



16.041

Voranschlag der Eidgenossenschaft 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020

Budget de la Confédération 2017 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2018–2020

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.11.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.11.16 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.12.16 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.16 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.16 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.12.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

16.042

Voranschlag 2016. Nachtrag II

Budget 2016. Supplément II

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.11.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.12.16 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.16 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.16 (FORTSETZUNG - SUITE)

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Wir haben zwei halbe Sitzungstage für den Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 und den Nachtrag II zum Voranschlag 2016 vor uns. Mein erklärtes Ziel ist es, dass wir diese beiden Geschäfte bis morgen Mittag fertigberaten. Die Beratung des Voranschlages 2017 erfolgt in sechs Blöcken. Sie haben eine entsprechende Übersicht ausgeteilt erhalten. Wir beginnen mit der allgemeinen Aussprache. Das Büro hat beschlossen, die Debatte in Kategorie IIIb zu führen, dies aufgrund der knappen Zeit, die uns für die Behandlung des Voranschlages zur Verfügung steht: Der Ständerat behandelt den Voranschlag 2017 bereits am kommenden Montag.

Müller Thomas (V, SG), für die Kommission: Ich will eine formelle Vorbemerkung machen, damit Sie nicht zu spät zu den Abstimmungen kommen: Um den Termin Donnerstagmittag zu schaffen, haben wir abgemacht, dass pro Block jeweils nur ein Kommissionssprecher spricht. Seien Sie also nicht überrascht, wenn Sie auf Ihren Einsatz am Rednerpult warten.





Der Voranschlag 2017 ist der erste nach den Regeln des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB). Dabei sind insbesondere drei Neuerungen wesentlich. Erstens wird der Eigenbereich der Verwaltungseinheiten mit einem Globalbudget geführt. Zweitens kann das Parlament die Zielvorgaben der Verwaltungseinheiten ändern und/oder neue Ziele setzen. Drittens nimmt das Parlament den Finanzplan weiterhin zur Kenntnis; es kann aber Änderungsanträge für den nächsten Finanzplan einbringen.

Die Finanzkommission hatte zum Zeitpunkt der Beratung des Voranschlages 2017 Kenntnis von der zweiten Hochrechnung des Jahresergebnisses 2016 per Ende September. Danach dürfte der ordentliche Haushalt im laufenden Jahr um 2,7 Milliarden Franken besser abschliessen als budgetiert.

AB 2016 N 1903 / BO 2016 N 1903

Der zu erwartende Abschluss wird allerdings durch die Negativzinsen verzerrt, was sich vor allem in drei Umständen äussert. Erstens bezahlen Unternehmen ihre direkte Bundessteuer vermehrt im Vorjahr. Zweitens wird die Verrechnungssteuer verzögert zurückgefordert. Drittens erhält der Bund höhere Agios auf Bundesanleihen. Werden diese Sonderfaktoren ausgeblendet, wird 2016 voraussichtlich ein ausgeglichenes Finanzierungsergebnis resultieren. Der Nationalrat ist bei der Beratung des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 seit Montag davon ausgegangen, dass die Haushaltentlastung durch die aktuellen Negativzinsen nicht dauerhaft sein wird. Mit der gleichen Erkenntnis hat die Finanzkommission den Voranschlag 2017 beraten und Kürzungen vorgenommen.

In der Fassung der Finanzkommission schliesst die budgetierte Finanzierungsrechnung 2017 mit Ausgaben von 68,7 Milliarden Franken, Einnahmen von 68,4 Milliarden Franken und einem Ausgabenüberschuss von 361 Millionen Franken ab. Die Fassung der Finanzkommission weicht in einem wesentlichen Punkt von jener des Bundesrates ab: Der Bundesrat beantragt, von den von ihm budgetierten Ausgaben im Asylbereich den Teilbetrag von 400 Millionen Franken ausserordentlich einzustellen und damit von der Berechnung der Schuldenbremse für das Jahr 2017 auszunehmen. Die Finanzkommission hat sich nach langer Diskussion mit knapper Mehrheit für einen anderen Weg entschieden. Die Ausgaben beim Staatssekretariat für Migration werden aufgrund von neuen Schätzungen im Asylwesen um 340 Millionen Franken gekürzt. Gleichzeitig wird eine Kreditsperre von 60 Millionen Franken angeordnet. Wir werden darüber im Block 5 debattieren.

Ich gebe Ihnen zum Schluss noch die Abstimmungsergebnisse in der Finanzkommission zu den einzelnen Bundesbeschlüssen bekannt: Bundesbeschluss Ia über den Voranschlag für das Jahr 2017: 16 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung; Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag für das Jahr 2017: 17 zu 0 Stimmen bei 7 Enthaltungen; Bundesbeschluss II über den Finanzplan für die Jahre 2018–2020: 17 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung. Die Bundesbeschlüsse III bis V – sie betreffen den Bahninfrastrukturfonds, den Infrastrukturfonds und die Eidgenössische Alkoholverwaltung – wurden jeweils mit 24 zu 0 Stimmen gutgeheissen. Der Nachtrag II zum Voranschlag 2016 war unbestritten: Die Finanzkommission stimmte den drei Bundesbeschlüssen jeweils mit 24 zu 0 Stimmen zu.

