

Titre et préambule*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Einziger Artikel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Article unique*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble**

Für Annahme des Beschlusseentwurfes

35 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral**Schluss der Sitzung um 18.50 Uhr**La séance est levée à 18 h 50***Zweite Sitzung – Deuxième séance****Dienstag, 17. September 1974, Vormittag****Mardi 17 septembre 1974, matin**

9.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bächtold**11 936****Bundesfinanzen. Massnahmen****Finances fédérales. Mesures**Botschaft, Gesetzes- und Beschlusseentwurf vom 3. April 1974
(BBl I, 1309)

Message, projets de loi et d'arrêté du 3 avril 1974 (FF I, 1269)

Beschlüsse des Nationalrates vom 27. Juni 1974

Décisions du Conseil national du 27 juin 1974

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

Präsident: Es scheint mir zweckmäßig, dass wir in die Eintretensdebatte vorerst das gesamte Massnahmenpaket einbeziehen und dass wir hernach – wenn es gewünscht wird – für jede der drei Vorlagen noch eine Detailberatung durchführen. Sind Sie mit diesem Vorgehen einverstanden? Das ist der Fall.

M. Bourgknecht, rapporteur: La réalisation de la politique que l'Etat veut suivre dans les divers secteurs qui sont de son ressort – maintien de l'ordre public et de l'indépendance, garantie des droits constitutionnels, administration de la justice, enseignement, santé publique, tâches sociales, éducatives et autres – postule des finances capables d'en supporter à la longue le poids. L'équilibre financier doit dès lors être recherché, non pas pour lui-même, mais pour que puisse être atteint le but que peuple et gouvernants se sont fixé dans l'intérêt de chacun et de tous. Si des circonstances exceptionnelles et passagères viennent à le rompre, le danger n'est pas trop grave: disparaissent-elles, et l'équilibre se rétablit de lui-même. Beaucoup plus angoissant est l'évolution apparemment irréversible qui se manifeste aujourd'hui très généralement et qui, si aucun remède n'est apporté, conduira les Etats à la ruine et l'économie privée à la faillite. En effet, les dépenses ne sauraient longtemps excéder les recettes sans créer des problèmes de trésorerie que l'emprunt pallie momentanément, mais en provoquant pour l'avenir des charges nouvelles toujours plus insupportables.

En ce qui concerne la Confédération, que l'on croyait à l'abri de tout souci – n'a-t-elle pas enregistré seulement deux exercices déficitaires au cours des vingt dernières années? – la réalité d'aujourd'hui est inquiétante, mais moins encore que l'avenir, si l'on se réfère au tableau figurant en page 13 du message du Conseil fédéral et faisant ressortir, au vu des recettes et des dépenses présumées, un excédent de dépenses qui devrait passer de 1,84 milliard en 1975 à 3,75 milliards en 1979, avec un total, pour cette période de cinq ans, de 13,27 milliards. Aussi comprend-on que le Conseil fédéral ait estimé indispensable de soumettre à la sanction des Chambres et, pour certaines d'entre elles, du peuple, des mesures qu'il

a qualifiées de «propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales» et que le Conseil national, moyennant quelques suppressions, modifications et adjonctions, et avec des majorités diverses, ait jugé bon de suivre notre gouvernement dans sa volonté de redresser la situation.

Votre commission s'est réunie à Fribourg les 30 et 31 août. Elle s'est livrée à un examen attentif des propositions issues des délibérations du Conseil national, comme aussi de celles qui lui furent soumises par ses membres et, sur deux points, par le Conseil fédéral. Elle vous recommande, d'une manière générale, d'entrer en matière, aucune voix ne s'étant élevée pour prétendre que le projet serait superflu ou devrait être fondamentalement repensé. Au contraire, l'unanimité s'est sans autre réalisée quant à l'opportunité de prendre des mesures. Cette unanimité a été obtenue également pour le projet de loi et, avec une abstention lors du vote final, pour le projet d'arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération. En revanche, l'arrêté fédéral élaboré par le Conseil national en vue de freiner les décisions en matière de dépenses n'a été adopté que par 7 voix contre 5 et 3 abstentions, après que l'entrée en matière eut été acceptée par 7 voix contre 6 seulement.

Deux constatations préliminaires doivent être faites pour bien comprendre la raison et la portée des mesures préconisées:

1. Il ne s'agit pas de créer un nouveau régime fiscal durable, mais bien de prendre dans le cadre du système actuel les mesures paraissant les plus appropriées. C'est pourquoi, par exemple, aucune suite concrète n'a été donnée, même par les intervenants, à l'idée que l'on aurait dû saisir la présente occasion d'introduire dans la constitution fédérale un article autorisant la perception de la TVA. Des considérations analogues ont amené la commission à vous proposer de renoncer à la taxation annuelle pour les personnes morales (art. 3bis de l'arrêté fédéral relatif au régime financier). Il n'en demeure pas moins que des problèmes fondamentaux devront encore être examinés sans trop tarder, comme l'harmonisation fiscale, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la réforme de l'impôt fédéral direct ou encore l'introduction des droits de douane ad valorem.

2. Malgré les réductions de dépenses et les augmentations de recettes attendues, l'équilibre financier ne sera pas réalisé. Aussi a-t-il paru préférable à la commission d'abandonner l'idée de «restaurer l'équilibre des finances fédérales» apparaissant dans le titre de la loi et des arrêtés, comme aussi à l'article premier, 1er alinéa, de la loi, et de traduire plus exactement la réalité en parlant de leur simple amélioration.

Sur le plan formel, la question, longuement débattue au Conseil national, de savoir si le choix de la loi plutôt que de l'arrêté fédéral était justifié pour les mesures complémentaires destinées à améliorer les finances fédérales a été soulevée et votre commission y a répondu affirmativement. L'arrêté fédéral contient des normes limitées dans le temps, cependant que, dans la loi, elles sont illimitées. Or l'article 5 du projet relatif aux émoluments constitue précisément, à l'encontre des autres dispositions, une norme illimitée en raison de laquelle la forme de la loi s'imposait. Dans l'ensemble des mesures proposées, la création d'une base légale, faisant actuellement défaut, qui permette à la Confédération de percevoir des émoluments d'une manière générale, et non pas dans tel ou tel cas expressément visé par la législation spéciale, se justifie, d'où la nécessité d'adopter une loi et non un arrêté fédéral.

Lorsqu'il s'agit d'ordonner des mesures destinées à remédier à un déséquilibre financier, on peut songer tant à une augmentation des recettes qu'à une réduction des dépenses. Avec raison, le Conseil fédéral s'est décidé à intervenir sur les deux tableaux, car on ne saurait agir exclusive-

ment sur les recettes, d'autant moins que, dès qu'il s'agit de toucher à l'impôt fédéral direct, les cantons se montrent réticents parce que cet impôt frappe la même masse fiscale que celle qu'ils mettent à contribution pour leurs propres impôts ordinaires. D'autre part, la réduction des dépenses trouve certaines limites, notamment dans les besoins indispensables de l'administration, dans la satisfaction des tâches incomptant légalement à la Confédération et dans le respect des engagements pris à l'égard des cantons et des communes en matière de subventionnement. En raison de considérations diverses, voire opposées, d'aucuns auraient même souhaité qu'un effort supplémentaire soit fait sur le plan des économies, de manière à éviter un accroissement par trop lourd de la charge fiscale.

Lors de l'examen du projet de loi, trois dispositions ont spécialement retenu l'attention.

1. Fallait-il maintenir l'article premier, 1er alinéa, dans lequel certains voyaient une disposition superflue parce qu'elle n'aurait été qu'une déclaration d'intention, cependant que d'autres y voyaient s'exprimer le but que le législateur voulait poursuivre? C'est la seconde opinion qui l'a emportée, aussi pour tenir compte de la satisfaction que cette formule donne à une grande masse de citoyens qui seront sensibilisés par l'expression du principe d'une restriction des dépenses à ce qui est vraiment nécessaire et d'une limitation des engagements nouveaux à ce qui est possible.

2. Comment fixer raisonnablement et efficacement la mesure du maintien ou de l'augmentation du nombre des fonctionnaires? Il faut exiger un effort de compression, en restant toutefois réaliste. Une limitation théorique excessive, qui ne pourrait pratiquement pas être respectée, serait en définitive moins bonne qu'une limitation moins rigoureuse, mais à laquelle le Parlement peut demander que le Conseil fédéral se tienne. C'est dans cette optique que, à l'issue d'un vote portant sur pas moins de six propositions, une majorité a opté pour la formule du Conseil national, tout en réduisant à deux ans la période de l'interdiction d'augmentation. Je reviendrai plus en détail sur cette disposition lors de l'examen des articles.

3. Les CFF et les PTT devaient-ils être soumis au même régime que l'administration centrale? Non, propose la commission à l'unanimité, suivant en cela une nouvelle proposition du Conseil fédéral destinée à atténuer les rigueurs du 2e alinéa, lettre b, applicable par analogie, selon l'alinéa 4, à ces deux grandes régies. En effet, les besoins de l'exploitation doivent pouvoir être satisfaits lorsqu'ils s'accroissent, par exemple pour les PTT, du fait de l'extension des localités et, par ce fait même, du réseau de distribution. En revanche, les secteurs autres que ceux de l'exploitation seront soumis aux mêmes restrictions que l'ensemble de l'administration centrale.

L'arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération a été accepté avec une seule modification importante suppression de l'article 3bis introduit par le Conseil national et prévoyant la taxation annuelle des personnes morales dès 1977. Je vous signale, d'autre part, que l'idée d'introduire, en faveur des bas revenus, un rabais sur l'impôt de défense nationale normalement dû a été écartée par 12 voix contre 2. Son adoption aurait entraîné une perte de recettes fiscales de 60 millions de francs par année.

Cette décision, qui sera discutée plus à fond lors de l'examen de détail, n'a toutefois été prise que par 9 voix contre 5 et une proposition de minorité vous sera soumise en vue du maintien de cette innovation.

Quant à l'arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses, il a soulevé, pour des raisons de principe et d'application, une vive opposition qui s'est traduite par les votes serrés que j'ai mentionnés tout à l'heure. Son article 13, 2e alinéa, a été modifié, en ce sens que la majorité

qualifiée qui doit être obtenue au Parlement lors de décisions entraînant une augmentation de dépenses ou une réduction de recettes par rapport aux propositions du Conseil fédéral doit être acquise, non pas lors du vote final, mais à l'occasion du vote sur les articles eux-mêmes qui exigent cette majorité. Je reviendrai sur ces aspects du problème soulevé lors du débat d'entrée en matière qui s'engagera certainement sur cet arrêté fédéral et, le cas échéant, lors de l'examen des articles.

Enfin, votre commission vous proposera d'adhérer à la motion du Conseil national.

Telles sont les considérations que j'entendais vous livrer au nom de la commission dans le cadre de ce débat général sur les trois projets dont nous sommes saisis. Il me paraissait nécessaire, en effet, de provoquer une discussion sur toutes les mesures préconisées qui forment un ensemble financier – «ein Paket» – même si, sur le plan juridique, elles ont une existence propre et n'ont aucune interdépendance. Cette manière de procéder n'exclut évidemment pas qu'un débat d'entrée en matière au sens de l'article 59 de notre règlement s'engage sur chacun des projets, à tout le moins qu'une décision expresse ou tacite intervienne au sujet de l'entrée en matière. Cette précision de procédure s'imposait pour que chacun sache exactement quand et comment intervenir, d'autant plus qu'un des arrêtés est combattu par une minorité de la commission.

Honegger: Es ist sehr erfreulich, feststellen zu dürfen, mit welcher Entschlossenheit unser Finanzminister die beängstigenden Defizite der Bundesfinanzen decken will. Aus dem Blick der Inflationsbekämpfung und der Schonung des Kapitalmarktes, der ja nicht nur für die Bedürfnisse der öffentlichen Hand vorhanden ist, aber auch der Glaubwürdigkeit unserer Finanzpolitik ist es meines Erachtens ein Gebot der Stunde, Dämme aufzuschütteln, um der dauernden Defizitwirtschaft der nächsten Jahre Halt zu gebieten. Welche Möglichkeiten stehen zur Verfügung, um das Loch in der Bundeskasse zu stopfen?

Einmal mehr Einnahmen. Dafür sorgt nun der Bundesrat durch die beträchtliche Erhöhung der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer. Das wird notwendig sein. Ich stimme diesen Erhöhungen zu. Daneben werden aber auch Einsparungen unumgänglich sein. Es ist allerdings sehr einfach und populär, nach Ausgabenbeschränkungen zu schreien, ohne gleichzeitig anzugeben, wo gespart werden soll. Die Gefahr ist meines Erachtens sehr gross, dass bei den gebundenen Ausgaben – und der Grossteil unseres Budgets sind gebundene Ausgaben – nichts passiert und dass bei den Investitionen der Hahnen allzu kräftig zugedreht wird. Ich denke vor allem an die PTT und die SBB, bei denen bereits heute Kapazitätsengpässe vorhanden sind, die sich über kurz oder lang für unsere Bundesbetriebe aber auch für die Benutzer der Bahn und der Post nachteilig auswirken werden. Die SBB verzichten auf einige hundert Millionen im Jahr, weil sie nicht in der Lage sind, den Transitverkehr so zu bewältigen, wie es eigentlich notwendig wäre. Das gleiche gilt übrigens auch beim Telefon. Ich glaube, es rächt sich heute, dass der SBB und der PTT bisher verwehrt wurde, eine eigene, ausreichende Eigenfinanzierung vorzunehmen.

Ich weiss nicht, ob eine nur schematische Kürzung der Bundessubventionen, wie uns das Herr Kollege Heimann vorschlägt, der richtige Weg ist. Vielmehr glaube ich persönlich, dass gezielt vorgegangen werden muss und dass wir uns auch nicht davon abhalten lassen sollten, Gesetze zu ändern, wo es notwendig ist und wo wir vielleicht bisher etwas allzu grosszügig Geld verteilt haben. Meines Erachtens wird es auch unumgänglich sein, bei neuen Ausgaben nun ganz konsequent den Hebel anzusetzen. Vielleicht ist der Forschungskredit, über den wir diese Session noch zu diskutieren haben, ein Beispiel dafür. Wenn auch das Bundesgesetz über die Beschränkung der Bundesausgaben auf das unbedingt Notwendige und auf

die finanziellen Möglichkeiten des Bundes nichts Spektakuläres an sich hat und im wesentlichen Selbstverständlichkeit wiederholt, indem es nur auf das bereits bestehende Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzaushalt verweist, so darf meines Erachtens die psychologische Wirkung dieses Beschlusses nicht unterschätzt werden. Auch eine deutliche parlamentarische Willenkundgebung zur Ausgabenbeschränkung gehört meines Erachtens zum Finanzpaket Chevallaz, wenn die vorgesehenen Steuererhöhungen vor dem Volk durchgesetzt werden sollen. In dieses Kapitel gehört meines Erachtens auch die Ausgabenbremse durch die Einführung eines qualifizierten Mehrs. Ich erwarte auch von dieser Massnahme sicher keine Wunder. Aber sie ist vielleicht doch ein Hilfsmittel, das mit anderen Instrumenten zusammen der Defizitwirtschaft des Burides wenigstens etwas entgegenzuwirken vermag. Auch da gilt, dass unser Rat im Bereich der Ausgabenbeschränkung nicht mit leeren Händen vor das Volk treten sollte. Vergessen wir nicht, dass das Steuerpaket vom Souverän noch angenommen werden muss und dass es deshalb nützlich, ja sehr wahrscheinlich notwendig sein dürfte, auch den ehrlichen Willen zur Straffung der Ausgabenpolitik zu dokumentieren. Das qualifizierte Mehr wäre sehr wahrscheinlich in dieser Richtung eine solche Demonstration.

Im Zusammenhang mit dem gesamten Steuerpaket – da denke ich auch an die Heizöl- und Benzinzzuschläge – stellt sich wiederum ein Problem, das meines Erachtens noch nicht gelöst ist und das auch bei dieser Runde sicher nicht gelöst wird. Dennoch möchte ich mein altes Steckenpferd nochmals reiten: Die Erhöhung der Warenumsatzsteuer oder die Erhöhung der Zölle auf Benzin und Heizöl haben ihre Rückwirkungen auf den Konsumentenpreisindex. Ich bin der Meinung, dass Steuern oder Fiskalzölle mit eindeutigem Steuercharakter nicht über den Indexlohn ausgleich zurückvergütet werden sollten. Wenn Verbrauchssteuern wie bisher in die wirtschaftlich, meines Erachtens falsche Indexautorität eingebaut werden, dann kann man doch nicht von einer echten Steuerleistung sprechen, sondern höchstens von einer weiteren Anheizung der Inflation. Ich glaube deshalb, dass es sich einmal lohnen würde, die Frage gründlich zu prüfen, ob es wirklich zweckmäßig ist, wenn die Steuern oder steuerähnlichen Abgaben in die Indexberechnung einbezogen werden. Ich kenne die Schwierigkeiten, die diesem Vorhaben entgegenstehen. Nachdem wir aber noch für einige Jahre mit Finanzschwierigkeiten zu kämpfen haben werden, würde ich es doch richtig finden, wenn man diesem Problem einmal auf den Grund ginge.

Stucki: Auch ich bin für Eintreten. Massnahmen sind unbedingt notwendig zur Verbesserung des Bundeshaushalts. Es ist eigentlich bedauerlich, dass es zu dieser Situation gekommen ist, die meines Erachtens vor allem auf drei Ursachen zurückzuführen ist.

Erstens: die Zunahme der Bevölkerung und der wachsende Wohlstand. Dadurch sind neue Probleme entstanden, die so oder so gelöst werden müssen. Hier ist vor allem auf den Umweltschutz hinzuweisen. Probleme, wie die Reinhal tung von Luft und Wasser, die Kehrichtbeseitigung usw., müssen von der Öffentlichkeit gelöst werden. Auch die durch den wachsenden Verkehr bedingten Probleme harren einer Lösung. Die bald 2 Millionen Motorfahrzeuge wollen auch fahren können. Der Ausbau des Strassennetzes ist deshalb notwendig, doch wäre hier wohl einige Zurückhaltung möglich. Im übrigen bin ich für eine gewisse Begünstigung der öffentlichen Verkehrsträger, wobei allerdings die freie Wahl der Verkehrsmittel sichergestellt sein muss.

Ein zweiter Grund für diese Entwicklung der Bundesfinanzen liegt in der Tendenz, immer mehr neue Aufgaben dem Bund zu übertragen, die im Grunde genommen zum Teil ebenso gut privat oder auf unterer Ebene gelöst werden könnten. Dabei denke ich weniger an die Sozialgesetzge-

bung als z. B. an noch weitere auf uns zukommende Ausgaben, die von den Wanderwegen bis zur Unterstützung der Parteien reichen. Ueberall will man sich durch den Staat versichern lassen. Dieser soll Sicherheit für alles bieten. Dabei ist dieser Drang nach sogenannter Sicherheit nur der Ausdruck unserer eigenen Unsicherheit. Wir glauben, uns durch äussere Massnahmen sichern zu können, weil wir zum Teil die innere Sicherheit, den inneren Halt verloren haben. Weite Kreise besitzen keine feste Weltanschauung mehr, die festen Boden gibt. Wir alle wöhnen, diesen festen Boden durch äussere Massnahmen zu finden.

