

## Achte Sitzung – Huitième séance

Donnerstag, 10. Juni 2004

Jeudi, 10 juin 2004

08.00 h

04.012

### Legislaturplanung 2003–2007.

#### Bericht des Bundesrates

#### Programme de la législature 2003–2007.

#### Rapport du Conseil fédéral

##### Fortsetzung – Suite

Bericht des Bundesrates 25.02.04 (BBI 2004 1149)

Rapport du Conseil fédéral 25.02.04 (FF 2004 1035)

Nationalrat/Conseil national 03.06.04 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 03.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 04.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 07.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 08.06.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 10.06.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 16.06.04 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 18.06.04 (Fortsetzung – Suite)

### Bundesbeschluss über die Ziele der Legislaturplanung 2003–2007

#### Arrêté fédéral concernant les objectifs de la législature 2003–2007

#### Art. 4

##### Antrag der Mehrheit

....

- a. strukturelle Defizite des Bundeshaushaltes bis 2007 vorab durch die Senkung der Ausgaben beseitigen;
- b. Pensionskassen des Bundes und der bundesnahen Unternehmen konsolidieren und dabei den Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprinzip beim Bund, der Post und den SBB einleiten.

##### Antrag der Minderheit

(Béguelin, Berset, Gentil)

Bst. a

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Antrag der Minderheit

(Berset, Béguelin, Gentil)

Bst. abis

abis. auf Einnahmenreduktionen verzichten, solange das Gleichgewicht des Finanzhaushaltes nicht erreicht ist;

##### Antrag der Minderheit

(Berset, Gentil)

Bst. b

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Antrag der Minderheit

(Pfisterer Thomas, Brändli, Briner, Forster, Lauri)

Abs. 2

Der Bundesrat zeigt bis Ende 2004 auf und stellt Anträge, wie der Finanzbedarf für die Legislaturperiode gedeckt werden soll. Eingeschlossen sind:

- a. eine Entlastung von Ausgaben;

- b. eine Aufgabenverzichtplanung mit entsprechender Reorganisation der Verwaltung.

#### Art. 4

##### Proposition de la majorité

....

- a. .... la fin de 2007, en réduisant en premier lieu les dépenses;

- b. consolider les caisses de pensions de la Confédération et des entreprises qui lui sont proches en préparant le passage du système de la primauté des prestations à celui de la primauté des cotisations au sein de la Confédération, de la Poste et des CFF.

##### Proposition de la minorité

(Béguelin, Berset, Gentil)

Let. a

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Proposition de la minorité

(Berset, Béguelin, Gentil)

Let. abis

abis. renoncer à réduire les recettes tant que l'équilibre des finances n'est pas atteint;

##### Proposition de la minorité

(Berset, Gentil)

Let. b

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Proposition de la minorité

(Pfisterer Thomas, Brändli, Briner, Forster, Lauri)

Al. 2

Le Conseil fédéral propose d'ici à la fin 2004 des solutions pour couvrir les besoins financiers de la législature. Il s'agira notamment de:

- a. réduire les dépenses;
- b. établir une planification systématique des tâches dont la Confédération pourrait se désengager, liée à une réorganisation correspondante de l'administration.

Bst. a, abis – Let. a, abis

**Lauri** Hans (V, BE), für die Kommission: Ich beginne bei Artikel 4, beim Text des Bundesrates, Litera a. Der Bundesrat will «strukturelle Defizite des Bundeshaushaltes bis 2007 beseitigen». Strukturelle Defizite kann man grundsätzlich auf drei Arten beseitigen: durch Ausgabenreduktionen, durch Einnahmenerhöhungen oder durch eine Mischung dieser beiden Wege. Der Bundesrat lässt in seinem Text den Weg offen. Im Bericht allerdings legt er das Schwergewicht klar auf die Ausgabenseite. Er schliesst aber punktuelle Mehreinnahmen nicht aus.

Die Mehrheit Ihrer Kommission will diesen Gedanken nun auch in den Text des Beschlusses hineinschreiben. Sie legt das Schwergewicht ebenfalls klar auf die Ausgabenseite, indem sie sagt, strukturelle Defizite des Bundeshaushaltes seien «durch die Senkung der Ausgaben» zu beseitigen. Sie präzisiert insofern den Text des Bundesrates. Sie ist aber realistisch genug, um die Möglichkeit gewisser Mehreinnahmen zur Arrondierung eines ausgabenseitig positionierten Programms nicht völlig auszuschliessen. Sie bringt das durch das Wort «vorab» in den Text hinein, sodass es dann heisst: «.... vorab durch die Senkung der Ausgaben beseitigen.»

In der Kommission war diese Sichtweise durch die Minderheit bestritten. Die Minderheit bringt als Ergänzung des Textes des Bundesrates die Litera abis ein und will «auf Einnahmenerreduktionen verzichten, solange das Gleichgewicht des Finanzhaushaltes nicht erreicht ist». Wenn Sie gestatten, mache ich gleich eine Bemerkung dazu. Der Text des Antrages der Minderheit führt klar zur Situation, dass Einnahmenerreduktionen während der Legislatur ausgeschlossen wären, obwohl dies im Gesamtinteresse und auch in der

Stossrichtung der übergeordneten Zielsetzungen und der Leitlinien geboten sein könnte.

Ich erinnere Sie in diesem Zusammenhang nur an ein Beispiel, das mir aber sehr wesentlich scheint, nämlich an die Unternehmenssteuerreform II. Das ist ein Geschäft, das in den nächsten Jahren behandelt werden muss. Die Reform kann mittelfristig zu zusätzlichen Einnahmen führen, über mehr Wirtschaftswachstum, oder auch dadurch, dass mehr Steuersubstrat zur Abrechnung kommt. Unter dem Aspekt «Handlungsfreiheit haben, auch in der Zukunft» lehnt die Mehrheit den Antrag der Minderheit Berset ab.

Ich bitte Sie also im Sinne einer klaren Priorisierung, für die nächsten paar Jahre auf der Ausgabenseite anzusetzen, ohne arrondierende Einnahmen völlig auszuschliessen, aber Handlungsfreiheit zu bewahren. Stimmen Sie der Mehrheit zu.

**Béguelin Michel** (S, VD): A l'article 4 lettre a, je vous propose d'adopter la formulation du Conseil fédéral. La proposition de la majorité de la commission, que vient de développer notre collègue Lauri, proposition qui insiste sur la réduction des dépenses, me paraît simpliste et peu opportune pour deux raisons.

La première, c'est que la réduction prévue, systématique, des dépenses aboutit exactement aux mêmes effets que la méthode dite des baisses linéaires des dépenses. Tout le monde condamne cette méthode qui est la négation même de la politique, puisqu'elle escamote le choix des priorités. Or, dans le fonctionnement de l'Etat, il y a des tâches que l'on peut supprimer, renvoyer, réduire, mais il y en a d'autres que l'on doit maintenir absolument ou augmenter. Par exemple, l'objectif supérieur prioritaire du programme de législature est la croissance économique, mais celle-ci exige des investissements constants et ciblés, par exemple dans la formation et la recherche. Dans ce domaine, ce serait suicidaire de réduire les dépenses; nous devons au contraire les augmenter pour rester compétitifs au niveau international.

La deuxième, c'est que toutes les expériences de réduction des dépenses effectuées ces dernières années au niveau de la Confédération le prouvent: chaque fois que la Confédération diminue ses dépenses, le phénomène de report des charges sur les cantons se produit. Or, nous sommes la Chambre des cantons, je le rappelle. Je rappelle aussi le communiqué de presse du Département fédéral des finances du 29 juillet 2003, dans lequel il était dit que, sur la base des rentrées fiscales inférieures aux prévisions durant le premier semestre 2003, toutes les sommes attribuées à des subventions ou versées aux cantons seraient diminuées de 8 pour cent à partir du mois de juillet. Pendant l'année budgétaire! Je suis désolé, comment voulez-vous que l'Etat fonctionne dans ces conditions-là, en mettant une priorité absolue sur les dépenses? C'est vraiment aberrant!

Monsieur Lauri vient d'évoquer la question des impôts sur les entreprises suisses. Il faudrait quand même se souvenir d'une chose, c'est que le rapport du SECO sur la croissance l'indique très clairement: ce n'est pas là qu'est le problème. Sur le plan fiscal, les entreprises suisses sont extrêmement favorisées au niveau international. J'ai appris samedi passé, par exemple, lors d'une présentation du délégué à la promotion économique pour les trois cantons de Vaud, du Valais et de Neuchâtel, que 55 pour cent des entreprises qui viennent s'installer en Europe viennent en Suisse précisément parce que, pour des raisons fiscales, elles sont extrêmement bien servies. Alors, vouloir garder une bouffée d'oxygène pour encore baisser les impôts des entreprises, désolé, pour nous, ça ne marche pas du tout. Et c'est un aspect vraiment fondamental du programme de législature; on ne peut pas admettre que, pendant quatre ans, on soit obnubilé uniquement par la réduction des dépenses. C'est quelque chose qui ne tient pas la route, et c'est quelque chose qui pénalise notre croissance économique.