Gschwind Jean-Paul (C, JU), pour la commission: Dans sa séance des 9, 10 et 11 novembre derniers, la Commission des finances a examiné avec intensité et efficacité le budget de la Confédération 2017 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2018–2020. Si l'examen et les discussions se sont révélés complexes, il faut bien admettre que l'application du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale a permis un gain de transparence pour le Parlement. En effet, cela permet de mieux cerner les engagements et les ressources de l'administration. Par ailleurs, le Parlement détient des instruments de pilotage qui lui permettent d'intervenir dans la planification financière 2018–2020 et dans les 130 groupes de prestations, en modifiant les objectifs, les paramètres et les valeurs cibles via les arrêtés fédéraux Ia, Ib et II.

Examinons les grandes lignes du budget 2017, présenté par le Conseil fédéral. Il prévoit des recettes pour un montant de 68,8 milliards de francs, soit une augmentation de 3,1 pour cent par rapport au budget 2016, et des dépenses pour un montant de 69 milliards de francs, soit une augmentation de 2,7 pour cent. Un déficit de 219 millions de francs est prévu – après la prise en compte d'un montant de 400 millions de francs au titre de dépenses extraordinaires –, ainsi qu'un excédent structurel de 125 millions de francs. Le budget 2017 respecte le frein à l'endettement et il est basé sur des prévisions conjoncturelles qui misent sur une croissance du PIB réel de 1,8 pour cent et une hausse des prix à la consommation de 0,2 pour cent.

Dans un premier temps, prenons connaissance des modifications apportées au budget 2017 par la Commission des finances. La version retenue par la commission prévoit des recettes à hauteur de 68,4 milliards de francs, soit une augmentation de 2,5 pour cent par rapport au budget 2016, et des dépenses de 68,7 milliards de francs, soit une augmentation de 2,3 pour cent. Cela représente une diminution des dépenses de 632,3 millions de francs et un déficit de 301 millions de francs, après déduction des coupes transversales pour un



montant de 60 millions de francs. L'excédent structurel est de 41 millions de francs; il est conforme au frein à l'endettement.

Les principales décisions majoritaires de la Commission des finances visent diverses mesures d'économies: une diminution de 50 millions de francs des frais de personnel; 17,4 millions de francs de coupes transversales dans les domaines de la technologie et de l'information; 10,7 millions de réduction pour l'Office fédéral de la statistique; une réduction de 340 millions pour le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), dont quelque 50 millions concernent les centres d'enregistrement et de procédure.

Quant aux augmentations, elles concernent l'agriculture – 63,5 millions de francs –, la "loi chocolatière" – 26,7 millions – et le domaine FRI – 43 millions. Notons encore que la conversion du prêt de la Confédération au Swiss Investment Fund for Emerging Markets en capital-actions fera l'objet d'un rapport, selon la demande de la Délégation des finances.

Comme je l'ai indiqué, les deux variantes du budget 2017 du Conseil fédéral et de la Commission des finances respectent les exigences du frein à l'endettement, mais les mesures pour y parvenir diffèrent fortement. Dans sa mouture, le Conseil fédéral prévoit de prendre en compte un montant de 400 millions de francs pour l'asile au titre de dépenses extraordinaires, comme l'autorise le dispositif légal qui règle le frein à l'endettement. Les dépenses pour l'asile devraient ainsi se monter, en 2017, à 852 millions de francs en raison des forfaits pour l'aide sociale.

Par contre, pour la majorité de la commission, il n'est pas question de prévoir des dépenses extraordinaires et d'augmenter ainsi le plafond des dépenses. La majorité mise sur une réduction des dépenses de l'asile, basée sur une estimation du SEM, qui table sur un scénario selon lequel il y aurait 30 000 requérants d'asile en 2017. Alors que, lors de l'élaboration du budget en juin 2016, le SEM misait sur une diminution du nombre de requérants – passant de 45 000 en 2016 à 33 000 en 2017 –, cette baisse hypothétique du nombre de requérants permet une réduction de 344 millions de francs des frais d'asile pour 2017: moins 294 millions à l'aide sociale et moins 50 millions à l'exploitation des centres d'accueil et de procédure.

Pour respecter les exigences du frein à l'endettement, il est prévu une coupe transversale, une "Kreditsperre", d'un montant de 60 millions de francs pour les dépenses faiblement liées. Cela représente 0,27 pour cent, mais hors personnel, ce qui représente 3,6 millions de francs pour l'agriculture. La proposition de la majorité de la commission comporte des risques, compte tenu de la grande volatilité dans le domaine de l'asile.

J'aimerais, brièvement, faire remarquer que, pour ce qui est de la proposition visant à modifier les objectifs de la planification financière 2018–2020, force est de constater que certaines exigences sont contradictoires, dans la mesure où certains demandent de nouvelles tâches, par exemple pour l'Administration fédérale des contributions ou l'Administration fédérale des douanes, alors que d'autres veulent diminuer, et les frais de personnel, et le nombre d'employés fédéraux.

J'adresse en mon nom et au nom de la commission mes remerciements au secrétariat de la Commission des finances pour sa grande disponibilité et pour l'immense travail accompli dans l'élaboration des documents qui nous permettent de mieux comprendre l'application du nouveau modèle de gestion et de délibérer sur les 37 propositions de minorité qui alimenteront nos débats.