Ein dritter Punkt für diese bedauerliche Entwicklung der Bundesfinanzen liegt wohl in der Nachgiebigkeit von Bundesrat und Parlament. In den letzten sieben fetten Jahren haben wir zu oft mit zu grosser Kelle angerichtet. War schon der Bundesrat grosszügig, haben wir oft noch nachgedoppelt. Wir müssen wieder lernen, etwas härter zu werden. Die Schaffung neuer Stellen ist doppelt zu überlegen. Auch bei den Teuerungszulagen wäre eine Ueberprüfung wünschenswert. Man kann sich fragen, ob ein Ausgleich der Teuerung bis zu oberst wirklich notwendig ist. Wenigstens vorübergehend könnte wohl eine obere Beschränkung oder Abstufung verantwortet werden. Für jemanden, der 100 000 Franken verdient, macht die Teuerung, auch wenn diese offiziell 10 Prozent beträgt, effektiv nicht 10 000 Franken aus. Eine Abstufung bei den obersten Besoldungsklassen hätte nach aussen grosse psychologische Wirkung, besonders weil damit auch der Bundesrat betroffen würde. Einsparungen wären zum Teil auch bei Bauten möglich. Bekanntlich baut der Bund teuer. Beim Ausbau der ETH war man bestimmt sehr grosszügig.

Es ist an sich bedauerlich, dass diese Massnahmen nur zur Verbesserung des Bundeshaushalts führen, aber nicht zur Wiederherstellung des Gleichgewichts, wie es im ursprünglichen Titel hieß. Da jedoch im jetzigen Moment eine solche Gleichgewichtsvorlage nicht ohne weiteres verwirklicht werden könnte und eine grössere Sparübung im jetzigen Moment nicht erfolgreich durchzubringen wäre, bin ich für Eintreten auf die heutige Vorlage.

Luder: Ich kann mich grundsätzlich auf einige wenige Bemerkungen beschränken und möchte nachher noch eine Frage stellen. Zu den Einnahmen ist wenig zu sagen: Es wird uns einfach die Rechnung präsentiert für das, was wir und der Bundesrat beschlossen haben. Diese Rechnung muss bezahlt werden. Es ertönt die einschmeichelnde Melodie, die wir hier und da im Walzertakt zu hören bekommen — ... denk daran, dass man zum Schluss für alles mal bezahlen muss... —, und dieser Melodie haben wir heute zu folgen.

Bei den Ausgaben eine einzige Anmerkung. Ich glaube, wir müssen uns davor hüten, einer Illusion zu verfallen. Was wir hier an Ausgabenerschwerung beschliessen, ist im Grunde genommen eine Zusammenfassung der bestehenden Möglichkeiten in einem Erlass oder zusätzlich ein Versuch, im hintersten Wagen den Zug zu bremsen, ohne gleichzeitig die Geschwindigkeit der Fahrt zu begrenzen. Ich will nicht sagen, dass man damit nicht eine Bremswirkung erreichen kann, aber sie genügt nicht. Wir müssen uns davor hüten zu meinen, wir könnten beispielsweise durch eine Personalplafonierung etwas erreichen; wenn wir nicht gleichzeitig dafür sorgen, dass nicht Gesetze erlassen werden, die dann ihrerseits wieder neues Personal zur Folge haben. Das gleiche gilt natürlich auch für die Ausgabenbremsen. Wir müssen beim Beginn, dort wo die Ausgaben beschlossen werden, ansetzen und nicht am Schluss bei den formalen Bestimmungen.

Nach den Angaben der Botschaft beträgt der mutmassliche Ausgabenüberschuss für 1975 1840 Millionen Franken, der — wie wir das schön gehört haben — durch die Mehr-einnahmen auf etwa 1100 Millionen und durch die Zollerhöhung auf etwa 500 oder 600 Millionen gesenkt werden soll. Wir wissen, dass rund 60 Prozent der Bundesausga-

ben absolut gebunden sind. Ferner hat man uns erklärt, dass eine weitere Ausgabengruppe von etwa 2700 Millionen eine sogenannte geringe Elastizität bis zu 5 Prozent und eine dritte Gruppe von 3600 Millionen eine grössere Elastizität bis zu 10 Prozent aufweist. Dadurch ergebe sich ein theoretisches Kürzungsvolumen von rund 500 Millionen Franken. Ueber diese Manövriermasse scheint weitherum Unklarheit zu bestehen, und ich wäre Herrn Bundesrat Chevallaz dankbar, wenn er sich dazu äussern könnte. Ist dieses theoretische Kürzungsvolumen von 500 Millionen in den provisorischen Budgetvoraussagen tatsächlich voll ausgeschöpft, und handelt es sich, wenn ja, wirklich um eigentliche Einsparungen gegenüber bisherigen Ausgaben, oder handelt es sich nur um eine, sagen wir, «buchmässige» Kürzung von Eingaben der Departemente? Dies scheint mir ein grosser Unterschied zu sein, der, wie die Diskussion auch in der Presse gezeigt hat, noch geklärt werden sollte.

Herzog: Mit unserer Fraktion bin auch ich der vollen Ueberzeugung, dass nach Darstellung der Situation der Bundesfinanzen in Botschaft und in verschiedenen Beiberichten alle Massnahmen ergriffen werden müssen, um das finanzielle Gleichgewicht des Bundeshaushaltes wieder herzustellen. Es darf dabei aber nicht nur wie bisher der einfache Weg über die Schaffung vermehrter Einnahmen gesucht, es muss auch das Wachstum der Ausgaben nach Möglichkeit gebremst werden. Sparmaßnahmen finden im allgemeinen wenig Anklang und doch muss heute bei der sehr schwierigen Finanzlage des Bundes und des nun deutlich abgeflachten Wachstums des Bruttosozialproduktes klar werden, dass das übersetzte Tempo eines Ausgabenwachstums nicht mehr durchgehalten werden kann. Ich möchte Gesagtes nicht wiederholen. Wir erwarten aber, dass die Vorlage des Bundesrates im Sinne der Beschlüsse des Nationalrates auch von unserem Rat ohne Abstriche gutgeheissen wird. Natürlich wird die Realisierung der Einsparungen weder für unseren Bundesrat noch für die beiden Räte einfach sein. Es braucht dazu unser ganzes Verantwortungsbewusstsein im Blick auf das Ganze bei Zurückstellung eigener und Parteiinteressen. Einsparungen müssen aber gezielt und dürfen nicht nur generell vorgenommen werden. Der Katalog der Forderungen unserer Räte in einer steigenden Flut von Interpellationen, Motionen und Postulaten ist sehr gross. Um populär zu sein, werden Anträge des Bundesrates häufig, ohne sich über die Kostenfolge Rechenschaft zu geben, überboten. Die Gesetzesmaschinerie wird so auf Hochtouren gebracht, was wiederum zur Ueberforderung und Ausweitung des Verwaltungsapparates zwingt. Parallel dazu kommen verschiedene Kantone in eine Vollzugskrise. Hier ist sicher eine weise Zurückhaltung in beiden Räten dringend. Es braucht die notwendige Selbstdisziplin jedes einzelnen Ratsmitgliedes, auch im Vorfeld der kommenden Neuwahlen. Höhere und immer wieder neue Ausgaben können einfach nicht mehr verkraftet werden. Der Steuerzahler reagiert heute bei allen neuen Ausgaben sehr empfindlich, und der Steuerwiderstand scheint, wie auf stark zunehmenden Kreditverweigerungen in Kantonen und Gemeinden zu schliessen ist, im Wachsen zu sein. Unser Rat und unser Parlament müssen dem Volke in glaubwürdiger Art den festen Willen zum Sparen unter Beweis stellen. Das traurige Schicksal der Sparübung nach dem Vorschlag von Professor Stocker vor zirka sieben Jahren darf unsere heutige Vorlage des Bundesrats nicht wieder erfahren. Hätte man damals mehr Verständnis aufgebracht, so wären verschiedene Sparübungen bereits realisiert.

Das Volk erwartet Einsparungen, und zwar konkrete. Wir dürfen nicht mit leeren Händen in den Abstimmungskampf vom 8. Dezember ziehen. Wir müssen darum am Personalstopp gemäss nationalrätslicher Fassung unbedingt festhalten. Es liegen hier grosse psychologische und politische Momente im Spiel. Ein Personalstopp ist für drei Jahre durchaus machbar, und der Staat geht deswegen nicht

unter. Man spricht von neuen Aufgaben, die kommen könnten. Es können aber auch alte Aufgaben, weil erfüllt, auslaufen. Mit dem Stopp zwingen wir die Verwaltung zur weiteren Rationalisierung, wir zwingen sie auch über den Sinn, einen eventuell bedingten Sinn der Arbeit nachzudenken. Es soll auch der Personalaustausch zwischen verschiedenen Abteilungen und Sektionen ernstlich geprüft werden. Ohne Druck passiert nichts. Wir wissen die seriöse Arbeit unserer Verwaltung sicher alle voll zu schätzen. Die jährliche Vermehrung der Zahl der Bundesangestellten um rund 800 Bedienstete verlangt, besonders in einer Zeit, wo wir von der übrigen Wirtschaft an Personalabbau und Personalstopp alles verlangen, schärfste Massnahmen auch beim Bund. Sicher ist, es liegen bei der Verwaltung viele Möglichkeiten noch offen. Ich denke an die gegenseitige Aushilfe mit Arbeitskräften. Hier sind noch viele unausgenutzte Personalreserven. Wir müssen alle Möglichkeiten des Spars, auch die kleineren, nutzen. Ich denke hier auch an den geplanten Ausbau des Botschaftsgebäudes in Bonn. Wir haben auch dahingehend noch zu schaffen, dass das noch vorliegende jährliche Defizit – nach Einsparungen und Schaffung von Mehreinnahmen – im Betrage von 800 Millionen Franken bis zum Abstimmungstag noch ganz energisch gekürzt werden muss. Bringen wir diese Disziplin nicht auf, so gefährden wir die Aussichten für die Beschlüsse zu höheren Einnahmen in der Volksabstimmung. Der Steuerzahler, der vermehrt herangezogen wird, will die durch Taten erhärtete Gewissheit haben, dass mit den öffentlichen Mitteln haushälterisch umgegangen wird. Der Sparwille von Regierung und Parlament muss glaubhaft und konkret und vor allem in einem genügenden Ausmass zum Ausdrucke kommen. Es bedarf höchster Anstrengungen, ein Budgetgleichgewicht zu schaffen. Lösungen, die Bestand haben sollen, können nur in gegenseitigem Verständnis und Nachgeben, im Auffinden einer tragfähigen gemeinsamen Mitte liegen. Zu diesem Geist des Sichverstehens braucht es allen guten Willen. Es bedarf der Bereitschaft der Verwaltung, der Räte, der Parteien und des ganzen Volkes, eigene Vorteile zurückzustellen und berechtigte Bedürfnisse der anderen zu verstehen. Es bedarf der Umkehr, weg vom Egoismus und hin zum Einanderverstehen und Miteinanderleben, Rückkehr zur vermehrten Bescheidenheit. Ich bin für Eintreten.

Eggenberger: Zunächst möchte ich betonen, dass es mir richtig scheint, dass man die heutige Finanzlage nicht besonders dramatisiert, sondern sie in aller Nüchternheit und Objektivität betrachtet und beurteilt. Wir stehen nicht vor einer katastrophalen Lage im Bunde. Die Bilanz des eidgenössischen Finanzhaushaltes ist heute noch durchaus gesund, das möchte ich einleitend feststellen. Andererseits gebe ich zu, dass wir in eine kritische Phase unserer Finanzpolitik eingetreten sind, dass wir versuchen müssen, diese kritische Phase zu überwinden durch geeignete Massnahmen. Die Vorschläge des Bundesrates bedeuten nach meiner Auffassung einen ersten Schritt in dieser Richtung. Das Ziel, das sich der Bundesrat gesetzt hat, wird allerdings durch diese Massnahmen nicht erreicht, das Gleichgewicht im Bundeshaushalt wird nicht hergestellt, aber es handelt sich, wenn man die Sache realistisch betrachtet, doch um eine wesentliche Verbesserung des Finanzhaushaltes des Bundes. Auch unsere Gruppe ist für Eintreten auf die Vorlage.

Wir sind damit auch einverstanden, dass einmal gewisse Sparübungen durchgeführt werden, wobei ich allerdings glaube, dass es viel leichter ist, die Grundsätze aufzustellen, es müsse gespart werden, als dann bei der konkreten Anwendung dieser Grundsätze Erfolg zu haben. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass in jenem Zeitpunkt der heilige Florian wieder zu seinem Recht kommen wird: «Verschone meine Häuser, zünd lieber andere an.» Aber ich glaube, wir sollten es im Ernst einmal versuchen, zu sparen. Dabei teile ich die Auffassung, dass in erster Linie bei den Investitionen zu sparen wäre, indem wir einfacher,

bescheidener bauen – Kollege Herzog hat das Beispiel des Botschaftsgebäudes in Bonn angeführt. Es ist wirklich, glaube ich, nicht unsere Aufgabe, weder im eigenen Lande noch im Auslande derartige Prunkbauten aufzustellen. Ein Journalist hat irgendwo geschrieben: Mit diesem Betrag von 18 Millionen Franken für das Botschaftsgebäude in Bonn könnte man in der Schweiz ein Schulhaus mit 20 Klassenzimmern, samt Turnhalle und allen zugehörigen Räumlichkeiten, schaffen. Ich halte dafür, dass eines Tages auch unsere Herren Botschafter im Auslande sich überlegen müssen, dass die Schweiz nicht mehr im Gelde schwimmt, dass der Finanzhaushalt des Bundes in eine etwas prekäre Situation geraten ist und dass wir sparen müssen.

Ich glaube, es lässt sich auch einiges erreichen bei einer grösseren Zurückhaltung in der Zusprechung von Bundesbeiträgen, die finanziell sich dann allerdings erst einige Zeit später auswirkt. Wenn ich nicht irre, hat Herr Biel im Nationalrat erklärt, dass fast die Hälfte der Bundesausgaben an Dritte, an öffentliche Haushalte anderer Art, vor allem Kantone und Gemeinden, gehe. Die Zurückhaltung mit Bezug auf die Zusicherung von Beiträgen scheint mir ebenfalls sehr notwendig zu sein, und ich würde es auch begrüssen, wenn eine Prioritätsordnung aufgestellt würde, an die wir uns dann aber auch während gewisser Zeit halten.

Die Suche nach Sündenböcken halte ich für absolut unfruchtbare. Es sind doch durch die moderne Entwicklung der Industriegesellschaft in den letzten zwei Jahrzehnten riesige Aufgaben auf uns zugekommen, die niemand anders lösen kann als der Bund. Wenn ich mich an die Zeit erinnere, da ich in den Nationalrat eingetreten bin – es war im Jahre 1947 –, dann stelle ich fest, dass damals alle die sehr aufwendigen Aufgaben, die heute der Bund zu lösen hat, noch nicht existierten. Damals sprach noch niemand vom Umwelt- und vom Gewässerschutz; damals sprach man noch kaum von Nationalstrassen und von der Regelung des Verkehrs durch eine uns ebenfalls belastende grosse Verkehrskonzeption. Damals war die Landesverteidigung billiger als heute, damals waren auch die sozialen Aufwendungen noch viel niedriger. Eben war die AHV eingeführt worden mit Mindestrenten von 40 Franken und Höchstrenten von 115 Franken im Monat. Niemand sprach damals davon, dass der Bund die Bildung, die Forschung mit Hunderten von Millionen fördern müsse usw. Wenn ich mir all das überlege, dann habe ich gelegentlich das Gefühl, ich sei mit der Zeit in eine ganz andere Welt hineingewachsen, als wir sie damals hatten. Ich glaube also, es sind einfach aus der modernen technischen Entwicklung der Industriegesellschaft Aufgaben auf uns zugekommen, die wir nicht gesucht haben, die wir aber lösen müssen und die niemand anders lösen kann als der Bund allein.

Ich sagte, wir seien für Eintreten auf die bundesrätlichen Vorschläge. Das gilt auch mir: Bezug auf die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer, wie sie jetzt vom Nationalrat beschlossen worden sind. Mit Bezug auf die Warenumsatzsteuer möchte ich allerdings betonen, dass die Erhöhung, namentlich in Verbindung mit der Erhöhung auch der Treibstoffzollzuschläge und des Heizölzolls, nicht einfach ein Äquivalent gegenüber den gesunkenen Zöllen darstellen kann. Ich weiß nicht, ob der Konsument von all den verschiedenen Zollrunden (GATT, EWG, EFTA usw.) sehr viel gespürt hat. Ich glaube es nicht; man muss aber erwarten, dass die jetzigen Erhöhungen der Umsatzsteuer, mit den Treibstoffzollzuschlägen und mit den erhöhten Heizölzöllen, auf den Konsumenten überwälzt werden. Ich könnte mich dann mit dem Vorschlag von Herrn Kollege Honegger nicht einverstanden erklären, dass man alle diese effektiven Mehrbelastungen des Verbrauchers im Index nicht mehr zum Ausdruck bringen dürfte.

Zuletzt gestatten Sie auch mir, noch ein altes Reitpferd aus dem Stall zu holen, wie das Herr Kollege Honegger getan hat. Es ist allerdings nicht das gleiche Pferd. Ich

habe im Jahre 1962 eine Motion eingereicht, welche die Bekämpfung der Steuerdefraudation zum Ziele hatte. Der Bundesrat hat diese Motion entgegengenommen, und die Räte haben sie akzeptiert. In seinem Bericht zur Motion hat der Bundesrat erklärt, er werde Massnahmen ergreifen, um der Steuerdefraudation vermehrt entgegenzutreten. Im Jahre 1969 hat man dann eine Amnestie gewährt, die nur einen recht bescheidenen Ertrag abwarf. Ich wäre gar nicht dafür, dass man jetzt wieder eine Amnestie durchführen würde; solche Gnadenakte können nur in sehr langen Intervallen durchgeführt werden. Aber ich habe doch die Auffassung, dass man auch hier für den Bund, die Kantone und die Gemeinden einiges herausholen könnte, und ich frage deshalb den Bundesrat an, ob er gewisse Massnahmen, die dem erwähnten Zwecke dienen würden, ins Auge fasst oder fassen wird.

Ich bin für Eintreten auf die bundesrätlichen Vorlagen. Unsere Abänderungsanträge werden wir in der Detailberatung begründen.

