mit einer Verzögerung je nach Abwicklung des Auftrages. Es ist richtiger, wenn man das vorausplant. Es geht nicht um die Bildung eines Rüstungsfonds, wie Herr Jaeger beispielsweise befürchtet, sondern darum, im Ausgabenbudget entsprechende Posten einzuplanen.

Ich bitte Sie im Namen der Fraktion, dem Minderheitsantrag bei Artikel 14 zuzustimmen, wurde er doch nur zufälligerweise vom Mehrheits- zum Minderheitsantrag, dank dem Entscheid des Präsidenten.

Im Zusammenhang mit den Rüstungsbetrieben ersuche ich Sie, den Antrag Günter abzulehnen. Dieser Antrag widerspricht der unternehmerischen Freiheit für die Rüstungsbetriebe, wie wir sie fördern möchten. Auch sie sollten für die entsprechenden Investitionen verantwortlich sein.

Ich beantrage Ihnen also Eintreten und Zustimmung zur Kommissionsmehrheit.

Präsident: Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie auf das Bundesgesetz eintreten wird.

Bundesrat Stich: Ich danke Ihnen für die im grossen und ganzen gute Aufnahme dieser Vorlage. An sich möchte man die Transparenz in der Haushaltrechnung etwas verbessern. Ich bin aber etwas erstaunt, dass man – insbesondere Herr Stucky – noch nicht ganz verwunden hat, dass der Bund nicht das kantonale Rechnungsmodell übernommen hat. Er hat deshalb festgestellt, der Berg habe eine Maus geboren. Immerhin soviel!

Umgekehrt muss man in bezug auf die Vergleichbarkeit sagen, Herr Stucky, dass das Rechnungsmodell nicht eine entscheidende Aussagekraft hat; vielmehr stellt sich die Frage, was Sie vergleichen. Wenn Sie ein Pferd mit einem Elefanten vergleichen, müssen Sie auch zugeben, dass es wesentliche Unterschiede gibt.

Die Finanzrechnung ist letztlich ein wesentliches Führungsinstrument. Wir wehren uns dagegen, dass man versucht, die vielgelobte Transparenz wieder zu verwischen oder zu vernebeln, indem man dem Militärdepartement ausgerechnet gestatten will, im voraus eigene «Kässeli» zu schaffen und Geld zurückzulegen. Die Tresorerie wird dadurch vermutlich trotz allem nicht tangiert. Aber die Uebersicht wird sehr stark eingeschränkt. Deshalb müssen wir diesen Vorschlag der Kommissionsminderheit – einer knappen Minderheit – ganz entschieden ablehnen.

Im übrigen ist zu sagen, dass der Bundesrat auch die Unterstellung der Alkoholverwaltung unter das Haushaltsgesetz ablehnt, denn die Alkoholverwaltung ist eine selbständige Anstalt genauso wie die Suva. In Artikel 71 des Alkoholgesetzes ist festgelegt: «Die weitere Organisation der Eidgenössischen Alkoholverwaltung wird durch ein besonderes Bundesgesetz geregelt. Bis zu seinem Erlass stellt der Bundesrat die erforderlichen Vorschriften durch Verordnung auf.»

Ich bin mit der Kommission durchaus einverstanden, wenn sie verlangt, dass sich auch die Alkoholverwaltung an die Grundsätze des Finanzhaushaltsgesetzes zu halten hat. Aber an die Grundsätze und nicht an die Details! Die Alkoholverwaltung hat beispielsweise auch die Jährlichkeit in der

Rechnung, aber nicht vom 1. Januar bis 31. Dezember, sondern vom 1. Juli bis zum 30. Juni. Man muss auch verstehen, dass die Alkoholverwaltung beispielsweise nicht der Abteilung für Landwirtschaft gleichgestellt werden kann, weil sie direkt am Markt interveniert und intervenieren muss. Sie hat auch andere Zielsetzungen; sie hat gewisse Uebernahmeverpflichtungen; deshalb ist es gerechtfertigt, wenn man hier besondere Regeln aufstellt. Aber ich bin der Auffassung, man sollte eine Verordnung machen, die die Alkoholverwaltung auch verpflichtet, sich an die Grundzüge zu halten, wie sie im Haushaltsgesetz gegeben sind.

In bezug auf die EVK ist auch gefordert worden, dass die Zinszahlungen aufgeführt werden sollen: Hier muss man sich darüber im klaren sein, dass nicht alle Zinsleistungen des Bundes Arbeitgeberleistungen sind, sondern Arbeitgeberleistung ist lediglich die Verzinsung des sogenannten Fehlbetrages. Die Zinszahlung für das übliche Deckungskapital ist keine Arbeitgeberleistung. Denn die Zinsen würde die EVK auch auf dem Kapitalmarkt bekommen. Wenn wir dem Bundesrat gelegentlich eine Verordnung unterbreiten, damit wir Hypothekendarlehen gewähren können, kommen diese Zinsen auch herein. Sie werden auch der EVK gutgeschrieben, aber das werden keine Arbeitgeberleistungen sein.

Ich bitte Sie also, auf das Bundesgesetz und den Bundesbeschluss einzutreten, beiden zuzustimmen, sonst der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, mit Ausnahme beim ersten Artikel, und ganz entschieden den Antrag Minderheit/Nebiker abzulehnen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

A. Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt

Loi fédérale sur les finances de la Confédération

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... und Anstalten sowie der Eidgenössischen Alkoholverwaltung, die Abnahme

Abs. 2

.... Für den ETH-Bereich kann der Bundesrat in besonderen Fällen und unter Beachtung der Grundsätze dieses Gesetzes durch Verordnung Abweichungen vorsehen.

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1

.... personnalité juridique ainsi que de la Régie fédérale des alcools, à l'approbation

Al. 2

.... Pour le domaine des EPF, le Conseil fédéral peut, dans des cas particuliers et en tenant compte des principes inscrits dans la présente loi, prévoir

Abs. 1 – Al. 1

Fehr, Berichterstatter: Sie haben vorhin von Herrn Bundesrat Stich gehört, dass der Bundesrat an seiner Fassung festhält, also die Alkoholverwaltung nicht in Absatz 1 inte-

grieren will. Das veranlasst mich, Ihnen kurz den Antrag der Kommission zu begründen:

In Artikel 71 des Alkoholgesetzes ist festgelegt, dass die Alkoholverwaltung eine eigene Rechnung führt. Andere haushaltrechtliche Bestimmungen gibt es nicht; die Kommission hält das für einen Mangel. Dieser Auffassung ist aber offensichtlich auch der Bundesrat. Herr Bundesrat Stich hat vorhin dargelegt, er halte es für angezeigt, in einer Verordnung die nötigen Vorschriften zu erlassen.

Die Kommission ist nach der Diskussion zum Schluss gekommen, es sei am Platze, im Gesetz selbst die Unterstellung der Alkoholverwaltung unter die Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes zu ordnen. Denn in anderen Fällen, bei SBB, PTT, ETH, gibt es ebenfalls Regelungen in Spezialgesetzen und nicht nur auf Verordnungsstufe. Daher die Ergänzung, wie wir sie Ihnen auf der Fahne vorschlagen. Ich ersuche Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

M. Frey Claude, rapporteur: Nous intervenons brièvement à l'article premier, dans la mesure où le Conseil fédéral souhaite maintenir son texte, pour vous rappeler que la Commission des finances, par 9 voix contre 3, vous propose d'adopter, à cet article premier, l'alinéa 1 qui prévoit l'inclusion de la Régie fédérale des alcools dans cette loi. Selon l'article 71 de la loi sur l'alcool, en effet, la Régie des alcools établit sa propre comptabilité et aucune prescription du droit budgétaire ne lui est applicable. Nous estimons que l'inclusion dans cette loi de la Régie fédérale des alcools se justifie. Nous recherchons non seulement la transparence mais également l'égalité de traitement. C'est pourquoi nous vous demandons d'approuver la version de la Commission des finances.