Pour ces raisons, je vous invite à soutenir la variante du Conseil fédéral qui, elle, est équilibrée, claire, et nette.

**Berset Alain** (S, FR): «Renoncer à réduire les recettes tant que l'équilibre des finances n'est pas atteint.» C'est en quelque sorte presque une bonne sentence populaire que la minorité de la commission vous propose d'adopter. Pour tenter une comparaison, on pourrait dire finalement: «Qui peut réduire son taux d'activité alors qu'il ne parvient pas à payer ses factures?» Un des objectifs de la législature, c'est effectivement de supprimer le déficit structurel des finances fédérales. Très bien. Je peux être d'accord avec cet objectif. Mais j'aimerais qu'on différencie bien la question de la suppression du déficit d'une autre question qui hante souvent nos débats, celle de la diminution du rôle de l'Etat dans notre société et de la réduction des prestations. Ce sont pour moi deux questions bien différentes, mais on voit qu'elles sont souvent liées, au point qu'il peut devenir difficile de savoir ce que nous essayons de faire au juste. Et je crois que la position qui est défendue par la majorité de la commission illustre très bien cette ambiguïté.

La proposition de la minorité de la commission n'interdit pas de diminuer les impôts là où cela peut paraître nécessaire. Cette proposition vise plutôt à ce que les modifications d'impôts ne conduisent pas à une diminution drastique des recettes, alors que le déficit est important, et alors qu'une diminution de recettes ne servirait qu'à le renforcer encore. La proposition de la minorité ne bloque pas non plus les révisions législatives en cours, si on pense par exemple à la deuxième réforme de la fiscalité des entreprises; mais elle oblige simplement à réaliser cet objectif sans péjorer la situation financière de l'Etat, ce qui me paraît être la moindre des choses en période de déficits répétés.

Je citais à l'instant l'exemple de la fiscalité des entreprises; je crois que c'est effectivement un bon exemple dans le cadre de nos travaux. Après le paquet fiscal, voilà un projet qui vise à réduire les impôts des entreprises. On sait que les cantons seront de nouveau particulièrement touchés par cette mesure. On sait aussi que la fiscalité des entreprises a été diminuée il y a relativement peu d'années – en 1997 –, pour atteindre l'un des niveaux les plus bas des pays industrialisés.

Je crois enfin que cette réforme, on l'a dit, n'est pas un gage de croissance économique. C'est simplement un outil qui permettra aux actionnaires de toucher plus facilement des dividendes, et ces montants ne seront plus réinvestis dans les entreprises elles-mêmes, comme c'est souvent le cas actuellement. Si ce projet doit conduire à augmenter le déficit budgétaire, je crois franchement qu'il peut attendre.

La question qui se pose aujourd'hui, c'est de savoir si on veut réellement assainir les finances fédérales ou si on ne le souhaite pas. Je crois que le programme de législature devrait se borner à dire qu'on n'augmente pas les dépenses et qu'on ne réduit pas les recettes; autrement dit qu'on essaie d'éviter toute aggravation du déficit. Pour le reste, il faut conserver la marge de manœuvre nécessaire.

C'est pour cela que je vous propose de rejeter la proposition de la majorité.

**Merz Hans-Rudolf**, Bundesrat: Beim Eintreten auf die Legislaturplanung hatte ich keine Möglichkeit, das Anliegen der Finanzen vor Ihnen zu vertreten, und ich habe nicht die Absicht, das jetzt nachzuholen, um Sie nicht mit Informationen zu beladen, die teilweise in der Zwischenzeit in die Debatten eingeflossen sind.

Trotzdem möchte ich am Anfang eine allgemeine Bemerkung zu dieser Legislaturfinanzplanung machen. Als wir mit diesem Projekt am Anfang des Jahres begannen, da entsprach für mich die Situation in etwa der typischen Frage: Was ist zuerst, das Huhn oder das Ei? Es war die Frage, ob man zuerst eine sachliche Legislaturplanung machen, diese enumerativ abschliessen und dann sagen soll, dieses Ei wird dann zu bezahlen sein. In einer zweiten Phase müsste man die Finanzplanung damit verbinden. Oder soll man sagen, die Situation der Bundesfinanzen ist derart gravierend, dass das Huhn die Ausgaben sind und das Ei das, was man nachher damit machen kann? In dieser Situation, in dieser

Ambivalenz befand ich mich im Januar dieses Jahres. Wie Sie den Unterlagen mittlerweile unschwer entnehmen können, bin ich das Ei geworden. Ich bin das Ei geworden! Das Huhn hat zuerst den Stall bezogen und hat gesagt, in diesem Stall herrscht folgende Ordnung. Das ist der Grund, weshalb die Legislaturfinanzplanung von Anfang an mit einem unglaublichen Defizit eingefahren ist. Dass sich dabei natürlich die Nackenhaare aller Finanzpolitikerinnen und Finanzpolitiker sträuben, das war mir klar. Alle rufen jetzt nach der Schuldenbremse, und sie haben Recht, denn genau dafür ist dieses Instrument eben gemacht.

Das zweite Dilemma, in dem wir drin stecken, ist folgendes: Wenn Sie ein Prinzip auf sehr hohem Abstraktionsniveau formulieren, möglicherweise in einem Satz mit Subjekt, Prädikat, Objekt und einem Punkt, dann können alle sagen: Das ist aber wahr, so klar hat es noch niemand gesagt! Aber wenn Sie dann beginnen zu detaillieren, wenn Sie beginnen herunterzubrechen, wenn Sie in die Details und in die Verästelungen einsteigen, dann kommen die Probleme. Genau das ist hier das zweite Dilemma.

Wenn wir wie der Bundesrat einfach sagen, strukturelle Defizite seien zu beseitigen, dann findet man fast niemanden, der sagt, dass das falsch sei; oder er kommt in einen Argumentationsnotstand. Aber wenn man dann zu sagen beginnt, mit welchen Massnahmen diese Defizite zu beseitigen sind, wenn die Detaillierung beginnt, dann beginnen sich die Geister zu scheiden, zuerst in zwei Kategorien: diejenigen, die mit dem Geldbeutel durch das Land einsammeln gehen und diejenigen, die mit der Schatulle verteilen gehen; das sind die zwei Kategorien. In beiden Kategorien gibt es Untergruppen: die Rigidens, die Grosszügigen, die Kleinen, die Grossen. Je weiter wir in die Verteilung hineinkommen, desto schwieriger wird es. Das ist ja das Dilemma dieser Legislaturplanung überhaupt.

Nun hat der Bundesrat hier einen Weg vorgeschlagen, der sich auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau befindet. Sie sehen aufgrund der Diskussion: Wenn man die Einnahmen und die Ausgaben auseinander dividiert, wie das natürlicherweise der Fall ist, dann beginnen sofort die Diskussionen. Und dann wird man die Fragen stellen: Warum soll man nicht einzelne Ausgaben aufzählen? Warum soll man nicht von einzelnen Steuern sagen, dass sie sich besonders gut eignen würden? Dann kommen wir in die Details und in das politische Alltagsleben hinein. Dieses Alltagsleben bestimmen Sie, nicht die Legislaturplanung; das bestimmen Sie – im Einzelfall, mit der einzelnen Initiative, mit dem einzelnen Gesetz, mit dem Budget, mit den Ausgaben, Schritt für Schritt. Deshalb sind wir der Meinung, dass der Bundesrat mit seiner Generalklausel hier wahrscheinlich richtig liegt. Ich möchte die Gelegenheit benutzen, um Ihnen kurz zu sagen, wie wir jetzt weiter vorgehen wollen: Wie eingangs gesagt, ist die Legislaturfinanzplanung von den Zahlen her, nicht von der Methodik her, überholt. Deshalb hat der Bundesrat dem EFD den Auftrag erteilt, eine ausfinanzierte Planung vorzulegen; er wird sie heute Nachmittag und morgen in einer Klausur behandeln und verabschieden. Diese Klausur wird über die Art und Weise Aufschluss geben, wie wir mit den Finanzen in dieser Legislatur umgehen wollen, und sie wird als Ergebnis auch das Entlastungsprogramm 2004 beinhalten. Damit werden wir – so hoffe ich, und ich berühre das alte, ehrwürdige Holz hier – morgen Mittag über die weitere Entwicklung der Bundesfinanzen Klarheit haben.

Wir werden den Voranschlag für das Jahr 2005 verabschieden und dabei einen Ausgabenüberschuss von 1,1 Milliarden Franken zu kompensieren haben. Das wird schmerhaft sein. Wir werden weiter die Grundlinien der Aufgabenverzichtplanung verabschieden, eine Planung, die davon ausgeht, dass wir im Bereich der Funktionsausgaben Einsparungen von mindestens 200 Millionen Franken vornehmen müssen, und das über die Zeit von einigen Jahren. Diese Planung muss auch mit den Sozialpartnern diskutiert werden. Ich habe ein erstes Gespräch mit unseren Verbänden geführt, ein zweites ist für August angesagt.