Brélaz Daniel (G, VD): Le débat sur le budget 2017 de la Confédération, comme l'ont été les délibérations en Commission des finances, comme l'était le débat sur la motion 16.3634 sur le relâchement du frein à l'endettement et le

AB 2016 N 1904 / BO 2016 N 1904

débat sur le programme de stabilisation 2017–2019, que nous venons de vivre, est marqué par un certain nombre de considérations pragmatiques, ce qui est normal, mais également par un certain nombre de tentatives de correction de ce que l'on a décidé à la session de septembre 2016, voire de ce que l'on a décidé hier. Le groupe des Verts essaiera, dans toute la mesure du possible, de ne pas mener un débat répétant les mêmes choses pour la cinquième ou sixième fois sur le même objet. Nous espérons que l'ensemble de notre conseil se comportera de la même manière, sinon nous aurons de la peine à tenir le délai impératif de demain, 13 heures.

Ce qui est plus grave, c'est que le traitement de ce budget, avec des majorités souvent de hasard, avec une voix d'écart, relève à nouveau d'un dogmatisme particulièrement fort. Le Conseil fédéral a considéré à juste titre, et c'est là le point cardinal, que les dépenses probables de 400 millions de francs dans le domaine de l'asile relevaient de phénomènes conformes au frein à l'endettement, c'est-à-dire qu'il était possible de les considérer comme extraordinaires.

La majorité de la commission a bricolé pour éviter cet aspect extraordinaire. Il y aura donc un certain risque



que cela se reporte sur les crédits supplémentaires, ce qui est le résultat de cette politique, et qu'on ait également, parce que c'est le but, une marge de manoeuvre relativement faible dans toutes les coupes proposées. Actuellement, le budget, tel qu'il ressort des travaux de la Commission des finances laisse une marge de 41 millions de francs par rapport au frein à l'endettement, parce qu'on a "viré" les 400 millions de francs et qu'on a fait des coupes suffisantes, y compris dans des domaines très sensibles, pour arriver à ce résultat. Je considère que c'est de la mauvaise politique; le groupe des Verts aussi.

En ce qui concerne les différents éléments de détail – mais tout, finalement, résulte de cette méthodologie –, nos marges de manoeuvre seront réduites si nous voulons respecter le frein à l'endettement. Nous pouvons également penser que le débat pourrait devenir confus, parce que le traitement des divergences entre les deux conseils, sur des points fondamentaux comme celui qui vient d'être évoqué, si nous allions jusqu'en Conférence de conciliation, relèverait d'un sport que nous n'avons encore jamais pratiqué dans cette assemblée. En effet, ce sont les modèles eux-mêmes qui sont fondamentalement différents, et pas les postes budgétaires.

En ce qui concerne le groupe des Verts, nos votes seront conformes aux décisions de notre groupe dans le cadre du programme de stabilisation 2017–2019, ainsi que lors des votes qui ont porté sur les différents crédits-cadres au cours de la session précédente. Il est également clair qu'un ou deux éléments dépassent ce cadre. Nous avons dit hier que nous étions pour le maintien des moyens destinés à l'agriculture, et nous serons cohérents sur ce point. Il y a une spécialité, que l'on appelle loi chocolatière, qui devrait tomber d'ici quelques années. Le groupe des Verts, l'année dernière, avait refusé toute contribution en la matière. Comme le système va changer, nous avons décidé d'accepter la proposition du Conseil fédéral, mais de ne pas accepter l'augmentation décidée en commission. Il s'agit du point intéressant en ce qui concerne nos positions; vous découvrirez tout le reste par bloc lors de la discussion par article.

La position du groupe des Verts, lors du vote sur l'ensemble, dépendra évidemment de tout ce qui se sera passé au cours du débat qui aura lieu ces deux prochains jours.

Gmür Alois (C, SZ): Das Budget wurde erstmals nach den Vorgaben des neuen Führungsmodells erstellt. Der im Budget integrierte Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 erlaubt einen mittelfristigen Überblick über die finanzielle Entwicklung des Bundes in den nächsten drei Jahren. Die CVP-Fraktion begrüsst es, dass jetzt nicht mehr nur mit Beträgen, sondern auch mit Zielen und Leistungen gesteuert wird. Damit wird die Führung konkreter.

Leistungsausbau bedeutet höhere Kosten, und Sparen heisst Leistungsabbau. Die Einnahmen sind gegenüber diesem Jahr um 3,1 Prozent höher; die Ausgaben wachsen um 3,3 Prozent. Die Schuldenbremse wäre nicht eingehalten, wenn im Asylbereich nicht 400 Millionen Franken als ausserordentlich verbucht würden. Die CVP-Fraktion unterstützt diese Ausserordentlichkeit.

Die Massnahmen des Stabilisierungsprogramms sind in den Voranschlag 2017 eingerechnet. Die CVP-Fraktion ist beunruhigt, dass die Ausgaben trotzdem um 3,3 Prozent zunehmen. Die grössten Kostensteigerungen gibt es mit mehr als 10 Prozent bei den Beziehungen zum Ausland, mit 5,3 Prozent bei der sozialen Wohlfahrt und mit mehr als 3 Prozent bei der Bildung und Forschung. Dagegen werden bei der Landwirtschaft und bei der Ernährung 3 Prozent weniger ausgegeben.