A l'alinéa 2, en ce qui concerne les Ecoles polytechniques fédérales, nous craignons de perdre la vue d'ensemble et de relâcher la discipline budgétaire dans ce domaine si l'on n'inclut pas la version telle qu'elle ressort des débats de la Commission des finances et qui a été adoptée par 12 voix contre 4. La commission a adopté une formulation plus restrictive de cette disposition dérogatoire.

C'est dans cet esprit que nous vous invitons à ne pas suivre le Conseil fédéral et à vous rallier à votre commission.

Bundesrat Stich: Ich habe Ihnen bereits beim Eintreten dargelegt, dass der Bundesrat daran festhält, die Eidgenössische Alkoholverwaltung nicht dem Finanzhaushaltgesetz zu unterstellen. Wenn Sie den Artikel 1 lesen, heisst es: «Die Aufstellung und Durchführung des Voranschlages der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer unselbständigen Betriebe und Anstalten»

Nun glaube ich, dass es nicht richtig ist, wenn man ausgerechnet eine selbständige Anstalt diesem Gesetz unterstellt – das ist die Alkoholverwaltung – und beispielsweise die Suva und die Nationalbank nicht. In diesem Sinn sind das selbständige Anstalten.

Von mir aus gesehen hat der Gesetzgeber früher die Alkoholverwaltung zu einer selbständigen Anstalt ausgestaltet, weil er ihr den Auftrag übergeben hat, den Alkoholismus zu bekämpfen. Es ist also nicht primär die Einnahmenbeschaffung, sondern die Hauptaufgabe ist die Bekämpfung des Alkoholismus. Und das wichtigste Instrument der Alkoholpolitik ist die brennlose Verwertung der Obst- und Kartoffelernten. Das bedeutet, dass die Alkoholverwaltung direkt am Markt eingreifen und sehr rasch handeln muss.

Klassisches Beispiel ist der Anfall der Kirschernte, die plötzlich mit Spitzen kommt; dann muss man entscheiden, ob man Kirschen mit Beiträgen exportieren kann. Wenn das möglich ist, tun wir es. Wenn das nicht möglich ist, landen diese Kirschen in den Brennshafen. Aber es ist in dieser Zeitspanne nicht mehr möglich, das normale Verfahren durchzuführen und von der Alkoholverwaltung aus einen Antrag an mich, an den Bundesrat und wenn möglich noch an das Parlament zu stellen. Sie werden also in jedem Fall erst im nachhinein orientiert, wenn die Alkoholverwaltung ihre Aufgabe noch erfüllen können soll.

Aufgrund dieser Überlegungen ist es richtig, wenn man die Alkoholverwaltung nicht dem Haushaltgesetz unterstellt. Sie hat auch ein ganz anderes Rechnungsjahr. Das Rechnungsjahr geht vom 1. Juli bis zum 30. Juni, nicht vom 1. Januar bis zum 31. Dezember, wie das im Haushaltgesetz vorgesehen ist, damit man die ganze Ernte, die Abwicklung, die Verwertung erfassen kann.

Dazu hat die Alkoholverwaltung die Besonderheit, dass sie eine andere Zweckbestimmung hat: Sie muss den Alkoholismus bekämpfen. Das ist ihre Hauptaufgabe und soll es auch bleiben. Sie soll auch mithelfen, die landwirtschaftlichen Einkommen zu sichern, damit die Preise nicht plötzlich zusammenbrechen. Auch das erfordert die sehr rasche Intervention an einem grundsätzlich noch freien Markt für Obst.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag des Bundesrates

67 Stimmen
37 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Fehr, Berichterstatter: Ich spreche zum zweiten Satz von Absatz 2, der in der bundesrätlichen Fassung lapidar heisst: «Für den ETH-Bereich kann der Bundesrat durch Verordnung Abweichungen vorsehen.»

Sie sehen, dass die Kommission eine abweichende, restriktivere Fassung vorschlägt und den Bundesrat darauf verpflichtet, in jedem Falle die Grundsätze dieses Gesetzes zu beachten.

Diese Bestimmung hat uns sehr beschäftigt. Sie gibt Anlass zu Skepsis und Besorgnis. Sie ist das Spiegelbild von Artikel 34 Absatz 3 im Entwurf zum ETH-Gesetz. Wenn Sie diesen Artikel lesen oder die Botschaft hierzu, stellen Sie fest, dass daran gedacht wird, von wichtigen Grundsätzen, wie beispielsweise dem Bruttonutzenprinzip, den Prinzipien der Jährlichkeit, der Vollständigkeit oder der Spezifikation, abzuweichen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das faktische Aufheben der Bestimmungen dieses Gesetzes für den Schulbereich sowohl die Steuerung als auch die Kontrolle des Finanzgebahrens dieser wichtigen Sparte für das Parlament, aber auch für die Finanzverwaltung und Finanzkontrolle sehr schwierig, ja zum Teil unmöglich macht. Die Finanzdelegation hat ihre Beunruhigung der zuständigen ständerätlichen Kommission gegenüber bereits im letzten Herbst schriftlich ausgedrückt. Auch an der Sitzung unserer Kommission haben sich die Vorbehalte allseits bestätigt. Insbesondere hat die Finanzkontrolle – ich halte das für wesentlich – grosse Bedenken angemeldet.

Ich habe im Eintreten erwähnt, dass der Ständerat – er ist Erstrat bei der Beratung des ETH-Gesetzes – am 1. März, also letzte Woche, Absatz 3 Artikel 34 des ETH-Gesetzes ganz knapp, mit 19 zu 18 Stimmen, gestrichen hat. Es versteht sich, dass ETH-Gesetz und Finanzhaushaltgesetz inhaltlich übereinstimmen sollten. Wäre dies nicht der Fall, hätte das ETH-Gesetz als *lex specialis* allerdings den Vorrang.

Sollte aber, was unsere Kommission hofft, die Streichung von Artikel 34 Absatz 3 ETH-Gesetz auch vom Nationalrat beschlossen werden, könnte auch der zweite Satz von Absatz 2 Artikel 1 Finanzhaushaltgesetz gestrichen werden. Da die Beratung des ETH-Gesetzes in unserem Rat noch bevorsteht, empfiehlt Ihnen die Kommission jedoch, bei der Formulierung zu bleiben, die Sie auf der Fahne als Kommissionsantrag vorfinden. Er stipuliert, dass die Grundsätze dieses Gesetzes in jedem Fall zu beachten sind. Damit entscheiden Sie sich im Moment, soweit man dies beurteilen kann, für eine sachgerechte und in der Form angemessene Variante.

Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen.