Dann werden wir morgen in den Grundzügen eine neue Finanzplanung verabschieden. Diese – das ist jetzt ein gewis-

ser Vorgriff auf Artikel 10a dieser Vorlage – wird dann im September in Form eines Berichtes dem Parlament unterbreitet. Sie werden in allen Fällen, sowohl für den Voranschlag als auch für die Aufgabenverzichtplanung und die neue Finanzplanung, eine Botschaft bzw. einen Bericht bekommen. Das sind Geschäfte, die nachher die Räte durchlaufen werden. Sie werden dabei die Möglichkeit haben, auch Fragen finanzpolitischer Art zu diskutieren, wie sie unter anderem von Herrn Berset und von Herrn Béguelin gestellt und vom Kommissionspräsidenten angedeutet worden sind.

In diesem Zusammenhang ist es klar, dass die Schuldenbremse für uns gilt. Denn in der Übergangsbestimmung zum Finanzhaushaltsgesetz – in Artikel 40a – steht, dass wir bis im Jahr 2007 mit dem Instrument der Schuldenbremse einen ausgeglichenen Haushalt erreichen müssen. Von dieser Zielsetzung gehe ich aus. Dieses Ziel müssen wir erreichen. Aber die Schritte auf diesem Weg werden Sie mitgestalten. Deshalb bin ich der Meinung, man könnte hier durchaus die Version des Bundesrates unterstützen. Aber falls Sie der Mehrheit der Kommission folgen, wird das vom Bundesrat selbstverständlich – augenzwinkernd – akzeptiert.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit Béguelin .... 9 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Minderheit Berset .... 8 Stimmen

Dagegen .... 28 Stimmen

*Bst. b – Let. b*

**Lauri Hans** (V, BE), für die Kommission: Wo liegt der Unterschied zwischen dem Bundesrat, dem auch die Minderheit zustimmt, und der Mehrheit? Die Mehrheit möchte den Text des Bundesrates übernehmen und dann fortfahren mit «.... und dabei den Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprinzip beim Bund, der Post und den SBB einleiten». Auch hier ist es so, dass sich die Mehrheit am Berichtstext des Bundesrates orientiert und versucht hat, den Rechtstext, den Bundesbeschluss, präziser zu fassen und damit eine klarere Leitlinie vorzugeben. Der Bundesrat sagt auf Seite 34 des Berichtes über die Legislaturplanung, dass er die Probleme bei der Pensionskasse mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Pensionskasse des Bundes, des Postorganisations- und des SBB-Gesetzes lösen will. Er sagt, er wolle einen ganzheitlichen Ansatz finden, Lösungen widerspruchsfrei machen und sie so ausgestalten, dass sie dem Gebot der Gleichbehandlung genügen. Was die Kommissionsmehrheit hier beschlossen hat, ist ein ganzheitlicher Ansatz. Deshalb musste sie es überhaupt in den Bundesbeschluss hineinschreiben? Weil der Bundesrat auf Seite 35 eine Unsicherheit signalisiert. Er sagt nämlich, er wolle in einem zweiten Schritt das Vorsorgesystem der Pensionskassen des Bundes auf das Beitragsprinzip umstellen. Was die Unternehmen angeht, hat der Bundesrat entschieden, eine allfällige Mifinanzierung der Deckungslücken bei den Vorsorgeeinrichtungen von der Bedingung abhängig zu machen, dass die Post und die SBB ebenfalls zum Beitragsprinzip wechseln. Er lässt also offen, ob bei der Post und den SBB auch das Beitragsprinzip durchgesetzt werden soll oder kann. Deshalb möchte die Mehrheit, wie schon erwähnt, eine klare Linie fahren.

Die Begründung dazu liegt unseres Erachtens auf der Hand. Die Probleme der Demographie, der längeren Lebenserwartung, gelten auch im Bereich der persönlichen Vorsorge. Wir stellen den Trend zu einer immer früheren Pensionierung fest – gerade bei der öffentlichen Hand. Im Ergebnis kann das in der Zukunft dazu führen, dass in der Tendenz immer mehr auch allgemeine Steuergelder zur Finanzierung dieser Art der Vorsorge eingesetzt werden müssen, sofern wir beim heutigen Leistungsprinzip bleiben. Das ist das Argument für den Wechsel zum Beitragsprinzip.

Die Kommission ist sich selbstverständlich der sachlichen und politischen Herausforderungen bewusst, die mit diesem Primatwechsel verbunden sind. Sie erinnert aber auch daran, dass solche Wechsel in der Privatwirtschaft früher vorgenommen wurden und zurzeit auch in einigen Kantonen unterwegs sind; auch in Kantonen, die in diesem Bereich schwierige Verhältnisse haben, haben die Parlamente den Regierungen den Auftrag für einen solchen Wechsel erteilt. Die Mehrheit glaubt deshalb, dass es sich lohnt, in dieser Klarheit am Bundesbeschluss festzuhalten.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Béguelin Michel (S, VD):** Le changement de système de primauté est une mesure parmi d'autres pour consolider les caisses de pension. Est-ce vraiment le seul système efficace pour parvenir au but fixé, est-il plus efficace que d'autres? Cela me paraît un peu trop simple, d'autant plus que les discussions que nous avons eues à l'époque avaient démontré, en comparant avec les cantons, que la solution optimale est plutôt à rechercher dans la combinaison des systèmes. Un large débat a déjà eu lieu à l'époque de la restructuration de la Caisse fédérale de pensions de la Confédération et de la création de Publica, nous n'allons donc pas le reprendre ici.

Mais nous avons décidé de laisser aux caisses de pension une certaine indépendance. Ce sont aujourd'hui des fondations de droit privé; elles ont un conseil de fondation, constitué statutairement et paritairement. Les choses ont été bien faites et ces conseils sont compétents. Pourquoi voulons-nous aujourd'hui revenir en arrière et décider de la manière dont les caisses doivent être gérées dans un programme de législature? Ces fondations doivent assumer leurs risques, décider de leur politique, prévoir le catalogue des mesures d'assainissement, étudier les diverses options. Elles sont responsables de la bonne gestion de leurs caisses. Il faut ajouter que, penser que cette mesure, seule ou prioritairement, résoudra les problèmes des caisses de pension, est une vision optimiste des choses. Les analyses déjà réalisées montrent que le passage d'un système à l'autre entraîne aussi des frais considérables si l'on veut maintenir les prestations et ne permet pas à lui seul de garantir l'assainissement financier de la caisse.

Là aussi, je vous invite à soutenir le projet du Conseil fédéral, dont la formulation générale – et voulue comme telle – de la lettre a, laisse toute la marge de manœuvre aux conseils de fondation pour consolider les caisses de pension.

**Büttiker Rolf (RL, SO):** Als Nichtmitglied der Kommission, aber als ehemaliges GPK-Mitglied und Mitglied der PUK PKB, welche die Pensionskasse des Bundes untersuchte, möchte ich zu den Anträgen des Bundesrates und der Kommission etwas sagen.

Sowohl beim Antrag der Mehrheit als auch bei jenem der Minderheit bzw. des Bundesrates stört mich das Wort «konsolidieren». Konsolidieren heisst, etwas Bestehendes zu sichern. Aber wir haben im Geschäftsbericht des Bundesrates gelesen: «Mit der Migration anerkannte der Bund, dass der Fehlbetrag von rund 12 Milliarden Franken – einschliesslich der Anlageverluste von 5 Milliarden Franken – zu einer Fehlbetragsschuld wurde.»

Da frage ich Herrn Bundesrat Merz, was es da zu konsolidieren gibt. Für mich ist die Pensionskasse der Bundesbeamten ein Sanierungsfall! Bei aller Objektivität: Da müsste man nicht «konsolidieren» schreiben, da müsste man von «Sanierung» sprechen – bei einem Deckungsgrad von etwa 42 Prozent.

Hier muss ich als Stiftungsratspräsident einer Pensionskasse sagen: Wenn in der Privatwirtschaft jemand mit einem solchen Deckungsgrad daherkäme, wäre das einen Artikel in der Sonntagspresse wert. Zudem – und das ist viel wichtiger: Bei Arbeitern und Angestellten, Herr Béguelin, die unter dem Regime einer solchen Pensionskasse leben, kommt die Aufsicht und verlangt innert kürzester Frist Sanierungsmaßnahmen! Das bedeutet: Lohnprozent, Sanierungsbei-

träge, null Verzinsung im überobligatorischen Bereich. All dies haben wir zuhauf gehabt, und neu werden diese Menschen gemäss Differenzbereinigung im Geschäft 03.060 dann auch noch eine beschränkte Mindestverzinsung in Kauf nehmen müssen, wie wir das beschlossen haben. Diese Leute sind allein; denen hilft niemand. Sie müssen sich selber aus dem «Dreck» ziehen, und von ihnen werden überaus harte Sanierungsopfer verlangt – das kann ich Ihnen sagen –, meistens in Form von Lohnprozenten oder Nullverzinsung im überobligatorischen Bereich.

Hier also von Konsolidierung zu sprechen, halte ich für objektiv falsch.