M. Grosjean: Candide, de Voltaire, serait bien étonné de nous entendre aujourd'hui: impasse budgétaire de 2 à 4 milliards par an pour les années 1975-1979, alors que nous sortons de vingt ans de prospérité sans précédent, que notre pays est riche, que le niveau de vie a atteint des plafonds auxquels les plus optimistes de nos ancêtres n'eussent jamais osé rêver. Les temps de crise politique, économique, sociale peuvent exiger un endettement momentané; mais qui oseraient prétendre que nous avons souffert ces dernières décennies d'un chaos d'ordre politique ou social? Au contraire, le contexte historique, le contexte d'aujourd'hui, nous enjoint formellement et impérativement d'équilibrer notre budget.

Nous souffrons d'une inflation grave qui pourrait devenir dramatique si elle continuait dans son acuité actuelle. Il serait absurde de nourrir encore cette inflation par un excédent de dépenses dont la Confédération porterait la responsabilité. Quant à faire marcher la planche à billets, on sait que c'est un système suicidaire depuis le XVIII^e siècle déjà.

Donc pour des esprits politiques, qui ne recherchent que le bien commun et qui se refusent à jouer aux apprentis sorciers, l'impasse d'aujourd'hui ne peut être résolue que par l'alternative suivante: création de nouvelles ressources, diminution des dépenses. Pour ma part, et afin d'éviter des redites, je ne traiterai pas le sujet des nouvelles ressources. Le président de notre commission, M. Jean-François Bourgknecht, a excellamment rapporté. Il a traduit le fond et la forme du débat de notre commission avec une fidélité que je me plaît à souligner. A l'unanimité, nous sommes convenus d'entrer en matière, de donner à la Confédération de nouvelles ressources. Peut-être que cela ne sera pas suffisant. Que chacun alors prenne ses responsabilités. Nous sommes de ceux qui jugent qu'il est temps de prendre des mesures de salut public si l'on veut ne plus déprécier les salaires, l'épargne, les rentes sociales. La réaction saine de la commission des Etats me permet donc d'être très bref dans le chapitre des recettes.

La situation, Monsieur le conseiller fédéral, est bien différente dans le secteur des dépenses et je dirai tout franc que nous avons pratiqué là, ces dernières années, une politique de Gribouille. La responsabilité en incombe aussi bien au Conseil fédéral qu'aux Chambres fédérales. Le premier a souvent proposé; les secondes ont poussé, parfois accéléré, rarement mesuré. En tout cas, les autorités constituées sont en face aujourd'hui d'échéances parfaitement prévisibles au sujet desquelles le hasard n'a joué qu'un rôle bien pâle, hélas! Et je dirai qu'il est temps que nous cessions cette politique à la petite semaine, mélange de démagogie, de «bon typisme» et d'inconséquence. Monsieur le conseiller fédéral, lorsque, avec beaucoup d'honnêteté, à Fribourg, vous avez annoncé des mesures prises par l'exécutif tout entier et frappant en particulier

les huiles de chauffage et l'essence – mesures impopulaires s'il en est – je me suis exclamé: «Enfin, nous nous sentons gouvernés!» Et ce sentiment continue à m'animer. Dépenser est facile; promettre, encore davantage. Mais une politique financière faite d'austérité, voilà qui requiert du courage et de l'intelligence. Qui paiera et avec quoi? En définitive, l'Etat est une abstraction juridique. Que chaque citoyen sache, dans ce pays, que le peuple assume chaque dépense.

Prenons quelques exemples de cette politique hautement critiquable de la Confédération qui, je le dis bien, est imputable aussi bien à l'exécutif qu'au législatif. En période d'inflation inquiétante dans laquelle on baigne, on octroie un treizième mois de salaire au personnel fédéral. Mesure démagogique, absurde par l'arithmétique, indéfendable par son caractère inflationniste. On nous a certes assuré que la Confédération était obligée d'octroyer ce treizième mois si elle voulait encore être servie. Eh bien! en 1974, il y a encore des cantons, des grandes communes, qui refusent de s'engager sur cette voie et qui continuent à être servis par un corps de fonctionnaires qui fait montre de dévouement.

Autre exemple: loi sur les eaux. Quel flot de subventions, quel jaillissement d'argent, prévoit cette loi! Les cantons, les communes en ont été éblouis, réjouis, lors de l'entrée en vigueur. A quoi cela sert-il si, en cette période de manque de capitaux, la Confédération se voit obligée de différer ses paiements, d'être la débitrice à longue échéance des cantons? Plus grave encore, la loi sur l'aménagement du territoire, cette loi qui n'est pas encore achevée et qui fait la navette entre les conseils. Ici, j'aurais envie de parodier Zola lorsqu'il disait «J'accuse». Que coûtera-t-elle à la Confédération, quelle est l'importance des engagements de la Confédération? J'affirme que personne aujourd'hui ne peut me répondre. Pire; cette loi fédérale sur l'aménagement du territoire aura des conséquences financières, non seulement pour la Confédération mais aussi pour les cantons, pour les communes. Or cantons et communes sont en droit de demander quels sont les engagements dont vous les chargez. A ce jour, personne ne peut me répondre. Voilà ce que j'appelle de la mauvaise politique. Et s'il y a dans mes propos un relent de réquisitoire, croyez bien qu'appartenant au législatif, j'en porte ma part de responsabilité.

En conclusion, vous nous demandez, Monsieur le conseiller fédéral, une politique difficile, faite de sacrifices. Je suis prêt à vous suivre, à vous soutenir. Je suis pour l'entrée en matière. Mais à mon tour je demande au Conseil fédéral une politique faite de raison, de mesure, d'intelligente logique.

Leu: Auch ich möchte anerkennen, dass der Bundesrat, insbesondere Herr Bundesrat Chevallaz, rasch gehandelt hat. Dabei ist es aber selbstverständlich, dass in dieser kurzen Zeit nicht alle Finanzprobleme behoben werden konnten. Die Finanzlage des Bundes ist schwierig; aber wie das Herr Kollega Eggenberger betont hat, kann man nicht von einer Katastrophe reden, wie das teilweise auch in der Presse geschehen ist. Wir dürfen immerhin daran denken, dass in den letzten zwanzig Jahren die Rechnung des Bundes, mit Ausnahme zweier Jahre, positiv abgeschnitten hat. Allerdings ist seit dem Jahre 1971 bis 1973 das Defizit auf 1,3 Milliarden Franken angewachsen. Es ist deshalb klar, dass heute vermehrte Einsparungen erzielt und vermehrte Einnahmen realisiert werden müssen. Wenn wir aber die Anträge des Bundesrates auf die Waage legen, dann wiegen die Einnahmenanträge bedeutend mehr. Man wird sich deshalb die Frage stellen müssen, ob nicht wie früher durch eine ausgewogene gesetzliche Vorlage bestimmte, in den Gesetzen vorgesehene Ausgaben und Subventionen herabzusetzen seien. Dass wir über diese Frage heute schon entscheiden, wie das Herr Kollega Heimann vorschlägt, könnte aber wohl doch als überstürzt angesehen werden. Bei der Behandlung des kommenden

Budgets wird sich überdies zeigen, wie weit wir gewillt sind, die Gewichte des Sparsens heraufzusetzen.

Bei den Sparmassnahmen spielen die Personalfragen eine Hauptrolle, insbesondere dann, wenn wir daran denken, dass die durchschnittliche Ausgabe pro Beamter heute 36 700 Franken ausmacht. In den letzten Jahren wurden durchschnittlich 800 Beamte neu eingestellt. Das ergibt jedesmal eine jährliche Mehrausgabe von 29 Millionen Franken, wobei die Auslagen, die mit der Wahl entstehen, nicht eingerechnet sind: Auslagen z. B. für Bürokosten, Sozialaufwendungen usw. Der Nationalrat hat den Beschluss gefasst, einen dreijährigen Personalstopp einzuführen. Ich habe in der Kommission die Frage gestellt, ob es dem Bundesrat möglich wäre, die Auswirkung dieses Beschlusses zu errechnen und abzuklären. Dass ein Personalstopp grundsätzlich möglich ist, haben die PTT bewiesen, indem deren Verwaltungsrat beschlossen hat, dass weder bei der Generaldirektion noch bei den Kreisdirektionen vermehrtes Personal eingestellt werden darf. Dass im übrigen beim Betriebs-Dienstpersonal eine Ausnahme gemacht werden muss, ergibt sich schon aus der Tatsache der jährlich sich ständig vermehrenden neuen Aufgaben. So haben z. B. die PTT jährlich neu über 70 000 Haushaltungen zu bedienen.

Wenn über Sparen und über Einnahmen gesprochen wird, dann wird immer wieder die Frage des Gewichtzolls und des Wertzolls betont. Der Gewichtzoll, wie wir ihn heute haben, nimmt keine Rücksicht auf die Teuerung und auf die Qualität der Waren. Der Bundesrat hat neulich auf eine kleine Anfrage im Nationalrat erklärt, dass heute von einer Änderung abzusehen sei. Aber wir müssen daran denken, dass die Zolleinnahmen immer zu den bedeutenden Einnahmen des Bundes gehören, auch dann, wenn sie nach der Kennedy-Runde oder nach dem Vertrag mit der EWG langsam abgebaut werden müssen.

Die Vorschläge des Bundesrates über die Erhöhung der direkten Bundessteuern erreichen nun — das möchte ich ganz besonders betonen — die oberste Grenze. Wenn den Kantonen immer weitere Steuersubstrate genommen werden, dann ist es um die Selbständigkeit der Kantone und der Gemeinden geschehen. In der Kommission teilte Herr Bundesrat Chevallaz diese Auffassung.

Im Nationalrat wurde von Herrn Nationalrat Eibel ein Antrag gestellt, dass keine neuen Ausgaben beschlossen werden sollen, wenn nicht zugleich für Deckung gesorgt wird. Das ist eine alte Frage, die immer wieder diskutiert wird, wenn über Einnahmen oder Ausgaben Beschluss gefasst werden muss und wenn die Bundesfinanzen in schwieriger Lage stehen. Insbesondere wurde diese Frage auch bei den Bundesverfassungsrevisionsproblemen vor dem Zweiten Weltkrieg in Diskussion gestellt. Wir sind mit dem Bundesrat einverstanden, dass in dem vorliegenden Verfahren diese Frage nicht gelöst werden kann. Es ist aber grundsätzlich doch abzuklären, ob bei einer Gesamtvorlage über die Bundesfinanzreform oder bei der Totalrevision der Verfassung eine Lösung möglich wäre. Wenn eingewendet wird, dass dies nicht gehe, weil die Steuereinnahmen in der Verfassung festgelegt sind, so ist doch darauf hinzuweisen, dass dem Bund neben den direkten Steuereinnahmen noch andere grosse Finanzquellen zu stehen und dass vielleicht in einer späteren Verfassungsrevision die Steuerfrage rein grundsätzlich gelöst wird, während die Steueransätze im Gesetze zu regeln wären.

Bei der Behandlung der Staatsrechnung 1972 hat Herr Bundesrat Celio selbst erklärt: «Es ist vielmehr unumgänglich, dass bei Vorlagen, die zu bedeutenden neuen oder erhöhten finanziellen Lasten für den Bund führen, gleichzeitig die Deckungsfrage gelöst werden muss.» Dabei darf allerdings nicht ausser acht gelassen werden, dass bei einer eventuellen zukünftigen Regelung Ausnahmen für Notzeiten oder in einer Notlage vorzusehen sind. Auf alle Fälle — auch dies ist zu betonen — ist es in vermehrtem Masse Aufgabe des Bundesrates und des Parlaments, bei erhöhten neuen Ausgaben stets auch für die Deckung be-

sorgt zu sein. Mit diesen Bemerkungen stimme ich für Eintreten.

Muhlem: Die heutige Lage ist nicht entstanden wie der «Blitz aus heiterem Himmel». Sie ist vielmehr geworden. Durch eine jahrelange Prozedur hat sich das, was wir heute als untragbar bezeichnen, entwickelt. Es versteht sich aber auch, dass diese Schwierigkeiten nicht von heute auf morgen wieder ins Gleichgewicht gebracht werden können. Zudem scheint mir, dass zu weite Kreise die Auffassung haben, man könne Finanz- und Wirtschaftspolitik im Stile der «Taschenlampe» betreiben, die man unvermittelt anzünden und wieder ablöschen kann. Wichtig erscheint mir, dass gerade das Parlament deutlich erklärt, dass mit der Annahme dieser Beschlüsse das Gleichgewicht noch keineswegs hergestellt ist. Hinter der genannten Mentalität herrscht eigentlich die Ansicht des «Machbaren», des «Befehlenkönnens». Das Phänomen, wie es auch in der Inflationspolitik sichtbar wird, kommt hier an die Oberfläche, nämlich die Auffassung vieler Menschen, dass die Staatsführung, wenn sie nur will, von heute auf morgen etwas erreichen kann. Man hat offenbar vergessen, dass das menschliche Leben, mit ihm die Wirtschaft und mit ihr die Finanzpolitik des Staates, ein sehr komplexer Mechanismus ist, der sich über Jahre hinweg auf oder ab entwickelt.

Ein weiteres: Viele Geschäfte sind, durch den Willen des Parlaments und des Bundesrates in den vergangenen Jahren als Staatsaufgaben bezeichnet worden. Man hat klein begonnen und dabei sehr oft übersehen, dass mit der Einführung einer Aufgabe von selbst eine bestimmte Eigendynamik entsteht. Sie wird getragen von den Menschen, die diesen Auftrag zu erfüllen haben. Diese Leute wollen ihre Existenz, ihre Bedeutung und die Bedeutung ihrer Aufgabe unter Beweis stellen. Dadurch entstehen Entwicklungen, die nicht mehr mit dem übereinstimmen, was man zu Beginn als richtig betrachtete. Die genannte Eigendynamik ist übrigens ein allgemein menschliches Phänomen und sollte in der Politik, auch in der Finanzpolitik, vermehrt beachtet werden. Sich daran zu erinnern, ist heute der richtige Zeitpunkt.

Ein Drittes und Letztes: Die Bremsübung, wie wir sie nennen wollen, ist im Moment nur eine Absichtserklärung. Es geschieht nämlich im Moment nichts anderes als die gesetzgeberisch niedergelegte Demonstration des Willens: «Wir wollen etwas, und ich hoffe etwas Vernünftiges, tun.» Für das Parlament sehe ich eine Aufgabe, wiederum im Sinne einer Daueraufgabe, darin, dass es durch seine Kommissionen handelt. Ich bin überzeugt, dass die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommission dieser Kammer und des Nationalrates als grosse Aufgabe ins Pflichtenheft zu nehmen haben, diese Beschlüsse zu überwachen und dafür zu sorgen, dass nicht einfach linear, stur und starr eingegriffen wird. Es bedarf vielmehr einer sehr wohl überdachten und flexiblen Politik. Sie ist nur möglich durch konkrete Prüfung der zahlreichen Sachverhalte. Hier im harten Detail zu wirken, ist die Aufgabe unseres Parlamentes. Im Grunde genommen ist sie eine der ureigensten Aufgaben, eben die Ausübung des Oberaufsichtsrechts im Sinne der Verfassung, d. h. der Prüfung, ob dieser Staatsapparat das tut, was das Parlament, im Namen des Volkes selbstverständlich, als das richtige betrachtet. In diesem Sinne scheint das Paket Chevallaz annehmbar. Ich werde unter Vorbehalt des dritten Entwurfes für Eintreten stimmen.

Urech: Gestatten Sie mir zwei, drei kurze Bemerkungen. Auch ich meinerseits möchte dem Vorsteher des Finanzdepartements die Anerkennung aussprechen für seine grossen Bemühungen, sein rasches, mutiges und entschlossenes Handeln zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Eindeutig müssen wir uns klar sein, dass das Volk seine Erwartungen nicht auf die Vermehrung der Einnahmen setzt, sondern bestimmt auf entsprechende Sparbe-

schlüsse. Das vorgelegte Massnahmenpaket erachte ich in bezug auf die Sparmassnahmen als ein absolutes Minimum – ein Minimalprogramm –, und wir sollten uns hüten, davon noch irgendwelche Abstriche zu machen. Im Gegen teil, wir sollten alle Anstrengungen unternehmen, um in der Zukunft die Ausgaben noch vermehrt zu drosseln. Bei der Behandlung des Vorratschages 1975 und bei der künftigen Behandlung von Sachvorlagen werden wir den Beweis erbringen müssen, dass es uns ernst ist mit dem Sparen.

Zur Einnahmeseite möchte ich einzige eine Bemerkung machen in bezug auf die Wehrsteuererhöhung. Es wäre sehr erwünscht gewesen, wenn man diese Sparte der direkten Steuern den Kantonen und Gemeinden überlassen hätte. Der Bund greift durch die Erhöhung der direkten Steuern wieder in das Steuersubstrat der Kantone und Gemeinden ein, und zwar in einer Weise, die langsam zu ernsten Bedenken Anlass gibt.

Eine weitere Bemerkung: Nicht einverstanden erklären kann ich mich mit der vom Nationalrat durch Zufalls mehr beschlossenen Einführung der einjährigen Veranlagung der juristischen Personen. Diese Strukturänderung an der Wehrsteuer gehört nicht in diese Vorlage der Sofortmassnahmen. Die Frage der zeitlichen Bemessung der Veranlagung der juristischen und natürlichen Personen muss im Zusammenhang mit der für 1976 in Aussicht gestellten Vorlage über die Steuerharmonisierung und Finanzreformen behandelt werden. Wir präjudizieren sonst auch die Veranlagung der natürlichen Personen.

Generell müssen wir uns bewusst sein, dass sich die Steuerbelastung sowohl für die natürlichen Personen als auch für die juristischen Personen langsam einer kritischen Grenze nähert, die nicht ohne ernste Gefährdung der Vorlage überschritten werden kann. Wir müssen uns im klaren sein, dass allein schon die in Aussicht stehende zusätzliche Belastung durch die Erhöhung der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer nur dann Aussicht auf Annahme hat, wenn gleichzeitig auch eine spürbare Strafung der Ausgaben Platz greift. Erst recht wird dieses Erfordernis jetzt durch die Erhöhung des Treibstoffzollzuschlages und der Zölle auf Heizöl nötig sein.

Mit diesen Bemerkungen möchte auch ich für Eintreten stimmen.

Helmann: Ich bin überrascht über die gedämpfte Tonart, die sich bis jetzt durch die Debatte zog. Es scheint mir, wie wenn das schlechte Gewissen des Rates über seine Finanzpolitik der letzten Jahre durchschimmern würde. In der Tat: Mit der schlechten Finanzwirtschaft, die sowohl der Bundesrat wie die Räte gezeigt haben, war vorauszusehen, dass die Ausgaben den Einnahmen bald einmal davonlaufen werden. An Warnungen hat es auch nicht gefehlt.