M. Frey Claude, rapporteur: La commission vous propose d'adopter son texte. Elle l'a adopté elle-même par 12 voix

contre 4. Rappelons que le projet du Conseil fédéral prévoit des dérogations pour les écoles polytechniques fédérales et la commission craint, dès lors, une perte de la vue d'ensemble et une diminution de la rigueur lors de l'élaboration du budget. Il est indiqué de ne pas relâcher la discipline budgétaire également pour les écoles polytechniques fédérales, d'où le texte de la commission que nous vous proposons d'adopter.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Mehrheit

Den Erfordernissen einer konjunkturgerechten Finanzpolitik

Minderheit

(Thür, Jaeger, Züger)

Den Erfordernissen einer konjunktur- und umweltgerechten Finanzpolitik

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Majorité

.... de conjoncture. (Biffer le reste de l'alinéa)

Minorité

(Thür, Jaeger, Züger)

.... de conjoncture, respectueuse de l'environnement.

Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Thür, Sprecher der Minderheit: Ich verzichte darauf, weit-ausholend zu begründen, weshalb es heute nötig ist, zu verlangen, dass auch der Bund den Erfordernissen einer umweltgerechten Finanzpolitik gerecht wird. Bei einem Anteil des Bundesbudgetvolumens von 10 Prozent am Brutto-sozialprodukt ist es selbstverständlich und auch unter ökologischen Gesichtspunkten bedeutsam, was mit diesem Geld geschieht.

Herr Bundesrat Stich opponierte in der Kommission diesem Antrag mit dem Hinweis darauf, dass ein solcher Grundsatz nicht vollziehbar sei. Ich verstehe diesen Einwand nicht. Es ist klar, dass das Parlament bei seiner Budgetierung durch eine solche Bestimmung im Finanzhaushaltsgesetz in keiner Weise beschnitten würde. Das Parlament wäre weiterhin völlig frei, politisch zu beurteilen, was unter ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll ist und was nicht. Das Parlament könnte also trotz dieser Bestimmung den von mir postulierten Grundsatz missachten, was wir allerdings bedauern würden.

Trotzdem ist dieser Grundsatz im Finanzhaushaltsgesetz nicht ohne Wirkung. Er würde vor allem als Handlungsanleitung an die Adresse der Verwaltung gehen, welche sich bei der Budgetierung nicht nur über die konjunkturpolitischen, sondern auch über die ökologischen Auswirkungen einer Ausgabe Rechenschaft geben müsste.

Konkret müssten solche Fragen in einer Botschaft erörtert werden, was das Parlament wenigstens in die Lage versetzen würde, in Kenntnis der ökologischen Auswirkung einer Ausgabe zu entscheiden. Weil dem so ist, hat Bundesrat Stich selber in der Kommission statt der alten Fassung die Formulierung vorgeschlagen, dass den Erfordernissen einer konjunkturgerechten, auf qualitatives Wachstum ausgerichteten Finanzpolitik Rechnung zu tragen sei. Wenn eine solche Zielsetzung nach Ansicht des Bundesrates vollziehbar ist, müsste es auch die von mir vorgeschlagene Formulierung sein.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zu folgen.

Dreher: Ich ersuche Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen. Es sind vor allem ordnungspolitische Gründe, die ich für massgebend halte.

Wir sollten vermeiden, dass in einem Gesetz Formulierungen Eingang finden, die vom herrschenden Zeitgeist diktiert sind. Dieses Finanzhaushaltsgesetz wird einige Jahre, hoffentlich für längere Zeit, Gültigkeit haben und sollte daher nicht mit derartigen Formulierungen belastet sein.

Es ist doch eine Illusion zu glauben – Herr Thür gibt das ja eigentlich auch zu –, das Parlament werde «in keiner Weise beschnitten». Folglich kann man diese Bestimmung gerade-sogut weglassen.

Wenn das Parlament umweltgerechte Politik betreiben will, ist es frei, das zu tun. Meines Erachtens tut es das in hohem Masse.

Folglich bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen. Sie können damit nichts bewirken. Er ist aus meiner Sicht Schaumschlägerei, die zu nichts führt.

Reich: Gestatten Sie mir zuerst eine Anmerkung zu den Ausführungen unseres Finanzministers an die Adresse jener, die nicht ganz glücklich mit der Form dieser Vorlage sind: Herr Bundesrat Stich hat jetzt plötzlich den Aspekt der Vergleichbarkeit sehr stark heruntergespielt. Ich möchte Sie daran erinnern, dass am Anfang der ganzen Harmonisierungsübung der Rechnungsmodelle in den Kantonen der zwingende Wunsch des Bundes nach verbesserter Vergleichbarkeit stand, und zwar im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich. In den ersten Jahren der Expertenarbeit ging man selbstverständlich davon aus, dass in diesen Harmonisierungsprozess das Rechnungsmodell des Bundes miteinbezogen werde. Das heisst noch nicht, dass es unbedingt deckungsgleich mit dem Modell der Kantone hätte werden müssen.

Zum Minderheitsantrag Thür: Es besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen der Forderung nach einer konjunkturgerechten und einer umweltgerechten Finanzpolitik. Für die Formulierung «konjunkturgerechte Finanzpolitik» ist Artikel 31quinquies Absatz 3 massgebend. In diesem Konjunkturartikel heisst es: «Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Aufstellung ihrer Voranschläge die Erfordernisse der Konjunkturlage.»

Damit ist im Rahmen des Haushaltes eine konkrete Vorgabe gegeben. Praktisch heisst das nämlich, dass man Investitionen forciert oder zurücknimmt und im Rahmen der Budgetpolitik allenfalls auch Arbeitsbeschaffungsprogramme erstellen kann. Das ist eine klare Vorgabe aufgrund einer klaren verfassungsrechtlichen Grundlage; sie ist deutlich abgegrenzt. Im gleichen Artikel wird z. B. noch die Möglichkeit eröffnet, auch mit Steuerrabatten konjunkturpolitische Impulse zu geben.

Für das Wort «umweltgerecht» gibt es diese Voraussetzung nicht. Herr Bundesrat Stich hat in der Kommission meiner Meinung nach völlig zu Recht erklärt, eine solche Auflage sei nicht vollziehbar. Was heisst denn «umweltgerecht» im Rahmen der Haushaltspolitik konkret? Mit gleichem Recht könnte man noch andere eher gesellschaftspolitische Vorgaben in dieses Finanzhaushaltsgesetz hineinverpacken. Gerade jene, denen ökologische Anliegen besonders nahe stehen, müssten sich überlegen, ob es richtig sei, das Etikett «umweltgerecht» immer und überall anzubringen und damit inflationär werden zu lassen.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Fehr, Berichterstatter: Vorab weise ich darauf hin, dass der Entscheid, den Sie hier fällen, auch Artikel 22 Absatz 3 und 23 Absatz 2 betreffen wird.

Der Antrag Thür lag in der Kommission ebenfalls vor. Er ist in einer Eventualabstimmung gegenüber der Fassung der Kommissionsmehrheit mit 17 zu 2 Stimmen abgelehnt worden. Ich habe allerdings ein gewisses Verständnis für den Antrag. Er scheint mir provoziert durch die Fassung, die der Bundesrat vorgelegt hat, übernommen aus dem bisherigen Gesetzestext, in welchem von «konjunktur- und wachstums-gerecht» die Rede ist. Dass diese Formulierung Anlass zu

einem solchen Antrag geben kann, kann ich gut verstehen. Die Kommission ist jedoch zum Schluss gekommen, dass beide Formulierungen falsch sind. Hier geht es um ein Gesetz, das Regeln für den Finanzhaushalt aufstellt. Es geht um Haushaltrecht und nicht um die Definition finanzpolitischer Ziele oder finanzpolitischer Bedingungen. Aus diesem Grund ist es richtig, den Ausdruck «wachstumsgerecht» zu streichen, wie es die Kommission vorschlägt. Es wäre jedoch falsch, diesen Ausdruck durch irgendeinen anderen zu ersetzen. Sei es nun «umweltgerecht», sei es «sozialgerecht», «europaverträglich» oder sonst etwas; all das wäre sachlich nicht am Platze.