Die CVP-Fraktion stellt fest, dass verschiedene Parlamentsbeschlüsse den Haushalt zukünftig stärker belasten als vom Bundesrat geplant. Das Parlament hat den Zahlungsrahmen der Armee 2017–2020, den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds sowie die Unternehmenssteuerreform III beschlossen. In der Pipeline sind zudem die Altersvorsorge 2020 und die Beibehaltung des Mehrwertsteuer-Sondersatzes für die Hotellerie. Wie sich die Kosten im Asylwesen entwickeln, ist fast nicht voraussehbar.

Die CVP-Fraktion ist sich bewusst, dass ein weiteres Entlastungsprogramm nötig sein wird, um die Schuldenbremse einzuhalten. Gemäss Finanzplan werden wir 2018 ein Defizit von 1,5 Milliarden Franken und 2019 ein Defizit von 2 Milliarden Franken haben. Bei diesen düsteren finanziellen Aussichten ist sich die CVP-Fraktion bewusst, dass bei neuen Ausgabenbeschlüssen höchste Zurückhaltung geboten ist. Langfristig müssen mit Gesetzesänderungen neue Spielräume im Finanzhaushalt geschaffen werden. Auch über den momentan fantasielosen Schuldenabbau sollte effektiv nachgedacht werden dürfen. Es kann doch nicht sein, dass bezüglich Schuldenbremse ein Gesetz entstehen soll, das vorsieht, dass ein anderes Gesetz nicht geändert werden kann. Das ist nach Meinung der CVP-Fraktion keine zukunftsfähige Finanzpolitik.

Vitali Albert (RL, LU): Die Finanzpolitik bleibt unverändert eine der grössten Herausforderungen des Bundes in der laufenden Legislatur. Der Voranschlag 2017 sowie der Finanzplan 2018–2020 werden erstmals nach den Regeln des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung dargestellt und beraten. Alle Verwaltungseinheiten verfügen neu über ein Globalbudget. Die FDP-Liberale Fraktion findet den Erstentwurf dieser Vorlage



gut. Positiv fällt auf, dass bei allen 130 Leistungsgruppen unter anderem neu die Vollzeitstellen ausgewiesen werden.

Der Voranschlag des Bundesrates erfüllt die Vorgaben der Schuldenbremse mit einem ordentlichen Finanzierungsdefizit von rund 200 Millionen Franken. Die Schuldenbremse kann aber nur eingehalten werden, weil ein Anteil von 400 Millionen Franken als ausserordentlicher Zahlungsbedarf budgetiert ist. Die Schuldenbremse sieht diese Möglichkeit vor. Trotzdem ist die FDP-Liberale Fraktion mit dieser Massnahme nicht einverstanden. Daher werden wir den Konzeptantrag der Finanzkommission unterstützen. Im Finanzplan 2018–2020 drohen hohe strukturelle Defizite. Namhafte Reformen, wie die Unternehmenssteuerreform III oder die Reform Altersvorsorge 2020 – um nur zwei zu nennen –, werden in Zukunft den Haushalt noch stärker belasten. Daher ist auch die Umsetzung des Stabilisierungsprogramms, wie wir es heute beschlossen haben, eine Grundvoraussetzung, damit die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden können.

Die budgetierte Zunahme der Bruttoschulden um 7 Milliarden Franken auf 106,4 Milliarden Franken ist auf die neuen Bewertungsmethoden für die Finanzierungsinstrumente sowie auf den Aufbau der Tresoreriebestände zurückzuführen. International gesehen steht die Schweiz nach wie vor gut da, nicht zuletzt dank dem Erfolgsmodell Schuldenbremse. Die FDP ist sehr besorgt, dass die Ausgabenquote im Vergleich zum BIP erneut steigt, nämlich von 10,2 auf 10,5 Prozent. Auch die Steuerquote erhöht sich von 9,5 auf 9,7 Prozent. Die Bundeseinnahmen und -ausgaben steigen somit stärker als das BIP.

Der Personalaufwand von 5,7 Milliarden Franken nimmt im Vergleich zum Voranschlag um 2,9 Prozent oder 163

AB 2016 N 1905 / BO 2016 N 1905

Millionen Franken zu. Der Zuwachs ist im Vergleich zum Vorjahr höher. Er erklärt sich mit den neuen Kontierungs- und Rechnungslegungsvorschriften. Der daraus resultierende Zuwachs im Personalaufwand wird durch Minderaufwände beim Sach- und Betriebsaufwand sowie beim Transferaufwand bzw. durch Mehrerträge kompensiert.

Der Nachtrag II enthält 13 Nachtragskredite im Umfang von 131,5 Millionen Franken. Die beantragten Nachtragskredite entfallen vollständig auf Aufwandkredite und sind alle finanzierungswirksam. Der grösste Teil betrifft mit 98,8 Millionen Franken den Asylbereich. Zusammen mit dem Nachtrag I haben wir dieses Jahr alleine im Asylbereich 366 Millionen Franken bewilligt. Die Nachträge belaufen sich für das Jahr 2016 total auf 528,3 Millionen Franken. Somit erhöhen sich die Mehrausgaben um 0,7 Prozent. Aus heutiger Sicht dürften die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden.

Die FDP-Liberale Fraktion stimmt dem Nachtrag II zu. Im Weiteren werden wir uns in der Detailberatung der einzelnen Blöcke zu den Minderheitsanträgen äussern.