Ich gestatte mir den Hinweis, dass ich bereits bei der Behandlung des Vorratschages 1971 die Auffassung vertrat, es sei angesichts der Hochkonjunktur ohne weiteres vertretbar und angezeigt, die Subventionswirtschaft abzubauen. Was ist passiert? Seit jenem Votum haben sich die Subventionen um weit mehr als eine Milliarde erhöht. Herr Eggenberger erklärt uns, niemand hätte eben früher davon gesprochen, dass man sich mit dem Umweltschutz beschäftigen müsse, mit dem Gewässerschutz und mit den Nationalstrassen. Einverstanden, Herr Kollege Eggenberger, aber wo ist die viel und oft verlangte Prioritätsordnung geblieben über die Aufgaben und die Ausgaben des Bundes? Warum fehlte die Einsicht, dass, wenn man neue Aufgaben übernehmen will, geprüft werden muss, ob man allenfalls nicht alte Aufgaben aufzugeben hat, wenn Wichtigeres dazu kommt. Beides fehlte!

Ohne grossen Widerhall zu finden, habe ich auch mehrmals gefordert, dass die Bundesverwaltung straffer organisiert und von nur wünschbaren, aber nicht unbedingt notwendigen Arbeiten zu entlasten sei. Endlich – wenn auch

spät – scheint es zu dämmern. Der Bundesrat spricht in der Botschaft nun selbst davon, es sei ein Verzicht auf unnötige Perfektion und eine Konzentration auf das Wesentliche unumgänglich. Massnahmen drängen sich aber nicht nur auf, sondern es muss endlich etwas geschehen. Ich halte einmal mehr fest, dass selbst ein völliger Personalstopp keine echte Einsparung und auch keine echte Rationalisierungsmassnahme darstellt. Die Plafonierung des Personalbestandes ist nichts anderes als eine Zementierung bestehender Organisations- und Arbeitsstrukturen. Es müssen Aufgaben abgebaut und die verbleibenden konzentrierter und zielbewusster angepackt werden. Das ist der Weg zur Rationalisierung der Bundesverwaltung.

Ein solches Vorgehen erzwingen aber auch in der Privatwirtschaft nur ganz leere Kassen. Der Bund kommt nicht in diese Lage. Er dekretiert neue Steuern. Ich frage mich hin und wieder, ob die Organisationsabteilung der Bundesverwaltung zu wenig Kompetenzen hat, oder ob es ihr allenfalls am Mut gebreicht, durchzugehen.

Der Botschaftstext zeigt eine über die Bundesfinanzen äusserst besorgte Landesregierung. Sie wird im Jammern von allen Seiten auch kräftig unterstützt. Die unbestreitbare Sachlage ist aber doch die, dass leider eben auch der Bundesrat in den letzten Jahren sich nicht durch eine zielbewusste Führung in der Finanzwirtschaft ausgezeichnet hat. Er hat dem ausgaben- und subventionsfreudigen Parlament viel zu wenig Widerstand entgegengesetzt.

In diesem Zusammenhang gestatte ich mir, an meine zahlreichen Interventionen zur Beschränkung der Ausgaben zu erinnern. Einige Stichworte: Furkatunnel, Verfeinerung des Finanzausgleichs mit jährlichen Mehrausgaben von 40 Millionen, Erhöhung der Anteile der Kantone an den Stempelsteuereinnahmen und andere mehr. Die Anträge wurden alle abgelehnt.

Ich habe mir Ueberlegungen gemacht, auf was die Solidarität im leichten Geldausgaben in den Räten trotz aller Warnungen zurückzuführen ist. Die Erklärung dafür muss offenbar in den gegenseitigen Soll- und Habenbeziehungen der Bundesratsparteien gesucht werden, wie sie allen Koalitionsregierungen eigen sind. 1975 sollen nach den Anträgen des Bundesrates 1270 Millionen Franken neue Steuern erhoben werden. 1976 sollen die neuen Steuern, inklusive Benzin und Heizöl, bereits 2130 Millionen ausmachen. Das Defizit 1975 bleibt trotzdem noch um einige hundert Millionen ungedeckt. Ich verstehe nicht, warum bei dieser Sachlage die Ausgaben nicht ebenso rigoros reduziert werden, wie der Bundesrat die Einnahmen erhöhen will. Kollega Muheim hat uns erklärt, jetzt sei eine Absichtserklärung nötig, dass man sparen wolle. Mein lieber Kollega Muheim, diese Absichtserklärung haben wir schon oft und immer wieder gehört, aber die anderen sollen sparen und nur nicht heute, sondern morgen, weil wir morgen vielleicht nicht selbst dran kommen. Eine solche Absichtserklärung ist heute, in dieser Situation ungenügend. Es muss mehr geschehen, wenn man das Volk veranlassen will, mehr Steuern abzuliefern. Wir müssen dabei unterstreichen, dass die Bundeskasse nur mit konkret gekürzten Ausgaben sicher rechnen kann. Der Milliardensteuersegen muss vom Volk zuerst noch bewilligt werden. Für mich ist es eine Gewissheit, dass die Voraussetzung für die Zustimmung der Steuerzahler, sich selbst Milliarden neue Steuern zu dekretieren, nur dann vorhanden ist, wenn ein Beweis echter und nicht nur wortreicher Sparbereitschaft geleistet wird. Dieser Beweis ist in der Situation, wie wir sie heute haben, nur anzutreten, wenn wir Subventionen kürzen. Was hat der Bundesrat dazu gesagt in seinem Bericht über die Perspektiven des Bundeshaushalt für die Jahre 1975 und 1976? Hören Sie zu: «Wo einer Abstimmung der Ausgaben auf die einstweilen bestehenden finanziellen Möglichkeiten gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen, was namentlich im Bereich der Bundesbeiträge der Fall ist, wird nötigenfalls auf dem Wege der Gesetzesänderung eine Anpassung der Ausgaben vorzuneh-

men sein.» Die Erwagung dieses ausserordentlichen Weges zeigt, wie ernst die Lage bereits geworden ist.

Ich habe Ihnen für eine solche Kürzung einen entsprechenden Antrag eingereicht, den ich in der Detailberatung noch näher erläutern werde. Will die Bundesversammlung die Subventionen nicht kürzen, wage ich die Prognose, dass das Volk auch nicht bereit sein wird, mehr Steuern zu bezahlen. Wir dürfen vor solchen ganzen Massnahmen nicht zurückschrecken, auch wenn mit solchen Massnahmen gewisse Härten verbunden sind. Der Nationalrat hat mit seinen Änderungen an den Vorschlägen über das Sparen nur mehr Worte verwendet und dem Bundesrat praktisch nur Verpflichtungen bestätigt, die die Regierung nach den bestehenden Gesetzen ohnehin hat. Wohin führt das, wenn wir nur Gesetze wiederholen und sagen, jetzt müssten sie eingehalten werden? Wenn wir in unserem Rat nicht zu konkreten Einsparungen kommen, so muss ich Ihnen leider erklären, dass es mir unmöglich ist, den neuen Steuern zuzustimmen; im Gegenteil, ich würde mich für verpflichtet erachten, sogar gegen diese neuen Steuern zu kämpfen. Wir haben auch daran zu denken, dass 1270 Millionen Franken neue Steuern, darunter eine 36prozentige Erhöhung der Warenumsatzsteuer, unsere Bemühungen und Massnahmen zur Teuerungsbekämpfung durchkreuzen. Die Steuern werden sich in massiven Preiserhöhungen niederschlagen.

Was bedeuten die Worte in der Botschaft, «es könnte nicht verantwortet werden, die inflatorische Entwicklung über den Bundeshaushalt noch mehr anzuheizen», wenn die Sparbremse so zaghaft eingesetzt wird? Sie bedeuten offensichtlich nichts. Sie zeigen aber grell das Unvermögen, situationsgerecht zu handeln.

Ich bin für Eintreten auf das Bundesgesetz, in der Hoffnung, dass es dem Rat gelingt, noch einige Ausgaben zu kürzen. Sollte das nicht der Fall sein, ist es mir nicht möglich, dem Bundesbeschluss zur Erhöhung der Steuereinnahmen zuzustimmen.

Hefti: Auf Seite 8 der bundesrätlichen Botschaft wird eine Studie der OECD erwähnt, wonach in der Schweiz die Fiskalbelastung gegenüber vergleichbaren westlichen Industriestaaten wesentlich geringer sein soll. Was die indirekte Besteuerung betrifft, wird das in starkem Masse richtig sein. Was die direkte Besteuerung betrifft, so gilt auch hier der Satz auf derselben Seite der bundesrätlichen Botschaft, dass derartige internationale Vergleiche in verschiedener Hinsicht problematisch seien. Ich möchte darauf hinweisen, dass im Ausland bei der Berechnung der Steuerbelastung die Abgaben für die Sozialwerke einbezogen werden, in der Schweiz nicht. Sodann sind in letzter Zeit verschiedentlich in den Kantonen und Gemeinden die direkten Steuern erheblich erhöht worden, was in der OECD-Studie nicht zum Ausdruck kommt. Durch die dringlichen Bundesbeschlüsse hat man die Abschreibungssätze wesentlich reduziert und teilweise, wie auf den Waren überhaupt aufgehoben, was eine empfindliche Mehrbelastung bedingt, namentlich heute, bei steigenden Rohstoffpreisen. Auch dies berücksichtigt die OECD-Studie nicht. Diese sagt auch nichts über die individuelle Belastung aus. Insbesondere bei den heutigen Kreditrestriktionen beginnt bei uns die direkte Besteuerung ein Niveau zu erreichen, das für kleine und mittlere Unternehmen gefährlich wird. Recht mag die OECD-Studie haben in bezug auf das Verhältnis zwischen England und der Schweiz. England steht aber auch grossen wirtschaftlichen Schwierigkeiten gegenüber, und ich hoffe daher nicht, dass der Bundesrat England für die Schweiz zum Leitbild nehmen will.

Ulrich: Die Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt tragen eigentlich eine falsche oder irreführende Bezeichnung. Die Wiederherstellung des Gleichgewichtes wird nämlich damit nicht erreicht, wie Herr Muheim das schon gesagt hat. Wir sollten daher bescheiden sein und wenigstens sagen, dass mit

dieser Vorlage nur eine teilweise Wiederherstellung angestrebt und erreicht wird oder werden kann. Spätestens bei der Beratung des Voranschlages 1974 wurde uns diese Entwicklung aufgezeigt. Damals und heute vermisste ich eine exemplarische Massnahme des Parlamentes in bezug auf sein eigenes Verhalten. Wir dürfen nicht so tun, als ob wir für die schwere Finanzlage nicht auch eine sehr massgebliche Verantwortung zu übernehmen hätten.

Gestatten Sie mir, da wir heute morgen eine kleine Pferdeausstellung durchführen, auch mein junges, eigenwilliges Pferd zu jenen der Herren Honegger und Eggenberger hinzustellen. Ich habe bei der Beratung des Voranschlages im Dezember 1973 angeregt, das Parlament sollte sich dazu durchringen, ein ganzes Jahr keine neuen – und ich unterstreiche: neuen – Gesetze zu erlassen. Heute scheint mir dieser Vorschlag berechtigter als je. Der Bundesrat kommt zur gleichen Erkenntnis und schreibt in seiner Botschaft auf Seite 16: «Zuerst ist das Begonnene fertigzustellen, bevor Neues angefangen wird. In der Ueberforderung tut eine Atempause not.» Wir stehen also vor leeren Kas- sen, haben zu wenig Mittel für die angefangenen Werke und beraten unbekümmert neue Gesetze mit Auswirkun- gen, deren finanzielles Ausmaß noch niemand nur annähernd abschätzen kann. Traumplanung hört man schon heute sagen, um nur auf ein Beispiel hinzuweisen. Ein Traum könnte es werden, wenn der Vollzug mangels Mit- teln oder wegen der Vollzugskrise bei den Kantonen nicht durchgeführt werden könnte. Wäre es da nicht einfach vernünftiger, diese grosse Gesetzesmaschine einmal für ein Jahr abzustellen? Wir bekämen dadurch Zeit, den Ueberblick über die Gesetzgebung und die Finanzlage zu gewinnen und würden damit wahrscheinlich den grössten Beitrag zu einem Personalstopp leisten. Namhafte Juristen haben mir bestätigt, dass dieser Ueberblick selbst ihnen abhanden gekommen sei. Ein Stopp, obwohl er ein einzigartiges Beispiel des Parlamentes wäre, mit der Lösung der Finanzkrise ernstzumachen, ist in diesem Hause un- möglich, das sehe ich ein. Daher empfehle ich, wenigstens das Tempo bei neuen Aufgaben kräftig zu drosseln. Den Vorlagen kann ich selbstverständlich zustimmen.

M. Chevallaz, conseiller fédéral: Je ne veux pas faire ici un long historique ni l'appréciation et le dosage des responsabilités mutuelles, celles du gouvernement, celles du parlement, celles du peuple et des cantons ou de la situation conjoncturelle présente. Je dirai simplement à titre de remarque liminaire que nous avons rattrapé ces dernières années un retard certain dans de nombreux domaines; nous y avons pris un certain rythme de croissance, une certaine accélération, particulièrement ces dernières années, à la suite d'une appréciation insuffisante ou, pour être gentil, d'une appréciation trop optimiste des recettes futures. Les dépenses continuent de s'accélérer à des taux de 12, 13, 14 ou 15 pour cent. Les recettes, pour 1973 par exemple, traînaient la jambe à 7 pour cent environ. Constatation: nous n'avons pas les moyens de notre budget. Ce qui fait qu'au début de juillet, en l'état des premières estimations budgétaires ou corrigéant – en les aggravant d'ailleurs – les prévisions de notre message, nous nous trouvions non plus à 1 milliard 800 millions de déficit pour l'année prochaine, mais à 2 milliards 300 millions en admettant que l'ensemble des propositions que nous avons déposées devant les Chambres ne seraient pas admises.

En matière de dépenses, les départements et l'administration des finances ont reçu des directives très précises en vue d'une compression supplémentaire des dépenses, à partir du mois de juin, de l'ordre de 500 millions, compres- sion qui atteint la limite de cette flexibilité à laquelle M. Luder faisait allusion tout à l'heure. Cette limite a été utilisée au maximum. Il faut nous arrêter ici un instant – c'est donc plus qu'une déclaration d'intention et je réponds ainsi à M. Muheim, car il est clair que le message et la loi elle-même sont des déclarations d'intention, le budget étant lui une réalité – il faut nous arrêter un instant

sur le slogan des caisses vides et sur la compressibilité des dépenses fédérales. Il est vrai que, dans la Confédération comme dans toute entreprise, il y a des branches gourmandes, des services surdimensionnés; il y a eu et il y a encore, ici ou là, des investissements mal justifiés, mal dirigés. Je puis donner l'assurance à tous ceux qui en ont fait la remarque que nous en faisons l'inventaire sans complaisance et avec fermeté, avec le concours d'ailleurs de la commission des finances, de sa délégation ainsi que du contrôle des finances. Mais vous le savez, vous qui avez assumé des responsabilités dans un cadre cantonal ou municipal et pris ici vos responsabilités, nous ne pouvons pas faire de miracles à effet immédiat. Il en ira de même en deuxième étape, au stade des révisions de lois que nous vous proposerons en vue de réduire les montants des subventions et d'échelonner les paiements.

Encore une fois, on n'arrête pas brusquement un train en marche. On est obligé d'assurer une continuité; dans cette continuité, je situe les cas de cette ambassade de Suisse à Bonn: on fait grand bruit à propos des 18 millions qu'elle doit coûter, dont il faut d'ailleurs déduire les 6 millions que l'on obtiendra en revendant l'immeuble de Cologne. Il faut mesurer l'importance de notre ambassade auprès de la République fédérale dans la perspective des relations que nous avons avec l'Allemagne: c'est notre principal client, notre principal fournisseur et c'est avec elle que nos relations diplomatiques sont les plus importantes. Dès lors, il est indispensable que nous ayons des locaux adéquats. Nous étions jusqu'ici dans un immeuble vétuste à Cologne. Toutes les ambassades, ou presque, ont maintenant fait mouvement en direction de Bonn ou de ses environs. Nous n'allons pas, nous, rester à Cologne ni nous installer dans le camping des environs de Bonn. Il faut que la Confédération suisse, qui n'est quand même pas sur la paille, ait à Bonn une représentation qui soit décente. Le premier projet présenté était — comme il arrive souvent — quelque peu surdimensionné; le service des constructions, le Département politique y ont apporté les réductions nécessaires. Mais qu'on ne nous «promène» plus ce scandale de l'ambassade de Bonn. La continuité de l'Etat fait que cette construction d'ambassade est nécessaire.

Nous avons en réserve l'échelon 3 d'économie; cet échelon 3, nous serions obligés de l'engager au cas où les ressources faisant partie du «paquet» provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires, de l'impôt fédéral direct ou celles dont vous aurez à juger la semaine prochaine concernant l'essence et les huiles de chauffage nous seraient refusées. Cet échelon 3 est dur. Il prévoit notamment de suspendre l'application des lois récemment votées ou en voie de l'être sur l'aménagement du territoire, l'encouragement de la construction de logements, le développement des régions de montagne, le crédit-cadre pour la recherche. En tout d'ailleurs, pour 1973, la suspension de l'exécution de ces lois ne nous rapporterait guère que 66 millions puisqu'elles sont en première étape d'exécution. Il y aurait également des réductions par révision des lois, des taux et des délais, plus différencielles que la proposition que fait M. Heimann, dans tous les secteurs, en vertu de l'article 2 de la loi sur l'amélioration des finances fédérales portant effet non pas sur des travaux en cours mais sur des travaux nouveaux.

Il y aurait aussi la réduction de la participation des collectivités publiques à l'assurance-vieillesse et survivants. De toute manière, il n'est pas concevable que nous passions d'une participation de 20 à 25 pour cent dans le domaine de l'AVS avant l'année 1980. Je tiens à le dire ici clairement; si nous voulons des finances équilibrées, nous ne pouvons pas réaliser ce qui était prévu, c'est-à-dire passer à 25 pour cent de subventions des collectivités publiques à l'AVS avant 1980. Mais le rejet des mesures fiscales et des taxes supplémentaires nous mettrait dans l'obligation de réduire de 20 à 10 pour cent la participation de la Confédération et des cantons à l'AVS pour 1975, ce qui

réduirait la part de financement de la Confédération de quelque 655 millions, soit un peu moins que l'équivalent de la majoration de l'ICHA que nous vous proposons pour l'année prochaine et un peu plus que les recettes attendues de la taxe sur l'essence et l'huile de chauffage. Quelles en seraient les conséquences pour l'AVS? Ou bien une certaine réduction du programme prévu pour l'année prochaine, c'est-à-dire l'amélioration des rentes de 25 pour cent prévue par la 8e révision déjà votée, ou bien encore un prélèvement sur le fonds comme celui auquel on a procédé cette année avec le résultat de priver le marché des capitaux et notamment les cantons et les communes d'une importante liquidité. Il faudrait ensuite augmenter les cotisations. Voilà quelle serait la situation si notre train de mesures n'était pas présenté et si nous étions obligés d'engager cet échelon n°3 en suppléance.