Ich bitte Sie deshalb, dem Vorschlag der Kommission zuzustimmen, der sich auf konjunkturgerechte Finanzpolitik beschränkt. Dies muss so formuliert werden, weil Artikel 42bis der Bundesverfassung eine entsprechende Vorschrift aufstellt, über die wir uns in der Gesetzgebung nicht hinwegsetzen können.

M. Frey Claude, rapporteur: Nous l'avons dit dans l'introduction, nous traitons d'une révision totale de la loi, mais uniquement pour une question de technique législative. En réalité, sur le fond, nous sommes dans une révision partielle. Ainsi, l'article 2, proposé par le Conseil fédéral, est repris tel quel de la loi actuelle qui date de 1968, et on observe avec intérêt que, dans le texte actuel, à l'impératif de politique conjoncturelle, on a ajouté l'objectif de politique de croissance.

La commission a jugé utile et opportun de supprimer cet impératif de politique de croissance, pour en rester à une loi technique, à une loi de finances. Dès lors, puisque nous vous proposons de supprimer l'impératif de croissance, il serait parfaitement illogique d'y ajouter celui d'une politique d'environnement. Nous sommes dans une loi technique, dans une loi de finances, ne mélangeons pas tout. C'est l'avis de la commission, qui vous propose, par 17 voix contre 2, d'en rester au texte adopté par la majorité.

Bundesrat Stich: Der Bundesrat kann sich der Mehrheit anschliessen, kann aber auch mit der Minderheit leben. Das Haushaltgesetz ist ja ein Rezeptbuch für die Bundesverwaltung und den Bundesrat, und das Parlament macht ohnehin, was es will. Deshalb spielt es gar keine so grosse Rolle, wie man es definiert. Dies gilt für den Umweltschutz – wir haben unsere Erfahrungen seinerzeit mit dem Heizölzollzuschlag gemacht; er war zweifellos umweltgerecht, aber das Parlament hat nichts davon wissen wollen.

Zur Verfassungsmässigkeit: Denken Sie bei der Konjunkturpolitik an die einjährige und zweijährige Veranlagung, an den Verfassungsartikel, der die Förderung einer konjunkturell ausgeglichenen Entwicklung verlangt. Der Artikel ist eigentlich schon alt, hat jedoch noch nicht dazu geführt, dass man alle Konsequenzen gezogen hat. Von mir ausgesehen, sind Sie also ziemlich frei.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	81 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	29 Stimmen

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

....

a., gegliedert in Finanzrechnung und Gesamtrechnung;

....

Art. 4

Proposition de la commission

....

a. compte financier et le compte général;

....

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Titel

Inhalt der Gesamtrechnung

Abs. 1

Die Gesamtrechnung ermittelt

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 6

Proposition de la commission

Titre

Contenu du compte général

Al. 1

Le compte général détermine

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 7 bis 14

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 7 à 14

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 14a (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Nebiker, Coutau, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Spoerry, Stucky, Zbinden Paul)

Titel

Vorfinanzierung

Wortlaut

Zur Vorfinanzierung von beschlossenen Investitions- und Rüstungsvorhaben, deren Verpflichtungskredit eine Milliarde Franken übersteigt, können Reserven gebildet werden.

Art. 14a (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Nebiker, Coutau, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Spoerry, Stucky, Zbinden Paul)

Titre

Préfinancement

Texte

Des réserves peuvent être constituées pour préfinancer des projets d'investissement et d'armement approuvés, nécessitant des crédits d'engagement supérieurs à un milliard de francs.

Nebiker, Sprecher der Minderheit: Nochmals kurz, worum es geht. In Artikel 14 – dem haben wir schon zugestimmt – geht es um Rückstellungen, um Reserven für drohende Verluste oder besondere Risiken. Dort haben wir also schon ein ähnliches Instrument, wie ich es Ihnen jetzt vorschlage. Beim neuen Artikel 14 a geht es um Vorfinanzierung, um Reservenbildung für grosse Investitionen (z. B. im Rahmen der Neat oder von «Bahn 2000») oder Rüstungsvorhaben, die beschlossen sind, bei denen also die entsprechenden Entschlüsse schon vorliegen. Im Rahmen der Eintretensdiskussion wurden schon ein paar Einwände gemacht. Ich möchte deshalb nur etwas ergänzen.

Erstens: Diese Vorfinanzierung ist ganz klar begrenzt für grosse Investitionen über 1 Milliarde Franken. Es geht also nicht um Bagatellen, und es geht um Dinge, die schon beschlossen sind. Die Vorfinanzierung ist ganz klar für ein bestimmtes Vorhaben definiert. Es geht nicht um einen Rüstungsfonds, aus dem man sich laufend bedienen kann, womit man einfach noch ein paar «Pänzerli» zusätzlich kaufen kann. Es geht um Rückstellungen für ganz klar definierte Vorhaben.

Zweitens: Wenn wir ein grosses Investitionsvolumen beschliessen, dann laufen in der Regel die Ausgaben nicht schon vom Moment des Beschlusses an. Das braucht in der Regel eine gewisse Anlaufzeit. Bei Rüstungsvorhaben werden schon bei Bestellungen Anzahlungen fällig, aber bei anderen Investitionen müssen zuerst die Pläne bereinigt werden – Sie sehen das bei «Bahn 2000», und dann, und dann, und dann..., das kann Jahre gehen, bis endlich die ersten Ausgaben für diese grosse Investition entstehen. Hingegen stünden vielleicht im Rahmen der Budgetierung entsprechende Mittel zur Verfügung; deshalb ist es ganz normal, dass der kluge Hausvater die Mittel für die Vorhaben, die schon beschlossen sind, bereitstellt und als Vorfinanzierung ausschidet. Das ist ein Mittel der vorausschauenden Haushaltplanung.

Drittens: Die Vorfinanzierung ist ein Gegenstück zur Kompensation, die wir heute anwenden. Bei der grossen Panzerbeschaffung beispielsweise gibt es Spitzen bei den Rüstungsausgaben; Herr Bundesrat Stich als kluger Hausvater muss diese durch eine entsprechende Reduktion der Rüstungsausgaben kompensieren. Das ist durchaus richtig und vernünftig. Das hat aber zur Folge, dass wir im Moment der Beschaffung eine hohe Ausgabenspitze haben und später – weil wir kompensieren müssen – eine entsprechende Depression bei den Rüstungsausgaben. Man meint dann plötzlich, man hätte während der Periode der Kompensation weniger Militärausgaben. Das stimmt natürlich nicht, sondern man muss diese grossen Investitionsschübe ausgleichen. Das ist eine Folge unserer Milchmädchenrechnung, der Einnahmen- und Ausgabenrechnung. Wenn wir eine Investitionsrechnung hätten, die wir ja nicht wollen, würde man das über Investitionen und Abschreibungen ausgleichen. Das können wir aber nicht, denn wir haben die Einnahmen- und Ausgabenrechnung.