Abschliessend dankt die FDP-Liberale Fraktion dem Gesamtbundesrat, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung sowie der Finanzkontrolle für die umfangreiche und pflichtbewusste Arbeit bestens.

Hadorn Philipp (S, SO): Adventszeit ist Überraschungszeit!

Erste Überraschung: Die Rechnung 2016 scheint mit einem Rekordergebnis abzuschliessen; das ist ein Realitätsspiegel analog zu den vergangenen Jahren.

Zweite Überraschung: In vorauseilendem Gehorsam hat der Bundesrat die Vorgaben aus dem noch nicht verabschiedeten und zu Ende beratenen Destabilisierungsprogramm bereits für das Jahr 2017 umgesetzt. Dabei gilt es zu bedenken, dass der Prozess zum Budget verwaltungsintern bereits im Frühling 2016 startete und das entsprechende Geschäft heute noch gar nicht fertigberaten ist.

Dritte Überraschung: Während eine Mehrheit unserer Finanzkommission verlangt, die Ausgaben seien strenger zu limitieren, die Personalkosten seien einzufrieren und Ähnliches, verlangt plus/minus die gleiche Mehrheit, die Landwirtschaft, die Armee und auch die Bildung seien von den Sparübungen auszunehmen.

Vierte Überraschung: Die Anträge zugunsten eines erfolgreichen Vollzugs des geltenden Steuerrechtes fanden in der Finanzkommission ebenfalls keine Mehrheit. Hören Sie bitte genau zu: Die Berechnungen ergaben, dass jede weitere Stelle im Steuerinspektorat der öffentlichen Hand einen ihr zustehenden Steuerertrag im sechsstelligen Bereich einbringen würde. Dabei geht es nicht um neue Steuern, sondern nur um den Vollzug. Das könnte gar den Anschein machen, dass einzelne Kategorien von Steuerpflichtigen beispielsweise bestimmte Bestandteile der Unternehmenssteuerreform III für die Legalisierung einer bereits heute bestehenden Steuerpraxis zu missbrauchen gedenken. Oder sollen die fragwürdigen Benefits wegen des personell unterdotierten Steuerkontrollapparats in Zukunft gar noch mit Steuersenkungsprogrammen getoppt werden?

Der vorliegende Voranschlag enthält einige Weihnachtsgeschenke für die übliche Klientel. Bei allen anderen Bereichen zeitigt das anhaltende Staatsbashing, also das Schlechtredden des Staates, weitere Früchte. Es



sind einschneidende Kürzungen vorgesehen. Dabei unterliess es die vorberatende Kommission entweder, konkret zu sagen, was effektiv reduziert werden muss. Oder dann tat sie schlichtweg Fehlgriffe, indem sie die Abschaffung konkreter bewährter Dienste forderte oder – noch lieber – mit einem Kahlschlag bei der internationalen Zusammenarbeit und mit einer allgemeinen Kürzung bei den Querschnittsaufgaben aufwartete. Ja, die eierlegende Wollmilchsau gibt es wohl nur in den Märchen. Wir haben hier dafür zu sorgen, dass wir eine Finanzpolitik betreiben, welche zu angemessenen Kosten gutorganisierte und in standardisierter Qualität ausgeführte Aufgaben und Investitionen ermöglicht.

Einem konstruktiven Prozess bei den Beratungen sehen wir mit Interesse entgegen. Einem Voranschlag, wie er jetzt vorliegt, würde die SP-Fraktion nicht zustimmen können.

Kiener Nellen Margret (S, BE): Die SP-Fraktion dankt für die hervorragenden Unterlagen zum Voranschlag und zur neuintegrierten Aufgaben- und Finanzplanung in kurzer Überblicksdarstellung; das ist sehr gut gearbeitet. Unser Dank geht auch an die ehemalige Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, die das Projekt NFB geleitet hat.

Jetzt haben wir aber doch ein Novum. Jetzt haben wir in dieser Legislatur im Bundesrat erstmals eine Mehrheit aus zwei SVP- und zwei FDP-Mitgliedern. Wir haben in der Finanzkommission dieselbe, allerdings knappe Mehrheit mit 13 Mitgliedern der SVP und der FDP. Jetzt erleben wir eine Budgetdebatte, die von grössten Dissonanzen zu anderen Konzepten geprägt ist; es wurde schon ausgeführt. Ich persönlich und auch die SP-Fraktion interpretieren die Abkehr vom Konzept des Bundesrates – im Bundesrat haben die SVP- und die FDP-Mitglieder die Mehrheit –, von der ausserordentlichen Asylkostenverbuchung, als ein Misstrauensvotum der FDP/SVP-Mehrheit in der Finanzkommission gegen den stark bürgerlich dominierten Bundesrat.

Die SP-Fraktion folgt hier dem Bundesrat und wird den Voranschlag konsequent ablehnen, wenn Sie von dieser Ausserordentlichkeit, die in den Materialien zum Gesetz immer so vorgesehen war – das Referendum wurde nicht ergriffen –, abkehren. Wenn Sie von dieser Ausserordentlichkeit abkehren, wird die SP-Fraktion diesen Voranschlag in jeder Phase geschlossen ablehnen.