Zum zweiten Element, dem Leistungs- und Beitragsprimat: Im Geschäftsbericht des Bundesrates steht auf Seite 42: «Weiter hat der Bundesrat am 5. Dezember 2003 den Bericht einer vom zuständigen Departement eingesetzten Arbeitsgruppe zum Beitragsprimat zur Kenntnis genommen und den Auftrag erteilt, eine Vernehmlassungsvorlage vorzubereiten.» Ich meine, wenn der Bundesrat jetzt eine Vernehmlassungsvorlage für den Umstieg auf das Beitragsprimat vorbereitet, ist es richtig, Herr Bundesrat, wenn Sie das in die Legislaturplanung 2003–2007 aufnehmen.

Ich möchte zu Herrn Béguelin noch sagen: Bei der Pensionskassendiskussion ist immer sehr stark von Transparenz die Rede gewesen. Ich möchte Sie persönlich fragen: Wo ist mehr Transparenz, beim Leistungsprimat oder beim Beitragsprimat? Beim Beitragsprimat haben Sie den Sparprozess im Alter einfach, klar und transparent. Der Versicherte kann die Berechnung des Betrags nachvollziehen; das ist beim Leistungsprimat nicht möglich. Die Verzinsung der Sparkonten kann bei den Aktivversicherten aufgrund der Kapitalerträge jedes Jahr neu festgelegt werden. Beim Leistungsprimat haben Sie einen fixen, starren Satz, unabhängig vom Markt, in der Regel 4 Prozent. Der Umwandlungssatz Kapital-Rente kann ebenfalls den veränderten Gegebenheiten angepasst werden. Die aktiven Versicherten tragen das Zinsrisiko. Das ist auch richtig, wenn wir heute den Anlagemarkt anschauen. Die Austrittsleistung entspricht dem vorhandenen Sparkapital, sie ist somit leicht nachvollziehbar und ebenfalls transparent. Wir haben auch eine einfache Abwicklung der Fusionen und Teilliquidationen. Wenn Sie im Leistungsprimat eine Teilliquidation durchführen müssen, Herr Béguelin, ist das eine Übung, für die Sie einen ETH-Professor in Mathematik beziehen müssen. Beim Beitragsprimat ist das hingegen viel einfacher. Die Kosten sind weniger abhängig von der veränderten Struktur, Stichwort Demographie. Die Kosten sind auch einfacher budgetierbar. Und was auch noch wichtig ist: Die technische Verwaltung ist beim Beitragsprimat viel einfacher; das haben wir hier drin auch zu berücksichtigen. Scheidung, Wohneigentumsförderung oder Teilzeitbeschäftigung können Sie beim Beitragsprimat viel besser abrechnen als beim Leistungsprimat.

Ich sage Ihnen: Das Leistungsprimat ist die Versicherungslösung von gestern, und das Beitragsprimat ist die Lösung der Zukunft. Wenn Sie die Statistik anschauen, sehen Sie, dass der Trend ganz klar Richtung Beitragsprimat geht. Wenn wir so weitermachen, haben wir zuletzt die staatlichen Pensionskassen im Leistungsprimat und die privaten Pensionskassen im Beitragsprimat. Ob das in politischer Hinsicht für die Zukunft gut ist, muss ich bezweifeln. Der Bundesrat – Herr Lauri hat es angetönt – hat es nun in der Hand. Es wird ja von den bundesnahen Betrieben auch noch Nachschussgeld gefordert. Nachschussgeld in Milliardenhöhe zu fordern und gleichzeitig am Leistungsprimat festzuhalten – das wird in politischer Hinsicht dem Fass den Boden ausschlagen.

Zwar habe ich auch Mühe, der Mehrheit zuzustimmen – wegen dem Wort «konsolidieren», das hier nicht hineinpasst –, aber ich möchte keinen anderen Antrag stellen, sondern Sie bitten, der Mehrheit zu folgen.

**Leuenberger Ernst (S, SO):** Ich bin froh, wenn wir diese personalrelevante Diskussion sehr sorgfältig führen. Ich bin Herrn Bundesrat Merz insbesondere dankbar, dass er in seiner Einleitung auch darauf hingewiesen hat, dass bei sol-



chen grundlegenden Wechseln, wie sie da im Gange sind, eben doch Umsicht und Sorgfalt erforderlich sind. Wichtig ist mir Folgendes – und ich bitte den Bundesrat, das nochmals auszuführen -: Ein Teil der Fehlbeträge bei diesen öffentlichen Pensionskassen röhrt doch daher, dass die Arbeitgeber seinerzeit nicht ihre vollen Arbeitgeberleistungen einbezahlt haben. Das waren jeweils politische Entscheidungen, und im alten Pensionskassenrecht des Bundes gab es ja eine Regelung, die nicht einen hundertprozentigen Deckungsgrad anstrebt. Es ist immer nützlich, sich diese Fakten in Erinnerung zu rufen.

Ich darf mich daran erinnern, dass in meiner allerersten Ständeratswoche, damals im Dezember 1999, hier die Primatumstellung für die Bundespensionskasse zur Diskussion stand. Ich habe damals davor gewarnt, das mit einer gesetzlichen Regelung zu tun. Ich habe damals dafür plädiert, solche Dinge sozialpartnerschaftlich anzugehen. Die Mehrheit hat damals beschlossen, das im Gesetz zu verankern, sodass es eigentlich absolut überflüssig ist, das hier für die Bundespensionskasse noch einmal festzuhalten. Diese Primatumstellung ist nämlich seit 1999 gesetzlich geregelt.

Zur Primatumstellung will ich hier gerne Folgendes sagen – auch wegen der grossen Zahl von Betroffenen, da sind Erklärungen ex cathedra gelegentlich auch nötig -: Sowohl die Kommissionsmehrheit wie auch andere, die diesen Primatwechsel so stark befürworten, müssen den Versicherten möglichst schnell, möglichst klar und möglichst exakt sagen, was das bedeutet. Ich frage etwas provokativ: Ist denn ein gigantischer Leistungsabbau geplant? Ich unterstelle das niemandem. Ich gehe indessen davon aus, ohne Professor der Mathematik zu sein, dass ein in eine Pensionskasse eingespiesener Franken als Output – ob im Leistungs- oder im Beitragsprimat – letztlich etwa gleich viel an Leistungen produziert. Das wird keine wesentlichen Unterschiede geben. Die Vorteile der Flexibilität des Beitragsprimates sind ja damals, 1999, auch von Herrn Stähelin hier dargestellt worden – ich erinnere mich genau daran. Wenn denn schon diese Umstellung sein muss – ich habe zu akzeptieren, dass das 1999 für die Bundespensionskasse beschlossen worden ist –, plädiere ich hier und heute eigentlich dafür und möchte dem Bundesrat helfen, das für die Bundespensionskasse möglichst sorgfältig und umsichtig zu machen.

Jetzt gibt es aber eine zweite Geschichte: Die Kommissionsmehrheit sagt im gleichen Aufwisch, die Post und die SBB seien auch noch gleich zu behandeln. Ich vermute, Herr Bundesrat, das Parlament hat das hier formell nicht zu beschliessen. Ich kenne die Pensionskassen der SBB und der Post ein wenig, und damit seien meine Interessen deklariert: Ich vertrete das SBB-Personal als Gewerkschaftssekretär; ich glaube, das hat sich herumgesprochen. Die Pensionskassenstiftung der SBB hat einen paritätisch zusammengesetzten Stiftungsrat. Formell wird dieser eines Tages beschliessen müssen, dass er z. B. einen Primatwechsel vornehmen will. Herr Bundesrat Merz hat den Weg voll aufgezeigt, er hat nämlich darauf hingewiesen, dass er mit diesen beiden Pensionskassen der Post und den SBB noch offene Fragen zu diskutieren hat, wo es um Geld geht. Er hat darauf hingewiesen, dass er, der Bundesrat, ganz klar sagt: Wenn ihr von uns noch Konsolidierungshilfe oder – wenn Herr Büttiker dies vorzieht – Sanierungshilfe wollt, müsst ihr den Primatwechsel vornehmen. Das ist eine Geschichte von Verhandlungen. Die meisten begreifen relativ schnell, wenn es um Geld geht; sie tun dann das, was der Geldgeber sich eigentlich wünscht. Aber ich würde wirklich eindringlich darum bitten, hier nicht etwas in einem Kraftakt zu verankern. Obwohl ich mir keine Illusionen über die Wirkungsweise dieses einfachen Bundesbeschlusses mache, denn man kann Verschiedenes in einfache Bundesbeschlüsse schreiben – soviel haben wir gelernt. Aber ich nehme die Geschichte doch ernst, und ich möchte wirklich, dass auch Erklärungen von der Kommission zu den Materialien gegeben werden: Was hat sie denn eigentlich mit diesem Primatwechsel im Sinn? Wollen Sie, Herr Kommissionssprecher, Leistungsabbau, ja oder nein? Wenn diese Frage befriedigend beantwortet ist, wird es einfach sein, ins Land hinaus

zu strömen und beruhigend einzuwirken. Wir wollen ja nicht Reformen mit dem Brecheisen durchsetzen – ich glaube, man sagt dem so –, sondern wir wollen uns sorgfältig und umsichtig zusammenraufen und kluge Lösungen suchen.