Nous ne pouvons donc pas faire de miracle. L'essentiel c'est de veiller aux engagements futurs dans tous les domaines, de se garder des postulats généreux, des motions urgentes, de l'engagement de personnel résultant de lois qui sont entre vos mains ou que nous avons en préparation. L'inflation législative conduit à l'inflation budgétaire qui est elle-même un des éléments de l'inflation tout court. Mais il y a lieu de dire tout de même — et là je rejoins M. Eggenberger — que si la situation est grave, nous ne sommes pas en situation de catastrophe. La Suisse est un pays qui a les moyens de se sortir d'embarras si elle le veut et nous devons garder la mesure.

Le budget fédéral d'ailleurs et le budget public suisse dans son ensemble — celui d'un pays parmi les plus riches de l'Europe — est le plus modéré des pays industriels comparativement au produit national brut et à la population.

En 1971, nos dépenses publiques ne dépassaient pas 28,5 pour cent d'un produit national brut, élevé, certes, admettons-le. Mais les chiffres étaient de 32 à 34 pour cent pour les Etats-Unis et le Canada, de 36, 38 et 39 pour cent pour le Danemark, la Grande-Bretagne et la République fédérale allemande, de 51 pour cent pour la Suède. Nos dépenses militaires sont inférieures au 2 pour cent du produit national brut. Elles sont plus du double en Grande-Bretagne et en Suède; en proportion de la population et du produit national brut, nous sommes donc dans ce domaine aux limites de la crédibilité. Notre aide publique aux pays en voie de développement est notablement — je le dis à voix basse — la plus faible de tous les pays industriels, alors que nous sommes parmi les plus riches. Nos dépenses pour l'enseignement se tiennent légèrement au-dessous de la moyenne, celles des contributions publiques à la santé étaient en 1970 la moitié de la moyenne. S'il est vrai qu'en matière sociale nous étions en avance sur les Etats-Unis, le Canada ou le Japon et pas très éloignés de la dépense moyenne, la Suède quant à elle en était au double.

Il est bon, il est indispensable que notre budget soit revisé, tamisé, limé, critiqué, modéré et que nous portions une attention rigoureuse à nos engagements nouveaux. Mais il faut honnêtement nous refuser à ce que j'appellerai «la démagogie pure des réductions spectaculaires». Notre train de vie, encore une fois, par rapport aux pays industriels, est le plus modeste. Le réduire drastiquement, c'est nous contraindre de manquer à des tâches élémentaires, fondamentales et nécessaires d'un Etat moderne; c'est nous contraindre d'ici quelques années à un rattrapage autrement douloureux que l'exercice que nous faisons actuellement, à savoir des tâches d'enseignement, de formation professionnelle, de santé publique, etc., etc.

Ce serait aussi prendre des mesures inéquitables. Et j'en viens au problème des fonctionnaires. Je pense que dans ce domaine il faut limiter l'accroissement et le Conseil fédéral y est décidé. Vous allez d'ailleurs l'y aider en allant probablement au-delà de ses désirs. Je rejoins par là M. Heimann en pensant que la rationalisation de l'administration n'est pas nécessairement le blocage du nombre

des fonctionnaires, lequel aboutit souvent à stratifier des structures plus qu'à une véritable rationalisation. Je pense qu'en tout cas on doit traiter et rétribuer équitablement nos collaborateurs. Je crois que, sans doute, une modération des salaires convenue entre partenaires sociaux, assortie d'une limitation des bénéfices et des revenus, est une chose concevable à un certain degré d'inflation, voire nécessaire, mais elle doit être convenue entre partenaires sociaux et elle doit toucher l'ensemble de notre économie. Il n'est pas question de demander aux fonctionnaires de la Confédération et de ses régies des sacrifices particuliers dans la simple adaptation de leurs salaires, alors que dans bien d'autres branches les rétributions et les bénéfices croissent en valeur réelle. Je tiens à signaler ici que les fonctionnaires de la Confédération ont renoncé pour 1974 et 1975 à toute amélioration du salaire réel. Si cela se pratiquait partout, dans toutes les collectivités publiques, dans toutes les branches et toutes les entreprises, la situation serait déjà un tant soit peu améliorée.

En parlant encore d'économies drastiques, ce serait aussi refuser à l'agriculture les investissements d'équipement, de formation professionnelle et l'adaptation à la rétribution des producteurs. Certes les démonstrations d'un jour, à l'image de celles de pays étrangers où la condition payssanne est très loin d'être la nôtre, agissent à fin contraire sur l'opinion et discréditent l'agriculture, nous devons le dire ici. Mais nous tenons aussi à dire que le Conseil fédéral, en dépit de ces déplorables manifestations épidermiques, veillera à assurer à l'agriculture une situation d'équité dans le pays.

Des mesures de compression budgétaire, plus rigoureuses encore que celles que nous vous proposons, nous entraîneraient à manquer à des engagements prix vis-à-vis des cantons, des communes et des entreprises, notamment à réduire substantiellement le volume des travaux de la branche de la construction, dans le domaine des routes et des bâtiments, qui est le plus atteint par le freinage conjoncturel et qui nous invite actuellement à des investissements renouvelés qui puissent lui donner une impulsion de relance. Nous n'avons pas le droit de paralyser l'Etat, nous devons arrêter l'expansion insuffisamment calculée des dépenses, mais nous devons assurer à la Confédération sa continuité élémentaire. A ce sujet, je cite la remarque d'un excellent article de M. Pierre Béguin dans la *Gazette de Lausanne*: «On peut et on doit désirer que le pays marche d'un mouvement moins précipité, mais ce serait une grande faute que d'en faire un pays rétrograde et paralysé, ce serait en quelque sorte une autre folie.»

Que reste-t-il à faire contre l'endettement en face de ces dépenses modérées, que reste-t-il à faire concrètement en face d'un déficit qui dépasserait encore le milliard l'année prochaine? Pouvons-nous nous tirer d'embarras par le recours au crédit ou, inflation pure, par l'impression de nouveaux billets gagés sur l'or, dont il est vrai que la Banque nationale détient d'amples réserves? Il y a à l'encontre de cette politique des arguments décisifs. Celui d'abord que, si l'endettement est une solution, en période de crise ou de guerre, c'est une politique d'abandon et de négligence en période de plein emploi. S'endetter c'est, par définition, hypothéquer l'avenir, c'est se priver de possibilités d'action dans les moments difficiles. Un deuxième argument à l'encontre de cette même politique, c'est le volume des dettes relativement élevé non pas de la Confédération, mais de l'ensemble des collectivités publiques suisses, dont nous sommes solidaires. Avec 27 pour cent du produit national brut, pour quelque 32 milliards, nous sommes plus endettés que la République fédérale allemande (17 pour cent) et que la France (14 pour cent). L'Italie, sans doute, nous dépasse avec 40 pour cent, ce qui n'est pas à notre avis un exemple recommandable, pas plus d'ailleurs que celui de la Grande-Bretagne où cette dette atteint 81 pour cent du produit national brut. Enfin, le troisième argument, c'est l'impossibilité d'intervenir sur le marché de l'argent, dans une proportion plus

grande que cette année, sans provoquer une hausse substantielle du taux de l'intérêt avec les répercussions que cela comporterait par la hausse des loyers et des prix agricoles.

Pour éviter un déficit fédéral dépassant le milliard, il n'y a dès lors pas d'autre issue, après les restrictions de dépenses que nous effectuerons dans le cadre du budget et que nous vous proposerons, que de recourir à des ressources supplémentaires.

Là encore les possibilités étaient extrêmement restreintes. Nous ne voulions et nous ne pouvions pas modifier l'impôt fédéral direct, le domaine de cet impôt étant essentiellement celui de la souveraineté des cantons. Nous ne saurions, d'une manière allègre et désinvolte, empiéter sur ce domaine. Les cantons auraient fait opposition, par exemple, à une sorte de «Reichtumssteuer» ou une augmentation des taux majeurs. Quid qu'on en pense sur le plan fondamental, l'échec de cet impôt devant le peuple zurichois nous démontre que cette solution n'est pas réalisable.

L'impôt sur le chiffre d'affaires à 6 pour cent, respectivement 9 pour cent, sera à son maximum technique. Nous proposons de le porter à ces montants. Nous considérons en effet que cet effort principal marqué sur cet impôt se défend dans l'équilibre général de nos ressources, il se défend d'abord parce que de toute manière notre imposition indirecte est moins lourde, infiniment moins lourde que celle de nos voisins, que les TVA allemande, française et autrichienne.

D'autre part, cette augmentation, cette majoration de l'impôt sur le chiffre d'affaires est au fond la compensation normale de la moins-value que nous enregistrons à la suite de nos accords douaniers de libre-échange avec le Marché commun, avec l'AELE. On dira, on peut toujours dire aujourd'hui, qu'il eût été sage au moment où nous votions ces accords de prévoir la contrepartie en augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Cela a été fait d'une manière trop minime et il faut le rattraper aujourd'hui. C'est une chose normale.

Quant aux autres ressources, on a parlé de l'impôt sur le luxe. Nous avons étudié cette possibilité. En 1950, on en a tiré 18 millions contre 400 millions pour l'impôt sur le chiffre d'affaires. Aujourd'hui, nous en tirerions un peu plus de 100 millions au prix de toute une administration et de tout un contentieux.

Quant à l'impôt sur le tabac, nous venons de l'augmenter au mois de juin. Il faut laisser les événements se dérouler et voir quelles sont les possibilités que réserve ce secteur. Il en est de même de l'impôt sur l'alcool.

M. Leu propose de fixer les tarifs douaniers non sur la base du poids spécifique mais sur la valeur. Il a raison, ou plutôt il aurait eu raison il y a dix ans. A l'époque, c'eût été une mesure sage qui nous rapporterait aujourd'hui bien quelques centaines de millions de francs supplémentaires. Nous continuons de suivre le problème mais le passage au système *ad valorem* nécessiterait des négociations avec le GATT, le Marché commun et l'AELE. Ces négociations pourraient abattre puisque presque tous les autres pays pratiquent ce système. Cette possibilité est donc ouverte mais il faudrait mettre sur pied toute une administration. D'autre part, les négociations prendraient du temps et il faudrait aussi du temps pour organiser cet impôt, dont la perception est plus coûteuse, administrativement parlant, que celle de droits de douane fondés sur le poids spécifique. Nous tenons cette possibilité en suspens. Pourtant, les tarifs douaniers vont en se démobilitant: nous arriverions comme la grêle après la vendange.

J'en arrive à ma conclusion. Ces impôts, comme les taxes sur les carburants et les huiles de chauffage que nous allons vous présenter, sont sans doute désagréables – je ne connais d'ailleurs dans l'histoire du monde aucun impôt qui ait été accueilli avec enthousiasme, ce serait un fait nouveau – mais ils sont supportables. Ils restent substantiellement inférieurs, en fonction du produit national

brut et de la population, aux charges directes et indirectes des contribuables étrangers, n'en déplaît à M. Hefti. Je ne suis pas un économiste de l'OCDE. Je considère que ces Messieurs ont le temps de procéder à des statistiques et de les équilibrer. Je constate que dans leurs dernières statistiques de comparaison fiscale, compte tenu des impôts directs, des impôts indirects et des contributions sociales, le Suisse a été, en 1970/1971, grevé à concurrence de 24 pour cent par rapport au produit national brut. Ce taux est de 28 pour cent aux Etats-Unis, de 32 à 34 pour cent dans un groupe de pays dont fait partie la République fédérale allemande, de 35 pour cent en Belgique, de 36 pour cent en France. Dans les Etats scandinaves, il grimpe allégement à 40 pour cent pour s'approcher de 45 pour cent en Suède, qui est au maximum.

J'ai vu beaucoup de ces chiffres. Je n'accorde pas une valeur absolue à chacun d'entre eux mais une valeur relative, et je suis certain qu'il est contraire à la réalité de prétendre que nous sommes un Etat fiscalement chargé. Nous pouvons accepter la fiscalité suisse et notre objectif n'est pas du tout de la majorer massivement, encore moins de rattraper les pays scandinaves, ni même ceux du Marché commun qui nous sont les plus proches. Cependant, étant donné la situation dans laquelle nous nous trouvons et le déficit des finances publiques, il faut quand même admettre qu'un rattrapage modeste est possible.

Le programme que nous vous présentons n'est qu'une étape, nous l'admettons. Il ne vise pas au rétablissement de l'équilibre des finances. Ce n'est qu'une étape en direction de ce rétablissement. Il faudra un effort continu, patient et tenace, mais en même temps un effort qui se refuse à toute dramatisation, un effort qui soit raisonnable, sélectif et non brutal. Nous avons vécu dans une certaine euphorie. On ne se guérit pas de la drogue à coups de hache. Il faut en revenir à la dure fraîcheur des réalités. Vous pouvez compter sur notre fermeté. Nous savons que nous pouvons compter sur la vôtre et nous espérons pouvoir compter sur la compréhension du peuple et des cantons. Si tel n'était pas le cas, nous pourrions dire de l'esprit civique des Suisses ce que Goethe disait de la liberté démocratique dans les cantons de l'ancien régime: qu'elle n'était qu'"une vieille légende conservée dans l'alcool"!

Eintreten auf das Bundesgesetz wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles du projet de loi

I

Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt

Loi fédérale instituant des mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Titel

Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Ingress

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Titre

Loi fédérale à l'appui de mesures complémentaires destinées à améliorer les finances fédérales

Préambule

Adhérer à la décision du Conseil national

M. Bourgknecht, rapporteur: Ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, la commission a estimé peu opportun de laisser subsister dans le titre la notion de restauration de l'équilibre des finances fédérales alors que nous savons que les mesures dont nous parlons permettront tout juste de les améliorer. Pour mettre la terminologie en harmonie avec la réalité attendue des mesures préconisées, nous proposons de remplacer le titre «Loi fédérale instituant des mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales» par «Loi fédérale à l'appui de mesures complémentaires destinées à améliorer les finances fédérales». Il ne faut pas donner au peuple des illusions dont il nous rendrait responsables et qui entraîneraient sa déception et sa méfiance à l'égard de l'autorité, parce qu'il aurait l'impression que des promesses, tout au moins implicites, n'auraient pas été tenues.

En commission, notre collègue M. Guisan avait proposé de supprimer également le terme «complémentaires», en allemand «zusätzliche». La commission paraissait approuver cette proposition mais elle n'a pas pris de décision à ce sujet. C'est pourquoi le terme «complémentaires» a été maintenu dans le titre. Si M. Guisan reprend sa proposition, je pourrai l'admettre au nom de la commission.

M. Guisan: Répondant à l'appel de M. le président de la commission, je reprends la proposition que j'ai faite en commission et qui vise à supprimer dans le titre de la loi le mot «complémentaires», en allemand «zusätzliche». Sur le fond, il ne s'agit pas de mesures complémentaires, sinon la loi devrait indiquer quelle lacune ces mesures sont destinées à combler. Or la loi n'en dit rien. Il ne s'agit donc pas de mesures complémentaires à quelque chose. Ce sont des mesures qui se présentent pour elles-mêmes.

En la forme, j'avais présenté cette proposition en complément de celle de M. Stucki, qui a été acceptée. M. Stucki et moi-même avions compris que sa proposition avait été modifiée dans le sens proposé par moi mais cela ne figure pas dans le dépliant qui vous a été remis. Etant donné que cette modification figure au procès-verbal, j'avais pensé qu'il n'y avait pas lieu de la présenter. Je serais donc reconnaissant à M. le président, si M. le conseiller fédéral est d'accord – nous avons en tout cas l'accord du président de la commission – qu'il veuille bien, malgré ce léger défaut de forme, admettre que nous votions sur la suppression du mot «complémentaires» figurant dans le titre.

M. Chevallaz, conseiller fédéral: Je suis d'accord.

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zur Verbesserung des Bundeshaushaltes sind die Bundesausgaben auf das unbedingt Notwendige zu beschränken und auf die finanziellen Möglichkeiten des Bundes auszurichten.

Abs. 2 Ingress, Buchst. a, c, d und Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

Dieser Artikel findet auf den Finanzhaushalt der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe sinngemäß Anwendung. Die Generaldirektionen können die Personaleinschränkungen ausnahmsweise und nur für die Betriebsdienste lockern, sofern es die Verhältnisse zwingend erfordern.

Abs. 2 Buchst. b**Mehrheit**

Wird der per 31. Dezember 1974 bewilligte Personalbestand des Bundes in den Jahren 1975 und 1976 nicht und in den Jahren 1977 bis 1979 von der Bundesversammlung höchstens um je 0,5 Prozent dieses Bestandes erhöht;

Minderheit I

(Bodenmann, Guisan)

Streichen

Minderheit II

(Nännny, Herzog, Urech)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Eventualantrag Weber

(für den Fall, dass der Minderheitsantrag I abgelehnt wird)

Abs. 2 Buchst. b

Wird die Bundesversammlung den am 31. Dezember 1974 bewilligten Personalbestand im Jahre 1975 nicht und in den Jahren 1976 bis 1979 je um höchstens 0,5 Prozent erhöhen. Sie kann in ausserordentlichen Fällen diese Beschränkungen lockern;

Art. 1**Proposition de la commission****Al. 1**

A l'effet d'améliorer les finances fédérales, la Confédération limitera ses dépenses au strict nécessaire et les adaptera à ses possibilités financières.

Al. 2 préambule, let. a, c, d et al. 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

Le présent article s'applique par analogie aux finances des CFF et des PTT. Exceptionnellement et pour les services d'exploitation seulement, les directions générales peuvent assouplir les mesures de restriction de personnel, si la situation l'exige impérieusement.

Al. 2 let. b**Majorité**

L'effectif du personnel de la Confédération, autorisé le 31 décembre 1974, ne sera pas augmenté durant les années 1975 et 1976; pour les années 1977 à 1979 l'Assemblée fédérale limitera le taux d'augmentation annuel à un demi pour cent de cet effectif;

Minorité I

(Bodenmann, Guisan)

Biffer

Minorité II

(Nännny, Herzog, Urech)

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition subsidiaire Weber

(pour le cas du rejet de la proposition de la minorité I)

Al. 2 let. b

L'Assemblée fédérale n'augmentera pas en 1975 l'effectif du personnel autorisé le 31 décembre 1974 et limitera le taux d'augmentation annuel à un demi pour cent pour les années 1976 à 1979. Dans des cas extraordinaires, elle peut alléger ces mesures restrictives;

M. Bourgknecht, rapporteur de la majorité: Ad alinéa 1: La commission propose deux modifications: tout d'abord, pour être conformes à ce que nous avons décidé dans le

titre, nous supprimons les mots «restaurer l'équilibre des finances fédérales» et nous les remplaçons par «améliorer les finances fédérales»; quant à la deuxième partie de la phrase, la commission en propose la modification dans le sens du dépliant parce qu'e le part de l'idée que l'adaptation des dépenses aux possibilités financières de la Confédération vaut non seulement pour les dépenses futures, mais pour toutes les dépenses.