Gasche Urs (BD, BE): Schon in der Debatte zum Stabilisierungsprogramm habe ich für die BDP-Fraktion ausgeführt, dass wir uns klar dazu bekennen, dass wir den heraufziehenden Bedrohungen des Haushaltes, z. B. durch die Altersvorsorge, durch den Gesundheitsbereich, aber auch durch Verkehrsausgaben, den klaren Willen zur Ausgabenreduktion entgegensetzen wollen. Dafür steht für uns der mittel- und längerfristige Horizont im Fokus, mit dem Stabilisierungsprogramm, das wir jetzt eben nicht ganz so ertragreich wie gehofft ins Trockene gebracht haben, dann aber auch mit einem nach wie vor erwarteten zusätzlichen Massnahmenpaket und schliesslich und inhaltlich vor allem mit der strategischen Aufgabenüberprüfung, wie sie die Motion der Finanzkommission des Nationalrates 15.3013 verlangt.

Für den Voranschlag 2017 – ich verzichte darauf, die finanzpolitischen Fakten, die bereits von den Kommissionsprechern, aber auch von den Vorrednern ausgeführt worden sind, zu wiederholen – folgt die BDP-Fraktion in ihrer Grundhaltung wie beim Stabilisierungsprogramm dem Bundesrat, unterstützt aber immer dann restriktivere Anträge, wo es realistisch erscheint, diese umsetzen zu können. Dies sind vor allem die Bereiche Beratung und externe Dienstleistungen, IKT und Personal, wo wir den massvollen Kompromissantrag der Mehrheit mit einer Kürzung um 50 Millionen Franken unterstützen. Das sind 50 von 5700 Millionen Franken, also ist es für uns verkraftbar und auch als erster Schritt auf dem Weg zum Abbau des Wachstums der letzten Jahre zu verstehen.

In wenigen Fällen werden aber auch wir uns für Aufstockungen aussprechen. Da müssen und wollen wir dazu stehen, insbesondere beim Bildungsbereich und bei der Landwirtschaft.

Dem Nachtrag II zum Voranschlag 2016 stimmt die BDP-Fraktion ohne weitere Bemerkungen zu. Wir bemühen uns dann auch in der Debatte, dem Wunsch des Präsidenten nach rascher Erledigung durch wenige Wortmeldungen nachzuleben.

Hausammann Markus (V, TG): Ich komme nicht umhin, eine kurze Replik auf das Votum von Herrn Hadorn und zur gestrigen Debatte zum Stabilisierungsprogramm zu machen.

Die SP-Fraktion hat gemäss ihrer Argumentation das Subsidiaritätsprinzip, nämlich dass der Staat nur dort eingreift, wo Wirtschaft und Gesellschaft die Aufgaben nicht selber bewältigen können, vollständig über Bord geworfen. Der Bund muss nicht selber Arbeitsplätze anbieten, sondern die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft so gestalten, dass diese die Arbeitsplätze anbieten kann. Nur dieser Multiplikatoreffekt gewährleistet auch in Zukunft eine geringe



Arbeitslosigkeit. In der Schweiz werden zu viele junge Leute mit öffentlichen Mitteln aus- und weitergebildet, bei denen von Anfang an feststeht, dass deren Arbeitsleistung letztlich weder von der Wirtschaft noch von der Gesellschaft gefragt ist und somit nur die öffentlichen Verwaltungen als Auffangbecken infrage kommen.

Der Voranschlag 2017 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 zeigt erstmals die Entwicklung der nächsten vier Jahre auf einen Blick. Analysten rechnen für das Jahr 2017 mit einem BIP-Wachstum von 1,8 Prozent. Der Voranschlag rechnet mit einem Ausgabenwachstum von 3,2 Prozent, also mit einer nahezu doppelt so hohen Zunahme, obwohl das Stabilisierungsprogramm bereits berücksichtigt ist. Insbesondere die im Finanzplan 2018–2020 ausgewiesenen hohen strukturellen Defizite von 1,4 bis 1,9 Milliarden Franken zwingen uns, die Sparanstrengungen weiterzuführen. Dabei sind vor allem die Aufgabenbereiche zu überprüfen, bei welchen die Ausgaben in den letzten Jahren überdurchschnittlich gewachsen sind. Es sind dies namentlich der Bereich "Beziehungen zum Ausland und internationale Zusammenarbeit", der Bereich "Übrige Aufgabengebiete" mit dem Kostentreiber "Umwelt und Raumordnung" und der Bereich "Bildung und Forschung".

Das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung erlaubt es dem Parlament, nebst den Zahlen auch die Ziele für die Verwaltung festzulegen. Die Finanzkommission hat von dieser Möglichkeit noch verhalten Gebrauch gemacht.

Das SEM zeigt unter der Leistungsgruppe 1, "Asyl und Rückkehr", unter dem Ziel "Rückkehr" auf, wie hoch der Anteil der effektiv ausgereisten Personen ist. Dass nur rund die Hälfte der Personen, die unser Land verlassen müssten, auch wirklich ausreist, ist unbefriedigend. Auf Begehren der SVP-Fraktion haben die zuständige Subkommission und die Finanzkommission daher beantragt, dass das SEM dringend stärker durch das EDA unterstützt werden soll, welches die aussenpolitische Führung innehat. Die Arbeit des EDA wird daher in Zukunft richtigerweise auch an der Zahl der neuabgeschlossenen Rückübernahmeabkommen gemessen.