Es wurde auch gesagt, mit dieser Vorfinanzierung verfälsche man Budget oder Rechnung. Das stimmt eben nicht, sondern das Gegenteil ist der Fall! Auch die Vorfinanzierungsbeträge sind Bestandteile des Budgets. Schon im Budget lege ich fest, welche Beträge für bestimmte Investitionen reserviert werden – im Rahmen der Vorfinanzierung. Das wird budgetiert! Die Budgethoheit des Parlamentes ist also durchaus gewahrt. Auch bei der Rechnung erscheinen die Posten, die für die Vorfinanzierung verwendet worden sind, als Ausgaben in der Rechnung, z. B. als Militärausgaben. Sie fallen nicht unter den Tisch, sondern sie existieren als vorausschauende Ausgaben für das, was noch kommen wird. Man gleicht damit die Rechnung etwas aus und vermeidet unnötige Sprünge. Das erleichtert auch den horizontalen Vergleich: Man muss nicht Erklärungen abgeben, weshalb jetzt z. B. plötzlich die Militärausgaben kleiner geworden sind.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Jaeger: Die Argumentation von Herrn Nebiker hat sehr bestechend getönt. Ich muss sagen, dass es sicher einzelne Aspekte gibt, die zutreffen. Aber ich möchte Sie doch warnen, die Bestimmung, wie sie Herr Nebiker will, einzuführen. Es ergäben sich daraus sehr kritische Probleme.

Zunächst einmal fragt sich, was mit diesen Rückstellungen passiert. Herr Nebiker hat zwar gesagt, diese erschienen automatisch in Budget und Rechnung. Ich bin mir dessen aber nicht so sicher, ich glaube eher, dass das nicht der Fall ist. Wenn dem aber nicht so ist, haben wir nachher bezüglich der eigentlichen Realisierung der Ausgabenpolitik überhaupt keine Transparenz mehr. Auch die Führungsmöglichkeit in dieser Frage, zum Beispiel über den Rhythmus der Rüstungsausgaben, haben wir nicht mehr unter Kontrolle. Das ist ein Risiko! Wir sollten Abstand nehmen von diesem Minderheitsantrag.

Dann kommt noch ein zweites hinzu: In der Verfassung steht der Auftrag, dass wir die Finanzpolitik auf die Stabilisierung der Konjunkturpolitik auszurichten hätten. Mit anderen Worten: das Finanzgebaren soll konjunkturgerecht gestaltet werden. Das heisst beispielsweise, dass in Zeiten wie jetzt, in denen wir eine konjunkturelle Ueberhitzung haben, solche Ausgaben eher zurückgestellt, gestaffelt werden sollten; in Zeiten der Rezession sollten unter anderem Rüstungsausgaben, wie auch andere Investitionsausgaben, vorgezogen werden. Eine solche Staffelung oder ein solches Vorziehen von Ausgaben – also eine antizyklische oder mindestens konjunkturneutrale Ausgabenpolitik – würde dadurch sehr stark gefährdet. Deshalb wäre es auch aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht richtig, wenn wir dem Antrag Nebiker zustimmen würden. Ich hoffe, dass das nicht der Fall sein wird. Ein Ja wäre in meinen Augen völlig unverständlich, und wäre auch sachlich falsch.

Fehr, Berichterstatter: Ich möchte Sie eindringlich ersuchen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen, insbesondere im Interesse der Wahrung der Mitbestimmungsrechte dieses Hauses, unseres Rats.

Aus vier Gründen sollte man diesen Antrag ablehnen:

1. Das Rechnungsmodell des Bundes – das hat Herr Nebiker zu Recht gesagt – unterscheidet nicht zwischen laufender und Investitionsrechnung. Voranschlag und Rechnung umfassen sämtliche Zahlungsverpflichtungen eines Jahres. Die Steuerung des Haushaltes erfolgt nach dem Prinzip der Globalsteuerung. Wenn Sie einzelne Bereiche davon ausnehmen, werden die Einflussmöglichkeiten von Bundesrat und Parlament vermindert. Wollen Sie wirklich darauf verzichten, wenn einmal der Verpflichtungskredit für eine solche Grossinvestition gesprochen ist, mittels Fixierung der jährlichen Tranchen im Voranschlag noch die Kadenz der Realisierung mitzubestimmen? Ich kann mir das nicht vorstellen, das ist generell unerwünscht.

Ich muss Ihnen aber auch sagen, dass ein globaler Kürzungsauftrag – wie ihn die Kommission mit Ihrer nachträglichen Zustimmung letztes Jahr dem Bundesrat erteilt hat – zuhauenden des Voranschlags 1989 – im Umfang von 300 Millionen Franken kaum mehr realisierbar wäre, wenn man dem Antrag Nebiker zustimmen würde. Dies sollten vor allem jene bedenken, die wahrscheinlich stärker als ich persönlich an derartigen Kürzungsvorstellungen hängen.

2. Zur Transparenz. Wenn Sie eine solche Reserve schaffen, werden später die effektiv vorgenommenen Zahlungen aus der Finanzrechnung nicht mehr ersichtlich, sondern nur noch durch Veränderung der Bestandesrechnung, also nur noch in der Bilanz erscheinen. Wollen Sie wirklich eine Finanzrechnung, deren Aussagekraft und Transparenz vermindert worden ist? Ich stimme Herrn Nebiker überhaupt nicht zu; er hört mir allerdings auch nicht zu, wir haben ja beide unsere Meinung schon gemacht. Wenn er sagt, die Transparenz werde mit seinem Vorschlag erhöht, ist nämlich das Gegenteil wahr. Was er hier anstrebt, das ist eine Verminderung des Erklärungsbedarfs. Es besteht eingestandenermassen Erklärungsbedarf nach dem bisherigen Prin-

zip, aber der besteht in jedem Fall. Darauf haben wir Anspruch.

3. Es besteht keine sachliche Notwendigkeit. Die Erfahrungen mit Grossinvestitionen der letzten Jahre haben gezeigt, dass auch mit dem bisher praktizierten System der Abwicklung über die Finanzrechnung keine besonderen Probleme entstehen.

4. Es geht – ich sage das noch einmal – um die Wahrung der Kompetenzen des Parlamentes. Ich verweise Sie auf Artikel 15 Absatz 1. Dieser erlaubt die Bildung von Spezialfinanzierungen. Allerdings muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Es wären dann nicht nur die Mitwirkungsrechte des Parlamentes, sondern auch des Volkes mittels Referendum gewahrt.