Ad alinéa 2, lettre a: Je voudrais tout d'abord relever qu'aucun membre de la commission n'est opposé à l'idée de donner un certain coup de frein dans le secteur de l'engagement du personnel, sous réserve du personnel d'exploitation des CFF et des PTT, point sur lequel nous reviendrons lorsque nous examinerons l'alinéa 4. Bien au contraire, certaines voix se sont élevées pour dire que les mesures dans ce domaine sont indispensables, fondamentalement et psychologiquement.

Il y eut cependant des divergences qui portent sur deux points: sur le principe de l'introduction d'une disposition dans la loi que nous examinons, parce que l'on s'est demandé si une telle disposition n'était pas superflue du fait que le Conseil fédéral serait seul compétent en ce qui concerne l'engagement du personnel, d'une part, et sur l'étendue des restrictions à ordonner, d'autre part.

Quant au principe, la commission a constaté que, selon l'article 85 de la constitution fédérale, le Parlement a finalement la haute main sur le personnel par la voie de la création des fonctions fédérales permanentes et la fixation des traitements (chiffre 3) et par le vote du budget (chiffre 10); de la sorte, la proposition qui vous est soumise ne signifie nullement qu'il y aurait un réel déplacement de compétence. D'autre part, le Conseil fédéral lui-même, qui aurait eu un intérêt à défendre des prérogatives qui auraient existé en sa faveur, s'est rallié sans réserve à l'idée d'introduire un frein dans la loi elle-même. Nous estimons qu'il n'y a pas d'objection fondamentale qui doive et qui puisse être soulevée quant à l'inscription dans la loi du principe d'une restriction. C'est ainsi que la proposition de biffer la lettre b a été rejetée au sein de la commission par 13 voix contre 2.

En ce qui concerne l'étendue des mesures, nous avons été saisis de plusieurs propositions, dont en premier lieu celle du Conseil national qui prévoit d'interdire toute augmentation jusqu'en 1977 et de n'accorder qu'une augmentation restreinte d'un demi pour cent pour 1978 et 1979. Nous avions sous les yeux une deuxième proposition du Conseil fédéral, à savoir: «L'Assemblée fédérale n'augmentera pas en 1975 l'effectif du personnel autorisé le 1er janvier 1975 et limitera le taux d'augmentation annuel à un demi pour cent pour les années 1976 à 1979. Dans des cas extraordinaires, elle peut alléger ces mesures restrictives.» Nous avions une troisième proposition émanant de M. Leu qui reprenait en fait celle du Conseil fédéral mais qui voulait que la limitation soit fonction non pas de l'effectif du personnel autorisé mais de l'effectif du personnel qui se trouvait en charge; c'est la différence entre «Soll-Bestand» et «Ist-Bestand». Une quatrième proposition émanait de M. Hofmann, qui reprenait la proposition du Conseil fédéral mais supprimait la deuxième phrase. Enfin, M. Muheim a fait une proposition, finalement adoptée par la commission, qui consiste en la reprise de la proposition du Conseil national avec une limitation d'augmentation à 1975 et 1976 et, dès 1977, une possibilité d'adaptation à raison d'un demi pour cent par année.

Dans le cadre des votes qui sont intervenus, la proposition de M. Muheim avait tout d'abord été opposée à celle du Conseil national et elle avait recueilli 10 voix contre 3. La proposition de M. Leu a été écartée au profit de celle du Conseil fédéral par 12 voix contre 1; celle de M. Hofmann a triomphé de celle du Conseil fédéral par 11 voix contre 1; enfin, mises en opposition, les propositions Muheim et Hofmann ont recueilli respectivement 8 et 4 voix.

Ces résultats font apparaître la volonté de la commission, tout d'abord de s'en tenir à l'effectif autorisé et non pas

à l'effectif réel, ensuite d'exclure catégoriquement toute exception – les seules exceptions pouvant être tolérées pour le personnel d'exploitation des CFF et des PTT faisant l'objet de la réserve à l'alinéa 4 –, enfin, d'imposer une restriction que l'on peut considérer comme réaliste et qui puisse être tenue. La commission a hésité entre une limitation d'une année ou de deux ans; elle a catégoriquement jugé excessive l'extension à trois ans préconisée par le Conseil national. Elle a finalement fait son choix pour tenir compte notamment de certains facteurs psychologiques; ainsi il était difficile aux yeux de la majorité de la commission de revenir nettement en arrière par rapport aux propositions du Conseil national. C'est pourquoi elle a émis cette proposition intermédiaire entre celle du Conseil fédéral et celle du Conseil national.

Nanny, Berichterstatter der Minderheit II: Namens der Minderheit II beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Nationalrat, d. h. keine Vermehrung des bewilligten Personalbestandes für die drei Jahre 1975, 1976 und 1977 und Beschränkung der Vermehrung auf höchstens 0,5 Prozent in den folgenden zwei Jahren 1978 und 1979. Dieser Antrag ist realistisch und zumutbar. Was heisst: bewilligter Personalbestand und was bedeutet demzufolge ein sogenannter Personalstopp? Bewilligter Personalbestand heisst: Anzahl der mit dem jährlichen Voranschlag durch die Bundesversammlung bewilligten Stellen. Dieser Bestand ist nun durchaus nicht identisch mit der Zahl der in irgend einem Zeitpunkt des Jahres, z. B. der am 31. Dezember oder im Jahresdurchschnitt besetzten Stellen, d. h. der vorhandenen Köpfe. Zwischen bewilligten Stellen und effektivem Personalbestand in irgend einem Zeitpunkt besteht regelmässig und naturgemäss ein wesentlicher Spielraum, der um so grösser ist, als es wegen der Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht gelingt, alle Stellen zu besetzen und vor allem alle durch Austritt, Pensionierung oder Tod entstehenden Vakanzen sofort zu besetzen. So sind in der Bundeszentralverwaltung im Durchschnitt der letzten Jahre, bezogen auf den Jahresdurchschnitt, 1000 Stellen unbesetzt; bezogen auf den Stichtag 31. Dezember, waren es in den letzten Jahren zwischen 720 und 900 Personen. Man rechnet, Stichtag 31. Dezember 1974, mit zirka 900 unbesetzten Stellen. Wie Sie sehen, zeigen diese Vakanzen steigende Tendenz. Trotz dieser steigenden Tendenz der vakanten, also unbesetzten Stellen, hat unsere Verwaltung gut funktioniert, wir können sogar behaupten: hervorragend funktioniert. Der Beweis liegt also da, dass wir trotz unbesetzten Stellen eine hervorragende Verwaltung haben; das kann ich aus eigener Erfahrung behaupten. Ich bin daher gar nicht der Meinung, die legendäre Antwort jenes Stadtbewerbers auf die Frage eines Fremden, wie viele Leute im Bundeshaus arbeiten, dürfe mehr als bare Münze denn als ein Witz genommen werden, nämlich es arbeite nur die Hälfte. Im Gegenteil, wir dürfen stolz sein auf unsere intakte, auf unsere nicht korrupte Verwaltung, wenn wir den Vergleich ziehen mit Verwaltungen in anderen Ländern. Was bedeutet nun ein Personalstopp? Das bedeutet entgegen der Auffassung der Minderheit I keine Beschränkung der Kompetenzen des Bundesrates, wohl aber eine Beschränkung des Budgetrechts des Parlamentes. Wir beschränken uns also selbst, indem für die bezeichneten Jahre die Zahl der bewilligten Stellen gesetzlich fixiert bleibt; wir dürfen also im Budget keine erhöhten Stellenzahlen bewilligen. Das heisst aber keineswegs, es dürfe kein Personal mehr eingestellt werden; denn es bestehen regelmässig, wie ich bereits ausgeführt habe, gewisse Reserveposten und hierüber, dass trotzdem Personal eingestellt werden darf bis auf den Plafond der bewilligten Stellen, müssen wir dem Volk absolute Klarheit einschenken. Es bleibt zur Besetzung aller bewilligten Stellen ein erheblicher Spielraum offen für die Verwaltung. Warum ist diese vorgeschlagene scheinbar absolute Beschränkung der bewilligten Stellen auf drei Jahre realistisch? Jeder Verwaltungszweig hat naturgemäß das Bestreben, seinen Besitz-

stand an Personal zu wahren. Man gibt nicht gerne zu, dass eine einmal übernommene Aufgabe nicht mehr so bedeutsam oder weitgehend erfüllt sei. Man sollte den Mut aufbringen, während längerer Zeit nicht besetzte Stellen dem Departement oder dem Bundesrat zur Verfügung zu stellen und damit die Mobilität des Personals zu fördern. Gerade hier liegen noch erhebliche unausgeschöpfte Reserven. Es würde sich aber auch lohnen, jetzt gewisse in Zeiten der Dringlichkeit personell aufgeblähte ungenannte bleibende Abteilungen auf ihre heute tatsächliche Notwendigkeit zu überprüfen und abzubauen; ebenso dürfte es sich lohnen, in der Personalpolitik dahin beweglicher zu werden, indem ungenügende Leistungen einzelner Bediensteter nicht mit der absoluten Sicherheit des Arbeitsplatzes geschützt und belohnt werden. In dieser Beziehung ist ein Brief eines Abteilungschefs an die Kommission bezeichnend. Ich möchte darauf verzichten, die Abteilung hier zu nennen. Ueberdies liegt es auch am Parlament selbst, bei der Uebertragung von neuen Aufgaben an den Bund äusserste Zurückhaltung zu üben und so den Personalbedarf zu dämpfen. Schliesslich bleibt noch ein ganz erheblicher psychologischer Grund, dem Nationalrat zum dreijährigen absoluten Stopp zuzustimmen. Unsere Beschlüsse unterstehen teils dem obligatorischen, teils dem fakultativen Referendum. Gross ist bereits die Kritik im Volk an der Einseitigkeit der Vorlagen zugunsten der Einnahmenbeschaffung. Das Schweizer Volk ist bestimmt durchaus bereit, dem Kaiser zu geben, was des Kaisers ist, sofern auf der Ausgabenseite das Zumutbare getan wird. Die Entwicklung des Bundespersonalbestandes wird mit Argwohn verfolgt, bei Ausgaben von rund 1,2 Milliarden Franken nur für das Personal der Bundeszentralverwaltung oder rund 11 Prozent der Gesamtausgaben des Bundes, wo auf der anderen Seite die Privatwirtschaft sich ständig einzuschränken hat. Hüten wir uns deshalb davor, die vom Nationalrat realistisch und weise gesteckten Grenzen willkürlich zurückzustecken. Ich ersuche Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Bodenmann, Berichterstatter der Minderheit I: Der Herr Kommissionspräsident hat in seinem Eintretensreferat darauf hingewiesen, dass das Schwergewicht dieser Vorlage in Artikel 2 liegt, der die Möglichkeit schafft, beschlossene Bundesbeiträge der veränderten Finanzlage des Bundes neu anzupassen. Auf die meisten übrigen Vorschriften könnte man verzichten. Sie enthalten nämlich nichts, was nicht schon in der Gesetzgebung enthalten ist oder zur pflichtgemässen Ausübung der Regierungs-Aufsicht- und Verwaltungstätigkeit gehört.

Die Wiederholung von bereits in Verfassung und Gesetzgebung verankerten Grundsätzen als Bekundung des Willens der Verantwortlichen, «nun wirklich ernst zu machen», ist nach meiner Meinung ein Armutszeugnis für Parlament und Bundesrat, das ich persönlich nicht unterschreiben möchte. Handeln ist sicher wichtiger als deklamieren. Aus dieser Ueberlegung heraus stelle ich den sicher nicht sehr populären Antrag auf Streichung von Buchstabe b.

Der Kommissionspräsident hat die Gründe dargelegt, die die grosse Mehrheit Ihrer Kommission bewogen hat, an einer befristeten Personalplafonierung festzuhalten. Mein Streichungsantrag will dem Bundesrat und der Verwaltung keinen Freipass für Neuanstellungen und Schaffung neuer Stellen geben. Ich beantrage Ihnen Streichung, weil nach meiner Meinung mit einem solchen Beschluss der Personalvermehrung nicht beizukommen ist. Herr Ständerat Heimann hat hier sehr begründete Ausführungen gemacht. Ich beantrage Ihnen Streichung, weil wir das, was wir dem Bundesrat und uns selber vorschreiben, im Finanzhaushaltgesetz, in der Budgetrechtspraxis bereits verankert haben. Die Tatsache, dass der Bundesrat mit dieser Weisung des Parlamentes einverstanden ist – ja, sie sogar begrüßt –, ändert nach meiner Meinung nichts an der Rechtslage. Aufgabe einer Gesetzgebung ist es nicht, die Politik des

Bundesrates und des Parlamentes dem Schweizer Volk bekanntzumachen. Hiefür haben wir den Geschäftsbericht des Bundesrates, die Richtlinien für die Regierungstätigkeit und endlich den Voranschlag.

Dass Artikel 1 Buchstabe b überflüssig ist, geht auch aus folgender Ueberlegung hervor. Sollte der Bundesbeschluss – er ist ja referendumspflichtig – in einer Volksabstimmung abgelehnt werden, so würde die Pflicht des Parlamentes und des Bundesrates, nur unbedingt notwendiges Personal anzustellen, nicht aufgehoben. Artikel 2 des Bundesgesetzes über den Finanzhaushalt verpflichtet den Bundesrat und das Parlament wie auch die Verwaltung, den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu führen.

Ich habe bereits erwähnt, dass das Parlament eine Möglichkeit hat, den Personalbestand, die Zahl und die Art der Stellen in Griff zu halten. Zum jährlichen Voranschlag gehört der Plafonierungsbeschluss der eidgenössischen Räte, der sich, wie der Voranschlag, auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung stützt. Das Parlament übt durch diesen Beschluss im Rahmen seiner Oberaufsicht einen starken Zwang zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung aus. Wenn nun das Parlament – und es scheint dies der Fall zu sein – der Auffassung ist, dass der Personalbestand in den Jahren 1975 bis 1977 nicht erhöht werden soll, dann kann und soll es dies bei der Verabsiedlung des Voranschlages beschliessen, wie das bis heute der Fall gewesen ist. Buchstabe b ist daher von der Sache her gesehen vollständig überflüssig.

Man wird vielleicht einwenden können, dass damit die PTT und die Bundesbahnen nicht erfasst werden. Dieser Einwand ist nicht stichhaltig; die Bundesversammlung hat für beide Betriebe das Budgetrecht, und sie kann entsprechende Bestimmungen in die jährlichen Voranschläge aufnehmen. Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen beantrage, Buchstabe b zu streichen.

Weber: Um es klar zu sagen, persönlich und im Namen meiner sozialdemokratischen Kollegen, unterstütze ich den Minderheitsantrag I. Ich habe eigentlich den Ausführungen von Herrn Bodenmann nichts Wesentliches mehr beizufügen und verzichte im Interesse der Zeitersparnis auf lange Ausführungen. Einige Dinge dürfen aber nicht unausgesprochen bleiben, auch wenn ich damit zum Teil Gesagtes nur noch unterstreichen kann.

Zum ersten unterstütze ich eine klare Kompetenzabgrenzung. Der Bundesrat hat für die Ausführung der Gesetze zu sorgen. Er trägt dafür die volle Verantwortung. Um seiner Aufgabe gerecht werden zu können, braucht er – neben den Einrichtungen – auch das nötige Personal. Die Frage ist nur: Haben wir das nötige Vertrauen zur Landesregierung oder nicht? Muten wir ihm neben der nötigen Tatkraft und dem Willen, das Beste zu tun, auch den Klarblick zu, Grenzen zu ziehen und vertrauen wir auf seine feste Haltung auch im Sektor Personal, den Rahmen des Vertretbaren – und zwar unter Berücksichtigung der besonderen Situation – nicht zu sprengen? Wenn wir diesen Glauben zum Bundesrat nicht haben, dann haben Sie die falschen Sieben gewählt, dann wären die anderen 244 hier unter der Bundeskuppel wahrscheinlich die Richtigen gewesen.

Die angestrebte Kompetenzverschiebung ist nicht zu verantworten. Möglicherweise stolpern wir selber bald über unser fragwürdiges Werk. Sündenböcke aber wären in jedem Fall die Bundesräte. Ein genereller Personalstopp dieser Art ist nicht praktikabel. Im Gegensatz zu Herrn Nanny finde ich den Antrag undurchführbar und unrealistisch. Wir können unmöglich drei Jahre voraussehen, welchen Personalbedarf wir haben werden. Ein Vabanquespiel dürfen wir nicht treiben, nur um dem Volk etwas vorspielen zu können. Es ist auch ein gefährliches Spiel, wenn wir einfach mit Zahlen jonglieren. Wenn durch die

Abschaffung der Kavallerie zum Beispiel 100 Bedienstete im Stall frei werden, können damit nicht die fehlenden 40 Steuerexperten ersetzt werden. Vielleicht wären die Peitschen noch brauchbar, die da frei würden.

Der Spielraum der Bundesverwaltung für die Uebernahme neuer Aufgaben würde fehlen oder bliebe zum mindesten stark eingeschränkt. Vielleicht wird es – so paradox das klingen mag – einmal sogar nötig, Personal einzustellen, um Geld sparen zu können! Dass es Dienstzweige gibt, die personell unterdotiert sind, brauche ich nicht zu wiederholen. Es ist doch unverantwortlich, dass der Steuerverwaltung die Leute fehlen, damit sie ihrer Aufgabe voll gerecht werden kann. Es ist unverantwortlich, dass in der heutigen Finanzsituation aus diesem Grunde dem Bund Riesensummen an Steuern verlorengehen.

Ein kleines Beispiel: Ich war vor zwei Jahren noch Präsident der kantonsrätslichen Staatswirtschaftskommission. In einem Bericht der Staatssteuerkommission Olten war einmal zu lesen, dass es feststehe, dass bei der Anstellung von zwei bis drei weiteren Steuerrevisoren dem Staat jährlich einzig aus dieser Stadt mit 20 000 Einwohnern nahezu eine Million an Mehrsteuern gerettet werden könnten. Sosehr ich mich dagegen wehren würde, wollte man das Parlament entrichten oder bevormunden, sosehr wehre ich mich gegen die Verwischung der Kompetenzabgrenzungen, auch wenn es sich um den Bundesrat handelt. Stimmen wir dem Beschluss des Nationalrates zu, dann erniedrigen wir unsere Bundesräte in diesem Gebiet zu politischen Eunuchen. Auch die neue Formulierung nach der Mehrheit der Kommission ändert an dieser Tatsache nichts. Wir liessen damit den sieben Regierungsmännern höchstens einen Teil der Schnauzaare stehen, um den Schein der Männlichkeit etwas wahren zu können. Ich finde, im Interesse der klaren Kompetenzabgrenzung sollten wir dem Streichungsantrag Bodenmann zustimmen.

M. Guisan: La proposition de notre collègue Bodenmann n'a recueilli, devant la commission, que 2 voix: celles de son auteur et la mienne. Dans cette situation de faiblesse, je me sens pressé de venir à l'appui de l'auteur de la motion puisque je me suis trouvé d'accord avec lui. Je crois que M. Bodenmann a parfaitement expliqué les motifs de notre proposition. J'aimerais peut-être la documenter avec une référence à l'ordre du jour de la présente session de septembre et octobre. Si nous considérons que l'on peut atteindre les objectifs que nous poursuivons à cette session sans augmenter le personnel et que, simultanément, nous proposons de nouvelles activités pour l'administration fédérale, cela veut dire que l'on peut supprimer des fonctionnaires qui étaient inutiles jusqu'à maintenant. Je me refuse, pour mon compte, à faire ce procès trop simple à l'administration fédérale. Au fond, la proposition du Conseil national, appuyée de façon plus ou moins compacte par certaines propositions de majorité ou de minorité, n'a qu'une chose pour elle, c'est qu'elle a été présentée et qu'elle a été acceptée par le Conseil national et qu'alors, dans le peuple, cela fait extrêmement bien parce que les députés aux Chambres fédérales sont des types costauds qui n'ont pas peur de prendre des mesures massives; mais à part cela elle n'est pas sérieuse.

Session de septembre et octobre: aménagement du territoire, articles conjoncturels, participation des travailleurs et je pourrais citer encore d'autres objets à l'ordre du jour du Conseil national et du Conseil des Etats. Et vous voulez faire tout cela sans augmenter le personnel? C'est une proposition parfaitement théorique et déclamatoire à laquelle, pour mon compte, je ne peux pas adhérer. Le Conseil fédéral s'est engagé, dans le 1er alinéa que nous avons approuvé, à maintenir les dépenses au strict nécessaire. Cela me suffit. Je vous engage à adopter la proposition de M. Bodenmann que j'appuie.

Urech: Als Mitglied der Minderheit II möchte ich Ihnen mit Herrn Kollega Nanny beantragen, die Fassung des Natio-

nalrates zu beschliessen, nämlich den Personalstopp auf drei Jahre, und das in diesem Bundesgesetz zu verankern. Wir haben in Artikel 1 ein Instrumentarium geschaffen, das wir handhaben wollen. Wir haben mit Ausnahme ausge rechnet dieses Beschlusses über den Personalstopp noch nichts Konkretes festgelegt, einzig die Erschwerung der Ausgabenbeschlüsse durch den Rat. Wenn wir nun gleichzeitig eine sehr massive Steuererhöhung auf verschiedensten Gebieten wollen, so müssen wir ein Gegengewicht von Sparmassnahmen schaffen. Ich würde es als absoluten Fehler ansehen, wenn wir uns nicht verpflichten wollten, in diesem Gesetz einen Personalstopp für drei Jahre einzuführen. Man kann sich theoretisch fragen: Ist es nötig oder nicht, und sind auch die anderen Gesetze bereits vorhanden, um das zu tun? Wir müssen uns aber im klaren darüber sein, dass das Volk nicht ohne weiteres den Glauben hat, dass das Parlament und der Bundesrat einen Personalstopp ohne gesetzliche Verpflichtung durchführen. Deshalb erachte ich es als zwingend, hier den Personalstopp für drei Jahre zu beschliessen. Dass es möglich ist, diesen durchzuführen, und dass es der Verwaltung möglich ist, weiterzuarbeiten, hat Kollege Nanny überzeugend dargelegt. Ich brauche dazu keine weiteren Ausführungen zu machen. Ich möchte nur noch einmal betonen: Bis anhin haben wir bei dem Massnahmenpaket, im gesamten gesehen, 1,25 Milliarden Mehreinnahmen vorgesehen, und auf der Ausgabenseite ist es bisher trotz grosser Anstrengungen nur gelungen, 500 Millionen einzusparen. Wir haben allen Grund, dieses Verhältnis noch zu verbessern. Ich ersuche Sie daher, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen. Es liegt dies im Interesse des gesamten Massnahmenpaketes; sonst erachte ich es als ausserordentlich gefährdet.

Nanny: Ich möchte Herrn Kollega Weber nur eines kurz sagen. Wenn durch die Aufhebung der Kavallerie bei der EMPFA 100 Pferdewärter überflüssig geworden sind, soll die EMPFA diese 100 Pferdewärter nicht der Steuerverwaltung als Kommissäre zur Verfügung stellen, sondern das Militärdepartement soll diese 100 überflüssigen Stellen dem Bundesrat zur Verfügung stellen zur Besetzung durch Funktionäre, wo es nötig ist. Diese Mobilität möchte ich.

Jauslin: Ich kann grundsätzlich voll unterstützen, was Herr Kollega Guisan und Herr Kollega Bodenmann ausgeführt haben. Ich könnte sogar noch einen Schritt weitergehen. Ich finde es grundsätzlich falsch, dass wir als Legislative uns mit Personalzahlen beschäftigen. Aber es ist eine logische Konsequenz unserer bisherigen Tätigkeit: Wir befassen uns mit der Zahl der Beschäftigten beim Personal, wir befassen uns mit den Salären von Einzelpersonen. Nach meiner Meinung wäre es die Aufgabe der Exekutive, des Bundesrates, diese Probleme zu lösen, und wir müssten den Rahmen geben.

Wenn es uns ernst wäre mit dieser Personalplafonierung, dann müssten wir eigentlich das Budget entsprechend festsetzen und sagen, dass wir für Personalausgaben nur noch die Personalausgabe 1974 plus die Teuerung bewilligen. Wenn wir das machten, würde der Bundesrat in arge Verlegenheit kommen. Denn wenn Sie in den vergangenen Jahren zurückblättern und die Teuerung zu den Salären zählen, auch die Personalvermehrung und sogar noch die Reallohnnerhöhung, dann wird das alles zusammen nicht genügen, um den Mehraufwand der Personalkosten zu decken.

Die Bundesbahnen führen in ihrem Bericht jeweilen ausführlich aus, wieviel die Personalkosten gestiegen sind. In der letzten Rechnung sind die Personalkosten um 213 Millionen gestiegen; davon sind nur 4 Millionen zurückzuführen auf Personalvermehrung. Die Teuerung betrug 8,5 Prozent, aber diese 213 Millionen machen 12,5 Prozent aus. Das kommt davon, dass eben laufend Personalbesserstellungen erfolgen, auch wenn, wie nun Herr Bundesrat Chevallaz angeführt hat, auf Reallohnverbesserungen verzich-

tet wird. Ueber dieses Thema können wir nächste Woche sprechen.

Ich bin auch insofern der Auffassung, dass die anderen Herren, die für die Minderheit I gesprochen haben, recht haben, als dieser Beschluss von uns kaum zu überprüfen ist. Herr Kollega Nanny hat das ja auch zugegeben. Wenn wir von Halbtagsstellen, vorübergehend Beschäftigten, vakanten Stellen reden, dann sehen wir, wie gross das Problem ist. Ich möchte hier noch beifügen, dass uns die Verwaltung mehr als nur eine Nasenlänge voraus ist. Wenn Sie sich bemühen, einmal genaue Auskunft zu erhalten, wie die Löhne ausbezahlt werden, die Renten sich zusammensetzen, dann werden Sie rasch feststellen, dass da eine Woche nicht genügt, um sich ins Bild zu setzen, weil die Verwaltung eben mehr weiß und jeweilen so viel herausgibt, wie sie will.

Alles das müsste nun eigentlich dazu führen, dass ich auch die Minderheit I unterstütze. Aber ich bin eben sogar soweit mit Herrn Kollega Guisan einig, dass diese Beschlüsse, die wir hier fassen, deklamatorisch, rhetorisch und demonstrativ sind, und in diesem Sinne unterstützte ich trotzdem die Mehrheit. Im Zuge unserer bisherigen Politik ist es richtig, dass wir wenigstens hier erklären: Wir wollen den Versuch machen, den Personalbestand zu stoppen. Das stärkt denjenigen den Rücken, die diese Politik unterstützen, und es unterstützt auch die Behörden in diesen Bestrebungen. Aber ich mache mir keine Illusionen. Rein grundsätzlich hat die Minderheit von mir aus gesehen recht, aber im heutigen Zeitpunkt kann ich ihr nicht zustimmen, weil daraus herausgelesen würde, dass man nichts unternehmen will.

M. Bourgknecht, rapporteur de la majorité: Je pensais devoir intervenir vigoureusement pour soutenir la proposition de la majorité de la commission quand M. Jauslin a commencé à s'exprimer. Il m'a évidemment facilité la tâche. Je voudrais dire en faveur de la proposition de la commission qu'elle est juridiquement utile et psychologiquement nécessaire. On peut se demander si, sur le plan juridique, la proposition en question est absolument indispensable. On peut se demander si elle apporte quelque chose, si elle est contraire à la répartition des compétences entre le Parlement et le Conseil fédéral. Je vous ai déjà dit tout à l'heure que l'article 85 de la constitution fédérale nous donne d'incontestables attributions en matière de personnel; en définitive, qui vote les crédits pour les salaires du personnel fixe implicitement le nombre des fonctionnaires. Mais si je dis que la disposition est utile, c'est parce qu'elle crée, pour une période de cinq ans, une ligne de conduite en matière d'engagement du personnel. On a donc une politique que l'on pourra suivre, alors que si l'on ne vote des augmentations, des réductions ou le maintien du nombre des fonctionnaires que dans le cadre du budget, le contrôle est plus difficile et l'on est davantage exposé à des décisions de hasard. Psychologiquement, cela a déjà été relevé dans cette salle, après le vote du Conseil national il paraît exclu de renoncer à l'inscription de toute limitation dans le projet de loi que nous examinons.

Quant à la mesure, nous avons maintenant trois propositions. Je ne veux pas reprendre position sur celle de la majorité ni sur celle de la minorité II mais très brièvement vous proposer de rejeter la proposition subsidiaire de M. Weber qui reprend en fait la proposition qu'avait soumise le Conseil fédéral si ce n'est que le Conseil fédéral parlait de l'état au 1er janvier 1975 alors que M. Weber parle de l'état au 31 décembre 1974; mais il n'y a en fait pas de différence fondamentale selon les explications que nous avait données M. Chevallaz en séance de commission. La majorité de la commission n'a pas voulu de cette proposition du Conseil fédéral, d'une part, parce qu'elle crée des réserves, par la deuxième phrase, pour des cas extraordinaires et nous ne voulons pas de cette réserve: les cas extraordinaires, ce sont les PTT et les CFF, avec la

réglementation spéciale de l'alinéa 4. D'autre part, la durée préconisée ne paraissait pas suffisamment longue. Pour ces raisons, je vous propose de voter avec la majorité de la commission.

M. Chevallaz, conseiller fédéral: Il est vrai que l'augmentation de l'effectif du personnel a été relativement forte entre 1968 et 1972 puisqu'elle se chiffrait à 2,5 et 3 pour cent l'an, ce qui correspondait d'ailleurs à une certaine activité de création législative. Cet accroissement a été ramené à 1 pour cent en 1973 et le sera en 1974 à moins d'un demi pour cent – nous n'avons pas encore de chiffres précis – et notre volonté bien arrêtée, au Conseil fédéral, est de bloquer à l'effectif du «Soll-Bestand» pour l'année prochaine. Mais il faut bien dire ici que la croissance du personnel ne résulte pas uniquement de la loi de Parkinson ni de celle de Peter pour les cadres supérieurs. Des tâches nouvelles ont été confiées à la Confédération durant ces dernières années pour l'extension des Ecoles polytechniques fédérales, dans l'enseignement, dans la recherche; d'autres tâches sont en développement, comme celles qui figurent à votre ordre du jour: aménagement du territoire, ou d'autres encore. Enfin, il faut constater que certains secteurs, qui pourraient être d'excellent rapport – je pense en particulier à tout le contrôle fiscal – sont malheureusement sous-équipés faute de candidats, la concurrence étant beaucoup plus attractive et nous faisons des pertes certainement de plusieurs millions par année. La révision, par exemple, de l'impôt sur le chiffre d'affaires ne peut se faire que tous les douze ans, ce qui n'est pas un intervalle normal.

D'autre part, s'il y a ici ou là des branches gourmandes, je ne le conteste pas, il y a des réorganisations effectives. Pour citer des cas que j'ai pu rencontrer ou voir de près, la Monnaie par exemple est tombée de 51 à 37 employés, avec augmentation du rendement, et l'on trouverait beaucoup d'autres cas semblables.

La première proposition du Conseil fédéral, celle qui figure dans votre dépliant, n'était peut-être pas assez explicite. Nous étions acquis à une stricte modération: blocage pour 1975, limitation à un demi pour cent jusqu'en 1980. Mais la proposition de la majorité de la commission, et *a fortiori* celle de la minorité II de M. Nanny, nous paraissent aller trop loin. Elles ne sont pas suffisamment souples, elles nous obligeraient, elles nous obligeraient peut-être vous-mêmes à revenir sur cette décision en 1976 ou en 1977 à l'occasion de tel facteur nouveau, de telle loi dont la nécessité se serait fait sentir. Les tâches mêmes que vous avez assignées au Conseil fédéral pour l'application des lois requièrent une certaine souplesse. Je le répète, notre volonté est nette de bloquer au moins pour 1975, si possible plus loin si la réalité nous le permet, mais nous devons précisément être现实istes.

Parmi les propositions qui nous sont présentées, évidemment celle qui nous séduit c'est la proposition Bodenmann-Guisan qui nous fait une totale confiance – et de cette confiance nous n'abuserons pas si vous nous la donnez. Mais si vous vouliez des précisions plus grandes et qui, devant l'opinion publique, seraient plus satisfaisantes, je préférerais alors la proposition subsidiaire de M. Weber et, dans l'ordre des préférences, la proposition de la majorité de la commission, puis la proposition de la minorité II qui me paraît véritablement non réaliste et trop rigoureuse, et que je vous demande en tout état de cause de rejeter comme d'ailleurs, si possible, celle de la majorité de la commission.

Hefti: Ich glaube, dass der Nationalrat hier einen Entscheid von staatsmännischer Einsicht gefällt hat. Das ist auch im Volke so empfunden worden. Der Ständerat sollte daher dem Nationalrat nicht in den Arm fallen. Ich möchte daher beantragen, dem Antrag der Minderheit II, vorgetragen von Herrn Kollega Nanny, welcher dem nationalrätslichen Beschluss entspricht, zuzustimmen.

Präsident: Wir bereinigen die Situation. Ich schlage Ihnen folgendes Verfahren vor:

In der ersten Abstimmung stelle ich den Antrag der Mehrheit (Personalstopp zwei Jahre) dem Antrag der Minderheit II gegenüber, der identisch mit dem Antrag des Nationalrates ist. Das Resultat dieser Abstimmung wird dem Minderheitsantrag I auf Streichung gegenübergestellt.

Für den Fall, dass der Minderheitsantrag I abgelehnt wird, käme der Eventualantrag von Herrn Weber zur Abstimmung, der dem Resultat der ersten Abstimmung gegenübergestellt wird. Es scheint, dass Sie damit einverstanden sind.

Abstimmung – Vote

Abs. 2 Buchst. b – Al. 2 let. b

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	12 Stimmen

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	11 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag Weber	8 Stimmen

M. Bourgknecht, rapporteur: Alinea 2, lettre d: Au sein de la commission, il a été constaté qu'il n'existe pas en fait pas de différences fondamentales entre cette lettre d et l'article 29 de la loi sur les finances de la Confédération définissant et fixant la planification financière. On aurait donc pu supprimer cette disposition si des considérations d'ordre pratique n'avaient pas prévalu et si l'on n'avait pas jugé préférable de grouper dans cette loi l'ensemble des dispositions que l'on entendait appliquer pour améliorer les finances fédérales. La proposition de biffer la lettre d, qui avait été faite au sein de la commission, a été écartée par 7 voix contre 5 et la minorité n'a pas voulu reprendre sa proposition au plenum.

Alinéa 4: La proposition que vous soumet la commission, qui correspond à celle que lui avait soumise le Conseil fédéral, a été distribuée et figure sur le dépliant. Nous avons, je crois, déjà suffisamment évoqué le problème de la limitation du personnel les services d'exploitation des CFF et des PTT pour que je n'y revienne pas, si ce n'est pour souligner dans ce débat spécial que, même dans ces services d'exploitation, l'augmentation doit rester une exception.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Die Bundesversammlung kann für die Dauer der Jahre 1975–1979 gesetzliche Fristen erstrecken und Bundesbeiträge für neue Vorhaben und neue Verpflichtungen reduzieren, soweit dies zur Einhaltung der bewilligten Kredite erforderlich ist. Dabei ist auf die unterschiedliche Entwicklung der Landesgegenden und auf sozial schwache Gruppen angemessen Rücksicht zu nehmen.

Art. 2

Proposition de la commission

L'Assemblée fédérale peut, durant les années 1975 à 1979, prolonger les délais légaux et réduire les subventions de la Confédération pour de nouveaux engagements, lorsque cela est nécessaire pour éviter un dépassement de crédits. Ce faisant, elle tiendra compte, dans la mesure souhaitable, des disparités dans le développement des diverses régions du pays ainsi que des milieux socialement défavorisés.

M. Bourgknecht, rapporteur: La commission vous propose deux modifications. Tout d'abord, elle propose de supprimer le premier membre de phrase «sur proposition du Conseil fédéral» parce qu'elle estime que l'Assemblée fédérale peut prendre les mesures visées par l'article 2 aussi d'elle-même et pas seulement sur proposition du Conseil fédéral. La modification proposée ne signifie cependant pas que le Conseil fédéral n'aurait pas la faculté de faire des propositions à l'Assemblée. D'un autre côté, nous avons supprimé le mot «illégaux», qui nous paraît superflu.

Angenommen – Adopté

Art 2bis (neu)

Antrag Heimann

Soweit die Bundessubventionen in ihrer Höhe nicht durch die Bundesverfassung festgelegt sind, werden sie in den Jahren 1975, 1976 und 1977 wie folgt gekürzt:

- a. die Beiträge an die Land- und Forstwirtschaft, soweit sie nicht durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt werden, um 10 Prozent, wobei die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern von einer Kürzung ausgenommen bleiben;
- b. alle übrigen Bundessubventionen um 10 Prozent.

Art. 2bis (nouveau)

Proposition Heimann

Les montants des subventions fédérales qui ne sont pas fixés par la constitution seront réduits de la façon suivante en 1975, 1976 et 1977:

- a. Les contributions pour l'agriculture et les forêts, de 10 pour cent, à moins qu'elles ne soient couvertes par des recettes à affectation déterminée; les allocations familiales pour les ouvriers agricoles et les petits paysans ne sont pas soumises à la réduction;
- b. Toutes les autres subventions fédérales de 10 pour cent.