Die SVP-Fraktion wird in der Detailberatung weiterführende Anträge begründen, um die Haushaltstabilität der nächsten Jahre sicherzustellen, und alle Anträge unterstützen, die in die gleiche Richtung zielen. Sie wird dabei aber auch die Interessen jener Bereiche wahren, welche in den letzten Jahren nichts zur Ausgabensteigerung des Bundes beigetragen haben. Insbesondere die Bereiche Landwirtschaft und Militär hatten in der Vergangenheit eine stabile Ausgabenentwicklung und haben damit ihren Sparbeitrag weitgehend vorsorglich geleistet.

Gysi Barbara (S, SG): Kollege Hausammann, als Vertreter der Gilde der Bauern, die ja nicht wenige Gelder vom Bund bekommt, haben Sie jetzt eine massive Breitseite gegen das Bundespersonal abgefeuert und von unnützen, unnötigen Ausbildungen erzählt, die hier angeboten werden.

Könnten Sie mir bitte sagen, welche Ausbildungen, die der Bund unterstützt, völlig unnötig sind?

Hausammann Markus (V, TG): Ich kann Ihnen nicht sagen, welche völlig unnötig sind. Aber es gibt Bereiche, insbesondere bei der Kultur, wo von Anfang an feststeht, dass die Absolventen der entsprechenden Studiengänge keinen Arbeitsplatz finden werden, weil ihre Arbeitsleistung weder in der Gesellschaft noch in der Wirtschaft nachgefragt wird.

Weibel Thomas (GL, ZH): Wir sprechen zum Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan. Zum ersten Mal kommt hier das neue Führungsmodell des Bundes zum Tragen. In diesem neuen Führungsmodell sind für alle Verwaltungseinheiten Zielvorgaben und dazugehörige Kontrollparameter enthalten. Das ist für uns Nationalräte noch ungewohnt. Es ist sicher ein gutes Instrument, das wir noch zu beherrschen lernen müssen. Es gibt auch noch Optimierungsbedarf, denn oft sind Termine als Kontrollgrössen eingetragen. Aber ein Termin in einem Finanzplan ist eine ungeeignete Kontrollgrösse, weil er keine Aussage über die Qualität oder über die Kosteneffizienz der geleisteten Arbeiten erlaubt.

Die Finanzkommission hat einzelne Zielvorgaben und Kontrollparameter überarbeitet und stellt entsprechende Anträge. Ich erwarte aber, dass insbesondere die Sachbereichskommissionen in Zukunft diese Ziele und Parameter kritisch hinterfragen und begleiten und auch einen entsprechenden Input leisten. Das Parlament muss hier die Führungsverantwortung bei der Umsetzung des Führungsmodells auch wahrnehmen.

Zum Voranschlag und zur Schuldenbremse: Den zentralen Disput werden wir bei der Diskussion der Frage führen, ob die 400 Millionen Franken Asylkosten ausserordentlich sind oder nicht. Die grünliberale Fraktion unterstützt hier den Bundesrat. Aber eigentlich ist der Unterschied zur Haltung der Mehrheit gar nicht allzu gross. Was sind die Auswirkungen, wenn letztlich die Mehrheit oder der Bundesrat siegen wird? Wenn 30 000 oder weniger Asylgesuche eingehen, gibt es keinen Unterschied. Die Kosten sind dann so oder so gedeckt; es gibt keinen Handlungsbedarf. Wenn jedoch entgegen den aktuellen Erwartungen mehr als 30 000 Asylgesuche eingehen sollten und die entsprechenden Aufwendungen höher sein werden, fallen wir in den alten Trott zurück. Es braucht dann gemäss Konzept der Mehrheit wieder einen Nachtragskredit. Das heisst, wir werden wie



in diesem Jahr mit dem Nachtrag I, vielleicht auch mit dem Nachtrag II die Kosten bewilligen müssen. Wir können das Verfahren vereinfachen, wenn wir die Argumentation des Bundesrates akzeptieren und das heute so beschliessen.

Die Asylzahlen basieren auf neuen Schätzmethode. Es ist festzustellen, dass die Prognosen gleich falsch sind wie die alten. Aber wichtig ist Folgendes: Wir müssen die Vergleichbarkeit gewährleisten und dürfen nicht jedes Jahr neu rechnen oder die Zahlen übersteuern.

In den übrigen Bereichen folgen die Diskussionen den bekannten Pfaden. Es wird sich weitgehend um Wiederholungen der Diskussionen zu den mehrjährigen Zahlungsrahmen und zum Stabilisierungsprogramm handeln. Leider ist in dieser Debatte die strukturelle Frage gar nie gestellt worden. Es fehlt der finanzielle Gesamtüberblick unter dem Einbezug aller Beschlüsse, die wir bereits gefasst haben oder die wir noch fassen werden. Diese strukturellen Grundsatzfragen dürfen wir nicht weiter vor uns herschieben. Hier müssen wir aktiv werden, und es braucht auch eine gewisse Kreativität, um da gute Lösungen zu finden.

Beim konkreten Voranschlag wird die grünliberale Fraktion im Wesentlichen den bundesrätlichen Anträgen folgen. Details dazu werden wir bei der Beratung der einzelnen Blöcke noch erläutern.