Der Antrag Nebiker umgeht diese Bestimmung in Artikel 15, wenn er Reserven in der vorgeschlagenen Art bilden will. Ein Rat, der in der letzten Woche zum zweiten Mal beschlossen hat, er wolle Motionen auch im delegierten Bereich erheblich erklären können, kann sich doch wohl kaum eine Woche später derart widersprüchlich verhalten und Kompetenzen abtreten, wenn er so deutlich zum Ausdruck gebracht hat, dass er seine Kompetenzen eher auszudehnen wünscht.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Züger: Herr Nebiker hat anlässlich der Kommissionsverhandlungen ehrlicherweise gesagt, woher die Idee zu diesem Antrag stammt, nämlich aus EMD-Kreisen. Es gilt daher, diesen Antrag auch aus diesem Blickwinkel zu beurteilen, allerdings nicht ausschliesslich; denn die Bildung solcher Vorfinanzierungsrückstellungen bzw. Reserven widerspricht den Grundsätzen dieses Finanzhaushaltsgesetzes über die Jährlichkeit und vor allem über die Transparenz. Zudem bedeutet dies einen Rückfall in die unselige Zeit des «Kässelsystems». Auch die Vergleichbarkeit würde stark darunter leiden, da nach dem neuen Rechnungsmodell der Kantone die Reserven- und Rücklagenbildung untersagt ist. Wenn wir also wollen, dass die Voraussetzung des Finanzhaushaltes als Führungsinstrument bestehen bleibt und die Setzung von Prioritäten weiterhin dem Parlament zusteht, ist es unsere Pflicht, diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Es gibt tatsächlich wichtigere Finanzhaushaltsgrundsätze, als Militärausgaben zu glätten. Wenn man schon eine solche finanztechnische Todsünde begehen wollte, dann würde man sie wohl besser begehen, um die langfristige AHV-Finanzierung oder etwas Ähnliches sicherzustellen.

Wir Sozialdemokraten jedenfalls machen unsere Zustimmung zum Gesamten vom Ausgang dieses Entscheides abhängig.

M. Frey Claude, rapporteur: Selon l'article 14a (nouveau), les réserves pourraient être constituées pour préfinancer des projets d'investissement et d'armement qui ont été approuvés et qui nécessitent des crédits d'engagement supérieurs à un milliard de francs.

Cette proposition permettrait de faire figurer dans le compte financier une somme annuelle, au titre du préfinancement de grands projets, sous la forme d'une réserve. Nous rappelons qu'il ne s'agit pas ici de ne traiter que des projets résultant du Département militaire fédéral. Nous ne parlons pas ici que des projets d'armement, mais aussi d'autres grands projets tels que RAIL 2000 ou les nouvelles transversales alpines ferroviaires. Les paiements effectifs pour de tels projets ne seraient, par la suite, plus comptabilisés comme dépenses dans le compte financier, mais directement prélevés sur le compte capital.

Selon le Conseil fédéral, un tel système de préfinancement diminuerait par trop fortement la signification du compte financier, en tant qu'image de l'activité de notre Etat fédéral. Par ailleurs, ce système constituerait, aux yeux du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, une violation des principes budgétaires inscrits dans la loi sur les finances, l'annualité, l'universalité, l'unité du budget.

Comme l'ont démontré les expériences faites lors de l'acquisition des chars de combat Leopard, le compte financier est fort bien en mesure d'absorber des pointes de dépenses considérables.

Voilà pourquoi le Conseil fédéral et la majorité de la commission estiment qu'il n'y a pas de raison objective de créer, à côté de l'instrument des crédits d'engagement existant, une sorte de réserve de caisse, une caisse transparente dont l'utilisation en marge du compte financier affaiblirait les contrôles exercés par le Conseil fédéral et par les Chambres fédérales.

En conclusion, nous remarquons cependant que la commission a été très divisée, puisque, lors du vote sur le principe de cet article, une courte majorité de 8 voix contre 7 l'a emporté pour un tel article. Lorsque nous avons eu à discuter, en revanche, du texte même de cet article, il y a eu 6 voix contre 6 et le vote déterminant du président.

A titre personnel, je me range aux arguments de la minorité tels qu'ils ont été développés par M. Nebiker. En particulier, il me paraît utile de couper les pointes, d'éviter ainsi des budgets terriblement oscillants, des variations par trop importantes.

C'est dans cet esprit que la majorité de la commission vous propose de refuser l'article 14a et qu'à titre personnel je vous invite à l'adopter.

Bundesrat Stich: Ich bedaure, dass selbst der welsche Sprecher, der eigentlich in der Finanzkommission eine grosse Verantwortung hat, dem Minderheitsantrag zustimmen will; denn mit dem Minderheitsantrag werfen Sie natürlich die Grundsätze, die Sie vorher beschlossen haben, über Bord. Es gibt dann keine Jährlichkeit mehr, es gibt keine Vollständigkeit mehr, es gibt keine Einheit mehr, und Sie geben einen Teil Ihrer Kontrolle freiwillig auf; denn es ist nicht wahr, Herr Nebiker, dass nachher die Ausgaben trotzdem in der Finanzrechnung erscheinen.

Die Buchung ist einfach: Wenn Sie eine solche Rückstellung gemacht haben, lautet bei der Auflösung die Buchung nur «Rüstungsfonds an Kasse». In der Finanzrechnung erscheint nichts mehr. Das heisst also: Sie belügen im Grunde genommen die Öffentlichkeit. Sie sagen nicht mehr, wohin das Geld tatsächlich gegangen ist, wenn Sie angeben, Sie hätten Mehrausgaben für die Rüstung gehabt, obwohl es weniger gewesen sind.

Sie sagen ja, Sie möchten die Spitzen ausgleichen. Aber damit verliert diese Rechnung ihre Aussagekraft. Als es vorhin um die Fragen Konjunkturpolitik, umweltgerechtes Verhalten, Wachstum usw. ging, habe ich gesagt, es sei nicht ganz so wichtig. Es zeigt sich aber gerade bei Ihrem Antrag, dass Sie im Grunde genommen die Finanzrechnung nicht mehr als konjunkturpolitisches Steuerungsinstrument bzw. als Indikator dafür brauchen möchten, wieviel tatsächlich ausgegeben worden ist. Wir möchten wissen, wieviel der Bund in einem Jahr tatsächlich ausgegeben hat und nicht, wieviel er irgendwo zurückstellt hat. Das ist nicht die Aufgabe der Finanzrechnung. Deshalb sollte man keine solchen «Kässeli» bilden.

Ich habe Sie leicht im Verdacht – das habe ich auch in der Kommission gehört –, dass man das nicht zuletzt wegen des Finanzministers wolle, der bei der letzten Budgetberatung beziehungsweise im Frühjahr schon bei der Zielsetzung über die Rüstungsausgaben die Bemerkung gemacht hat, die Militärausgaben seien bemerkenswert. Das ist im Grunde genommen der tiefere Grund dafür, dass man hier keine Spitzen mehr haben wollte. Aber ich kann Ihnen versichern, dass ich nie die Zuwachsrate von einem tiefen zu einem hohen Jahr kritisiert habe, sondern ich habe immer nur den Durchschnitt angeführt. Und den Durchschnitt, den Gesamtzuwachs während vier Jahren, den habe ich als bemerkenswert bezeichnet und tue das auch heute noch. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen und der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen. Sie tun es in Ihrem eigenen Interesse; Sie haben letztlich die Verantwortung für den Haushalt, für die Kontrolle. Sorgen Sie dafür, dass Sie auch die Instrumente behalten!

Präsident: Herr Nebiker hat das Wort für eine kurze persönliche Erklärung.

Nebiker: Ich ziehe den Antrag nicht zurück, keine Angst! Aber eines möchte ich zurückweisen, Herr Bundesrat. Sie haben gesagt, ich betrüge die Öffentlichkeit. Das möchte ich nicht im Raume stehen lassen, das möchte ich zurückweisen. Sonst ist es natürlich Ihre Sache, bei Ihrer Meinung zu bleiben. Wir haben bereits in der Kommission darüber diskutiert. Es geht mir darum, dass die Militärausgaben transparent sind und dass man vorausschauend finanziert, was beschlossen ist. Es geht mir im Gegenteil darum, dass Budget und Rechnung objektiv dargestellt werden.

Bundesrat Stich: Herr Nebiker, ich habe nicht die Absicht gehabt zu sagen, Sie würden die Öffentlichkeit betrügen. Aber mit einem solchen Budget betrügt man die Öffentlichkeit. Man kann es auch milder sagen, man kann sagen: man führt sie in die Irre, man sagt nicht die Wahrheit. Das erreicht man mit Ihrem Antrag.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	62 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	57 Stimmen

Art. 15 bis 18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 15 à 18

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Bonny)

Abs. 1

Ausgaben und Einnahmen, die das abgelaufene Jahr betreffen, können bis zum 20. Januar des folgenden Jahres noch in die alte Rechnung aufgenommen werden.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Bonny)

Al. 1

Les dépenses et les recettes de l'année écoulée peuvent être inscrites dans l'ancien compte jusqu'au 20 janvier de l'année en cours.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Präsident: Herr Bonny hat seinen Antrag zu diesem Artikel zurückgezogen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 20

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Fehr, Berichterstatter: Die Kommission hat mich beauftragt, zuhänden des Protokolls zu diesem Artikel eine kurze Erklärung abzugeben. Der Artikel ist praktisch unverändert vom bisherigen Finanzhaushaltsgesetz übernommen worden und verlangt, dass Abschreibungen und Einlagen in Rückstellungen und Spezialfinanzierungen, soweit sie nicht budgetiert waren, zusammen mit den Kreditüberschreitungen gesondert ausgewiesen werden müssen. Das hat damit zu tun, dass im Laufe eines Jahre Ereignisse auftreten, die auf den Jahresabschluss hin eine Neubewertung von Vermögensteilen oder die Bildung einer zusätzlichen Rückstellung notwendig machen. Mit der Bestimmung von Artikel 20 wird dem Umstand Rechnung getragen, dass solche Buchungsvorgänge bei der Unterbreitung der Staatsrechnung für das Parlament keine unabänderlichen Grössen darstellen, die nachträglich nur gebilligt oder missbilligt, aber nicht mehr geändert werden können. Im Gegenteil: die Entscheidungsfreiheit der Räte soll uneingeschränkt gewahrt werden. Es wäre in solchen Fällen denkbar, das Nachtragskreditverfahren anzuwenden, doch ist dies nicht in jedem Falle zweckmässig. Es kann daher genügen, wenn solche Abschreibungen oder Einlagen in Rückstellungen und Spezialfinanzierungen in einem besonderen Ausweis mit der Staatsrechnung zur Genehmigung unterbreitet werden.

M. Frey Claude, rapporteur: Bien que cet article 20 ne soit pas contesté, la commission a souhaité que nous donnions des explications quant à sa teneur. Nous rappellerons, dès lors, que l'article 20 du présent projet a été repris tel quel de l'actuelle loi sur les finances de la Confédération à l'article 19, deuxième alinéa. Cet article 20 du projet demande que, dans la mesure où ils n'étaient pas prévus au budget, les amortissements ainsi que les versements à des provisions et les financements spéciaux soient justifiés séparément, en même temps que les dépassements de crédits. Durant la période d'exécution du budget, des événements peuvent, en effet, survenir, nécessitant que l'on procède à une nouvelle évaluation du secteur de la fortune ou à la constitution de provisions supplémentaires lors de la clôture des comptes. On a un exemple actuellement en matière de garantie contre les risques à l'exportation, au sujet de laquelle on discute sur la correction de valeur des avances de la Confédération. L'article 20 tient compte du fait que, lors de la présentation du compte d'Etat, de telles comptabilisations ne constituent pas, pour le Parlement, des valeurs qui, par la suite, ne pourront qu'être approuvées ou refusées, mais pas modifiées. Dès lors, l'article 20 sauvegarde pleinement le pouvoir de décision de l'Assemblée fédérale. Naturellement il est possible de recourir, en l'espèce, également à la procédure des crédits supplémentaires. C'est pourquoi il suffit de soumettre les amortissements, versements à des provisions et financements spéciaux au Parlement lors du compte d'Etat en les justifiant séparément.

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 22

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2 und 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... Aufgabenerfüllung sowie die konjunkturpolitischen Erfordernisse werden berücksichtigt.

Art. 22

Proposition de la commission

Al. 1, 2 et 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... la politique conjoncturelle. (Biffer le reste de l'alinéa)

Angenommen – Adopté

Art. 23

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... Mitberücksichtigung der konjunkturpolitischen Erfordernisse Dringlichkeiten festgelegt.

Art. 23

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... la politique de conjoncture. (Biffer le reste de l'alinéa)

Angenommen – Adopté

Art. 24 bis 28

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 24 à 28

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 29

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Al. 3

.... des Vorhabens nicht mehr sinnvoll, nicht mehr dringlich oder nicht mehr möglich ist.

Art. 29

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... la réalisation du projet n'est plus ni judicieuse, ni urgente, ni possible.

Fehr, Berichterstatter: Eine kurze Erklärung zur Ergänzung, welche die Kommission vorschlägt, wonach auch Verpflichtungskredite, die nicht mehr dringlich sind, aufgehoben werden sollen. Dieser Vorschlag geht auf einen Antrag unserer Vertretung in der Finanzdelegation zurück. Die Delegation hatte sich daran gestossen, dass ein schon vor mehr als einem Jahrzehnt bewilligter, aber nicht ausgeschöpfter Verpflichtungskredit für die Bewilligung eines Bundesbeitrages herangezogen worden war.

Die Kommission hat sich der Ueberlegung der Delegation angeschlossen, wonach es sicher richtig ist, dass Verpflichtungskredite aufgehoben werden, wenn ein geplantes Vorhaben nicht mehr möglich, nicht mehr sinnvoll oder auch nicht mehr dringlich ist. Erweisen sich neue Vorhaben als sinnvoll, möglich oder von der Prioritätensetzung her als dringlich, hat der Bundesrat einen neuen Verpflichtungskredit zu beantragen, damit die Kompetenzen des Parlaments gewahrt werden.

Ich ersuche Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

M. Frey Claude, rapporteur: Cet article, tel qu'il est proposé par la commission, a été accepté tacitement par cette dernière et le Conseil fédéral s'y est rallié. Cet article 29, alinéa 3 est à mettre en relation avec l'article 28 qui traite du contrôle des engagements et qui stipule que l'office tient pour chaque crédit un contrôle indiquant les engagements contractés et ceux qui devront l'être pour achever le projet.

Il faut toutefois rappeler que les crédits d'engagement ne sont pas limités dans le temps et ils ne sont donc pas automatiquement échus. En y ajoutant la notion d'urgence on a ainsi voulu éviter l'emploi d'anciens crédits alors qu'il n'y a plus urgence. C'est dans cet esprit que nous vous proposons d'adopter l'article 29, alinéa 3 tel que modifié par la commission.

Angenommen – Adopté

Art. 30 bis 40

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 30 à 40

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

75 Stimmen

Dagegen

34 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

B. Bundesbeschluss über die Unterbreitung der Objektkreditbegehren für Grundstücke und Bauten

Arrêté fédéral concernant les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Günter

Abs. 2

.... geheimgehalten werden. (Rest des Absatzes streichen)

Art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Günter

Al. 2

.... de la défense nationale. (Biffer le reste de l'alinéa)

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Günter: Entschuldigen Sie, wenn ich mich als Nichtfinanzfachmann in diese Finanzdebatte einmische. Ich möchte Ihnen beantragen, den Teil «sowie bei Objektkreditbegehren für Bauten des Bundesamtes für Rüstungsbetriebe» wieder zu streichen. Wir stimmen hier einer kräftigen Erhöhung des Finanzrahmens zu, wo besondere Botschaften nötig sind. Wie bisher soll aus militärischen Geheimhaltungsgründen

bei militärischen Projekten ein summarisches Verfahren vorgesehen sein. Neu wird Ihnen beantragt, das bei Objektkrediten für Bauten des Bundesamtes für Rüstungswesen ebenso zu halten. Herr Nebiker – wie auch der Kommissionspräsident – hat Ihnen beim Eintreten die Begründung dargelegt: Man begründet es mit einer vermehrten unternehmerischen Führung und Planung.

Gegen diesen Wunsch ist sicher nichts einzuwenden. Aber ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, dass die Rüstungsherstellung durch die Eidgenossenschaft ein sehr sensibler, hochpolitischer Bereich ist. Wir müssen heute feststellen, dass immer mehr nur noch Teile von Waffensystemen irgendwo hergestellt werden, dass Zusammenarbeit gesucht werden muss. Auch unsere Rüstungsbetriebe rationalisieren. Irgendwann einmal wird sich die Frage stellen, mit wem und wie sie zusammenarbeiten sollen. Solange mit neutralen Staaten zusammengearbeitet wird, wird vermutlich nicht viel dagegen einzuwenden sein. Aber auch in diesem Fall sollte das Parlament wissen, was da geschieht. Jene unter Ihnen, die sich auskennen, wissen, dass in diesem Bereich Probleme und schwierige Entscheide bevorstehen. Diese möchte ich, da sie vor allem politischer Natur sind, wirklich nicht einfach dem Direktor überlassen. Wir genehmigen sonst im Budget ein Baubeglehen und erfahren vielleicht erst hinterher, dass es Teil eines Projektes ist, das in dieser Form problematisch ist.

Nachdem es hier um heikle Bereiche geht – möglicherweise um Neutralitätsfragen –, möchte ich Ihnen beliebt machen, die vorgeschlagene Neuerung nicht einzuführen, sondern beim bewährten System zu bleiben. Nachdem wir den Kreditrahmen so kräftig anheben, wird es sicher nicht mehr allzu viele dieser Geschäfte geben. Diese aber sind es dann wert, dass wir sie etwas ansehen und diskutieren. Ich möchte Sie bitten, dem Streichungsantrag zuzustimmen.

Fehr, Berichterstatter: In der Kommission lag ein derartiger Antrag nicht vor. Hingegen haben wir in der allgemeinen Aussprache über den Bundesbeschluss die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung als richtig taxiert, was mich dazu führt, Ihnen zu beantragen, den Antrag von Herrn Günter abzulehnen.

Das Ziel der Neuregelung besteht ja darin, dem Bundesamt für Rüstungsbetriebe eine Unternehmensführung zu ermöglichen, die sich bestmöglich an betriebswirtschaftliche Grundsätze hält. Da scheint uns die Nichtunterstellung unter die Botschaftspflicht den betrieblichen Bedürfnissen am ehesten zu entsprechen.

Wenn Sie dem Antrag von Herrn Günter zustimmen, wäre es so, dass Vorhaben nicht mehr – wie bis anhin – mit der Limite von 2, sondern neu von 10 Millionen in die militärische Baubotschaft aufgenommen werden müssten und auf diesem Weg bewilligt würden. Das wäre die Konsequenz, wenn Sie dem Antrag von Herrn Günter zustimmen. Wie gesagt, die Kommission empfiehlt Ihnen Ablehnung.

M. Frey Claude, rapporteur: Comme vous pouvez le constater, la proposition de M. Günter date d'aujourd'hui et la commission n'a donc pas eu l'occasion d'en discuter. Dès lors, à titre personnel, mais tout en me basant sur les principes généraux dont la commission a débattu, je peux vous recommander de rejeter cette proposition, et ce pour deux raisons principalement.

Tout d'abord, l'exploitation des fabriques d'armement doit être basée notamment sur les mêmes critères et les mêmes contraintes de rentabilité qu'une entreprise privée. Par conséquent, l'élément de souplesse dans la conduite de l'entreprise est ici déterminant.

Ensuite, les demandes de crédits d'engagement pour les constructions et les installations devront être présentées en même temps que le budget et le plan des investissements. Par conséquent, cette nouvelle procédure ne diminue pas – et c'est essentiel – les compétences du Parlement.

C'est pourquoi nous vous recommandons de rejeter la proposition Günter.

Bundesrat Stich: Hier haben wir beabsichtigt, den Rüstungsbetrieben etwas mehr Flexibilität zu geben, ohne aber die Budgethoheit des Parlamentes zu tangieren. Langfristige, mehrjährige Investitionsvorhaben müssen ohnehin mit Investitionsverpflichtungskrediten anbegehrt werden, so dass Sie die Möglichkeit der Mitsprache haben. Vielleicht machen Sie es so, dass man die Flexibilität dort, wo sie nötig ist, gewährt und nicht dort, wo sie nicht wünschenswert ist, wie das bis jetzt der Fall gewesen ist.

In diesem Sinne müsste ich Ihnen beantragen, den Antrag Günter abzulehnen. Vielleicht machen Sie es aber auch umgekehrt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Günter	30 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	65 Stimmen

Art. 2 bis 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 2 à 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	99 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	--------------------------------

Abschreibung – Classement

Präsident: Der Bundesrat beantragt gemäss Seite 1 der Botschaft die Abschreibung einer Motion: Ad 84.052 (Kommission des Nationalrates).

Zustimmung – Adhésion

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

88.050

Doppelbesteuerung. Abkommen mit Island

Double imposition. Convention avec l'Islande

Botschaft und Beschlussentwurf vom 17. August 1988 (BBl III, 519)
Message et projet d'arrêté du 17 août 1988 (FF III, 499)

Beschluss des Ständerates vom 28. November 1988
Décision du Conseil des Etats du 28 novembre 1988

Herr **Allenspach** unterbreitet im Namen der Wirtschaftskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Island will vermehrt ausländische Investitionen anziehen und baut zu diesem Zweck unter anderem auch ein Netz von Doppelbesteuerungsabkommen auf. 1983 richtete Island ein Verhandlungsgesuch an die Schweiz. Trotz der verhältnismässig bescheidenen Interessen in Island (immerhin ist eine schweizerische Unternehmung zurzeit der bedeutendste ausländische Unternehmer in diesem Land) konnte sich die Schweiz diesem Begehren gegenüber einem EFTA- und OECD-Mitglied, welches zudem eine ähnliche Abkommenspolitik wie unser Land verfolgt, nicht verschliessen. Das Abkommen wurde im Sommer 1988 in Bern unterzeichnet. Das Abkommen folgt in materieller und formeller Hinsicht weitgehend dem OECD-Musterabkommen von 1977. Im Ver-

Finanzhaushaltgesetz

Loi sur les finances de la Confédération

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.058
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1989 - 16:00
Date	
Data	
Seite	320-335
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 195

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.