Deshalb möchte ich vom Bundesrat ganz genau wissen, welche Wirkung die Erwähnung der Post und der SBB gemäss Mehrheitsfassung entfalten kann. Sie wird sicher jene Wirkung entfalten, die der Bundesrat bereits angesprochen hat, dass er in Verhandlungen mit diesen Pensionskassen ganz klar sagt: Wenn ihr von mir noch irgendetwas wollt, dann müsst ihr gewisse Beschlüsse fassen. Aber es sind die Stiftungsräte, die diese Beschlüsse fassen müssen; das kann der Gesetzgeber, auch der «Legislaturzielgesetzgeber», schlicht und ergreifend nicht machen. Das ist – ich sage es Ihnen offen, und es schmerzt mich, das aussprechen zu müssen – ein «Herr-im-Hause-Standpunkt», der in diesem 21. Jahrhundert eigentlich überholt ist.

Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, nicht diese Mehrheitsformulierung, sondern die bundesrätliche Formulierung zu wählen. Ich glaube, nach den Ausführungen, die noch folgen werden, werden alle in diesem Saal wissen, was denn eigentlich beabsichtigt ist. Die meisten Dinge sind ja bereits auf gutem Wege oder sind, wie für die Bundespensionskasse, seit 1999 bereits gesetzlich beschlossen. Insofern würde ich da nicht Hasen aufscheuchen, die dann blass den Bauern ins Getreide gehen und da Schäden anrichten.

**Lauri Hans** (V, BE), für die Kommission: Weil die Kommission diese schwierigen Fragen mindestens im Umriss gesehen hat und weil sie keinen Kraftakt provozieren will, Herr Kollege Leuenberger, hat sie sich so ausgedrückt, wie dies geschehen ist, und nicht anders. Ich erinnere Sie an mein Votum. Ich habe ausdrücklich gesagt, dass sich die Kommission der Schwierigkeiten, der politischen und der sachlichen Herausforderung der Umstellung bewusst war.

Wir müssen uns aber auch bewusst sein, dass solche Umstellungen schon erfolgreich vollzogen wurden. Dass dabei die bestehenden Rechte der Versicherten sorgfältig gewahrt werden müssen und dass es darum geht, im Blick auf die Zukunft mit Übergangsfristen etwas Neues zu machen, ist selbstverständlich. Es kann keine Rede sein von einem hier zu provozierenden Kraftakt. Das ist auch der Grund, Herr Kollege Büttiker, dass die Kommission, auch wenn sie darüber nicht gross diskutiert hat, die Verknüpfung mit dem Wort «sanieren» nicht vorgenommen hat. Das Wort «konsolidieren» kann man so eng verstehen, wie Sie das gemacht haben. Es kann aber durchaus auch einen weiter gefassten Bereich umfassen. Ich glaube nicht, dass die Kommission den Wechsel zum Beitragsprimat und die Sanierung beschlossen hätte. Das wäre ein politisches Signal gewesen, das nicht auf einer guten Grundlage hätte abgesandt werden können. Soviel zum einen Punkt.

Zum anderen Punkt: Weil die Kommission gesehen hat, Herr Kollege Leuenberger, dass die Verhältnisse insbesondere bei der Post und den SBB komplexer sind, als dass sie in einem normalen Verfahren bewältigt werden könnten, hat die Kommission nicht «das Beitragsprimat beim Bund, der Post und den SBB vollziehen» geschrieben, sondern – das war ein bewusster Akt – «einleiten». Damit ist eben das politische Feld breiter abgesteckt als durch das Wort «vollziehen».

**Merz Hans-Rudolf**, Bundesrat: Ich könnte es mir jetzt leicht machen und sagen: Es ist die gleiche Problematik, auf welchem Niveau auch immer wir diesen Artikel formulieren. In diesem Sinne halte ich selbstverständlich an der Fassung des Bundesrates fest.

Ich möchte aber trotzdem noch zwei, drei Bemerkungen dazu machen:

Erstens: Seit 1990 haben wir via Tresorerie Pensionskassen im Ausmass von 33 Milliarden Franken ausfinanziert. Diese 33 Milliarden sind ein wesentlicher Bestandteil des Schuldenaufbaus, der in dieser Zeit stattgefunden hat. Nun muss man aber sehen, dass diese 33 Milliarden Franken zu einem

beträchtlichen Teil darauf zurückzuführen sind, wie Herr Leuenberger zu Recht gesagt hat, dass die Arbeitgeberbeiträge nicht zur Verfügung standen. Zum Zeitpunkt, als man diese Pensionskassen mit der Verselbstständigung bundesnaher Unternehmen ausgliederte, musste man ihnen diese Mittel mitgeben. Das ist ein wesentlicher Teil dieser 33 Milliarden Franken. Ich will nicht verschweigen, dass in den Jahren 2000 bis 2002 auch Verluste in Milliardenhöhe entstanden sind, wie natürlich bei jeder – auch privatwirtschaftlichen – Pensionskasse. Da war die Fortüne der einzelnen Kassen nicht überall dieselbe; einzelne wurden etwas glücklicher geführt, andere etwas weniger glücklich. Das kann man im Nachhinein jetzt beurteilen.

Aber nun steht eine weitere Ausfinanzierung an, das wurde auch schon angetönt. Wir haben im Dezember des letzten Jahres die Eröffnungsbilanz für die Publica gemacht. Diese Eröffnungsbilanz hat ergeben, dass wir eine Schuld von 11,9 Milliarden Franken gegenüber der Publica begleichen müssen, und zwar in den nächsten fünf Jahren. Diese Mittel werden über die Tresorerie zu finanzieren sein. Die Schulden des Bundes gegenüber der Publica werden durch eine Verschuldung auf dem Kapitalmarkt ersetzt. Es ist natürlich klar, dass die Schuldzinsen dann in die Erfolgsrechnung, in die Finanzrechnung des Bundes fließen. Wenn wir die Schuldenbremsenkonformität einhalten wollen, müssen wir sie dort kompensieren. Dieser Zusammenhang ist leider sehr klar.

Weil diese Probleme bestehen – und eine ganze Menge von anderen Fragen –, habe ich mich im Februar entschieden, eine Task Force unter der Führung des Direktors der Eidgenössischen Finanzverwaltung einzusetzen. Wir wollen in dieser Task Force einmal ein Inventar machen, bzw. dieses besteht natürlich schon; es ist ja nicht so, dass wir uns hier zuerst einmal die Augen reiben müssen. Wir wollen einfach einmal einen Überblick haben über alle Pensionskassen des Bundes und der bundesnahen Betriebe, die Situation, die Finanzierung, was ansteht, die Organschaft usw. Dann wollen wir in einem zweiten Teil entsprechende Massnahmen prüfen, Massnahmen in Bezug auf die Finanzierung, gegebenenfalls in Bezug auf die Leistungsseite. Dann wollen wir auch die Frage der Unterdeckung prüfen – Sie haben mittlerweile darüber auch legiferiert –: Wie viel Unterdeckung ist zugelassen? Wie wollen wir sie ausfinanzieren? Ein ganz wichtiger Punkt im Zusammenhang mit der Task Force ist der Zeitfaktor. Wir haben festgestellt, dass wir mit der Zeit gewisse Entwicklungen heilen können. Insbesondere bei aufstrebender Wirtschaft und bei anziehenden Börsenkursen sind natürlich gewisse Entwicklungen im Zeitablauf willkommen.

Nachdem ich das gesagt habe, jetzt zu den Fragen zu Artikel 4: Herr Büttiker, ich bin kein Semantiker. Ich weiss deshalb nicht, ob es richtigerweise «stabilisieren» statt «konsolidieren» heißen müsste. Aber ich sage Ihnen, was ich empfinde, wenn ich diesen Ausdruck höre. Ich finde, wenn man etwas konsolidiert, dann werden die Gegenkräfte eingemittet. Es ist nicht so, dass das nur sanieren heisst im Sinne von: Wir müssen noch ausfinanzieren. Es ist vielmehr beides; es ist ein Plus und ein Minus. Die Konsolidierung bedeutet für mich, dass wir positive und negative Entwicklungen auf die Schiene bringen müssen, mit dem Ziel, dass die Pensionskassen stabilisiert sind. Stabilisiert sind sie dann, wenn sie jederzeit die gesetzlich erforderten Leistungen erbringen können. Das ist das Ziel, das wir anstreben müssen. Nun gehört zu diesem Ziel, dass wir ausfinanzieren müssen. Diese Ausfinanzierungen – Herr Leuenberger hat es gesagt – sind teilweise bei der Ausgliederung nötig geworden, weil die Arbeitgeberbeiträge nicht einbezahlt wurden. Das ist ein Punkt, der natürlich ins Geld geht.

Zweitens geht es im Zusammenhang mit dieser Konsolidierung in der Tat um einen Primatwechsel. Dieser Primatwechsel ist für die Publica aber mit der Überweisung einer Motion schon beschlossen worden. Er muss mit der Anpassung von gesetzlichen Vorschriften umgesetzt werden; das läuft. Wir sind auch dabei, mit den Verbänden des Bundespersonals über diesen Primatwechsel zu diskutieren. Es ist so, dass

ein solcher Primatwechsel nicht unbedingt und nicht in jedem Fall vom ersten Tag an Kostenminderungen bringt, im Gegenteil: Der Systemwechsel kostet zuerst einmal, und mit der Zeit erhofft man sich positive Auswirkungen. Deshalb ist es für uns klar: Der Primatwechsel ist beschlossen und wird stattfinden. Bei der Publica sind wir mit den Verbänden in Gesprächen.

Drittens gehören aber wahrscheinlich auch punktuelle Anpassungen im Leistungsbereich dazu; das ist so, Herr Büttiker. In der Tat stelle ich fest, dass die Bundespensionskasse, die Publica, im Bereich der vorzeitigen Pensionierungen zum Teil sehr grosszügige Lösungen hat, Lösungen, die wir auf die Dauer so wahrscheinlich nicht aufrechterhalten können; über diese Punkte sind wir jetzt mit den Verbänden am Diskutieren. Ich habe Ihnen das auf den Tisch gelegt: Wir müssen uns da in den Leistungen wahrscheinlich mässigen, aber wir müssen das miteinander diskutieren. Wir müssten auch die Möglichkeit haben, bei der Publica gewisse Arbeitgeberreserven zu bilden, auch das müssen wir diskutieren. Wir müssen auch schauen, wie wir die Schwankungsreserven handhaben können. All diese Punkte sind jetzt traktiert, und in einem ersten Umgang habe ich einmal mit den Personalverbänden des Bundes darüber gesprochen.

Nun zum Schluss noch zur Post und zu den SBB: Hier muss ich nichts weiter sagen, Herr Leuenberger hat das Wichtigste gesagt. Wir vom Bundesrat sind da nur beschränkt handlungsfähig. Aber selbstverständlich diskutieren wir im Rahmen dieser Task Force – ich verrate da keine Geheimnisse – mit beiden Pensionskassen auch über deren Gestaltung, das gehört in dieses Projekt hinein. Aber die direkten Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes sind da sehr viel beschränkter, als sie es bei der Publica sind.

In diesem Sinne kann ich mit Ruhe sagen: Ich bleibe bei der Version des Bundesrates, aber wenn Sie Ihrer Mehrheit folgen, werde ich mich wieder diskret abwenden und nachher die weiteren Verhandlungen mit Genuss verfolgen.

**Präsident** (Schiesser Fritz, Präsident): Wir kommen zur Entscheidung und zur Frage, ob sich der Herr Bundesrat diskret abwenden muss oder nicht.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit .... 35 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 8 Stimmen

#### Abs. 2 – Al. 2

**Lauri Hans** (V, BE), für die Kommission: Weil ich hier der Minderheit angehöre, bin ich in einer etwas schwierigen Situation. Ich möchte einfach darauf hinweisen, dass die Mehrheit diesen Minderheitsantrag ablehnt. Das ist eine Platte; ich habe sie jetzt trotzdem gesagt. Mehr möchte ich dazu nicht ausführen, sondern zuerst die Begründung der Minderheit anhören.

**Pfisterer Thomas** (RL, AG): Es geht an sich um eine einfache Sache; es geht darum, die Sanierungsstrategie in die Legislaturplanung 2003–2007 zu integrieren. Das ist alles. Inhaltlich besteht keine Differenz zwischen dem Anliegen der Minderheit und dem, was Sie soeben beschlossen haben. Es geht nur um die Konkretisierung dessen, was Sie soeben beschlossen haben. Der Bundesrat will den Weg weisen, und wir beantragen Ihnen, dem Bundesrat zu antworten: Ja, wir sind mit diesem Bekenntnis einverstanden. Wir wollen hier genau das Dilemma, das uns vorher Herr Bundesrat Merz geschildert hat, überwinden. Wir wollen selbstverständlich nicht nur das allgemeine Bekenntnis zur Sanierung des Bundeshaushaltes aufnehmen, aber jetzt auch nicht ohne genügende Unterlagen Detailbeschlüsse beraten. Aber wir wollen wenigstens den Weg definieren. Wir wollen dem Herrn Bundesrat eine Mitgift mitgeben für die heutige Klausur im Bundesrat. Er wird uns dankbar sein. Ich meine, verfahrensmässig geht es darum, dass wir eine Lücke schliessen müssen. Der Legislaturfinanzplan kommt



im Bundesbeschluss, den wir jetzt im Begriff sind zu bereinigen, nicht oder nur auf Umwegen vor. Die Sanierungsstrategie kommt weder in Artikel 1 bis 10 bei den Zielen vor, noch ist sie Teil des Berichtes, den wir allenfalls in Artikel 11 zur Kenntnis nehmen; sie findet sich höchstens – eben ganz indirekt – als Beilage zu diesem Bericht. Was Ihnen die Minderheit hier beantragt, ist auch nicht in Artikel 10a enthalten, den wir noch beraten werden.

Trotzdem: Das Parlament – also auch der Ständerat – hat in Artikel 146 Absatz 5 des Parlamentsgesetzes eine Anforderung gestellt. Der Minderheitsantrag möchte Ihnen erlauben, das Gesetz und unseren eigenen Willen jetzt umzusetzen. Im Gesetz steht, dass der Legislaturfinanzplan den Finanzbedarf festsetzt, und er «zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll». So heisst es wörtlich in Absatz 5. Dieser Legislaturfinanzplan macht das nicht. Auch die Legislaturplanung macht das nicht, und was im Legislaturfinanzplan enthalten ist, ist – wie gesagt – nicht Gegenstand unserer Beschlüsse.

Es geht also darum, dem Bundesrat auf seine Sanierungsstrategie zu antworten. Das haben wir bisher noch nicht gemacht. Wir haben über die Rechnung befunden, wir haben über das Budget befunden, aber wir haben über die Sanierungsstrategie noch nicht befunden. Jetzt haben wir die Gelegenheit, zu dieser Sanierungsstrategie Ja zu sagen. Das ist der Sinn dieses Minderheitsantrags.

Im Übrigen ist es ein reiner Zufall, dass die Minderheit eine Minderheit geblieben ist. Darum ist auch die Übung passiert, die der Kommissionssprecher vornehmen musste. Das Ergebnis war in der Kommission 5 zu 5, und nur mit dem Stichentscheid des Kommissionspräsidenten ist dieser Antrag dann zur Minderheit «erhoben» worden.

**Berset Alain (S, FR):** A une courte majorité, la commission n'a pas souhaité inscrire cet article dans le programme de législature, et je vais vous en donner les raisons principales.

1. La commission a été d'avis qu'il faut absolument laisser une certaine marge de manœuvre au Conseil fédéral pour réaliser son travail. Dans ce sens, le calendrier extrêmement serré qui est fixé par la proposition de minorité Pfisterer Thomas est tellement contraignant qu'il a paru à la commission impossible de réaliser une telle tâche de façon sérieuse jusqu'à fin 2004. Si le Conseil fédéral était néanmoins obligé de le faire, parce que nous l'aurions inscrit dans le programme de législature, le résultat pourrait être décevant. La commission a aussi fait remarquer que, dans l'ensemble du programme de législature, il n'y a aucune autre proposition qui fixe un délai aussi bref et un ultimatum aussi serré au Conseil fédéral. La date butoir est à fin 2004 déjà, dans quelques mois, c'est dire que ça laisse très peu de temps.

2. La commission a estimé que cette proposition est inutile, dans la mesure où son contenu se trouve déjà dans l'article 4 selon le projet du Conseil fédéral, et elle a estimé que cette version laisse justement la marge de manœuvre nécessaire au Conseil fédéral, ce qui est évidemment positif.

3. La proposition de la minorité demande que le Conseil fédéral fasse ce qu'il est déjà en train de faire. Plusieurs membres de la commission ont rappelé que tout exécutif digne de ce nom se dote évidemment d'un tel projet. Et c'est pour cette raison qu'il a paru également inutile à la majorité de le redire ici.

Je résume: le calendrier est trop serré, il n'y a aucun autre endroit dans le programme de législature où l'on fixe un tel ultimatum au Conseil fédéral; ce que souhaite la minorité est déjà compris dans l'article 4; et, finalement, on demanderait ici au Conseil fédéral de réaliser un exercice qu'il remplit déjà.

Ce sont les raisons principales qui ont poussé la majorité de la commission à soutenir la version du Conseil fédéral.

**Bieri Peter (C, ZG):** Sie sehen – bzw. Sie sehen es nicht, aber Sie können es erahnen –, dass einige Kommissionsmitglieder bei der Mehrheit sind, die ansonsten durchaus eine bürgerliche Politik und auch eine bürgerliche Finanzpolitik

betreiben. Deshalb ist es notwendig, dass man auch noch eine kurze Erklärung dazu abgibt, weshalb wir hier bei der Mehrheit sind.

Ich glaube, Sie müssen den ganzen Artikel 4 lesen. Ein Teil derjenigen Kommissionsmitglieder, die hier bei der Mehrheit sind, waren auch bei Buchstabe a bei der Mehrheit. Sie vertraten in der Kommission den Antrag Lauri, der besagt, dass strukturelle Defizite des Bundeshaushaltes bis 2007 vorab durch die Senkung der Ausgaben zu beseitigen seien. Ich bin der Meinung, dass der Antrag der Minderheit hier wieder aufnimmt und mehr oder weniger präzisierend wiederholt, was bereits in Buchstabe a aufgenommen worden ist. Wir haben auch zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat zurzeit daran ist, mit dem Budget 2005 die ersten Schritte im Hinblick auf die Beseitigung dieser strukturellen Defizite zu unternehmen, und dass er insbesondere bereits ein zweites Entlastungsprogramm angekündigt hat, in dem er die Zielsetzung von Buchstaben a aufnimmt.

Aus diesen Überlegungen heraus waren wir dann der Ansicht, dass es nicht notwendig sei, etwas zu wiederholen, was bereits in Buchstabe a explizit als Zielsetzung dargelegt wird. In diesem Sinne kann man sagen: In der Zielrichtung gehen wir den gleichen Weg, aber wir erachten es als nicht nötig, etwas zu wiederholen, was zum Teil bereits auf der Schiene ist oder in Buchstabe a bereits ausgesagt worden ist. Die Mehrheit geht also auch davon aus, dass die Finanzpolitik ins Lot gebracht werden muss; sie sagt es aber mit Buchstabe a.

**Pfisterer Thomas (RL, AG):** Ich werde gerne schnell antworten:

1. Inhaltlich besteht keine Differenz. Im Begriff «eingeschlossen» ist das vorab ja auch enthalten. Dieser Minderheitsantrag basiert nicht auf Sturheit.

2. Die Frist, Herr Kollege Berset, ist ja aufgrund der Ausführungen von Herrn Bundesrat Merz so festgelegt worden. Er hat in der Kommission gesagt, dass uns bis Oktober 2004 die Unterlagen zugestellt werden. Sie haben heute gehört, dass heute und morgen eine Klausur beim Bundesrat stattfindet und dass das Budget und die Aufgabenverzichtplanung dort vorliegen. Man liegt offenbar innerhalb des Programmzeitplans. Aber es bleibt dabei: Bisher hat sich das Parlament noch nie zur Sanierungsstrategie bekannt. Die Frage ist einfach, ob wir das ernst meinen oder ob wir uns mit Deklarationen zufrieden geben. Wir würden Ihnen gerne die Chance geben, diese Meinung ernsthaft zu unterstreichen.

**Merz Hans-Rudolf, Bundesrat:** Ich weiss eigentlich gar nicht, was ich sagen soll. Normalerweise ist es ja so, dass der Bundesrat der Mehrheit oder der Minderheit für die Unterstützung dankt und Verständnis für seine Argumente zu wecken sucht, nach denen die andere Seite falsch liegt. Weil ich jetzt beiden danke und danken darf, bin ich in einem Dilemma, denn beide wollen dasselbe. Beides ist eine Unterstützung für den Bundesrat. Beide wollen, dass wir die Finanzen sanieren, beide wollen, dass wir die strukturellen Defizite beseitigen. Im einen Fall, in Bezug auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a, ist es einfach die Generalklausel, von der wir schon gesprochen haben; und bei Absatz 2 gemäss Antrag der Minderheit wird jetzt in instrumenteller Hinsicht gesagt, wie wir das tun sollen. Es trifft zu, was Herr Pfisterer gesagt hat: Was in Absatz 2 steht, ist haargenau das, was der Bundesrat heute und morgen diskutieren und worüber er dann am Ende beschliessen wird. Ich möchte in diesem Sinne für die Variante des Bundesrates plädieren und beiden Seiten nochmals herzlich danken.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit .... 17 Stimmen

Dagegen .... 18 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

**Art. 10a***Antrag der Mehrheit**Titel*

Verhältnis zum Legislaturfinanzplan

*Abs. 1*

Die Realisierung der Ziele der Legislaturplanung steht unter dem Vorbehalt der Finanzierung gemäss Artikel 4 dieses Bundesbeschlusses.

*Abs. 2*

Der Bundesrat hat zusammen mit dem Voranschlag 2005 einen überarbeiteten Legislaturfinanzplan 2005–2007 vorzulegen.

*Antrag der Minderheit*

(Berset, Gentil)

Streichen

**Art. 10a***Proposition de la majorité**Titre*

Relations avec le plan financier de la législature

*Al. 1*

Les objectifs du programme de la législature sont mis en oeuvre sous réserve du financement prévu à l'article 4.

*Al. 2*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter une version remaniée du plan financier de la législature 2005–2007 conjointement avec le budget 2005.

*Proposition de la minorité*

(Berset, Gentil)

Biffer

**Lauri** Hans (V, BE), für die Kommission: Es handelt sich bei Artikel 10a um eine Bestimmung, die vom Nationalrat eingebracht wurde und dort mit 69 zu 56 Stimmen eine Mehrheit fand. Im Nationalrat hat Herr Bundesrat Merz diese neue Bestimmung ausdrücklich unterstützt.

Zu Absatz 1: Hier wird eigentlich etwas Selbstverständliches gesagt – es ist auch angesichts der Schuldenbremse selbstverständlich –, nämlich dass alles, was in diesem Bundesbeschluss steht und was umgesetzt werden soll, unter dem Vorbehalt der Finanzierung gemäss Artikel 4 dieses Bundesbeschlusses steht. Herr Bundesrat, Sie haben vor einer Viertelstunde gesagt, Sie hätten sich in der Rolle des Eis befunden, zuerst waren Sie in der Rolle des Huhns – das waren die Ausgaben – und dann des Eis. Übrigens: Nie hätte ich mir eine solche Bemerkung erlaubt.

Weil wir eben in der Kommission nicht auch in der Funktion des Eis sein wollten, haben wir gesagt, wir seien in der Funktion des Kükens – des Dritten. Deshalb setzen wir hier diese Klammer: Absatz 1 ist die finanzpolitische Klammer, die besagt, Finanzpolitik einerseits und Sachpolitik andererseits müssen aufgehen, müssen in sich selbst konsistent sein. Weil das offenbar nicht immer selbstverständlich ist, muss das hier in Absatz 1 noch einmal gesagt werden.

In Absatz 2 wird der Ausdruck des Legislaturfinanzplans nicht ganz präzise verwendet. Herr Kollege Pfisterer hat es vor ein paar Minuten gesagt: Der Legislaturfinanzplan zeigt auf, wie der künftige Finanzbedarf für die Legislatur gedeckt werden soll. Nun ist uns allen bekannt, dass das erste Jahr dann nicht mehr ein Jahr des Legislaturfinanzplans ist, sondern es untersteht dem neuen Voranschlag. Aber das würde vielleicht bedeuten, sich allzu sehr mit dem Begrifflichen auseinander zu setzen. Hier soll einfach betont werden, dass in dieser neuen Finanzplanung, die uns, wie wir gehört haben, im Herbst vorgelegt wird, die Klammer zur Sach- und Finanzpolitik gemacht werden muss. Es muss aufgezeigt werden, wie das Programm, das beschlossen worden ist bzw. eingeleitet werden soll, in den folgenden Jahren zu finanzieren ist. Es ist eine Erinnerung daran, dass diese Arbeit auf gleicher Konkretisierungsstufe mit dem bisherigen Legislaturfinanzplan noch nicht gemacht ist, sondern jetzt – mit Ausnahme des ersten Jahres, für das es ein Budget gibt, noch einmal zu tun ist.

Aufgrund dieser beiden Aspekte in den Absätzen 1 und 2 bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Berset** Alain (S, FR): Dans tout ce débat sur le programme de législature, j'ai eu le sentiment qu'il y avait la recherche d'un certain équilibre. L'article 10a relativise presque complètement l'exercice même du programme de législature. Nous avons largement débattu du programme, dit quelles sont nos attentes, essayé de faire de l'ordre entre ce qui est nécessaire, ce qui devrait être réalisé rapidement et ce qui pourra l'être plus tard. Maintenant, une fois l'exercice terminé, l'article 10a viendrait nous rappeler que cela n'était pas si sérieux, que de toute façon tout le programme est subordonné aux objectifs financiers et qu'il y a un objectif qui l'emporte sur tous les autres: c'est l'objectif prévu à l'article 4 qui demande que le déficit structurel soit résorbé dans trois ans.

La politique ne peut pas se résumer à un corset financier. Le Conseil fédéral a proposé une version qui me paraît plus juste! L'assainissement des finances fait partie des objectifs, mais il n'est pas le seul objectif politique, il y a d'autres objectifs et il s'agit de trouver un équilibre dans l'ensemble. Ce qui est redoutable ici, c'est l'articulation entre d'une part l'article 4 qui demande l'équilibre dans 40 mois, et d'autre part l'article 10a, qui dit que le programme n'est applicable que si l'objectif de l'article 4 est atteint. Je crois que cela supprime toute la marge de manœuvre nécessaire. La position du Conseil fédéral – qui semble avoir de la compréhension pour cette manière de voir les choses –, m'échappe complètement. Je pensais que le Conseil fédéral soutiendrait sa version de départ, et s'il devait soutenir l'article 10a, que ce serait une forme de renoncement de la politique, une soumission totale à l'objectif financier.

Pour ma part, ce lien entre l'article 4 déjà très restrictif et l'article 10a, qui indique qu'on ne fera rien aussi longtemps que la réalisation de l'article 4 n'est pas garantie, pose un vrai problème. Si ce redoutable lien devait perdurer, je ne vois pas encore comment on pourrait soutenir ce programme, justement parce que ce ne serait plus un programme de législature, avec l'équilibre qu'on est en droit d'attendre avec un tel exercice.

C'est une question de crédibilité de notre travail. On ne peut pas faire comme si on allait faire avancer tous les dossiers et en même temps poser des conditions tellement strictes qu'on sait que le programme restera de belles promesses sur du papier. A cet article, on pourrait lui donner un nom, chers collègues. On pourrait l'appeler: «On fait un beau programme, mais on ne l'appliquera pas.»

Je vous invite à rejeter cet article 10a, à soutenir la proposition de minorité, à soutenir en fait la version originale, la version première, telle qu'elle avait été présentée par le Conseil fédéral.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Im Zusammenhang mit der Legislaturfinanzplanung besteht eine Art Pipeline von Ausgaben, welche noch zu erwarten sind. Wir haben uns in der Legislaturplanung zu diesen Punkten geäußert, zur Frage, wie sich die Einnahmen, wie sich die Ausgaben entwickeln werden und was außerhalb der hier aufgezeigten Planung noch auf uns zukommen kann. Sie finden die entsprechenden Texte in der Botschaft bzw. im Bericht über die Legislaturplanung: Unter Ziffer 1.3 sind die möglichen Mehrausgaben aufgelistet. Dann finden Sie unter Ziffer 1.4 die möglichen Einnahmenveränderungen. Sie finden schliesslich unter Ziffer 4.1 die Fiskalentwicklung. Diese Auflistungen enthalten ja nur das, was heute schon bekannt ist. Es wird im Verlauf der Legislatur noch einiges durch parlamentarische Initiativen dazukommen. Es lohnt sich schon, sich darüber Gedanken zu machen, wie man mit solchen Anliegen, mit neuen Forderungen, mit neuen Ausgaben umgeht. Wenn irgendwo in der Legislaturfinanzplanung der Hinweis besteht, dass an die Finanzierung zu denken ist, dass man Ausgaben mit Aufgaben und Aufgaben mit Ausgaben verknüpfen muss, dann ist das zweifellos keine Fessel, sondern es ist



die Wiederholung des Mechanismus, den die Schuldenbremse letztlich von uns verlangt.

Herr Berset, das schliesst nicht aus, dass jede Vorlage, die im Lauf der Legislatur kommt, mit einer Botschaft, mit einem Antrag an das Parlament versehen ist. Sie werden in jedem Fall darüber befinden. Es ist nicht so, dass wir mit Artikel 10a gewissermassen eine Supernorm schaffen können, welche in der Gesetzeshierarchie den noch bevorstehenden Anliegen übergeordnet ist, sondern es ist eine Handlungsanweisung. Als solche versteht der Bundesrat Artikel 10a, und aus diesem Grund kann er damit leben.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 29 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 8 Stimmen

#### *Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 29 Stimmen  
Dagegen .... 5 Stimmen

**Präsident** (Schiesser Fritz, Präsident): Betreffend die Abschreibung von Motionen und Postulaten wird der Bundesrat im Rahmen eines Berichtes Anträge stellen.

## 04.015

### **Voranschlag 2004. Nachtrag I Budget 2004. Supplément I**

#### *Differenzen – Divergences*

Botschaft des Bundesrates 31.03.04  
Message du Conseil fédéral 31.03.04  
Bestellung: BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern  
Commande: OFCL, diffusion des publications, 3003 Berne  
Nationalrat/Conseil national 02.06.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
Ständerat/Conseil des Etats 04.06.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
Nationalrat/Conseil national 09.06.04 (Differenzen – Divergences)  
Ständerat/Conseil des Etats 10.06.04 (Differenzen – Divergences)  
Nationalrat/Conseil national 14.06.04 (Differenzen – Divergences)

#### **1. Finanzrechnung 1. Compte financier**

**Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation**  
**Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication**

*803 Bundesamt für Zivilluftfahrt  
803 Office fédéral de l'aviation civile*

*Antrag der Kommission*  
3010.015 Personalbezüge  
3050.010 Arbeitgeberbeiträge  
Festhalten

*Proposition de la commission*  
3010.015 Rétribution du personnel  
3050.010 Contributions de l'employeur  
Maintenir

**Pfisterer** Thomas (RL, AG), für die Kommission: Es geht wieder um das Thema Personalkredite bei der Luftfahrt sicherheit. Was ist die politische Botschaft? Nochmals: Das Bazl soll rasch wieder in den Kreis der Besten befördert werden. Dazu wollen wir die Voraussetzungen schaffen. Das Parlament soll diese Botschaft mit diesem Beschluss an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bazl, aber auch an die Zivilluftfahrt im Allgemeinen übermitteln. So viel zum Sachlichen.

**Zu den Zahlen:** Strittig ist nur der Personalkredit. Er sollte für 60 Stellen ausreichen, das sind 43 neue Stellen und 17 Stellen für privatrechtlich angestellte Experten. Diese wurden bisher aus einem Sonderkredit des Bundesrates zur Intensivierung der Aufsicht über die Swiss finanziert. Diese Mandatverhältnisse sollten in normale Anstellungsverhältnisse des Bundes umgewandelt werden. Total geht es um etwa 4,6 Millionen Franken – ich habe das letzte Mal darauf hingewiesen –: gegen 4 Millionen Franken Personalbezüge; gut 600 000 Franken Arbeitgeberbeiträge. Davon sind 2,3 Millionen Franken für die Finanzierung des strukturellen Defizits und die restlichen 2,3 Millionen Franken für die 43 neuen Stellen. Der Einstellungstermin ist im Durchschnitt Mitte September, die Höhe der Lohnklasse ist etwa bei 24. Die durchschnittlichen Personalvollkosten betragen 192 000 Franken. Das sind also die Kosten für die Löhne und auch für Weiteres, insbesondere für die Infrastruktur.

Ich erwähne diese Zahlen, weil das Gegenstand der Diskussion im Nationalrat war. Dort wurde auch die Frage gestellt, ob dieses Geld ausgegeben werden kann. Ja, die Kontinuität dieser Anstellungen ist wichtig. Es geht darum, eine gewisse Prozesssicherheit für den Umbau des Bazl zu gewährleisten. Die Rekrutierung ist jetzt im Gang. Ob 45 oder 60 Stellen geschaffen werden können, ist wesentlich. Sonst muss dieser Anstellungs- und Rekrutierungsprozess unterbrochen werden. Wenn wir auf das Budget warten müssen, dann bedeutet das für das Bazl einen Unterbruch von einigen Monaten. Wir wissen alle aus der Beobachtung solcher Prozesse: Die Kontinuität ist für den Erfolg wesentlich.

Ich bitte Sie namens der einstimmigen Kommission, hier festzuhalten. Es ist auch wichtig, dass Sie das möglichst einstimmig tun, wenn wir die Differenz nachher überwinden wollen. Sie ist ja minimal; im Nationalrat ergab die Abstimmung eine ganz kleine Differenz von drei Stimmen.

#### *Angenommen – Adopté*

## 03.077

### **Verpflichtungskredite für Grundstücke und Bauten. Verordnung**

### **Crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions. Ordonnance**

#### *Zweitrat – Deuxième Conseil*

Botschaft des Bundesrates 05.12.03 (BBI 2004 1)  
Message du Conseil fédéral 05.12.03 (FF 2004 1)  
Nationalrat/Conseil national 08.03.04 (Erstrat – Premier Conseil)  
Ständerat/Conseil des Etats 10.06.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
Bericht KöB-NR 10.06.04  
Rapport CCP-CN 10.06.04  
Nationalrat/Conseil national 14.06.04 (Differenzen – Divergences)  
Nationalrat/Conseil national 18.06.04 (Schlussabstimmung – Vote final)  
Ständerat/Conseil des Etats 18.06.04 (Schlussabstimmung – Vote final)

**Lombardi** Filippo (C, TI), für die Kommission: Die Kommission für öffentliche Bauten hat mich beauftragt, Ihnen das Geschäft über die Verpflichtungskreditbegehren für Grundstücke und Bauten zu unterbreiten.

Anlässlich der Sitzung vom 21. April 2004 hat die KöB dieses Geschäft beraten und einstimmig gutgeheissen. Der Ständerat ist bei diesem Geschäft Zweitrat. Der Nationalrat hat es in seiner Sitzung vom 8. März 2004 mit 153 zu 0 Stimmen genehmigt.

Der Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1989 über Objektkreditbegehren für Grundstücke und Bauten legte fest, dass entsprechende Projekte mit zu erwartenden Ausgaben von über 10 Millionen Franken in einer besonderen Botschaft