Heimann: Ueber die Notwendigkeit, angesichts der rigorosen Steuererhöhungen auch entsprechende Ausgabenbeschränkungen zu verfügen, habe ich mich bereits beim Eintreten geäusserst.

Die Auswirkungen meines Antrages sind folgende: Wenn wir bei der Land- und Forstwirtschaft mit Gesamtsubventionen von 1000 Millionen rechnen, sind für zweckgebundene Einnahmen rund 250 Millionen und für Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern 50 Millionen, zusammen 300 Millionen, in Abzug zu bringen. Es verbleiben 700 Millionen, die um 10 Prozent zu kürzen wären, was 70 Millionen ergibt. Auch bei der Landwirtschaft sind diese 70 Millionen gut einzusparen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die völlig überflüssige Ausmerzaktion von Kühen im Talgebiet, die zurzeit im Gange ist, ferner auf die Möglichkeit des Abbaus der Maschinensubventionen im Berggebiet, der selbst vom Bundesrat schon beantragt wurde.

Die gesamten Bundessubventionen betragen rund 3265 Millionen Franken. Ziehen wir für die Landwirtschaft und die Forstwirtschaft 1000 Millionen ab, so bleiben noch 2265 Millionen. Davon 10 Prozent ergäben 226 Millionen, so dass die Gesamtreduktion der Bundessubventionen nach Antrag ungefähr 296 Millionen betragen würde.

Die verfassungsmässig garantierten Bundessubventionen fallen nicht ins Gewicht. Sie sind ausgenommen worden, weil sie nur – wenn man sie kürzen wollte – mit Stände- und Volksmehr reduziert werden könnten.

Selbst mit dieser Einsparung von rund 300 Millionen ist das Defizit 1975 noch nicht gedeckt. Ich könnte deshalb nicht verstehen, wenn unser Rat zögern sollte, diesen Beitrag an die Sanierung der Bundesfinanzen zu leisten. Es ist wirklich ein Gebot der Stunde, dass sowohl der Bund wie die Kantone mit Ausgaben zurückhaltender werden. Ich

bin mir bewusst, dass lineare Kürzungen gewisse Härten haben. Es gibt aber keine andere Lösung für den Rat. Herr Kollega Honegger hat beim Eintreten erklärt, es sei einfach, nach Ausgabenbeschränkungen zu rufen, ohne zu sagen, wo gespart werden soll; nur ein gezieltes Vorgehen könnte Remedium schaffen. Anträge hat er aber keine gestellt, und Anträge in dieser Richtung sind auch von anderen Herren nicht gestellt worden. Halten Sie sich bitte die Situation vor Augen, wie sie sich auch für die Kantone ergeben würde, wenn das Volk den Steuersegen nicht bewilligt! Mit einer Reduktion der Subventionen von nur 10 Prozent würden wir nicht mehr auskommen, es sei denn, der Bund könnte grosse Anleihen aufnehmen. Verweigert aber das Volk die Steuereinnahmen, wird es auch keine Bundesanleihen zeichnen. Schon die Kommission Stocker hat festgestellt, der Abbau von Subventionen sei nicht eine Frage des Könnens, sondern des Wollens. Das war schon 1966. Der Bundesrat und viele von Ihnen vertrauen auf die kommende Mehrwertsteuer und sehen die Bundeseinnahmen gleich um Milliarden wie aus einer neu entdeckten Quelle hervorsprudeln. Meines Erachtens ist auch in dieser Hinsicht einige Skepsis am Platz. Wer den Kontakt mit dem Volk nicht verloren hat, weiß, dass nach energischer Einschränkung der Subventionen und aller anderen Bundesausgaben gerufen wird und nicht nach grünem Licht für neue Milliardenbeträge erreichende Steuern

Ich bin mir bewusst, dass es den vielen Regierungsräten in diesem Rat schwerfällt, ihren Kantonen selbst ein kleines Opfer auf dem Altar des Bundes zuzumuten. Eine Zustimmung zum Antrag würde aber gerade deshalb einen ausgezeichneten Eindruck machen. Der Antrag entspricht auch dem, was wir soeben in Artikel 1 Absatz 1 beschlossen haben. Ich lese ihn vor: «Zur Verbesserung des Bundeshaushaltes sind die Bundesaufgaben auf das unbedingt Notwendige zu beschränken und auf die finanziellen Möglichkeiten des Bundes auszurichten.» Ich glaube, wir sind verpflichtet, diesem selbst beschlossenen Imperativ nun Taten folgen zu lassen. Unser Präsident hat gestern dazu aufgerufen, der Ständerat möge sich entschlossen zeigen und in dieser und in den kommenden Sessionen Beschlüsse fassen, die dem Wohl des Volkes und des Landes am besten dienen. Ich bitte Sie nun, diese Entschlusskraft zu zeigen und meinem Antrag zuzustimmen. Damit würden Sie der Wiederherstellung des Gleichgewichtes des Bundeshaushaltes den besten Dienst erweisen.

M. Bourgknecht, rapporteur: La proposition que nous soumet M. Heimann n'a pas pu être discutée au sein de la commission puisqu'elle n'y a pas été formulée mais je crois être autorisé, au nom de la commission, à m'y opposer parce qu'il faut la considérer tout d'abord comme peu réaliste; elle est contraire aux engagements qui ont été pris par la Confédération dans certains secteurs et aux mesures que les personnes subventionnées ont prises sur la base de certaines lois; d'une manière générale, elle est tout à fait contraire aux dispositions que nous avons arrêtées à l'article 2 et à la volonté qui s'est fait jour au sein de la commission. C'est pour cela que je vous propose de rejeter la proposition Heimann.

Muhlem: Der Antrag Heimann ist für die Oeffentlichkeit von gewissem Interesse. Das zwingt uns hier im Rat doch noch mit zwei, drei Argumenten zu fechten, um den möglichen Vorwurf abzuwenden, man gehe einfach über so interessante und einleuchtende Vorschläge grosszügig hinweg.

Mit Herrn Heimann bin ich nur in einem Punkt einverstanden, nämlich in der Ausgangslage, d. h. im Hinweis auf Artikel 1 Absatz 1, wonach die Bundesausgaben auf das unbedingt Notwendige zu beschränken seien. Aber nur bis hierher bin ich mit ihm einig. Was er nämlich vorschlägt, ist gar kein Abwägen, was denn im Einzelfall wirklich notwendig ist und was nicht. Darin liegt die Crux dieser linearen Kürzungsvorschläge. Man will nicht abwägen,

man will nicht eine politische und wirtschaftliche Wertung vorzunehmen. Diese wird eben die Schwierigkeit der ganzen Abbauübung sein. Herr Kollege Heimann, Sie widersprechen sich selbst, indem Sie hier der Zementierung Vorschub leisten. Beim Personal haben Sie nämlich, meines Erachtens durchaus zutreffend, kritisiert, dass die Schwäche unserer Personalorganisation darin liegt, dass sie zementiert und die Durchlässigkeit von einem Departement zum anderen nicht gegeben ist. Hier aber tun Sie nichts anderes als was sie anderswo kritisieren, d. h. zementieren. Die Besitzenden werden um 10 Prozent gekürzt, und jene, die mit den heutigen Beiträgen schon an der untersten Grenze sind, werden auch noch gekürzt.

Solche Vorschläge sind nach meiner Ueberzeugung für das breite Publikum gedacht, aber nicht für pflichtbewusste Parlamentarier, die die Problematik der Subventionierung lösen wollen, indem sie eben abwägen, was notwendig ist und was nicht.

Noch eine Schlussbemerkung: Wie wollen Sie denn beispielsweise die Beiträge der öffentlichen Hand an die AHV, einfach um 10 Prozent kürzen? Es gibt eine ganze Reihe von Staatsbeiträgen, die man mit dem besten Willen nicht einfach rigoros und ohne nähere Prüfung «grosszügig» kürzen kann. Ich möchte wünschen, dass der Antrag Heimann aus diesen Gründen abgelehnt wird, in voller Beachtung des Grundsatzes, dass wir nicht darum herumkommen, in Zukunft durch Abwägen, durch Festlegung politischer und wirtschaftlicher Prioritäten da und dort abzubauen. Es trifft dann aber auch Kreise, denen Herr Heimann nahesteht. Ich möchte wünschen, dass er dannzumal den grosszügigen Abbautendenzen, die sich etwa an seine Region richten könnten, zustimmen wird.

M. Chevallaz, conseiller fédéral: L'AVS ne serait pas touchée par ces propositions, mais il y a suffisamment de victimes pour que j'en donne une très brève liste: routes principales, passages à niveau, couverture du déficit des CFF, garantie des risques à l'exportation, approvisionnement en blé, culture sucrière, améliorations foncières, correction des eaux, lutte contre les avalanches, protection de la nature, protection civile; des engagements très concrets ont été pris vis-à-vis des communes et des particuliers, Croix-Rouge suisse, assurance-maladie, recherche sur le cancer, Suisse de l'étranger, logements subventionnés, fondation Pro Helvetia, universités, etc., etc. La liste est longue. Vous vous rendez compte un peu des dégâts que ferait une proposition pareille au moment où les institutions diverses qui bénéficient de ces subventions sont elles-mêmes en difficulté parce que nous n'indexons pas ces subventions. Elles subissent donc déjà une pénalisation du fait que la plupart de ces subventions sont maintenues à leur niveau. Alors je le répète encore: nous sommes dans une situation sérieuse. Nous ne sommes pas dans une situation de catastrophe qui nous autoriserait à provoquer de tels dégâts, à admettre une telle atteinte à la continuité de l'Etat, la rupture d'engagements pris vis-à-vis des cantons, des communes et de nombreuses entreprises. Cette proposition est plus publicitaire que réaliste, je vous demande de la rejeter.

Heimann: Ich hätte mir nicht gedacht, dass Sie sich die Ablehnung dieses Vorschlags so einfach machen; aber dieses Verhalten im Bereich des Bundesfinanzhaushaltes passt zur Vergangenheit. Wenn uns der Kommissionspräsident erklärt, es sei wenig realistisch, einen solchen Vorschlag zu machen, dann sage ich Ihnen heute schon: Es ist noch viel weniger realistisch, daran zu glauben, dass wir die neuen Steuern im Volke durchbringen werden. Mich können Sie für die Verteidigung jenes Steuerbuketts auf keinen Fall engagieren. Herr Honegger hat es deutlich gesagt. Er erklärte uns, es sei zu diesem Massnahmenpaket eine deutliche Willenskundgebung notwendig. Auf diese deutliche Willenskundgebung warte ich immer noch – und nicht nur auf Worte.

Herr Kollege Muheim: Der Antrag sei kein Abwägen, was notwendig sei. Ich nehme an, dass auch Sie den «Klub» der Subventionsempfänger kennen. Jeder, der eine Subvention zugut hat – natürlich auch der Kanton Zürich –, wehrt sich für seine Subvention, und in diesem gegenseitigen Sich-Wehren haben wir alle Subventionen immer wieder bewilligt, auch immer wieder erhöht. Warum das der Fall ist, habe ich Ihnen beim Eintreten bereits auseinandergesetzt. Ich möchte Kollega Muheim auch noch sagen: Gerade das Abwägen hat ja immer gefehlt; wir haben keine Prioritätsordnung, sondern wir haben einfach drauflos beschlossen. Und wenn Sie sagen, mein Antrag sei für das Publikum und nicht für pflichtbewusste Parlamentarier, dann muss ich Ihnen entgegnen: Ich halte mich für ebenso pflichtbewusst wie jedes andere Mitglied dieses Rates. Hingegen genau mit dieser Art Abwägen sind wir in die jetzige Misere hineingekommen. Ich kann wenigstens darauf hinweisen, dass ich unzählige Male davor gewarnt habe, neue Subventionen einzuführen, Subventionen und Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen zu erhöhen; die Anträge sind alle abgewiesen worden. Wir sprechen jetzt nicht davon, auch die Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen zu reduzieren. Wir sprechen nur von der Reduktion der Subventionen.

Herrn Bundesrat Chevallaz gegenüber muss ich meinem Erstaunen ebenfalls Ausdruck geben. Wenn er glaubt, dass wegen 10 Prozent weniger Subventionen die Fortsetzung der Staatsaufgaben des Bundes in Frage gestellt und der Staat in seinen Grundfesten erschüttert werde, dann kann ich ihm nicht mehr folgen.

Die meisten von uns haben schon Zeiten erlebt, wo es notwendig wurde, im Privathaushalt, in der privaten Wirtschaft und beim Bund mit weniger als 90 Prozent auszukommen. Wir hatten schon höhere Reduktionen der Personalarbezüge als 10 Prozent; Lohnabbau nannte man das. Die Schweiz existiert heute noch. Ich glaube, das Dramatisieren liegt nicht auf meiner Seite. Wenn Sie nicht zustimmen wollen, tragen Sie auch die Verantwortung für den weiteren Gang der Gleichgewichtsübung. Ich werde mit grösstem Interesse verfolgen, wie Sie sich balancierend über die Strecke bringen.

Jauslin: Ich habe grosse Sympathien für solche Aktionen, aber ich muss ehrlich gestehen, es wäre mir unmöglich, im gegenwärtigen Zeitpunkt diesem Antrag zuzustimmen. Ich könnte mir vorstellen, dass wir eine Motion überweisen, etwa lautend, dass die Bundesbeiträge insgesamt eine Reduktion von 10 Prozent erfahren sollten. Aber dieses Giesskannenprinzip ist mir nicht nur beim Verteilen von Subventionen, sondern auch wieder beim Einschränken von Subventionen zuwider. Ich mag mich erinnern, dass wir im Raumplanungsgesetz die Beiträge an die Planung verdoppelt haben. Ich war der Auffassung, man hätte sie ohne weiteres auf dem alten Stand belassen können. Wir haben aber hier eine Verdoppelung beschlossen. 10 Prozent Abstrich macht dort nichts aus; wir könnten dort wesentlich mehr hereinholen. Es gibt Gebiete, bei denen wir vielleicht die ganze Subvention streichen müssen, um gleich gerecht zu sein wie an anderen Orten, wo wir 10 Prozent streichen. Also kann ich einfach nicht zustimmen, dass wir generell 10 Prozent beschliessen, ohne zu wissen, was wir tun.

Wenn schon Herr Kollega Heimann so etwas machen will, dann müssten wir den Auftrag – uns selbst oder der Finanzkommission – erteilen, festzustellen, wie wir 10 Prozent bei den Subventionen generell und bewusst wegbringen. Aber dann muss ich auch die Frage stellen: Warum eigentlich nur bei den Subventionen? Wir haben noch soundso viele Ausgaben des Bundes, die wir auch überprüfen müssen. Der Auftrag wurde ja einmal erteilt, zu prüfen, was man alles bei den Subventionen sparen kann. Wir könnten auf diese Literatur zurückgreifen.

Ich habe also sehr grosse Sympathie für einen solchen Vorschlag, aber es ist mir unmöglich, einer Blankovoll-

macht einfach zuzustimmen, weil wir damit nach dem Giesskannenprinzip etwas unternähmen, das wir sofort vermutlich wieder korrigieren müssten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Heimann	3 Stimmen
Dagegen	30 Stimmen

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

M. Bourgknecht, rapporteur: Je vous propose de suivre le Conseil national qui a biffé cette disposition.

Bodenmann: Obschon der Artikel 3 auch von unserem Rate gestrichen werden wird, ist nach meiner Meinung der Angriff auf das Tarifannäherungssystem doch noch nicht ganz aus Abschied und Traktanden gefallen. Bundesrat und Parlament können nämlich – gestützt auf Artikel 2 – jederzeit Modifikationen beschliessen. Dies veranlasst mich, noch einige wenige Ausführungen zu machen.

Die Tarifannäherung ermöglicht es, die Tarife der Privatbahnen an die der Bundesbahnen anzugeleichen. Diese Zielsetzung ist richtig, denn es ist nicht einzusehen, warum nicht jeder Bürger bei der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel gleich behandelt werden soll. Man stiess sich aber daran, dass ausländische und schweizerische Ferengäste auf Bundeskosten verbilligt, d. h. zu Bundesbahntarifen, reisen können. Die gleiche Kritik würde aber noch in stärkerem Masse für die Benutzer des auf Rechnung der Bundesbahnen gehenden Agglomerationsverkehrs gelten. Hier ist die Subventionierung durch die öffentliche Hand noch bedeutend grösser. Um kostendeckend zu sein, müsste nach deutschen Berechnungen der Agglomerationsverkehr rund um 200 bis 300 Prozent verteuft werden. Die Aufhebung oder Einschränkung der Tarifannäherungsleistungen bei den Privatbahnen müsste aber auch zu einer Ueberprüfung der Bundesbeiträge für Erstellung und Betrieb der Flughäfen führen. Hier möchte ich eine Klammer für Herrn Heimann öffnen: Agglomerationsverkehr, Flughäfen und die neue Bahnlinie Kloten–Zürich wären nach meiner Meinung wirklich geeignete Objekte, um den Mut zum Subventionsabbau kühlen zu können! Hier würde es um ganz substantielle Beträge gehen.

Was die Flughäfen betrifft, darf gesagt werden, dass auf den Kopf des einzelnen Passagiers umgerechnet der Bund grössere Beiträge zahlt als für den Privatbahnenbenutzer. Das Tarifsystem hat sich bewährt und wird auch grundsätzlich nicht bekämpft. Es gibt aber sicher Missstände und Ungereimtheiten. Transportanstalten, die überhöhte Dividenden zahlen, die Tantiemen ausrichten und die ihre Direktoren besser entlönen als entsprechende Funktionen im Bund, sollten in eine etwas härtere Kontrolle genommen werden. Entsprechende Abstriche wären hier sicher zu verantworten. Es ist ja auch bekannt, dass ein florierendes Bahnunternehmen im Oberwallis, das aber nicht Wallisern gehört, der Stein des Anstosses dieser beantragten Revision war. Ich kann diese Gesellschaft hier nicht verteidigen, denn ich habe deren Organe bereits vor mehreren Jahren darauf aufmerksam gemacht, dass ihre Geschäfts- und Dividendenpolitik das System der Tarifannäherung gefährden könnte.

Dies sind einige wenige Bemerkungen zum Problem der Tarifannäherung.

M. Chevallaz, conseiller fédéral: Je ne veux pas réfuter M. Bodenmann, mais je pense que son cri d'alarme est prématuré. C'est en effet dans le cadre d'une révision de la loi que nous devrons revenir, si nous l'estimons utile,

devant les conseils pour modifier ce régime de rapprochement des tarifs. Pour le moment, nous n'avons pas à nous inquiéter.

Angenommen – Adopté

Art. 4–6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 4 à 6

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfs

32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Hier wird die Beratung abgebrochen

Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr

La séance est levée à 12 h 25

Bundesfinanzen. Massrahmen

Finances fédérales. Mesures

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.09.1974 - 09:00
Date	
Data	
Seite	400-419
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 292