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich habe Ihnen bereits am Montag die allgemeine Situation der Bundesfinanzen im Zusammenhang mit dem Stabilisierungsprogramm ausführlich geschildert. An dieser Beurteilung hat bis heute, in diesen zwei Tagen, nichts geändert. Ich möchte aber zum Stabilisierungsprogramm eine Vorbemerkung machen. Wir werden ja jetzt beim Budget noch einmal über gleiche Positionen diskutieren wie beim Stabilisierungsprogramm. Gültig wird in jedem Fall die Zahl sein, die wir im Budget einsetzen. Das Budget geht also dem Stabilisierungsprogramm vor – einfach, dass das in Bezug auf die Behandlung klar ist. Geändert hat sich aufgrund der Zahlen aber der Spardruck. Beim Stabilisierungsprogramm haben Sie die Sparvorgaben des Bundesrates nicht eingehalten. Für das Budget 2017 heisst das, dass Sie eigentlich 138,5 Millionen Franken mehr sparen müssten. Mit dem verabschiedeten Stabilisierungsprogramm wird die Schuldenbremse im Moment für das Jahr 2017 nicht eingehalten.

Damit komme ich kurz zum Budget: Das Budget sieht ein Defizit von 219 Millionen Franken vor. In diesen 219 Millionen Franken Defizit war allerdings das gesamte Stabilisierungsprogramm berücksichtigt. Das Defizit steigt jetzt um diese 138,5 Millionen Franken, wenn das Stabilisierungsprogramm so bleibt. Gleichzeitig – das wurde schon erwähnt – hat der Bundesrat in diesem Budget 2017 Asylkosten von 400 Millionen Franken ausserordentlich verbucht. Das heisst, er

AB 2016 N 1907 / BO 2016 N 1907

unterstellt diesen Betrag nicht der Schuldenbremse, sondern entnimmt ihn dem Ausgleichskonto. Hier hat Ihre Kommission auch einen anderen Antrag, und das Defizit würde damit wieder steigen. Wenn das Defizit steigt, heisst das, dass Sie entsprechende Sparmassnahmen vornehmen müssen, um die Schuldenbremse einzuhalten.

Dass dieses Budget 2017 derart unter Druck steht, ist insbesondere auch auf die rasch steigenden Kosten im Migrations- und Asylwesen zurückzuführen. Aufgrund der Schätzungen, die wir im Juni vorgenommen haben und die dem Budget 2017 zugrunde liegen, steigen die Asylkosten vom Jahr 2016 bis ins Jahr 2017 um 850 Millionen Franken. Im Moment sind die Vorzeichen aufgrund der effektiven Asylzahlen etwas besser, aber die Zunahme der Migration ist im Moment einer der grossen Treiber für das Budget des Bundes und wird in den nächsten Jahren auch ein Treiber für die Budgets der Kantone und der Gemeinden sein. Das darf man nicht unterschätzen. Wenn wir heute von einer Normalisierung der Asylzahlen sprechen, dann ist es eigentlich keine Normalisierung, sondern es bleibt ein ausserordentlich hohes Niveau, auch im Vergleich mit den letzten Jahren. Dessen müssen wir uns einfach bewusst sein.

Die Ausgaben steigen sonst mehr oder weniger im Rahmen des üblichen Wachstums. Dazu sind keine ausserordentlichen Bemerkungen nötig. Eine Ausnahme sind die Kosten für das Asylwesen, die ich bereits angesprochen habe.

Neu an diesem Budget ist das neue Führungsmodell des Bundes. Hier hätten Sie eigentlich vermehrt die Möglichkeit, genau zu sagen, wo Sie sparen wollen und welche Leistungen Sie damit treffen wollen. Das ist noch nicht geglückt, würde ich jetzt aus meiner Sicht feststellen. Da haben wir gemeinsam noch Arbeit zu leisten und das zu verbessern. Mit den Querschnittkürzungen, die aus Ihrer Sicht das grosse Potenzial ausmachen, fahren wir eigentlich im alten Budgetwesen, in der alten Budgetierung weiter, und das ist eigentlich wenig präzise.

Ich möchte Sie hier bitten und auffordern, mit diesem neuen Führungsmodell vermehrt zu arbeiten und gezielt eben Leistungen anzusprechen, damit wir dort einen entsprechenden Leistungsabbau oder Kürzungen



vornehmen können. Wenn ich mich an das Stabilisierungsprogramm erinnere: Dort haben wir eigentlich gesehen, dass Sie Kürzungen fordern, ohne zu sagen, wo das sein soll. Und wenn wir dann kürzen, dann ist es auch wieder nicht recht. Ich erinnere an die ganze Diskussion mit dem Zoll. Hier sollten wir im Dialog miteinander präziser werden. Wir werden in verschiedenen Blöcken noch auf die Differenzen zu sprechen kommen. Ich bitte Sie, bei diesen Budgetberatungen jetzt zu berücksichtigen, dass die Schuldenbremse nicht eingehalten ist aufgrund der Zahlen, die im Moment nach dem Stabilisierungsprogramm vorliegen. Statt dass Sie mir dann vorwerfen, ich würde ständig sparen, würden Sie vielleicht besser bei den Ausgaben etwas mehr auf die Bremse treten, und ich würde Ihnen empfehlen, eher am Morgen mit Ihrem Spiegelbild zu sprechen. Denn Sie geben aus, und dann müssen wir das wieder einsparen. Aber das ist der Lauf der Dinge. Ich hoffe, dass wir die Schuldenbremse am Schluss dieser Beratungen einhalten werden.

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu