

Recht der Kapitalgeber, sich direkt oder indirekt vertreten zu lassen. Die Kapitalgeber durch ihre Geldinvestitionen sowie die Arbeitnehmer durch ihre Arbeitsleistung sind im Grunde genommen beide Gläubiger der Unternehmung, die berechtigt sein müssen, gleichmässig ihre Interessen zu wahren.

Zum dritten: Das Abstimmungsergebnis im Nationalrat wurde vom Ständerat, zum Teil aber auch von der nationalrätlichen Kommission als nicht überzeugend bezeichnet. Ich überlasse es den Juristen im Bundeshaus, die um die Angemessenheit der Mitbestimmung so gründlich nachgegrübelt haben, mir eine überzeugende Definition des «überzeugenden Abstimmungsergebnisses» nach der ständerätlichen Version zu geben.

Zum Abstimmungsergebnis möchte ich noch kurz folgendes bemerken: Die Vergleiche der Abstimmungsergebnisse in den beiden Kammern können nicht gerecht ausfallen, weil die politischen Kräfteverhältnisse ungleich zum Ausdruck kommen. Sachlich betrachtet ist der Volkswille im Nationalrat sicher mehr zum Ausdruck gekommen als im Ständerat. Bei der Beurteilung der Abstimmungen im Nationalrat müssen auch die verhältnismässig vielen Stimmenthaltungen berücksichtigt werden, da manche Befürworter der Initiative aus Konsequenz den bundesrätlichen Vorschlag nicht unterstützt haben.

Der Minderheitsantrag des Ständerates hat grosse Enttäuschung unter den Initianten hervorgerufen und die schon schwankende Bereitschaft zu einem Kompromiss vollständig annulliert. Die sogenannte angemessene Lösung bedeutet nicht nur die Negation der Mitbestimmung, sondern sogar eine Verminderung der Möglichkeiten, die das geltende Recht aufgrund von Artikel 34ter der Bundesverfassung schon vorsieht.

Die Diskussion sowie die Beschlüsse, besonders im Ständerat, bestätigen, dass eine konvergierende Lösung zwischen dem bundesrätlichen Gegenvorschlag und der Initiative nicht mehr wahrscheinlich ist. Dagegen zeichnen sich Lösungen ab, die nicht als Alternativen zur Initiative betrachtet werden können. Da unter den gegebenen Umständen die Chancen einer überzeugenden Uebereinstimmung, die vom Ständerat gewünscht wird, durch eine Fristverlängerung nicht erhöht werden, beantrage ich im Namen der sozialdemokratischen Fraktion die Ablehnung der vorgeschlagenen Fristverlängerung und die Unterbreitung der Initiative der Volksabstimmung innerhalb der vorgeschriebenen Termine.

**Binder**, Berichterstatter der Mehrheit: Wir führen hier keine Sachdebatte. Wir müssen uns nicht entscheiden, ob wir für oder gegen die Mitbestimmung eintreten wollen. Wir müssen uns auch nicht darüber entscheiden, ob wir für oder gegen die Gewerkschaften eingestellt sind. Es geht nicht einmal um eine Frage der Toleranz, sondern es geht ganz einfach darum, ob wir uns noch bemühen wollen, während eines Jahres eine Lösung zu finden. Wenn ich Canonica heissen würde und wenn ich zu den Initianten gehören würde, dann würde ich selbstverständlich auch so sprechen, wie er jetzt gesprochen hat, denn die Initianten sind primär nicht sehr daran interessiert, dass ein tragfähiger Gegenvorschlag im Parlament zustande kommt. Auch wenn ich Herrn Canonica persönlich verstehe, möchte ich trotzdem bitten, unserem Antrag zuzustimmen. Trölerisch haben wir diese Sache nicht behandelt. Es war nicht möglich, während eines Jahres ein so schwieriges Problem sauber und vernünftig auf der Stufe der Verfassung zu lösen. Wir haben während fünf Tagen Sitzungen abgehalten. Ich glaube, es wäre falsch und unklug, bereits zu kapitulieren. In diesem Sinne möchte ich Sie nochmals bitten, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**M. Richter**, rapporteur de la majorité: Je ne répondrai pas aujourd'hui aux considérations générales de M. Canonica puisque nous sommes ici pour régler une question de

procédure. Voulons-nous prendre cette semaine une décision à l'arraché? Voulons-nous risquer de soumettre au vote du peuple suisse et des cantons le texte de l'initiative sans contre-projet? La majorité de la commission répond non à ces deux questions. Elle vous propose d'accepter de prolonger le délai pour donner au peuple suisse la possibilité de s'exprimer sur des propositions qui constituent les termes d'une alternative valable.

**Bundespräsident Brugger**: Es ist natürlich an sich Ihre Sache, wie weit Sie von Ihren Möglichkeiten und Rechten Gebrauch machen wollen. Man kann im Zusammenhang mit der Fristverlängerung allerlei taktische Ueberlegungen anstellen, übrigens nicht nur auf der einen Seite, sondern ebensowohl auf der anderen. Die Möglichkeit, am Schluss vor einem Scherbenhaufen zu stehen, gibt es natürlich auch. Für den Bundesrat ist die Frage der Mitbestimmung nicht eine Frage des Taktierens, und es ist für ihn auch, Herr Nationalrat Canonica, kein «politischer Wauwau», wie Sie gesagt haben, sondern es ist für uns eine eminent wichtige Sachfrage, eine politische Frage auch, die im Raume liegt, die einer Lösung entgegengeführt werden sollte, einer Lösung, die schweizerischen Umständen und Verhältnissen gerecht wird. Wir glauben deshalb, dass man nicht im jetzigen Moment das Werkzeug ablegen sollte, nachdem schon so viel investiert worden ist und nachdem immerhin festgestellt werden kann, dass sich hier auch so etwas wie ein Reifungsprozess abspielt. Man sollte die Bemühungen fortsetzen, weil es sich um ein echtes Problem handelt, das gelöst werden sollte. Aus dieser Sicht empfiehlt Ihnen der Bundesrat, der Fristverlängerung zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Fristverlängerung)	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Ablehnung)	44 Stimmen

#### An den Ständerat – Au Conseil des Etats

11 936

### Bundesfinanzen. Massnahmen

#### Finances fédérales. Mesures

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwurf vom 3. April 1974  
(BBl I, 1309)

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

#### Antrag der Kommission

Eintreten

#### Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

**Bürgi**, Berichterstatter: Die Arbeit der Kommission unterlag einem gewissen Zwang zur Beschleunigung, damit der gesetzte Fahrplan mit einer Abstimmung von Volk und Ständen im Dezember eingehalten werden kann. Dennoch hat die Kommission ein überstürztes Verfahren vermieden. Sie hat sich zunächst zwei Tage intensiver Arbeit gewidmet; dann wurde ein Unterbruch von zwei Wochen eingeschaltet, welcher der Bereitstellung zusätzlicher Unterlagen und dem Ueberdenken des anspruchsvollen Fragenkomplexes diente. Trotz der gebotenen Dringlichkeit wurde die Sorgfalt gewahrt, welche einer derart bedeutsamen Vorlage gebührt.

Der neue Vorsteher des Finanz- und Zolldepartements, Herr Bundesrat Chevallaz, erwies sich trotz kurzer Amtstätigkeit als ausgezeichnet informierter Departementschef, dem die helvetischen Realitäten wohl vertraut sind. Die Beratungen der Kommission wurden im übrigen durch die ausgeprägte Dienstbereitschaft der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Eidgenössischen Steuerverwaltung wirksam unterstützt, was hier mit Dank vermerkt sei.

Wende oder Betriebsunfall? In jedem Finanzhaushalt kann es einmal ein vorübergehendes Ungleichgewicht geben. Entscheidend ist die Tatsache, ob sich die Lage mit den vorhandenen Mitteln wieder meistern lässt. Wenn diese Problemstellung auf die gegenwärtige Lage der Bundesfinanzen angewendet wird, ergibt sich eine eindeutige Schlussfolgerung. Die eingetretene Lage übersteigt bei weitem den Rahmen eines Betriebsunfalles, der durch hauseigene Mittel behoben werden kann. Es muss von einer eigentlichen Wende im Bundeshaushalt gesprochen werden. Dieser Beurteilung der Lage durch den Bundesrat schliesst sich die Kommission in vollem Umfange an. Die Hoffnung auf das «Finanzwunder um die nächste Ecke», das in den letzten zwei Jahrzehnten im richtigen Augenblick immer wieder eingetreten war, muss begraben werden. Das sind keine Ueberlegungen vorsätzlicher Pessimisten, sondern nüchterne Schlussfolgerungen erfahrener Pragmatiker.

Die öffentliche Meinung fragt sich mit Recht, wie es zu dieser zugespitzten Situation im Bundeshaushalt kommen konnte. Mit Bezug auf die Ausgabenexplosion ist die Analyse im Grunde genommen einfach. Die Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt, für Unterricht und Forschungen sowie den Umwelt- und Gewässerschutz sind weit über den Zuwachs des Bruttosozialproduktes hinaus angestiegen. Wenn der Bundesrat auf diesen Gebieten Ausgaben beantragte und das Parlament diese in der Folge bewilligte und öfter auch überbot, bewegten sich die Behörden im Rahmen von Erwartungen und Forderungen des ganzen Volkes oder wichtiger Teile davon. Der Ruf nach einer wirkungsvollen Unterstützung des Gewässerschutzes erscholl beispielsweise mit gewaltiger Lautstärke aus allen Teilen des Landes; die Einführung von existenzsichernden Renten bei der AHV wurde vom Grossteil des Schweizervolkes als eine berechnete Besserstellung der älteren Generation betrachtet.

Die Gewährung von rasch steigenden Bundesbeiträgen für die Hochschulen beruhte auf der unbestreitbaren Feststellung, dass die Hochschulkantone nicht mehr in der Lage waren, die Last allein zu tragen. Die erhebliche Besserstellung der beruflichen Ausbildung im Rahmen des Bundeshaushaltes beruhte schliesslich auf der Erkenntnis, dass ein ausgewogenes, alle Schichten des Volkes umfassendes Bildungswesen notwendig ist.

So ergab sich eine Kumulierung von Ausgaben, denen das gegenwärtige Steuersystem der Eidgenossenschaft nicht mehr gewachsen ist. Schon die Kommission Jöhr hatte im Jahre 1966 auf die hohe Inflationsempfindlichkeit des Bundeshaushaltes hingewiesen. Bei einer Inflationsrate von 10 Prozent muss diese Empfindlichkeit besonders deutlich in Erscheinung treten. Das gilt besonders für die Zölle, einstmals die Haupteinnahmequelle der Eidgenossenschaft, die infolge des Gewichtszollsystems und des integrationsbedingten Abbaues anteilmässig immer mehr zurückgehen. Die Konjunkturabschwächung im zweiten Halbjahr 1973 hat sodann zu Mindererträgen bei der WUST, der Tabaksteuer, den Treibstoffzuschlägen und den Stempelabgaben geführt. Der Mehrertrag bei der Wehrsteuer genügt bei weitem nicht, um einen Ausgleich zu schaffen. Als Ergebnis beider Trendbewegungen – Ausgaben über und Einnahmen unter der Zunahme des Sozialproduktes – ergeben sich die erschreckenden Defizitprognosen für die Finanzrechnung des Bundes der nächsten Jahre, welche über den Ernst der Lage keine Zweifel lassen.

Wohl am gravierendsten ist die Tatsache, dass der Bund zur Finanzierung dieser Fehlbeträge auf einen äusserst an-

gespannten Kapitalmarkt zurückgreifen muss. Die Defizitbeiträge, die sich bei ungehemmtem Wachstum der Bundesausgaben mit Sicherheit einstellen, würden einen wachsenden Anteil der Sparquote des Landes beanspruchen. Die legitimen Bedürfnisse der Kantone, der Gemeinden und der Privatwirtschaft würden dadurch in gefährlicher Weise beschnitten. Die Schlussfolgerung ist klar: die in Aussicht stehenden Fehlbeträge müssen drastisch reduziert werden, und zwar durch die Kombination von Sparmassnahmen und Einnahmenvermehrung.

Ausgaben – gebremster Wachstum: Der Begriff Sparen bedarf in der aktuellen Situation der sinngemässen Auslegung. Es wäre verlockend, ich bin mir dessen wohl bewusst, mit einer rücksichtslos durchgezogenen Sparübung das Gleichgewicht im Bundeshaushalt schlagartig wieder herzustellen. Dies könnte indessen nur um den Preis schwerster Erschütterungen bei den Kantonen, den Gemeinden und ganzer Bevölkerungsgruppen verwirklicht werden. Der Bund ist in ein anspruchsvolles System von Verpflichtungen hineingewachsen, die nicht einfach mit einer Handbewegung beiseite geschoben werden können. Es muss deshalb eine realistisch angelegte Ausgabenbremsung verwirklicht werden, auf welche sich alle Betroffenen einrichten können. Das zur Beratung stehende neue Bundesgesetz über die Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt stellt hiezu das notwendige Instrumentarium bereit.

Entscheidend ist nun die Handhabung dieses Instrumentariums durch das Parlament, was in Zusammenhang mit der Beratung des Budgets zu geschehen hat. Der Bundesrat wird jeweils zusammen mit der Budgetbotschaft seine Anträge zur Ausgabendämpfung unterbreiten. Zum ersten Mal wird dieses System für das Budget 1975 zur Anwendung gelangen. Bis zum Zeitpunkt der voraussichtlichen Volksabstimmung am 8. Dezember dieses Jahres dürften die Budgetberatungen in den beiden Räten noch nicht abgeschlossen sein. Um so grösseres Gewicht kommt dann den Anträgen der beiden Finanzkommissionen zu. Daraus muss der Wille des Parlamentes zur Sparsamkeit sichtbar werden, was eine entscheidende Voraussetzung für die Annahme der vorgeschlagenen Steuererhöhungen durch Volk und Stände darstellt.

Die Kommission empfiehlt mit 21:0 Stimmen und ohne Enthaltungen Eintreten auf das Bundesgesetz. Ich hoffe, dass diese Einmütigkeit sich wiederholt, wenn es gilt, die konkreten Sparbeschlüsse zu fassen.

Einnahmenvermehrung ist unerlässlich: ich wies schon darauf hin, dass das gebremste Ausgabenwachstum steigende Fehlbeträge in der Finanzrechnung bis 1979 nicht zu beseitigen vermag. Deshalb ist eine ins Gewicht fallende Einnahmenvermehrung nicht zu vermeiden. Nachdem die Ertragsausfälle einseitig bei den indirekten Abgaben zu verzeichnen sind, ist es logisch, die Einnahmenvermehrung vorwiegend in diesem Bereich zu suchen. In diesem Sinne soll die Warenumsatzsteuer ab 1. April 1975 bei den Detaillieferungen von 4,4 auf 6 Prozent und für Engroslieferungen von 6,6 auf 9 Prozent erhöht werden. Die mutmasslichen Mehreinnahmen steigen von 685 Millionen im Jahre 1975 auf gegen 2 Milliarden Franken im Jahre 1979 an. Die Kommission hat dieser Satzerhöhung der WUST nicht mit Begeisterung, indessen aus der Einsicht heraus zugestimmt, dass sich eine Massnahme von gleicher Ergiebigkeit überhaupt nicht anbietet.

Bei der direkten Bundessteuer ist weit grössere Zurückhaltung geboten. Zunächst besteht schon heute, kombiniert mit den Staats- und Gemeindesteuern, eine Belastung der mittleren und grösseren Einkommen, die nicht bagatellisiert werden darf. Sodann bewegt sich hier der Bund in der angestammten Steuerdomäne der Kantone und Gemeinden. Aus diesem Grunde hat sich die Kommission in ihrer Mehrheit an die Linie des Bundesrates gehalten, der aus wohlverwogenen Gründen eine Kollision mit den Kantonen zu vermeiden trachtet. Die einzige Abweichung, welche die Kommissionsmehrheit gegenüber den Anträgen

der Landesregierung für verantwortlich betrachtet, ist eine Erhöhung der Sozialabzüge zum teilweisen Ausgleich der kalten Progression. Als Kompensationsmassnahme für den Ausbau soll bei den juristischen Personen der Maximalsatz von 9 auf 10 Prozent heraufgesetzt werden. Wir werden in der Detailberatung Gelegenheit haben, uns ausgiebig über die Belastung der Einkommen im Rahmen der direkten Bundessteuer und durch die Summe aller direkten Steuern insgesamt zu unterhalten. Im Interesse der politischen Realisierbarkeit der Steuervorlage, die ein obligatorisches Referendum von Volk und Ständen zu bestehen hat, werden die Referenten alle über die Kommissionsbeschlüsse hinausgehenden Anträge nachdrücklich ablehnen müssen. Strukturverändernde Massnahmen müssen auf eine zweite Runde verwiesen werden und eignen sich nach unserer Auffassung nicht zur Beratung im beschleunigten Verfahren, wie es die derzeitige Vorlage erfordert.

Die Kommission beantragt mit 18 : 0 Stimmen Eintreten auf die Anpassung von Artikel 41ter BV und von Artikel 8 der Uebergangsbestimmungen BV. Die sechs Enthaltungen verteilen sich gleichmässig auf Ratsmitglieder, welchen die vorgeschlagenen Satzerhöhungen entweder zu bescheiden oder zu hoch erscheinen.

Lassen Sie mich einige knappe Ausführungen über eine Ausgabenbremse machen.

Ausgabenbremse: Der Bundesrat verzichtet darauf, einen Antrag auf Einführung einer Ausgabenbremse zu stellen. Dies wohl in der Meinung, es sei primär Aufgabe des Parlamentes selber, darüber einen Entscheid zu fällen. Die Kommission befasste sich eingehend mit diesem Problemkreis und kam zum Schluss, Ihnen einen entsprechenden Artikel in den Uebergangsbestimmungen der BV vorzuschlagen. Damit soll der Sparwille des Parlamentes zuhanden der Oeffentlichkeit verdeutlicht werden. Für die Einzelheiten der vorgeschlagenen Regelung verweise ich auf die Detailberatung.

Die kombinierte Wirkung der in Aussicht genommenen Sparmassnahmen und der vorgeschlagenen Steuererhöhungen führten nicht zu einer völligen Beseitigung der Defizite in der Finanzrechnung in den Jahren 1975 bis 1979. Diese werden indessen auf ein einigermaßen verantwortbares Mass reduziert. Eine weitere Konjunkturverflachung könnte die vorgesehenen Einnahmen schnell unter die gegenwärtigen Erwartungen drücken. Die Annahme des Massnahmenpaketes wird uns demzufolge nicht der Sorge um die Bundesfinanzen entheben. Die Vermeidung von untragbaren Fehlbeträgen erfordert eine Daueranstrengung in den nächsten Jahren. Ich wage deshalb zu hoffen, dass das Parlament die ihm aufgetragene erhöhte Verantwortung für das Gleichgewicht der Bundesfinanzen mit Mut und Zähigkeit übernimmt. Erst so entsteht die richtige Ausgangslage für den unvermeidlichen Dialog mit den Stimmbürgern dieses Landes. Daraus muss die Erkenntnis wachsen, dass die Eidgenossenschaft ihre Finanzen nur in Ordnung halten kann, wenn die Bürger ihre Forderungen an den Staat den gegebenen Möglichkeiten anpassen.

**M. Bussey**, rapporteur: Le compte financier de la Confédération a connu des bouclements équilibrés ou excédentaires jusqu'en 1971, à l'exception de 1967. La situation s'est alourdie dès 1971, où les comptes ont présenté un déficit de 300 millions de francs, mais l'optimisme est resté vivace jusqu'à l'automne 1973. Le déficit de l'année 1972 n'a pas dépassé 250 millions. Celui des budgets des années 1973 et 1974, passés au laminoir, ne devait pas atteindre 200 millions. Comme on le sait, le compte de l'exercice 1973 accuse un déficit de 780 millions. Tout conduit à penser que le déficit sera plus évident cette année et qu'il s'aggravera nettement ces prochaines années. Selon les prévisions publiées l'automne dernier, l'excédent des dépenses sur les recettes en 1975 et 1976, après correction des chiffres – réduction des dépenses et réévaluation des recettes – sera de l'ordre de 1,1 milliard. A la fin de l'année 1973, soit quelques semaines plus tard, le

déficit était supputé à 1,5 milliard pour 1975 et à 3,4 milliards pour 1979. Ces prévisions, déjà très inquiétantes, se sont aggravées de 300 à 400 millions de francs après un examen attentif des comptes de 1973. L'analyse des rentrées décevantes des trois premiers mois de 1974 ne contredit pas ces lourdes prévisions.

Ainsi se terminent vingt-cinq années d'euphorie financière à deux exercices près, au cours desquelles les amortissements ont atteint 6 milliards de francs. Enonçons le diagnostic. Les recettes fiscales, dans l'ensemble, indiquent à elles seules une chute de tension de 550 millions par rapport au budget. Cette moins-value est corrigée de quelque 235 millions dans la présentation des comptes de 1973 par le bénéfice amélioré de la Régie des alcools, des ventes d'argent par la Monnaie, des rendements des capitaux et de la perception d'émoluments. Ce sont là, avouons-le, des recettes vraisemblablement occasionnelles. Elles ne doivent pas nous faire perdre de vue l'essentiel, soit la dégradation progressive mais rapide de nos ressources.

Cela était prévisible au chapitre des douanes. On ne conclut pas des accords de libre-échange dans le cadre du GATT, de l'AELE ou de la Communauté économique européenne sans une perte de substance. Cela avait été annoncé et il eût été sage d'en procurer simultanément la compensation. Pour 1973, la moins-value a été de 170 millions. Pour l'année 1975, la libération douanière entraînera un manque à gagner de l'ordre de 1 milliard. De plus, en matière douanière, nous taxons au poids spécifique. Nous ne bénéficions pas de l'heureuse évolution d'un système *ad valorem*. Nous sommes en mesure de constater la différence mais nous devons douter qu'il soit encore temps de changer le fusil d'épaule au moment où nous entrons dans la démobilitation des tarifs avec nos partenaires européens. Quoi qu'il en soit, revenus de la douane, qui représentaient 21,5 pour cent de nos ressources fiscales en 1964, sont tombés à 13 pour cent en 1973 et ils n'ont pas été compensés par d'autres ressources indirectes. Dans le même temps, d'autres ressources fiscales de la Confédération n'ont pas donné les résultats escomptés: impôt sur le tabac (-164 millions); impôt sur le chiffre d'affaires (-180 millions); impôt anticipé (-86 millions); droits de timbre (-49 millions). Ces chiffres ont leur signification. Nous ne sommes pas en période de récession. Le plein emploi et la pénurie de main-d'œuvre même continuent mais il y a des modérations certaines. Les comptes de 1973 ne sont pas un accident, mais un tournant. Il intéressera notre assemblée de savoir que, pour janvier et février 1974, le rendement des recettes douanières a été inférieur de 32 millions à celui des deux mois correspondants de l'année précédente. C'est la conséquence normale, ici encore, de l'application des accords de libre-échange.

La diminution au titre de la taxe sur l'essence est de 38 millions. La situation du marché du pétrole l'explique autant que la forte importation de l'an dernier. Au cours des trois premiers mois de cette année, les droits de timbre ont baissé de 10 pour cent, soit de quelque 10 millions. Cela signifie qu'il faut admettre que la chute de tension de nos recettes fiscales n'est pas un accident, un phénomène occasionnel. Bien des signes et des commentaires donnent à penser qu'il y a un changement de rythme et un changement de climat, une stabilisation de l'économie dont les rentrées fiscales subissent le contre-coup.

Qu'en est-il des dépenses? Un effort de modération des dépenses a été accompli ces deux dernières années dans le domaine du budget courant et l'on peut, dans une période d'inflation, considérer comme réjouissant le fait que l'augmentation des dépenses n'a été en 1973 que de 265 millions par rapport au budget de 11 milliards. Ce qui inquiète, c'est, malgré cette modération réelle, l'incompressibilité même de leur croissance sous l'effet de

l'inflation, alors que les ressources diminuent en valeur relative et en valeur absolue.

A cela s'ajoute le fait que l'on ne saurait limiter dangereusement les interventions nouvelles de la Confédération en divers domaines ou la dynamisation, pour reprendre un terme à la mode, de ses engagements, qu'il s'agisse de choses votées ou de projets en portefeuille, d'études en cours ou d'initiatives.

Pendant vingt-cinq ans, nous avons vécu des déficits annoncés et constamment démentis par des impôts croissant d'eux-mêmes, par le jeu de la croissance d'une inflation modérée, d'une augmentation réelle de la production et des revenus. Ainsi certains retards ont été rattrapés dans l'équipement, dans de multiples domaines, dans la sécurité sociale, dans la recherche, dans les universités, dans une aide d'ailleurs modeste aux pays en voie de développement. Cela était nécessaire. Or, aujourd'hui, l'adaptation automatique des ressources ne joue plus et ne jouera plus. Certes le bilan de la Confédération est sain. Les quelque 8 milliards de découvert des années quarante se sont réduits à moins de 2 milliards. La dette de la Confédération équivaut à un demi-budget annuel. Ici on est tenté de relever que, pour certains cantons et pour certaines communes, il faudrait cinq, voire plus, budgets annuels pour éponger leurs dettes.

La situation saine de notre Etat rassure un peu facilement certains. La Confédération peut, selon eux, se permettre de s'endetter. Le budget n'est qu'un instrument de la politique de l'Etat, dit-on, il n'est pas une valeur en soi. Il peut être manipulé en fonction d'objectifs plus importants: l'équipement économique, la défense du pays, l'équité sociale, la lutte contre le chômage, etc. Nous avons vécu de telles périodes, de telles nécessités: les deux guerres, la crise des années trente. Mais c'est précisément cet impact économique et financier du budget public qui devrait nous interdire en période de plein emploi, de pleine activité économique, d'accumuler les déficits, de spéculer sur l'endettement. Un Etat comme le nôtre, économiquement dépendant de ses échanges en marchandises et en capitaux, par là prospère mais d'une prospérité fragile et constamment précaire, ne saurait trop s'écarter d'une doctrine financière objective. Les déficits de la Confédération, par 800 millions, par 1,5 milliard, par 2 et 3 milliards pour ces années prochaines, s'ajoutant aux conversions, aux demandes de crédit des cantons et des communes, aux prélèvements sur le fonds de compensation de l'AVS, aux besoins supplémentaires et accrus des CFF (1 milliard) et des PTT (500 millions), à la nécessité de financer de nouvelles centrales d'énergie, pèsent sur le marché des capitaux, contribuent à la hausse du taux de l'intérêt et rendent nécessaires le recours à des capitaux étrangers. Il nous faut admettre que nos déficits sont un appoint substantiel à l'inflation, une entrave au développement et à la maintenance économique. Ils signifient d'autre part une diminution des possibilités d'action de la Confédération, la destruction de réserves, l'endettement et le dangereux alourdissement des budgets futurs.

Enfin, il ne doit pas nous échapper que prolongés, institués en habitude, les déficits de la Confédération porteraient un préjudice grave au crédit de notre pays et de son économie. Que la Confédération donne l'exemple de la désinvolture, se finance par l'inflation, ne fasse pas l'effort fiscal correspondant à ses missions et à ses engagements, n'exerce pas une sélection rigoureuse de ses investissements, c'est alors le crédit du pays dans son ensemble qui est atteint.

Il faut le dire ici: on a feint d'ignorer une situation financière dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle était prévisible. La Confédération savait, dès 1971, qu'elle dépenserait au-delà de ses ressources. Pourquoi? C'est un effet logique d'une succession d'actes volontaires. Constaté en le regrettant le manque de sens prévisionnel reste conforme à l'esprit d'une critique vigilante. Mais la critique n'autorise pas pour autant le renvoi à plus tard – réforme

fondamentale – de mesures propres pour l'immédiat à limiter une dégradation progressive.

C'est dans cet esprit que les membres de votre commission ont abordé et examiné le message du 3 avril 1974, objet de nos délibérations. Le programme que propose le Conseil fédéral tend à rétablir l'équilibre des finances, du moins à réduire substantiellement les déficits pour les cinq prochaines années. Ce programme a fait l'objet de consultations orales avec les formations politiques représentées au Parlement, avec les grandes associations. Les mesures proposées sont jugées diversement et on lira avec intérêt la prise de position de la conférence des directeurs cantonaux des finances, position dont nous aurons probablement quelque écho dans le cours de notre débat. Tenons pour acquis que les milieux consultés se sont félicités de la volonté gouvernementale de contrôler sévèrement l'évolution des dépenses et qu'ils ne contestent pas la nécessité pour la Confédération de se procurer de nouvelles recettes. Le premier volet des mesures que nous examinons porte sur les dépenses et revêt la forme d'une loi. Rien de spectaculaire, mais une volonté bien arrêtée, confirmée dans les textes de la loi d'ailleurs, heureusement amendé comme l'indique le dépliant par votre commission. Le but de la loi est le suivant: permettre de procéder légalement à des compressions raisonnées des dépenses courantes et des dépenses d'investissement. Certes on ne saurait, dans ces domaines particuliers, oublier les engagements qu'il faut tenir – des contrats, des subventions engagées, des travaux à terminer et à honorer – certes on ne saurait abruptement couper partie des vivres aux cantons, refuser de payer ou retarder le paiement de ce qui a été engagé, de ce qui a été assuré par la législation. En revanche, il reste admissible, d'entente avec les cantons, de modifier en substance, d'étaler dans les délais, de renvoyer ce qui n'est pas urgent, de revoir les normes et les exigences; en un mot comme un cent, une modération sélective, sans porter préjudice à notre économie par le refus d'un équipement essentiel réalisé en temps voulu; non pas bloquer mais opérer les priorités avec objectivité.

L'exercice de modération, de sélection est difficile à réaliser face aux cas concrets. Il n'en est que plus louable et postule l'appui et la collaboration du législatif.

Cette volonté, que nous voulons souhaiter méthodique, ne peut être chiffrée. Une modération progressive de 200 à 300 millions pour les deux prochaines années, d'un demi-milliard au moins pour les trois années suivantes reste plausible. Voilà situé pour l'essentiel le premier volet des mesures envisagées dans cette nouvelle loi soumise au référendum facultatif.

Le second volet des mesures envisagées fait l'objet d'un arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération. Il est soumis au vote du peuple et des cantons. Cet arrêté traite des modifications fiscales souhaitées. L'effort principal tendant à restaurer l'équilibre de nos finances est ainsi porté sur l'impôt, particulièrement sur l'impôt sur le chiffre d'affaires et le Conseil fédéral s'en explique: 1° parce que l'imposition indirecte est le domaine particulier de la Confédération; 2° parce que nos difficultés présentes proviennent en bonne partie de la réduction délibérée des droits de douane; 3° parce que, par rapport à la fiscalité de nos voisins, la fiscalité indirecte est, chez nous, très en retrait, sa proportion s'étant réduite à l'avantage de l'impôt direct. Notons ici que, selon le programme soumis, le montant global des recettes supplémentaires provenant du nouveau prélèvement fiscal est considéré comme le minimum jugé indispensable dans la situation présente. Ainsi les allègements éventuels qui pourraient être proposés et retenus par le législatif devraient être compensés. Votre commission partage cette détermination du gouvernement. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

On connaît les taux proposés par le gouvernement et nous commenterons les travaux et les prises de position

de votre commission lorsque nous aborderons l'examen dit de détail de l'arrêté fédéral.

Relevons que l'augmentation de l'ICHA dans les propositions souhaitées par l'exécutif aurait une influence de 0,3-0,5 pour cent sur l'évolution de l'indice des prix, la liste des produits non frappés par cet impôt n'étant pas modifiée. D'aucuns souhaiteraient que l'imposition indirecte ne soit plus compris dans le calcul de l'indice. La discussion qui suivra nous renseignera.

En ce qui concerne l'impôt direct, il faut relever que la progression proposée est jugée diversement, particulièrement quant à ses incidences limitées sur les gros revenus. La correction de la progression à froid a, bien sûr, des partisans convaincus. Les uns préconisent une ou plusieurs formes d'allègement, persuadés qu'ils sont qu'elles correspondraient à l'équité, singulièrement à l'endroit des catégories de contribuables les moins favorisées. On appréciera le chemin parcouru par votre commission dans cette voie.

Le problème des déductions pour cotisations et primes d'assurance – nous pensons ici au deuxième pilier AVS – a été évoqué. Il n'échappe pas à la vigilance de l'exécutif.

L'introduction généralisée de la taxation annuelle étant à l'examen, d'aucuns souhaiteraient son introduction immédiate pour la catégorie des personnes morales au moins.

Alors que votre commission s'est déterminée à l'unanimité en faveur du projet de loi amendé, 18 de ses membres se sont prononcés en faveur du projet amendé de l'arrêté fédéral, 6 membres s'étant abstenus. Il s'ajoute que les délibérations de votre commission ont conduit une majorité de ses membres à préconiser une mesure complémentaire. D'une portée politique qu'il s'agit maintenant d'apprécier, cette proposition tend à limiter les initiatives parlementaires lors de l'examen des dépenses présentées par le gouvernement. L'importance politique et les incidences techniques prévisibles que pourrait comporter cette mesure complémentaire n'échapperont pas à la sagacité de votre parlement. Nous commenterons l'arrêté y relatif lorsque notre Conseil se sera déterminé sur les deux volets compte tenu des propositions du Conseil fédéral et sur les déterminations de votre commission, qu'il s'agisse des propositions de majorité ou de minorité.

Le Conseil fédéral le dit lui-même, le problème qui nous est soumis est à moyen terme. Il n'a pas d'effets en 1974.

Notre système politique et notre système fiscal ne l'autoriseraient pas. Il devrait permettre d'attendre une réforme plus fondamentale des finances fédérales impliquant une plus claire répartition de tâches et des ressources entre la Confédération et les cantons, une harmonisation de l'impôt direct, une péréquation rationnelle, un impôt de consommation mieux articulé, et aussi mieux adapté aux conditions économiques, un examen des diverses initiatives fiscales, toutes choses que l'on déclare en cours d'étude mais qui demanderont sans doute encore un délai de trois à quatre ans pour devenir réalité.

Mais il serait hautement coupable de renvoyer au-delà de ce délai la présentation d'une réforme plus fondamentale des finances fédérales. Toute mansuétude serait alors dangereusement interprétée.

Le programme qui nous est soumis pare au plus pressé mais sans couvrir intégralement les déficits, sans trop d'optimisme quant aux économies, toutes choses restant égales quant aux conditions de notre marché fiscal, il permettrait de réduire d'un milliard, donc de ramener à quelque 800 millions le déficit de 1975, de boucler à peu près le compte de 1976, d'abaisser à moins d'un demi-milliard le déficit de 1977. Ce programme, qui postule un effort très substantiel des contribuables, peut être amendé, certes, mais il ne saurait être réduit dans ses effets car nous irions au-devant de dangers qu'il serait coupable d'ignorer. Votre commission vous propose d'entrer en matière.

**M. Corbat:** Il m'échoit l'honneur de vous faire part de la position du groupe radical-démocratique sur les pro-

jets 11 936 concernant les mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales.

En guise de préambule, permettez-moi de vous rappeler qu'au nombre des attributions de l'Assemblée fédérale figurent l'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'Etat et les arrêtés autorisant les emprunts, cette dernière compétence étant déléguée par arrêté en début de législature, comme vous le savez.

En adoptant cette disposition constitutionnelle, le législateur a voulu marquer que, sous réserve des droits du peuple et des cantons, l'Assemblée fédérale exerce en cette matière l'autorité suprême de la Confédération. Cette autorité lui confère, bien entendu, la responsabilité de l'équilibre des finances fédérales. Or peut-on dire que les Chambres assument cette responsabilité si, parallèlement, elles sont en mesure d'aggraver tout au long de l'année les propositions du Conseil fédéral – auquel la constitution confère le soin d'administrer les finances de la Confédération – en prenant des décisions pouvant entraîner de fortes augmentations de dépenses ou des diminutions de recettes non moins importantes et cela sans même que soit requise la majorité des membres des deux Conseils.

Lorsque les finances sont déséquilibrées, comme c'est aujourd'hui le cas, au point de compromettre notre politique d'emprunt, on feint alors de s'étonner et on rejette volontiers la responsabilité sur le Conseil fédéral. Il faut bien trouver un bouc émissaire lorsqu'on refuse d'assumer soi-même ses responsabilités. Pensez-vous que j'exagère dans mes propos? Les faits sont là qui crèvent les yeux et qui choquent aussi le citoyen. J'en cite deux pour mémoire: il y a quelques années, le Conseil fédéral chargeait une commission d'experts d'établir des directives financières en vue de remédier au déséquilibre escompté des finances fédérales, en raison des charges toujours plus lourdes pesant sur la Confédération. C'était la commission Jöhr dont les avertissements sont restés sans aucune audience devant le Parlement. En 1966, ce dernier rejetait le «Sofortprogramm». Aujourd'hui, les prévisions Jöhr, comme l'a rappelé notre ministre des finances, se réalisent à la lettre.

Parallèlement, le Conseil fédéral faisait l'inventaire des subventions, ce qui fut à l'origine du rapport Stocker, contenant des propositions en vue d'admettre des critères économiques valables établissant la capacité financière des destinataires, les priorités à accorder et la révision régulière des subventions selon les buts poursuivis et les résultats obtenus. Rien de tout cela ne fut retenu. Au contraire, au cours des années qui suivirent, une «subventionnite» aiguë et galopante s'empara de tous les milieux: en l'espace de quatre ans, de 1968 à 1972 les subventions ont plus que doublé, 52,3 pour cent, soit beaucoup plus fortement que le renchérissement qui est pour la même période de 20,7 pour cent. Si l'on tient également compte de l'année écoulée, on obtient pour la période 1968-1973 les taux d'accroissement suivants: subventions fédérales, +78,5 pour cent; indice suisse des prix à la consommation, +31,3 pour cent; produit national brut, +76,6 pour cent et dépenses fédérales – comment s'en étonner – +79 pour cent.

Ces deux exemples sont éloquentes. Ils démontrent aussi un état d'esprit qui ne laisse pas d'être inquiétant. Sans tenir le moindre compte des déficits présumés – 1,8 milliard en 1975, 4 milliards en 1979 – notre Parlement se rasure en constatant que, par rapport à d'autres pays industrialisés, la part des dépenses publiques par rapport au produit national brut reste modérée. On établit des comparaisons avec l'Italie et l'Angleterre (est-ce peut-être par goût de l'échec?) ou avec l'Allemagne fédérale et les Etats-Unis (n'avons-nous pas tendance à oublier la fable du bœuf et de la grenouille?). En effet, que signifie pour un Etat comme le nôtre un déficit allant en s'aggravant? Le chef du Département des finances a répondu clairement à cette question en remarquant notamment: «L'équi-

libre du budget, certes, n'est pas un tabou absolu et l'on pourrait admettre un certain déséquilibre si nous vivions un temps de crise, ce qui n'est nullement le cas. Nous sommes dans une période de plein emploi, de confort et de prospérité. C'est agir gravement à contretemps que de donner une impulsion forte à l'inflation en recourant exagérément au crédit pour alimenter les dépenses publiques. A ces considérations conjoncturelles, poursuit M. le conseiller fédéral Chevallaz, s'ajoutent des réflexions générales qu'il qualifie de «ménagères». Le bon sens des Etats comme des particuliers veut en effet que l'on ne s'endette pas en période de pleine santé. Notre économie est à la fois très prospère et pourtant fragile. Nous sommes fortement dépendants de nos relations extérieures, commerciales et financières. Notre prospérité dépend de notre travail, de la paix sociale, de notre capacité concurrentielle, du prix de nos produits, mais également de notre crédit et de la confiance qui nous est faite. L'équilibre des finances publiques de la Confédération en particulier constitue un élément concret, l'un des tests, l'une des justifications de ce crédit et de cette confiance.» Notre Parlement entendra-t-il aujourd'hui ces paroles de sagesse? Car, pour sortir de l'impasse budgétaire dans laquelle nous nous trouvons, il y a une série de mesures à prendre dont celles qui nous sont proposées aujourd'hui ne constituent qu'un début. Soyons certains que, si nous ne voulons pas compromettre notre politique et très particulièrement nos engagements sociaux, nous devons observer aujourd'hui une priorité qui conditionne toutes les autres, à savoir celle de restaurer l'équilibre de nos finances. Il va sans dire que les mesures fiscales proposées, notamment le relèvement de l'ICHA, ne vont pas sans engagements précis dans le sens des économies. Ces engagements ne peuvent se limiter à de purs effets déclamatoires. Aussi souscrivons-nous aux mesures complémentaires annoncées par le Conseil fédéral et destinées à restaurer l'équilibre des finances, y compris la limitation des effectifs du personnel de la Confédération – proposition émanant de notre collègue Letsch et fixée par la majorité de la commission à 0,5 pour cent au plus par an pour les périodes 1975–1979. Alors que le secteur privé est obligé, depuis plusieurs années, de se limiter fortement en raison de la politique de stabilisation de la main-d'œuvre, on ne comprendrait pas que les pouvoirs publics ne réalisent pas un effort dans le même sens.

Permettez-moi d'ouvrir ici une parenthèse. En commission, cette proposition a suscité des controverses entre ceux qui se disaient les défenseurs attirés du personnel de la Confédération et ceux qui, à leurs yeux, continuaient à «manger» du fonctionnaire. En agissant ainsi, on ne fait rien d'autre, me semble-t-il, que de s'enfermer dans la polémique en s'inspirant des fameux «Ronds-de-cuir» de Courteline. Chacun sait bien qu'aujourd'hui la fonction publique est composée dans sa grande majorité d'hommes et de femmes qui sont autant de médecins ou d'infirmières, d'enseignants, d'ingénieurs, d'architectes, de techniciens, de conducteurs de trains ou de collaborateurs très nombreux et consciencieux de nos services publics, postes, télégraphes, téléphones – et j'en passe – sans lesquels nous ne saurions vivre, pas plus dans un foyer que dans une entreprise. Que l'on cesse donc de se moquer des manches de lustrine, mais que l'on n'exagère pas en confiant à l'Etat toujours plus de tâches que l'on peut aussi assumer dans le secteur privé. La limitation des effectifs constitue, à mon sens, un bon moyen de ne pas dépasser certaines limites. Les exemples de nationalisation et de bureaucratie à travers le monde, qui s'accompagnent généralement de retards technologiques considérables et d'un niveau de vie inférieur au nôtre, devraient nous ouvrir les yeux avant qu'il ne soit trop tard.

Au cours de l'examen de détail des deux projets qui nous sont soumis, notre groupe aura l'occasion de s'exprimer sur les différentes propositions de majorité et de minorité qui se sont affrontées en commission. Disons très géné-

ralement que le groupe radical se rallie aux propositions de majorité figurant dans les deux projets, de même qu'à la motion sollicitant d'ici 1976 un rapport et des propositions concernant les nombreuses interventions parlementaires ainsi que les initiatives individuelles, populaires et des cantons qui sont en cours, réclamant une réforme complète des finances, de la fiscalité et de la péréquation financière. Enfin, le groupe radical se rallie naturellement au projet de modification des dispositions transitoires de la constitution prévoyant que, pour les années 1975 à 1979, les décisions entraînant une augmentation de dépenses ou une diminution de recettes par rapport aux propositions du Conseil fédéral soient adoptées dans chaque Conseil à la majorité de tous les membres. Cette disposition doit être soumise séparément au verdict populaire le 8 décembre prochain, en même temps que celle touchant les modifications fiscales.

En conclusion, le groupe radical soutient le programme d'assainissement à court terme qui nous est proposé aujourd'hui. Il attend du Conseil fédéral qu'il manifeste concrètement sa volonté d'économie, ainsi que cela ressort de son projet, notamment et déjà dans l'établissement du budget 1975. Il estime en particulier que les propositions relatives à l'ICHA ne touchent pas les produits indispensables et sont en conséquence supportables. Il constate que, dans la situation conjoncturelle actuelle, les mesures envisagées pour restaurer l'équilibre des finances constituent un minimum à respecter. Enfin, il reconnaît la nécessité du verdict populaire du 8 décembre prochain en vue duquel il soutiendra résolument la politique raisonnable du Conseil fédéral tendant à restaurer l'équilibre de nos finances, condition indispensable d'une saine gestion et de la confiance qu'ont le peuple et les cantons dans les prestations qu'assume la Confédération.

**Stich:** Die sozialdemokratische Fraktion stimmt für Eintreten auf die beiden Vorlagen des Bundesrates zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes des Bundeshaushaltes. Damit anerkennen wir grundsätzlich die Notwendigkeit der Sanierung der Bundesfinanzen. Zwar ist die finanzielle Lage des Bundes, wie wir bereits beim Eintreten zur Staatsrechnung dargelegt haben, nicht schlecht, jedenfalls hinsichtlich des Verschuldungsgrades, doch kann in der Hochkonjunktur ein weiteres Ansteigen der Defizite nicht verantwortet werden, da die zusätzliche Mittelbeschaffung am Kapitalmarkt durch die öffentliche Hand die unerwünschte Steigerung der Zinssätze noch weiter fördert. Damit wird auch der inflationsbedingten Umschichtung der Vermögensverteilung zulasten der schwächsten Glieder unserer Volkswirtschaft noch Vorschub geleistet, was wir einfach nicht hinnehmen können. Deshalb begrüßen wir den Vorschlag des Bundesrates, der hier handeln will, offenbar der Not gehorchend, nicht dem eigenen Triebe, denn sonst hätte der Bundesrat vermutlich doch eine Lösung vorgeschlagen, welche eine wirkliche Sanierung bedeutete. So aber bleibt auch bei Annahme der Vorlage durch Parlament, Volk und Stände ein akkumuliertes Defizit von rund 5 Milliarden Franken bis im Jahre 1979, ohne Berücksichtigung des Finanzbedarfes der SBB und der PTT. Was aber geschieht, wenn diese Vorlage wieder einmal z. B. bei den Ständen scheitert und dann vielleicht nochmals eine reduzierte Vorlage vorgelegt werden muss, oder, was wir zwar nicht hoffen, die wirtschaftliche Lage nicht gleich gut bleibt, wie sie es heute noch ist? Schon diese Überlegungen zeigen eindringlich, dass diese Vorlage verbessert werden muss, wenn sich das Parlament nicht in wenigen Monaten und Jahren schon der Kurzsichtigkeit bezichtigen lassen will.

Wenn die öffentliche Hand mit Defiziten abschliesst, gehört es zum guten Ton, vom Sparen zu reden. Auch die sozialdemokratische Fraktion vertritt die Meinung, die öffentlichen Mittel sollten möglichst sparsam, zweckmässig und wirtschaftlich eingesetzt werden, doch scheint es uns unmöglich, Hunderte von Millionen einzusparen, ohne auf

die Erfüllung bisheriger und neuer Aufgaben zu verzichten. Wir sind nicht bereit, das Rad der Geschichte aufzuhalten oder gar zurückzudrehen. Unter dem Motto des Sparens lassen wir nicht den Wohlfahrtsstaat verabschieden und kehren zum Nachwächterstaat zurück. Die sozialdemokratische Fraktion hat sich deshalb schon in der Kommission, und wird es nötigenfalls auch im Plenum tun, vehement gewehrt gegen eine Bevormundung des Parlamentes durch den Bundesrat durch die Abtretung von Gesetzgebungskompetenzen an den Bundesrat. Allfällige Fristverlängerungen oder Beitragskürzungen sollen durch das Parlament beschlossen und nicht auf dem Verordnungsweg durch die Hintertür eingeführt werden. So möchten wir allfällige Kürzungen unter dem Titel der Aufhebung der Tarifannäherung genau begründet haben, damit nicht wegen der Einsparung von einigen Millionen Franken der öffentliche Verkehr nachher wieder benachteiligt wird und später die mehrfachen Beträge eingesetzt werden müssen für Strassensanierungen wegen des zunehmenden privaten Verkehrs.

Weniger Bedeutung misst unsere Fraktion der Frage bei, ob Kenntnisnahme oder Genehmigung von mittelfristigen Finanzplänen. Wie die Erfahrung zeigt, sind mittelfristige Finanzpläne ein wertvolles Arbeitsmittel, welches Trends aufzeigen kann, doch müssen sie dauernd den neuen Gegebenheiten angepasst werden und können schon deshalb die einjährigen Budgets nur sehr beschränkt beeinflussen. Als falsch erachtet die sozialdemokratische Fraktion die auf fünf Jahre im voraus festgelegte Personalplafonierung und die damit verknüpfte Gleichstellung der Zentralverwaltung mit den SBB und den PTT. Wir erachten es als wichtiger, die Möglichkeit der Plafonierung dem Parlament wie bisher zu belassen, um der Entwicklung Rechnung tragen zu können. Während bei der Zentralverwaltung durchaus einmal ein Personalstopp durchgeführt werden könnte, sollte bei den Dienstleistungsbetrieben doch der Verkehrsentwicklung Rechnung getragen werden.

Aehnliches gilt auch bei der Gleichstellung der Investitionen. Eine momentane Finanzknappheit des Bundes darf nicht dazu führen, dass bei SBB und PTT die zukünftige Leistungsfähigkeit und Sicherheit beeinträchtigt werden. Sparen kann man vielleicht etwas an Monumentalbauten, nicht aber an technischen Einrichtungen, denn sonst verbaut man den Weg zur Erhaltung der Eigenwirtschaftlichkeit. Gerade bei der Grösse der Bundesbetriebe und der Vielzahl der Zulieferbetriebe dürfen wir in dieser Hinsicht auch die Auswirkungen nicht vergessen.

Eine wesentliche Reduktion der Aufträge bedeutet nichts anderes als nicht voll ausgenützte Kapazitäten und damit steigende Kosten in den Zulieferbetrieben. Eine solche Politik der Deflation führt automatisch in die Stagflation. Statt eines Beitrages zu einer wirtschaftlichen Leistung erbringen wir einen Beitrag zur weiteren Teuerung. Die Betriebe haben nachher höhere Kosten, eine kleinere Leistung und weniger Ertrag. Das kann aber niemals der Sinn einer Sparübung sein, weshalb unsere Fraktion hier entsprechende Anträge stellt.

Im ganzen gesehen lässt sich das Gleichgewicht durch effektive Einsparungen nicht erreichen. Notwendig sind deshalb auch Mehreinnahmen. Das Hauptgewicht liegt eindeutig bei der Warenumsatzsteuer und damit bei den indirekten Konsumsteuern. Wir verkennen eine gewisse Begründung dieser Massnahme nicht, nicht weil es keine andere Möglichkeiten gibt, Herr Präsident. Es gibt sehr viele andere Möglichkeiten, auch von der Ertragsseite her. Aber wir anerkennen, dass mit unserem Gewichtszollsystem die Konsumenten bei steigenden Preisen durch die Zölle relativ weniger belastet worden sind als in anderen Ländern und zudem auch eine gewisse Reduktion der Zölle durch die verschiedenen Zollsenkungsrunden im Rahmen des GATT, der EFTA und der EWG eingetreten ist. Auch wenn wir der Erhöhung der Warenumsatzsteuer trotz der relativ starken Erhöhung der Sätze nicht opponieren, so müssen wir doch verlangen, dass bei der direkten Steu-

er die kleinen Einkommen eine mindestens entsprechende Entlastung erfahren, sei es durch einen prozentualen oder einen festen Rabatt vom geschuldeten Steuerbetrag. Die Erhöhung der Sozialabzüge genügt hier nicht, da diese Erhöhung bei kleinen Einkommen lediglich eine Reduktion von vielleicht einem Fünftel ergibt, während sie natürlich bei höheren Einkommensklassen immerhin 50 Franken ausmachen. Zudem ist gerade bei den unteren und mittleren Einkommen die kalte Progression am stärksten. Der Ausgleich der kalten Progression ist aber eine verfassungsmässige Pflicht. Deshalb auch stellt unsere Fraktion hier zwei Minderheitsanträge.

Daneben gilt es, in dieser Neuordnung der Bundesfinanzen einige institutionelle Aenderungen vorzunehmen, die keinen weiteren Aufschub ertragen und doch eine grundlegende Finanzreform, wenn es das je gibt, nicht präjudizieren. Wir denken hier primär an die Einführung der einjährigen Veranlagung. Es hat keinen Sinn, darüber zu jammern, dass Einnahmen und Ausgaben immer mehr auseinanderklaffen, wenn man nicht die Konsequenzen aus der Feststellung zieht, dass der Bund zwar heutige Preise und Löhne bezahlen muss, andererseits aber Steuern von Einkommen und Gewinnen erhebt, die vor drei oder vier Jahren erzielt worden sind. Das ist möglich, wenn ein stabiles Preisniveau vorhanden ist, aber in Zeiten der Inflation ist das vollständig unmöglich. Deshalb schlagen wir Ihnen als ersten Schritt vor, bei den juristischen Personen zur einjährigen Veranlagung überzugehen. Hier treten auch für die Kantone praktisch keine Probleme auf, der Bund erhält aber nach einer relativ langen Uebergangsfrist im Jahre 1980 immerhin etwa 250 Millionen Franken Mehreinnahmen. Bei den natürlichen Personen würden rund 450 Millionen heraus schauen, bei gleichzeitiger Satzreduktion um 10 Prozent. Wir verzichten hier jedoch auf einen Antrag in der Meinung, diese Lösung müsse in der nächsten Finanzreform verwirklicht werden.

Eine zweite wesentliche Aenderung erscheint uns notwendig zur Harmonisierung der Belastung der grossen Einkommen. Nachdem eine ganze Anzahl von Kantonen nicht zuletzt unter dem Druck kantonaler Reichtumssteuerinitiativen die Belastungen für grosse Einkommen angemessen erhöht haben, scheint uns heute ein gewisser Ausgleich wichtiger als eine weitere wesentliche Erhöhung. Wir schlagen deshalb einen zehnprozentigen Zuschlag auf Einkommensteilen über 120 000 Franken vor, soweit Kanton und Gemeinde nicht schon eine Belastung von 24,5 Prozent erreichen, was also ungefähr dem Mittel der Belastungen entspricht. Davon betroffen werden also nur Steuerpflichtige in bisher besonders steuerergünstigen Kantonen und Gemeinden. Die Kantone können sich hier auch nicht beklagen, der Bund tangiere ihr Steuersubstrat, da sie es selbst ohnehin nicht ausnützen. Auch davon ist ein ansehnlicher Mehrertrag von rund 300 Millionen Franken zu erwarten, bis die Kantone ihre Steuergesetze angepasst haben. Hier handelt es sich um eine Schätzung, weil im Detail natürlich nicht ohne weiteres ausgerechnet werden kann, wieviel der Ausfall beträgt.

Ein dritter Punkt betrifft die Besteuerung der juristischen Personen. Dort haben wir heute eine sehr fragwürdige schweizerische Spezialität, die Renditebesteuerung mit einem Dreistufentarif. Richtiger wäre unseres Erachtens eine proportionale Besteuerung des Reingewinnes. Leider sind unsere diesbezüglichen Anträge abgelehnt worden.

Als Uebergangslösung schlagen wir deshalb einen Zweistufentarif vor. Damit kommen wir einer vernünftigen Besteuerung etwas näher. Die Mehrerträge sind mit rund 220 Millionen Franken ebenfalls beachtlich. Diese beiden letzten Anträge würden sofort entsprechende Mehrerträge in den nächsten Jahren abwerfen, wenn sie angenommen werden. Sie schaffen deshalb nicht nur einen Ausgleich für die Ausfälle der teilweisen Beseitigung der kalten Progression, sondern sie können auch dazu dienen, die Ausfälle bei der Einführung der obligatorischen zweiten Säule der betrieblichen Altersvorsorge zu decken, wenn dann

auch diese Prämien vollständig von der Steuerpflicht befreit werden sollen. Bis dahin werden wir wohl kaum eine neue Finanzreform haben. Deshalb ist es Zeit, heute schon daran zu denken.

Die sozialdemokratische Fraktion erachtet wesentliche Mehreinnahmen für dringend notwendig, wenn der Bund in der Zukunft seine Aufgaben soll erfüllen können. Als nicht in die Zukunft gerichtet und der Zukunft nicht gerecht werdend erachten wir den von der Mehrheit der Kommission vorgeschlagenen Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen. Es ist eher peinlich, wenn ein Parlament selbst den Antrag zu seiner Bevormundung stellt. Wir empfehlen Leuten, die sich nicht mehr für fähig halten, selbst vernünftige Entschiede zu treffen, zurückzutreten und das Leuten zu überlassen, die bereit sind, die Verantwortung für Ausgaben und Einnahmen zu übernehmen, und die es nicht einfach auf das absolute Mehr ankommen lassen wollen. Es hat heute morgen jemand gesagt, dass es dann wirklich möglich sei, Politik vom Bett aus zu betreiben, indem man damit verhindert, dass eine Mehrheit für einen Beschluss zustande kommt. Es wäre wahrscheinlich sehr peinlich, wenn unser Parlament einen solchen Beschluss fassen müsste. Ich glaube, man darf auch darauf hinweisen, dass unser Parlament ohnehin durch die langen Prozedurmühen im Zweikammersystem vor übereilten Beschlüssen bewahrt wird, so dass zusätzliche Erschwernisse wirklich nicht nötig sind. Ganz abgesehen davon, ist es auch nicht nötig, dass der einzelne Ständerat ein noch stärkeres politisches Gewicht erhält, wie das mit dem Erfordernis der absoluten Mehrheit erreicht würde. Wir betrachten deshalb einen solchen Beschluss als überflüssig; denn in der Wirklichkeit wird nur das Parlament in seiner Handlungsfähigkeit eingeengt, nicht aber der Bundesrat. Ich habe bei der Behandlung der Staatsrechnung schon darauf hingewiesen, dass der Bundesrat 1972, am Tage, als das Parlament das Budget verabschiedet hat, bereits die ersten Nachtragskredite bewilligt hat, ohne dass das Parlament dazu etwas sagen konnte. Der Bundesrat kann also auch hier später Nachtragskredite beschliessen und beantragen, was er will, das Parlament hat dazu nichts mehr zu sagen.

Wenn Sie selber einem solchen Bevormundungsbeschluss des Parlamentes zustimmen, dann beklagen Sie sich bitte nicht mehr über die Schwäche oder die Unfähigkeit des Parlamentes, sondern bedauern Sie dann nur noch Ihre eigenen diesbezüglichen Eigenschaften.

Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion bitte ich Sie, auf die beiden Vorlagen des Bundesrates einzutreten und sie samt unseren Verbesserungsvorschlägen gutzuheissen und den weiteren Antrag der Kommission zu einem Beschluss abzulehnen. Mit diesen Beschlüssen erreichen wir tatsächlich eine Sanierung der Bundesfinanzen und verschaffen dem Bund auch die Möglichkeit, dass er in der Zukunft seine Aufgaben erfüllen kann, wie das auch die Mitbürger in der Eidgenossenschaft von ihm erwarten.

**M. Muret:** C'est la quatrième fois en l'espace de cinq ans que le Conseil fédéral et sa majorité procèdent à des révisions, prorogations, restaurations, adaptations, corrections et autres modifications du régime financier et fiscal de la Confédération. Et chaque fois ou à peu près, les ministres des finances qui se succèdent – et qui à de rares exceptions près, sont tout plus éminents les uns que les autres – relèvent que, s'il ne s'agit que de mesures partielles, c'est qu'il faut faire vite et qu'il y a urgence vu la gravité des circonstances. Mais ils ne manquent pas bien entendu de laisser entendre que l'on s'attaquera très prochainement à une réforme d'ensemble des finances fédérales qui sera l'œuvre impérissable du siècle...

M. Celio qui vient de s'en aller allégrement à un moment crucial, «au tout fin moment» comme on dit dans mon canton et dans celui de M. le chef du Département des finances, s'est conformé à cette tradition et son successeur semble vouloir faire de même. On ne saurait du reste

les rendre personnellement responsables de cette défaillance permanente tant il est vrai qu'à la moindre tentative de leur part de sortir du provisoire, ils sont instantanément et systématiquement désavoués par leur fidèle majorité elle-même!

Comme cela dure depuis trente ou trente-cinq ans au moins, il devient inutile de s'appesantir sur ce thème, mais il faut tout de même noter en passant que cette situation reflète d'une part une singulière impuissance de la classe dirigeante et qu'elle traduit d'autre part, non sans éclat, l'acharnement que mettent les défenseurs des plus gros intérêts capitalistes à sauvegarder leurs privilèges. Car c'est bien de cela qu'il s'agit avant tout et c'est bien cela que reflète une nouvelle fois le projet fédéral.

Il suffit en effet de le résumer en quelques mots et en quelques chiffres pour qu'apparaisse son caractère ouvertement antisocial.

Au chapitre des charges nouvelles qui vont peser sur le monde du travail et sur la grande masse de la population, il y a d'abord la hausse massive de plus de 36 pour cent de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ce qui représentera pour les cinq prochaines années 7320 millions, soit une moyenne annuelle de près d'un milliard et demi de supplément d'impôts qui frappera indistinctement et au même taux petits et gros, pauvres et riches. Cela signifie par conséquent qu'en dépit de toutes les argumentations spéculatives, ce sera inévitablement le plus grand nombre des petits et des pauvres qui paieront la plus grande part de ce supplément.

En second lieu, il y a le refus de Conseil fédéral de procéder à la compensation des effets de la progression à froid, laquelle se chiffrerait, selon le message gouvernemental, qui se garde de préciser, «à plusieurs centaines de millions dès 1976». Pourquoi donc cette vague approximation, alors qu'un calcul exact est parfaitement possible et que, par exemple, il a bien fallu l'effectuer lors de la dernière compensation, celle de 1971? La réponse saute aux yeux: on espère dissimuler ainsi l'ampleur de l'allègement que l'on se refuse à décider. Mais ce que rien ne peut dissimuler, c'est que ces centaines de millions, qu'il s'agisse de 200, 300 ou 400 d'entre eux par an, vont rester pour ainsi dire exclusivement à la charge des seuls petits et moyens revenus.

Et cela, mieux encore, en violation délibérée de la constitution qui dispose impérativement, à son article 41<sup>ter</sup>, que les effets de la progression à froid doivent être compensés périodiquement. C'est donc là un refus doublement inadmissible et doublement intolérable: d'une part, sur le plan du respect de la Constitution et de la volonté populaire et, d'autre part, sur le plan social où l'on impose ainsi aux catégories les moins favorisées de contribuables le maintien d'un surplus d'impôt illégitime, non inscrit dans la loi, et qui n'est que l'une des conséquences les plus foncièrement iniques de l'inflation.

Voyons maintenant le second chapitre, celui des contributions – parce qu'il serait indécent de parler de charges -- qui seront demandées au gros revenus et aux sociétés. Le bilan est proprement dérisoire. Pour les personnes physiques, l'augmentation du taux maximal de 1,55 pour cent produira au total des recettes supplémentaires de 200 millions pour cinq ans, soit une moyenne annuelle de 40 millions en tout et pour tout, prélevés sur les revenus de plus de 243 000 francs.

Quant aux sociétés de capitaux, c'est encore plus maigre proportionnellement parlant: le taux maximal est augmenté de 0,2 pour cent (ce qui – le message fédéral le reconnaît lui-même – n'aura qu'une incidence mineure) et la première surtaxe, d'un tiers. Rendement supplémentaire pour cinq ans: 320 millions. Moyenne annuelle: 64 millions à la charge des quelque 77 000 sociétés anonymes du pays.

La comparaison est donc éloquente et on aura beau lui reprocher d'être simpliste, elle n'en correspond pas moins à la réalité la plus stricte et la plus concrète. Le projet



fédéral fait peser sur le monde du travail, sur la grande majorité que constituent les petits et moyens contribuables, des charges que l'on peut situer en restant modeste entre 1 et 2 milliards par an, alors que pour les gros intérêts capitalistes et les détenteurs de la richesse du pays ces charges se réduisent à 104 millions, c'est-à-dire de dix à vingt fois moins. Il n'en faut pas davantage pour démontrer la flagrante, l'inacceptable inéquité du projet qui nous est soumis.

C'est si évident que la commission elle-même propose de légères atténuations à cette injustice. Elle le fait sous la forme d'une part des augmentations de déductions pour les personnes physiques (ce qui, on le suppose, devrait représenter une espèce de début de semblant d'ersatz de compensation de la progression à froid, afin qu'il ne soit pas dit que rien n'a été fait dans ce domaine) et d'autre part d'une majoration du taux maximal pour les personnes morales, ce qui est tout de même un peu mieux, bien que singulièrement insuffisant. Il est trop clair que ce n'est là qu'un coup de chapeau destiné à apaiser les critiques et dont la timidité est telle qu'elle est très loin de correspondre à un renversement de la vapeur et à un changement réel du sens et du contenu du projet.

Restent les propositions de minorité. Nous les appuierons dans la mesure où elles se rapprochent de notre position. Nous sommes heureux à ce propos et particulièrement réconfortés de constater que deux ou trois d'entre elles, socialistes ou indépendantes, sont identiques à celles qu'avaient faites le Parti du travail en 1971 et 1972 et qui avaient été rejetées alors, avec le concours de leurs auteurs d'aujourd'hui, d'écrasantes majorités. Comme quoi l'Evangile a cent fois raison de proclamer «qu'il y a plus de joie dans le ciel pour un seul pécheur qui se repent que pour vingt justes». Il nous apparaît que tous les espoirs nous sont permis lorsque nous voyons le Conseil fédéral lui-même reprendre, avec une année et demie de retard seulement, notre proposition d'élever à 0,825 pour mille l'impôt sur le capital et les réserves des personnes morales. Nous tenons à l'assurer que, pour mieux lui permettre de gagner le paradis, nous nous mettons en tous temps à son entière disposition pour toutes idées, suggestions ou inspirations dont il pourrait avoir besoin – et, bien entendu, à titre absolument gracieux! On passera peut-être dans les services une liste de souscription pour notre presse et, tous les versements seront les bienvenus, même les plus minimes, mais vous savez bien qu'ils ne sont pas obligatoires.

Cela dit, je tiens à préciser que le Parti du travail se situe aux antipodes de la position des dirigeants de droite de l'Union suisse des arts et métiers qui crient: «Vive les caisses vides!» Il va de soi qu'il ne veut pas de cette politique suicidaire, mais ce qu'il n'acceptera en aucun cas c'est qu'on remplisse les caisses en question en prélevant sur le nécessaire des petits budgets afin de mieux épargner le superflu des privilégiés. Et ce sont des solutions très exactement contraires que nous avons toujours défendues et qu'aujourd'hui nous préconisons à nouveau, assumant d'un cœur léger le tort d'avoir raison les premiers...

Ces solutions se reflètent dans les propositions que nous avons déposées et que je motiverai brièvement lors de la discussion de détail. Dans les grandes lignes, elles se résument comme suit. Tout d'abord, nous combattons une fois de plus l'augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires et demandons son maintien au niveau actuel. En second lieu, nous réclamons la pleine compensation des effets de la progression à froid pour les petits et moyens revenus, c'est-à-dire jusqu'à 36 000 francs, ainsi qu'une sensible élévation du niveau d'assujettissement à l'impôt. D'autre part et en contrepartie, nous proposons de porter à 15 pour cent (au lieu de 12) le taux maximal d'impôt sur les gros revenus et à 16 pour cent (au lieu des 9 du projet fédéral et des 10 de la commission) le même taux maximal pour les sociétés anonymes et autres.

Enfin, nous reprenons une proposition que nous avons déjà faite et qui consiste à doubler et l'impôt de base et les deux surtaxes sur le rendement net des dites sociétés et enfin l'impôt sur le capital et les réserves.

Deux mots enfin sur les deux autres projets gouvernementaux, celui qui concerne la limitation des dépenses fédérales et celui, de dernière heure, qui voudrait instituer un frein aux dépenses. Nous les envisageons, disons-le nettement, avec autant de méfiance que de scepticisme. Ils apparaissent en effet comme une courbette docile et empressée devant les ordres du grand capital et de la droite la plus réactionnaire qui ne mènent la campagne acharnée et grossièrement démagogique que l'on sait contre les dépenses des pouvoirs publics que pour mieux défendre leurs gigantesques profits et réserves contre la moindre des atteintes et la plus maigre des mises à contribution.

Nous sommes résolument opposés, au frein aux dépenses – lequel n'est pas un frein, mais une mesure d'étranglement des droits du Parlement – et nous voterons sans hésitation la proposition socialiste de non-entrée en matière déposée contre lui.

Quant au projet de limitation des dépenses, nous sommes certes convaincus que de larges économies sont possibles, mais nous n'y croirons que lorsqu'elles commenceront, par exemple, par les 2,5 milliards de dépenses d'armement et par les centaines de millions de garantie des risques à l'exportation et aux investissements à l'étranger. Nous ne saurions donc voter un projet dont tout donne à penser qu'il ne s'appliquerait qu'au détriment des indispensables dépenses d'ordre social et d'intérêt général.

C'est également dans cet esprit, qu'à l'issue des débats, le groupe du Parti du travail s'opposera à tout régime financier et fiscal qui ne correspondrait pas, au moins pour l'essentiel, au sens des propositions qu'il a déposées.

**Biel:** Zuerst einige Worte zu Herrn Muret. Ich hatte hier im Saal schon zweimal ziemlich radikale Steuerreformprojekte vertreten, die unter anderem auch eine Neuordnung der Steuerprogression bei den natürlichen Personen anvisierten, und zwar in dem Sinne, dass die Progression weitergelaufen wäre bis zum Einkommen unendlich. Damals, Herr Muret, habe ich Sie nicht unter den Wenigen gesehen, die für diese Projekte aufgestanden sind. Das nur, um den Stellenwert Ihrer vorigen Ausführungen festzulegen. Heute ist der Tag der feierlichen Proklamationen. Ich kann die optimistischen Ausführungen unseres Präsidenten nicht ganz teilen, insbesondere nicht die Hoffnungen, die er ausgesprochen hat. Vorher und nachher sind und werden wir wieder zu der finanzpolitischen Praxis schreiten, die leider anders aussieht als die Deklarationen. Ich denke beispielsweise an die letzte Woche. Wir hatten hier verschiedentlich über Sparen und andere Dinge gesprochen, bei der Forschung, bei den Beiträgen an Viehhalter, den Nachtragskrediten usw. Die Praxis war enttäuschend inkonsequent. Die finanzielle Entwicklung der öffentlichen Haushalte in unserem Lande ist langfristig unerfreulich. Wir waren alle gewarnt. Herr Bürgi hat in seinem Eintretensreferat darauf hingewiesen, was die Arbeitsgruppe Jöhr seinerzeit vorausgesagt hat. Entscheidend ist, dass diese Arbeitsgruppe uns gewarnt hat, dass nicht nur beim Bund, sondern bei allen öffentlichen Haushalten in der Schweiz langfristig die Ausgaben rascher wachsen als die Einnahmen. Sie haben uns – wie es Herr Bürgi richtig geschildert hat – auf die ausserordentliche Inflationsempfindlichkeit aufmerksam gemacht, dass also mit wachsender Inflationsrate die Defizite überproportional zunehmen. Das ist mit einer erschreckenden Brutalität eingetreten.

Bei einem Eintretensreferat sollte man versuchen, die Lage zu analysieren, ohne dass man sich einfach darauf beschränkt, Sündenböcke zu nennen.

Meines Erachtens ist ein grosser Teil der Zunahme der Ausgaben unvermeidlich. Das müssen wir einmal festhal-

ten. Und zwar haben wir dabei von der heutigen industriellen Gesellschaft, vom schweizerischen Entwicklungsstand auszugehen. Langsam zeichnet sich eine Sättigung im Bedarf nach privaten materiellen Gütern ab. Teilweise haben wir sogar eine Uebersversorgung an diesen Gütern. Gleichzeitig wächst mit dem steigenden Industrialisierungsgrad der Bedarf nach Dienstleistungen und vor allem nach sogenannten öffentlichen Gütern. Bei öffentlichen Gütern kann man diejenigen, die davon profitieren, aber nicht bereit sind, etwas dafür zu zahlen, vom Genuss nicht ausschliessen. Deshalb bietet sie auch niemand an, und deshalb muss der Staat für die Bereitstellung dieser Güter auftreten.

Was sind das für öffentliche Güter, die hinzugekommen sind? Ein altes öffentliches Gut ist zweifellos die Landesverteidigung. Das ist eine Sache des Staates. Wir haben aber eine Reihe öffentlicher Güter, die uns zusehends Sorgen bereiten und uns sehr viel Geld kosten werden. Ich denke beispielsweise an eine gute vernünftige Verkehrerschliessung, an anständige, vernünftige Wohnverhältnisse, Erholungslandschaften, aber auch an eine Gesellschaft möglichst ohne übermässige soziale Spannungen. All das sind Dinge, für die die Öffentlichkeit aufkommen muss, weil das gar nicht von anderen getan werden kann. Wir haben ein wachsendes Bedürfnis nach immateriellen Gütern, nach verbesserter Lebensqualität. Die Folge davon ist, dass wir mehr öffentliche Leistungen anbieten müssen, dass die Staatstätigkeit, ausgedrückt in Franken, wächst.

Ein Teil des Ausgabenwachses hat allerdings auch andere Ursachen. Wiederholt haben wir darauf hingewiesen, dass die Sachplanung mit der Finanzplanung nicht übereinstimmt. Das gilt sowohl generell wie auch in den einzelnen Bereichen. Die Sachplanung der einzelnen Verwaltungsabteilungen beim Staat nimmt keine Rücksicht auf das finanzpolitische Konzept, auf die verfügbaren Mittel. Bei der Eidgenossenschaft ist das besonders deutlich, weil sie eben einen Ueberweisungsstaat darstellt. Fast 50 Prozent der Ausgaben des Bundes werden nicht direkt für eigene Zwecke getätigt, sondern werden überwiesen an Dritte, an andere öffentliche Haushalte. Alle Aemter und Verwaltungsabteilungen machen laufend Zusicherungen, die sich dann sehr rasch in einem Zahlungsbedarf niederschlagen, der uns jede finanzpolitische Flexibilität nimmt. Wir kommen dann zu dem, was man einen Ueberhang an Beitragszusicherungen nennt. Wichtig ist deshalb, dass Beitragszusicherungen künftig nur noch im Rahmen einer echten Finanzplanung vorgenommen werden, in der Schwerpunkte nach einer Dringlichkeitsordnung gesetzt werden. Erst zögernd haben wir dieses Instrument der Beitragszusicherungen eingeführt, meines Erachtens zu zögernd, und die echte Finanzplanung kennen wir überhaupt noch nicht.

Es kommt aber noch ein weiteres hinzu: Verschiedene neue Staatsaufgaben sind in kurzer Zeit an den Bund herangetragen worden. Man musste in der entsprechend kurzen Zeit Aemter aufbauen. Diese Aemter fangen nun alle an zu arbeiten. Wir haben Beamte eingestellt; diese müssen auch zeigen, dass sie für etwas da sind, sie fangen eben an zu arbeiten. Und was ist ihre Hauptarbeit im Ueberweisungsstaat? Die Beitragszusicherung! Die Folge haben wir heute, nämlich eine Ausgabenlawine.

Ferner muss hier unter den Ursachen der für uns zu rasch gewachsenen Ausgaben erwähnt werden, dass man systematisch den Geldbedarf bei allen neuen Staatsaufgaben unterschätzt hat, und zwar von den Fachleuten wie von den Politikern. Ich erinnere an die Nationalstrassen, die Hochschulen, an Gewässerschutz und Zivilschutz. Ueberall hat man, als wir hier Gesetze und Pflichten beschlossen hatten, ganz andere Zahlen genannt. Heute sehen wir in verschiedenen Bereichen, dass auch das Vierfache nicht ausreicht, um die Aufgaben zu erfüllen.

Schliesslich wollen wir auch daran erinnern, dass trotz dem Bestehen eines Finanzhaushaltgesetzes mit einem klaren Auftrag bis heute keine echte Planung der knappen Mittel

nach Schwerpunkten durch den Bundesrat vorgenommen worden ist. Die relativ günstige Finanzlage über lange Jahre hat dazu geführt, dass man nach dem Giesskannenprinzip neue Aufgaben entgegengenommen hat und entsprechende Vorlagen dem Parlament unterbreitete, wobei in all diesen neuen Vorlagen der Geldbedarf, wie gesagt, unterschätzt worden ist.

Erst jetzt hat sich das vielgelästerte böse Parlament eingeschaltet und wollte dem Schweizervolk auch noch einige Freude bereiten und einige zusätzliche Ausgaben beschliessen. Wir wollen also hier nicht in das gleiche Horn blasen und nur dem Parlament die ganze Schuld aufbürden, wie man jetzt gelegentlich den Eindruck gehabt hat. Das Parlament ist selbstverständlich für die Finanzmisere mitverantwortlich, aber zahlreiche Vorlagen sind ihm eben auch vom Bundesrat unterbreitet worden. Allerdings müssen wir hier etwas kritisieren: Ich nenne den Führungsmangel beim Bundesrat und bei der Verwaltung. Es kommt immer wieder vor, dass Verwaltungsabteilungen direkt an Parlamentarier gelangen mit Begehren, mit denen sie beim Gesamtbundesrat und insbesondere auch im Finanzdepartement nicht durchgekommen sind. Dass das Erfolg hat und dann auch entsprechend zu Ausgabenvermehrungen führt, haben wir beim letzten Budget im vergangenen Dezember erlebt.

Wie wir gesehen haben, ist also ein Teil des Ausgabenwachses unvermeidlich, der andere Teil ist auf fehlende finanzpolitische Voraussicht, auf Führungsmangel zurückzuführen. Entsprechend dieser Analyse ist das Konzept der Sanierung des Bundesrates im grossen und ganzen als richtig zu bezeichnen. Auf der einen Seite wird ein strafferes Haushalten mit den knappen Mitteln beantragt, werden Einsparungen gefordert; auf der anderen Seite wiederum geht es nicht ohne Beschaffung von Mehreinnahmen, weil eben ein Teil der zusätzlichen Staatsausgaben unvermeidlich ist.

Leider – und hier muss ich zur Kritik ansetzen – scheint mir, dass das Gewicht doch zu stark nur auf der Einnahmenseite liegt. Deshalb unterstützen wir all jene Anträge, die versuchen, die Ausgabenbremsen zumindest etwas schärfer zu machen. Unerlässlich ist deshalb auch eine harte Finanzplanung nach Dringlichkeiten, und ebenso unerlässlich scheint uns, eine solche Finanzplanung müsse dem Parlament zur Genehmigung und nicht nur zur Kenntnisnahme unterbreitet werden, damit eben diese Massnahmen dann auch wirksam werden. Doch darüber werden wir mehr in der Detailberatung zu sprechen haben.

Unsere Fraktion lehnt ein einseitiges Vorgehen ab. Sie lehnt es also ab, bloss mit Mehreinnahmen zu operieren; sie lehnt es aber auch ab, nur auf der Sparsseite Vorkehren zu treffen, weil die Analyse dazu zwingt, dem Staat auch die Mittel zur Verfügung zu stellen, die er benötigt. Wir sind in diesem Sinne für Eintreten, machen aber unsere endgültige Stellungnahme zu den Beschlüssen von unseren Beratungen im Nationalrat abhängig, und insbesondere auch vom Verhalten der Bundesratsparteien.

**Schuler:** Die Situationsanalyse der Bundesfinanzen, wie sie der Bundesrat seiner Botschaft voranstellt, ist von Herrn Biel soeben als zutreffend bezeichnet worden. Das hindert allerdings nicht, dass sie in hohem Masse beunruhigend ist. Defizite von zusammen über 13 Milliarden Franken für den Zeitraum 1975-1979 sind keine Kleinigkeit, auch wenn man sich im Zeitalter der Inflation schon weitgehend an grosse Zahlen gewöhnt hat. Solche Ausgabenüberschüsse des Bundes innerhalb von fünf Jahren wären um so weniger zu verantworten, als sie sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit ähnlich respektablen Defiziten von Kantonen und Gemeinden kumulieren würden. Ein solches Finanzgebahren der öffentlichen Hand müsste alle bisher erreichten und – wenigstens mit Bezug auf die Teuerungskämpfung – ohnehin noch nicht allzu spektakulären Ergebnisse unserer Konjunkturpolitik in kürzester Zeit wieder zunichte machen. Vorausgesetzt, dass

überhaupt jemand bereit und in der Lage wäre, der öffentlichen Hand die Mittel für solche enormen Ausgabenüberschüsse zur Verfügung zu stellen. Das Lob der leeren Bundeskassen zu singen, wie das Vereinzelte immer noch tun, und auf die heilsamen Wirkungen der Finanzklemme zu hoffen, scheint keine echte Alternative. Allein schon die starke Ausgleichsfunktion des Bundeshaushaltes innerhalb der Eidgenossenschaft verbietet uns einen solchen Ausweg.

Als zweckpessimistisch wird man die Darstellung des Bundesrates heute wohl auch nicht mehr abtun wollen, nachdem schon der letzte Abschluss unserer Staatsrechnung deutlich gezeigt hat, wie rasch die Ausgaben jetzt den Einnahmen davonzulaufen beginnen. Akzeptiert man aber die Analyse des Bundesrates als realistisch, so stellt sich höchstens noch die Frage, ob die von ihm vorgeschlagenen Massnahmen auch umfassend und durchschlagend genug sind, um den Bundeshaushalt innert nützlicher Frist wieder aus der Defizitsträhne herauszubringen. Der Bundesrat gibt im Grunde genommen selbst die Antwort auf diese Frage, wenn er feststellt, und zwar mit Nachdruck, trotz aller von ihm beantragten Massnahmen zur Senkung der Ausgaben und zur Vermehrung der Einnahmen könne das Gleichgewicht namentlich in den Jahren 1975 sowie vor allem 1978 und 1979 bei weitem nicht erreicht werden. Es handelt sich also bei den Vorschlägen des Bundesrates um ein Minimalprogramm, das nach seinen eigenen Worten durch weitere Anstrengungen bei der Budgetaufstellung ergänzt werden muss. Je nachdem, was man als Resultat dieser weiteren Anstrengungen erhofft – die Erfahrungen stimmen diesbezüglich leider nicht allzu optimistisch –, wird man weitere Anstrengungen noch auf anderen Gebieten vor Ablauf des Minimalprogramms als unerlässlich erachten. Eine Beschränkung auf das vom Bundesrat vorgeschlagene Ausmass lässt sich letztlich nur dadurch rechtfertigen, dass es sich dabei um eine Feuerlöschaktion handelt, die reichlich spät kommt und daher keinerlei Verzögerung mehr erträgt. Herr Muret hat sich zwar über diese ewige Dringlichkeit unserer Bundesfinanzlösungen mokiert. Leider ist es aber so, dass die Gefahr einer Situation schon recht weit sein muss, bis sie in unserem Lande ins Bewusstsein nicht nur der Parlamentarier und der Verwaltung, sondern auch der Öffentlichkeit eingeht.

Aufgrund dieser Bewertung der Sachlage stimmt die christlichdemokratische Fraktion, für die ich hier zu sprechen die Ehre habe, für Eintreten auf die Vorlage. Sie erachtet grundsätzlich alle Abstriche daran, d. h. alle Anträge, die den Sanierungseffekt dieses Minimalprogramms vermindern würden, als verfehlt.

In formeller Beziehung wäre noch die Frage aufzuwerfen, ob es wirklich angebracht ist, diesem Minimalprogramm bzw. den in seinem Rahmen zu treffenden Erlassen den doch recht anspruchsvollen Titel «Wiederherstellung des Gleichgewichtes des Bundeshaushaltes» zu verleihen. Unseres Erachtens müsste man bescheidener etwa von «Massnahmen zum Abbau des Ungleichgewichtes» sprechen. Das würde den Tatsachen besser gerecht. Denn auch bei ungekürzter Gutheissung des bundesrätlichen Sanierungspaketes werden für den Zeitraum 1975–1979 noch immer Ausgabenüberschüsse von mindestens 2 bis 3 Milliarden Franken verbleiben, also Jahresdefizite durchschnittlich von 500 bis 700 Millionen Franken, und dies wohl gemerkt selbst dann, wenn in den nächsten fünf Jahren nicht nur die Mehreinnahmen gemäss den Vorschlägen des Bundesrates voll realisiert, sondern auch die Ausgaben entsprechend der von ihm in Rechnung gestellten Beträge vermindert werden, d. h. insgesamt um rund 2,5 Milliarden Franken.

Zu den Vorschlägen des Bundesrates stellen wir generell fest, dass ihr Hauptakzent eindeutig auf der Beschaffung von Mehreinnahmen liegt. Das ist aber wohl unvermeidlich. Dort, wo im Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen bereits eine ganz bestimmte Kategorie von Ausgaben

namhaft gemacht wurde, bei der Einsparungen gemacht werden soll, nämlich bei den Beiträgen für die Annäherung von Tarifen konzessionierter Bahnunternehmungen, vermochte die Kommission dem Bundesrat übrigens nicht zu folgen. Die beantragte Streichung von Artikel 3 dieses Gesetzes bedeutet allerdings nicht, dass die Mehrheit Ihrer Kommission Einsparungen in diesem Bereich grundsätzlich ausschliesst. Aber sie hält dafür, dass solche nicht generell vorgenommen werden können, sondern gegebenenfalls – wie alle übrigen ausgabenmindernden Anträge gemäss Artikel 2 dieses Gesetzes – auf Vorschlag des Bundesrates von der Bundesversammlung, und zwar in Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse, zu beschliessen sind. Damit, dass die Zuständigkeit für die Erstreckung gesetzlicher Fristen und die Reduktion von Bundesbeiträgen nach Antrag der Kommission in der Neufassung von Artikel 2 der Bundesversammlung reserviert wird, übernehmen die eidgenössischen Räte auch sehr weitgehende Verantwortung dafür, dass das Sparprogramm 1975–1979 wirklich durchgeführt werden kann. Die CVP-Fraktion erachtet das Bundesgesetz in der von der Kommissionmehrheit vorgeschlagenen Fassung für annehmbar.

Was den Bundesbeschluss über die Finanzordnung bzw. die darin zusammengefassten Anträge des Bundesrates betrifft, erlauben Sie mir folgende Bemerkungen: Als erstes sei festgestellt, dass die vorgeschlagene Erhöhung auf 6 bzw. 9 Prozent der Steuersätze bei der Warenumsatzsteuer unumgänglich ist. Wenn die WUST den Löwenanteil der angestrebten Mehreinnahmen zu liefern hat, darf man nicht übersehen, dass damit zu einem wesentlichen Teil nur die Einnahmenverluste kompensiert werden, die in den letzten Jahren durch den Abbau der Zölle eingetreten sind.

Angesichts unserer ausgedehnten Freiliste bei der Warenumsatzsteuer, von der Herr Muret allerdings noch nie etwas gehört zu haben scheint, ist die vorgeschlagene Erhöhung auch sozial zu verantworten. In diesem Zusammenhang ist in der vorberatenden Kommission die Frage aufgeworfen worden, ob es nicht endlich an der Zeit wäre, eine verfassungsmässige Grundlage für den Uebergang von der heutigen Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer zu schaffen; denn es ist offensichtlich, dass wir mit den 6 bzw. 9 Prozent nun an der Grenze angelangt sind, jenseits welcher Erhöhungen der WUST zu unzulässigen Wettbewerbsverzerrungen führen müssten.

Die Kommissionmehrheit war der Ansicht, dass man das Sofortprogramm nicht mit einer Auseinandersetzung um diese verfassungsmässige Kompetenz belasten dürfe. Das hat sicher einiges für sich und liegt im übrigen auf der Linie des Bundesrates, das Minimalprogramm auf Massnahmen zu beschränken, die relativ rasch, nach Möglichkeit schon ab 1975, wirksam werden können.

Zweitens erachtet es die CVP-Fraktion als richtig, dass die vorberatende Kommission es bei der direkten Bundessteuer nicht damit bewenden liess, den Grundsatz der Beseitigung der kalten Progression einfach zu wiederholen, sondern in Abweichung von den bundesrätlichen Anträgen beschloss, ihm durch Erhöhung der Sozialabzüge um rund 20 Prozent auch nachzuleben. Wenn sie für den Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, der vor zwei Jahren unter Erweiterung auf die Sparsinsen von 500 auf 2000 Franken erhöht wurde, jetzt keine weitere Erhöhung beantragt, so hängt dies – wie das bereits Herr Kollega Stich angetönt hat – mit dem für 1976 erwarteten Inkrafttreten des Obligatoriums der zweiten Säule zusammen; auf diesen Zeitpunkt sollen Prämien für die Pensionskassen genau wie die AHV-Prämien aufgrund eines anderen Gesetzes sowohl von Bundes- wie von Kantons- und Gemeindeeinkommenssteuern befreit werden.

Dem sicher kommenden Einwand, mit der blossen Erhöhung der Sozialabzüge sei die in den letzten zwei Jahren eingetretene kalte Progression nicht ausgeglichen, ist entgegenzuhalten, dass das Gegenstück zum teilweisen Ste-

henlassen der kalten Progression bei den unteren und mittleren Einkommen darin besteht, dass mit dieser Vorlage ja gleichzeitig der Maximalsatz der direkten Bundessteuer für natürliche Personen von bisher 10,45 auf 12 Prozent erhöht wird. Was wir also den unteren und mittleren Einkommen an kalter Progression nicht abnehmen, das laden wir den oberen Einkommen durch eine Verschärfung der heissen Progression auf. Ein ebenso wichtiges Argument, vielleicht noch das entscheidendere, warum wir diesmal die kalte Progression nicht ganz ausmerzen können, ist die massive Ertragsverminderung der Wehrsteuer, die das zur Folge hätte. Da wir der Ansicht sind, dass das Sanierungsprogramm des Bundesrates auch bei den Einnahmen nicht amputiert werden darf, müssen unseres Erachtens für Ertragsausfälle, welche die Ausmerzungen der kalten Progression mit sich bringt, entsprechende Mehreinnahmen beschafft werden. Schon die von der Kommissionmehrheit beantragte Erhöhung der Sozialabzüge bewirkt bei der Wehrsteuer der natürlichen Personen Mindereinnahmen von rund 55 bis 70 Millionen Franken pro Jahr. Zur Kompensation halten wir die Erhöhung des Maximalsatzes der Wehrsteuer für juristische Personen statt lediglich auf 9, auf 10 Prozent für richtig und notwendig. Eine noch weitergehende Heraufsetzung der Höchstsätze für juristische Personen aber scheint uns nicht vertretbar, noch viel weniger eine zusätzliche Erhöhung der Maxima für die Bundessteuer natürlicher Personen. Wir dürfen die Sanierung der Bundesfinanzen nicht auf dem Rücken der Kantone und Gemeinden bewerkstelligen, die ihrerseits schon heute keineswegs leichte Finanzprobleme zu lösen haben. Und wenn also der Bund sein Sparprogramm tatsächlich verwirklicht, werden die Finanzprobleme der Kantone und Gemeinden dadurch in den nächsten Jahren ohnehin nicht kleiner.

Drittens scheinen uns strukturelle Änderungen am bisherigen System der Bundessteuer, wie bereits angetönt, im Rahmen eines Sofortprogramms keinen Platz zu haben. Sehr leicht könnten sie zu einer gefährlichen Hypothek für die dringliche Sanierungsaktion werden. Persönlich habe ich zweimal mit der Minderheit gestimmt, nämlich bei der Minimalsteuer für juristische Personen und bei der Frage, ob für diese nicht sofort zur jährlichen Steuerveranlagung übergegangen werden könnte. Das wären meines Erachtens Entscheide, die die Struktur unseres Bundessteuersystems nicht verändern würden. Ich gebe aber zu, dass man z. B. hinsichtlich der Einführung der Minimalsteuer auch den gegenteiligen Standpunkt vertreten kann. Bezüglich dem Postulat der jährlichen Veranlagung können allerdings die Einwände, welche einer sofortigen Verwirklichung bei den natürlichen Personen entgegengehalten werden, bei den juristischen Personen nicht angeführt werden. Dies um so weniger, als schon bald die Hälfte der Kantone für ihre eigenen Steuern zum System der jährlichen Veranlagung der juristischen Personen übergegangen sind.

Zum Schluss noch eine kurze Bemerkung zur Frage der Ausgabenbremse. Auch wir erwarten von der vorgeschlagenen Lösung keine Wunder, sondern sehen darin vielmehr ein Bekenntnis des Rates zur Sparsamkeit. Sicher werden nur wenige Mehrausgaben am qualifizierten Mehr beider Räte scheitern. Psychologisch halten wir diese Bestimmung dennoch für bedeutsam. Hier von «Selbstbevormundung» zu sprechen, scheint uns deplaziert; der Ausdruck «Selbstbevormundung» hat übrigens ein Widerspruch in sich. Vormundschaft ist, wenn jemand unter die Kuratel eines anderen gestellt wird. Wenn man sich aber selbst gewisse Zügel anlegt oder Regeln auferlegt, die man beachten will, so ist das nicht Vormundschaft, sondern Disziplin. Und ein bisschen mehr Disziplin, glaube ich, könnte uns gerade punkto Ausgabenfreudigkeit nichts schaden. Wenn im Volk der Eindruck aufkäme, dass wir diese Disziplin nicht aufzubringen gewillt sind, könnte das sehr wohl auch seinen Willen beeinträchtigen, den von uns vorgeschlagenen Mehreinnahmen zuzustimmen. Ob

man aus dieser Ausgabenbremse gleich einen eigenen Bundesbeschluss fabrizieren soll, ist eine andere Frage, über die man wirklich geteilter Meinung sein kann. Wenn die Kommission die Form eines eigenen Bundesbeschlusses wählte, wollte sie damit jenen Kollegen entgegenkommen, die eine Ausgabenbremse als Hypothek für den Steuerbeschluss empfinden. Ob man den Einnahmenbeschluss damit tatsächlich entlastet und begünstigt, scheint mir nicht ganz so sicher. Ich könnte mir sehr wohl vorstellen, dass, wenn eine der dem Souverän zu unterbreitenden Vorlagen mit eindeutigen Mehrheiten angenommen wird, es der Beschluss über die Ausgabenbremse sein wird.

Im Sinne dieser Ausführungen wird die CVP-Fraktion für Eintreten auf alle drei Vorlagen stimmen. Sie wird in allen wesentlichen Punkten den bundesrätlichen Vorschlägen – allerdings modifiziert durch die Beschlüsse der Kommissionmehrheit – zustimmen und bittet Sie, dasselbe zu tun.

**M. Peyrot:** Le groupe libéral et évangélique votera l'entrée en matière des trois mesures proposées, soit la loi fédérale à l'appui des mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales, l'arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération et enfin l'arrêté fédéral proposé par la commission, dit du «frein aux dépenses». Ces deux arrêtés modifiant et la constitution et ses mesures transitoires sont soumis obligatoirement au vote du peuple et des cantons, la loi fédérale étant, elle, soumise seulement au référendum facultatif.

Notre décision de principe est basée sur la considération essentielle que l'impasse croissante que connaît le budget de la Confédération depuis 1971 est non seulement inquiétante mais inadmissible en période de croissance économique.

A ne rien faire, on s'expose à la détérioration rapide, financière, économique et sociale du pays, laissant aux circonstances le soin d'imposer leur dure loi dans le désordre et l'amertume. Le Conseil fédéral a donc raison de prendre le taureau par les cornes. Il y a été aidé par la commission; espérons que l'Assemblée fédérale suivra. Que propose-t-il? D'une part de freiner les dépenses, d'autre part de combler le recul des recettes provenant des impôts indirects consécutif aux accords internationaux abaissant les droits de douane, tout en assurant les rentrées supplémentaires par l'élévation de l'impôt de la défense nationale. Il s'y ajoute le troisième arrêté qui prévoit de rendre plus sévères les conditions d'acceptation des dépenses qui surenchérisse les propositions du Conseil fédéral, en demandant qu'elles soient votées dans les deux conseils à la majorité absolue.

Quel résultat peut-on attendre de ces mesures? Sur le plan financier, il faut remarquer qu'elles n'auront pas pour effet de rétablir intégralement la situation, loin de là! Le déficit restera important en 1975. Réduit de 935 millions, il sera encore de l'ordre de 900 millions de francs. Pratiquement équilibré en 1976, ce déficit réapparaîtra en 1977, avec 90 millions, pour s'aggraver à nouveau en 1978 avec un ordre de grandeur de 700 millions et atteindre un nouveau sommet de plus d'un milliard en 1979. Ceci malgré des surplus d'impôts pour les cinq années de l'ordre de 7 milliards 840 millions, dont 7 milliards 320 millions provenant de l'impôt sur le chiffre d'affaires et 520 millions de l'impôt de défense nationale, soit une proportion marquée en importance du côté de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Quant à l'estimation des économies à réaliser, elle est encore beaucoup plus difficile à faire. Elle sera essentiellement déterminée par la volonté de réaliser des économies tant de la part du gouvernement que du parlement et, finalement, du peuple lui-même. Comme il est dommage qu'il soit toujours inutile et même critiquable d'avoir raison trop tôt. On encense aujourd'hui le rapport Jöhr, mais personne ne l'écoula quand il le fallait. Son pessimisme, en pleine prospérité, était gênant. Qu'il me soit permis de dire ici qu'il ne fut pas le seul à crier «casse-

cou»: Notre ancien collègue Olivier Reverdin, aujourd'hui conseiller aux Etats, avait déposé le 29 septembre 1964 un postulat contresigné par les libéraux seulement demandant l'établissement d'un programme d'investissements à long terme pour pouvoir déterminer quelle proportion du revenu national pouvait être affectée aux tâches civiles, sociales et militaires de la Confédération et comment les ressources disponibles devaient être réparties entre les différents secteurs. Ce postulat est resté, comme le rapport Jöhr, dans un tiroir et vient d'être retiré de la liste, sur proposition du Conseil fédéral, dans le rapport de gestion que nous venons d'approuver lors de cette session. Il est vrai que, depuis peu, une planification financière a commencé à se dessiner; mais c'est la commission chargée d'examiner le présent projet de mesures complémentaires qui en a demandé l'adjonction sous l'alinéa 2d nouveau de l'article premier. Il n'est jamais trop tard pour bien faire.

D'autre part, la commission a heureusement renforcé les dispositions de ce même arrêté en limitant le taux d'augmentation annuelle de l'effectif du personnel de la Confédération à 0,5 pour cent, au plus, de celui de l'année précédente. Elle a, d'autre part, et nous saluons vivement cette innovation, renforcé considérablement son article 2 en prévoyant aussi de réduire les subventions légales de la Confédération pour de nouveaux engagements, en précisant toutefois qu'il n'est pas question de toucher à ce qui est déjà engagé.

Saluons enfin la disposition prévue par le Conseil fédéral et acceptée par la commission, selon laquelle l'Assemblée fédérale fixera pour les dépenses d'équipement un plafond valable pour les années 1975 à 1979, lequel inévitablement devra être indexé si l'inflation continue de courir aussi rapidement.

A cet arrêté s'ajoute celui nouvellement proposé par la commission du nouvel article 13 des dispositions transitoires déjà citées. Nous sommes convaincus par son 1er alinéa, lequel pose le principe du vote à la majorité absolue des deux chambres en matière de dépenses renchérissant les propositions du Conseil fédéral. Mais il ne faut pas se dissimuler que cette disposition comporte le danger de pressions anticipées sur le Conseil fédéral lui-même, l'exhortant à fixer les dépenses à un niveau élevé de façon à satisfaire préventivement les appétits. D'autre part, nous éprouvons pour des raisons de forme, quelques réticences quant à l'alinéa 2; nous y reviendrons dans la délibération de détail.

Quelques considérations maintenant sur l'arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération. Nous l'avons déjà dit, la grosse part des recettes supplémentaires est assumée par l'augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ce qui nous semble absolument justifié. Dans l'attente de la taxe sur la valeur ajoutée, conséquence inévitable des accords économiques européens et internationaux, il n'y a pas d'autres moyens d'agir, d'autant plus que nos droits de douane sont calculés selon le poids – droit spécifique – et non sur la valeur des marchandises – droit *ad valorem*. Mais à quoi bon changer maintenant la structure de droits qui sont, sous cette forme, condamnés à terme.

Avantages: l'impôt indirect, apanage de la Confédération, n'empiète pas sur le domaine réservé des cantons. En outre, du fait que l'impôt sur le chiffre d'affaires ne s'applique pas aux produits de première nécessité, on ne peut dire qu'il frappe trop durement les petits revenus.

Enfin, et cela est capital, l'imposition du revenu augmente beaucoup plus fortement que celle de la consommation – nous rappelle le message. Les droits de douane ne suivent pas le même rythme de croissance que le produit national brut. La cause est donc entendue et l'accord est unanime pour élever l'impôt sur le chiffre d'affaires de 4 à 6 pour cent pour les livraisons au détail et de 6 à 9 pour cent pour les livraisons en gros.

Le problème posé par l'élévation de l'impôt direct de la défense nationale est naturellement plus complexe. La proposition du Conseil fédéral, en ne l'élevant qu'à partir d'un revenu de 234 000 francs, nous paraît acceptable, tout ne pouvant pas être demandé à l'impôt indirect.

Au nom du Conseil fédéral, le conseiller fédéral Chevallaz s'est opposé à la surenchère des représentants du Parti socialiste, de même qu'il a demandé de ne pas suivre la proposition inverse de notre collègue Letsch, de biffer purement et simplement cette disposition. Nous suivrons le Conseil fédéral comme nous nous rallierons par gain de paix et sans enthousiasme aucun au compromis survenu en dernière heure à la commission concernant l'atténuation de la progression à froid par le truchement d'une légère élévation des déductions dans le calcul de l'impôt sur les personnes physiques avec pour contre-partie financière, l'augmentation de 9 à 10 pour cent du rendement net total du plafond de l'impôt dû par les sociétés à base de capitaux et par les sociétés coopératives.

Vu la situation précaire des finances fédérales, notre groupe est d'avis que cette formule est apte à affronter avec de bonnes chances la volition populaire obligatoire qui aura lieu séparément pour cet arrêté fédéral et pour celui qui modifie l'article 13 des dispositions transitoires évoquées tout à l'heure. Nous pensons, par contre, qu'il est trop tôt pour passer à la taxation annuelle en raison des grandes perturbations que cela entraînerait dans les cantons. Cette réforme devra toutefois s'inscrire dans la réforme plus générale du régime financier de la Confédération en concours avec l'harmonisation fiscale entre les cantons et la taxe sur la valeur ajoutée. Nous y serons d'ailleurs bien contraints puisque l'actuelle réforme n'est que transitoire et incapable par elle-même de redresser la situation. Dans ce sens, nous nous rallions à la motion I de la majorité de la commission qui demande cette réforme complète au plus tard pour 1976.

Pour terminer, le groupe libéral et évangélique déclare une fois de plus qu'il attache la plus grande importance à l'équilibre financier de la Confédération. Il est profondément inquiétant de voir les dépenses publiques croître plus vite et dans une proportion sans cesse grandissante par rapport à l'évolution de notre produit national brut. C'est le signe de la maladie qui ravage actuellement les économies de tous les pays économiquement développés. Elle ne sera vaincue que par l'effort de tous mais aussi par les sacrifices de chacun. Il faudra donc distinguer toujours plus les dépenses productives de celles qui sont de pure consommation, tâche impopulaire mais nécessaire pour garder une économie saine et une monnaie forte. Les Suisses, qui sont gens travailleurs et de bon sens, comprendront sans nul doute dans leur majorité que le ménage public n'échappe pas davantage que le particulier aux règles élémentaires de la bonne gestion qui veut que les dépenses ne dépassent pas les recettes et mieux, qu'elles doivent même leur rester inférieures.

**Jaeger-Basel:** Dieses Geschäft wurde in unserer Fraktion durch unseren Kollegen Walter Bräm bearbeitet. Da er wegen Todesfall in der Familie erst am Donnerstag wieder an den Sitzungen teilnehmen kann, hat er mich gebeten, Ihnen seine Stellungnahme bekanntzugeben.

Wir alle, die wir diesen Staat bilden, haben jahrzehntelang seine vielen Wohltaten ohne ernsthafte Ueberlegungen hingenommen. Vielleicht wurden bei neuen Begehren gelegentlich Bedenken wach, doch trösteten wir uns fortlaufend mit dem Gedanken, dass dank der Segnungen der Konjunktur die Rechnung dann schon irgendwie wieder aufgehen würde. Heute reiben wir uns die Augen und stehen vor der gewaltigsten Ausgabenexplosion der letzten 20 Jahre. Die Erkenntnis wächst, man habe über die Verhältnisse gelebt und könne so nicht weitermachen. Man hofft in dieser Situation, dass nicht noch ein eigentlicher Konjunkturinbruch Schlimmes verschlimmern würde. Der Bundesrat findet deshalb für seine Massnahmen ge-

gen den weiteren Anstieg der Ausgaben und zur Erhöhung der Einnahmen Verständnis. In der Botschaft zeigt der Bundesrat die Zusammenhänge objektiv auf, doch zieht er unseres Erachtens daraus zu wenig hart die Konsequenzen. Die Gefahr ist da, dass wir mit der Flickwerkpolitik einen Dauerzustand schaffen, anstatt auf der Grundlage übergeordneter Prinzipien mit Elan die Neuordnung der Bundesfinanzen voranzutreiben. Diese Feststellung beinhaltet keinen Vorwurf an Bundesrat Chevallaz, der den Schock mit raschem Handeln überwinden will.

Zur Kontrolle der Ausgaben: Unter Verzicht der Aufzählung einzelner Massnahmen kann ich erklären, dass unsere Fraktion alle Bemühungen der vorberatenden Kommission, die auf Stärkung der Ausgabenerschwerung und Ausgabendisziplin hinzielen, nachdrücklich unterstützt, und zwar auch dann, wenn sie unpopulär sind. Bezüglich der Möglichkeit einer wirksamen Eindämmung der Ausgabenflut sind wir allerdings pessimistisch. Wir glauben, dass die vorgesehenen Massnahmen ungenügend sind. Wir bedauern, dass der Bundesrat das wirksame Instrumentarium, wie es ihm mit dem Finanzhaushaltgesetz gegeben ist, erst zu einem späteren, vielleicht gefährlich späten Zeitpunkt anwenden will.

Zur Erhöhung der Einnahmen: Die vorgeschlagene Erhöhung der Sätze der Warenumsatzsteuer ist insofern sachlich gerechtfertigt, als die Ausfälle bei den Bundeseinnahmen ihre Ursache grösstenteils im Zollabbau (GATT, EFTA, EWG) haben. Zölle sind ihrem Wesen nach Verbrauchssteuern, weshalb die Erhöhung der WUST eine Kompensation innerhalb gleichartiger Einnahmenkategorien darstellt. Soweit die Erhöhung der WUST dem Ausgleich des Zollaubaues dient, stellt sie keine Steuererhöhung, sondern lediglich eine Wiederherstellung des bisherigen Belastungszustandes dar. Diesem Hinweis kommt für die Aufklärung über das Massnahmenpaket eine gewisse Bedeutung zu. Nachdem die massiven Rückgänge aus den Einfuhrzöllen voraussehbar waren, verstehen wir es nicht, dass die Anpassung der WUST-Sätze nicht schon früher erfolgt ist. Wir bezeichnen dieses Verhalten als Unterlassungssünde. Im übrigen befürworten wir nachdrücklich die fällige Ablösung des Gewichtzölles durch den Wertzoll. Der Uebergang zur einjährigen Steuerveranlagung ist unseres Erachtens gerechtfertigt, gehört aber nicht in dieses Sofortprogramm hinein und muss in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen vorbereitet werden. Eine höhere Besteuerung des Alkohols liegt im verfassungsmässigen Auftrag und ist aus finanz- und gesundheitspolitischer Sicht angezeigt. Im Rahmen der Massnahmen zur Erhöhung der Einnahmen verdient die Erhöhung des Maximalsatzes der Wehrsteuer aus den folgenden politischen und wirtschaftlichen Gründen besondere Aufmerksamkeit.

Mit einem Anteil der direkten Steuern und Abgaben von 67 Prozent an der gesamten Steuerbelastung steht die Schweiz unter den europäischen Industrieländern heute schon an der Spitze. Durch eine erneute Erhöhung der Wehrsteuer wird das bestehende Ungleichgewicht zwischen direkten und indirekten Steuern weiter erhöht. Da im Aussenwirtschaftssektor die direkten Steuern im Gegensatz zur Umsatzsteuer nicht rückvergütet werden können, ist die schweizerische Wirtschaft gegenüber der ausländischen Konkurrenz benachteiligt. Wir verstehen, dass aus politischen und sozialen Gründen die Mehrwertsteuer als künftige Haupteinnahmequelle des Bundes nur eingeführt werden kann, wenn gleichzeitig auch die Belastung durch direkte Steuern massvoll erhöht wird. Von der zusätzlichen Belastung der Steuerpflichtigen abgesehen, könnte eine weitere starke Erhöhung der Wehrsteuersätze zu vermehrter fiskalischer Abhängigkeit der Kantone und Gemeinden vom Bund führen, da dieser verstärkt auf dasselbe Steuersubstrat zurückgreifen würde wie die Kantone und Gemeinden. Wir können nicht die Bundesmassnahmen für sich allein betrachten, sondern müssen für die Beurteilung des tragbaren Masses die Kumulierung der Steuererhöhungen in Gemeinde, Kanton und Bund im Auge behal-

ten. Gemäss der Broschüre unseres Kollegen Dr. Auer, «Baselland nach der Reichtumssteuer», Seite 6, beträgt die maximale Steuerbelastung ohne Vermögenssteuer für Unselbständigerwerbende 49,5 Prozent und für Selbständigerwerbende 53,6 Prozent. Unter solchen Umständen muss jede weitere Erhöhung der Wehrsteuer nachdenklich stimmen. Auf kantonaler Ebene sind zurzeit neben einzelnen Reichtumssteuer-Initiativen verschiedene Gesetzesrevisionen hängig, die alle eine Erhöhung der direkten Einkommensbelastung bezwecken. So sei beispielsweise auf den Kanton Zürich hingewiesen, wo am 30. Juni 1974 über eine Steuergesetzesrevision abgestimmt wird. Der kantonsrätliche Gegenvorschlag zur sozialdemokratischen Reichtumssteuer-Initiative sieht schon bei den heutigen Wehrsteuersätzen eine maximale Einkommensbelastung natürlicher Personen in der Stadt Zürich bei unverändertem Steuerfuss von 45,4 Prozent vor. Diese Belastung wird bei Annahme des bundesrätlichen Notprogrammes sogar auf 47 Prozent steigen, ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungsprämien. Falls die Reichtumssteuer-Initiative angenommen würde, ergäben sich gar Höchstbelastungen von 57,7 Prozent ohne Wehrsteuererhöhung, beziehungsweise 59,3 Prozent mit Wehrsteuererhöhung.

Die genannten Sätze reichen nahe an den derzeit in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Höchstsatz von 53 Prozent ohne Ergänzungsabgabe und Stabilitätzuschlag heran, ja überschreiten diesen bei Annahme der Reichtumssteuer-Initiative sogar beträchtlich. Vergleicht man gesamthaft gesehen die Bundesrepublik Deutschland mit der Schweiz, so muss festgestellt werden, dass wir mit der Totalbelastung der hohen Einkommen praktisch schon heute in der Schweiz höher liegen als unser Nachbarland.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass bei der Verwirklichung der verschiedenen kantonalen Steuergesetzesrevisionen, verbunden mit einer weiteren Erhöhung der Maximalsätze der Wehrsteuer die Einkommensbelastung in der Schweiz eine auch international unübertroffene Höhe erreichen könnte. Wir betonen nachdrücklich, dass Arbeitsmoral, Risikofreudigkeit und Kapital die Grundlage des schweizerischen Wohlstandes bilden. Eine ungebührlich hohe Steuerbelastung des Einkommens würde diese Wohlfaktoren unvermeidlich lähmen und somit dem langfristigen Interesse der Schweiz entgegenwirken. Wir dürfen mit unserer Steuerpolitik nicht die Leistung bestrafen.

Zur Beseitigung der kalten Progression: Der Bundesrat schlägt vor, im jetzigen Zeitpunkt angesichts der Notlage der Bundesfinanzen, auf den Ausgleich der kalten Progression zu verzichten. Notstand einerseits, verfassungsrechtlicher Auftrag andererseits – es ist schwer, diesem Dilemma zu entrinnen! Jede Beseitigung der kalten Progression führt zu Steuerausfällen. Der Bundesrat beziffert diese ab 1976 auf mehrere hundert Millionen Franken. In der Vergangenheit machte man bei der Beseitigung der kalten Progression immer das gleiche Spiel. Die entstandenen Steuerausfälle wurden durch Verschärfung der Steuerprogression und durch Erhöhung der Maximalsätze ausgeglichen. Wie vorhin dargelegt wurde, ist heute die Schweiz auf dem besten Wege, durch derartige Praktiken eine beängstigende Steuerverdrossenheit herbeizuführen. Es kann so nicht mehr weitergehen. Die Defizite der öffentlichen Haushalte kommen nicht zuletzt davon, dass der öffentlichen Hand immer mehr Aufgaben übertragen werden. Eine völlige Beseitigung der kalten Progression ist deshalb nur dann gerechtfertigt, wenn die wachsenden Ausgaben gebremst werden können. Der Staat kann so wenig wie der einzelne aus Steinen Geld klopfen. Wird die kalte Progression ohne Berücksichtigung dieses Umstandes bei den unteren und mittleren Einkommen ausgeglichen, dann geschieht nichts anderes, als dass die Mehrkosten des Staates auf eine kleine Minderheit abgewälzt werden. Und hier geht die Rechnung nicht auf. Es gibt zu wenig Steuerpflichtige mit hohen Einkommen, die dauernd für den Ausgleich herhalten können.

Mit dieser grundsätzlichen Feststellung verneine ich nicht die Verpflichtung, dass die Solidarität gegenüber den Schwächeren von den hohen Einkommensbezügern eine gewisse Steuerleistung verlangt, doch ist es eine Frage des Masses. Unsere Steuerpolitik muss indessen vermehrt bejahen, dass grundsätzlich jeder Staatsbürger im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit an die Staatskosten beitragen muss. Die weite Verbreitung dieser Erkenntnis und ihr Durchsetzen würden die Anspruchsinflation gegenüber dem Staat entscheidend bremsen. Für die Erhaltung der Gemeinschaft Schweiz, von der kürzlich Herr Kollege Nef gesprochen hat, sollten alle Bürger ein Opfer bringen. Diese Denkweise ist nicht populär, von der Sache her aber richtig. Vorläufig ist es in dieser Gemeinschaft so, dass der wirtschaftliche Gruppenegoismus hohe Blüten treibt. Im übrigen sind wir mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit, die kalte Progression durch Erhöhung der Sozialabzüge wenigstens teilweise auszugleichen, einverstanden. Aus den geschilderten Gründen betrachten wir das bundesrätliche Notprogramm mit den von der Kommissionsmehrheit vorgenommenen Aenderungen als das Minimum des Möglichen, vor allem mit Bezug auf den Ausgabensektor bzw. die Personalsparten. Wir begrüßen nachdrücklich die beantragten Ausgabenschwerungen und Fristenerstreckungen. Wir lehnen alle Anträge, welche die bundesrätliche bereits auf Kompromissen beruhende Vorlage verschlechtern, ab. Die Drohung mit der Verwerfung vermag uns nicht zu beeindrucken. Sie verweist uns höchstens auf die Möglichkeit, im Ausgabensektor kommende Vorlagen, die nicht im Gesamtinteresse, sondern im Interesse einzelner Gruppen liegen, abzulehnen. Wir stimmen für Eintreten auf die Vorlage.

**Vollenweider:** Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei wird für Eintreten auf die drei Vorlagen über die Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt stimmen. Wir sind der Meinung, dass es angesichts der in der Botschaft des Bundesrates eindrücklich dargestellten bedrohlichen Entwicklung des Finanzhaushaltes des Bundes unverantwortlich wäre, weiterhin tatenlos zuzuschauen. Die Fraktion begrüsst es deshalb, dass im Interesse eines gesunden Staatshaushaltes möglichst wirksame Massnahmen ergriffen werden, um das finanzielle Gleichgewicht wiederherzustellen. Dabei soll aber nicht nur wie bisher der einfachste Weg über die Vermehrung der Einnahmen gesucht werden, sondern es soll endlich auch das Wachstum der Ausgaben energisch gebremst werden. In den letzten Jahren wurden die aufgrund der langfristigen Finanzplanung des Bundes und des Berichtes der Kommission Jöhr begründeten Warnungen vor einem kommenden finanziellen Engpass nicht zuletzt unter dem Eindruck der andauernden Hochkonjunktur leider weitgehend in den Wind geschlagen. Auch Sparmassnahmen fanden wenig Anklang, wenn wir uns an das Schicksal der Anträge der Kommission Stocker erinnern. Heute sollte es angesichts der inzwischen eingetretenen schwierigen Finanzlage des Bundes und des nun deutlich abgeflachten Wachstums des Bruttosozialproduktes doch jedermann klar sein, dass das in den letzten Jahren weit übersetzte Tempo das Wachstum der Ausgaben einfach nicht mehr durchgehalten werden kann. Wenn die Ausgaben von 1960 bis 1973 um 347 Prozent zugenommen haben und die Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben allein in den letzten drei Jahren trotz der Erhöhungen der Warenumsatzsteuer und der Wehrsteuer sich um 1 Milliarde vergrössert hat, zeigt das doch deutlich genug, dass nun mit dem Sparen Ernst gemacht werden muss. Wir erwarten deshalb, dass die drei Vorlagen im Sinne der Anträge der Kommissionsmehrheit beschlossen werden und keine weiteren Verschlechterungen erfahren. Und vom Bundesrat erwarten wir, dass er in der in seiner Botschaft erwähnten vorgesehenen zweiten Phase zusammen mit dem Vorschlag 1975 den Finanzrahmen im Investitionsbereich der heutigen Lage entsprechend absteckt und dann den bei-

den Räten konkrete Zahlen vorlegt. Natürlich wird die Realisierung dieser Einsparungen weder für den Bundesrat noch für die Räte eine einfache Prozedur sein, sondern hohe Anforderungen an das Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem Ganzen stellen. Es war ja in den vergangenen Jahren wesentlich einfacher, sich der Illusion einer ewig andauernden Hochkonjunktur hinzugeben und trotz aller Warnungen in eine Ausgabeneuphorie hineinzugleiten, deren Rechnung jetzt präsentiert wird. Der weitverbreiteten Forderungsinflation wurde oft Folge geleistet, indem die Räte die Anträge des Bundesrates häufig noch überboten, ja sogar während den Beratungen Zusatzanträge gestellt und beschlossen wurden, deren finanziellen Auswirkungen unbekannt waren.

Gleichzeitig wurde der Bundesrat mit einer steigenden Flut von Interpellationen, Motionen und Initiativen mit neuen Forderungen unter stetigen Druck gesetzt. Die Gesetzesmaschinerie wurde dadurch auf Hochtouren gebracht, was den Verwaltungsapparat überforderte und zur beständigen Ausweitung zwang. Parallel dazu gerieten verschiedene Kantone in eine Vollzugskrise, d. h. sie sind zum Teil nicht mehr in der Lage, den Vollzug der laufend beschlossenen Bundesgesetze fristgemäss durchzuführen. Es ist daher sehr verständlich und zu begrüßen, wenn der Bundesrat in seiner Botschaft von einer dringend notwendigen Atempause spricht. Wieweit der Wille zu einer weisen Zurückhaltung in den beiden Räten und die notwendige Selbstdisziplin der einzelnen Ratsmitglieder im Vorfeld der kommenden Neuwahlen vorhanden sind, wird sich allerdings noch zeigen müssen. Vielleicht wird dem einen oder anderen in der Richtung des Forderns und damit der Ausgabenvermehrung besonders aktiven Parlamentarier eine gewisse Zurückhaltung etwas leichter fallen, wenn darauf hingewiesen wird, dass in jüngster Zeit landauf, landab in den Gemeinden und Kantonen angesichts der steigenden Steuerlast neue Kreditbegehren immer häufiger und massiver abgelehnt werden. Diese Tatsache könnte darauf hindeuten, dass in Zukunft mit neuen Forderungen nicht mehr so viel Popularität erhascht werden kann, wie das bis dahin offenbar der Fall war. Diese neueste Entwicklung sollte auch von jenen Kreisen in Betracht gezogen werden, die glauben, man könne höhere Ausgaben einfach immer wieder mit Steuererhöhungen decken. Der Steuerwiderstand, den wir bis vor kurzem im Vergleich zu anderen Ländern nur am Rande kannten, scheint, wie aus den erwähnten, stark zunehmenden Kreditverweigerungen zu schliessen ist, bereits im Wachsen zu sein. Es darf in diesem Zusammenhang zum Beispiel auch an die kürzliche starke Verwerfung des Grundstückgewinnsteuergesetzes im Kanton Aargau erinnert werden. Diese jüngste Entwicklung hat eben ihre tiefere psychologische Begründung, die nicht ausser acht gelassen werden darf. Bekanntlich steigern sich mit dem wachsenden Wohlstand eines Volkes weder das Gefühl des Aufeinander-angewiesen-seins noch der Sinn für Solidarität in gleicher Weise, sondern machen leider im Gegenteil einem stärkeren Individualismus bis Egoismus Platz. Diese negative Veränderung konnte allerdings schon seit längerer Zeit beobachtet werden, seit in unserer Wohlstandsgesellschaft das Wort «fordern» immer grösser und das Wort «leisten» immer kleiner geschrieben wurde. Es muss daher aus dieser Entwicklung für die Zukunft geschlossen werden, dass wir uns wahrscheinlich schon viel näher an der politisch möglichen Grenze der Steuererhöhung befinden, als man vielerorts noch glaubt. Vorerst müssen wir nun den Mitbürgern in glaubwürdiger Art den echten Willen zum Sparen unter Beweis stellen, bevor wir zu noch weiteren Steuererhöhungen schreiten, als sie die Kommissionsmehrheit heute beantragt. Mit der Zustimmung zu den weitergehenden Minderheitsanträgen würden wir die Vorlage in der Volksabstimmung bestimmt gefährden und zudem für die kommende Revision der Steuergesetze voreilig unerwünschte Hypothesen schaffen. Wir werden deshalb diese Minderheitsanträge ablehnen.

Ich komme zum Schluss und beantrage Ihnen im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Kommissionsmehrheit sowie deren Motion zuzustimmen.

**Präsident:** Nachdem die Fraktionssprecher zu Worte gekommen sind, beantrage ich Ihnen, die Redezeit der übrigen votanten auf 10 Minuten zu beschränken. (Zustimmung – Adhésion)

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.35 Uhr  
La séance est levée à 12 h 35*

## Elfte Sitzung – Onzième séance

Dienstag, 25. Juni 1974, Nachmittag

Mardi 25 juin 1974, après-midi

15.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

11 936

### Bundesfinanzen. Massnahmen

### Finances fédérales. Mesures

Siehe Seite 927 hiervor — Voir page 927 ci-devant

Fortsetzung – Suite

**Eibel:** Es sind etwas mehr als 20 Jahre her, dass eine Bundesfinanzvorlage vor Volk und Ständen unterlag, weil sie mit der Parole bekämpft wurde: Finanzreform auf einem Bein!

Die Vorlage, die wir heute zu begutachten haben, kommt zwar noch auf zwei Beinen, aber auf zwei sehr ungleichen: ein Einnahmenbein, das an einer ausgesprochenen Muskelhypertrophie leidet, und ein Ausgabenbein, das ausserordentlich schwächlich ist, so schwach, dass es, wenn es gewisse Anträge, die auf dem Tisch liegen, durchgehen sollten, noch ganz verschwinden könnte. Ich möchte nicht Gesagtes von heute vormittag wiederholen; die Fraktionssprecher haben sich zum Teil sehr ausgiebig mit der Frage des Sparens auseinandergesetzt. Ich möchte mich darauf beschränken, zu diesem Thema ein paar ganz klare Fakten hier noch herauszustellen.

Gemäss den Angaben auf Seite 13 der Botschaft haben wir, sofern auf die Ausgabenkürzungen und Mehreinnahmen gemäss Antrag des Bundesrates verzichtet würde, in den fünf Jahren 1975 bis 1979 mit Ausgabenüberschüssen von total 13,3 Milliarden Franken zu rechnen, oder im Jahresdurchschnitt mit 2,7 Milliarden Franken. Immer nach der gleichen Botschaft sollen durch Mehreinnahmen aus WUST und direkter Bundessteuer in der erwähnten Fünfjahresperiode 7,7 Milliarden Franken fliessen. Der Fehlbetrag reduziert sich dann von 13,3 auf 5,6 Milliarden Franken. Eine weitere Reduktion soll durch die vorgesehene Herabsetzung der Ausgaben erreicht werden.

In der zahlenmässigen Bezifferung dieser Einsparungen ist die Botschaft ausserordentlich vage und zurückhaltend. Es heisst auf Seite 17, «dass bei konsequenter Ausschöpfung aller in diesem Gesetz gebotenen Möglichkeiten jährliche Einsparungen von rund 200 bis 300 Millionen Franken in den beiden ersten und zwischen 500 Millionen und 1 Milliarde Franken in den drei folgenden Jahren resultieren dürften». Auf die Fünfjahresperiode umgerechnet heisst das, dass die Summe der Einsparungen, immer bei konsequenter Ausschöpfung aller Möglichkeiten, im Minimum 1,9 Milliarden Franken beträgt ( $2 \times 200$  und  $3 \times 500$ ) und im Maximum 3,6 Milliarden Franken ( $2 \times 300$  und  $3 \times 1000$ ). Von den Ausgabenüberschüssen verblieben dann im ungünstigen Falle 3,7 Milliarden oder im Jahresdurchschnitt 740 Millionen, im günstigen Falle 2 Milliarden oder im Jahresdurchschnitt 500 Millionen. Das heisst nichts anderes, als dass die Defizite der Finanzrechnung in näherer Zukunft sich weiterhin in Grössenordnungen bewegen werden, die grosso modo denjenigen von 1973 entsprechen, Grössenordnungen, die den Alarm ausgelöst haben, den wir mit dieser Vorlage zu bewältigen versuchen.

Schon das ist ausserordentlich unbefriedigend. Aber die Situation ist damit noch nicht einmal in ihrer ganzen Tragweite erfasst. Die zu erwartenden Einsparungen zwischen



## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.06.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	927-942
Page	
Pagina	
Ref. No	20 002 978

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Ich komme zum Schluss und beantrage Ihnen im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen der Kommissionsmehrheit sowie deren Motion zuzustimmen.

**Präsident:** Nachdem die Fraktionssprecher zu Worte gekommen sind, beantrage ich Ihnen, die Redezeit der übrigen votanten auf 10 Minuten zu beschränken. (Zustimmung – Adhésion)

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.35 Uhr  
La séance est levée à 12 h 35*

## Elfte Sitzung – Onzième séance

Dienstag, 25. Juni 1974, Nachmittag

Mardi 25 juin 1974, après-midi

15.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

---

11 936

### Bundesfinanzen. Massnahmen

### Finances fédérales. Mesures

Siehe Seite 927 hiervor — Voir page 927 ci-devant

Fortsetzung – Suite

---

**Eibel:** Es sind etwas mehr als 20 Jahre her, dass eine Bundesfinanzvorlage vor Volk und Ständen unterlag, weil sie mit der Parole bekämpft wurde: Finanzreform auf einem Bein!

Die Vorlage, die wir heute zu begutachten haben, kommt zwar noch auf zwei Beinen, aber auf zwei sehr ungleichen: ein Einnahmenbein, das an einer ausgesprochenen Muskelhypertrophie leidet, und ein Ausgabenbein, das ausserordentlich schwächlich ist, so schwach, dass es, wenn es gewisse Anträge, die auf dem Tisch liegen, durchgehen sollten, noch ganz verschwinden könnte. Ich möchte nicht Gesagtes von heute vormittag wiederholen; die Fraktionssprecher haben sich zum Teil sehr ausgiebig mit der Frage des Sparens auseinandergesetzt. Ich möchte mich darauf beschränken, zu diesem Thema ein paar ganz klare Fakten hier noch herauszustellen.

Gemäss den Angaben auf Seite 13 der Botschaft haben wir, sofern auf die Ausgabenkürzungen und Mehreinnahmen gemäss Antrag des Bundesrates verzichtet würde, in den fünf Jahren 1975 bis 1979 mit Ausgabenüberschüssen von total 13,3 Milliarden Franken zu rechnen, oder im Jahresdurchschnitt mit 2,7 Milliarden Franken. Immer nach der gleichen Botschaft sollen durch Mehreinnahmen aus WUST und direkter Bundessteuer in der erwähnten Fünfjahresperiode 7,7 Milliarden Franken fliessen. Der Fehlbetrag reduziert sich dann von 13,3 auf 5,6 Milliarden Franken. Eine weitere Reduktion soll durch die vorgesehene Herabsetzung der Ausgaben erreicht werden.

In der zahlenmässigen Bezifferung dieser Einsparungen ist die Botschaft ausserordentlich vage und zurückhaltend. Es heisst auf Seite 17, «dass bei konsequenter Ausschöpfung aller in diesem Gesetz gebotenen Möglichkeiten jährliche Einsparungen von rund 200 bis 300 Millionen Franken in den beiden ersten und zwischen 500 Millionen und 1 Milliarde Franken in den drei folgenden Jahren resultieren dürften». Auf die Fünfjahresperiode umgerechnet heisst das, dass die Summe der Einsparungen, immer bei konsequenter Ausschöpfung aller Möglichkeiten, im Minimum 1,9 Milliarden Franken beträgt ( $2 \times 200$  und  $3 \times 500$ ) und im Maximum 3,6 Milliarden Franken ( $2 \times 300$  und  $3 \times 1000$ ). Von den Ausgabenüberschüssen verblieben dann im ungünstigen Falle 3,7 Milliarden oder im Jahresdurchschnitt 740 Millionen, im günstigen Falle 2 Milliarden oder im Jahresdurchschnitt 500 Millionen. Das heisst nichts anderes, als dass die Defizite der Finanzrechnung in näherer Zukunft sich weiterhin in Grössenordnungen bewegen werden, die grosso modo denjenigen von 1973 entsprechen, Grössenordnungen, die den Alarm ausgelöst haben, den wir mit dieser Vorlage zu bewältigen versuchen.

Schon das ist ausserordentlich unbefriedigend. Aber die Situation ist damit noch nicht einmal in ihrer ganzen Tragweite erfasst. Die zu erwartenden Einsparungen zwischen

1,9 und 3,6 Milliarden ergeben sich, wie ich schon gesagt habe, nach den eigenen Worten des Bundesrates nur bei konsequenter Ausschöpfung aller in diesem Gesetz gebotenen Möglichkeiten. Ich frage Sie nun: Wer garantiert in diesem Saal, dass die gebotenen Möglichkeiten wirklich konsequent ausgeschöpft werden? Soweit die Vorlage dem Bundesrat Ausschöpfungskompetenzen gibt, will ich noch gerne annehmen, dass er seine in der Botschaft verbindlich abgegebenen Versprechen halten wird. Wie steht es aber mit unserem Rat? Hier sitzen doch zu einem schönen Teil die Hauptverantwortlichen dafür, dass es überhaupt zu dem Zustand gekommen ist, den wir heute so lautstark beklagen. Nun wäre es theoretisch nicht ausgeschlossen, dass eine Gesellschaft reuiger Sünder sich endlich eines Besseren besänne und in Zukunft das täte, was die Botschaft von ihr erwartet. Aber zu Optimismus – da teile ich die Meinung von Kollega Biel – besteht leider kein Anlass. In voller Kenntnis der katastrophalen Lage der Bundesfinanzen hat dieser Rat sich in allerjüngster Zeit folgende Verstösse gegen die Sparziele geleistet:

- Der Nationalrat und der Ständerat haben eine 13-Monatsrente für die AHV-Bezüger beschlossen, ohne Rücksicht darauf zu nehmen, dass der Bundesrat die Sonderleistung auf die Bedürftigen, nämlich auf die Bezüger von Ergänzungsleistungen, beschränken wollte. Die Mehraufwendungen (rund 600 Millionen Franken) werden zwar nicht allein aus der Bundeskasse gespeist, aber Geld ist Geld, gleichgültig, woher es kommt.
- Ohne Rücksicht darauf, dass die AHV-Renten bereits am 1. Januar 1973 um 82 Prozent für Alleinstehende und um 70 Prozent für Ehepaare erhöht wurden, haben beide Räte eine bereits beschlossene zusätzliche Erhöhung der Altersrenten um 20 Prozent mit Wirkung ab 1. Januar 1975 nachträglich auf 25 Prozent gesteigert. Mehraufwendungen: rund 400 Millionen Franken.

Ihr Rat hat eine vertretbare Beschränkung der Forschungsaufwendungen gemäss Minderheitsantrag der vorberatenden Kommission um 110 Millionen Franken abgelehnt.

Nationalrat und Ständerat haben den in der Vorlage stipulierten Grundsatz der verbindlichen Finanzplanung gemäss Artikel 1 Absatz 2 schon jetzt in krasser Weise im Stich gelassen, als sie den bundesrätlichen Antrag auf Bewilligung eines mehrjährigen Rahmenkredites für die Investitionshilfe im Berggebiet zugunsten jährlicher Budgetkredite verwarfen.

Ein Bild darüber, was man in Zukunft zu gewärtigen hat, vermittelt die Tatsache, dass die vorberatende Kommission Ihres Rates den einzigen konkreten Sparantrag der Vorlage, nämlich die *Ferienreisen der nichteinheimischen Bevölkerung* auf den sogenannten Privatbahnen nicht mehr weiter zu verbilligen, kurzerhand gestrichen hat.

Ich habe bei meiner Aufzählung mit Absicht nur auf Beispiele aus der allerjüngsten Vergangenheit gegriffen. Ein «Blick zurück im Zorn» – wenn man so sagen will – könnte eine Fülle weiteren Materials ins Gesichtsfeld bringen. Ich erinnere – es ist das heute morgen schon geschehen – an das traurige Schicksal der Sparübung Stocker vor rund sieben Jahren. Darüber hinaus ist der Hinweis zu machen, dass ein Teil der vorgeschlagenen Sparmassnahmen (z. B. die mehrjährige Finanzplanung und die Personalbeschränkung) gestern und heute schon hätten realisiert werden können, wenn der Wille dazu vorhanden gewesen wäre. Ich bin nicht so sehr überzeugt, dass ein solcher Wille durch eine gesetzliche Programmvorschrift gewissermassen zwangsweise geschaffen werden kann.

Der logische Schluss aus den bisherigen Darlegungen ist klar: Wer – um bei der Formulierung des Bundesrates zu bleiben – an die konsequente Ausschöpfung der in diesem Gesetz gebotenen Sparmöglichkeiten durch das Parlament glaubt, der baut auf Sand. Realistischerweise wird man deshalb die vom Bundesrat errechneten Minderausgaben zwischen 1,9 und 3,6 Milliarden Franken in fünf Jahren

halbieren müssen und damit rechnen, dass sie sich zwischen 1 und 1,8 Milliarden bewegen werden.

Wenn diese Prognose zutrifft, dann bleibt in den erwähnten fünf Jahren ein Defizit von rund 4 Milliarden oder im Durchschnitt 800 Millionen Franken pro Jahr. Sie werden mit mir einig gehen, dass dieses zahlenmässige Ergebnis der Sanierungsübung ausserordentlich bedenklich ist. Nachdem auf der Seite der Mehreinnahmen die heute gegebenen Möglichkeiten voll ausgeschöpft sind, bleibt wohl oder übel nichts anderes übrig, als die Sparanstrengungen zu verstärken. Diesem Ziel dient ein Antrag zu Artikel 2bis, auf den ich in der Detailberatung zurückzukommen gedenke.

Zum Schluss eine politische Feststellung. Volk und Stände, denen man schwere Steuerlasten zumutet, werden dieser Vorlage nur dann ihre Zustimmung erteilen, wenn der Sparwille von Regierung und Parlament glaubhaft und konkret und vor allem auch in einem genügenden Ausmass zum Ausdruck kommt. Ob das tatsächlich der Fall sein wird, entscheidet sich zum grösseren Teil nicht bei der Behandlung dieser Vorlage sondern im Zeitpunkt, da die eidgenössischen Räte und die Oeffentlichkeit die Ausführungsvorschriften vorgelegt bekommen. Das wird auf alle Fälle vor dem Abstimmungstag des 8. Dezember der Fall sein. Persönlich mache ich meine Zustimmung zur Vorlage davon abhängig, was uns bis zum 8. Dezember an wirklichen Sparmassnahmen vorgelegt werden wird. Ein Verhältnis zwischen neuen Steuern und Minderausgaben von rund 5 zu 1 ist völlig untragbar, besonders wenn dabei ein jährliches Defizit von 800 Millionen Franken übrig bleibt. Wenn hier nicht bis zum Abstimmungstag noch ganz energisch Remedur geschaffen wird, muss die Vorlage in der Abstimmung von Volk und Ständen mit der Möglichkeit eines Misserfolges rechnen.

**Schmid-St. Gallen:** Dem Bundesrat und der vorberatenden Kommission unseres Rates fehlt es nicht an Mut. Ausgabenkürzungen auf der einen Seite und Steuererhöhungen auf der anderen Seite zu vertreten, eröffnet wahrhaftig nicht sehr verlockende Perspektiven. Die einzige plausible Rechtfertigung der Steuer, die es meines Erachtens überhaupt gibt, ist der Umstand, dass der Staat, der Steuern einnimmt, dafür auch etwas bietet. Hier gilt dieser Grundsatz offenbar nicht, es sei denn, man stelle sich auf den Standpunkt, was uns aufgrund unserer Steuerzahlungen zustehe, hätten wir bereits konsumiert. In der Tat sind die öffentlichen Ausgaben in Prozent des Bruttosozialproduktes von 1960 bis 1970 ununterbrochen von 17,4 auf 24 Prozent gestiegen, und nur wegen der Finanzknappheit der öffentlichen Hand hat sich seither eine leichte Rückbildung ergeben, ohne dass der Anteil aber unter 23 Prozent gesunken wäre. Man mag versucht sein, in diesem Zusammenhang der Finanzklemme der öffentlichen Finanzhaushalte positive Seiten abzugewinnen oder gar das Defizit als Führungsinstrument zu preisen.

Ich lehne es ab, in diesen Chor einzustimmen. Der öffentliche Sektor hat mit der Expansion der Privatwirtschaft nicht Schritt gehalten. Das kann mit der Zeit zu schwerwiegenden Unzukömmlichkeiten führen. Soweit es sich um Gütererzeugung innerhalb der Privatwirtschaft handelt, hat man schon lange erkannt, dass zwischen den verschiedenen Warensorten ein vergleichsweise strenges Verhältnis eingehalten werden muss. So hängt die Erzeugung von Stahl, Erdöl und Werkzeugmaschinen mit der Automobilproduktion zusammen. Die Beziehungen aber, von denen wir sprechen, beschränken sich nicht auf die Privatwirtschaft, sie erstrecken sich über den gesamten Bereich privater und öffentlicher Dienste. So sicher wie ein gesteigertes Ausstoss von Autos neue Anforderungen an die Stahlindustrie stellt, stellt er auch neue Ansprüche an die öffentlichen Dienste und die Infrastruktur. Werden diese Ansprüche nicht realisiert, werden unangenehme Folgen eintreten. Auf diese Zusammenhänge hat schon 1959 der amerikanische Nationalökonom Galbraith in seinem Best-

seller «Gesellschaft im Ueberfluss» aufmerksam gemacht. Er hat den Ausdruck «soziales Gleichgewicht» für den Zustand geprägt, der ein befriedigendes Verhältnis zwischen dem Angebot privatwirtschaftlicher Güter und Dienstleistungen und dem Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen kennzeichnet. Wegen des reichlich vorhandenen Angebotes an privatwirtschaftlichen Gütern und Diensten und des vielfach nur spärlich vorhandenen Angebotes an öffentlichen Gütern und Diensten spricht man auch von privatem Reichtum und öffentlicher Armut. Dass bei uns das soziale Gleichgewicht nicht gewahrt ist, dass wir also öffentliche Armut bei privatem Reichtum haben, zeigt sich etwa am derzeitigen Aergern über die mangelhaften und unzureichenden staatlichen Leistungen für Ausbildung, Gesundheitswesen, Erholung und Verkehr. Das ist aber vermutlich nur ein Vorgeschmack dafür, in welcher wachsenden Masse das Wohlbefinden, das Wohlergehen und auch der Wohlstand des einzelnen von der Quantität und vor allem der Qualität des öffentlichen Leistungsopotentials abhängig sein werden.

Mit dem Bundesbeschluss über die Finanzordnung des Bundes verlangt der Bundesrat höhere Steuern. Aufgrund des bisher Gesagten dürften höhere Steuern durchaus notwendig sein. Ich erachte es indessen als unabdingbar, dass der Bund auch für die Durchsetzung bereits geltenden Steuerrechtes sorgt. Damit meine ich den Kampf gegen die illegale Steuerhinterziehung. Ich gestatte mir, dazu einige Anregungen zu machen, die ich dem Bericht des Bundesrates zur Motion Eggenberger vom 25. Mai 1962 entnommen habe. Ich bin – nebenbei bemerkt – überzeugt, dass die Finanzklemme des Bundes bei weitem nicht so schlimm wäre, wenn der Bundesrat auch nur einen Teil dieser Anregungen, die er vor zwölf Jahren selbst gemacht hatte, in die Tat umgesetzt hätte.

Zuerst zur Veranlagung der Selbständigerwerbenden: Wir wissen, dass in bezug auf die Steuerveranlagung Selbständigerwerbender gegenüber Unselbständigerwerbenden ein Vorteil sind. Ich sage damit nicht, alle Selbständigerwerbenden seien Steuerhinterzieher. Hingegen gebietet nicht nur die Finanzklemme, sondern auch die Rechtsgleichheit, dass Selbständige und Unselbständige vor den Steuerbehörden ungefähr gleich behandelt werden. Erkundigt man sich an zuständiger Stelle, warum das vielfach nicht der Fall sei, so erhält man die stereotype Antwort: Das Personal zur fachgerechten Durchführung der Veranlagungen fehlt. Unter diesem Blickwinkel nimmt sich denn auch die Personalzuwachsbeschränkung, welche die Kommissionsmehrheit gesetzlich verankern will, reichlich merkwürdig aus. Statt dem Bund die nötigen Mittel in die Hand zu geben, um das Steuerrecht durchzusetzen und die Finanzklemme zu mildern, sägt man sich so den Ast ab, auf dem man sitzt.

Weitere Anregung: Der Bundesrat sollte prüfen, ob die Verrechnungssteuer nicht auch auf ausländische Wertpapiere ausgedehnt werden kann. Ich denke vor allem an Anleiheobligationen, die von ausländischen Schuldner in unserem Lande in Schweizerfranken zur öffentlichen Zeichnung aufgelegt werden. Es mögen damit erhebungstechnische Schwierigkeiten verbunden sein. Doch sollten sich diese überwinden lassen, wenn es gilt, durch Bekämpfung der Steuerhinterziehung dem Bund zusätzliche Mittel zuzuführen. Es wirkt nämlich gelegentlich peinlich, wenn man feststellen muss, dass ausländische Anleihen beim Publikum besser placiert werden können als inländische, obwohl die Konditionen der ausländischen eher ungünstiger sind, wenn man von der Befreiung von der Verrechnungssteuer absieht.

Dritte Anregung: Es ist den AHV-Organen gemäss Artikel 50 des AHV-Gesetzes untersagt, den Steuerbehörden Auskunft über die Aufzeichnungen in den individuellen AHV-Konten zu geben. Der Bundesrat hat am 21. November 1973 in Beantwortung einer Kleinen Anfrage festgehalten, dass diese Ordnung nicht durchweg zu befriedigen vermag. Sie lasse sich mit der anlässlich der Steueramne-

stie von den Behörden übernommenen Verpflichtung, inskünftig der Steuerunehrlichkeit schärfer entgegenzutreten, kaum mehr vereinbaren. Wenn der Bundesrat somit selbst diese Meinung vertritt, so wäre es jetzt an der Zeit, die rechtlichen Konsequenzen zu ziehen. Es dürfte jedenfalls kaum der Sinn des AHV-Gesetzes sein, der Steuerhinterziehung Vorschub zu leisten.

Zum Schluss möchte ich noch auf die Frage einer Steueramnestie hinweisen. Es zirkulieren hartnäckige Gerüchte, wonach das Finanzdepartement die Durchführung einer neuen Steueramnestie erwägt. Ich möchte warnen vor einer Amnestie im jetzigen Zeitpunkt. Zwar kann man zugunsten einer Steueramnestie anführen, eine beträchtliche Zahl von bisher unehrlichen Steuerzahlern verwandle sich in ehrliche Steuerzahler, wodurch sich die Steuererträge vergrössern. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass eine Steueramnestie den Verzicht auf die Nachzahlung hinterzogener Steuern beinhaltet. Dadurch werden die Unehrlichen begünstigt. Steueramnestien müssen daher die Ausnahme bleiben, wenn sie nicht die Kapitulation vor der Durchsetzung des Steuerrechtes einleiten wollen. Wir haben bekanntlich erst 1969 eine Steueramnestie gehabt. Damals hat der Bundesrat, wie erwähnt, die Verpflichtung übernommen, künftighin der Steuerunehrlichkeit stärker entgegenzutreten. Statt eine neue Steueramnestie durchzuführen, ist es klüger, wenn der Bundesrat diese Verpflichtung jetzt endlich in die Tat umsetzt.

Zusammenfassend und als Trost für die bittere Pille, die uns der Bundesrat mit dieser Vorlage serviert, möchte ich einen Satz zitieren, der sich in einem Urteil des Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten befindet: «Die Hoheit, Steuern zu erheben, ist keineswegs nur eine zerstörerische, sondern auch eine erhaltende Kraft.»

**Röthlin:** Schon seit Jahren prophezeite man uns die heutige und kommende Finanzmisere des Bundes. Denken wir nur an die vielen Hinweise von Herrn alt Bundesrat Celio. Doch wir müssen heute feststellen: Es geschah sehr wenig, und die Resultate sind mehr als armselig, siehe Defizite 1973. Weiter möchte ich auf die Studie «Schätzungen der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1966 bis 1974» der Kommission Jöhr hinweisen, die im Juli 1966 abgeliefert wurde. Herr Kollege Vollenweider hat bereits heute vormittag darauf hingewiesen. Dieser Bericht hätte eigentlich dannzumal schon als Warnsignal wirken sollen, um rasche Entscheide zu fällen. Doch auch in diesem Bericht wird resigniert festgestellt: «Die Kommission möchte nicht verschweigen, dass es ihr manchmal erhebliche Mühe und Kopfzerbrechen bereitete, bestimmte finanzielle Transaktionen des Bundes richtig zu beurteilen. Sie ist überzeugt, dass weite Kreise dankbar sein werden, wenn die Finanzverwaltung ihre Bemühungen fortsetzen wird, die Rechnungen des Bundes für den Aussenstehenden verständlicher zu machen.»

Und nun sollten wir diese finanziellen Transaktionen richtig beurteilen und entsprechende Beschlüsse fassen. Gestatten Sie mir einige kritische Bemerkungen zu den Themen «Leistungsstaat», «Personalbestand des Bundes» und «Erhöhung der WUST».

Zum Leistungsstaat: In der ersten Woche der Session hörten wir anlässlich der 100-Jahr-Feier der BV von Herrn Professor Fleiner: «Aus der Gemeinschaft der Pioniere hat sich eine Gemeinschaft der Versicherten entwickelt, die das Risiko scheuen und in jeder eigenständigen Handlung einen Angriff auf ihre Schicksalsgemeinschaft sehen.» Nun, wer den Leistungsstaat will, muss auch leisten. Und wahrlich, auch in unseren Reihen konnten wir bis heute feststellen, dass immer mehr Aufgaben und Forderungen an den Staat gestellt werden. Soeben hat uns Herr Kollega Schmid, mein Vorredner, wieder eine Palette von weiteren Forderungen serviert. Knurren wir deshalb nicht, wenn uns die Rechnung präsentiert wird und wir den Scheck einzulösen haben. Doch scheint mir, dass dieser Scheck die gleiche Wirkung haben wird, wie wenn wir mit

einer Handspritze einen Grossbrand bekämpfen wollten. Es spritzt wohl, aber das Feuer wird nicht gelöscht. Trotz den vorgeschlagenen Massnahmen prophezeit man uns für 1979 ein Defizit von 1,3 Milliarden oder von 1975 bis 1979 zusammen 3,55 Milliarden. In den Perspektiven des Bundeshaushaltes für die Jahre 1975/76 lesen wir auf Seite 7, dass Defizite von je 1,1 Milliarden weder konjunktur- noch finanzpolitisch vertretbar seien. Solche Resultate würden den Grundsätzen des Finanzhaushaltgesetzes vom 18. Dezember 1968, «wonach bei der Haushaltsführung den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik Rechnung zu tragen ist und die Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten sind», widersprechen. Weiter muss ich mich fragen, ob dieses Miniprogramm gemäss Artikel 42bis verfassungskonform ist. Ich möchte Herrn Bundesrat Chevallaz die Frage stellen: Was halten Sie von der bewussten Ausdünnung dieser Verfassungsbestimmung, nämlich Fehlbeiträge der Bilanz des Bundes abzutragen oder, was noch besser wäre, diese gar nicht aufkommen zu lassen? Mit der Begrenzung des Personalbestandes hat die Kommission versucht, die Bremse noch stärker anzuziehen als der Bundesrat. Die Beschränkung auf das absolut Notwendige ist ein Grundsatz, an den wir uns in der Privatwirtschaft ohnehin halten müssen. Meistens haben wir Unterbestände, und ich finde, diese Bestimmung, wie Sie Herr Kollega Schmid als merkwürdig charakterisiert hat, ganz und gar nicht merkwürdig, sondern absolut notwendig. Ich begrüesse und unterstütze jedoch den Antrag Kaufmann, obwohl mit einem absoluten Personalstopp der Bundesrat den Beweis erbracht hätte, wirklich wirksame Sparmassnahmen zu ergreifen.

Zum Abschluss noch eine Frage zu den vorgeschlagenen WUST-Prozenten. Wie ausgeführt, erzielen wir trotz den vorgeschlagenen Massnahmen in den Jahren 1975 bis 1979 zusammen ein Defizit von ungefähr 3,55 Milliarden Franken. Wenn wir z. B. – nur als Variante – die WUST-Ansätze auf 7 bzw. 10 Prozent erhöhten, würde dieses Defizit auf ungefähr 800 Millionen zusammenschmelzen. Ich weiss, in der Botschaft steht «Wettbewerbsverzerrung», ohne dass uns dies begründet wird. Aber auf Seite 32 der Botschaft lesen wir weiter, dass die direkten Bundessteuern ein Ausmass erreichen, das kaum mehr überschritten werden kann.

Meine zweite Frage an Herrn Bundesrat Chevallaz: Wo nehmen Sie die Mittel her, um die Löcher zu stopfen, ohne die indirekten Steuern zu erhöhen? Ich bin mit der «Neuen Bündner Zeitung» – Frau Steinmann – gleicher Meinung: Wer den Leistungsstaat will, muss leisten, werden diese Leistungen nun in Form einer noch höheren WUST erbracht oder durch Umstellung auf den Wertzoll oder die Mehrwertsteuer, die heute schon, vor ihrer Geburt, kräftig bekämpft wird. Ich hoffe, dass ich mich mit dieser letzten Bemerkung bei gewissen Gruppen nicht ins Fettöpfchen gesetzt habe.

**Künzli:** Aus staats- und konjunkturpolitischen Gründen unterstütze ich auch aus der Sicht meines Kantons, des Kantons Zürich, die Suche nach einer Lösung für die schwierige Situation des Bundeshaushaltes nachhaltig. Die gegenwärtige Situation ist gewiss unerfreulich und in jeder Beziehung sanierungsbedürftig. Eine solche Sanierung muss jedoch aus einer finanzpolitischen Gesamtschau der öffentlichen Hand, aus einer finanz- und wirtschaftspolitischen Warte beurteilt werden. Dabei ist zu unterstreichen, dass namentlich die Finanzlage der Kantone ebenfalls sehr schlecht ist, viele Leute behaupten, und zwar mit Recht, eher noch schlechter als diejenige des Bundes. Nach wie vor sind die Fehlbeträge der Kantone und Gemeinden zusammen doppelt so gross wie derjenige des Bundes. In den letzten Jahren haben die öffentlichen Schulden der Kantone und Gemeinden wesentlich schneller als diejenigen des Bundes zugenommen. Das müssen

wir im Zusammenhang mit dieser Debatte ebenfalls festhalten.

Bei der Würdigung dieser Ausgangslage ist es auch wertvoll, die Ursachen dieser Ausgabensteigerung, die zu diesen hohen Fehlbeträgen führten, etwas zu lokalisieren. Während die Bundesaussgaben im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1974 jährlich um 13 Prozent zunahmen, beträgt die Zunahme der Leistungen an die Kantone, ohne Wehrsteueranteil, der keine Subvention darstellt, lediglich 12 Prozent. Die Kantone sind – dies muss einmal deutlich gesagt werden – somit nicht die Hauptverursacher dieser Fehlbeträge. Sowohl in absoluten Beträgen wie im prozentualen Wachstum haben vor allem die stark steigenden Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt, der wir hier zugestimmt haben – sie nahmen jährlich im Mittel um 19 Prozent zu –, diese schwierige Lage verursacht. Auch die vom Bundesrat aufgezeigten, zweifellos untragbaren Defizite werden massgeblich durch sozialpolitische Ausbaubehringen verursacht. Es ist zweifellos nicht unproblematisch, wenn sich die vorgeschlagenen Einsparungsmassnahmen in so starkem Ausmass vorwiegend auf die Investitionstätigkeit konzentrieren. Abgesehen von der Personalplafonierung sieht der Vorschlag für Massnahmen, den wir heute diskutieren, auf der Ausgabe Seite in erster Linie Plafonierungsmassnahmen im Investitionsbereich vor. Aufgeschoben ist jedoch auch hier – das müssen wir betonen – nicht aufgehoben. Diese Kosten kommen nochmals auf uns zurück. Wir werden deshalb, wie dies beispielsweise auch im Kanton Zürich geschieht, vermehrt Einsparungen bei den Konsumausgaben anstreben müssen, um für die künftige Lebensqualität wichtige Investitionen trotzdem realisieren zu können.

Was die Einnahmenseite betrifft, unterstütze ich die vorgeschlagene Erhöhung der Warenumsatzsteuer. In der Tat weist die Schweiz eine im internationalen Vergleich niedrige Belastung mit indirekten Steuern auf. Wir hoffen auch, dass die Arbeiten für die Mehrwertsteuervorlage möglichst bald zu einem Abschluss gebracht werden können. Nur mit Bedenken kann ich die von der Kommissionmehrheit beantragte Erhöhung der Steuersätze bei der Wehrsteuer unterstützen, engt doch der Bund dadurch den Spielraum für kantonale Steuererhöhungen wiederum wesentlich ein. Die Kantone befinden sich zunehmend in der schwierigen Lage, dass der Bund einerseits durch die steigenden Lohnprozente für die Sozialversicherungen die Ausschöpfung durch kantonale und kommunale Steuern in den unteren und mittleren Einkommen beschränkt und andererseits durch seine Steuererhöhungen eine vermehrte Ausschöpfung der oberen Einkommen erschwert. Bei allem Verständnis für die gegenwärtige Notlage des Bundes muss jedoch das Fernziel die Verwirklichung des Grundsatzes bleiben, dass der Bund die indirekten und die Kantone die direkten Steuern ausschöpfen sollen. Aus diesen Gründen lehnen wir auch alle über diese Mehrheitsanträge hinausgehenden Forderungen bei den direkten Steuern strikte ab.

Gestatten Sie mir, in diesem Zusammenhang noch auf ein Detail zurückzukommen, damit ich in der Detailberatung nicht noch einmal das Wort ergreifen muss. In seinem Entwurf fordert der Bundesrat im Artikel 2 eine Kompetenz, durch Bundesratsbeschluss gesetzliche Fristen zur Vollendung von Werken und Vorhaben um höchstens fünf Jahre zu erstrecken, soweit dies zur Erhaltung der bewilligten Kredite erforderlich ist. Der zweite Satz des Kommissionsentwurfes, der uns, gerade von Zürich aus gesehen, nicht besonders gefällt, sieht vor: «Dabei ist auf die unterschiedliche Entwicklung der Landesgegenden und auf sozial schwache Gruppen angemessen Rücksicht zu nehmen.» Unsere Kommission hat durch die Privilegierung der weniger entwickelten Landesgegenden und sozial schwächeren Gruppen ein Prioritätskriterium im Gesetz verankert. Ich bin jedoch der Ansicht, dass in den unterschiedlichen Subventionssätzen für die einzelnen Finanzstärkeklassen und Sozialgruppen sowohl Landesgegenden

als auch Gruppen bereits berücksichtigt sind. Eine Differenzierung nach Entwicklungsstand und Gruppen wird diese bereits bestehende, beachtliche Differenzierung weiter verstärken. Soweit Kürzungen erforderlich sind, sollten die Begehren allgemein und im gleichen Masse – ich möchte sagen linear – vorgenommen werden. Der Finanzausgleich wurde in den letzten Jahren bereits beträchtlich verstärkt – wir haben dagegen nicht opponiert –, und weitere Massnahmen werden zurzeit im Rahmen verschiedener Expertengremien vorbereitet. Ich möchte darauf hinweisen, dass die Finanzlage der finanzstarken Kantone keineswegs rosiger, sondern eher schlechter ist als diejenige der finanzschwachen oder finanziell mittelstarken Kantone. Ueber die Hälfte der Defizite der Kantone entfallen auf die finanzstarken Kantone, oder, ich möchte sagen, auf die sogenannten finanzstarken Kantone. Sie waren einmal finanzstark. Dabei ist zu unterstreichen, dass diese bereits beachtliche Solidaritätsleistungen zugunsten der übrigen Kantone erbringen. Sie tragen zum überwiegenden Teil die kantonalen Hochschulaufwendungen – wir haben am Anfang der Session darüber gesprochen – und die damit verknüpften Lasten der Universitätsspitäler, die Ausbaukosten usw.

Es wäre für die, wie gesagt, finanzstarken Kantone sehr beruhigend, wenn uns Herr Bundesrat Chevallaz hier die Erklärung abgeben könnte, dass, soweit Kürzungen erforderlich sind – und vielleicht können wir uns diesen nicht ohne weiteres verschliessen –, diese wenn immer möglich im gleichen Masse vorgenommen werden. Ich möchte sagen: linear und nicht so, dass die finanzstarken Kantone zweimal zum negativen Zuge kommen, nämlich durch die Finanzstärkeklassen und dann durch den Artikel 2 unserer Massnahmen. Ich wäre also Herrn Bundesrat Chevallaz sehr dankbar, wenn er uns in dieser Richtung weitere Erklärungen abgeben könnte. Ich danke.

**Kaufmann:** Nehmen wir das Positive vorweg: Der Bundesrat will nicht stillschweigend über das Riesendefizit 1973 hinweggehen. Positiv auch: der Bundesrat hat rasch gehandelt. Er bekennt sich zum Gleichgewicht des Bundesfinanzhaushaltes.

Aber diese Gleichgewichtsvorlagen haben mich enttäuscht. Sie sind doch reichlich kraftlos. Die Botschaft ist phasenweise ein Dokument der Resignation. Wir rechnen in den nächsten fünf Jahren mit einem Milliardendefizit; Herr Eibel hat Ihnen die Zahlen geliefert. Ich glaube, das ist nicht akzeptabel. Wir haben uns weitere Massnahmen einfallen zu lassen. Wir stehen nur am Beginn der Feuerwährung. Sie wissen es: Diese Defizite sind ausgesprochen inflationsvirulent, vor allem dann, wenn sie sich überlagern mit Verschuldungen der Kantone, der Gemeinden, der SBB, der PTT. Wie sollen sich diese nicht verschulden dürfen, wenn wir ihnen das Schuldenmachen vorleben? Ich möchte Sie auf den ausgezeichneten Expertenbericht Jöhr verweisen, der schon im Jahre 1966, damals in noch gar nicht dramatischer Zeit, auf die gefährlichen Inflationwirkungen der Defizite hingewiesen hat. Ich möchte Sie auch daran erinnern, dass die massiven Defizite des Bundes auch einen psychologischen Effekt auslösen, letztlich sogar für den Privaten. Wir wären doch eigentlich verpflichtet, von der Verfassung her – Herr Röthlin hat das gesagt – ausgeglichene Jahresrechnungen zu haben und nicht Milliardendefizite in einigen wenigen Jahren.

Gestatten Sie mir nun eine juristische Bemerkung: Es stimmt nachdenklich, wie unbekümmert wir uns über Verfassungsbestimmungen hinwegsetzen. Wir degradieren die Verfassung allmählich auf die Stufe der Parteiprogramme. Der Bundesrat liefert mit diesen Vorlagen gerade noch ein zweites Beispiel für diese Verfassungswidrigkeit: Die Folgen der kalten Progression werden trotz klarer Verfassungsbestimmung nicht ausgeglichen. Man sagt mir: Ja, das gibt einen Ausfall. Es ist selbstverständlich, dass der Ausgleich der kalten Progression einen Ausfall bringt bzw. korrekt gesagt führt er nicht zu ungerechten Mehreinkün-

ten. Oder dann sagt man, man könne nicht ausgleichen in Perioden der Defizite. Von dem steht in der Verfassung auch nichts, sondern die Verfassung hält den Grundsatz fest – offenbar in guten und in schlechten Zeiten –, die Folgen der kalten Progression auszugleichen. Auch hier haben wir meines Erachtens ein bedenkliches Abgehen von der Verfassung.

Was bleibt zu tun? Im Vordergrund steht, schon politisch gesehen, sicherlich die Ausgabenbekämpfung. Ich bin hier der nationalrätlichen Kommission dankbar, dass die Vorlage des Bundesrates doch in einigen Punkten wesentlich verbessert worden ist. Ich glaube, wir müssen auch zu einer Prioritätsordnung kommen. Wir können nicht mehr alles Wünschbare erfüllen. Auf der anderen Seite möchte ich aber auch der Verwaltung zu bedenken geben, sie müsste sich einer gewissen Mentalitätsumkehr befleissen. Bewilligte Kredite sind nicht automatisch immer voll auszunützen, insbesondere dann nicht, wenn sich die Verhältnisse seit dem Kreditbeschluss geändert haben. Ich möchte auch Herr Bundesrat Chevallaz bitten, dafür zu sorgen, dass seine Ausgabenanträge in Zukunft nicht kampfflos überboten werden. Herr Bundesrat, Sie kennen die Zusammenhänge, die Konsequenzen und den Finanzhaushalt bedeutend besser als der einzelne Parlamentarier, und ich bitte Sie, hier von Zeit zu Zeit gegen zusätzliche Ausgabenbeschlüsse anzukämpfen. Mit ein paar liebenswerten Empfehlungen ist es nicht mehr getan. Auf der anderen Seite kommen wir nicht um Steuererhöhungen herum. Ich glaube, es wäre paradox, wenn wir uns die Politik in diesen besten Wirtschaftszeiten von einer leeren Kasse diktieren lassen müssten. Aber auch hier habe ich eigentlich zu fragen: Weshalb hat man den Zollabbau, den man schon lange kommen sah, nicht kompensiert mit Mehreinnahmen? Auch hier darf ich wieder auf den Expertenbericht Jöhr verweisen, der diese Mehreinnahmen schon 1966 proponierte und unter anderem auch den Wertzoll vorschlug. Wir kommen heute vielleicht reichlich spät mit diesem Wertzoll. Er sollte aber meines Erachtens noch heute allen Ernstes geprüft werden, insbesondere nachdem mit der heutigen WUST-Erhöhung der ganze Zollabbau noch nicht aufgefangen ist. Wir sollten auch bei den Erhöhungen der direkten Steuern, so schwer sie vielleicht fallen, nicht allzu wehleidig tun. Persönlich bin ich der Meinung, dass wir zur jährlichen Veranlagung der juristischen Personen übergehen sollten. An den direkten Steuern, das ist ein Politikum, wächst der Steuerwiderstand. Sie sind der einzige Ausgabenregulator. Die indirekte Steuer und die Lohnprozente werden in der Regel kaum empfunden, weil sie überwälzt werden. Ich glaube, hier liegt der Sinn dieser direkten Steuern, und hier liegt übrigens auch der Sinn des Ausgleiches der kalten Progression.

**Keller:** Die Finanzlage des Bundes, besonders aber das Finanzgebaren, muss jeden von uns, der in dieser Angelegenheit Ordnung haben möchte, mit einiger Sorge erfüllen. Einerseits werden von allen Seiten immer vielfältigere und zum Teil massive Forderungen an den Staat gestellt; andererseits scheinen unsere Instrumente einfach nicht den Verhältnissen angepasst zu sein, um den Finanzhaushalt auch nur einigermaßen im Gleichgewicht zu halten. Lassen Sie mich dies näher begründen.

Massgebend für unseren Finanzhaushalt ist das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1968. Dort ist im Artikel 2 festgelegt, dass Parlament, Bundesrat und Verwaltung darnach trachten müssen, Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten. Artikel 29 verpflichtet den Bundesrat zur mehrjährigen Finanzplanung, die unter anderem erlaubt – und dies wäre das Wichtigste –, die finanziellen Auswirkungen neuer Erlasse im Zeitpunkt der Beschlussfassung zu beurteilen. Ich frage Sie: Ist jemand hier im Saale, der bei dem Beschluss über die Raumplanung, den wir demnächst fällen werden, weiss, was die Geschichte kostet? War jemand beim Beschluss des AHV-

Verfassungsartikels in der Lage, zu beurteilen, was die Fortsetzung der gewohnten Lebensweise kosten werde? Hat uns jemand bei der Revision des Gewässerschutzgesetzes gesagt, welche finanziellen Konsequenzen der Beschluss der Festsetzung einer Frist von zehn Jahren bis zur Fertigstellung aller Gewässerschutzanlagen in der Schweiz für den Bund haben werde? Soll ich Ihnen noch mehr Beispiele aufzählen? Es gibt leider deren noch mehr. Würde man privat oder in der Industrie ohne Rücksicht auf die Kosten und deren mögliche Finanzierung planen und beschliessen, so wäre vermutlich ein Konkurs unvermeidlich. Aber hier, beim Staat, glaubt man, sich alles leisten zu können. Dies ist unverantwortlich und darf nicht so weitergehen.

Schlimm ist zudem, dass man sich im Bundeshaus auch fast jedesmal bei der Berechnung der Kosten gründlich verrechnet. Beispiele: Die Kostentragödie bei den Nationalstrassen oder zum Beispiel beim Gewässerschutz, wo man vor drei Jahren noch mit 10 Milliarden und heute bereits mit 20 Milliarden Gesamtkosten rechnet. Auf dieser Basis ist es doch vollkommen sinnlos, eine Finanzplanung überhaupt an die Hand zu nehmen, geschweige denn, sie durchzuführen, da sie doch nie stimmen kann. Wächter Nr. 1 über den Finanzhaushalt ist das Finanzdepartement. Nach allgemeinen Erfahrungen muss der Finanzchef der härteste Mann im Regierungskollegium sein. Herr Bundesrat, ich möchte für Sie und uns wünschen, dass Sie diese Härte besitzen und sie auch zur Anwendung bringen.

Aber auch auch der Gesamtbundesrat müsste den Finanzen mehr Sorge tragen und gegenüber den ständig weitergehenden Forderungen einzelner Interessengruppen und ihrer Vertreter im Parlament mehr Standfestigkeit zeigen.

Am Schluss dieses ungenügenden Kostenbewusstseins und der weichen Tour kommt dann nämlich immer der Steuerzahler oder der Konsument zum Zuge. Diese werden langsam, aber sicher unzufrieden, und eine Reaktion dürfte nicht ausbleiben. Dass der Konsument die Zollauffälle über die Warenaumsatzsteuer übernehmen sollte, scheint mir richtig zu sein, obwohl es wegen der ausgedehnten Freiliste im wesentlichen nur den Konsumenten von Investitionsgütern trifft. Den eigentlichen Steuerzahler sollte man in Ruhe lassen, bis die in Aussicht gestellten Sparmassnahmen wirksam werden. Wenn dann noch ein Mehreres getan werden muss, können wir immer wieder darüber reden.

**Reiniger:** Gestatten Sie mir, in der Eintretensdebatte ein Problem kurz zu beleuchten, das für die Detailberatung von Bedeutung ist. Es handelt sich um das Problem des schweizerischen Finanzministers, wobei ich hier nicht in erster Linie eine Person anvisiere, sondern den Finanzminister ganz allgemein.

Ein Finanzchef in der Schweiz, sei es nun auf eidgenössischer oder kantonaler Ebene, kann in unserem Staats- und Regierungssystem nicht einfach (wenn er feststellt, dass der Finanzhaushalt des ihm anvertrauten Gemeinwesens aus dem Gleichgewicht geraten ist) die ihm gutschneidenden Massnahmen vorschlagen und zusammen mit seinen Ministerkollegen oder allenfalls noch mit einem Parlament, das von vorneherein mehrheitlich auf der Seite der Regierung steht, auch durchsetzen.

Bei uns ist das viel komplizierter, und die Erfahrung zeigt, dass er in der Regel nur Erfolg hat, wenn es ihm gelingt, eine für sein Vorhaben günstige psychologische Stimmung zu schaffen. Dazu muss vorerst einmal die Situation so dramatisch und schwarz wie möglich geschildert werden, man muss auf schlechte Rechnungsabschlüsse hinweisen können, Budgetentwürfe mit Milliardendefiziten veröffentlichen, den bevorstehenden Staatsbankrott an die Wand malen. Erst wenn auf diese Weise eine gewisse Angstpsychose entstanden ist, sind steuerliche und andere Massnahmen durchsetzbar.

Obwohl es sich im vorliegenden Fall um relativ harmlose Massnahmen handelt, läuft die Regie genau nach dem vorgezeichneten Muster ab: Ein alarmierender Rechnungsabschluss liegt vor, ebenso ein Finanzplan, der eine Reihe von noch schlechteren Abschlüssen voraussagt; die Zahlen des Rohbudgets 1975, eines ersten Entwurfs wenigstens, wurden im rechten Augenblick veröffentlicht. Nicht dass ich Ihnen, Herr Bundesrat, deswegen einen Vorwurf machen wollte. Nein, ich kenne das Ritual. Meine Ausführungen bezwecken lediglich, denen, die das Ritual nicht oder zu wenig kennen, zu sagen, dass Sie sich nun nicht von der im Entstehen begriffenen Angstpsychose ergreifen lassen mögen, sondern die Situation nüchtern und rein verstandesmässig beurteilen und daraus die notwendigen Schlüsse ziehen sollen. Die Situation ist eben in Tat und Wahrheit, wenn man sie objektiv analysiert, nicht dermassen dramatisch. Es sind zwar Massnahmen erforderlich, insbesondere auf der Einnahmenseite. Was der Bundesrat hier vorschlägt, ist, wenn man nur den quantitativen Aspekt berücksichtigt, grundsätzlich richtig.

Dass neben Massnahmen auf der Einnahmenseite auch Sparmassnahmen auf der Ausgabenseite vorgeschlagen werden, halte ich ebenfalls für richtig. Nur scheint es mir, dass die vorberatende Kommission hier in ihrer Mehrheit dem Druck der genannten Angstpsychose erlegen ist und aus dieser Angstpsychose heraus Dinge vorschlägt, die weit über das hinausgehen, was vernünftig und notwendig ist. Ich werde auf einige dieser Dinge in der Detailberatung noch näher zu sprechen kommen, so auf die starre Beschränkung des Personalzuwachses auf höchstens 0,5 Prozent, weiter auf die geforderte Gleichstellung der Bundesbetriebe mit der allgemeinen Bundesverwaltung in bezug auf Personalvermehrung und Investitionstätigkeit. Aber auch die von der Kommission vorgeschlagene Ausgabenbremse und alle weiteren Vorschläge, die auf eine drastische Einschränkung unserer eigenen Handlungsfähigkeit und Handlungsfreiheit hinzielen, gehören hierher. Glücklicherweise sind Vorschläge, die eine Herabsetzung bereits zugesicherter Bundesbeiträge zum Gegenstand hatten, in Minderheit geblieben. Solche Massnahmen, welche die Glaubwürdigkeit des Bundes schwer herabmindern würden, wären nicht nur inadäquat, sondern sie würden darüber hinaus das Problem, das wir hier zu meistern haben, einfach auf eine andere Ebene, auf die der Subventionsempfänger – insbesondere die Kantone und Gemeinden – verschieben.

Ich lasse es bei diesen Beispielen bewenden und erlaube mir, nochmals kurz zusammenzufassen, worum es geht: Ich meine, dass die Situation, in der wir uns befinden, zwar Massnahmen erforderlich macht, dass wir aber diese Massnahmen sorgfältig auf ihre Angemessenheit hin prüfen müssen und nicht einfach aus einer gewissen Panikstimmung heraus, die von der Sache her keineswegs gerechtfertigt ist, Dinge beschliessen sollten, die wir in näherer oder fernerer Zukunft bereuen müssen.

**Roth:** Mit seiner Botschaft vom 3. April 1974 hat uns der Bundesrat die katastrophale Situation der Bundesfinanzen geschildert. Bei der Veröffentlichung der Staatsrechnung sowie den Abschlüssen von SBB und PTT, die allesamt in den roten Zahlen stehen, wird auch im Volk sehr stark und mit Besorgnis über die Situation des Bundeshaushaltes diskutiert. Sogar unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger vom Lande, die sonst weitgehend die staatlichen Geschicke im Vertrauen auf den Bundesrat und die Bundesversammlung hinnehmen, sind beunruhigt, und es werden harte Worte der Kritik laut. Wenn man die Botschaft studiert, stellt man fest, dass der Bundesrat alle möglichen Gründe aufzeigt, die diese unheilvolle Situation gebracht haben. Nur von einem sagt der Bundesrat sehr wenig, nämlich vom Lohnaufwand. Dabei wird das Budget in ganz wesentlichem Umfang durch die jährlich wiederkehrenden Personalaufwendungen bestimmt, welche von den Räten auf Betreiben des Bundesrates gefasst worden sind, wie Arbeits-

verkürzung und Gewährung des 13. Monatsgehalts. Ich weiss, dass ich hier ein heisses Eisen berührt habe. Nachdem ich bei der Behandlung jener Beschlüsse durch Parlament und Bundesrat und auf die möglichen negativen Konsequenzen von Arbeitsverkürzung und 13. Monatslohn hingewiesen hatte, und dabei vom Bundesrattisch aus nur eine sehr unbefriedigende Antwort erhielt, erlaube ich mir, dieses Problem heute erneut aufzugreifen. Ich erlaube mir dies um so mehr, als sich in der Zwischenzeit zeigte, dass die damaligen Beschlüsse konjunkturpolitisch verfehlt waren. Freilich bin ich mir bewusst, dass noch andere Faktoren für die Aufblähung des Bundeshaushaltes verantwortlich sind. Ich kann indessen nicht verstehen, ich wiederhole es, dass man diesem zentralen Punkt in der Botschaft des Bundesrates die nötige Aufmerksamkeit nicht geschenkt hat. Ich finde, dass bei der Behandlung des Sparprogrammes über diese Fragen diskutiert werden sollte. Selbst Beamte sind heute noch der Auffassung, jene Arbeitsverkürzung sei falsch gewesen. Darf ich in diesem Zusammenhang beifügen, dass sich heute die seinerzeit beschlossene Arbeitsverkürzung der Zentralverwaltung, der SBB und der PTT auch auf die übrige Wirtschaft ausgewirkt hat, so auf das Spitalwesen. Viele Krankenhäuser sind nämlich ausserstande, das dringend erforderliche Personal einzustellen. Es bleibt Tatsache, dass die Personalpolitik des Bundes Richtlinie für die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse in der Wirtschaft und den übrigen Anstalten ist. Diesbezüglich darf auch noch daran erinnert werden, dass der 13. Monatslohn in der Privatwirtschaft keineswegs die Regel ist, wie man das uns seinerzeit glauben machen wollte. Im Gegenteil: Mit der an einigen Orten sichtbar gewordenen Rezession dürfte es eher wieder zum Abbau des 13. Monatslohnes kommen. Nun wurde bekannt, dass der Bund den 13. Monatslohn auf verschiedene Jahreszeiten verteilt und somit in das andere Lohnbetreffnis einbauen möchte. In diesem Zusammenhang habe ich zwei Fragen: Vertritt der Bundesrat angesichts der heutigen konjunkturpolitischen Situation nicht auch die Auffassung, dass eine weitere Arbeitsverkürzung in der Zentralverwaltung und in den Bundesbetrieben nicht mehr in Frage kommen kann? Zweitens: Ist es richtig, dass bereits der 14. Monatslohn zur Diskussion gestellt worden ist, und wie stellt sich der Bundesrat heute zur Gewährung des 14. Monatslohnes? Sicher ist es angebracht, auch diese Fragen, welche meines Erachtens im Zusammenhang mit dem Problem der schwierigen Finanzlage des Bundes stehen, zur Sprache zu bringen. Für eine einlässliche und nicht bloss summarische Antwort, wie im Jahre 1971, wäre ich dankbar.

**M. Schläppy:** En juillet 1966, en publiant le rapport de la commission d'experts présidée par le professeur Jöhr, chargée d'élaborer les principes et les méthodes d'une planification à long terme des finances fédérales, le Conseil fédéral s'exprimait notamment comme suit: «L'étude approfondie des problèmes de méthodologie inhérents à toute planification financière à long terme, de même que celle des corrélations entre les divers facteurs de croissance, ont fourni une documentation fort utile pour permettre d'asseoir sur des bases solides le plan financier élaboré au sein de l'administration.»

«Pour permettre d'asseoir sur des bases solides!» De 1966 à 1974, du temps s'est écoulé. Où en est ce plan? Oh! je sais, la bonne volonté n'a pas manqué, on a poussé des cris d'alarme, on a peint des diables sur la muraille, mais les plans de réforme financière ont été étouffés dans l'œuf, l'instrumentarium étranglé par les banques, la volonté d'agir sans cesse contrecarrée par des intérêts puissants et divergents mais, cette fois, les chiffres rouges sont apparus avec tant de netteté que le tocsin a sonné et la maison brûle. Il faut faire quelque chose et vite: prendre un train de mesures urgentes, par exemple. On pourrait dire que c'est banal – cela a été dit déjà à cette tribune – que c'est usé, démodé, éculé; depuis dix ans, c'est la

répétition de la même comédie. A part les Grandes lignes, rien en effet n'existe en matière de plans ou de prévisions. Dans le domaine de l'épuration des eaux, par exemple, on a fixé un délai mais on n'a pas fait le calcul de la dépense ou plutôt on s'est trompé énormément sur le calcul de la dépense. On pourrait en dire autant des problèmes de sécurité sociale, d'enseignement et d'aide aux régions de montagne. Des lois ont été votées sans que personne n'ait une idée précise du montant de la dépense, des équipements et du personnel nécessaires, des incidences économiques et sociales. Je n'adresse pas de critiques au Conseil fédéral actuel, encore moins à M. le chef du Département des finances qui n'y est strictement pour rien, bien entendu; mais maintenant le déficit est là et ce n'est pas un accident, c'est une tendance qui ira en s'accroissant, tout le laisse prévoir. En fait, aux comptes 1973, les dépenses n'ont pas tellement augmenté, comme d'aucuns voudraient le faire croire – mais les recettes n'ont pas suivi dans la proportion qu'on aurait souhaitée. Le rapport Jöhr annonçait pour 1973 des recettes pour un montant de 8,524 milliards de francs. Elles ont été en réalité de 10,846 milliards de francs. Elles ont donc augmenté considérablement mais pas autant qu'il aurait été nécessaire. Il manque 2,322 milliards de francs.

Aux dépenses, il était annoncé, 11,356 milliards de francs. Elles ont été de 11,625 milliards. Là on est déjà plus près de la réalité. C'est dire que les prévisions à long terme sont toujours sujettes à caution mais elles indiquent des tendances permettant de mieux ajuster le tir pour des prévisions à moyen ou à court terme. L'ennui, c'est que chaque fois que le Conseil fédéral s'est aventuré dans une tentative novatrice, il s'est trouvé pris sous le feu croisé des intérêts divergents. Chaque fois, les donneurs de leçons se veulent compétents et élevés dans la hiérarchie des valeurs technocratiques. Ainsi, cette fois encore, on entend ou on lit les rengaines classiques: «Vive les caisses vides, seul moyen de contraindre l'Etat à dépenser moins» ou bien: «L'Etat se mêle de tout, qu'il cesse d'entreprendre des tâches nouvelles» ou encore: «Qu'il diminue le nombre de ses employés» ou enfin: «Qu'il gouverne sa bouche selon sa bourse!» Bien.

Ainsi, de même qu'il n'y a jamais de fumée sans feu, je crois qu'il est bon de rappeler à quelques-uns qui croient posséder toute la vérité, l'adage populaire que «Plus le singe s'élève dans le cocotier, mieux il montre son derrière» car, enfin, c'est bien l'inflation essentiellement qui déséquilibre nos finances. Pour la combattre, je ne vois pas d'autre politique que celle qui consiste à réduire à la fois l'inégalité des revenus et le gaspillage des ressources. L'inégalité n'est pas seulement choquante mais elle entraîne tout le monde sur une échelle de perroquets chacun voulant montrer plus haut que l'autre. Ensuite, elle pousse au gaspillage. C'est parce qu'ils ont des revenus extraordinairement élevés que certains ont les moyens d'acheter des produits de plus en plus raffinés, sophistiqués, des produits qui deviennent désuets et sont jetés au bout de peu de temps. Ceux-là en tout cas vivent au-dessus des moyens de l'économie suisse: en fait, sur le compte de la productivité. On dit que la Suisse est le pays le plus riche du monde. C'est peut-être vrai. Mais qui donc est riche? Le peuple? Ou certaines personnes ou familles seulement. Les banques? Sont-elles riches elles-mêmes ou sont elles riches des comptes de leurs clients? L'Etat, les cantons? La question est posée et je crois qu'il vaut mieux dire que personne n'est actuellement vraiment pauvre en Suisse et qu'il y a beaucoup de riches, gens et banques, mais ce qu'il y a d'inadmissible, c'est que dans un pays riche l'Etat soit pauvre et réduit à une politique étriquée. Il faut que notre Etat puisse remplir ses tâches et tâches il y a, quoi qu'on en dise.

L'équipe politique en place au Conseil fédéral doit avoir une vision de l'avenir car avant d'avoir rattrapé les retards – et il y en avait – les problèmes de l'énergie nous fondent dessus. Et ce n'est pas tout. Nous allons vers une



crise technologique, je dirai même que nous y sommes engagés déjà sans nous en rendre compte exactement. Ce n'est que lorsque les méfaits de la technocratie se font sentir que nous prenons conscience de ces problèmes.

Un effort d'analyse et de recherche est nécessaire et cet effort n'est pas à la portée des entreprises ou des privés, c'est un problème d'Etat et d'Etats. Mais s'en rend-on compte? On en parle beaucoup mais on parle surtout de caisses vides comme d'une panacée, d'économie de personnel, de services à supprimer, mais quels services à supprimer? Quelles personnes à supprimer? On ne le dit pas. Ce n'est pas avec des bouts de chandelles que la Suisse sauvera son intégrité ou qu'elle prendra sa place dans un monde moderne. Ce n'est pas non plus en remettant en cause la sécurité sociale qu'on améliorera la crédibilité de la sécurité tout court dont il a été question ici la semaine passée. Mais au contraire, l'insécurité règne lorsqu'un système fiscal ou social n'est pas équitable, lorsque les salaires des cadres par exemple, sont disproportionnés aux salaires minimaux, lorsque les chefs d'entreprise, qui ne sont plus aujourd'hui propriétaires et patrons comme jadis, mais en conservent les comportements, ne parviennent pas à se mettre dans la peau de salariés. La répartition de l'impôt direct entre les contribuables doit être digne d'un pays industriel moderne. Lorsque de gros revenus, souvent issus d'activités parasitaires, passent entre les mailles du filet fiscal, ce sont les salariés qui supportent le gros du fardeau et le malaise alors s'installe. Les chefs d'entreprise sont alors obligés de relever les salaires en conséquence et voilà le volant de l'inflation relancé. Que faut-il penser enfin de ceux qui, dirigeant des associations, jettent le doute sur les moindres paroles prononcées par l'un ou l'autre de nos conseillers fédéraux ou de ceux encore qui se veulent Suisses et seulement Suisses, face au fait que la population active constitue aujourd'hui chez nous moins de 50 pour cent de la population résidente, et que les étrangers forment une bonne part de la population active?

Cela dit, qu'en est-il des mesures qui nous sont proposées? Je dis qu'elles sont justifiées sur le fond et parfaitement acceptables, compte tenu de la motion de la commission demandant au Conseil fédéral un rapport et des propositions plus étoffées, au plus tard pour 1976.

Fixer un plafond aux dépenses pour 1975-1979 est justifié, à condition de ne pas compromettre des projets importants et déjà fortement engagés par la Confédération et les cantons. Ainsi, en matière d'épuration des eaux, il est admissible que le délai de dix ans initialement prévu soit étendu pour les régions de campagne. Il n'y a pas toujours urgence, mais pour les villes qui polluent gravement les lacs et les rivières, ce délai ne peut pas être prolongé et l'effort doit être poursuivi sans relâche.

M. le chef du Département des finances l'a promis et nous en prenons note pour l'immédiat.

La limitation de l'accroissement du personnel est aussi un problème sur lequel nous reviendrons au cours de la discussion de détail.

Dire que le Conseil fédéral doit présenter un plan assorti d'un ordre de priorité est le bon sens même. Il est normal que le Conseil fédéral nous propose de nouvelles mesures. Entre autres, les pertes de recettes douanières doivent être compensées par une majoration des revenus, mais à la condition que les taux maximaux de l'impôt direct subissent une hausse sensible. Les chiffres proposés sont modestes. Il faut être de mauvaise foi pour le nier. Il aurait été de bonne guerre d'aller encore au-delà, ce qui n'aurait vraiment géré personne.

Est-il honnête de prétendre, comme le fait la majorité de la commission, que le contribuable suisse croule sous l'effort fiscal? Je prétends que non, car ce même contribuable n'est pas prêt à prendre à sa charge les tâches que remplissent actuellement les communautés publiques, notamment la Confédération.

Que l'impôt direct soit réservé aux cantons, d'accord. C'est une belle option mais, jusqu'ici, les cantons n'ont fait que peu ou pas usage de cette possibilité, de ce champ d'action qui leur est donné. Qui aménagera le territoire sinon l'Etat? Qui, sinon l'Etat, créera les conditions dans lesquelles les mutations devront et pourront se faire? C'est être aveugle que de prétendre à un stop inconditionnel dans le domaine des tâches de l'Etat. Qu'il faille une modération, une sélection, un plan d'organisation, d'accord, mais stopper, c'est nous ramener à la situation d'avant la guerre, au chômage. Après quoi, il faut rattraper des retards invraisemblables.

La progression à froid n'est que partiellement corrigée, c'est vrai, mais là aussi, il faut être raisonnable et admettre une limitation.

Nous reviendrons au surplus sur la question de la taxation annuelle, notamment pour les entreprises, lorsque nous aborderons la discussion de détail. Pour l'instant, je suis d'avis que nous devons entrer en matière.

**Fischer-Bern:** Ich habe mich für ein Votum in der Eintretensdebatte eingeschrieben, um hier doch noch einmal den Ernst der Lage zu unterstreichen. Die Finanzkrise des Bundes hat Dimensionen angenommen, wie wir sie wahrscheinlich in unserem Lande überhaupt noch nie erlebt haben, und zwar übersteigen diese Dimensionen das rein Finanzpolitische, das rein Finanzielle. Es sind hier staatspolitische, ordnungspolitische oder – wie man in der CVP zu sagen beliebt – gesellschaftspolitische Probleme angefallen. In finanzpolitischer Hinsicht möchte ich nur daran erinnern, dass, nach den Angaben in der Botschaft, in den Jahren 1975 bis 1979 Defizite von 1,8 bis 3,8 Milliarden Franken pro Jahr zu erwarten sind, d. h. also rund 2 bis 4 Milliarden Defizite jährlich. Die Steuererhöhungen, die wir dieser Tage beschliessen werden, bringen pro Jahr im Maximum 1,5 bis 2 Milliarden Franken ein. Das bedeutet, dass ein jährliches Defizit von 1 bis 2 Milliarden Franken bestehen bleibt, was völlig undenkbar ist, wenn wir nicht den Kredit der Eidgenossenschaft und den Schweizerfranken innert kürzester Frist ruinieren und die Liquiditätslage des Bundes so aushöhlen wollen, dass er seine Verpflichtungen überhaupt nicht mehr erfüllen kann. Es muss hier noch etwas Zusätzliches getan werden. Ich bin gar nicht der Meinung der Herren aus St. Gallen, die so leichthin erklären: Wenn die Einnahmen nicht genügen, muss man sie eben erhöhen. Ich weiss nicht, ob die Ostschweizer lieber Steuern zahlen, als dies in anderen Landesgegenden der Fall ist. Aber ich glaube mich in der Annahme nicht zu täuschen – Herr Roth sagte das ja deutlich –, dass im Volk draussen nicht in erster Linie die Ueberzeugung besteht, man müsse die Steuern erhöhen, vielmehr hat man dort die sehr tiefgehende Ueberzeugung, dass man beim Bund noch einiges sparen kann und jetzt auch einiges sparen muss. Die 1 bis 2 Milliarden Franken, die auch dann noch fehlen, wenn wir alle gestellten Anträge genehmigen, müssen also durch Sparmassnahmen ganz oder mindestens fast ganz abgebaut werden. Das finanzpolitische Problem ist nicht gelöst, indem wir die Steuern erhöhen; es ist erst dann gelöst, wenn wir die entsprechenden Konsequenzen auch mit den Einsparungen ziehen. Das ist der finanzpolitische Aspekt.

Nun die andere, die staatspolitische, ordnungspolitische oder gesellschaftspolitische Seite dieses Problems. Ich möchte Ihnen einige Zahlen an den Kopf werfen, die für sich selbst sprechen. Im Jahre 1950 hatte die Eidgenossenschaft Ausgaben von 1,6 Milliarden Franken. Im Jahre 1960 waren es 2,6 Milliarden, d. h., innert zehn Jahren erhöhten sich die Ausgaben um 1 Milliarde Franken, was eine durchschnittliche jährliche Zuwachsrate von 100 Millionen Franken bedeutet. Das schien damals sehr viel. Nun stieg aber die Zuwachsrate in den sechziger Jahren auf 500 Millionen Franken – im Jahre 1970 beliefen sich die Bundesausgaben nämlich auf 7,7 Milliarden Franken gegenüber 2,6 Milliarden im Jahre 1960. Also 1970 7,7

Milliarden, und heute, 1974, sind es 13 Milliarden; wie Sie in der Botschaft nachlesen können, werden es im Jahre 1979 nahezu 21 Milliarden Franken sein, gegenüber 1,6 Milliarden im Jahre 1950! In nicht ganz 30 Jahren haben wir also eine derart gewaltige Explosion der Ausgaben erlebt. Ich sage in aller Offenheit: Nicht die Inflation hat dies verursacht, sondern die euphoristische und nach meiner Auffassung schwächliche Finanzpolitik der Verwaltung, des Bundesrates und des Parlamentes. Ich bin der Ueberzeugung, dass jetzt der Moment gekommen ist, in dem wir die Dinge wieder in den Griff bekommen müssen, sonst entsteht eine Entwicklung, die zu Konsequenzen führt, wie wir sie uns heute gar nicht vorstellen können. Im Jahre 1960 betrug der Anteil der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) am Bruttosozialprodukt 17 Prozent; heute beträgt der Anteil 24 Prozent (ohne Regiebetriebe). Wenn die Entwicklung so weitergeht – wir beschliessen jetzt wieder etwa 1 bis 2 Prozent neue Anteile am Volkseinkommen, die über die Bundeskasse laufen werden –, wird sehr bald von 3 Franken 1 Franken über die öffentliche Hand gehen. Dann kommt der Moment, wo wir uns auf unsere privatwirtschaftliche Ordnung und auf unsere bürgerliche Gesellschaft nichts mehr einzubilden brauchen. Das ist keine Dramatisierung, sondern eine Extrapolierung dessen, was sich in den letzten 20 Jahren abgespielt hat. Wenn wir hier den Dingen nicht einfach den Lauf lassen wollen, wenn wir nicht in einigen Jahren feststellen wollen, was wir jetzt bezüglich des Berichtes Jöhr feststellen, nämlich, dass man die Konsequenzen damals hätte ziehen sollen, dann müssen wir jetzt endlich einmal den Mut haben, entsprechend zu handeln.

Nun noch zwei Worte zu den Steuern, die erhoben werden. Ich bin – im Gegensatz zu dem, was gesagt worden ist – der Meinung, dass die Belastung durch die Warenumsatzsteuer sich sehr massiv auswirken wird, und zwar nicht nur auf die Konsumenten, sondern auch auf jene Abrechnungspflichtigen, die die Warenumsatzsteuererhöhung von 1,5 bis fast 2 Milliarden Franken von den Konsumenten einziehen und den Behörden abliefern müssen. Bei dieser Ueberwälzung bleibt immer ein Teil beim Verkäufer hängen, was Ihnen jeder Geschäftsmann bestätigen wird; die kann nicht 100prozentig praktiziert werden. Aus diesem Grunde muss man bei der Warenumsatzsteuer anpassen. Ich sage Ihnen heute schon: Es ist ein Glück, dass wir die Mehrwertsteuer nicht haben, und wir werden uns dagegen wehren, dass sie je kommt; denn hätten wir die Mehrwertsteuer, dann würde man einfach eine Runde mehr diehen und die Steuern würden sich noch weiter erhöhen. Es stimmt nicht, was gesagt worden ist, dass die Warenumsatzsteuererhöhung die Zollaussfälle nicht deckt. Im Gegenteil, zusammen mit den beiden letzten Warenumsatzsteuererhöhungen, die nämlich auch unter dem Titel «Kompensation der Zollaussfälle durch EFTA und so weiter» liefen, haben wir heute eine Ueberdeckung bei den indirekten Steuern. Trotzdem bin ich der Auffassung, dass wir nicht darum herum kommen, hier die Warenumsatzsteuer im vorgeschlagenen Sinne zu erhöhen, aber sicher nicht mehr.

Wir müssen im übrigen daran denken, dass es nicht stimmt, dass die direkte Steuer, die Wehrsteuer, nicht auch in den mittleren und unteren Schichten erhöht wird. Sie wird dort erhöht, indem wir auf die verfassungsmässig vorgeschriebene Kompensation der Konsequenzen der kalten Progression verzichten. Das hat zur Folge, dass jeder 10 bis 20 Prozent mehr Steuern bezahlen muss. Wir brauchen nur nicht darüber abzustimmen, weil das auf «kaltem Wege» geschieht. Ich möchte zu Herrn Schmid-St. Gallen sagen: Sie sind Volkswirtschaftler oder Betriebswirtschaftler, es ist eine völlige Verkennung der tatsächlichen Verhältnisse, wenn Sie glauben, dass die Selbständig-erwerbenden einfach viel weniger Steuern bezahlen müssen. Der Reinertrag eines Betriebes, und ein Selbständiger ist ein Betriebsinhaber, ist nicht sein persönliches Einkommen, da ein Teil davon als Rückstellung und Reserve

beiseite gelegt werden muss; es gibt immer wieder Selbständig-erwerbende, die aus irgendwelchen Gründen diese Rückstellungen und Reserven brauchen. Sie werden aber vollständig besteuert, wie wenn das ein persönliches Einkommen wäre. Das ist die Gegenseite dessen, was Sie hier angetönt haben.

Die Schlussfolgerung aus diesen wenigen Worten ist folgende: Es handelt sich bei diesen drei Vorlagen, die uns präsentiert werden, um ein Gesamtpaket. Ich möchte davor warnen, zu glauben, wir könnten jetzt einfach die Steuern erhöhen und zudem noch diese formellen, institutionellen Vorschriften erlassen über das, was man alles tun könnte, wenn man sparen wollte. Der Entscheid, ob annehmbar ist, was uns hier an Steuererhöhungen in der Grössenordnung von 1,5 bis 2 Milliarden präsentiert wird, wird definitiv fallen, wenn wir wissen, ob wirklich gespart wird, und ob schon beim Budget 1975, d.h. in diesem Herbst, der Bundesrat und die eidgenössischen Räte gewillt sind, die Konsequenzen aus dieser Finanzkrise zu ziehen. Es geht nicht an, einfach die Steuern zu erhöhen und im nächsten Jahr festzustellen, dass die Massnahme nicht ausgereicht hat, um dann zu versuchen, wieder etwas Neues zu bringen. Aus diesem Grunde möchte ich Sie nicht nur bitten, diesen Anträgen der Kommissionen zuzustimmen, sondern ich möchte Sie vor allem ersuchen, nun endlich den nötigen Sparwillen aufzubringen und auch dem Bundesrat und der Verwaltung gegenüber durchzusetzen. Diese Finanzmisere lässt sich nicht nur durch Steuererhöhungen beilegen, sondern das, was das Schweizer Volk von uns erwartet, ist eine Straffung des Finanzgebarens und eine Straffung der ganzen Bundespolitik im finanzpolitischen Sektor. In diesem Sinne bin ich heute trotz Bedenken für Eintreten, werde den Anträgen im wesentlichen zustimmen, behalte mir aber meinen definitiven Entscheid vor – und da bin ich nicht der einzige –, ob bei der Volksabstimmung vom Dezember dieses Jahres dann ja gesagt werden kann. Nicht nur bei mir, sondern auch bei vielen anderen hängt dieser Entscheid einzig und allein davon ab, ob die eidgenössischen Räte und der Bundesrat bereit sind, schon bei der Budgetberatung – im September vor allem, wenn das Budget vorbereitet wird – die nötigen Konsequenzen zu ziehen. Ich kann Ihnen sagen, dass die Abstimmung vom 8. Dezember noch nicht gewonnen ist; das Resultat wird davon abhängen, welche Finanzpolitik wir in der nächsten Zeit betreiben.

**Eisenring:** Sie haben die Ausführungen unseres werten Kollegen Otto Fischer gehört. Ich muss ihn in seinem Pessimismus unterstützen. Das Volk setzt die Erwartungen in bezug auf die neuen Vorlagen nicht in die neuen Einnahmenquellen, sondern in den Sparbeschluss. Werden wir diese Erwartungen nicht enttäuschen? Kollege Eibel hat Ihnen das «Sündenregister» dieser Session bereits vorgezeichnet. Gehen wir noch weitere Sessionen zurück, als wir bereits wussten, dass die Finanzklemme Tatsache ist, müssten wir diese Liste sehr stark erweitern. Was wir jederzeit verlangen – Herr Fischer hat sich zwar zu einer «Kollektivschuldtheorie» von Verwaltung, Parlament und Bundesrat durchgemausert –, ist an und für sich eine starke Führung des Bundesrates. Im konkreten Fall, wenn es dann um die Geldverteilung geht, sind wir gelegentlich um einen schwachen Bundesrat wieder recht froh. Man trinkt am Morgen Tee und genießt am Abend gerne das Glas Wein! Wahrscheinlich gehen unsere Erwartungen in bezug auf die Einnahmen etwas weit oder sogar zu weit. Nach der Kompensation der Zölle hat man schon früher gerufen, das Wertzollsystem hat man nicht einführen wollen, obwohl im Jahre 1956 beim Uebergang zur Brüsseler Nomenklatur dazu die beste Gelegenheit geboten gewesen war: Wir sind ein solitäres Land und können es uns als einziger Industriestaat auch heute noch leisten, das Gewichtszollsystem, das auf Preisbewegungen unflexibel ist, weiterzuführen! Nun haben wir allerdings auch seit Jahren und damals in richtiger Wertung des heute neu aufgebügelten

Berichtes Jöhr auf die Unerlässlichkeit der Einführung der Mehrwertsteuer hingewiesen. Wir sind schon bei der vorletzten Finanzvorlage in der Kommission in Sils-Maria mit diesem Antrag unterlegen. Unsere Fraktion hat nun auch bei dieser neuen Vorlage versucht, die Mehrwertsteuer wenigstens als Kompetenz in die Verfassung hineinzubringen. Aber gerade hier hört es mit der Gemütlichkeit und dem Führungswillen bereits wieder auf, weil man den Mut vor der eigenen Courage verliert und das Wagnis einer Belastung der Vorlage mit einer Steuerkompetenz, die einmal kommen muss, nicht auf sich nehmen will!

Ich stehe unter dem Eindruck, dass der Ständerat auf diesen Antrag zurückkommt, und zwar sobald die allerneuesten Zahlen – es gibt laufend neuere und noch schlechtere Zahlen über die Entwicklung des Bundeshaushaltes – über die effektive Finanzlage zur Verfügung stehen. Es fragt sich, ob man allenfalls im gleichen Paket nicht noch eine selbständige Vorlage über die Einführung der Mehrwertsteuer einbringen sollte, nachdem wir die Ausgabenbremse ebenfalls separiert haben. Warum also nicht bereits heute auch eine Vorlage, die sich nur mit der Mehrwertsteuer befasst, um diesen Vorentscheid nun endlich einmal herbeizuführen?

Noch einige Bemerkungen in bezug auf Seite 8 der Botschaft. Hier wird darauf hingewiesen, dass die staatliche Aufgabenerfüllung auch in unserem Land im internationalen Vergleich einen hohen Stand erreicht habe und: «... bei einer Fiskalbelastung jedoch, die unter jener vergleichbarer Industriestaaten liegt.» Dann wird noch kurz die Problematik der Erhebungen der OECD erwähnt. Ich möchte mich kurz zur Frage äussern: Ist das, was andere Staaten in bezug auf die Steuerbelastung ihrer Bürger handhaben, für uns überhaupt massgebend? Ist es nun das Kriterium einer schweizerischen Steuerpolitik, dass man eine Statistik zu Hilfe nimmt, die ohnehin schon problematisch ist, und dann zu Ergebnissen kommt, die man so «tel quel» im Raume stehen lässt, als ob wir immer noch eine Steueroase wären? Ich glaube, in der Fiskalpolitik kann uns bei der Struktur unseres Landes das Ausland nicht Vorbild sein.

Fiskalität ist nämlich lediglich ein Teil des Gesellschaftssystems. Die vielen nicht erfassten, in anderen Staaten vom Staat übernommenen Leistungen, die bei uns von den Privaten erbracht werden, widerspiegeln sich in diesen Vergleichszahlen nicht. Ich erwähne nur die hohen Forschungsausgaben der Industrie im Vergleiche zum Ausland, die freiwilligen Sozialleistungen, die privaten Pensionskassen und nicht zuletzt unser Milizsystem, das dem Staat sehr viel einspart, was in jedem anderen Staat mit Salären bezahlt werden muss. Schliesslich verfügen wir – sagen wir es ruhig – trotz der erfolgten Verbesserung der Saläre in unserem Land über relativ billige Parlamente. Und unser Land zählt viele Tausende von Bürgern, die sich ehrenamtlich öffentlichen Aufgaben widmen und nicht nur die Unkosten bezahlen, sondern auch noch ihre Zeit freiwillig der öffentlichen Hand zur Verfügung stellen. Das sind ebenfalls Leistungen, die angeführt werden müssen, will man nicht zu einem verzerrten Bild gelangen. Der erwähnte Vergleich hinkt aber auch deshalb, weil keine Darstellung der nationalen Steuersysteme vorliegt, sondern nur eine Statistik aufgestellt wird und einige Erläuterungen angefügt werden. Es scheint mir notwendig zu sein, einmal auch die Einkommenssteuern in Prozenten der totalen Fiskalbelastung in Erwägung zu ziehen. Man kann in diesem Punkt – allerdings auch mit Vorbehalt, im Ausland sind die Abzüge meistens grösser – die Erhebungen der OECD zu Rate ziehen. Sie basieren auf den Zahlen von 1971. Die seither in unserem Land eingetretenen Steuererhöhungen sowie die AHV-Erhöhung sind noch nicht berücksichtigt. Wir haben laut dieser Liste einen Anteil der Einkommenssteuern (in Prozenten der gesamten Fiskaleinnahmen) von 41 Prozent erreicht, Deutschland beispielsweise aber nur 31 Prozent. Wir stehen fast in der

Spitzengruppe. In der Spitzengruppe befinden sich auch Schweden, Dänemark und Australien. In Dänemark ist bereits eine sogenannte Steuerfreiheitspartei zu parlamentarischen Erfolgen gelangt. Dies ist symptomatisch und zeigt, wo auch wir mit einer übersetzten Fiskalität letztlich hinkommen könnten.

Ich möchte nun in bezug auf die Einkommens- und Vermögensbesteuerung in unserem Land fragen: Wollen wir dem Bürger eigentlich den Verleider beibringen und bei ihm die Steuerresistenz anheizen? Es geht hier nicht um die hohen und die höchsten Einkommen, die man auch aus optischen Gründen gerne anvisiert. Es gibt heute viele «schwarze Dienstleistungen», die überhaupt nur noch ausgeführt werden, wenn man sich bereit erklärt, ohne AHV-Abrechnung schwarz unter dem Tisch zu bezahlen. Auch das ist Ausdruck der Steuerresistenz, die sich in unserem Volke allmählich breit macht.

Ich plädiere auch entschieden für eine Schonung der juristischen Personen. Diese können sich nicht wehren, weil sie nur im Handelsregister eingetragen sind! Die juristischen Personen haben die Eigenschaft, dass sie ausserordentlich mobil sind. Sie können nicht nur in einen anderen Kanton fliehen, sondern auch ins Ausland. Ich war immer der Meinung, wir sollten die juristischen Personen, die keine Schulbänke anfordern und keine öffentlichen Anlagen begehren, schonen und das Steuersystem so konzipieren, dass weitere, namentlich auch internationale Gesellschaften ihren Sitz in der Schweiz nehmen. Die Stadt Zürich bezieht heute allein von den juristischen Personen Steuererinnahmen, die sich auf gegen 40 Prozent der Gesamteinnahmen der Stadt belaufen. In diesem Zusammenhang ist auch in Erinnerung zu rufen, dass die Mehrheit unserer Kommission die juristischen Personen leider nun noch mehr schröpfen will. Bereits aber haben wir die steuerwirksamen Abschreibungen in Bund, Kantonen und Gemeinden begrenzt. Wir gelangen nun offenbar zu einer Kombination von erhöhten Steuersätzen und zwangsläufig höheren Gewinnausweisen, von zwei Seiten her also eine innere Schwächung dieser Unternehmungen! Ich glaube, auf die Länge können wir dieses Spiel nicht weiter betreiben. Ich möchte sagen, nicht nur der Steuerzahler, sondern auch die juristischen Personen sind «Menschen», die wir letztlich auch für unseren Staat brauchen. In bezug auf die Fiskalbehandlung der Aktiengesellschaften stellt sich auch das Problem der Doppelbesteuerung, das wir dringend angehen und neu regeln müssen.

Ich werde die Anträge auf Erhöhung der Wehrsteuer ablehnen. Den Sparbeschluss werde ich unterstützen, Illusionen gebe ich mich allerdings keinen hin.

**Rüttimann:** Ich kann mich als zwanzigster Redner kurz fassen und möchte Ihnen einfach meine Zustimmung zur Konzeption von Bundesrat und Kommission bekantgeben, sowohl bezüglich der Einnahmen- wie der Ausgabenseite. Nachdem wir letzte Woche einer Ausgabeneuphorie in diesem Parlament erlegen sind – so nach zahlreichen Pressekommentaren –, so tönt es diese Woche mehr nach Sparmassnahmen, mindestens in diesem Saal. Es darf nicht nur bei einem Lippenbekenntnis bleiben, sondern es muss ein echtes Ringen um gezielte Sparmöglichkeiten sein. Natürlich, dessen sind wir uns alle bewusst, das ist leichter gesagt als getan. Denn jede echte und wirksame Einsparung zieht einen Abbau unseres Leistungsstaates nach sich. Dazu kommt, dass sich auch in Zukunft gewisse punktuelle Mehrleistungen nicht werden vermeiden lassen, und in dieser Sicht müssen auch die Debatte und die Beschlüsse für die Bergbauernhilfe von letzter Woche wohl gesehen werden.

Ein anderer Punkt, den ich noch kurz anvisieren möchte, ist derjenige, den heute morgen schon Herr Biel mit dem ominösen Wort «Giesskannensystem» bezeichnet hat. Er betrifft also den Automatismus in der Ausrichtung von Bundesbeiträgen. In den letzten Jahren mussten bekanntlich unsere Bundesgesetze immer mit Finanzie-

rungszusicherungen ausgestattet werden, damit sie überhaupt politisch realisierbar waren, mit anderen Worten, damit sie die Referendumshürde nehmen konnten. Ich meine aber, dass im Rahmen dieser Gesetze die Bundesbeiträge künftig vermehrt selektiv und gezielt ausgerichtet werden sollten. Ich möchte Ihnen an einem kleinen, winzigen Beispiel illustrieren, wie dieses Giesskannensystem sich etwa auswirken kann. Ich habe vor rund zwei Wochen in den Schulpflegemittteilungen einer kleinen Landgemeinde gelesen, dass die Abrechnung über das Skilager vorgelegen und diese noch mit einem kleinen Ueberschuss abgeschlossen habe. Dieses Jahr sei das Skilager erstmals unter dem Bundesgesetz über Turnen und Sport gestanden und es sei noch ein Beitrag von 200 Franken aus diesem Bundesgesetz zu erwarten, diese 200 Franken würden zurückgelegt für nächstes Jahr. Nun ist es natürlich so, dass im kommenden Winter diese 200 Franken und die zusätzlichen vom nächsten Winter doch wohl eingeplant und aufgebraucht werden, nachdem es bisher offensichtlich möglich und für die Lagerleiter eine Ehrensache war, dass die Abrechnung mit einem Ausgleich abschloss. Wie gesagt, das ist nur ein winziges Beispiel, wie sich unsere Finanzierungsgesetze auswirken können. Sie helfen nicht nur in der Not, sondern sie regen zu vermehrtem Konsum an und steigern auch die Ansprüche, was unseren Konjunkturdämpfungsbestrebungen diametral gegenübersteht. Das gilt natürlich generell auch für die Investitionshilfe auf allen Gebieten des Bundes. Diese 200 Franken sind ein winzig kleiner Betrag einer Landgemeinde, sie multiplizieren sich aber in einer grossen Gemeinde oder in einer Stadt vielleicht hundert-, ja sogar tausendfach, insbesondere mit Blick auf die anderen Bundesgesetze. Das sind Beiträge, die meiner Meinung nach unnötig und ohne Not ausgerichtet werden. Wenn man heute beim Volk etwas herumhört, so ist es doch auch so, dass bei Investitionen mit zwei oder drei Varianten meistens die teurere gewählt wird. Und warum? Weil sich die Leute sagen, der Staat und der Bund zahlen uns ja den grössten Teil dieser Investitionen. Ich glaube, von dieser Mentalität sollten wir etwas abkommen. Das ist aber nur möglich, wenn wir mit dieser Investitionshilfe Lösungen bevorzugen, die nicht unbedingt die teuersten sind, die also vom Sparsamkeitswillen des Volkes getragen sind. Das «Giesskannensystem», um das Wort nochmals zu gebrauchen, bewirkt aber in der Praxis das klare Gegenteil.

Die Aussicht, dass trotz unserer Uebung für die nächsten fünf Jahre im Schnitt noch mindestens so grosse Defizite zu erwarten sind, ist meiner Meinung nach mehr als betrüblich und bedarf einer gemeinsamen Anstrengung aller Mitverantwortlichen, damit diese düstere Prognose Lügen gestraft wird. Neue Finanzierungsaufgaben des Bundes sind deshalb inskünftig zweifellos schon im Anfangsstadium des politischen Werdeganges vorsichtig und auch mit Blick auf die finanziellen Möglichkeiten des Bundes abzuschätzen und einzustufen.

Abschliessend glaube ich, dass diese Zweisäulenlösung, wie sie uns vorgeschlagen wird (die Einnahmenvermehrung auf der einen, die Ausgabenkürzung auf der anderen Seite), als vernünftig und politisch tragbar angesehen werden kann. Wir dürfen auch nicht vergessen, dass die Mehrleistung vor allem für die Betroffenen keine Selbstverständlichkeit ist, ich möchte sogar behaupten, dass sie mehr Opfer erfordert als auf der Seite der Ausgabenkürzung.

Ich beantrage Ihnen nochmals, auf das Geschäft einzutreten.

**Düby:** Ich kann es kurz machen. Ich muss mit aller Entschiedenheit die unberechtigten und scharfen Angriffe von Herrn Roth auf das Bundespersonal zurückweisen. Wir haben übrigens den 13. Monatslohn nicht jetzt beschlossen, Herr Roth, während wir letzte Woche die landwirtschaftlichen Förderungen gutgeheissen haben. Der Einführung des 13. Monatslohns sind Beratungen im Bundesrat, in den

parlamentarischen Kommissionen und im Parlament vorausgegangen, worauf der 13. Monatslohn auch mit Ihrer Hilfe beschlossen worden ist. Herr Roth, Sie sind keinesfalls legitimiert, das Bundespersonal, das seit eh und je seine Pflicht im Dienste des Landes erfüllt, in dieser Art und Weise anzugreifen. Vergessen Sie auch nicht, dass wir seit 50 Jahren beim Bundespersonal keine Streiks kennen und dass das Bundespersonal für die von ihm geleistete Arbeit vom Bund gebührend entschädigt werden muss. Zu den letzte Woche beschlossenen Leistungen an die Landwirtschaft stehe ich, doch darf man dann nicht auf der anderen Seite das Bundespersonal auf so unanständige Art und Weise angreifen; denn das Bundespersonal erfüllt seine Pflicht jetzt und in Zukunft.

**Bürgi,** Berichterstatter: Die Eintretensdebatte hat wenig dramatische Ereignisse gebracht. Ich bin darüber nicht unglücklich. Weder der Bundesrat noch die Kommission sind ernstlich unter Beschuss geraten. Es wurden einige Artilleriestellungen gezeigt, und ich darf annehmen, dass die vorgesehenen Feuerschläge in die Detailberatung verschoben werden. Ich kann unter diesen Umständen darauf verzichten, meinerseits jetzt zu Feuerschlägen auszuholen. Zu einigen präzisen Fragen werde ich in der Detailberatung Stellung nehmen.

Ich bin froh, dass von keiner Seite ein Nichteintretensantrag zu den beiden Finanzvorlagen gestellt worden ist. Offenbar haben der Bundesrat und die Kommission das politisch Realisierbare getroffen. Insbesondere ist die Einsicht für die Notwendigkeit einer kräftigen Vermehrung der indirekten Besteuerung vorhanden. Nicht einmal Herr Muret beabsichtigt «l'impuissance de la classe dirigeante», wie er sich auszudrücken beliebt, so weit treiben, dass er diesem Staat die notwendigen Mittel vorenthalten will.

Die Notwendigkeit des Sparens wurde von zahlreichen Kollegen deutlich unterstrichen. Es waren dies die Herren Corbat, Biel, Jaeger-Basel, Vollenweider, Eibel, Röhlin, Keller, Roth, Fischer-Bern, Eisenring und Rüttimann. Ich danke ihnen für ihren Sukkurs. Sie haben längs der Linie operiert, durch die künftige Ausgabenpolitik des Bundes vermehrt in Uebereinstimmung mit den vorhandenen Mitteln zu bringen sein soll. Um dieses Ziel erreichen zu können, stellen wir in der ersten Vorlage eine Anzahl Instrumente bereit. Es wird notwendig sein, diese Instrumente adäquat zu gebrauchen. Ich werde in der konkreten Situation gerne auf die Unterstützung der erwähnten Kollegen zählen, falls der Rat in seinen Sparanstrengungen erlahmen sollte.

Herr Schuler hat auf die Bedeutung hingewiesen, dass durch Detailanträge die vorgesehenen Einnahmen nicht vermindert werden sollen, ein Gesichtspunkt, der im Zusammenhang mit der kalten Progression noch zur Sprache kommen wird.

Herr Stich hat eine Gruppe angeführt, die stärkeres Gewicht auf die Ausdehnung der direkten Besteuerung legen will. Wir werden noch Gelegenheit haben, uns darüber mindestens in einem Floretttreffen in der Detailberatung zu begegnen.

Herr Schmid hat auf grosse Mehrausgaben hingewiesen, die von unmittelbarer Notwendigkeit seien. Angesichts der Situation im Bundeshaushalt fürchte ich allerdings, dass sich Herr Kollega Schmid etwas mit Geduld wappnen muss.

Herr Reiniger hat von Regie und Dramatik gesprochen. Man spürt, dass er aus einer Stadt kommt, die über ein Theater verfügt. Als Präsident eines Theaters möchte ich dazu sagen: Hier führen harte Tatsachen die Regie, und auf dieser Bühne spielt sich nicht eine leichte Komödie, sondern ein echtes Drama ab.

Herr Künzi hat die mahnende Stimme der Kantone hörbar gemacht, dass man nicht zu sehr in ihren fiskalischen Bereich einbrechen darf. Wir haben allen Grund, uns dieses Hinweises später zu erinnern.

Herr Kaufmann hat uns ins verfassungspolitische Gewissen geredet. Wir werden Gelegenheit haben, durch gemeinsame Sparanstrengungen das in Artikel 42bis der Bundesverfassung gesetzte Ziel möglichst intensiv anzustreben.

Ich komme zum Schluss: Mit dieser Vorlage wird teilweise die Faktura präsentiert für Leistungen, die schon beschlossen, aber nicht echt finanziert sind. Andererseits geht es darum, eine Verdauungspause für den Bundesfinanzhaushalt einzuleiten. Politisch muss es unser Bestreben sein, in Übereinstimmung mit dem Schweizervolk zu bleiben. Im ganzen lässt sich das Schweizervolk von einer vorsichtigen Finanzgesinnung leiten. Dieser Tatsache müssen wir uns bei der Gestaltung der Vorlagen im einzelnen bewusst sein; sonst betreiben wir Finanzpolitik im luftleeren Raum.

Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlagen I und II einzutreten. Ueber die Ausgabenklausel werden wir gesondert beraten.

**M. Bussey**, rapporteur: Le fait que le chef du Département des finances s'exprimera dans un instant, en français, permet à votre serviteur d'être très bref. Nous y gagnerons non seulement en clarté mais aussi, et ce n'est pas négligeable, nous économiserons du temps et par conséquent de l'argent.

Une constatation importante, si vous le permettez: pas d'opposition quant à l'entrée en matière sur la loi proposée et sur l'arrêté fédéral. Seul l'arrêté «frein aux dépenses» est contesté. Il n'est pas en cause pour l'instant et nous aurons l'occasion d'en reparler en cours de débat. On a certes critiqué telle ou telle position du gouvernement, tel ou tel retard. On a suggéré, rappelé – nous l'avons fait nous-même dans notre rapport – et c'est normal, c'est même indispensable, mais aucun orateur ne conteste la nécessité d'économiser et de trouver des recettes nouvelles. C'est l'essentiel de ce débat, l'entrée en matière n'est pas combattue. Certes, de nombreuses divergences sur la manière de se procurer de nouvelles ressources subsistent. Nous aurons la possibilité de prendre position sur ces divergences. Mais ce qu'il faut relever, c'est qu'on se rend aujourd'hui mieux compte, à la suite de notre débat, de la nécessité de procéder rapidement à une refonte plus fondamentale de nos finances fédérales. A ceux qui relèvent que nous vivons depuis trop longtemps avec des programmes financiers à court terme, et surtout qui craignent que cet exercice de surface se prolonge indéfiniment, je crois que nous pouvons dire ce qui suit: il serait particulièrement dangereux de considérer les mesures proposées aujourd'hui, en tant que le peuple et les cantons les acceptent, comme un oreiller de paresse à long terme. Un certain nombre de remarques, de suggestions, de propositions peuvent et doivent être versées au dossier déjà important d'une refonte plus fondamentale de nos finances. Mais, je le répète, car c'est très important, le programme qui nous est soumis pare au plus pressé; il ne couvre pas intégralement les déficits des toutes prochaines années, loin de là. Dès lors, il nous faut admettre que les mesures urgentes de ce jour nous permettent tout juste de patienter, sans plus, et que, par conséquent, nous devons courir à l'immédiat, sans perdre de vue l'avenir. Il faudra donc que d'ici trois ou quatre ans au plus tard, selon les déclarations du Conseil fédéral, le Parlement soit en mesure d'examiner une refonte fondamentale de nos finances. C'est là, à mon avis, la leçon principale à tirer de ce débat sur l'entrée en matière.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Je tiens tout d'abord à remercier les rapporteurs, les orateurs, comme la commission qui a délibéré de ce projet.

Mon souci, au terme de ce débat d'entrée en matière, sera d'apprécier les déficits de la Confédération, ceux d'aujourd'hui et surtout ceux de demain, dans leur juste dimension; d'en relever la signification, l'importance, la gravité même, sans donner dans le spectacle, sans jouer

le drame ou la catastrophe nationale. Je ne veux pas non plus m'instituer en procureur vertueux, en Savonarole des finances fédérales et conduire au gibet des charretées de responsables. Si assassins il y avait, je pourrais – reprenant Cayatte – dire que «Nous sommes tous des assassins». Mais la pièce n'a pas d'assassins. Je ne jouerai donc pas la psychose rituelle que M. Reiniger me prêtait d'avance en tant que ministre des finances, mais je ne renouvellerai pas non plus la comédie périodique dont parlait M. Schläppy; je m'efforcerai simplement d'être objectif.

Nous ne sommes pas en situation de catastrophe. En dépit d'un certain ralentissement conjoncturel, d'une modération d'ailleurs voulue, dont les effets se marquent dans les résultats de l'impôt sur le chiffre d'affaires notamment, notre économie tourne à plein régime. Le chômage est inexistant. En dépit d'une nette réévaluation du franc suisse, nos exportations suivent un cours favorable. Notre balance des paiements, malgré le renchérissement des carburants et des matières premières, semble devoir, cette année encore, s'équilibrer. Nos réserves monétaires sont fortes, largement les plus fortes, proportionnellement à notre format, de tous les pays industriels. Les statistiques internationales nous attribuent un produit national par habitant parmi les plus élevés de l'Europe.

Le bilan des collectivités publiques est sain. En 1971, le service des intérêts passifs représentait, pour les cantons et les vingt-cinq villes principales, un peu plus de 4 pour cent du budget. De plus de 8 milliards, valeur d'époque, qu'il était au lendemain de la deuxième guerre mondiale, le découvert de la Confédération a été ramené, par une sage politique, à fin 1973, à 1,7 milliard, compte non tenu de l'avance fédérale de 2,7 milliards à la construction des routes nationales.

Le train de vie de nos collectivités publiques – le référendum et ses freinages aidant, ainsi que notre prudence atavique – demeure l'un des moins expansifs parmi les pays industriels. Le volume des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes s'élevait, compte tenu de l'AVS, à moins de 30 pour cent du produit national brut, quand la moyenne de l'OCDE se situe à 35 pour cent et que celle des pays scandinaves dépasse 40 pour cent. Il n'y a guère en Europe, en retrait sur nous par leur train de vie politique, que le Portugal, l'Espagne et la Grèce. Il en résulte que notre fiscalité directe et surtout indirecte est nettement en retrait sur celle de l'ensemble des pays industriels.

Pour répondre à M. Eisenring, je préciserai que ce n'est pas une statistique de hasard ou d'occasion, mais une constatation maintes fois vérifiée, abondamment documentée. Je n'apprécie guère les cortèges à banderoles qui périodiquement se déroulent sur nos places et dans nos rues, mais je les apprécie encore moins lorsqu'ils sont le fait de contribuables à 200 000 ou 500 000 francs de revenus scandant le lamento de leur misère fiscale.

Mais ni la vitalité de l'économie, ni la sécurité de la monnaie, ni la modération des budgets publics, ni la relative santé des bilans des collectivités n'autorisent à ce que j'appellerai la désinvolture de déficits répétés. Sans doute, l'équilibre des budgets publics n'est pas un dogme absolu. La défense de l'indépendance, la lutte contre les crises économiques justifient d'impérieuses et massives dérogations. Nous les avons vécues. Mais les économistes orthodoxes ou laxistes sont au moins d'accord sur un point, c'est que la conjonction de la pleine activité économique et d'une inflation accélérée implique une stricte politique d'équilibre budgétaire, ou mieux encore – c'est le rapport Jöhr qui le dit entre autres – la réalisation d'excédents que l'on retirerait de la circulation monétaire pour les restituer en période dépressive.

Or c'est le moment que nous choisissons pour ajouter aux déficits déjà substantiels des cantons et des communes, que nous exhortions l'année dernière à la vertu, le verbe encore haut, voulant prêcher l'exemple, des déficits qui,

des 780 millions de 1973, atteindront en cinq ans la proportion des 4 milliards, sans extrapolation pessimiste, auxquels s'ajouteront les déficits et les besoins croissants en équipement des CFF et des PTT.

Nous ne pouvons nous y résigner, ni attendre le miracle sauveur. Nos déficits alimentent et stimulent l'inflation. Ils chargent, hors de propos, en intérêts et en amortissements les budgets futurs, nous privant de toute réserve, portant par là même, par le poids de la dette et la difficulté des emprunts, atteinte à l'indépendance de l'Etat.

Le crédit de notre pays est construit en bonne partie sur le respect qu'il a de ses engagements. Cela est valable pour la Confédération, au premier chef. En cultivant, en pleine vigueur économique, des déficits croissants, en tirant sur l'avenir des chèques sans provision, nous portons atteinte au crédit du pays.

Le programme que nous vous proposons, avec les amendements positifs qu'y a apportés la commission du Conseil national, n'est qu'une première étape, un programme d'urgence, limitant substantiellement les déficits prévisibles, mais ne suffisant pas pleinement à rétablir l'équilibre du budget, ni à amortir le découvert comme le prévoit l'article 42bis de la constitution que M. Röthlin rappelait opportunément. Il faut procéder par étapes. Il conviendra donc sans désespérer – et les travaux sont en cours – d'enchaîner sur une réforme plus fondamentale. Cette réforme impliquera une nouvelle définition des tâches et des besoins de l'Etat fédéral, une répartition moins empirique et moins confuse des compétences, des responsabilités et des ressources entre la Confédération et les cantons. Elle établira les normes d'une péréquation fondée sur une appréciation affinée, dirai-je, des ressources réelles et des besoins des cantons. Elle permettra, en collaboration avec les cantons, dont c'est le domaine particulier, de revoir les principes et d'harmoniser les normes de l'imposition directe. Elle nous dotera d'un système d'imposition indirecte permettant de compenser pleinement la démobilitation des tarifs douaniers, d'affronter dans une articulation plus souple la concurrence des taxes sur la valeur ajoutée de nos principaux partenaires commerciaux, et elle assurera l'équilibre du budget conformément aux tâches que fixe la constitution, relevées tout à l'heure par M. Röthlin. Il ne servirait à rien d'inscrire aujourd'hui dans la constitution – comme le suggérait M. Eisenring – le nom d'une taxe à la valeur ajoutée ou d'un impôt de ce style. Le peuple suisse qui sera appelé à voter aime à juger sur des renseignements précis et non sur un simple nom. Nous consulterons quand notre programme sera prêt et que vous l'aurez approuvé, mais il est inutile de susciter purement et simplement une agitation confuse sur une simple appellation.

Mais cette réforme que nous préparons, compte tenu de son caractère fondamental et de nos procédures référendaires, ne saurait être mise sur pied ni appliquée en quelques mois. Il faut rendre un grand hommage à la démocratie directe que nous vivons, mais c'est sans aucun doute, en l'occurrence, le système le plus lent. Nous voyons autour de nous des Etats prendre en quelques heures des décisions fondamentales de modification de l'assiette fiscale ou du budget. Je ne demande pas ces pouvoirs, mais nous devons tenir compte de ce décalage et de ces inévitables lenteurs dans nos procédures.

Agir dans l'immédiat, mais comment? Certains nous reprochent, notamment MM. Eibel et Kaufmann, de ne pas apporter la hache, la guillotine ou le fer rouge dans le vif des dépenses fédérales. Nous leur ferons remarquer que l'effort, compte tenu d'une difficulté que nous avons éprouvée déjà ici même, à l'élaboration des derniers budgets, est substantiel, impliquant sur les dépenses prévisibles un effort croissant de 200 millions à plus d'un milliard par année. Mais l'économie est difficile à réaliser. Elle est toujours approuvée, pourvu qu'elle se fasse dans le jardin des autres.

Nous sommes en difficulté, nous ne sommes pas en condition de faillite ou même de concordat. Or le budget dépend, pour plus de 85 pour cent, d'engagements pris en vertu de la constitution, de lois, de conventions et de contrats auxquels honneur doit être fait. Nous pourrions, avec votre concours, comme le propose votre commission, réviser dans nos lois des délais et des normes. Mais nous ne pouvons, unilatéralement, brutalement, arbitrairement, refuser d'assumer nos engagements, en vertu desquels par exemple cantons et communes ont entrepris la construction de routes, d'écoles professionnelles ou de réseaux d'épuration. Au nombre des contrats, il y a ceux qui nous lient à nos fonctionnaires et que vous avez d'ailleurs ratifiés par vos décisions. Il n'est pas possible bien entendu de congédier sommairement 1 pour cent, 5 pour cent, 10 pour cent de nos collaborateurs qui tout de même travaillent. On se saurait faire jouer aux employés de la Confédération les «Winkelried exemplaires» dans une politique de réduction des salaires, pas plus d'ailleurs que le Conseil fédéral ne veut le faire des paysans qui ont droit à la pleine rétribution de leur travail. A ce propos, je regrette que M. Roth ait évoqué de prétendues revendications d'un imaginaire quatorzième mois ou d'une réduction de la durée du travail. Il n'en est pas question, c'est une accusation gratuite. Les associations du personnel n'ont formulé pour l'immédiat ni revendication du temps de travail, ni amélioration du salaire réel. Cette position prise par les associations est d'ailleurs la seule raisonnable, elle est conforme à l'intérêt des salariés eux-mêmes qui savent bien que les revalorisations, à l'heure de l'inflation que nous vivons et des déficits de l'Etat, se paient par ce que j'appellerai de la monnaie de singe et que l'on dévalue d'une main ce que l'on a donné de l'autre.

Il y a ensuite une continuité de l'Etat fédéral à assurer, je remercie M. Biel de l'avoir souligné. Nous avons, ces dernières années effectué dans le domaine social, par l'AVS, en particulier, dans les domaines de l'enseignement professionnel et supérieur, de la recherche, de la protection de l'environnement un effort de rattrapage, dont on peut critiquer parfois l'insuffisante estimation des charges – sur ce point je donne acte à MM. Keiler et Schläppy de leurs remarques – mais dont on ne peut contester la justification. Dans les secteurs de l'assurance-maladie ou de l'aménagement du territoire, des tâches nouvelles nous sont ou nous seront confiées, où nous pourrions et où nous devons sans doute appliquer la plus rigoureuse attention mais que nous ne pouvons et que vous ne pouvez pas allégrement renier. Et ensuite, ce que j'appellerai l'impact économique de notre budget, même si ce budget de la Confédération et dans l'ensemble du produit national est relativement modeste par rapport à celui d'autres Etats. La Confédération fournit du travail à l'économie, il est conjoncturel en même temps que conforme à notre volonté d'équilibre financier que les commandes soient actuellement restreintes et modérées. Mais ces commandes de la Confédération ne sauraient être réduites au point d'amener à récession toute une série d'entreprises et de corps de métier. C'est purement et simplement du réalisme.

Enfin, dans le domaine des subventions, sans doute le sécateur est nécessaire, mais il doit être manié avec discernement. La commission Stocker, il y a quelques années, restait relativement modeste en ses propositions. Aussi bien avons-nous là un dispositif de péréquations, sociales, économiques et régionales, qui s'inscrit dans la mission de la Confédération.

Et pour répondre aux inquiétudes de M. Künzi notre intention n'est pas sans doute d'accentuer, dans le cadre des mesures que nous prendrons, cette péréquation. Mais nous devons tenir compte tout de même du fait que les cantons ou les professions ont ressenti de manière différente les conséquences de l'inflation et les retombées inévitables des mesures qui la combattent.

Nous devons, et vous nous y aiderez, marquer en toutes les rubriques de notre budget – et tout particulièrement sévèrement pour les dépenses nouvelles – un esprit de sélection critique, de recherche, partout où il est possible, des ressources d'affectation, des financements autonomes. Nous devons – qu'il s'agisse d'anciennes ou de nouvelles missions – cesser de parler en termes de croissance géométrique continue, comme nous en avons un peu pris l'habitude dans l'euphorie d'un quart de siècle de dépenses nouvelles sans cesse couvertes par de miraculeuses plus-values fiscales. Mais nous ne pouvons pas non plus renoncer aux missions qui nous ont été confiées. Il y a, encore une fois, une continuité de l'Etat fédéral à assurer, dans la défense nationale, dans l'enseignement, dans la sécurité sociale, dans la protection de l'environnement, dans les péréquations économiques et sociales. Et cela d'autant plus, et j'y insiste, que le train de vie de nos collectivités publiques fortement développé ces dernières années est demeuré et reste dans l'ensemble rustique parmi les pays industriels d'Occident.

Ainsi donc nous voilà bien contraints de demander, mais là encore avec mesure, un effort supplémentaire à l'impôt. Nous sommes justifiés à le faire parce que le décalage croissant entre nos dépenses et nos recettes résulte autant d'une dépression de nos ressources – 7 pour cent de progression en 1973 – que de l'inflation et de l'augmentation de nos tâches.

Les cantons ont, d'une manière générale, amélioré leurs résultats de 1973 par rapport à leurs budgets, bien qu'ils restent, pour leurs comptes ordinaires, déficitaires d'environ 800 millions. Ils ont modéré leurs dépenses, les limitations de crédit les y aidant. Mais ils ont aussi tiré bénéfice de la progression à froid de leur impôt direct, qui couvre les 95 pour cent de leurs rentrées fiscales.

Notre impôt direct, subsidiaire et marginal, ne représente que 15 pour cent de nos ressources fiscales. Il se prélève avec trois ou quatre ans de retard sur les années servant de base à la taxation. En revanche, notre impôt sur le chiffre d'affaires a ralenti sa progression, au rythme d'une certaine modération de l'euphorie économique. Surtout, nos droits de douane sont et seront l'objet d'une double dépression. Celle qui résulte de l'abaissement graduel des tarifs, suite à nos accords commerciaux. Celle, ensuite, qui résulte – on l'a relevé tout à l'heure – du système de tarification au poids spécifique, plus simple à pratiquer, mais qui ne suit nullement la hausse des prix comme le fait le système *ad valorem* pratiqué par la plupart de nos partenaires. Nous en étudions – je fais allusion aux remarques de M. Stich, bien tardivement, et sans effet avant deux ans de délai – la modification, mais on peut très sérieusement se demander s'il n'est pas trop tard puisque ce changement de système coïnciderait avec la démobilitation assez complète de nos tarifs douaniers vis-à-vis de nos partenaires immédiats.

La dépression de nos ressources fiscales se situe au niveau des contributions indirectes, qui constituent 66 pour cent de nos ressources fiscales. C'est aussi le domaine où nos exigences – à 8,5 pour cent du produit national brut – sont très en retrait sur les 12 à 18 pour cent que prélèvent nos partenaires européens, et *a fortiori* très en retard sur le système de financement indirect par le chiffre d'affaires des industries et de la distribution, tel qu'il est pratiqué dans les Etats auxquels se réfère habituellement M. Muret; tout le financement des Etats modèles et de leur budget militaire confortable, en particulier, repose en effet sur le coût de la vie des classes laborieuses qui ne disposent, elles, d'aucun référendum pour protester. Il est donc logique et équitable à la fois que nous portions nos efforts sur l'impôt sur le chiffre d'affaires en l'augmentant d'un tiers.

Quant à l'impôt fédéral direct, à la veille de sa réforme dans le cadre des travaux d'harmonisation conduits avec les cantons et de l'étude d'initiatives diverses, il nous a paru peu indiqué de le remanier profondément, d'autant que nous touchons là au domaine privilégié des cantons.

L'état de nos finances nous a conduits à renoncer, pour l'immédiat, à corriger la progression à froid, qui se répercute d'ailleurs des salaires au barème avec un délai de mansuétude de trois à quatre ans. Le Conseil fédéral souscrit, par contre, à l'augmentation des déductions sociales proposées par la commission, qui se trouve compensée par l'augmentation des maxima sur les personnes physiques et morales et par une inflexion de l'échelle pour les personnes morales.

Nous avons pris bonne note des suggestions de M. le conseiller national Schmid (SG) concernant la chasse à la fraude fiscale, un meilleur contrôle des impôts. Nous les versons au dossier d'une vigilance sur laquelle vous pouvez compter. Il n'est pas question, je répondrai encore à M. Schmid sur ce point, de proposer une nouvelle amnistie fiscale; nous estimons avec lui que la répétition par trop fréquente de ces coups d'éponge généreux contribue à l'élasticité des consciences et finit au bout du compte à encourager la fraude plutôt qu'à la combattre.

Nos propositions, auxquelles votre commission a bien voulu apporter un appui constructif, ne sacrifient pas à l'héroïsme déclamatoire. Elles se veulent réalistes et raisonnables, soucieuses d'assurer la continuité des tâches de l'Etat fédéral et de tenir nos obligations envers les cantons, préoccupées aussi de ne pas épuiser la capacité fiscale du pays, dans l'intérêt du bien-être et de l'activité économique.

Et je me félicite en terminant de la teneur générale de ce débat et de l'accueil positif, dans l'ensemble, fait aux propositions du Conseil fédéral, ainsi, je le répète, qu'aux amendements constructifs apportés par la commission. Il est heureux que l'on n'ait guère perdu de temps à des reproches historiques, réciproques et inutiles sur les responsabilités de la situation. Il sera surtout nécessaire, pour donner crédit à nos communes décisions, de nous épauler mutuellement. Quant à nous et à notre administration, nous savons l'importance des crédibilités que porteront le budget et le plan financier que nous vous remettrons pour les cinq prochaines années. Ce qu'il pourrait y avoir de vague dans l'esprit de M. Eibel en sera, nous le voulons, clarifié.

Quant à vous, Mesdames et Messieurs du Parlement, il vous appartiendra, ainsi qu'à vos commissions, de jeter un œil aigu et restrictif sur nos propres propositions et, d'autre part, de contenir la générosité de votre cœur innombrable qui vous a – mais c'est sans doute du passé, à vous entendre, même si c'est un passé récent – conduits par choix à surenchérir à nos montants et à engager plus que nous ne pouvons payer. Sur ces points divers, MM. Kaufmann, Keller et Otto Fischer peuvent compter sur la fermeté du Conseil fédéral.

Ce n'est, Mesdames et Messieurs, que par cette réciproque exigence dans nos engagements et dans nos choix que nous donnerons sa pleine valeur à notre programme, qu'il marchera sur les deux jambes, pour satisfaire M. Eibel. Car ce programme constitue réellement le minimum indispensable si nous entendons sauvegarder le crédit de la Confédération, son crédit financier sans doute, mais aussi le crédit de ses institutions et de ceux qui en portent, comme vous et comme nous, la responsabilité.

*Eintreten auf die Ziffern I (Gesetz) und II (Bundesbeschluss) wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le Conseil passe sans opposition à la discussion des chiffres I (loi) et II (arrêté fédéral)*

I

**Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundshaushalt**  
**Loi fédérale instituant des mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales**

**Titel und Ingress und Art. 6***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Weber-Arbon**Titel*

Bundesbeschluss über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt

*Art. 6**Abs. 1*

Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

*Abs. 2*

Er tritt am 1. Januar 1975 in Kraft und gilt bis 31. Dezember 1979.

**Titre et préambule et art. 6***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Weber-Arbon**Titre*

Arrêté fédéral instituant des mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales

*Art. 6**Al. 1*

Le présent arrêté, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.

*Al. 2*

Il entre en vigueur le 1er janvier 1975 et a effet jusqu'au 31 décembre 1979.

**Bürgli**, Berichterstatter: Nachdem hier ein Antrag vorliegt, möchte ich kurz die Ueberlegungen der Kommission zur Rechtsform des Erlasses darlegen, damit nicht etwa der Eindruck entsteht, wir hätten diese Frage oberflächlich behandelt. Ich behalte mir vor, auf neue Ueberlegungen von Herrn Weber noch zu antworten.

Wir haben uns über diese Frage ein kleines Gutachten ausarbeiten lassen, um die notwendige Sorgfalt zu wahren. Wir haben schliesslich die Rechtsform des Gesetzes gewählt. Die andere Variante wäre der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss. Das Kriterium liegt in der Befristung. Die meisten Artikel sind bis 1979 befristet. Das würde für einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss sprechen. Es gibt indessen einen Artikel 5, der eine neue Rechtsgrundlage für eine neue Gebührenerhebung legt. Es war der Kommission daran gelegen, diese Gebührenerhebung auch über das Jahr 1979 hinaus sicherzustellen. Aus diesem Grund wurde dieser Artikel nicht befristet, und logischerweise musste dann die Form des Bundesgesetzes gewählt werden.

**Weber-Arbon**: Was wir hier bei der Behandlung dieser Materie betreiben, ist wieder einmal – man könnte sagen – Feuerwehr-Gesetzgebung, wie seinerzeit bei der Behandlung der Konjunkturdämpfungsbeschlüsse. Es brennt, diesmal allerdings in der Bundeskasse, und wir müssen löschen. Diese Brandbekämpfungsaktion wird auf zwei verschiedenen Ebenen betrieben, nämlich auf Verfassungs- und auf Gesetzesstufe.

Eines der wesentlichen Merkmale dieser Uebung besteht sicher darin, dass deren zeitliche Dauer beschränkt ist, beschränkt sein muss – möchte ich sagen –, insbesondere was den Bereich der Bundesausgaben anbelangt. Das geht schon aus verschiedenen Bestimmungen des uns unterbreiteten Entwurfes zu einem Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleich-

gewichts im Bundeshaushalt hervor, sogar schon aus diesem Titel. Erstrebt wird die Wiederherstellung dieses Gleichgewichts. Ich bin nun erstaunt, dass man sich weder beim Bundesrat noch bei der vorberatenden Kommission an unsere Hausordnung, an das Geschäftsverkehrsgesetz erinnert hat. Herr Bürgli hat zwar vorhin zum Ausdruck gebracht, dass man doch daran gedacht habe, dass zu differenzieren sei zwischen den unbefristeten Erlassen (Bundesgesetz) und befristeten Erlassen (allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss). Nach dem Geschäftsverkehrsgesetz kann es nach meiner Auffassung keine grosse Diskussion geben darüber, in welche Rechtsform wir diesen von uns zu behandelnden Erlass zu kleiden haben: nicht als Bundesgesetz, sondern als allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss. Dies ist am Schluss des Erlasses auch klar zum Ausdruck zu bringen.

Ich begründe damit auch zugleich meinen Abänderungsantrag zu Artikel 6, dass er nämlich befristet sein soll auf fünf Jahre, d. h. auf die Jahre 1975 bis 1979. Wollen Sie im ausgeteilten Text meines Abänderungsantrages bitte die zweite Zahl 75 in 79 korrigieren; so kurzfristig möchte ich diese Löschaktion auch nicht fixieren.

Was passiert, wenn wir der Form des Bundesgesetzes zustimmen, wie das Bundesrat und Kommission beantragen? Das hätte nicht nur formalrechtliche, sondern sogar sehr reale politische Auswirkungen. Eine ganze Reihe von Bestimmungen – das hat schon Herr Kollega Bürgli vorhin betont – ist ohnehin schon durch den Text auf Zeit angelegt. Ich verzichte auf die entsprechenden Zitate dieser Artikel. Ueberall ist hier von den Jahren 1975 bis 1979 die Rede. Resultat: Mit dem Jahr 1979 laufen diese Bestimmungen aus. Was wir dann noch haben, ist ein Torso, man könnte sagen: die Ruine eines Bundesgesetzes, dessen übrige Artikel in ihrer Wirksamkeit weiterrollen. Der Titel des Gesetzes bleibt ja auch stehen; er erinnert an frühere Zeiten. Ob wir sie dannzumal als gute oder als üble alte Zeiten qualifizieren können, darüber können wir heute vielleicht streiten. Auf jeden Fall erinnert das dann an Zeiten, da man das Gleichgewicht im Bundeshaushalt durch allerhand Ausgabenbeschränkungsübungen herzustellen versuchte. Das ist keine saubere legislatorische Arbeit.

Kritisch, ja geradezu gefährlich wird die Sache, wenn wir realisieren, welche Bestimmungen dann weiterlaufen. Ich darf Sie beispielsweise auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c aufmerksam machen, mit welchem der Bundesrat ermächtigt wird, bereits bewilligte Projektierungs-, Bau- oder Beschaffungsvorhaben des Bundes zu vereinfachen, einzuschränken oder hinauszuschieben. Dieser Artikel läuft weiter nach 1979. Auch Artikel 1 Absatz 4 gehört in diese Gruppe. Sollen solche Drosselungsvorkehren wirklich auf unbestimmte Zeit verewigt werden? Ich gebe durchaus zu, Herr Kollega Bürgli, dass andererseits die Artikel 4 und 5 materiell in ihrer Tragweite Gesetzescharakter haben. Doch Artikel 4 verdient, als Präzisierung und als Ergänzung ins Finanzhaushaltsgesetz von 1968 aufgenommen zu werden. Dafür brauchen wir nicht ein neues separates Bundesgesetz. Artikel 5 schliesslich, welcher die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Kosten durch die Verwaltung liefern soll, gehört als Kompetenzbestimmung auch nicht in eine derartige «Feuerwehr-Gesetzgebung», eher in ein Gesetz über das Verwaltungsverfahren. Die Konsequenz wäre, dass die Artikel 4 und 5 in bereits bestehenden Gesetzen untergebracht werden müssten; doch lassen wir das für heute, schliesslich machen wir heute – wie erwähnt – in «Feuerwehr-Gesetzgebung». Die Verwaltung möge in der Zwischenzeit der kommenden fünf Jahre die entsprechenden Gesetzesergänzungen vorbereiten. Ich stelle deshalb in dieser Richtung keine weiteren Abänderungsanträge.

Rechtlich – das sei noch bemerkt – ist es durchaus zulässig, Artikel 5 in der Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses als notwendige gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren zu betrachten.



Die Botschaft des Bundesrates macht zu dieser Frage auf Seite 17 bloss Ausführungen darüber, dass ein dem fakultativen Referendum unterstehender Beschluss nötig sei, verliert jedoch kein Wort über die Abgrenzung allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse einerseits und Bundesgesetz andererseits. Hier gilt es, die Konsequenz aus dem bereits eingangs erwähnten Geschäftsverkehrsgesetz zu ziehen. Nebenbei sei auch noch bemerkt, dass auch die Tragweite der Investitionsvorschriften in Artikel 1 Absatz 2 kein Argument für einen permanenten Charakter dieses Erlasses bilden kann.

Wenn Sie meinem Antrag bezüglich Titel zustimmen, bedingt das – ich habe bereits darauf hingewiesen – eine Korrektur des Artikels 6, der dann dahin lauten muss, dass dieser Beschluss *allgemeinverbindlich sei und dem fakultativen Referendum unterstehe*, und in Absatz 2 schliesslich ist unmissverständlich für den ganzen Erlass die Dauer auf fünf Jahre zu beschränken.

**Bürgi**, Berichterstatter: Ich möchte noch einmal deutlich festhalten, dass sich die Kommission um die hier entstandenen rechtlichen Probleme gekümmert hat. Frau Uchtenhagen hat sie aufgegriffen, was uns veranlasste, darüber juristische Unterlagen zu beschaffen. Herr Weber, ich glaube, wir stimmen in einem Punkt überein: Wenn es unbefristete Elemente hat, ist es ganz eindeutig, dass nach Artikel 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes die Gesetzesform gewählt werden muss. Nun haben wir ein Konglomerat von befristeten und unbefristeten Massnahmen vor uns. Wir waren der Meinung, dass wir im Hinblick auf die unbefristeten Elemente die Form des Bundesgesetzes zu wählen hätten. Hätten wir das nicht getan, dann wäre im Plenum totsicher ein Antrag eingereicht worden, es müsse zum Bundesgesetz übergegangen werden. Ich war am Ende der Kommissionssitzung versucht, meinen Kollegen eine Wette darüber zu offerieren, dass bestimmt ein solcher Antrag eingereicht werde, wenn wir nicht aufpassen. Ich habe dann darauf verzichtet, was mich nun fast reut, denn ich hätte ja die Wette gewonnen.

Nun möchte Kollege Weber die unbefristeten Elemente dieses Beschlusses befristen; dann hat er eine bereinigte Ausgangslage und kann guten Gewissens die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses wählen.

Ich möchte hier mit Ihnen anhand der Fahne durchgehen, was unbefristet ist und bitte Sie, mir zu folgen: Da haben Sie zunächst einmal Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe c. Hier erhält der Bundesrat die Kompetenz, bereits bewilligte Projektierungen, Bau- oder Beschaffungsvorhaben des Bundes vereinfachen, einschränken oder hinausschieben zu können. Wir waren in der Kommission der Meinung, dass dieser Teil des Beschlusses auch über 1979 hinaus gelten sollte.

Der nächstfolgende Artikel, in welchem keine Befristung vorliegt, ist Artikel 4 über die Krisenverhütung und schliesslich Artikel 5 über die Gebührenerhebung. Wir waren nicht so sicher, ob die Zwischenzeit genüge, um alle einschlägigen Gesetze zu modifizieren, was erforderlich wäre, um eine Weiterführung dieser Artikel über das Jahr 1979 hinaus sicherzustellen. Darum wählten wir den sicheren Weg; wir wollen diese Artikel auch nach 1979 in ihrer Funktion gewährleisten, was eben nur bei der Form des Bundesgesetzes möglich ist.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, der Kommission zuzustimmen: Rechtsform des Gesetzes, d. h. also den Antrag Weber abzulehnen.

**M. Bussey**, rapporteur: Je pense, comme le président de la commission, que M. Weber fait une erreur lorsqu'il déclare que la commission ne s'est pas préoccupée de ce problème.

Je relève que selon l'article 5, 1er alinéa, de la loi du 23 mars 1962, sur les rapports entre les conseils, l'Assemblée fédérale doit édicter sous forme de loi les actes

qu'elle adopte pour une durée illimitée et qui contiennent des règles de droit.

En l'espèce, l'objectif proposé est de «restaurer l'équilibre des finances fédérales» sans limitation dans le temps – article premier, 1er alinéa; à cette fin, certains moyens préconisés sont, soit déterminés pour une durée limitée, soit déterminés pour une durée illimitée. C'est ainsi, par exemple, que si l'Assemblée fédérale fixe pour les dépenses d'équipement un plafond valable pour les années 1975 à 1979, on limite pour les mêmes années le taux d'augmentation annuelle de l'effectif du personnel à un certain pourcentage – si l'on suit à la proposition de la majorité.

Le Conseil fédéral, quant à lui, serait autorisé pour un avenir non limité, à «simplifier des études, des projets de constructions, à en réduire l'ampleur ou à en différer l'exécution». Le fait de prévoir des durées différentes pour l'application de ces mesures résulte de leur portée de nature différente. La fixation de plafonds pour les dépenses d'équipement ou la réduction de l'augmentation du personnel ont des incidences conjoncturelles telles qu'elles ne peuvent être décidées par le Parlement que pour une période déterminée et limitée. Par contre, la faculté accordée au Conseil fédéral de simplifier des études ou des projets de constructions, d'en réduire l'ampleur ou d'en différer l'exécution résulte, elle, d'une simple mesure d'économie que l'on peut attendre de la gestion constante du Conseil fédéral, chaque fois que l'équilibre des finances est menacé.

L'exercice d'une telle faculté n'a, dès lors, pas à être limitée dans le temps. Il en va de même des pouvoirs qui lui sont consentis pour prévoir la perception d'émoluments appropriés pour les décisions et les autres prestations de l'administration fédérale, si l'on se réfère à l'article 5 du projet de loi soumis.

Dans ces conditions, il semble bien que le texte proposé, qui fixe pour une durée illimitée certaines attributions du Conseil fédéral, contient des règles de droit au sens de l'article premier, 1er et 2e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils. De ce fait, il doit revêtir la forme de la loi même si les attributions que se donnent les Chambres fédérales n'ont qu'une durée limitée.

Il est apparu à votre commission que cette solution s'imposait également pour des raisons pratiques. Devant les difficultés financières que connaît la Confédération, il importe d'envisager comme un tout les mesures proposées plutôt que de les disperser dans différents textes de loi au risque de les voir perdre de leur efficacité.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: M. Bürgi a évoqué l'aspect général du problème, M. Bussey vient d'en dégager l'aspect juridique, je vais donc être très bref.

Certaines dispositions sont limitées dans le temps et s'accroissent d'un arrêté de portée générale; d'autres sont durables et justifient la loi. Fallait-il établir deux documents? Nous aurions créé par là une certaine confusion dans les esprits, vu l'unité d'intentions. Il était donc logique de grouper les dispositions en un acte et dès lors de choisir la formule de la loi de compréhension plus générale pour permettre ainsi à des mesures que nous considérons comme valablement utiles de durer au-delà de cinq ans.

Nous vous invitons donc à rejeter la proposition de M. Weber.

**Präsident**: Wir kommen zur Abstimmung über die Rechtsform, in die wir den ersten Erlass kleiden wollen. Bundesrat und Kommission beantragen die Form des Bundesgesetzes, das keine Befristung enthält. Herr Weber-Arbon schlägt einen Bundesbeschluss vor, der allgemeinverbindlich ist, aber eine Befristung enthält. Die Befristung ist in seinem Antrag in Artikel 6 enthalten. Wir stimmen daher beim Antrag Weber über beides gemeinsam ab: Bundesbeschluss mit Befristung gemäss Artikel 6.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Weber-Arbon

86 Stimmen  
23 Stimmen

**Art. 1****Antrag der Kommission**

*Abs. 1 und Abs. 2 Ingress und Buchst. a und c*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2 Buchst. b****Mehrheit**

Wird die Bundesversammlung für die Jahre 1975 bis 1979 die jährliche Zuwachsrate des Personalbestandes des Bundes auf höchstens 0,5 Prozent des jeweiligen Vorjahresbestandes begrenzen;

**Minderheit**

(Reiniger, Bussey, Diethelm, Müller-Bern, Schläppy, Stich, Uchtenhagen)

Begrenzt die Bundesversammlung den Personalbestand für die Jahre 1975 bis 1979;

**Buchst. d (neu)****Mehrheit**

Legt der Bundesrat der Bundesversammlung mit dem Budget für das Jahr 1975 den kurzfristigen Finanzplan für die Jahre 1976 und 1977 sowie die Schätzungen der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 1978 und 1979 mit einer Dringlichkeitsordnung gemäss Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18. Dezember 1968 zur Kenntnisnahme vor. Der Bundesrat schafft die Voraussetzungen für die Koordination der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979 mit der mittelfristigen Finanzplanung. Der Bundesrat sorgt für die Koordination der Finanzplanung des Bundes mit derjenigen der Kantone und Gemeinden gemäss Artikel 30 Absatz 1 Finanzhaushaltsgesetz.

**Minderheit**

(Biel, Allgöwer, Fischer-Bern)

Legt der Bundesrat der Bundesversammlung für die Jahre 1975–1979 eine Finanzplanung mit Dringlichkeitsordnung zur Genehmigung vor und sorgt für die Koordination der Finanzplanung mit derjenigen der Kantone und Gemeinden.

**Abs. 3****Antrag der Kommission**

Bundeseigene Vorhaben und neue Zusicherungen von Bundesbeiträgen sind auf den nach Absatz 2 Buchstaben a und d festgesetzten Rahmen auszurichten.

**Abs. 4****Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**

(Reiniger, Bussey, Diethelm, Müller-Bern, Schläppy, Stich, Uchtenhagen)

Dieser Artikel findet auf den Finanzhaushalt der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe sinngemäss Anwendung. Die zukünftige Leistungsfähigkeit und Sicherheit der Betriebe darf dadurch nicht beeinträchtigt werden.

**Anträge Kaufmann****Abs. 2 Buchst. b**

Wird der per 31. Dezember 1974 bewilligte Personalbestand des Bundes in den Jahren 1975–1977 nicht und

in den Jahren 1978 und 1979 von der Bundesversammlung höchstens um je 0,5 Prozent dieses Bestandes erhöht;

**Abs. 4**

Dieser Artikel findet auf den Finanzhaushalt der SBB- und der PTT-Unternehmungen sinngemäss Anwendung. Absatz 2 Buchstabe b hat Gültigkeit für die Verwaltungsabteilungen der SBB und der PTT, nicht aber für deren Betriebsdienste.

**Art. 1****Proposition de la commission****Al. 1 et al. 2 préambule et let. a et c**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2 let. b****Majorité**

L'Assemblée fédérale limitera, pour les années 1975 à 1979, le taux d'augmentation annuelle de l'effectif du personnel de la Confédération à 0,5 pour cent au plus de l'effectif de l'année précédente;

**Minorité**

(Reiniger, Bussey, Diethelm, Müller-Berne, Schläppy, Stich, Uchtenhagen)

L'Assemblée fédérale limitera l'effectif du personnel durant les années 1975 à 1979;

**Let. d (Nouveau)****Majorité**

Le Conseil fédéral, en présentant le budget de 1975, soumet également à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en prenne acte le plan financier à court terme du 1976 et 1977 ainsi que les prévisions financières à moyen terme pour 1978 et 1979 assorties d'un ordre de priorités, conformément à l'article 29, 1er alinéa, lettre b, de la loi sur les finances de la Confédération du 18 décembre 1968. Le Conseil fédéral crée les conditions propres à assurer la coordination des grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1975–1979 avec la planification financière à moyen terme. Il veille à coordonner la planification financière de la Confédération avec celle des cantons et des communes, conformément à l'article 30, 1er alinéa, de la loi sur les finances.

**Minorité**

(Biel, Allgöwer, Fischer-Berne)

Le Conseil fédéral soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale un plan financier, assorti d'un ordre de priorités, pour les années 1975–1979 et il veille à coordonner la planification financière avec celle des cantons et des communes.

**Al. 3****Proposition de la commission**

Les décisions concernant les projets qui relèvent directement de la Confédération ainsi que l'octroi de nouvelles subventions seront prises compte tenu du plafond prévu au 2e alinéa, lettres a et d.

**Al. 4****Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**

(Reiniger, Bussey, Diethelm, Müller-Berne, Schläppy, Stich, Uchtenhagen)

Le présent article s'applique par analogie aux finances des CFF et des PTT, à condition que cela ne porte pas préjudice à l'efficacité et à la sécurité futures de ces entreprises.

*Propositions Kaufmann**Al. 2 let. b*

L'effectif du personnel de la Confédération, autorisé le 31 décembre 1974, ne sera pas augmenté durant les années 1975 - 1977; pour les années 1978 et 1979, l'Assemblée fédérale limitera le taux d'augmentation annuel à un demi pour cent de cet effectif;

*Al. 4*

Le présent article s'applique par analogie aux finances des CFF et des PTT. Le 2e alinéa, lettre b, s'applique aux services administratifs des CFF et des PTT, mais non à leurs services d'exploitation.

**Bürgli, Berichterstatter:** Buchstabe a ist zwar nicht bestritten; da es sich aber um einen wichtigen Bestandteil der in Aussicht genommenen Sparübung durch das Parlament handelt, lege ich Wert darauf, Ihnen einige Überlegungen über die voraussichtliche Anwendung dieses Instrumentes zu unterbreiten. Dabei knüpfen wir an die Erfahrungen über die Militärausgaben an.

Seit den sechziger Jahren wird für die Militärausgaben ein Mehrjahresplafond festgelegt. Anstelle von unregelmässigen Ausschlägen von Jahr zu Jahr wurde dadurch eine gleichmässige und überblickbare Entwicklung eingeleitet. Dies soll nun auf den Investitionsbereich übertragen werden. Das Parlament legt für eine Fünfjahresperiode zum voraus den maximalen Zahlungsrahmen fest. Dadurch wird eine mehrjährige Sachplanung erzwungen und es wird ein besseres Abwägen der Dringlichkeiten ermöglicht. Diese Sachplanung ist gerade für die Beitragsempfänger der Bundessubventionen äusserst wichtig. Durch den Fünfjahresplan können auch die Gemeinden und die Kantone die notwendige Planung vornehmen. Dadurch gibt es auch in der Beziehung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden mehr Stetigkeit und Überblickbarkeit. Voraussichtlich werden ungefähr 28 Positionen des Budgets von diesem Verfahren erfasst. Darf ich Ihnen zwei konkrete Beispiele geben, um die Sache zu verdeutlichen. Das erste betrifft den Nationalstrassenbau. Die Kantone erhalten frühzeitig den möglichen Zahlungsrahmen. Sie können dann ihrerseits an ihre Mehrjahresplanung herangehen. Dadurch wird eine rationellere Bewirtschaftung der verfügbaren Mittel sichergestellt.

Das zweite Beispiel betrifft die zivilen Bauvorhaben des Bundes. Dadurch soll eine Investitionsplanung beim Bund selber herbeigeführt werden. Die Bauwünsche und die verfügbaren Mittel können gegeneinander abgewogen werden. Das erleichtert die Bestimmung von Prioritäten. Alles in allem ist dieser Buchstabe ein wichtiges Mittel einer vorausschauenden und auf das Wesentliche ausgerichteten Finanzpolitik.

Ich bitte Sie deshalb um Zustimmung.

**M. Bussey, Rapporteur:** La lettre a du 2e alinéa définit une des composantes les plus importantes de l'instrument à l'examen en autorisant l'Assemblée fédérale à fixer un plafond aux dépenses d'équipement pour les années 1975 à 1979. On s'est inspiré ici d'une pratique qui est déjà en vigueur pour les dépenses militaires. En effet, depuis les années soixante, on fixe, dans le cadre de ces dépenses, un plafond valable pour plusieurs années. Ce système permet un développement régulier et transparent des dépenses et évite des à-coups qui, à défaut de celui-ci, se produiraient d'une année à l'autre. On entend maintenant appliquer ce système aux dépenses d'équipement. Le Parlement fixera d'avance les plafonds de dépenses pour la période quinquennale à venir. Une planification pluriannuelle sera ainsi mise sur pied; elle permettra de mieux tenir compte des priorités. Cette planification est particulièrement importante pour les bénéficiaires des subventions fédérales. Elle permet aux cantons et aux communes de planifier de leur côté, assurant ainsi une plus grande continuité et une meilleure transparence. Le président de

la commission a pris deux exemples. Le premier en est la construction des routes nationales. En effet, si les cantons connaissent à temps les limites des paiements qui seront effectués par la Confédération, ils peuvent alors mettre sur pied une planification pluriannuelle assurant une gestion plus rationnelle des moyens financiers disponibles. Le second exemple concerne les projets de constructions civiles de la Confédération. Dans ce cas, cette planification permet d'établir un plan d'investissement; elle contraint la Confédération à proportionner ses projets de construction aux moyens financiers disponibles. Le choix des priorités s'en trouve ainsi grandement facilité.

**Bürgli, Berichterstatter:** Zu Absatz 1 Buchstabe b: Es geht um die Sparmassnahmen im Personalbereich. Da kommen wir an das Lebendige. Das ist wohl auch die Erklärung dafür, dass die Kommission einen anderen Antrag stellt als der Bundesrat, dass es einen Minderheitsantrag gibt und schliesslich noch ein Antrag Kaufmann eingereicht wurde.

Eines ist ganz klar: Sparmassnahmen im Personalbestand bringen rasche und wirksame Sparergebnisse. Dies ergibt sich aus den Durchschnittskosten, welche dem Bund im Jahr 1973 für eine Personaleinheit in der Bundeszentralverwaltung erwachsen; die Zahl war 36 700 Franken. Eine eingesparte Personaleinheit heisst: 36 700 Franken sind auf die Seite gelegt. Es besteht Einmütigkeit über die Notwendigkeit, auf diesem Gebiete Vorkehrungen zu treffen. Der Bundesrat wollte sich auf das «absolut Notwendige» beschränken. Der Kommissionsmehrheit schien das eine etwas vage Formel zu sein. Sie kann ja ohne weiteres als Eingeständnis ausgelegt werden, früher wäre mehr als das Notwendige an Personal engagiert worden.

Dann ging es noch darum festzulegen, wer diese Kompetenz ausübt. Der Kommissionsmehrheit war es daran gelegen, sie dort zu belassen, wo sie schon verankert ist, nämlich bei der Bundesversammlung. Aber das etwas undeutliche Sparziel sollte konkretisiert werden. Aus diesem Grunde wählte die Kommissionsmehrheit die vor Ihnen liegende Formel. Es sollte eine Schranke errichtet werden, die unter keinen Umständen überschritten werden darf. Ich betone, dass es ohne weiteres erlaubt ist, sie zu unterschreiten. Ich möchte weitergehen und sagen, dass dies äusserst erwünscht sei. Soweit ich informiert bin, hat das eidgenössische Personalamt Vorkehrungen getroffen, um 1975 einen weitgehenden Personalstopp durchzuführen. Diese aner kennenswerten Bemühungen sollen durch die Limite des halben Prozentes Zuwachs nicht gestört werden.

Lassen Sie mich, wenn ich schon das Wort habe, noch eine generelle Bemerkung zur Personalpolitik des Bundes beifügen. Der häusliche Einsatz des Personals ist heute eine Aufgabe von grösster Wichtigkeit für jeden Chef geworden. Ich weiss, dass durch die Finanzverwaltung und das Personalamt die notwendige Sensibilisierung der Kader für dieses Problem eingeleitet worden ist. Ich bin überzeugt, dass diese Bemühungen zielstrebig weitergeführt werden. Ich möchte in der gegebenen Situation sagen: Derjenige Chef ist heute der beste, der seine Aufgaben ohne Personalzunahme oder gar mit weniger Personaleinheiten als bisher durchführen kann.

Zu den Minderheitsanträgen, die jetzt begründet werden, möchte ich mich anschliessend äussern.

**M. Bussey, rapporteur:** Il y a unanimité sur un point en ce qui concerne cette lettre b, c'est de donner la responsabilité dans ce domaine à l'Assemblée fédérale, alors que le projet initial prévoyait que c'était au Conseil fédéral qu'il appartenait de se déterminer. La majorité de la commission estime, pour marquer une volonté d'économie, qu'il faut limiter le pourcentage du taux de croissance autorisé et le fixer à 0,5 pour cent. La minorité indique

simplement que «l'Assemblée fédérale limitera l'effectif du personnel durant les années 1975 – 1979». Je fais personnellement partie de cette minorité, car il m'est apparu qu'il serait très dangereux de prévoir une exigence précise de 0,5 pour cent alors que dans des circonstances tout à fait particulières nous pourrions avoir de la part de la Confédération, de la part du Conseil fédéral, des propositions permettant d'aller, dans une année particulière, au-delà du pourcentage proposé par la majorité. Je voterai personnellement avec la minorité.

**Reiniger**, Berichterstatter der Minderheit: Namens der auf der Fahne aufgeführten Minderheit beantrage ich Ihnen, den Personalbestand zwar zu begrenzen, und wie die Mehrheit der Kommission vorschlägt, durch die Bundesversammlung und nicht durch den Bundesrat zu begrenzen, jedoch die im Mehrheitsantrag ausdrücklich erwähnte obere Zuwachsgrenze von 0,5 Prozent wegzulassen. Die Minderheit will damit nicht etwa – ich möchte dies eingangs klar und eindeutig feststellen – einer darüber hinausgehenden Personalvermehrung das Wort reden, sondern sie will, wie ich das bereits in meinem Eintretensreferat antönte, anstelle einer starren, eine flexible, den Gegebenheiten und Notwendigkeiten angepasste und anpassbare Regelung. Starre Regelungen, wie die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene, führen leicht zu sturen Resultaten. Leicht wird eine Zuwachsmöglichkeit von 0,5 Prozent als Zuwachsanspruch von 0,5 Prozent pro Jahr ausgelegt. Dies wird mit unserer Lösung verhindert. Es gibt Verwaltungsabteilungen, die in den nächsten Jahren sicher ohne zusätzliches Personal auskommen oder sogar Personal abbauen können. Wir sind der Meinung, dass dies alljährlich mit dem Voranschlag zu überprüfen ist und dass der Personalbestand der einzelnen Verwaltungsabteilungen regelmässig durch die Bundesversammlung neu zu fixieren ist. Andere Abteilungen wiederum – ich denke hier in erster Linie an die Betriebsabteilungen der Bundesbetriebe – werden in einem oder vielleicht sogar in mehreren Jahren der Periode, für die wir legiferieren, mehr als dieses halbe Prozent Zuwachs benötigen, wenn ihr Dienstleistungsangebot aufrechterhalten oder sogar verbessert werden soll. Auch diesen Fällen kann mit unserer Regelung Rechnung getragen werden. Was wir anstreben, ist – ich wiederhole es – eine flexible Lösung, eine Lösung, die uns immer wieder zwingt, die Verhältnisse neu zu überprüfen, eine Lösung, die der Verwaltung, aber auch uns, nicht einen festen Zuwachsanspruch gibt, eine Lösung schliesslich, die nicht jene Verwaltungsabteilungen, die in den letzten Jahren bereits alle Möglichkeiten der Personaleinsparung ausgenutzt haben, bestraft und sie gegenüber denjenigen benachteiligt, die in den vergangenen Jahren vorsorglich den Personalbestand aufstockten und sich nun in Ruhe einen mehrjährigen Stopp leisten können. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit zu verstehen und ihm zuzustimmen. Wir wollen, wie die Mehrheit, eine Beschränkung, und zwar eine massive Beschränkung des Personalbestandes. Wir lehnen jedoch eine starre und, nebenbei gesagt, sehr zufällig und willkürlich festgesetzte Begrenzung ab.

**Kaufmann**: Mein Antrag geht auf dem Weg, den die Mehrheit der Kommission einschlägt, einen Schritt weiter, und ich hoffe gerne, Herr Kollege Fischer aus Bern sei nun wieder mit den St. Galler Deputierten zufrieden. Mein Antrag will für drei Jahre einen Personalstopp und für zwei Jahre eine reduzierte Zuwachsrate von 0,5 Prozent. Die Hauptbegründung hat und wird Ihnen der Kommissionspräsident zum Mehrheitsantrag noch geben. Mein Antrag basiert vorerst auf einem psychologischen und politischen Argument. Das Volk erwartet Einsparungen, das ist wiederholt festgehalten worden, und zwar etwas Konkretes. Sollen wir mit leeren Händen in die Abstimmung ziehen? Hier genügt meines Erachtens der Minderheitsantrag und der Antrag des Bundesrates nicht. Sie sind an sich systemkon-

form, aber nichtssagend. Vom Sparen im allgemeinen war schon lange die Rede. Ich glaube, dass mein Antrag auch einen realen Gehalt hat. Ein Personalstopp für drei Jahre ist durchaus machbar. Sie können versichert sein, unser Staat geht nicht unter. Der Kommissionspräsident deutete es bereits an und man weiss es auch: die Finanzverwaltung will selber, aus eigenen Stücken, für das Jahr 1975 einen Personalstopp einführen. Ich gehe noch zwei Jahre weiter. Man sagte mir heute: Wie ist es, wenn in diesen drei Jahren neue Aufgaben kommen? Da möchte ich die Gegenfrage stellen: Sind denn die alten Aufgaben heute noch gleich notwendig, wie sie es ursprünglich waren? Ein kleines Beispiel: Militärpferdeanstalt. Ich glaube, nur mit einem Personalstopp zwingen wir die Verwaltung zu einer Rationalisierung, zwingen wir sie, sich über Sinn, bedingten Sinn oder gar Unsinn der Arbeit auseinanderzusetzen. Ohne Druck passiert leider nichts. Das ist kein Vorwurf an die Beamten. Wir alle haben die Tendenz, unsere Arbeit wichtiger zu nehmen, als sie es objektiv gesehen ist. Diese Gefahr besteht nun bei der Verwaltung und bei der Bundesverwaltung ganz besonders. Hier gibt es keine Rentabilitätsschranken. Hier besteht, wenn überhaupt, nur eine sehr humane Leistungskontrolle. Gerade weil Rentabilitätsschranken und Leistungskontrolle fehlen, müssen sie von Zeit zu Zeit durch einen Personalstopp oder durch eine Personallimitierung ersetzt werden, selbst wenn wir nicht in einer Defizitklemme wären. Der Zwang zum Ueberdenken und Rationalisieren muss dann einsetzen, wenn eine Stelle frei wird. Wir haben in der Zentralverwaltung und in den zentralen Regiebetrieben alljährlich etwa 1200 durch Tod oder Kündigung frei werdende Stellen. Hier wäre meines Erachtens der Ansatzpunkt zum Rationalisieren. Man hielt mir heute morgen auch entgegen: Was geschieht, wenn in den nächsten drei Jahren eine Krise entsteht, eine Krise, die immer mehr Personal verlangt? Abgesehen davon, dass ich diese Krise zurzeit nicht sehr plastisch sehe, erlassen wir ja heute ein Bundesgesetz und beschränken das Personal. Selbstverständlich können wir in Notzeiten, ohne davon zu leichten Gebrauch zu machen, dieses Gesetz jederzeit wieder revidieren. Also passiert nichts, selbst wenn Sie heute einem absoluten Personalstopp zustimmen. Ich möchte Ihnen noch einige Argumente mitgeben, weshalb ich meinen Antrag eingereicht habe. Wir erlebten in den letzten fünf Jahren in der Bundeszentralverwaltung Jahr für Jahr eine Vermehrung um 800 Personen. Ich glaube, es ist jetzt Zeit für eine Besinnung, für eine Atempause, besonders in einer Zeit, in der wir doch der Privatwirtschaft – ich denke hier vor allem an das Gewerbe – einiges zumuten an Personalstopp und Personalabbau. Ich erinnere an die Fremdarbeiterfrage und neuestens an die Kreditbeschränkungen. Nach meiner Meinung ist es psychologisch ungeschickt, wenn der Bund bei der heutigen Situation expandiert. Ich darf Sie auch darauf hinweisen, dass im Kanton St. Gallen seit anderthalb Jahren ein Personalstopp besteht. Wir haben damit gute Erfahrungen gemacht, obwohl die Verhältnisse in einem Kanton mit einem viel kleineren Personalbestand natürlich eher heikler sind, weil die Rationalisierung meist weiter fortgeschritten ist bei einem kleinen Personalbestand. Im Kanton sind die Probleme auch deshalb heikler, weil es die Probleme mit den neuen Spitälern und Schulen zu bewältigen gilt. Trotzdem klappt der Personalstopp im Kanton St. Gallen seit eineinhalb Jahren.

Gestatten Sie mir noch eine letzte Ueberlegung. Zusätzliches Personal, das ist augenscheinlich, bringt zusätzliche Personalkosten. Zusätzliches Personal bringt aber Sekundärkosten, ich denke an Büro, Mobiliar und Einrichtungen. Und was man häufig übersieht: mehr Personal führt zu einer stillen Aufblähung der staatlichen Tätigkeiten. Jeder tüchtige Beamte hat die Tendenz, seine Funktionen auszuweiten. Ich bin sehr froh gewesen, dass Herr Biel heute morgen diese Bilder noch angereichert hat; er hat darauf hingewiesen, dass zusätzliches Personal der inneren Ten-

denz folgend auch neue Beiträge und neue Subventionen ausrichten wird, nur weil das Personal jetzt da ist und eine Tätigkeit erfüllen möchte. Ich glaube, an das haben wir in erster Linie zu denken, wenn wir uns jetzt einige Beschränkungen auferlegen wollen. Ich habe Ihnen meinen Antrag sicherlich auch dadurch noch annehmbarer gemacht, als ich die Betriebsdienste der SBB und PTT – hier spielen andere Ueberlegungen und Verhältnisse – ausdrücklich ausgenommen habe in meinem Absatz 4. Ich ersuche Sie aus all diesen Gründen, meinem Antrag zuzustimmen.

**Ueltschi:** Das in Beratung stehende Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes sieht in Artikel 1 Absatz 2b vor, dass der Bundesrat den Personalbestand auf das absolut Notwendige beschränke.

In diesem Zusammenhang gestatte ich mir folgende Ausführungen: Nachdem es mir wiederholt möglich war, in die Administration der eidgenössischen Verwaltung Einblick zu nehmen, muss ich feststellen, dass die zuständigen Personalstellen ganz allgemein eindeutig darauf tendieren, ja keine frei werdenden Stellen aufzugeben, sondern sie, ob notwendig oder nicht, zu besetzen, unter dem Motto: Kein Arbeitsplatz darf verloren und preisgegeben werden. Selbst verantwortliche Beamte sehen nicht ein, warum nicht bei Austritten und Pensionierungen eine anderweitige Zuteilung der Aufgaben an bereits vorhandene Beamte möglich sein sollte. Die Neueinstellungen sollten nach Bedürfnis und nach Notwendigkeit genauestens überprüft werden. Denn mit diesen Gefälligkeitsanstellungen im Sinne von sogenannten Sackgeldverdienern sollte nun auch nach Auffassung von verantwortlichen Beamten endlich Remedur geschaffen werden. Mit der Schaffung von überbordenden sogenannten Stabsstellen innerhalb der Dienststellen und der Betriebe wurde eine Mentalität gezüchtet, was eine massive Zersplitterung und Aufblähung der betreffenden Abteilungen zur Folge hat. Das Resultat ist eindeutig: eine Vermehrung der Chefbeamten, der Beamten, die sich den Titel Chef selbst gelegentlich aneignen, ein Heer von Vizechefs mit den dazugehörigen Sekretären und Sekretärinnen, vermehrte Büroräumlichkeiten und Büromaschinen usw. Kurz und gut ein ungeheurer Mehraufwand, wobei erwähnt werden muss, dass gelegentlich weder die Arbeitskräfte noch die Büroräume und die Büromaschinen ausgelastet sein sollen.

Ein weiteres Kapitel ist die Herstellung von sogenannten Pflichtenheften in gewissen Bundesbetrieben. Es wird vielfach von den Beamten selbst nicht eingesehen, warum ausgerechnet in den Lohnklassen 25 bis 18 die Abgabe dieser Pflichtenhefte nicht unterlassen werden könnte, nachdem diese nachgewiesenermassen zu Tausenden gehortet werden sollen, was ein übertriebener und nicht verantwortbarer Aufwand an Material, an Personal und an Zeit bedeutet. Vielfach werden die Arbeitsleistungen der Angestellten nicht kontrolliert, und wohlwollende und gut gemeinte Anträge von untergeordneten Beamten werden an die oberen und kompetenten Instanzen gelegentlich nicht weitergeleitet. Zehntausende von Franken könnten auf dieser Sparte eingespart werden. Ein Institut, das als zu kostspielig und umstritten gilt, sind die sogenannten Hauszeitungen, deren Kosten pro Betrieb jährlich gelegentlich über 100 000 Franken ausmachen sollen. Man muss sich hier wirklich fragen, ob der Aufwand tatsächlich in einer gesunden Relation zum Nutzeffekt steht. Dasselbe gilt für die Betreuung der Bibliotheken, welche von teuren und teuersten Fachleuten geführt werden. Diese Beispiele liessen sich x-fach zusätzlich vermehren.

Summa summarum müssen wir ganz allgemein auf der Hut sein, dass unsere Bundesverwaltung nicht zu einem Versorgungs- und Wohltätigkeitsinstitut wird. Im Sinne dieser Ausführungen unterstütze ich den Antrag Kaufmann. Es ist vordringlich wünschbar, Herr Bundesrat Chevallaz, dass die einzelnen Bundesbetriebe auf ihren zweckmässigen

Ausbau hinsichtlich ihrer Organisation gründlich und ungesäumt überprüft und kontrolliert werden.

*Her wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 18.50 Uhr  
La séance est levée à 18 h 50*

## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.06.1974 - 15:30
Date	
Data	
Seite	942-961
Page	
Pagina	
Ref. No	20 002 979

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Zwölfte Sitzung – Douzième séance**

Mittwoch, 26. Juni 1974, Vormittag

Mercredi 26 juin 1974, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

11 936

**Bundesfinanzen. Massnahmen****Finances fédérales. Mesures**Botschaft, Gesetz und Beschlussentwurf vom 3. April 1974  
(BBI I, 1309)

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

**Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur  
Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt  
Loi fédérale instituant des mesures complémentaires  
destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales**

Art. 1 Abs. 2 Buchst. b – Art. 1 al. 2 let. b

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 942 hiervor — Voir page 942 ci-devant

**Oehen:** Unsere Fraktion wies bei anderer Gelegenheit darauf hin, dass sie für weitere Verschärfungen der vorgeschlagenen Massnahmen eintreten werde. Ich erinnere in diesem Zusammenhange an unser Postulat eine Dienstleistungssteuer betreffend, das ja auch noch in dieser Session (jedenfalls nach Plan) zur Behandlung kommen sollte. Es liegen nun reichlich Anträge vor, bei denen wir durch entsprechende Stimmabgabe unserem Willen Ausdruck verleihen können, ohne selbst zusätzliche Anträge formulieren zu müssen. Wir möchten aber nicht unterlassen, den Antrag von Kollega Kaufmann ausdrücklich zu unterstützen. Dieser wohlabgewogene Abänderungsantrag zu Artikel 1 Absätze 2 und 4 entspricht unseres Erachtens einer dringenden Notwendigkeit.

In der allgemeinen Bundesverwaltung stieg die Zahl der Bediensteten seit 1960 von 28 700 auf 37 400 Personen. Dieser Anstieg – und das scheint uns wesentlich – liegt deutlich über der Bevölkerungszunahme, stieg doch der Anteil pro 1000 Einwohner von 5,3 auf über 5,8 Bundesbedienstete. Dabei waren die Regiebetriebe an diesem Anstieg nur ganz unwesentlich beteiligt. Das heisst nun aber, dass sich die Verwaltung an eine dauernde Personalvermehrung gewöhnt hat. Heute sind wir in der Uebergangsphase zur Bevölkerungsstabilisierung und, wie wir hoffen, zum Bevölkerungsrückgang. Eine weitere Personalzunahme müsste deshalb zu Gleichgewichtsstörungen zur übrigen Wirtschaft führen. Deshalb ist jetzt eine Wachstums-Entwöhnungskur bei der Bundesverwaltung unbedingt am Platze. Wir wissen auch, dass nur ein absoluter Zwang zu einer gründlichen Durchsiebung der vielfältigen, verwirrenden «Dringlichkeiten» und absoluten «Notwendigkeiten» führen wird. Gleich wie es der SBB gelungen ist, die Aufgaben mit einem gleichbleibenden Personalbestand zu bewältigen, sollte dies wenigstens für die kommenden drei Jahre auch der Zentralverwaltung bei gutem Willen möglich sein.

Unser Kollega Kaufmann hat gestern auf das Beispiel St. Gallen hingewiesen, wo ein ähnliches Vorgehen sich als gangbar erwiesen hat. Es ist zu beachten, dass damit auch im Rahmen unserer Sparübungen wirklich ein wesentlicher Beitrag geleistet werden kann. 0,5 Prozent mehr

Personal in der Bundeszentralverwaltung pro Jahr würde ungefähr 185 Personen oder mindestens 7,5 Millionen Franken Mehrausgaben bedeuten, wobei Teuerung, Bürokosten und Nebenkosten nicht einberechnet sind. Wenn wir nicht ganz falsch orientiert sind, kann sich der vorgeschlagene Beschluss auch heilsam für die PTT-Verwaltung erweisen. Der andauernde Personalzuwachs von 36 800 auf 50 600 Personen in 14 Jahren soll zu einem allzu grossen Prozentsatz der Verwaltung und weniger den Betrieben zugute gekommen sein. Da sich in den kommenden Jahren die Wohnbautätigkeit etwas beruhigen wird, ist sicher auch den PTT als Ganzem eine wirksame Bremsung möglich. Gemessen an der Zunahme der letzten Jahre dürften damit bei den PTT Einsparungen an Personalkosten durch Personalvermehrung von rund 15 Millionen im Jahr möglich sein. Im Jahre 1973 haben die Personalbezüge Rekordhöhen erlebt, absolut und im prozentualen Anteil an den Bundesausgaben gerechnet. Insgesamt sind sie von 2387 Millionen im Jahre 1968 auf 4258 Millionen im Jahre 1973 angestiegen. Die Personalkosten der Bundeszentralverwaltung allein betragen 1250 Millionen Franken oder 10,8 Prozent des Bundeshaushaltes. Die gleichzeitig massiv gestiegenen Pro-Kopf-Einkommen sollten Ansporn sein zu rationellerer Bewältigung der Aufgaben und dauernder Bemühung, Unnötiges zu vermeiden. Wir sind überzeugt, dass in dieser Beziehung Möglichkeiten vorhanden sind.

Ich darf Sie vielleicht bei dieser Gelegenheit auch darauf aufmerksam machen, dass der Kanton Basel-Stadt nicht nur einen Personalstopp, sondern einen Abbau des Staatspersonals um 10 Prozent beschlossen hat. Was dem Kanton Basel-Stadt möglich ist, sollte in der milderer Form, wie sie hier vorgeschlagen wird, auch dem Bunde möglich sein.

Wir bitten Sie aus allen diesen Erwägungen, den Antrag von Herrn Kollega Kaufmann zu unterstützen.

**Diethelm:** Ich hatte ursprünglich nicht die Absicht, zur Frage des Personalbestandes und zu den verschiedenen Anträgen zu sprechen, die eine Begrenzung fixieren wollen. Grundsätzlich stimme ich dem Antrag der Minderheit zu. Die Ausführungen der Herren Roth und Ueltschi waren aber für die Bundesverwaltung derart diskriminierend, dass sie nicht ohne Widerspruch hingenommen werden dürfen.

Es mag durchaus zutreffen, dass bei einzelnen Verwaltungsabteilungen genügend, vielleicht sogar zuviel Personal vorhanden ist, dass einzelne Abteilungen zu gut dotiert und dadurch Arbeitskräfte nicht ausgelastet sind. Es ist auch zuzugeben, dass der Raumbedarf für die Bundesverwaltung – der Bedarf an Mobiliien, Maschinen, Papier usw. – sehr viel Geld kostet. Einsparungen sind meines Erachtens in verschiedenen Bereichen der Verwaltung möglich. Aber trotz diesen Feststellungen ist es ungerade, die Bundesverwaltung in dieser allgemeinen Form, wie es die Herren Ueltschi und Roth gestern getan haben, zu apostrophieren. Es gibt auch Verwaltungsabteilungen, die seit Jahren ein Arbeitspensum bewältigen müssen, das die Grenze der Zumutbarkeit sogar übersteigt. Ich zitiere hier beispielsweise das Bundesamt für Sozialversicherung, die Justizabteilung, das Amt für Umweltschutz, die Finanzverwaltung und nicht zuletzt die Steuerverwaltung. Die eidgenössischen Räte haben in den letzten Jahren einzelne Direktionen der Bundesverwaltung nicht nur während der normalen Arbeitszeit unter Druck gehalten. Es gibt Verwaltungsabteilungen, die dauernd Ueberzeitarbeit leisten müssen, um die gestellten Arbeiten fristgerecht erfüllen zu können. Wenn mit parlamentarischen Vorstössen, mit Petitionen, Volks- und Einzelinitiativen die Gesetzesinflation in gleichem Tempo weiter angeheizt wird, ist dafür gesorgt, dass die Verwaltung die Arbeit nicht suchen muss.

Wir wollen doch auch nicht vergessen, dass wir eine Zentralstelle für Organisationsfragen und ein eidgenössisches Personalamt haben, das sorgfältig prüfen muss, ob Ar-

beitskräfte zugeteilt werden können. So leichtfertig werden den Verwaltungsabteilungen nicht zusätzliche Arbeitskräfte zugeteilt. Herr Oehen, man darf nicht nur die Zahl der Bediensteten sehen, sondern man muss auch die Zunahme der Aufgaben, die dem Bund gestellt werden, berücksichtigen. Wir Parlamentarier müssen mit dem Staatsvoranschlag einer allfälligen Vermehrung des Staatspersonals zustimmen. Wenn wir den Mut aufbringen, auch einmal nein zu sagen, auch dann, wenn es um die Anstellung von zusätzlichen Personaleinheiten geht (auch für die Hochschulen, für die verschiedenen Forschungsanstalten, mit eingeschlossen die Hilfskräfte für diese Forscher, Chemiker und Laboranten, auch der landwirtschaftlichen Versuchsanstalten), ist es bei der Fassung der Kommissionsminderheit ebenso erfolgreich möglich, den Personalbestand zu stabilisieren, genau so, wie beim Antrag unseres Kollegen Kaufmann oder beim Antrag der Kommissionsmehrheit. Meines Erachtens ist es aber wirklich falsch, eine derartige Kritik in der allgemeinen Form gegen eine gute und im gesamten gesehen einsatzfreundige Bundesverwaltung loszulassen.

**Keller:** Ich bitte Sie, den Antrag Kaufmann zu unterstützen, der sich nach meiner Meinung sehr gut in die heutige Landschaft unseres Arbeitsmarktes einfügt. Industrie und Gewerbe haben infolge des Mangels an Arbeitskräften sehr grosse Schwierigkeiten zu überwinden. In einzelnen Branchen stehen Maschinen still, weil das nötige Personal fehlt. Bereits bei der Behandlung der Fremdarbeiterinitiative III habe ich Ihnen dargelegt, dass ich in unserem Kanton Mitglied jener Kommission bin, welche das Kontingent an Fremdarbeitern zu verteilen hat, und ich kann Ihnen sagen: Wir haben dort Einblick in die schwerwiegenden Härtefälle, die sich heute aus dem Mangel an Arbeitskräften ergeben.

Nun stehen wir vor der Situation, dass der Bundesrat demnächst einen Bundesratsbeschluss über die Fremdarbeiter erlassen wird und genötigt ist, auch die Spitäler, Hochschulen, Mittelschulen und die Landwirtschaft der Begrenzung zu unterstellen. Wir müssen uns alle nach der Decke strecken. Ich glaube, dass es im Volke nicht verstanden würde, wenn den Spitälern Personal fehlt, vielleicht sogar Abteilungen mangels Personals geschlossen werden müssen, daneben die Verwaltung sich aber dauernd vergrösserte. Vielmehr glaube ich, die Verwaltung müsse sich eben dieser Situation, in der wir uns befinden, einfach auch unterziehen.

Wir haben in der Geschäftsprüfungskommission dieser Angelegenheit ein besonderes Augenmerk geschenkt und dabei festgestellt, dass man sich in einzelnen Abteilungen sehr bemüht, mit dem vorhandenen Personalbestand auszukommen, auch wenn sich neue Aufgaben abzeichnen. Dagegen hatte ich in den letzten zwei Jahren im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission einen Beschwerdefall zu behandeln: Ein Beamter hatte sich schon seit rund acht Jahren bei seinem Vorgesetzten darüber beschwert, die Organisation sei so, dass die Leute ihrer Abteilung nur zu einem Drittel beschäftigt seien. Der Mann ist nicht durchgekommen, er wurde nicht angehört, nicht ernst genommen; schliesslich hat er sich mit einer Beschwerde an die Geschäftsprüfungskommission gewandt. Wir haben die Sache untersucht und in Ordnung gebracht, indem zwei oder drei Beamte in andere Abteilungen versetzt wurden. Heute läuft die Sache trotzdem. Das ist eben die andere Seite.

Nun bin ich der Meinung, dass wir mit dem Antrag Kaufmann die Departemente zwingen, ihre Organisation neu zu überprüfen. Sehen Sie, ich habe zu Hause einen Gewerbebetrieb. Durch den Mangel an Arbeitskräften und die Situation auf dem Arbeitsmarkt waren auch wir gezwungen, unseren Laden einmal zu überprüfen; ich kann Ihnen sagen, dass das ausserordentlich nützlich war. Wir sind nicht untergegangen. Deshalb glaube ich, dass wir das auch der Verwaltung einmal zumuten dürfen, und ich möchte Sie bitten, den Antrag Kaufmann zu unterstützen.

**Rothen:** Es wurde von Herrn Oehen die Personalpolitik bzw. der Personalbestand der PTT-Betriebe angezogen. Wenn ich Herrn Oehen richtig verstanden habe, möchte er auch in bezug auf die PTT-Betriebe – ich spreche hier nur von den PTT-Betrieben – einen generellen Abbau ins Auge fassen, bzw. eine Stabilisierung in bezug auf den Personalbestand herbeiführen.

Weil ich zurzeit gerade über diese Unterlagen verfüge, möchte ich Ihnen ein paar wenige Zahlen unterbreiten, die Ihnen die Beurteilung dieser Auffassung ermöglichen. Ich möchte in diesem Zusammenhang folgende Vergleiche anstellen bzw. Ihnen folgende Angaben unterbreiten: Der Zuwachs des Fernmeldeverkehrs – ich spreche jetzt primär von den TT-Betrieben – einerseits und der Zuwachs des Personalbestandes andererseits in den Jahren 1969 bis 1973 zeigt folgende Werte: Wir haben einen durchschnittlichen Zuwachs zu verzeichnen in bezug auf den Telefonverkehr von 4,9 Prozent, Telefonhauptanschlüsse 5,6 Prozent, Telexverkehr 11,7 Prozent, Telexhauptanschlüsse 14,6 Prozent, Rundspruchkonzessionen 2,6 Prozent, Fernsehkonzessionen 10 Prozent und haben in der gleichen Zeit (1969–1973) einen Zuwachs in bezug auf den Personalbestand von 3,3 Prozent.

Nun noch ein paar Worte in bezug auf die Anzahl Bedienstete je 1000 Telefonsprechstellen: Der durchschnittliche Gesamtpersonalbestand des Fernmeldedepartements (Generaldirektion und Telefonkreise, inbegriffen das Personal der Radio-, Fernseh-, Telegraf- und Telexdienste) zeigt folgende Zahlen (immer bezogen auf 1000 Telefonsprechstellen): im Jahre 1950 7,6 Personen, im Jahre 1960 5,6 Personen, im Jahre 1970 4,6 Personen und im Jahre 1973 4,3 Personen, also die beiden Extremwerte 1950 7,6 Personen und 1973 4,3 Personen. Daraus können Sie doch, wie es mir scheint, eindeutig entnehmen, dass sich die PTT-Betriebe und hier insbesondere die TT-Betriebe grosse Mühe geben, durch geeignete Rationalisierungsmassnahmen den Personalbestand nicht nur konstant zu halten, relativ betrachtet, sondern ihn sogar reduzieren zu können. Ich darf in diesem Zusammenhang auf meine Motion hinweisen, die offenbar morgen zur Diskussion stehen wird. Sie verlangt, dass man doch den PTT-Betrieben die Möglichkeiten gibt, die sie brauchen, um ihren Betrieb weiter rationalisieren zu können. Das erfordert vorerst natürlich Investitionen, hat dann aber in der Folge einen Personalabbau im Gefolge.

Ich möchte Sie bitten, das bei der Beurteilung der eben gemachten Ausführungen meines Vorredners, die den Antrag Kaufmann «tel quel» unterstützen wollen, zu beachten. Ich danke Ihnen.

**Ueltschi:** Auf diesen Angriff von Herrn Diethelm, der offenbar von einer ganz besonderen Empfindlichkeit strotzt, möchte ich einmal feststellen, dass die mir zur Verfügung gestellten Unterlagen ausgerechnet von besorgten und von verantwortungsbewussten Beamten geliefert wurden, Herr Diethelm. Das ist nämlich nicht meine Erfindung. Zudem muss man sich hier schon die Frage stellen, nachdem wir uns um Sparmassnahmen unseres Bundeshaltes bemühen, ob wir nun nicht endlich die Zivilcourage haben, gewisse Unzulänglichkeiten aufzudecken und zu korrigieren. Meiner Meinung nach ist nun gerade die Gelegenheit ausserordentlich günstig und gegeben.

Ich möchte nur feststellen, Herr Diethelm, dass ich keineswegs die Absicht hatte, das Bundespersonal *in corpore* und *in genere* zu apostrophieren oder sonst zu verunglimpfen oder sogar zu diskriminieren. Ich weise Ihre Vorwürfe frontal zurück, Herr Diethelm.

**Bürgli, Berichterstatter:** Gestatten Sie mir, zur vorliegenden Situation und zu den vorgetragenen Ueberlegungen Stellung zu beziehen.

Wir haben den Antrag des Bundesrates, der, wie ich Ihnen gestern schon sagte, der Kommissionsmehrheit etwas zu vage erschien. Wir haben sodann, wenn wir der Leitlinie



«vage»-folgen wollen, den Antrag der Minderheit, vertreten durch Herrn Reiniger. Dieser Antrag erscheint doch als etwas allzu stumpfes Schwert. Das Entscheidende ist indessen, dass er ein Recht verankert, das wir bereits besitzen. Schon heute legen wir im Rahmen des Budgets den Personalbestand für das nächste Jahr fest. Ich verweise auf das Budget 1974 (S. 57\*). Es heisst im Bundesbeschluss unter Artikel 3: «Der Personalbestand der Departemente, der Bundeskanzlei, der eidgenössischen Gerichte kann im Jahre 1974 von 33 153 auf 33 353 erhöht werden.» Auf den folgenden Seiten ist dann die Aufteilung nach Departementen enthalten. Ich glaube, angesichts der Situation, wie sie aus der Debatte deutlich zum Ausdruck gekommen ist, genügt es nicht, uns ein Recht verbrieft zu lassen, das wir schon heute auswerten. Ich beantrage Ihnen deshalb, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Nun der Antrag Kaufmann: Er kommt aus einer politischen Sorge heraus, die ich zu teilen vermag, nämlich die Sorge über angemessene Argumente zum Nachweis des Sparwillens, wenn es dann gilt, sich mit den Stimmbürgern dieses Landes vor der Volksabstimmung auseinanderzusetzen. Alles in allem will es mir aber scheinen, dass er das Korsett mit einem Personalstopp für drei Jahre etwas allzu eng schnüren will. Wir kommen doch nicht umhin anzuerkennen, dass wir dem Bund immer wieder neue Aufgaben übertragen und dass die Bewältigung bestehender Aufgaben auf bestimmten Gebieten zusätzlichen Aufwand erfordern. Herr Bundesrat Chevallaz wird sich über diesen Punkt eingehend äussern. Ich möchte mich deshalb weiterer Ausführungen enthalten.

Was nun den Absatz 4 im Antrag Kaufmann betrifft, der die Personalbestände von PTT und SBB anvisiert, möchte ich darauf hinweisen, dass die jetzige Formulierung, wie sie jetzt in der Fahne enthalten ist, eine Anwendung im Sinne des Antragstellers gestattet. Ich werde mich bei der Behandlung dieses Artikels 4 darüber noch äussern. Der Antrag der Mehrheit scheint mir ungefähr die richtige Mitte zu halten. Er zwingt zu sorgfältiger Personalplanung. Ich habe mich in den bisherigen Vorberatungen davon überzeugt, dass sowohl in der Finanzverwaltung als auch im Personalamt der Wille vorhanden ist, diese sorgfältige Personalplanung nicht nur ein Postulat sein zu lassen. Es geht nun darum, diesen Willen auf alle Stufen der Verwaltung zu übertragen. Im Hinblick darauf genügt der Antrag der Mehrheit mit einer Begrenzung des Zuwachses von jährlich 0,5 Prozent. Ich ersuche Sie deshalb, diesem Antrag Ihre Zustimmung zu geben.

**M. Bussey**, rapporteur: Je crois que, pour tenter d'y voir clair, il faut avoir devant soi le dépliant et examiner tout d'abord la proposition qui nous était faite par le Conseil fédéral.

Sur la base des renseignements qui nous ont été donnés dans le cadre de la commission, on a pu constater que le Le Conseil fédéral s'exprime de la manière suivante: «Il limitera les effectifs du personnel au strict nécessaire.»

Le Conseil fédéral – M. Chevallaz le confirmera ou l'infirmera tout à l'heure – avait la ferme intention de freiner fortement cette augmentation de personnel et de n'accorder une augmentation que de l'ordre d'un millier de fonctionnaires dans l'espace des cinq ans à venir, soit de 200 personnes par année. Il basait sa proposition sur le fait qu'un certain nombre de nouvelles tâches incombent à la Confédération depuis quelques années déjà et que pour remplir ces tâches il est indispensable d'accorder des augmentations de personnel.

La majorité de la commission, en fixant à 0,5 pour cent cette augmentation a ramené le chiffre, si vous voulez, à 842 unités sauf erreur pour les cinq ans.

La minorité de la commission propose que ce soit l'Assemblée fédérale qui limite l'effectif du personnel durant les années 1975 – 1979.

Je crois que c'est vouloir jeter de la poudre aux yeux que de déclarer ici que nous pouvons très bien limiter, voire

diminuer l'effectif du personnel fédéral. J'en veux pour preuve le fait que, comme je le disais tout à l'heure, les tâches de la Confédération ont très sérieusement augmenté, que dans certains domaines toutes ces tâches n'ont pas encore leur titulaire. Je crois savoir – M. le conseiller fédéral pourra le confirmer tout à l'heure – que l'Office de compensation de Genève, par exemple, se trouve en face d'un certain nombre de milliers de recours en ce qui concerne plus particulièrement l'AVS et que ces recours n'ont pas encore été examinés du fait du manque de personnel. J'ajouterai, mon expérience personnelle me permet de le dire, que si le Département des finances disposait d'enquêteurs et de contrôleurs fiscaux en supplément, peut-être bien que nous aurions la possibilité de récupérer un certain nombre de dizaines de millions de francs qui échappent au fisc.

En ce qui concerne les régies, une constatation s'impose pour les PTT en particulier: chaque fois qu'un nouveau quartier est créé, il faut bien sûr du personnel pour assurer la distribution postale dans celui-ci. Par conséquent, on ne saurait limiter arbitrairement le nombre des employés.

En ce qui me concerne, je voterai en faveur de la proposition de la minorité; en effet, celle-ci me paraît de nature à permettre à la Confédération de faire face à ses tâches.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Ce problème de l'effectif du personnel, qui figure ou ne figure pas dans la loi, est au fond le seul point où le Conseil fédéral n'est pas entièrement d'accord avec la majorité de la commission. Je m'empresse de préciser que les divergences portent sur des nuances et sur des chiffres et non sur l'intention générale qui est de par et d'autre de freiner vigoureusement l'augmentation du personnel.

Nous ne voyons pas d'inconvénient, quant à nous, à ce que l'Assemblée fédérale, et non le Conseil fédéral, fixe les effectifs du personnel, puisque d'ailleurs cela correspond à la réalité légale actuelle. C'est pratiquement par le budget que vous fixez, sur nos propositions, les effectifs du personnel.

Identique volonté, également, de limiter strictement l'effectif, mais divergence quant aux chiffres. La volonté ferme, c'est une augmentation qui ne dépasserait pas mille unités en cinq ans, soit une augmentation de 0,7 pour cent par année. La commission prévoit 840 personnes et les inscrit dans la loi sous la forme d'un taux de croissance de 0,5 pour cent. M. Kaufmann va plus loin, je crois qu'il arrive à un total de 335 personnes et qu'il demande un blocage de trois ans.

Nous avons entendu d'une éloquence qui est un peu traditionnelle, un peu facile, des appels à une compression plus drastique encore du personnel de la Confédération. Nous avons entendu également des jugements légers et courteliniques sur les activités des fonctionnaires fédéraux. Je tiens à m'inscrire en faux contre ces accusations gratuites.

Certes, l'augmentation des effectifs a été forte ces douze dernières années. En moyenne, entre 1968 et 1972, la croissance du nombre des fonctionnaires était de 2,5 à 3 pour cent par an. En 1973, nous avons freiné à 1 pour cent, en 1974 nous en resterons à 0,6 pour cent. Mais cette croissance assez considérable du personnel de la Confédération, n'allez pas imaginer qu'elle résulte entièrement, ou qu'elle résulte même un peu de la loi de Parkinson ou de celle de Peter pour les cadres supérieurs. Il est manifeste que des tâches nouvelles, et vous le savez, puisque vous les avez votées, ont été confiées à la Confédération. Je pense en particulier au développement considérable qui a été donné aux écoles polytechniques, à la reprise de l'Ecole polytechnique de Lausanne par la Confédération. Tout cela se chiffre par centaines et par milliers et l'un des gros éléments représentant près de la moitié de la croissance du personnel de la Confédération pour ces douze dernières années provient précisément

des écoles polytechniques que nous avons développées à bon escient. Développement également des équipements techniques au Département militaire, développement aussi de la recherche et particulièrement de la recherche agricole, M. Oehen le sait particulièrement bien.

D'autres tâches sont en cours qui, vous devez bien le reconnaître, n'ont pas encore pris leur extension d'application; j'évoquerai ici par exemple l'aménagement du territoire que vous êtes en train de voter.

Enfin, je tiens à dire ici aussi que la Confédération, son administration, démentent l'image statique, d'immobilisme, celle du fonctionnaire rivé dans une douce somnolence sur son rond-de-cuir. L'administration bouge, se réforme, se regroupe, se concentre; elle réduit systématiquement ses effectifs où elle le peut. L'existence de la ZOB, à la disposition des chefs de départements, témoigne d'une volonté de rationalisation du travail de la Confédération. Je ne citerai que quelques exemples, le rapporteur de langue française vient d'ailleurs de les évoquer; dans mon propre département – je ne le dis pas parce qu'il travaille mieux que les autres, mais parce que j'ai pu le voir en procédant à sa reconnaissance –, j'ai constaté, par exemple, qu'au service de la monnaie, le nombre des employés a été réduit de 51 à 37 avec la même capacité de production. Je constate que d'autres efforts sont en cours dans d'autres secteurs. On évoquait également tout à l'heure des tâches nouvelles auxquelles il faut faire face ou des secteurs où nous sommes sous-équipés en personnel. Si les fonds centraux de compensation – cette institution qui travaille à Genève – voient s'accumuler des milliers de dossiers, c'est faute de personnel. Et ces milliers de dossiers proviennent tout simplement de conventions sociales que nous avons passées avec d'autres pays, avec l'Italie, l'Espagne, qui augmentent considérablement le nombre des recours et les cas de révision.

Je citerai un autre cas identique: en visitant récemment les services de l'impôt sur le chiffre d'affaires, j'ai pu me rendre compte que l'insuffisance du personnel réduisait les révisions à une fois tous les douze ans, ce qui est extrêmement fâcheux, d'une part pour le contribuable qui n'est pas suffisamment instruit de ses obligations et, d'autre part, à plus forte raison, pour la Confédération qui, bien entendu, subit, faute de révisions suffisantes, des pertes qui se chiffrent par centaines et par millions de francs. Il n'est donc pas possible de traiter d'une manière sommaire et simple le problème de l'effectif du personnel de la Confédération. Des compressions, sans aucun doute, des limitations dans l'augmentation de l'effectif, mais ne nous demandez pas des coups de hache, des guillotines sanglantes: ce serait contraire au réalisme.

Dès lors, la proposition de la majorité de la commission ne nous paraît pas suffisamment souple en fonction des tâches que vous avez assignées au Conseil fédéral dans l'application des lois. Certes, nous tendrons tous nos efforts à réduire, et si possible à moins de 0,5 pour cent, l'augmentation de notre personnel. Nous tenterons d'atteindre ce chiffre par une certaine compensation entre nos services, mais notre proposition souple nous paraît plus conforme aux exigences de la réalité.

Nous proposons donc le maintien de notre texte ou, à défaut, le vote de la proposition de la minorité Reiniger.

Nous sommes encore une fois décidés à freiner, en prise directe, par l'examen critique des engagements pris et de l'appareil installé; nous avons demandé au Conseil fédéral que tout remplacement d'un fonctionnaire démissionnaire soit dorénavant soumis à l'autorisation expresse – et en connaissance de cause – du chef du département lui-même; par là même on pourra éviter de remplacer certains fonctionnaires dont la tâche peut être attribuée à d'autres déjà en fonction mais nous devons tenir les engagements de la Confédération. En 1973, nous avons limité la croissance à 1 pour cent; nous serons à 0,6 pour 1974; je tenterai la croissance 0 pour 1975 mais il nous faut, sur cinq ans, une marge de flexibilité en fonction même

des charges que vous nous avez confiées: c'est ce que représente la croissance de 1000 ou maximum, en cinq ans, qui est l'objectif du Conseil fédéral.

#### Abstimmung – Vote

##### Art. 1 Abs. 2 Buchst. b

##### Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag des Bundesrates	68 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	58 Stimmen

##### Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	52 Stimmen
Für den Antrag Kaufmann	75 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag Kaufmann	87 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	58 Stimmen

**Bürgi**, Berichterstatter der Mehrheit: Zu Absatz 2 Buchstabe d: Dieser Absatz wurde von der Kommission neu eingefügt und erheischt deshalb einige Erklärungen.

Schon jetzt gibt es Vorschriften über die Finanzplanung, und zwar in Artikel 29 des Bundesgesetzes über den Finanzhaushalt. Diese Vorschriften streben danach, die Budgetierung eines Jahres in einen grösseren Rahmen hineinzustellen. Der Beschluss der Kommission will dies verdeutlichen und verfeinern. In diesem Sinne wird unterschieden zwischen kurzfristig und mittelfristig; in diesem Sinne wird in dem Antrag von einer Dringlichkeitsordnung gesprochen. Sodann wird eine Koordination mit den Richtlinien für die Regierungstätigkeit der Jahre 1975 bis 1979 angestrebt. Diese Richtlinien müssen ja eingepasst werden in die Finanzplanung, in den Rahmen der verfügbaren Mittel. Der entscheidende Punkt, über den wir uns dann nach der Begründung des Minderheitsantrages Biel noch unterhalten werden, ist die Frage der Kenntnisnahme oder der Genehmigung des Finanzplanes durch das Parlament. Das entscheidende Argument, das für die Kenntnisnahme spricht – ich möchte dies vorwegnehmen –, geht dahin, dass ein Parlament niemals daran gehindert werden kann, bei den Budgetbeschlüssen des einzelnen Jahres vom Finanzplan abzuweichen. Der Finanzplan bleibt demzufolge Instrument indikativer Natur; deshalb scheint uns die Kenntnisnahme richtiger als die Genehmigung.

**M. Bussey**, rapporteur: Cette disposition n'était pas prévue dans le projet du Conseil fédéral, elle a été ajoutée par la commission. Des dispositions en matière d'élaboration de la planification financière sont déjà arrêtées dans le cadre de la loi fédérale sur les finances de la Confédération du 18 décembre 1968 à l'article 29: par l'établissement d'un plan financier, on s'efforce de budgeter dans un cadre plus vaste que celui du budget annuel. En adoptant la disposition en question, la commission entend améliorer et préciser le libellé de cet article 29. Elle introduit, en effet, une distinction entre le plan financier à court terme et les prévisions financières à moyen terme. Une telle distinction se justifie car l'exactitude d'un plan est d'autant plus grande que sa réalisation est proche. En revanche, plus la réalisation du plan est lointaine, plus les facteurs d'incertitude grandissent. D'autre part, aux termes de cette nouvelle disposition, le Conseil fédéral devra assortir les prévisions financières à moyen terme d'un ordre de priorités. Ce dernier revêt une importance toute particulière lorsque des difficultés financières se présentent, car il permet de concentrer l'intérêt sur l'essentiel. Par ailleurs, il apparaît indispensable de coordonner cette planification financière avec les directives du Conseil fédéral pour la législature 1975-1979. Il convient, en effet, que ces directives que le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale s'inspirent étroitement de la planification financière.

Grâce à cette nouvelle disposition de la lettre d, la planification à court terme et à moyen terme sera portée à

la connaissance du Parlement et lui donnera l'occasion de se prononcer à son sujet. Il nous paraît en effet important qu'une telle possibilité soit offerte au Parlement. La disposition acceptée par la majorité de la commission s'écarte de la proposition de notre collègue M. Biel, dans la mesure où elle ne prévoit pas l'adoption par le Parlement de ce plan financier. Cette différence ne nous semble pas très importante. Il ne faut pas perdre de vue que le principal instrument de gestion doit rester le budget. En approuvant le plan financier, le Parlement ne se lierait pas pour autant lors de l'approbation du budget. Le plan financier doit rester un instrument de nature indicative. C'est pourquoi il paraît plutôt problématique de vouloir demander au Parlement d'approuver cette planification. La proposition qui a rencontré l'approbation de la majorité de la commission est, à notre avis, plus réaliste puisqu'elle se contente de demander à l'Assemblée fédérale de prendre connaissance de cette planification.

**Biel, Berichterstatter der Minderheit:** Wenn wir den Antrag der Mehrheit durchlesen, scheint uns doch irgendetwas grotesk daran zu sein. Bitte schauen Sie ihn einmal an! Wir erlassen ein Bundesgesetz und verpflichten darin den Bundesrat, etwas zu tun, wozu er gemäss einem andern Bundesgesetz verpflichtet ist! Es steht nichts anderes darin, als dass der Bundesrat endlich die beiden Artikel 29 und 30 des Finanzhaushaltgesetzes vollumfänglich anwenden soll. Bis heute hat der Bundesrat das eben nicht getan, da eine Dringlichkeitsordnung noch nie vorgelegt worden ist. In der letzten Zeit hat man sogar darauf verzichtet, einen Finanzplan überhaupt vorzulegen, wie es wenigstens kurze Jahre der Fall war, als zusammen mit dem Budget ein rein indikativer Plan – ich habe zwar fast Hemmungen, «Plan» zu sagen, denn es ist ja nur eine Fortschreibung dessen, was vorliegt – vorgelegt wurde. Es war alles, was wir gehabt haben.

Unser Antrag ist, wie die Kommissionsreferenten richtig gesagt haben, dass die eidgenössischen Räte diesen Plan zu genehmigen und nicht nur davon Kenntnis zu nehmen haben. Eine Kenntnisnahme ist überhaupt etwas völlig Unverbindliches für beide Seiten. Ursprünglich hatte sowohl die Kommission wie der Bundesrat unsern Antrag angenommen. Erst in der zweiten Sitzung ist man plötzlich umgefallen. Es ist meistens so: Wenn etwas Unbequemes da ist, kommt man mit rechtlichen Argumenten und sagt: «Ja, das ist problematisch; es ist Sache des Bundesrates und nicht des Parlamentes usw.» Dabei habe ich nur den Eindruck, man möchte einer politisch unbequemen Diskussion über Dringlichkeiten hier im Rat ausweichen. Das erleichtert es natürlich, später wiederum aus rein pragmatischen Opportunitätsgründen Ausgabenentscheide zu fällen, wie es gerade geht.

Der Finanzplan ist für uns politisch völlig unverbindlich, wenn wir bloss Kenntnis zu nehmen haben. Es ist vorhin von den Kommissionssprechern gesagt worden, wir würden auch weiterhin frei sein bei der Budgetfestlegung, selbst wenn wir einen Finanzplan genehmigt hätten. Das ist richtig. Mit dem Finanzplan, wenn wir ihn zu genehmigen haben, binden wir nur den Bundesrat und die Verwaltung. Das ist aber bereits sehr wesentlich. Aber politisch ist er doch ziemlich verbindlich. Es dürfte wohl schwierig sein, wesentlich von einem Finanzplan abzuweichen, den wir hier diskutiert oder genehmigt haben.

Ich habe auch den Eindruck, dass unser Antrag zusätzlich das Parlament aufwertet. Wir sind nämlich dann nicht nur diejenigen, die mit dem Kopf nicken und das nachvollziehen, was die Verwaltung präjudiziert hat, sondern wir können für einmal auch bei der Ausgabengestaltung – und zwar insgesamt, unter einem Gesamtkonzept – gestalterisch wirken. Das ist sehr wesentlich. Ohne einen Finanzplan mit Dringlichkeitsordnung, die eben Bundesrat und Verwaltung bindet und die von uns genehmigt werden muss, glaube ich nicht, dass wir auf lange Sicht die Entwicklung in den Griff bekommen.

Es geht natürlich nicht darum, dass wir hier diese Tausende von Zahlen im einzelnen festlegen, wie sie in den bisherigen Finanzplänen anzutreffen sind. Worum geht es? Erstens haben wir die Gesamtausgabenentwicklung eventuell alternativ zu diskutieren. Zweitens geht es darum, die verfügbaren Mittel auf die einzelnen Aufgabengebiete aufzuteilen; das ist ein wesentlicher gestalterischer politischer Entscheid. Es geht darum, die Dringlichkeiten innerhalb der verschiedenen Aufgabengebiete festzulegen. Wir hätten dabei allerdings auch die Möglichkeit, zu diesen globalen Zahlen Anträge zu stellen. Genau das wäre eine gestalterische Einwirkung des Parlamentes. Ich weiss, dass das etwas Neues ist. Aber die Finanzlage zwingt uns wirklich, etwas Neues anzuwenden, neue Wege zu gehen, denn die alten – die Spardeklamationen und all das – haben wir seit vielen Jahren gehabt.

Ich bitte Sie, unserem Antrag zuzustimmen, also den Finanzplan dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen und darauf zu verzichten, hier in einem Bundesgesetz – ich betone das noch einmal – den Bundesrat dazu aufzufordern, ein anderes Bundesgesetz endlich anzuwenden.

**Weber-Arbon:** Zu diesem Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe d stelle ich den – allerdings nicht schriftlich ausgeteilten – Antrag auf Streichung, es also bei der Konzeption des Bundesrates bewenden zu lassen. Dabei schicke ich voraus, dass ich materiell für die Gedankengänge sowohl der Kommissionsmehrheit wie der Minderheit durchaus Verständnis habe und sie teilweise auch durchaus unterstützen könnte. Doch habe ich gegen beide Anträge einen grundsätzlichen Einwand vorzutragen: So sehr ich dafür Verständnis habe, dass wir hier Feuerwehr-Gesetzgebung betreiben – ich habe den Ausdruck schon gestern erwähnt –, so entschieden bin ich gegen eine Schaufenster-Gesetzgebung.

Was wäre darunter zu verstehen? Eine genaue Prüfung schon von Artikel 1 Absatz 1, insbesondere aber von Absatz 2 Buchstabe d, zeigt, dass wir hier Dinge zum Gegenstand eines Bundesgesetzes machen wollen, die bereits in einem andern Bundesgesetz stehen; Herr Biel hat Ihnen das vorhin klar vor Augen geführt.

Ich bitte Sie doch, den finanzpolitischen Grundsatz nachzulesen, der in Artikel 2 dieses Finanzhaushaltgesetzes enthalten ist, und füge bei: Lesen Sie diesen Grundsatz nicht nur nach, sondern beherzigen Sie ihn auch, dann brauchen Sie nämlich den neuen Artikel 1 Absatz 1 des neuen Gesetzes gar nicht. Ich zitiere Artikel 2 jenes Gesetzes von 1968: «Die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Verwaltung führen den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit.» Wenn es hier heisst: Beschränkung der Bundesaufgaben auf das unbedingt Notwendige, dann beinhaltet das doch mit anderen Worten den Grundsatz der Sparsamkeit.

Die vorberatende Kommission macht nun noch mehr in Gesetzesrepetition, und zwar mit diesem Buchstaben d. Dieser handelt, wie Sie dem Text entnehmen konnten, von der Finanzplanung, die absolut nichts Neues bedeutet. Es wurde bereits erwähnt, dass sie sich in Artikel 29 des Finanzhaushaltgesetzes findet. Nun ist es ja nicht so, dass sich die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes und des neuen Kommissionsantrages decken oder sich ergänzen, sondern sie führen nur zu Kontroversen. Denken Sie auch an den Beschluss von gestern, dass der neue Erlass sich ebenfalls in der Form eines Bundesgesetzes präsentieren solle.

Das Gesetz von 1968 sagt, dass der Bundesrat der Bundesversammlung den Finanzplan vorlege. Nun mussten wir feststellen, dass das bisher nicht der Fall war; da wäre es doch Sache der Finanzkommissionen beider Räte, dafür zu sorgen, dass dieser Grundsatz auch zum Tragen kommt. Die Kommission will nun neu beifügen, dass dieser Finanzplan von der Bundesversammlung zur Kenntnis zu nehmen sei; die Kommissionsminderheit verlangt eine Ge-

nehmung. Welcher Erlass soll nun gelten, der von 1975 oder jener von 1968? Die ganze Korrektur der Finanzplanungs-Gesetzgebung will man ja nach fünf Jahren auslaufen lassen. Wenn der Gedanke grundsätzlich richtig ist, dann gehört doch eine Korrektur in den Artikel 29 des Finanzhaushaltgesetzes.

Ein weiterer Grundsatz im Gesetz von 1968 geht dahin, dass der Bundesrat für einen mehrjährigen Finanzplan zu sorgen habe. Was in diesem Buchstaben d differenziert als kurz- und mittelfristige Finanzplanung präsentiert wird, ist eine Verdeutlichung dessen, was bereits im Gesetz von 1968 enthalten ist. Genau dasselbe ist zu sagen in bezug auf die Pflicht zur Erstellung einer Dringlichkeitsordnung, die sich *expressis verbis* in Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe d findet.

Zur Koordinationspflicht: Das ist gewissermassen der Gipfel einer unseriösen Gesetzgebung. Artikel 30 des Gesetzes von 1968 erklärt, dass der Bundesrat eine Koordination der Finanzplanung mit derjenigen der Kantone und Gemeinden anzustreben habe. Der neue Kommissionstext erklärt, der Bundesrat solle für eine solche Finanzplanung. Kann denn der Bundesrat heute mehr tun, als er aufgrund der Vorschrift des Gesetzes von 1968 machen soll?

Alle diese Beispiele beweisen, dass wir hier gewissermassen gesetzgeberische Tautologie betreiben, d. h. der Inhalt eines bereits bestehenden Gesetzes wird in einem neuen Gesetz wiederholt, oder – etwas vulgärer ausgedrückt – wir betreiben Schaufenster-Gesetzgebung, indem wir etwas ausstellen und tun, als ob das etwas Neues wäre, und dabei bestehen die rechtlich einwandfreien Grundlagen bereits seit sechs Jahren.

Abschliessend möchte ich sagen, dass ich der vorberatenden Kommission gewissermassen mildernde Umstände zubillige. Sie stand unter starkem Zeitdruck. Aber dann ist es vielleicht noch Pflicht des Ratsplenums, derartige grundsätzliche Korrekturen anzubringen, die von der Kommission – aus Zeitgründen – nicht haben berücksichtigt werden können.

Nach den Erfahrungen von gestern werden Sie ja wahrscheinlich diesen Antrag ablehnen, getreu der Devise: Was die Kommission vorschlägt und was der Bundesrat dann auch noch selber akzeptiert, das kann, ja muss doch besser sein als das, was ein einzelner Votant in diesem Saale vorträgt. Optimistischer Pessimismus veranlasst mich, diesen Streichungsantrag dennoch zu stellen.

**Wyer:** Es ist das Verdienst von Kollege Walter Biel, dass er in den Beratungen dieser Kommission eine politische Linie, die er in der Finanzkommission seit Jahr und Tag verfolgt, wieder aufgenommen hat. Es hat versucht, die Finanzplanung als ein Instrument, unsere Finanzen auf eidgenössischer Ebene in den Griff zu bekommen, zu verstärken. Die Kommission ist ihm auf diesem Wege gefolgt. Sie ist allerdings in bezug auf die rechtliche Form, die man dieser verstärkten Finanzplanung geben will, auf eine andere Lösung gekommen.

Ich werde versuchen, hier Kollege Weber darzulegen, dass das, was die Kommission vorschlägt, weiter geht als das, was das Finanzhaushaltgesetz vom Jahre 1968 bereits festgelegt hat. Es geht um eine rechtliche Weiterentwicklung dieser Finanzplanung. Wir müssen uns daher einleitend vergegenwärtigen, was das Finanzhaushaltgesetz vom Jahre 1968 stipuliert. Es fasste den Begriff und den Inhalt der Finanzplanung in drei Elemente zusammen. Es sagt, es handle sich dabei um eine Schätzung künftiger Finanzbedürfnisse, um die Aufstellung einer Dringlichkeitsordnung und schliesslich um die Ermöglichung der Beurteilung künftiger Deckungsmöglichkeiten verschiedener Ausgaben. Zuständigkeiten und Kompetenzen der Finanzplanung wurden in jenem Gesetzestext klar festgelegt, teilweise auch in den Beratungen dargestellt. Als ein finanzielles Führungsinstrument mit indikativem Charakter soll sie – die Finanzplanung – der Regierung und dem Parlament als Entscheidungsgrundlage dienen. Die Erstellung des

Finanzplanes liegt beim Bundesrat; er soll jährlich diese Planung vorlegen, berichten über die Verwirklichung und allfällige notwendige Anpassungen vorschlagen. Damit ist auch im Gesetz das Prinzip der rollenden Planung verankert. Die Fassung des Gesetzes aus dem Jahre 1968 war bewusst knapp gehalten. Als Grund wurde damals angegeben (durch die Berichterstatter Hayoz und Glasson in diesem Rat), dass auf diesem Gebiet vorerst Erfahrungen zu sammeln seien, damit die Anpassungen ermöglicht werden könnten.

Sowohl die Mehrheit wie die Minderheit, hier vertreten durch den Kollegen Biel, sind sich darüber einig und im klaren, dass die Finanzplanung verstärkt werden muss. Die Regierung hat es in den letzten zwei Jahren unterlassen, die Finanzplanung voll nachzuführen. Im Herbst 1973 wurde bei den Budgetberatungen nurmehr ein Perspektivenbericht herausgegeben, was bekundet, dass man der Zahlen nicht mehr sehr sicher ist. Der Finanzplan 1975/76 ist nicht erschienen, es sei denn, man werte diesen Perspektivenbericht als Ersatz. Hier muss ich nun Kollege Weber erklären, dass wir glauben, dass dieses Unterlassen der Regierung auf die mangelnde gesetzliche Regelung im Finanzhaushaltgesetz zurückzuführen ist. Die Vorschläge der Minderheit und der Mehrheit scheiden sich jedoch nun an der rechtlichen Form und der Rechtsverbindlichkeit, die man dem Finanzplan geben will. Herr Biel will den Finanzplan mit der Genehmigung des Parlamentes verstehen und stellt ihn damit auf die Stufe des Budgets, das seinerzeit vom Parlament genehmigt und in einen einfachen Bundesbeschluss gekleidet wird. Das sieht nun am Wesensunterschied vom Finanzplan und Budget vorbei. Das ist im Widerspruch zum geltenden Recht, ferner in einem auf fünf Jahre, d. h. 1975–1979, projizierten Zeitraum unrealistisch und würde zu einer nicht sachgerechten Lösung führen. Für uns hier ist entscheidend gegenüber dem Antrag der Minderheit dieser Wesensunterschied von Mehrjahresbudget und Finanzplan. Vom Mehrjahresbudget unterscheidet sich der Finanzplan durch die fehlende Vollzugsverbindlichkeit, was indessen, wie ein Finanzwissenschaftler richtig festgestellt hat, nicht ein Mangel in pejorativem Sinne ist; es handelt sich beim Finanzplan nicht um ein Minus, sondern um ein Aind, um etwas wesentlich anderes. Kollege Letsch hat in einem Zwischenbericht über die längerfristige Finanzplanung des Kantons Aargau dies genau festgelegt und ich möchte das hier wiedergeben. Herr Letsch sagt in diesem Aufsatz: «Längerfristige Finanzplanung stellt also nicht einfach ein Mehrjahresbudget dar. Der jährliche Voranschlag ist die systematische Zusammenstellung der im folgenden Rechnungsjahr wahrscheinlichen Einnahmen und Ausgaben. Er ermächtigt die Exekutive, im Rahmen der geltenden Rechtsordnung die Budgetkredite zu beanspruchen. Der Voranschlag ist verbindlich und wird als «Soll» am Ende der Rechnungsperiode dem «Ist» gegenübergestellt. Demgegenüber kommt», wie Herr Letsch schreibt, «dem längerfristigen Finanzplan weder verpflichtende noch ermächtigende Wirkung zu.» Es dürfte nicht ganz unnützlich sein, bei diesen Beratungen sich klar vor Augen zu führen, was ein Plan ist. Er ist nämlich eine systematische, auf objektiven und quantifizierbaren Grundlagen beruhende Vorbereitung von Entscheidungen und Massnahmen, sowie die Sicherung ihres ordnungsgemässen Ablaufes. Dr. Dober sagt in einem Aufsatz über die Begriffe «Finanzplanung und Budget» über Planung folgendes: «Planung versucht vorausschauend festzulegen, was wann, wo und wie geschehen soll. Das wesentliche Merkmal ist das Vorausschauen.» Diese Vorausschau erfolgt also auf dem Finanzsektor in kurz-, mittel- und langfristigen Planungen. Der finanzpolitische Entscheid aber erfolgt nach unserem Recht im jährlichen Budgetbeschluss. Was nun fachlich eine klare Unterscheidung aufweist, wie Budget und Finanzplan, das soll und muss auch rechtlich differenziert behandelt werden. Das Budget, vom Bundesrat erstellt, wird vom Parlament genehmigt und in einen einfachen Bundesbeschluss gekleidet. Würden wir den Finanz-

plan auf die gleiche rechtliche Stufe stellen, wie das Herr Biel und die Minderheit beantragen, dann hätten wir ein Mehrjahresbudget. Es ist denkbar, das will ich durchaus zugestehen, dass wir in der Weiterentwicklung des Finanzplans dieses Instrument vielleicht auf diese Stufe der Rechtsverbindlichkeit stellen werden. Sollte dies geschehen, dann müssen wir allerdings das Finanzhaushaltsgesetz ändern. Es ist klar, dass Kollege Biel und seine Minderheit dieses Ziel wollen. Dies würde heute zu einer Kompetenzverschiebung zwischen Regierung und Parlament führen; dies ist ohne Aenderung des Finanzhaushaltsgesetzes nicht denkbar, weil ansonsten die Lösung der Minderheit zu endlosen Diskussionen um die Rechtsverbindlichkeit des Finanzplanes führen würde. Lassen Sie mich aber auch von der Sache her noch festhalten, dass die Finanzplanung im Bund heute nicht so weit entwickelt ist, dass wir in der Lage wären, in diesem Herbst 1974 für fünf Jahre verbindlich einen Finanzplan mit jener Rechtskraft, wie ihn das Budget hat, festzulegen. Ich weise lediglich darauf hin, dass die Perspektiven, die wir im letzten Jahr erhalten haben, für 1975 ein Budgetdefizit von 1,1 Milliarden aufweisen. Wenn Sie die Antwort des Bundesrates zur Kleinen Anfrage Bussey lesen, die auf Ihrem Tisch liegt, dann sehen Sie, dass der Bundesrat für 1975 und 1976 von Defiziten von 2 Milliarden spricht. Die Schlussfolgerung ist doch die: Von der Sache her müssen wir uns auf Planungen beschränken, die als realistisch gelten können und sie als das behandeln, was sie sind, nämlich Entscheidungsgrundlagen. Beschlüsse in der rechtlichen Form, die dem Budget entsprechen, würden nicht nur die Regierung, sondern auch unser Parlament in der Beschlussfassung dieses Finanzplanes unglaublich machen, weil in der heutigen wirtschaftlichen Entwicklung die Finanzplanung des Bundes schlechthin nicht in der Lage ist, über fünf Jahre hinaus verbindliche Zahlen festzulegen. Darum ist zeitlich und sachlich zu differenzieren, wie es die Kommission vorschlägt. Realistisch ist, was nun diese Mehrheit Ihnen als Text vorlegt: eine zeitlich gestaffelte und sachlich differenzierte Planung, die mit der Aufgabenplanung im Bunde gekoppelt ist. Die bisherige Finanzplanung des Bundes unterschied zwischen der kurzfristigen auf zwei Jahre und der mittelfristigen. Die kurzfristige wurde jeweils für zwei Jahre dem Budget vorangeschoben. Die mittelfristige erschien neustens unter dem Titel «Perspektiven». Heute wünscht die Verwaltung die mittelfristige Planung als «Schätzungen» zu bezeichnen. Diese seit 1968 in der Praxis aufgebaute Staffelung dürfte richtig sein und wird von der Kommission übernommen. Ich möchte Kollege Weber-Arbon erklären, dass diese in Gesetzesform übernommene und für die Finanzperiode vorgesehene Finanzplanung mit zeitlicher Staffelung – die Differenzierung zwischen kurzfristiger und mittelfristiger Planung – über das Finanzhaushaltsgesetz hinausgeht und den Weg weist für eine künftige rechtliche Regelung. Ich bin mit Kollege Weber-Arbon durchaus einverstanden, dass, wenn diese rechtliche Festlegung für einen Zeitraum von fünf Jahren sich bewährt, dann der Zeitpunkt gekommen sein wird, um das Finanzhaushaltsgesetz entsprechend abzuändern. Wir stehen also hier in einer rechtlichen Weiterentwicklung.

Gleichzeitig geht es nun aber – und das ist der wesentliche Schritt nach vorne – um die Koppelung der Finanzplanung mit der Aufgabenplanung. Diese Koordination ist jetzt dringend notwendig. Die Aufgabenplanung des Bundes ist ebenfalls rechtlich festgelegt, und zwar in Artikel 45bis und 45ter des Geschäftsverkehrsgesetzes; es sind die Richtlinien über die Regierungspolitik. Anlässlich der letzten Beratung dieser Richtlinien wurden von allen Banken zwei wesentliche Schwächen der Richtlinien des Bundes herausgestellt. Einmal wurde festgestellt, dass die Aufgabenplanung des Bundes finanziell nicht untermauert sei, und zweitens, dass die Aufgabenplanung keine Prioritätsordnung habe. Wenn Sie nach den Gründen der heutigen Schwäche der Bundesfinanzen fragen, dann werden Sie

ganz klar erkennen müssen, dass Volk und Parlament im Verlaufe der letzten Jahre dem Bund immer mehr Aufgaben aufgebürdet haben. Diese schlagen sich nun finanziell nieder. Ist es darum nicht höchste Zeit, das Instrument der Aufgabenplanung, d. h. die Richtlinien der Regierungspolitik, mit derjenigen der mittelfristigen Finanzplanung zu koppeln und zu koordinieren? Wenn wir den Bundesrat heute nicht zu dieser Koppelung und Koordination zwingen, die eine grosse und sehr aufwendige Arbeit darstellen, dann wird der neue Rat, der im März 1976 in diesem Saale die Regierungsrichtlinien zur Kenntnis nimmt, wiederum Richtlinien haben, die finanziell nicht untermauert sind.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich auch klar festhalten, wie wir das Verhältnis von Staatsaufgaben und finanziellen Mitteln in diesem Staate sehen. Für uns ist das, was Bundeskanzler Huber am 11. Mai in Dübendorf vor dem Schweizerischen Aufklärungsdienst erklärte, massgebend und Richtlinie. Er sagte: Eines dürfe klar sein. In einem geordneten Staatswesen, das dem heute gestellten Auftrag gerecht werden soll, werden die Aufgaben von ihrer sachlichen Notwendigkeit her bestimmt und nicht primär durch die verfügbaren Mittel. Das will keineswegs besagen, erklärte Bundeskanzler Huber, dass dem Uebernehmen von Aufgaben durch den Staat weder vom Grundsätzlichen her noch unter dem Gesichtspunkt von Mass und Zeit keine Grenzen gesetzt seien. Ich glaube, dass diese Aussage, die zweifelsohne richtig ist und die künftige Finanz- und Aufgabenpolitik des Bundes bestimmen muss, auf den instrumentalen Sektor bezogen die erwähnte Koordination von Aufgabenplanung und Finanzplanung verlangt. Das, glaube ich, ist ein weiterer entscheidender Punkt der Weiterentwicklung dieser unserer Führungsinstrumente; es ist auch ein weiterer Grund, warum ich Sie bitte, den Streichungsantrag von Kollege Weber-Arbon abzulehnen.

Schliesslich wird man sowohl bei der Aufgaben- wie bei der Finanzplanung endlich diese Dringlichkeitsordnung durchziehen müssen. Das ist wohl die schwerste Aufgabe; sie ist ebenfalls in diesem zusammenfassenden und wegweisenden Artikel eingebaut. Es steht ausser Zweifel, dass die Regierung in der Finanzplanung und in den Prioritäten einen Nachholbedarf ausgleichen muss. Dieses Gesetz soll, genau umschrieben, die Regierung dazu zwingen. Ich ersuche Sie daher, den Antrag Biel abzulehnen und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, die eine sachlich richtige Finanzplanung in der rechtlich ihr zufallenden Form vorschlägt. Diese wird die Grundlage liefern, dass in unserem föderativen Staat eine Finanz- und Aufgabenplanung verwirklicht wird, die staatsrechtlich die richtigen Akzente aufweist und darum auch um so eher und besser zum Tragen gebracht wird.

**Bürgli, Berichterstatter:** Ich habe sehr viel Respekt vor dem juristischen Scharfsinn des Kollegen Weber-Arbon. Ich bedaure, ihm hier entgegengetreten zu müssen, möchte ihm aber versichern, dass ich das nicht einfach gestützt auf die Kommissionsautorität tun, sondern versuchen will, wirksame Argumente anzuführen.

Generell würde ich es ausserordentlich bedauern, wenn in diesem Bundesgesetz der Artikel über die Finanzplanung ausgeschaltet würde. In der bisherigen Debatte ist doch ganz deutlich geworden, dass die Finanzplanung ein Instrument von erhöhter Bedeutung ist in Zeiten, in denen sich die verfügbaren Mittel verknappen. Die Kommission hat über das bestehende Finanzhaushaltsgesetz hinaus in ihrem Antrag zusätzliche Akzente gesetzt. Wenn Herr Weber-Arbon fragt, was dann gelte, ob der Beschluss des Rates, sofern der Mehrheit zugestimmt wird, oder das Finanzhaushaltsgesetz, ist doch die Antwort klar: Der Antrag der Kommissionsmehrheit ist eine Verfeinerung des bestehenden Gesetzesartikels; überall dort, wo er über den bestehenden Gesetzesartikel hinausgeht, gilt der neue Beschluss. Es wird also keine Diskussion darüber geben, was in Zukunft Gültigkeit hat.

Meines Erachtens hat Herr Kollega Wyer den richtigen Akzent gesetzt. Wir befinden uns tatsächlich in einer rechtlichen Weiterentwicklung auf dem Gebiet der Finanzplanung. Wir müssen mit dem verfeinerten Instrument, das die Kommission durch ihren Antrag bereitstellen will, Erfahrungen sammeln; wir müssen die Dinge sich entfalten lassen. Erst dann können wir den entsprechenden Artikel des Finanzhaushaltgesetzes revidieren.

Aufgrund dieser Ueberlegungen möchte ich Ihnen beantragen, den Streichungsantrag Weber abzulehnen.

Nun noch einige Ausführungen zu Herrn Kollege Biel. Er hat es einleitend als grotesk bezeichnet, dass die Mehrheit eigentlich ein Recht bestätigen lassen wolle, das sie im Finanzhaushaltgesetz schon habe. Es ist wohl seinem Scharfsinn nicht entgangen, dass er grundsätzlich das gleiche tut. Auch sein Antrag betrifft Artikel 29 des Finanzhaushaltgesetzes. Es ging der Kommission darum, ihre Absichten mit Bezug auf die Finanzplanung zu verdeutlichen und zu verfeinern. Gegenüber Herrn Biel bleibt als entscheidende Differenz die Kenntnisnahme durch das Parlament oder die Genehmigung des Finanzplanes. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass auch die Kenntnisnahme dem Parlament gestattet, seinen Einfluss auszuüben. Es kann eine Diskussion stattfinden; es kann gegebenenfalls ein Antrag auf Nichtkenntnisnahme gestellt werden, um die Verwaltung nötigenfalls zu zwingen, einen modifizierten Plan zu unterbreiten. Das Parlament hat also durchaus Gelegenheit, seinen Willen kundzutun.

Die Genehmigung des Finanzplans schafft einen falschen Eindruck. Es wird dargetan, dass etwas in eine feste Form gegossen wird, das noch nicht fest sein kann. Das entscheidende Instrument für die parlamentarische Genehmigung ist das jährliche Budget. Ich möchte Sie deshalb davor warnen, Beschlüsse zu fassen, die dann in dieser strikten Form nicht durchgehalten werden können.

Deshalb möchte ich Ihnen nahelegen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag Biel abzulehnen.

**M. Bussey, rapporteur:** Je n'aurai pas l'outrecuidance de chercher à me lancer dans des considérations d'ordre juridique du niveau de celles qui ont été présentées par M. Weber. Cependant, avec MM. Wyer et le président de la commission, je voudrais rappeler les considérations qui ont présidé à la décision de la majorité de la commission.

Il nous a paru que nous devons lier le Parlement à la planification d'une manière un peu plus sévère que ne le permettent les textes existants. La loi de 1968 est en effet insuffisante dans le cas particulier.

La proposition de M. Biel diffère de celle de la majorité de la commission en ce sens que le budget lie le Parlement pendant une année alors qu'il n'existe aucune disposition légale permettant de le lier pendant une période de plusieurs années.

Je vous invite donc à adopter le texte proposé par la majorité de la commission.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** Le Conseil fédéral se rallie volontiers à la proposition de la majorité de la commission. Après les deux rapporteurs et M. Wyer, j'honore les scrupules juridiques de M. Weber.

Il peut paraître en effet que, dans cette disposition, on confirme des principes établis et reprenne des éléments contenus pour l'essentiel dans d'autres lois. Cependant, il nous paraît utile de les regrouper, ne serait-ce que pour des raisons psychologiques. D'autre part, du point de vue purement juridique, je crois que M. Wyer a excellemment démontré que l'on élargit, que l'on perfectionne ce qui existe.

Le nouveau texte proposé par la majorité de la commission me paraît très positif sur quatre points. Il comporte tout d'abord:

1. L'obligation de mieux informer l'Assemblée fédérale quant au plan financier de cinq années et, par là même,

vosre participation plus active à l'œuvre commune de modération que nous entreprenons.

2. La mise en valeur, par ce système, de l'ordre de priorité, c'est-à-dire de choix qui, si douloureux soient-ils, seront la condition de l'équilibre de nos finances. Je relève à ce propos que fixer des priorités n'est pas procéder à de longs débats académiques, mais fixer des chiffres dans un budget ou dans un plan financier.

3. La nécessaire référence du programme de législature à la planification financière. Cela a été implicitement conçu; ce le sera cette fois-ci d'une manière plus claire.

4. Le contact avec les cantons et communes sera renforcé – et nous y tenons – et la coordination de nos planifications me paraît devoir être rappelée.

Nous combattons, en revanche, la proposition de la minorité de la commission représentée par M. Biel. Elle avait eu notre intérêt dans sa première formulation. J'y avais personnellement vu une manière d'engager davantage le Parlement mais, pour des raisons juridiques et des raisons pratiques, nous ne pensons pas pouvoir la soutenir, en tout cas dans sa formulation actuelle. Pour des raisons de droit d'abord: ma conscience juridique prend ici tout son poids. L'article 85 de la constitution donne à l'Assemblée fédérale la compétence d'arrêter le budget annuel et non pas une planification pluriennale à valeur de loi qui conditionnerait l'élaboration du budget annuel, empiétant par là sur la compétence que l'article 102 confère au Conseil fédéral, que traduit d'ailleurs la loi sur les finances de la Confédération. D'autre part et surtout pour des raisons pratiques: il est évident qu'un budget annuel, et nous le voyons chaque fois qu'il s'agit de voter des crédits supplémentaires, comporte déjà un certain élément conjectural. Il existe toujours une part d'incertitude dans les dépenses et dans les recettes, même à une année de distance. Nous avons pu le constater à l'occasion de l'examen du compte du 1973. A plus forte raison, un plan de cinq ans ne peut-il imposer un cadre ayant la rigidité d'une décision législative. Ce plan de cinq ans ne peut être qu'une volonté d'intention, dont je vous garantis toute la fermeté, volonté obstinée sans doute, mais qui chaque année devra s'infléchir ou se durcir en fonction de conditions nouvelles. C'est surtout l'affaire du gouvernement, qui est en contact et en prise directe avec cette réalité lors de l'élaboration du budget, tâche de sa compétence en vertu de la constitution. Mettre ce gouvernement en condition par la rigidité d'un plan fixé pour cinq ans par le Parlement serait un motif à de constantes distorsions dont vous seriez sans aucun doute, Mesdames et Messieurs, les premiers à vous plaindre.

Le Parlement reste maître souverain du budget. Par là, il tient l'Etat. Il constatera à l'examen du budget dans quelle mesure le Conseil fédéral, qui est aux prises avec les réalités de l'exécution, a respecté son propre plan de cinq ans ou a dû l'adapter aux circonstances ou aux prévisions à court terme, mais l'acte essentiel et décisif, qui est et qui restera le budget, c'est vous qui le gardez en main. Telles sont les conditions d'une efficacité réaliste.

**Präsident:** Wir kommen damit zur Bereinigung von Absatz 2 Buchstabe d. Es geht hier um die Frage der Finanzplanung des Bundes.

Wir haben drei Anträge: den Antrag der Mehrheit, der eine kurzfristige Planung für die Jahre 1976/77 und eine mittelfristige Planung für die Jahre 1978/79 vorschreibt. Von dieser Finanzplanung ist von den Räten Kenntnis zu nehmen, und es ist eine Koordination mit den Richtlinien der Regierungspolitik sowie mit den Finanzplänen von Kantonen und Gemeinden vorgeschrieben. Die Minderheit beantragt einfach einen Finanzplan für die Jahre 1975 bis 1979, aber die Genehmigung durch die eidgenössischen Räte und die Koordination mit Kantonen und Gemeinden. Herr Weber-Arbon geht auf die ursprüngliche Vorlage des Bundesrates zurück und beantragt die Streichung dieses Buchstaben d.

Wir stimmen so ab, dass ich zuerst den Minderheitsantrag dem Mehrheitsantrag gegenüberstelle und das Resultat dem Streichungsantrag Weber-Arbon. (Zustimmung – Adhésion)

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – Eventuellement:*

Für den Antrag der Mehrheit	101 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	39 Stimmen

*Definitiv – Définitivement:*

Für den Antrag der Mehrheit	98 Stimmen
Für den Antrag Weber-Arbon	38 Stimmen

**Bürgli**, Berichterstatter der Mehrheit: Da in Absatz 4 Minderheitsanträge beziehungsweise Einzelanträge vorliegen, sehe ich mich veranlasst, einleitend einige Ausführungen über die Bedeutung dieses Artikels zu machen.

Es geht um die beiden grossen Regiebetriebe Bundesbahnen und PTT. Es sind einerseits Betriebe mit eigenem Aufgabenbereich. Insofern unterscheiden sie sich deutlich von der Bundeszentralverwaltung. Andererseits sind sie über die Tresorerie eng verbunden mit dem Bundeshaushalt. Dies gilt vor allem für die Investitionstätigkeit. Die Kapitalbeschaffung der Bundesbahnen geht über den Bund, soweit die Selbstfinanzierung nicht genügt. Bei den PTT-Betrieben stehen zunächst die Postcheckgelder zur Verfügung. Die volle Verwirklichung des PTT-Investitionsprogramms erfolgt indessen durch Mittel, die beträchtlich über die gegenwärtigen finanziellen Möglichkeiten der PTT hinaus gehen. Sie sind darauf angewiesen, dass der Bund für sie Kapital am Markt beschafft. Nun sind Ihnen die gegenwärtigen Bedingungen am Kapitalmarkt wohl bekannt. Es herrscht eine Verknappung und eine Zinshausse, wie wir sie schon lange nicht mehr erlebten.

Nun geht es darum, zwischen den konkurrierenden Ansprüchen des Bundes und der beiden Regiebetriebe, die an seine Tresorerie angeschlossen sind, das Gleichgewicht zu wahren. Dazu schafft dieser Artikel die erforderliche Grundlage. Ich möchte schon jetzt betonen, dass keine unnötigen Einschränkungen in der Investitionstätigkeit der beiden Unternehmungen beabsichtigt sind. Sie müssen sich aber in den Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten einfügen.

Das zweite Gebiet, das durch diesen Artikel anvisiert wird, ist dasjenige der Personalpolitik. Die beiden Regiebetriebe beschäftigen zusammen über 90 000 Arbeitskräfte. Es ist deshalb höchst bedeutsam, was in diesem Bereich geschieht. Ich möchte deutlich unterscheiden zwischen Betrieb und Verwaltung. Wenn irgendwo ein neues Quartier bewohnt wird, ist es klar, dass es einen neuen Briefträger braucht. Dennoch sind unablässige Anstrengungen zum rationalen Personaleinsatz notwendig. Bei den Bundesbahnen sind diese Anstrengungen schon recht weit gediehen; bei den PTT sind wohl noch grössere Rationalisierungsreserven vorhanden. Auf jeden Fall soll im Verwaltungsbereich beider Unternehmungen mit Bezug auf das Personal die gleiche Politik wie in der Bundeszentralverwaltung betrieben werden. Für den Betrieb ist eine grössere Flexibilität notwendig und aufgrund dieses Artikels sinngemäss auch möglich.

**M. Bussey**, rapporteur: Cet alinéa 4 prévoit d'étendre dans la mesure du possible les mesures prévues aux CFF et aux PTT. A propos de ces deux entreprises, il faut remarquer d'une part qu'elles possèdent leur propre domaine de dépenses, domaine bien distinct de celui de l'administration fédérale et, d'autre part, que leurs finances sont étroitement imbriquées quand même avec celles de la Confédération, notamment dans le domaine de la trésorerie. Cette imbrication est particulièrement étroite en ce qui concerne les investissements. Dans le cas des CFF, c'est la Confédération qui procure à cette entreprise, lorsque

son autofinancement ne se révèle pas suffisant, les capitaux qui lui sont nécessaires.

Dans le cas des PTT, il en va un peu différemment puisque cette régie peut avoir recours avant tout aux dépôts en comptes de chèques. La réalisation du programme d'investissement des PTT exige, cependant, des moyens qui dépassent de beaucoup les possibilités financières. C'est pourquoi cette dernière doit recourir au marché des capitaux, ce qu'elle a fait par l'intermédiaire de la Confédération. Compte tenu du resserrement qui se manifeste actuellement sur le marché des capitaux, il ne serait pas sain de laisser la Confédération et ses deux régies recourir de manière peut-être anarchique à ce marché. Leurs interventions sur celui-ci doivent au contraire être réglées de manière qu'un certain équilibre soit respecté entre les deux entreprises et la Confédération. Il ne s'agit nullement d'introduire des instructions inutiles, mais bien de chercher à adapter les besoins de ces trois entités aux possibilités du marché des capitaux.

En ce qui concerne la politique du personnel, il s'agit là d'un domaine pour lequel également une coordination s'impose entre les deux régies et la Confédération. Si l'on note que ces collectivités occupent plus de 90 000 personnes, il est évident que tout ce qui peut être fait dans le domaine de la coordination revêt une importance. On ne saurait évidemment, dans ce secteur, assimiler la situation des deux régies à celle de l'administration générale. Si l'on prend un exemple aux PTT, nous l'avons déjà donné d'ailleurs tout à l'heure, brièvement, la construction d'un nouveau quartier exige une extension des services de cette régie à laquelle elle ne peut se soustraire; elle nécessite l'engagement de personnel par exemple. Face à la pénurie de personnel, une telle situation exige de l'entreprise des efforts inlassables de rationalisation.

Dans le cas des CFF, notons que la rationalisation va déjà très loin. Il semble, par contre, que dans ce domaine les PTT disposent encore d'une marge de manœuvre. La minorité, dans sa proposition, précise qu'il ne s'agirait pas de porter préjudice à l'efficacité et à la sécurité future de ces entreprises. Il s'agit en fait d'une nuance entre la proposition du Conseil fédéral et la proposition présentée par la minorité de la commission. Personnellement, je voterai la proposition de la minorité qui me paraît tenir mieux compte des exigences souhaitées de ces deux régies.

**Reiniger**, Berichterstatter der Minderheit: Auch die von mir vertretene Minderheit ist der Auffassung, dass die in Artikel 1 enthaltenen Vorschriften auch auf PTT und SBB Anwendung finden sollen. Zwischen der allgemeinen Bundesverwaltung und diesen Betrieben bestehen jedoch Unterschiede, die nicht einfach übersehen werden können. So scheint es zum Beispiel bei der allgemeinen Bundesverwaltung ohne weiteres möglich zu sein, den Personalbestand zu stabilisieren und anfallende Investitionen um mehrere Jahre hinauszuschieben, ohne dass dadurch nicht wieder gutzumachender Schaden entsteht; nicht so bei den Bundesbetrieben. Jeder von Ihnen weiss, dass hier, insbesondere in den eigentlichen Betriebsabteilungen, das Problem nicht so sehr darin liegt, den Personalbestand zu limitieren, als vielmehr das dringend notwendige Personal in genügender Zahl und Qualität zu finden, um den Betrieb, und insbesondere die Sicherheit des Betriebes, aufrechtzuerhalten.

Unterschiede zwischen allgemeiner Verwaltung und Bundesbetrieben bestehen jedoch auch auf dem Gebiet der Investitionen. Ohne eine angemessene, dauernde und auf weite Sicht geplante Investitionstätigkeit ist es nicht möglich, die Qualität des Dienstleistungsangebotes aufrechtzuerhalten oder sogar zu steigern, wie dies im Zeitalter der Förderung des öffentlichen Verkehrs, insbesondere bei den SBB, verlangt wird.

Zwischen unseren relativ kurzfristigen Sparmassnahmen und den langfristigen Ausbau- und Rationalisierungsplä-

nen der Bundesbetriebe besteht ein echter Zielkonflikt. Die Kommissionsminderheit vertritt die Auffassung, dass den Sparmassnahmen Vorrang zukommen solle, jedoch nur so weit, als dadurch die zukünftige Leistungsfähigkeit und insbesondere die Sicherheit des Betriebes nicht beeinträchtigt wird.

Ich bitte Sie, hier über den Moment hinauszusehen und einer Lösung zuzustimmen, zu der wir auch noch nach fünf oder zehn Jahren mit ruhigem Gewissen stehen können. Es müsste sich während der Zeitdauer, für die wir hier legiferieren, nur ein zweites Zugsunglück wie jenes vor einigen Jahren auf der rechtsufrigen Zürichseelinie ereignen, und es müsste dannzumal nur der entfernteste Verdacht aufkommen, die Sparmassnahmen der Bundesverwaltung seien einer der Gründe dafür gewesen, wer könnte dann noch mit gutem Gewissen zu dieser Lösung stehen, die uns heute die Kommissionsmehrheit vorschlägt?

**Kaufmann:** Mein Antrag zu Absatz 4 ist rechtlich unabhängig vom Antrag, dem Sie zugestimmt haben zu Buchstabe b. Ich glaube, beim Absatz 4 geht es nicht mehr um eine entscheidende Frage, sondern vielmehr um eine Klarstellung. Es geht nicht mehr um etwas Entscheidendes, weil der Kommissionspräsident Ihnen bereits gesagt hat, dass die Kommission ihren Vorschlag ungefähr so auslege, wie ich das formuliert habe. Ich persönlich vertrete nur die Meinung, man sollte dies vielleicht dann auch konkret sagen; denn die Formulierung der Kommission, sinngemässe Anwendung auf den jetzt beschlossenen Personalstopp, ist schon etwas zweideutig und unklar. Ich habe dabei versucht, Ihnen einen Antrag zu unterbreiten, der hier eine Klarstellung vornimmt. Gemäss diesem Antrag würden nun die Betriebsdienste der PTT und der SBB von diesem Personalstopp oder der beschränkten Zuwachsrates ausgenommen. Das ist sachlich begründet, denn der Personalbedarf der Betriebsdienste richtet sich nach den effektiven Notwendigkeiten. Ich erinnere Sie an die Postzustellung und an die Telefonanschlüsse. Gleichzeitig haben Sie nicht zu befürchten, dass die Betriebsdienste nun uferlos expandieren; denn auch die Betriebsdienste unterstehen dem Absatz 1 dieses Artikels 1, nämlich sie können nur expandieren bei unbedingter Notwendigkeit. Zum andern ist die Expansion dieser Betriebsdienste auch marktmässig nicht uferlos möglich. Sie wissen, dass diese Betriebsdienste – ganz im Gegensatz zur Zentralverwaltung – Mühe haben, das Personal überhaupt zu rekrutieren.

Noch ein Wort zum Minderheitsantrag. Ich glaube, dieser Minderheitsantrag ist weitgehend unnötig und zum Teil geht er eher etwas zu weit. Unnötig deshalb, weil wir ja die notwendige Expansion nicht beschränken wollen. Ich glaube, die Sicherheit und zu einem grossen Teil auch die Leistungsfähigkeit gehört doch zu dem unbedingt Notwendigen. Bei der Sicherheit ist das ganz offensichtlich der Fall. Hingegen – ich glaube, hier geht die Minderheit etwas zu weit – wollen wir den Grad und das Ausmass der Leistungsfähigkeit noch im Griff behalten. Wir wollen sie vielleicht von Fall zu Fall auch einmal beschränken können. Darum scheint es mir, dass der Antrag der Minderheit hier einmal offene Türen einrennt und zum anderen etwas zu weit geht.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Bürgi, Berichterstatter:** Mit Bezug auf die Ausführungen von Herrn Reiniger möchte ich unterstreichen, was soeben Herr Kaufmann gesagt hat. Es kann natürlich niemals der Sinn dieser Massnahmen sein, die Betriebssicherheit zu beeinträchtigen. Die Wahrung der Betriebssicherheit ist ein integrierender Bestandteil der Aufgabe, welche die Bundesbahnen, die hier besonders erwähnt wurden, zu erfüllen haben. Wegen dem Argument der Betriebssicherheit können Sie den Minderheitsantrag also ohne weiteres ablehnen.

Nun muss ich mich noch kurz zum Antrag Kaufmann äussern. Ich gehe in den wesentlichen Ueberlegungen mit ihm einig; aber es will mir scheinen, dass seine Formel mit Bezug auf die Betriebsdienste doch etwas zu weit geht. Diese werden *de jure* von allen Sparmassnahmen ausgenommen. Wir sind uns darüber im klaren, dass wir beiden Unternehmungen das Personal geben müssen, das die Erfüllung ihrer Aufgabe erfordert. Aber sie müssen gleichzeitig eine Rationalisierungsanstrengung unternehmen. Das ist eine Daueraufgabe. Die Formulierung von Herrn Kaufmann «nicht aber für deren Betriebsdienste» könnte nun doch als Dispens von dieser Rationalisierungsanstrengung ausgelegt werden. Das sollten wir vermeiden, bei aller Anerkennung der betrieblichen Bedürfnisse. Ich möchte Ihnen deshalb nahelegen, den Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit, wie in der Fahne enthalten, anzunehmen und sowohl den Antrag Reiniger wie den Antrag Kaufmann abzulehnen.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** La rédaction que nous avons prévue, c'est-à-dire «par analogie» pour l'application de nos mesures aux PTT et Chemins de fer fédéraux, contient par ses termes mêmes une marge d'élasticité réaliste. Il est évident qu'il y a des contraintes techniques dans l'exploitation d'un service public comme d'ailleurs dans certains services de la Confédération. Mais cette marge de flexibilité étant ainsi reconnue, il nous paraît nécessaire que les deux régies soient contraintes de se plier dans l'ensemble aux mêmes règles de modération des dépenses et d'équilibre financier que l'administration fédérale. Elles contribuent en effet et de plus en plus largement aux charges de la Confédération et, proportionnellement, alourdissement autant que celle-ci le marché des capitaux. Elles ne sauraient donc demeurer zone franche de tout effort de redressement et de toute exigence d'équilibre. Pourquoi, demanderai-je à M. Reiniger, ménager les PTT seuls et non pas les Chemins de fer fédéraux? Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à la volonté des deux régies qui associent leurs efforts d'économie aux nôtres et qui se mettent d'accord avec nous pour fixer leurs besoins en liquidités. Nous les aiderons dans cette volonté en maintenant les dispositions que nous vous recommandons avec la commission.

Quant à M. Kaufmann, je crois qu'il démontre par ses propositions l'excessive rigidité de la mesure qu'il vous a soumise et que vous avez peut-être un peu légèrement approuvée. En dispensant les régies du blocage du personnel, M. Kaufmann est réaliste mais son réalisme aurait dû le conduire, et vous-mêmes avec lui, à voir que le décret d'un blocage de trois ans n'est une solution possible ni pour l'administration, ni pour les régies. Si donc vous acceptiez l'amendement de M. Kaufmann, nous serions alors fondés, demain ou en septembre, de revenir sur votre décision concernant l'ensemble du personnel. Je vous laisse donc le choix.

*Abstimmung – Vote*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Eventuell – Eventuellement:*

Für den Antrag der Minderheit	49 Stimmen
Für den Antrag Kaufmann	43 Stimmen

*Definitiv – Définitivement:*

Für den Antrag der Mehrheit	76 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

**Art. 2**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Erstreckung von Fristen und Reduktion von Beiträgen



**Wortlaut**

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

**Art. 2***Proposition de la commission***Titre**

Prolongation des délais et réduction de subventions

**Texte**

Sur proposition du Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale peut, durant les années 1975 à 1979, prolonger les délais légaux et réduire les subventions légales de la Confédération pour de nouveaux projets et 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.

*Angenommen – Adopté***Art. 2bis (neu)***Antrag Eibel***Titel**

Ausgabendeckung

**Wortlaut**

Für Ausgaben, die den im Finanzplan gesetzten Rahmen überschreiten, sind gleichzeitig entsprechende Einnahmen zu beschliessen. Davon ausgenommen sind teuerungsbedingte Mehraufwendungen.

**Art. 2bis (nouveau)***Proposition Eibel***Titre**

Couverture des dépenses

**Texte**

Les propositions de dépenses allant au-delà du plafond fixé dans le plan financier devront prévoir simultanément des recettes correspondantes. Sont exceptés les surplus de dépenses imputables au renchérissement.

**Eibel:** Mein Antrag greift ein altes, immer wieder vertretenes Anliegen auf: den Grundsatz, dass neuen und höheren Ausgaben nur zugestimmt werden soll, wenn gleichzeitig für die entsprechenden Mehreinnahmen gesorgt wird. Es stellt eine logische Ergänzung zum eben beschlossenen Artikel 2 dar, welcher den Räten die Möglichkeit gibt, Fristen zu erstrecken und Beiträge zu reduzieren. Zusammen mit dem auf Verfassungsebene zu diskutierenden Erfordernis des qualifizierten Mehrs, für die über die bundesrätlichen Anträge hinausgehenden Beschlüsse ergibt sich ein harmonischer Dreiklang, sozusagen ein «Dreisäulensystem», um einen Ausdruck zu gebrauchen, der gegenwärtig «in» ist.

So plausibel sich der hier vertretene Grundsatz anhört, so sehr haben bisher theoretische Bedenken und praktische Schwierigkeiten die Behörden daran gehindert, den Gedanken in die Tat umzusetzen. Das lag teils an mangelhaften institutionellen Voraussetzungen und teils an überstimmten Anforderungen. Beides lässt sich korrigieren.

Die vorliegende Formulierung knüpft an die in einem Finanzplan vorgesehenen Ausgabensummen und nicht etwa – ich unterstreiche das – an die gegenwärtigen Ausgabebeträge an. Damit wird einem gewichtigen Einwand Rechnung getragen. Nicht jeder Mehrbedarf schlechthin bedingt besondere Einnahmenbeschlüsse, sondern nur der ungeplante Mehrbedarf. Zusätzlich werden teuerungsbedingte Mehraufwendungen ausgeschlossen. In der Regel wird ja ein Finanzplan aus psychologischen Gründen die Teuerung nicht voll eskomptieren können. Damit beschränkt sich der Anwendungsbereich des Bremsinstrumentes auf ein vernünftiges Mass. Selbstverständlich wäre es wünschbar, an einen vom Parlament genehmigten Finanzplan anzuknüpfen zu können. Es ist aber auch vertretbar, auf einen von den Räten bloss zur Kenntnis genommenen Finanzplan abzustellen.

Dem Deckungsprinzip wurde jeweils entgegengehalten, es widerspreche dem Grundsatz der Non-Affectation, d. h. der Nichtzweckgebundenheit, und berücksichtige die für die Einnahmenbeschaffung gegebene Kompetenzordnung zu wenig. Um diese Einwände beurteilen zu können, muss man sich die Wirkungsweise des vorgeschlagenen Instrumentes ganz konkret vorstellen. Im Finanzplan lassen sich einerseits grosse Ausgabenbrocken und andererseits die Ausgabensummen für die einzelnen Jahre fixieren. Die Deckungsklausel kommt deshalb bei gewichtigen Sachvorlagen und bei den jährlichen Voranschlägen zum Spielen. Bei den gewichtigen Sachvorlagen ist indessen eine Sonderfinanzierung durchaus denkbar. Sie wird ja bereits auch praktiziert. Denken wir nur an den Bau und neuerdings an den Unterhalt der Nationalstrassen, an die Sozialwerke und an Teile der Landwirtschaftsausgaben. Bei den Voranschlägen wiederum ergibt sich ein globaler Mehrbedarf, für den es sich abermals lohnt, entsprechende Einnahmenbeschlüsse vorzubereiten. Nun können diese Einnahmenbeschlüsse dem fakultativen oder gar dem obligatorischen Referendum unterliegen. Eine Ablehnung der Beschlüsse ist möglich und in Kauf zu nehmen. Der vorliegende Artikel verpflichtet nur die Behörden. Er verzichtet auf die an sich denkbare weitergehende Forderung, dass Ausgabenbeschlüsse hinfällig werden, sobald die entsprechenden Einnahmen nicht fliessen. An sich wäre das zwar sehr wünschbar, aber dank der vorgelegten bescheideneren Konzeption entfällt die Notwendigkeit, die Regelung auf Verfassungsebene vorzunehmen. Die Wirksamkeit braucht darunter nicht zu leiden. Allein schon die Gewissheit, Deckungsbeschlüsse vorlegen zu müssen, mag bei der einen oder der anderen Ausgabe doch zur Zurückhaltung mahnen.

Im Blick auf seine Auswirkungen kommt das beantragte Instrument einer anderen, von wissenschaftlicher Seite wiederholt geforderten Einrichtung nahe. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an verschiedene Publikationen des neuen Delegierten für Konjunkturpolitik, nämlich der Schaffung eines Verschuldungsplafonds. Wenn man davon ausgeht, dass bei der Aufstellung eines Finanzplanes die oberste, gerade noch vertretbare Verschuldung einkalkuliert wird, so bedeutet der von uns gestellte Antrag den Versuch, die Einhaltung dieser Obergrenze zu gewährleisten.

Schliesslich bleibt die Aufgabe, die vorgeschlagene Bestimmung in die Gesamtheit der zur Erzielung von Einsparungen vorgesehenen Massnahmen einzuordnen. Wie der eben beschlossene Artikel 2 richtet sich unser Antrag an Bundesrat und Bundesversammlung. Bedeutet Artikel 2 die Ermächtigung, von Erlassen des Gesetzgebers abzugehen, so stellt Artikel 2bis die Verpflichtung dar, dem Gesetzgeber bestimmte Entscheidungsgrundlagen vorzulegen. Die Räte haben damit die Wahl, zur Einhaltung des Finanzplanes gemäss Artikel 2 Fristen zu erstrecken beziehungsweise Beiträge zu reduzieren oder aber auf der Einnahmenseite die Beschaffung der zusätzlich benötigten Mittel einzuleiten.

Das von der vorberatenden Kommission beantragte qualifizierte Mehr bezieht sich demgegenüber nur auf das Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundesversammlung und ist unabhängig davon, ob sich ein Ausgabenbeschluss innerhalb oder ausserhalb des Finanzplanrahmens bewegt. So ist es möglich, dass einzelne Beschlüsse nur dem Erfordernis des qualifizierten Mehrs, andere nur der Deckungsverpflichtung, eine dritte Gruppe aber beiden Vorschriften unterliegen. Eine solche Ueberlappung ist indessen durchaus sachgerecht. Falls ein qualifiziertes Mehr zustande kommt, ist für das finanzielle Gleichgewicht noch nichts gewonnen. Bei ungeplanten Ausgaben bedarf es deshalb zusätzlich noch der Deckungsklausel.

Die hier vorgeschlagene Formulierung braucht nicht die allein seligmachende zu sein. Vielleicht zeigt sich im Verlaufe der weiteren parlamentarischen Beratung die Notwendigkeit zusätzlicher Präzisierungen. Wesentlich aber scheint mir, dass diese Ergänzung dem Grundsatz nach aufgenommen und damit die sachliche und psychologische Ernsthaftigkeit des Sparanliegens unterstrichen wird.

Ich habe Gelegenheit gehabt, in der gestrigen Eintretensdebatte darauf hinzuweisen, dass wir diese Vorlage auch noch vor dem Volk durchbringen müssen. Diese Vorlage wird aber schlechte Chancen haben, wenn die Sparsseite des ganzen Komplexes nicht deutlich genug zum Ausdruck kommt. Ich habe anhand der Zahlen darlegen können, dass wir bis jetzt ein Verhältnis zwischen Mehreinnahmen und Minderausgaben in der Grössenordnung von ungefähr 5 zu 1 haben. Wir werden alles tun müssen, dieses Verhältnis zu verbessern, damit die Vorlage vor dem Volk eine wirkliche Chance hat.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Bürgli, Berichterstatter:** Herr Eibel greift einen Gedanken auf, der in der finanzpolitischen Diskussion der letzten Jahrzehnte immer wieder seine Bedeutung gehabt hat. Aber zur Verwirklichung seiner Leitidee bedarf es zweier wesentlicher Voraussetzungen, die mir im Augenblick zu fehlen scheinen:

Die erste ist der Finanzplan. Ich bin persönlich überzeugt, dass nur ein verbindlich beschlossener Finanzplan die Grundlage für die Anwendung seines Antrages sein kann. Nun haben wir vor ungefähr 20 Minuten einen Beschluss gefasst, wonach der Finanzplan zwar dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreitet werden muss, in seinem Charakter aber noch ein indikatives Instrument bleibt. Die Vertreter des juristischen Gewissens würden uns nötigenfalls sehr ernstlich auf diese Zusammenhänge aufmerksam machen.

Mein zweiter Einwand bezieht sich auf das Steuersystem der Eidgenossenschaft. Die wesentlichen Sätze sowohl für die Warenumsatzsteuer wie für die Wehrsteuer sind in der Verfassung festgelegt. Das vorhandene System verfügt demzufolge über keine Flexibilität, und wir verzichten ja auch im Rahmen dieser Vorlage auf die Einfügung variabler Steuersätze, damit niemand mit dem Einwand der Steuern auf Vorrat kommen kann. Da wird es ausserordentlich problematisch, eine Deckungsklausel anzuwenden. Sie würde im konkreten Falle ja zu einer Abstimmung von Volk und Ständen führen. Wer könnte es wagen, diesen Apparat um einer einfachen Deckungsklausel willen in Marsch zu setzen? Darum glaube ich, dass der Antrag Eibel gar nicht angewendet werden könnte. Wir haben da eben eine grundlegend andere Situation als in den Kantonen, wo wir allenfalls über Steuerfusserhöhungen die Konsequenzen aus gewissen Ausgabenbeschlüssen ziehen können.

Ich begreife die Sorge von Herrn Eibel um die Wahrung genügender Sparsamkeit. Er kennt die abstimmungspolitische Landschaft dieses Landes zu gut, um nicht zu wissen, dass wir für das angekündigte Sparprogramm glaubwürdig erscheinen müssen. Ich würde ihm sagen, dass die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen, die wir in einer dritten Vorlage unterbreiten, eine ernst zu nehmende Alternative

zu seinem Antrag darstellt. Ich wäre ihm dankbar, wenn er dann seine Artillerie noch einmal einsetzen würde. Hier bei diesem Antrag muss ich Ihnen Ablehnung empfehlen.

**M. Bussey, rapporteur:** Exiger que l'on renonce à des dépenses supplémentaires si leur couverture n'est pas assurée constitue sans doute une règle séduisante et conforme à une politique qui se veut réaliste. Cependant, l'adoption d'un tel principe limiterait singulièrement l'action tant du gouvernement que du parlement et entraverait le développement de nos collectivités publiques. Son institutionnalisation sous la forme proposée par M. Eibel ne serait possible qu'à deux conditions, qui ne sont pas réalisées en l'occurrence: 1° que le plan financier soit l'objet d'une discussion approfondie de la part du Parlement, puis approuvé par lui. C'est alors seulement que le plan financier constituerait un élément déterminant; 2° que l'Assemblée fédérale ne soit obligée d'approuver des recettes supplémentaires que si elle en avait la compétence, autrement dit si nous connaissions un système fiscal flexible. Or cela implique généralement une modification de la constitution, et, partant, un vote obligatoire du peuple et des cantons. On mesure le danger que représenterait une telle règle pour le jeu démocratique de nos institutions. C'est pourquoi nous vous invitons à repousser la proposition de M. Eibel.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** Le principe énoncé par M. Eibel selon lequel on n'engage pas de dépenses sans en prévoir la couverture est un principe fondamental. C'est la sagesse des nations, c'est la sagesse de la ménagère et c'est la sagesse tout court. Mais cette sagesse est difficile à traduire en loi, elle comporte des inconvénients d'application, MM. les rapporteurs viennent de le relever; je puis donc être très bref.

Le plan financier auquel M. Eibel se réfère devrait avoir valeur de contrainte, alors que pour les raisons juridiques et pratiques indiquées tout à l'heure, sa valeur ne peut être qu'indicative. Ce plan devrait être approuvé en bonne et due forme par le Parlement, règle que vous avez refusée à juste titre tout à l'heure. De plus, comme cela a également été relevé, la plupart de nos recettes sont fondées sur des dispositions constitutionnelles. Il s'ensuit que toute nouvelle loi entraînant des dépenses supplémentaires et nécessitant par conséquent des recettes supplémentaires devrait être soumise à l'approbation du peuple et des cantons, de manière que la couverture des dépenses soit assurée.

Je dois donc contredire M. Eibel dans ses bonnes intentions. Je le regrette, mais je ne puis faire autrement.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Eibel	35 Stimmen
Dagegen	49 Stimmen

#### **Art. 3**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 4 und 5**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 4 et 5**

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 6**

Beratung siehe Seite 156 hiervor  
Délibération voir page 156 ci-devant

**Präsident:** Herr Düby stellt gestützt auf Artikel 72 des Geschäftsverkehrsgesetzes den Antrag, auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b zurückzukommen.

**Düby:** Artikel 72 des Geschäftsverkehrsgesetzes gibt mir die Möglichkeit, auf einen Artikel zurückzukommen.

Ich tue das mit Bezug auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b, und zwar vor allem deshalb, weil unser Minderheitsantrag und auch der Antrag von Herrn Kaufmann bei Absatz 4 von Artikel 1 abgelehnt worden ist. Es ist ein gewisser Zusammenhang festzustellen mit Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b, nachdem der Antrag Kaufmann hier angenommen wurde. Ich hätte es noch verstanden, wenn unser Minderheitsantrag bei Absatz 4 angenommen worden wäre, der im Gegensatz zum Bundesrat sagt: «Die zukünftige Leistungsfähigkeit und Sicherheit der Betriebe darf dadurch nicht beeinträchtigt werden.» Nachdem auch dieser Antrag abgelehnt worden ist, beantrage ich Ihnen, auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b zurückzukommen.

Eine weitere Begründung muss ich eigentlich nicht mehr geben. Sie liegt darin, dass bei Absatz 4 der Minderheitsantrag abgelehnt worden ist.

Ich möchte Sie bitten, auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b zurückzukommen und dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

**Präsident:** Wir haben zunächst über die Frage des Rückkommens zu entscheiden.

**Bürgli, Berichterstatter:** Ich habe mir die Abstimmungszahlen notiert; die Entscheide sind eindeutig gefallen. Ich sehe deshalb keine Veranlassung, auf die Sache zurückzukommen; dies auch in Anbetracht der vorgerückten Zeit. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass wir noch alle voraussichtlich viel Zeit beanspruchenden Steuermassnahmen zu behandeln haben. Bei aller Wertschätzung für Herrn Kollege Düby muss ich Ihnen deshalb beantragen, den Rückkommensantrag abzulehnen.

**Abstimmung – Vote**

Für den Rückkommensantrag Düby	45 Stimmen
Dagegen	54 Stimmen

**Gesamt Abstimmung – Vote sur l'ensemble**

Für Annahme des Gesetzentwurfes	85 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

**II****Bundesbeschluss über die Finanzordnung des Bundes (Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt). Aenderung**

**Arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération (mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales). Modification**

**Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. I, Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. I, préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art 41ter Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Muret*

Streichen

**Art. 41ter al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Muret*

Biffer

**M. Muret:** La proposition du Parti du travail s'oppose à la hausse prévue du taux de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Permettez-moi d'exprimer tout d'abord un vœu pie, et probablement sans espoir, à savoir que M. le conseiller fédéral Chevallaz renonce une fois pour toutes à invoquer une comparaison fautive avec l'impôt sur le chiffre d'affaires dans les pays socialistes. Il sait très bien – et s'il l'a oublié, on le lui rappelle – qu'il n'y a aucune comparaison quelconque entre l'impôt sur la consommation que constitue l'impôt sur le chiffre d'affaires dans notre pays et ce qu'on appelle l'impôt sur le chiffre d'affaires notamment en Union soviétique où il représente en réalité la part de la production collectivisée qui revient à l'Etat. Avouez qu'il y a une légère différence! Si M. Chevallaz par contre est d'accord avec la collectivisation des moyens de production, nous serions alors heureux qu'il le dise; nous lui apporterions notre estime – qui lui est d'ailleurs déjà acquise – mais surtout notre appui. Et il y a beaucoup de chances pour qu'à ce moment il ne reste pas très longtemps au Conseil fédéral!...

Ceci dit, il y a deux arguments principaux qu'on invoque pour justifier la hausse prévue. Tout d'abord, on proclame qu'il s'agit de compenser les moins-values douanières qui sont dues notamment aux brillants accords avec la CEE, accords que nous avons combattus mais dont on avait promis au peuple monts et merveilles en lui disant que le consommateur allait bénéficier des abattements sur les droits de douane. Il faut constater que c'est là un argument comptable, un argument de technocrate: on compense un déficit par un boni ou par un surplus de recettes. Mais en ce qui nous concerne, nous Parti du travail, et surtout la grande masse des travailleurs, ce qui nous intéresse c'est de savoir qui a bien pu bénéficier de cet abattement des droits de douane. En réalité, pas un seul consommateur, petit ou moyen, n'en a tiré un avantage quelconque; il n'y en pas un sur lequel se soient répercutés les abattements en matière de droits de douane. On en revient alors à ce que j'ai déjà dit lors du débat sur l'entrée en matière: en réalité l'augmentation de l'impôt sur le chiffre d'affaires va peser, pour sa plus grande part, sur la grande masse des petits et moyens consommateurs, c'est-à-dire sur les petits et moyens contribuables. C'est là un premier point qui me paraît incontestable et c'est une des raisons pour lesquelles nous combattons cette hausse de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Le second argument a été repris il y a trois ans, dans des circonstances semblables, par M. Celio, alors chef du Département des finances, qui a proclamé que l'impôt sur le chiffre d'affaires n'était pas un impôt antisocial étant donné la très large liste franche dont il s'accompagne et qui est sans comparaison avec ce qui se passe dans d'autres pays. C'est parfaitement vrai, cette liste franche est beaucoup plus large qu'ailleurs; cette circonstance est due

d'ailleurs à l'initiative qui avait été lancée par le Parti du travail autour des années cinquante pour la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires; elle avait été rejetée, mais elle avait eu pour conséquence l'admission d'une assez large liste franche.

Mais je voudrais tout de même qu'on voie les choses telles qu'elles sont: dire que ce sont de très nombreux produits qui sont exemptés de l'ICHA et qu'en fait celui-ci ne pèse que sur le superflu, c'est une mauvaise plaisanterie tout simplement.

L'ICHA continue à être prélevée sur tout ce qui est textile (vêtements, sous-vêtements, lingerie, draps, etc.), sur les chaussures, sur tout ce qui concerne l'aménagement du ménage, du logement (vaisselle, instruments de cuisine, de ménage, etc.), sur l'essence, sur tout ce qui est papeterie, plastique, articles de toilette, matériel sanitaire, etc. Et plus encore, le consommateur paie aussi nécessairement l'ICHA qui est prélevée sur tous les produits industriels (métaux, verre, caoutchouc, la plupart des produits chimiques, bois, etc.). Il n'est pas besoin de dire quelles sont les répercussions de cette imposition-là, et notamment sur les loyers, en ce qui concerne la construction, etc. Enfin, il ne faut pas oublier que toute la branche de l'hôtellerie est également soumise à l'ICHA, c'est-à-dire que pratiquement tout le monde – des vieillards aux enfants, qui passent naturellement dans ce lieu social qu'est le «bistrot» – tout le monde est soumis à l'ICHA.

Inutile d'allonger. Dire que l'ICHA est un impôt social, non! C'est un impôt qui n'est pas progressif, c'est un impôt qui est payé au même taux par pauvres et riches, pour employer des expressions simplistes. Nous sommes contre l'augmentation de cet ICHA, et d'autant plus qu'en fait il ne fait que prélude à l'introduction de la TVA dont M. le conseiller fédéral Chevallaz nous a dit hier ne pas savoir encore très bien ce qu'elle serait et qu'il fallait attendre de voir. Mais on sait bien que lorsqu'on attend de voir on se trouve devant le fait accompli. Ce qui est sûr et certain d'avance, c'est qu'elle constituera une nouvelle ponction d'envergure sur les ressources du consommateur et du monde du travail.

Voilà les raisons principales pour lesquelles nous sommes contre l'augmentation de l'ICHA et c'est pourquoi nous proposons de compenser la moins-value que représenterait la renonciation à cette augmentation par une imposition sensiblement plus forte des plus gros revenus, d'une part, mais surtout des grandes sociétés anonymes et des grandes concentrations capitalistes, d'autre part.

**Bürgi, Berichterstatter:** Ich überlasse es Herrn Bundesrat Chevallaz, dem Gedankenflug des Herrn Muret in den Bereich der kommunistischen Gesellschaften zu folgen; als ehemaliger «Belletrien» wird er dazu gut in der Lage sein. Zum Problem der Zollsenkungen, die sich beim Konsumenten nicht bemerkbar machen sollen, halte ich fest: Hätten wir noch höhere Zölle, wie das früher der Fall war, dann wäre die gesamte fiskalische Belastung, die vom Schweizervolk zu verkraften ist, eben höher.

Zur Warenumsatzsteuer: Ich finde es wertvoll, dass Herr Muret zugesteht, dass die Freiliste im Rahmen der schweizerischen Warenumsatzsteuer grösser sei als bei einem anderen Umsatzsteuersystem irgendwo in der Welt. Er hat selber angedeutet, dass ungefähr die Hälfte des Ertrages der Warenumsatzsteuer auf einer Belastung der Investitionen beruht. In diesem Bereich ist es schliesslich ein Ueberwälzungsproblem, wo die Steuer hängen bleibt. Bei guter Konjunktur kann man ganz allgemein annehmen, dass die Ueberwälzung gelingt; bei rückläufiger Konjunktur, wie wir sie zurzeit im Baugewerbe erleben, wird es zahlreiche Fälle geben, in denen mindestens ein Teil der Warenumsatzsteuer beim unmittelbar Betroffenen hängen bleibt und nicht bis zum Konsumenten weitergeht.

Wenn wir die Belastung der Einkommen durch die WUST untersuchen, stellen wir fest, dass bei steigendem Einkom-

men auch die Belastung durch die Warenumsatzsteuer zunimmt. Es ist also eine eindeutige soziale Komponente für die kleinen Einkommen enthalten. Wir sind uns darüber im übrigen im klaren, dass wir die notwendige Einnahmevermehrung, die im Rahmen dieses Massnahmenpaketes unerlässlich ist, ohne die vorgeschlagene Erhöhung der Warenumsatzsteuer überhaupt nicht bewältigen können. Ich muss Sie daher dringend bitten, den Antrag Muret abzulehnen.

**M. Bussey, rapporteur:** On peut être pour, on peut être contre l'impôt sur le chiffre d'affaires, c'est un problème de doctrine fiscale; l'important, pour notre assemblée, c'est de constater que l'impôt sur le chiffre d'affaires existe et qu'une augmentation dudit impôt est proposée. Aussi longtemps que nous n'avons pas à l'examen une refonte de notre système fiscal, il faut bien admettre que l'impôt sur le chiffre d'affaires existant, c'est de lui que nous devons retirer une partie de nos recettes, ce d'autant plus – nous l'avons dit lors de l'entrée en matière – que nous avons des suppressions en ce qui concerne les droits de douane. Je crois que ce n'est pas tout à fait exact, Monsieur Muret, de déclarer que le consommateur ne bénéficie absolument pas de la suppression des droits de douane. Il est incontestable que le consommateur ressent les effets de cette suppression, indirectement. Dès lors, et d'entente avec la commission, je vous prie de repousser la proposition de notre collègue, M. Muret.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** Je ne veux pas entamer une longue controverse académique – on pourra en discuter plus tard et ailleurs – sur le problème des impôts de certains pays qui n'ont pas notre structure, il n'en reste pas moins ce que je savais – démontrent que ce sont les bénéficiaires des entreprises d'Etat, autrement dit le prix payé par le consommateur, qui permettent à l'Etat de vivre; c'est donc bien indirectement un impôt de consommation. Qu'il soit tout en haut ou tout en bas de la hiérarchie, il y est astreint comme chez nous à l'impôt sur le chiffre d'affaires. (*Exclamation de M. Vincent*) Oh! il y a quand même des riches, Monsieur Vincent, vous le savez bien, oui vous n'êtes pas reçu dans les datchas peut-être, vous sentez un peu le bûcher, je le sais, mais... (*Rires*) Nous avons dit souvent et nous répétons encore que l'augmentation de l'ICHA est une compensation à une moins-value. A propos de la compensation que représente l'augmentation de l'ICHA, compensation d'une moins-value dans le domaine des douanes, il n'y a évidemment pas de statistique précise – je pense même qu'on ne pourrait pas en établir une – qui démontre l'effet sur le consommateur de l'abaissement des droits de douane. Mais qu'on attende de ces accords de libre-échange une activation de la consommation démontre sans doute leur influence sur la modération des prix et d'ailleurs, tout récemment, en rétablissant des droits d'entrée sur un certain nombre de produits, contrairement aux accords de libre-échange, le gouvernement italien n'entendait pas tellement accroître ses rentrées fiscales, mais bien davantage freiner la consommation intérieure. Autrement dit, il y a un rapport entre les droits de douane et la consommation intérieure, c'est évident et l'abaissement des droits de douane profite, qu'on le veuille ou non, à l'ensemble des consommateurs.

Poids de l'ICHA sur les populations? Vous connaissez les chiffres, j'en cite un: pour une famille de quatre enfants, la statistique démontre que 1 pour cent des dépenses du ménage est représenté par l'ICHA dans sa valeur actuelle; l'augmentation à laquelle nous procédons représentera donc un accroissement de 0,35 pour cent des frais de ménage. Hélas! s'il n'y avait que cette hausse à enregistrer, nous pourrions être extrêmement satisfaits. En effet, comme vous le savez – on ne fait que de le répéter ici – notre liste franche est la plus étendue que l'on puisse

connaître en matière d'impôt de consommation; elle comprend l'essentiel des produits élémentaires.

Le taux de l'ICHA, comme le taux de l'imposition indirecte d'une manière générale en Suisse, est notoirement plus bas que dans n'importe quel pays qui nous entoure. La «Mehrwertsteuer» allemande, qui est pourtant l'une des plus modérées, est, nous semble-t-il, deux fois plus élevée que notre impôt sur le chiffre d'affaires augmenté d'un tiers tel qu'il le sera donc demain.

Enfin la compensation que nous propose M. Muret, dans le domaine de l'impôt direct; je constate que ses propositions bouleversent totalement l'économie de cet impôt direct et là – je l'ai dit et nous le répéterons encore – il nous faut tenir compte de nos partenaires cantonaux qui n'ont que l'impôt direct, ou à peu près, pour assurer l'existence et la tenue de leur budget.

Et d'autre part, et surtout, c'est l'argument principal encore, la proposition de M. Muret, sa «compensation» laisse subsister un manco par rapport à nos propositions de plus d'un demi-milliard par année. Cela nous ne pouvons pas l'accepter, nous enlèverions le pain de la bouche des bénéficiaires de l'AVS, Monsieur Muret.

#### Abstimmung – Vote

Für den Streichungsantrag Muret	9 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	95 Stimmen

#### Art. 41ter Abs. 5 Buchst. a

##### Antrag der Kommissionsminderheit

(Fischer-Bern, Eisenring, Etter, Herzog, Schuler)

##### Geltender Text

Die Steuer kann erhoben werden vom Einkommen der natürlichen Personen sowie vom Reinertrag, vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen. Die juristischen Personen sind, ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform, nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steuerlich möglichst gleichmässig zu belasten;

##### Zusatzantrag

Zu diesem Zwecke kann auch eine nach Ersatzfaktoren bemessene Minimalsteuer vorgesehen werden;

#### Art. 41ter al. 5 let. a

##### Proposition de la minorité de la commission

(Fischer-Berne, Eisenring, Etter, Herzog, Schuler)

##### Texte actuel

L'impôt peut frapper le revenu des personnes physiques, ainsi que le rendement net, le capital et les réserves des personnes morales. Les personnes morales, quelle que soit leur forme juridique, doivent être imposées, selon leur capacité économique, d'une manière aussi égale que possible;

##### Proposition

A cette fin, un impôt minimum calculé à l'aide de facteurs de remplacement peut être introduit;

**Fischer-Bern, Berichterstatter der Minderheit:** Der Antrag, den ich gestellt habe, hat zum Zweck, eine gerechtere Besteuerung der genossenschaftlichen Grossbetriebe zu erreichen. Es handelt sich hier um ein altes Problem. Sie wissen, dass von gewerblicher Seite immer beanstandet wird, dass die Grossgenossenschaften vor allem des Detailhandels steuerlich nicht richtig erfasst werden. Es liegt das darin, dass die Struktur und die Geschäftspraxis dieser Betriebe sich nicht für unser Steuersystem eignen oder, umgekehrt gesagt: Unser Steuersystem geht an diesen Grossbetrieben vorbei. Und wenn Sie es mir nicht glauben, dann möchte ich Ihnen jetzt kurz einen Abschnitt aus einem Expertenbericht, der von einer Kommission mit dem Namen Kommission Piller seinerzeit verfasst worden

ist, vorlesen. (Diese Expertenkommission war aus den ersten Steuerwissenschaftlern unseres Landes zusammengesetzt.) Es steht darin geschrieben: «Für nicht gewinnstrebige Unternehmungen (und das sind die Grossgenossenschaften des Detailhandels) ist der ausgewiesene Reinertrag nicht diejenige Grösse, die den angestrebten und erreichten wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmung repräsentativ zum Ausdruck bringt. Die Gewinnrechnung ist ein Zerrbild. Wird die Besteuerung vorwiegend vom ausgewiesenen Reingewinn abhängig gemacht, so stösst der Fiskus notwendigerweise ganz oder teilweise ins Leere.» Nun ist es tatsächlich so, dass bei unserem Steuersystem diese Betriebe, die juristischen Personen ganz allgemein, aufgrund ihres Vermögens und aufgrund ihres effektiv erzielten Reinertrages besteuert werden. Und wenn nun ein Teil, ein kleiner Teil glücklicherweise, dieser juristischen Personen darauf ausgeht, keine Gewinne zu erzielen, dann stösst der Fiskus eben ins Leere, d. h. der Fiskus hat keine Basis, auf der die Steuer berechnet werden kann. Aus diesem Grunde hat diese Kommission zur Behandlung der Motion Piller, die in den fünfziger Jahren gewirkt hat, die sogenannte Minimalsteuer konzipiert. Das System besteht darin, dass, wenn ein Betrieb, eben eine dieser nicht gewinnstrebigen Unternehmungen, nicht ein gewisses Minimum an Steuern auf dem normalen Weg durch die Besteuerung des Reinertrags zahlen muss, diese Minimalsteuer in Kraft tritt. Sie ist berechnet auf dem Umsatz. Es ist meines Erachtens nicht richtig, wie dies heute ist, dass diese Grossunternehmungen wohl die öffentlichen Institutionen unseres Landes genau gleich beanspruchen wie jeder andere «kapitalistische» Betrieb, aber keine oder nur ungenügend Steuern bezahlen. Es resultiert daraus eine Privilegierung dieser Betriebe, die sich natürlich dann in einer stärkeren Leistungsfähigkeit im Konkurrenzkampf auswirkt. Die Spiesse gegenüber Ihren Konkurrenten, die nach unseren Vorstellungen arbeiten, sind eben dann zu lang. Die Folge davon ist, dass sich die verzerrte Konkurrenzlage in der Strukturentwicklung unserer Wirtschaft auswirkt.

Diese ist ja vor allem im Detailhandel in einer ganz eigenartigen Weise vor sich gegangen. Ich möchte da einige Zahlen nennen. Im Jahre 1968 gab es in der Schweiz über 19 000 Lebensmittelgeschäfte, und im Jahre 1973 waren es noch 13 000. Innerhalb fünf Jahren sind 6500 Lebensmittelgeschäfte geschlossen worden. Zum Teil waren es auch Filialen einzelner Grossbetriebe, aber zur Hauptsache waren es gewerbliche Lebensmittelgeschäfte. Ich kann Ihnen auch anhand eines konkreten Beispiels zeigen, was dann passiert, wenn in einer Gemeinde die Lebensmittelgeschäfte verschwinden. Wir haben einen Kollegen hier im Rat, Herr Nef, der Gemeindepräsident von Hemberg ist. In Hemberg hatte es im Dorfkern zwei Lebensmittelgeschäfte. Diese Lebensmittelgeschäfte sind in der letzten Zeit sukzessive eines nach dem andern geschlossen worden. Dann musste sich die Gemeindebehörde, der Gemeinderat, darum bemühen, dass wieder ein Lebensmittelgeschäft in Hemberg aufgebaut oder mindestens eines der beiden geöffnet wird. Der Gemeinderat hat sogar noch Personal suchen müssen. Das ist nur ein Einzelfall, der aber sehr konkret vor uns liegt. Es gibt in der Schweiz noch Dutzende solcher Fälle, und wir werden es dazu bringen, dass die öffentliche Hand, zur Hauptsache die Gemeindebehörden, noch die Lebensmittelversorgung, die Versorgung der Bevölkerung mit den Gütern des täglichen Bedarfs, sicherstellen muss.

Man kann natürlich sagen, die sollen im nächsten Einkaufszentrum die Ware einkaufen. Aber im Fall von Hemberg liegt Wattwil 9 km weit weg, und es hat noch lange nicht jeder Einwohner ein Auto und kann es sich leisten, 9 km weit zu fahren, um sich hier seine Güter des täglichen Bedarfs zu verschaffen. Es gibt viele alte Leute, Behinderte, Familienmütter usw., die darauf angewiesen sind, dass Lebensmittelgeschäfte irgendwie in erreichbarer Nähe liegen. Sie wissen, dass ich vor einiger

Zeit hier in diesem Rat eine Motion entwickelt habe, die dann vom Bundesrat in dieser Form entgegengenommen worden ist, und man sich bereit erklärt hat, gerade dieses Problem zu prüfen.

Ich bin der Auffassung, dass es untragbar ist, wenn wir auf der einen Seite das Bestehen solcher Probleme erkennen und feststellen, dass sie sich immer mehr verschärfen, nämlich dass die Spiesse im Detailhandel zwischen diesen spektakulären Grossbetrieben und den Kleinbetrieben nicht gleich lang sind; auf der anderen Seite werden dann Gelegenheiten, wie jetzt die Neuordnung der Bundesfinanzen eine ist, vorbeigelassen und Ungerechtigkeiten zugunsten dieser Grossbetriebe bestehen einfach weiter. Nehmen Sie an, die Migros oder die Coop, die beide, glaube ich, 33 000 Personen beschäftigen und etwa 4 Milliarden Franken Umsatz haben, also zu den absolut grössten Betrieben unseres Landes gehören, wären Aktiengesellschaften; dann müssten diese Betriebe einige hundert Millionen Franken Aktienkapital haben, und einige Dutzend Millionen Franken würden an Dividenden ausbezahlt. Da könnte dann Herr Bundesrat Chevallaz seine schwere Hand als Finanzminister auf einen Teil dieses Geldes legen. Da aber diese beiden Grossbetriebe in Form von Genossenschaften betrieben werden, haben sie kein Aktienkapital, sie haben auch keine Dividenden, und deshalb nützt auch die Schwere der Hand von Herrn Bundesrat Chevallaz nichts. Die Betriebe bezahlen lediglich auf ihren Reservestellungen gewisse Steuern, aber sie sind offensichtlich privilegiert.

Mein Antrag bezweckt, hier dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz zu geben, auf dem Wege der Gesetzgebung die steuerliche Gleichstellung oder mindestens eine Annäherung an die steuerliche Gleichstellung herbeizuführen. Das ist nichts Neues. Die Minimalsteuer besteht nämlich bereits in acht Schweizer Kantonen, zur Hauptsache der Ostschweiz, der Innerschweiz und dem Welschland. Dort funktioniert diese Minimalsteuer recht ordentlich, und unsere Auffassung ist, nun auch dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz zu erteilen, auf dem Wege der Gesetzgebung hier eine Lösung zu suchen. Da der Bund Geld nötig hat und er nur die kleineren Leute belastet – Herr Bürgi sagte vorhin mit Recht, dass bei der Warenumsatzsteuer ein gewisser Teil der Erhöhungen und damit diese 1,5 bis 2 Milliarden Franken Mehrsteuern nicht überwältigt werden können, sondern nicht zuletzt an den kleinen Gewerbetreibenden hängen bleiben –, bin ich der Meinung, dass es das Minimum an Gerechtigkeit ist, die Grossbetriebe auch etwas zur Kasse zu bitten – jene Grossbetriebe, die sich über das ganze Land verbreiten und genügend Geld haben, um überall Shopping-Centers auf der grünen Wiese zu errichten. Ich möchte Sie bitten, meinem Antrag zuzustimmen.

**Schütz:** Herr Präsident, Herr Bundesrat, liebe Kolleginnen und Kollegen, lieber Otto Fischer! (Heiterkeit) Otto Fischer hat zweifellos danebengeschossen. Ich will ihm nur ein kleines Beispiel geben. Im Kanton Zürich ist jetzt die Steuerrevision. In der Verfassung des Kantons heisst es ausdrücklich, dass die Genossenschaften durch einen niedrigen Steuersatz berücksichtigt werden sollen. Ich sage das auch im Namen der Migros. (Heiterkeit) Migros und Coop haben bei dieser Revision darauf verzichtet, irgendwie einen anderen neuen Steuersatz zu bekommen. Sie werden wie eine Aktiengesellschaft besteuert. Trotzdem bin ich nicht dafür, dass alle Genossenschaften unter dieses Regime fallen. Herr Fischer, es gibt sehr viele landwirtschaftliche Genossenschaften, es gibt Genossenschaften, die auch Produktionsbetriebe sind usw., und die nicht etwa uns angehören, sondern Ihren Kreisen, das möchte ich betonen. Sie sind doch auch ein Genossenschafter, bei den Christlichsozialen, die auch so einen Betrieb haben. Wenn Sie das ändern wollen, dann ändern Sie es. Aber das geschieht nicht zugunsten der Konsumenten, das ist einfach falsch. Reden Sie doch nicht nur von Genossenschaf-

ten, reden Sie doch auch einmal von Denner! Ist denn Denner tatsächlich bei den Sozialdemokraten oder bei den Genossenschaften? Nein, das ist ein vollblütiger Kapitalist. (Heiterkeit) In der jetzigen Situation zu sagen, ja, bitte, die Genossenschaften fahren gut, sie machen tatsächlich Gewinne – ich glaube, jeder, der etwas Einblick hat, weiss, wie hart der Kampf heute ist, dass selbst das Personal darunter leiden muss. Ich glaube, ich darf auch betonen, dass beispielsweise Obst, Gemüse und andere Lebensmittel so spitz berechnet werden, dass sie sehr oft die Kosten überhaupt nicht mehr decken. Ist es im Interesse der Landwirtschaft, ist es vielleicht im Interesse unserer Produzenten im Wallis, mit ihren Erdbeeren und Aprikosen usw., wenn diese Verteilerorganisationen nicht mehr bestehen? Man kann es machen wie Denner, wie Leute, die ihm nahe stehen, wo einfach das Geschäft mit Obst und Gemüse liquidiert wird, d. h. die Waren überhaupt nicht geführt werden. Wohin kommen wir dann? Wohin kommt die Landwirtschaft? Man sollte das etwas objektiver sehen. Diesen Organisationen ist in bezug auf den Vertrieb landwirtschaftlicher Produkte sehr viel zu verdanken. Man sollte nicht immer jammern, wenn man dazu übergeht und die Leute mit besonderer Steuer belastet. Was Otto Fischer fordert, belastet uns, offen gesagt, weniger. Aber die kleinen landwirtschaftlichen Genossenschaften und andere würden, schweizerisch gesprochen, zweifellos darunter leiden. Das möchte ich mit aller Kraft betonen.

Noch etwas: Einige Ratsmitglieder haben in der jetzigen Debatte mit Nachdruck davon gesprochen, dass man unter allen Umständen allen Ausgabengrenzen zustimmen solle, weil es vom Volk gewünscht werde. Das Entscheidende ist nicht, ob diese Vorlage angenommen wird, sondern das Entscheidende wird sein, ob mit dieser Vorlage die Teuerung weitergetrieben wird.

**Etter:** Vorweg möchte ich feststellen, dass ich hier nicht als Fraktionschef spreche, sondern rein persönlich. Ich darf allerdings beifügen, dass meine Ueberlegungen vom Grossteil der Fraktion geteilt werden.

Wenn Herr Kollega Dr. Fischer hier den Antrag gestellt hat, gewisse Grossverteilerorganisationen in bezug auf die Steuerpflicht besser zu erfassen, so hat er damit einem Begehren Ausdruck gegeben, das in unserem Lande weit verbreitet ist. Ich möchte meinem lieben Kollegen Otto Schütz sagen: Das war nicht ein Nuller, der von Herrn Dr. Fischer geschossen wurde, sondern das war eine überfällige Mouche! Im ganzen Land wird von den Steuerzahlern und im besonderen im Gewerbe nicht begriffen, dass es heute noch Unternehmen gibt, welche der Öffentlichkeit minimalste Steuern entrichten, obschon sie wirtschaftlich stark und leistungsfähig sind. Und darum geht es! Dabei nehmen gerade auch solche Unternehmen die öffentlichen Dienste sehr stark in Anspruch. Ich denke an Zufahrtsstrassen, an Kanalisationen, an Schneeräumung im Winter, an elektrische Anlagen, an Wasserleitungen usw. Leider lassen unsere Steuergesetze es zu, dass solche Unternehmen steuerlich minimal erfasst werden. Ich sage im übrigen hier ganz offen, dass ich keines dieser Unternehmen der Steuerhinterziehung bezichtigen möchte. Es liegt ganz einfach am System, aber das System ist eben falsch und sollte bei erster Gelegenheit geändert werden.

Gestatten Sie mir, dass ich Ihnen ein praktisches Beispiel erzähle: Es sind jetzt ungefähr zwei Monate her, dass bei einer gewerblichen Veranstaltung ein Coiffeurmeister zu mir kam und mir erzählte, in seiner Gemeinde sei unlängst das sogenannte «Steuerbüchli» veröffentlicht worden. Er, der Coiffeurmeister, habe einen Jahresumsatz, also Bruttoeinnahmen, von rund 100 000 Franken, und er habe nun festgestellt, dass er, der kleine Coiffeurmeister, in seiner Gemeinde mehr Steuern bezahle als ein Filialunternehmen einer Grossverteilerorganisation, die im gleichen Dorfe Umsätze von mehreren Millionen Franken erziele. Ich darf vielleicht bei dieser Gelegenheit auch an das Beispiel erinnern, das unser Kollega Otto Keller bei einer

letzten Debatte hier im Rate erzählt hat, wo in einer thurgauischen Gemeinde ein Filialunternehmen nicht so viel Steuern an die Gemeinde bezahle, dass diese damit in der Lage wäre, im Winter auch nur den Schnee wegzuräumen. Ich stelle fest, dass diese Aussage von Herrn Keller seinerzeit nicht bestritten worden ist. Da müssen Sie doch nun alle zusammen sagen: Da stimmt einfach etwas nicht! Heute stehen wir vor der Tatsache, dass wir in der Bundeskasse ein gähnendes Loch haben, und da ist nun sicher der Moment gekommen, dass solche Reserven ausgeschöpft werden, d. h. heute mindestens die Grundlagen dazu geschaffen werden. Wir bilden uns nicht ein, dass man die Lösung übers Handgelenk finden würde. Man liebäugelt heute mit einer Mehrwertsteuer; man liebäugelt mit einer jährlichen Steuerveranlagung. Die kleinen Unternehmer sollen also durch diese neuen Steuern und Massnahmen erneut mehr belastet werden, mindestens auch in administrativer Hinsicht.

Überall ruft man heute nach vermehrter Gerechtigkeit. Man verlangt im besonderen auch Gerechtigkeit im steuerlichen Sektor, und da bin ich nun wirklich verwundert, dass eigentümlicherweise diese Stimmen immer dann verstummen, wenn man von Unternehmen spricht, die einem besonders naheliegen. Ich bilde mir im übrigen gar nicht ein, und sicher auch nicht Herr Dr. Fischer, dass wir mit einer Aenderung des Steuersystems die Konkurrenzlage ganz radikal ändern könnten zugunsten der kleinen Läden; aber man würde Gerechtigkeit schaffen und dazu selbstverständlich die Konkurrenzlage der kleinen Läden auch materiell verbessern.

Ich sage Ihnen, dass wir vom Gewerbe aus den Ruf nach besserer Erfassung der Filialunternehmen im Detailhandel so lange erheben werden, bis die Sache einmal realisiert sein wird. Ich bitte Sie daher höflich, den ersten Schritt heute zu tun, d. h. dem Minderheitsantrag von Herrn Dr. Fischer zuzustimmen.

**Biel:** Sie hatten soeben das Vergnügen, wieder einmal die alte gewerbepolitische Platte zu hören. Herr Fischer hat sie schon einige Male abgespielt. Die Argumente sind dabei nicht besser geworden. Dabei weiss Herr Fischer ganz genau, dass dort, wo es Schwierigkeiten im Detailhandel bei den kleinen Läden gibt, dies mit der Besteuerung der Unternehmungen überhaupt nichts zu tun hat, und dass die Ursachen ganz anderswo liegen.

Es gibt eine Reihe sachlicher, rechtlicher und finanzpolitischer Gründe, die gegen eine derartige Minimalsteuer sprechen.

Es ist einmal immer die Rede von den Ersatzfaktoren. Es ist aber niemand in der Lage gewesen, einen wirklichen Ersatzfaktor zum Reinertrag und zum Kapital zu finden. Man nennt den Umsatz, die Wertschöpfung, das investierte Kapital, die Lohnsumme; man könnte auch besondere Betriebsaufwendungen in Betracht ziehen oder den Kapitalzuwachs; das ist meistens dann subsidiär verstanden zur Ertrags- und Kapitalbesteuerung, sofern diese weniger erbringt. Aber alle diese Faktoren sind nicht aussagekräftig für das, was man eigentlich will.

Wir haben, wie Sie wissen, verschiedene Kantone, die eine Minimalsteuer auf dem Umsatz bzw. auf den Bruttoeinnahmen kennen. Dazu haben wir einige Kantone, die eine Minimalsteuer auf dem Grundeigentum kennen, und wir haben noch einige Kombinationen.

Man muss einmal folgendes feststellen: Es gibt kein Unternehmen, das keinen Ueberschuss erzielen will, denn es braucht die Mittel, um Investitionen zu finanzieren. Wenn wir eine vernünftige Besteuerungsmethode für die juristischen Personen hätten und sie vernünftig anwenden, würde dafür gesorgt, dass auch die sogenannten genossenschaftlichen Grossunternehmen des Detailhandels ihre Steuern bezahlten, falls sie wirklich keine bezahlen würden. Das Problem liegt darin bei uns in der Schweiz, dass wir immer noch das System der Ertragsintensität bei der Besteuerung kennen. Genau dieses System sorgt

auch dafür, dass vor allem die Grossen – und zwar sämtlicher Branchen – im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit meistens weniger Steuern bezahlen, als sie eigentlich bezahlen müssten. Wir werden Gelegenheit haben, später noch über dieses Problem zu sprechen.

Es kommt immer der Vergleich mit den Selbständigerwerbenden. Herr Etter hat so drastisch den Coiffeur genannt. Wir kennen keine Betriebssteuer. Somit ist also beim Vergleich nicht klar: Was bringt der Betrieb, und was bringt der Berichtsinhaber bei? Wir haben nur die globale Besteuerung. Bei den Genossenschaften und Aktiengesellschaften muss man aber noch berücksichtigen, dass ihre Angestellten auch Steuern bezahlen. Wenn Sie einen Vergleich ziehen, müssen Sie all das miteinander verrechnen und vergleichen.

Nun steht meistens der Umsatz im Vordergrund einer Minimalsteuerdiskussion. Der Umsatz ist ein falsches Kriterium. Je nach Sparte und Spezialisierung haben wir ein grundverschiedenes Verhältnis zwischen Umsatz und Ertrag. Nehmen Sie einen Discountladen und ein Spezialgeschäft, eine Bank oder ein Elektrizitätswerk! Je nachdem sind diese Verhältnisse ganz anders. Deshalb ist auch der Umsatz für die steuerliche Leistungsfähigkeit kein Kriterium. Sie müssen aber auch daran denken, dass es im Wirtschaftsleben wirtschaftliche Rückschläge gibt, die zu Verlusten führen. Solange Sie Ihr Geschäft nicht liquidiert haben, erzielen Sie weiterhin Umsatz. Ja, ist das jetzt eine steuerliche Leistungsfähigkeit, sogar wenn Sie in den roten Zahlen stecken?

Es gibt gegen die Minimalsteuer auf dem Umsatz aber auch rechtliche Gründe. Es wird nämlich die Rechtsgleichheit verletzt, wenn man nach dem Umsatz versteuert. Da eben weder der Umsatz noch andere Ersatzfaktoren einen Schluss zulassen auf die Leistungsfähigkeit, wie ich es vorhin geschildert habe, trifft man mit einer Minimalsteuer zwei unterschiedlich gelagerte Unternehmungen genau gleich. Es werden ungleiche Verhältnisse gleich behandelt. Das lässt sich mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbaren.

Es gibt aber auch finanzpolitische Gründe gegen eine Minimalsteuer. Im Vordergrund stehen zumeist, wenn Herr Fischer-Bern auftritt – er hat es deutlich gesagt –, die Migros und die Coop. Nach Herrn Etter hätte man den Eindruck gehabt, diese beiden Unternehmungen würden keine Steuern bezahlen. Ich sage Ihnen gerne, wieviel die Migros letztes Jahr an Steuern bezahlte: 46,4 Millionen Franken, davon allein 35 Millionen auf dem Ertrag und dem Kapital. Bei der Wehrsteuer zahlte die Migros für 1973 7,8 Millionen Franken. Vielleicht darf ich zitieren, was Bundesrat Celio im März 1970 im Nationalrat dazu gesagt hat: «Diese Genossenschaft steht in bezug auf die Wehrsteuer weit vor den grossen Industriebetrieben unseres Landes.» Im März 1971 hat er nachgedoppelt: «Da hier immer wieder von der Migros gesprochen wird, möchte ich allerdings bestätigen: Die Migros zahlt heute Steuern, ich will hier etwas deutlicher reden als letztes Mal, in einem Ausmass, das die Steuern wirtschaftlich ähnlich gelagerter Industriebetriebe übersteigt.»

Nun habe ich einige Zahlen genannt. Ich wäre natürlich interessiert, einmal zu vernehmen, was die bei Herrn Fischer organisierten Kreise an Steuern zahlen, z. B. die Baumeister, die auch zu seinem Verband gehören. Ich würde ganz gerne einmal Auskunft erhalten über ihre Einnahmen und Steuerleistungen, so wie beispielsweise die Migros offen Rechenschaft ablegt.

Andere Ersatzfaktoren sind also mindestens so problematisch wie die Umsatzbesteuerung. Die Erträge der in einigen Kantonen eingeführten Minimalsteuer sind ausserordentlich bescheiden. Auch das ist zu berücksichtigen. Im Kanton Wallis z. B. erbrachte die Minimalsteuer 1970 0,86 Prozent des gesamten Steuerertrages der juristischen Personen; im Kanton St. Gallen waren es 1,6 Prozent, und im Kanton Thurgau erbringt die Minimalsteuer nicht ein-

mal 0,5 Prozent der gesamten Steuereinnahmen. Auch finanzpolitisch liegt hier also nichts drin. Wir bitten Sie, den Antrag des Herrn Fischer abzulehnen.

**Hagmann:** Das Votum und der Antrag des Herrn Kollegen Fischer hat mich buchstäblich aus dem Busch geklopft. Ich bin Konsumverwalter in einer Landgemeinde und habe eine Genossenschaft zu verwalten mit 800 000 Franken Umsatz in drei Konsumläden. Der grösste dieser Läden hat einen Umsatz von gut 400 000 Franken, der kleinste von 80 000 Franken. Dieses kleinste Konsumdepot befindet sich (wer sich in der Geographie des Kantons Zürich auskennt, weiss wo das ist) am Fusse des Schnebelhorns. Eine aufgeschlossene Bauernfamilie mit zwölf Kindern hat dort diese Aufgabe übernommen. Diese Familie ist in der Lage, der Reihe nach bzw. im Abstand von jeweils drei Jahren für fünfzehn Jahre die erforderlichen Verkäuferinnen zu stellen. Sie erfüllt diese Aufgabe unter grossen persönlichen Opfern.

Im Einzugsgebiet des Depots sind 40 Haushaltungen zu betreuen; der Umsatz ist so klein, dass das Warenlager zweimal umgesetzt wird. Nun möchte ich Sie bitten, zu überlegen: Im Kanton St. Gallen hat man vor fünf Jahren die Minimalsteuer für Genossenschaften eingeführt. Kaufmännisch gesehen kostet uns dieses Konsumdepot – das wir im Dienste der Versorgung der Bevölkerung im Berggebiet unterhalten – jährlich 3000 bis 4000 Franken; ein Verlust, den die Genossenschaft trägt. Darüber hinaus bezahlen wir noch eine auf dem Umsatz berechnete Minimalsteuer. Entschuldigen Sie, wenn ich Sie frage bzw. die Gewerbekreise bitte, mir einen Gewerbebetrieb zu nennen, der ein solches Defizit, d. h. die Aufgabe der Versorgung dieser Bevölkerung übernehmen würde. Das würde niemand tun, der kaufmännisch rechnen kann. Nur wir sind dazu in der Lage, indem wir im Sinne der Bestimmungen unserer Genossenschaft im Dienste aller, ganz besonders der Bergbauern und der abgelegenen Gebiete, diese Aufgabe erfüllen.

Ich glaube, es wäre an der Zeit, nachdem wir in jeder Session unter irgend einem Traktandum die Frage der Erhaltung der Bergbevölkerung zu besprechen haben, uns darauf zu besinnen, in welcher Form das Gewerbe und die Genossenschaften im Dienste dieser Zielsetzung besser zusammenarbeiten könnten. Ich betrachte daher den Vorschlag auf Einführung einer Minimalsteuer als absolut ungerecht und diskriminierend. Ich bitte Sie, den Antrag Fischer abzulehnen.

**Bürgi, Berichterstatter:** Die Diskussion um diese wirtschaftspolitische Frage hat sich teilweise in entspannter, ja humorvoller Weise abgespielt; dies ganz im Gegensatz zu früheren Zeiten, da gereizte Untertöne zuweilen überwogen.

In der Ausgangslage habe ich Verständnis für die Ueberlegungen des Herrn Fischer; falls ich nicht Kommissionspräsident wäre, hätte ich ihm vermutlich zugestimmt. Als Kommissionspräsident bin ich aber zur Disziplin verpflichtet und muss Ihnen kurz die Ueberlegungen der Mehrheit darlegen.

Es ging der Kommissionsmehrheit darum, Ihnen eine Vorlage ohne zu viel explosives politisches Gepäck zu präsentieren. In der Diskussion haben Sie feststellen können, dass dieser Artikel über die Minimalsteuer die ganze Vorlage stark belasten würde. Ferner habe ich ein Argument beizufügen, das Sie bei der Behandlung auch der nächsten Artikel noch einige Male hören werden. Ich warnte schon in der Kommission davor, diese Vorlage mit strukturverändernden Massnahmen zu belasten. Wir sollten sie so schlank wie möglich halten, um sie besser durch die Volksabstimmung, die nicht einfach sein wird, zu bringen. In diesem Sinne möchte ich auch Herrn Fischer bitten, in der nächsten Runde der Bundesfinanzen auf das Traktandum zurückzukommen. So, wie ich ihn kenne, wird er das mit der ihm eigenen Zähigkeit und Zielstrebigkeit tun.

Im Namen der Kommissionsmehrheit muss ich Ihnen nahelegen, den Antrag der Minderheit zu verwerfen.

**M. Bussey, rapporteur:** La proposition de notre très vigilant collègue M. Fischer, de Berne, tendant à instituer un impôt minimum repose sur l'idée que l'imposition du bénéfice n'est parfois – je dis bien parfois – pas possible, quand il n'existe pas de bénéfice comptable. M. Fischer vise avant tout, nous l'avons entendu tout à l'heure, les grandes entreprises de distribution de détail érigées en sociétés coopératives. Le moins que l'on puisse dire, et M. Fischer en conviendra, est que sa proposition est explosive. Notre excellent collègue Schütz ne me démentira pas. Un impôt minimum ne saurait être institué à l'occasion de la modification de cette loi. Cette proposition pourrait cependant être versée au dossier général de la refonte des finances fédérales. Je vous invite dès lors à refuser la proposition de M. Fischer et à adopter celle de la majorité de la commission.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** La question de savoir qui paie trop et qui paie trop peu d'impôts rest ouverte, et la controverse durera tant que les impôts existeront.

L'institution d'un impôt minimum rétablirait-elle l'équité fiscale entre les petites et les moyennes entreprises d'une part, les grands commerces à succursales multiples et les coopératives d'autre part? Ceux qui le contestent ne manquent pas d'arguments. Ils évoquent notamment le danger de double imposition, question qui n'a pas, à notre avis, été résolue avec une clarté définitive. Je constate de plus que les huit ou neuf cantons qui l'ont introduit timidement et, semble-t-il, pour des raisons de principe plutôt que pour des raisons d'intérêt, n'en tirent que de très médiocres revenus, et je ne crois pas que la situation des entreprises de détail se soit en quoi que ce soit améliorée dans ces cantons. Il est vrai en revanche que certaines coopératives d'agriculteurs et même, je présume, des coopératives de commerçants indépendants y sont astreints.

En fait, cet impôt minimum nous paraît être beaucoup plus un étendard qu'une réalité fiscale. C'est pourquoi je n'entends pas m'engager plus loin dans la controverse de fond, qui pourrait très rapidement tourner en querelle de prestige.

Je constate que M. Otto Fischer se borne à proposer l'inscription à l'article 41ter d'une compétence de principe qui ne trouverait son utilisation que lors de la mise au point d'une nouvelle loi sur l'imposition fédérale directe. Or le Conseil fédéral n'a précisément pas voulu s'engager aujourd'hui dans une réforme fondamentale des impôts directs. C'est dans le cadre des études engagées avec les cantons au sujet de l'harmonisation des régimes fiscaux que le problème pourra être repris si on le juge bon. L'inscription dans nos mesures d'urgence de la compétence de lever un impôt minimum, comme l'ont dit les rapporteurs, provoquerait une controverse intempestive sans présenter la moindre utilité pratique ni sauvegarder le moins du monde le commerce de détail. En fait, ce serait planter une banderille beaucoup plus qu'abattre le taureau, mais nous reconnaissons bien le toréador à sa combativité.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit  
Dagegen

32 Stimmen  
66 Stimmen

#### **Art. 41ter Abs. 5 Buchst. c**

*Antrag der Kommission*

#### *Mehrheit*

Bei der Festsetzung der Tarife ist auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen. Die Steuer beträgt höchstens:



- 12 Prozent vom Einkommen der natürlichen Personen; die Steuerpflicht beginnt frühestens bei einem reinen Einkommen von 9700 Franken, bei verheirateten Personen bei einem solchen von 12 700 Franken;
- 10 Prozent vom Reinertrag der juristischen Personen;
- 0,825 Promille vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen.

Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen sind periodisch auszugleichen.

#### *Minderheit I*

(Biel, Allgöwer)

Bei der Festsetzung der Tarife ist auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen. Die Steuer beträgt höchstens:

- 15 Prozent vom Einkommen der natürlichen Personen; der Höchstsatz gilt für Einkommen ab 1 Million Franken; die Steuerpflicht beginnt frühestens bei einem reinen Einkommen von 9700 Franken, bei verheirateten Personen bei einem solchen von 12 700 Franken;
- 10 Prozent vom Reinertrag der juristischen Personen;
- 0,825 Promille vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen.

Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen sind periodisch auszugleichen.

#### *Minderheit II*

(Stich, Bussey, Müller-Bern, Reiniger, Schläppy, Uchtenhagen)

Bei der Festsetzung der Tarife ist auf die Belastung durch die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden angemessen Rücksicht zu nehmen. Die Steuer beträgt höchstens:

- 15 Prozent vom Einkommen der natürlichen Personen; der Höchstsatz gilt für Einkommen ab 1 Million Franken; die Steuerpflicht beginnt frühestens bei einem reinen Einkommen von 9700 Franken, bei verheirateten Personen bei einem solchen von 12 700 Franken. Auf Einkommensteilen über 120 000 Franken kann ein Zuschlag von 10 Prozent erhoben werden; dieser ermässigt sich soweit, als die Steuern des Kantons und der Gemeinde bei einem Einkommen von 120 000 Franken 24,5 Prozent und für Einkommensteile über 120 000 Franken 33 Prozent übersteigen;
- 10 Prozent vom Reinertrag der juristischen Personen;
- 0,825 Promille vom Kapital und von den Reserven der juristische Personen.

Die Folgen der kalten Progression für die Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen sind periodisch auszugleichen.

#### *Minderheit III*

(Letsch, Fischer-Bern, Eisenring)

Streichen

#### *Antrag Muret*

Die Steuer beträgt höchstens:

- 15 Prozent vom Einkommen der natürlichen Personen; die Steuerpflicht beginnt frühestens bei einem reinen Einkommen von 14 000 Franken, bei verheirateten Personen bei einem solchen von 17 000 Franken;
- 16 Prozent vom Reinertrag der juristischen Personen;
- 1,7 Promille vom Kapital und von den Reserven der juristischen Personen.

#### **Art. 41ter al. 5 let. c**

#### *Proposition de la commission*

#### *Majorité*

Lors de la fixation des tarifs, il sera tenu compte, de façon appropriée, de la charge constituée par les impôts directs

des cantons et des communes. L'impôt s'élève au plus à:

- 12 pour cent du revenu des personnes physiques; l'assujettissement commence au plus tôt lorsque le revenu net atteint 9700 francs ou, pour les personnes mariées, 12 700 francs;

- 10 pour cent du rendement net des personnes morales;
- 0,825 pour mille du capital et des réserves des personnes morales.

Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques seront compensés périodiquement.

#### *Minorité I*

(Biel, Allgöwer)

Lors de la fixation des tarifs, il sera tenu compte, de façon appropriée, de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes. L'impôt s'élève au plus à:

- 15 pour cent du revenu des personnes physiques, le aux maximum s'applique aux revenus à partir de 1 million de francs; l'assujettissement commence au plus tôt lorsque le revenu net atteint 9700 francs ou, pour les personnes mariées, 12 700 francs;
- 10 pour cent du rendement net des personnes morales;
- 0,825 pour mille du capital et des réserves des personnes morales.

Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques seront compensés périodiquement.

#### *Minorité II*

(Stich, Bussey, Müller-Berne, Reiniger, Schläppy, Uchtenhagen)

Lors de la fixation des tarifs, il sera tenu compte, de façon appropriée, de la charge constituée par les impôts directs des cantons et des communes. L'impôt s'élève au plus à:

- 15 pour cent du revenu des personnes physiques, le taux maximum s'applique aux revenus à partir de 1 million de francs; l'assujettissement commence au plus tôt lorsque le revenu net atteint 9700 francs ou, pour les personnes mariées, 12 700 francs. Un supplément de 10 pour cent est perçu sur les parties de revenu excédant 120 000 francs; ce supplément est réduit lorsque les impôts du canton et de la commune excèdent 24,5 pour cent pour un revenu de 120 000 francs et 33 pour cent pour les parties de revenu dépassant 120 000 francs;
- 10 pour cent du rendement net des personnes morales;
- 0,825 pour mille du capital et des réserves des personnes morales.

Les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques seront compensés périodiquement.

#### *Minorité III*

(Letsch, Fischer-Berne, Eisenring)

Biffer

#### *Proposition Muret*

L'impôt s'élève au plus à:

- 15 pour cent du revenu des personnes physiques; l'assujettissement commence au plus tôt lorsque le revenu net atteint 14 000 francs ou, pour les personnes mariées, 17 000 francs;
- 16 pour cent du rendement net des personnes morales;
- 1,7 pour mille du capital et des réserves des personnes morales.

**Biel**, Berichterstatter der Minderheit I: Wir schlagen Ihnen vor, dass der Höchstsatz vom Einkommen der natürlichen Personen nicht nur auf 12, sondern auf 15 Prozent erhöht wird, und zwar ab einem Einkommen von 1 Million Franken, d. h. mit anderen Worten: Wir wollen die Progression weiterführen als der Bundesrat. Nach seinen Anträgen hört die Progression ungefähr bei 550 000 Franken auf und geht in eine proportionale Steuer über.

Unser früherer Kollege Max Weber hat hier im Saal einmal die verfassungsmässige Verankerung von Maximalsteuersätzen deutlich als Schutz der hohen Einkommen vor einer weitergehenden Besteuerung bezeichnet. Ich glaube, das trifft zu. Sonst würde man nicht so Wert darauf legen, dass diese Sätze in der Verfassung stehen.

Wir haben eine schweizerische Eigenart bei der Besteuerung der natürlichen Personen. Zumeist ist unten und im mittleren Bereich die Progression sehr scharf, hört dann relativ schnell auf und geht in eine proportionale Steuer über. Das widerspricht dem Grundsatz, dass jeder nach seinem Leistungsvermögen Opfer zugunsten der öffentlichen Hand bringen sollte. Richtig wäre deshalb eigentlich, dass die Progression gleichmässig zunimmt und weitergeführt wird bis zu einem Einkommen von unendlich und dort den Maximalsatz erreicht.

Eine Umverteilung ist über Steuern indirekt möglich, nicht direkt, aber indirekt. Diese Erkenntnis ist allerdings in der Kommission bestritten worden. Aber wenn wir daran denken, dass eben über Steuern die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ermöglicht wird und dass an ihrem Konsum alle teilhaben, ist eben doch insgesamt, global betrachtet, eine Umverteilung möglich.

Nach der Bundesverfassung sollten nun die Folgen der kalten Progression ausgeglichen werden. Darüber ist bereits in der Eintretensdebatte einiges gesagt worden. Sobald man von einer bestimmten Einkommenshöhe an eine proportionale Besteuerung hat, sorgt man dafür, dass genau für die hohen Einkommen die kalte Progression nicht spielt und nur für diejenigen Einkommensbezüger, bei denen eine Progressionsskala angewendet wird. Wenn wir nun aus naheliegenden finanziellen Gründen darauf verzichten, die Folgen der kalten Progression vollumfänglich auszugleichen – die Kommission schlägt Ihnen nur die Erhöhung der Sozialabzüge vor –, bedingt das, dass man bei den hohen Einkommen die Belastung verstärkt; nur dann ist die Gerechtigkeit gewahrt. In dieser Hinsicht geht der Bundesrat in der richtigen Richtung. Er erhöht nicht nur den Maximalsteuersatz, sondern führt auch die Progression weiter. Aber unseres Erachtens ist das ungenügend, weil eben die Folgen der kalten Progression nicht voll ausgeglichen werden, was insbesondere für die mittleren Einkommen zutrifft.

Nun ist das kein unerhörter Antrag. 15 Prozent vom Einkommen mag vielleicht in diesem Saal auf den ersten Blick sehr viel sein, aber Sie müssen den Antrag als Ganzes betrachten. Wir schreiben hier vor, dass dieser Satz ab einem Einkommen von 1 Million gelten soll. Mir scheint immerhin, das dürfte durchaus tragbar sein. Das lässt sich auch rechtfertigen, denn schliesslich ist der Zweck dieser Vorlage, hier Mehreinnahmen zu erzielen. Trotz diesen Mehreinnahmen bleiben beträchtliche Fehlbeträge in der Finanzrechnung der nächsten Jahre. Wir sind also für jeden Mehrertrag dankbar. Unser Antrag erbringt in den Jahren 1976 und 1977 je 90 Millionen und in den Jahren 1978 und 1979 je 115 Millionen mehr als nach dem Antrag des Bundesrates.

Schliesslich kommt noch das Problem der Kantone. Wir wissen ganz genau, dass beim heutigen Steuerföderalismus die Kantone gar nicht in der Lage sind, im einzelnen die hohen Einkommen so zu besteuern, wie sie es teilweise eigentlich beabsichtigen. Wir haben das Problem der Steuerflucht, das jedes kantonale Parlament beschäftigt, wenn es an die Revision des Steuergesetzes geht. Sie wissen, was bereits auf diesem Gebiet geschehen ist in letzter Zeit; wir haben das Beispiel Baselland, das für sich spricht. Wir werden vermutlich ähnliche Dinge erleben im Kanton Zürich, wo bekanntlich der Kantonsrat mit einem Gegenvorschlag ausserordentlich weit gegangen ist, so weit, dass sich die Finanzdirektoren der umliegenden Kantone die Hände reiben werden, wenn das Volk diese Vorlage annimmt, weil es genügend Leute gibt, die nach Zug oder noch anderweitig den Wohnsitz verlegen.

Die Höhe des Steuersatzes selbst ist eine rein politische Entscheidung. Sie können 14, Sie können 16 Prozent nehmen, das ist nicht so wesentlich. Viel wesentlicher ist unseres Erachtens, dass die Progression weitergeführt wird, und dass wir vor allem versuchen, die hohen Einkommen auf Bundesebene zu besteuern. Die Kantone sind bekanntlich an der Wehrsteuer beteiligt und kommen auch damit indirekt in den Genuss von Mehreinnahmen.

Wir bitten Sie deshalb, in Anbetracht der umstrittenen Frage des Ausgleiches der kalten Progression und der Notwendigkeit, mehr Einnahmen zu beschaffen, unserem Antrag zuzustimmen. Er ist bewusst sehr massvoll gehalten und entspricht doch dem, was wir als steuerliche Gerechtigkeit bezeichnen.

**Stich,** Berichterstatter der Minderheit II: Diskussionen um höhere Steuersätze vor allem für grosse Einkommen sind für viele Leute nicht nur ein heisses Eisen, das sie nicht gerne anfassen, sondern wirken auf viele Leute wie ein rotes Tuch. Man muss sich bewusst sein, dass man vielleicht eher einmal überprüft, was den einzelnen Leuten noch übrig bleibt, wenn sie ihre Steuern bezahlt haben, als was sie dem Staat entrichten müssen. Aber normalerweise gleiten solche Diskussionen sehr rasch ins Emotionale ab, und damit sind sachliche Überlegungen und sachliche Diskussionen häufig nicht mehr möglich.

Vor allem die Föderalisten unter uns geraten in eine eigenartige Weltuntergangsstimmung und stimmen das bekannte Lied von der Erhaltung des Steuersubstrates der Kantone und der Gemeinden an, wenn man irgendwie an den Höchstsätzen der Einkommen beim Bund rührt. Dahinter ist oft auch sehr viel mehr Egoismus versteckt, als die Sorge um das Steuersubstrat der Kantone; denn die Erfahrungen zeigen, dass die Kantone von sich aus überhaupt nicht in der Lage und häufig auch nicht willens sind, das Steuersubstrat effektiv auszunützen. Wie schwierig es ist, solche Diskussionen um die Erhöhung eines Steuersatzes zu führen, hat auch die Diskussion in der Kommission gezeigt. Wir haben dort vorgeschlagen, die nach bundesrätlichem Vorschlag zweitletzte Progressionsstufe von 13,2 Prozent bis in die Unendlichkeit weiterzuführen und nicht mehr auf 12 Prozent zurückzugehen, wie das jetzt der Fall ist. So wie es jetzt ist, zahlt, wer ein Einkommen von – sagen wir einmal – 200 000 Franken hat, für je 100 Franken Mehreinkommen Fr. 13.20; beträgt aber das Einkommen 1 Million, so zahlt er für je 100 Franken Mehreinkommen nur noch 12 Franken. Selbst diese bescheidene Korrektur, oben grundsätzlich 13,2 Prozent zu verlangen, war in der Kommission also nicht möglich. Man war nicht bereit, diese überschüssige Progression zu beseitigen und damit auch einen gewissen Akt der Gerechtigkeit vorzunehmen. Deshalb nahmen wir hier diesen Antrag nicht mehr auf. Wir stellen Ihnen auch keinen Antrag auf Erhöhung der Progressionssätze beim Bund, bei der Wehrsteuer, vielmehr möchten wir mit unserem Antrag eine gewisse Harmonisierung der Steuerbelastung zwischen den verschiedenen Kantonen erreichen. Wir sehen die Lösung so, dass man grundsätzlich auf Einkommensanteile über 120 000 Franken einen Zuschlag von 10 Prozent erhebt, und zwar nur soweit, als Kantone und Gemeinden zusammen bei 120 000 Franken Einkommen nicht die durchschnittliche Belastung von 24,5 Prozent erreichen. Wir nahmen hier also einen Systemwechsel vor. Es ist eine neue Einrichtung, mit der wir erreichen möchten, die Steuerflucht zwischen den Kantonen zu verhindern und zugleich auch dem Bund effektiv mehr Geld einzubringen. Bei der hier vorgeschlagenen Lösung entfällt das Argument, der Bund tangiere das Steuersubstrat der Kantone, denn damit wird nur dann etwas ausgenützt und werden nur dann Steuern erhoben, wenn Kantone und Gemeinden dieses Steuersubstrat nicht ausnützen. Es ist also eine Art Ersatzsteuer des Bundes für Steuern, die Kantone und Gemeinden nicht erheben. Wir glauben, dass damit auch ein gewisser Effekt der Gerechtigkeit erreicht wird, indem

bei hohen Einkommen die Belastungsunterschiede, die heute zwischen 13 und 33 Prozent liegen, etwas, wenn auch nicht ganz, korrigiert werden. Damit kann man sicher auch etwas der Steuerflucht entgegenwirken.

Der da ausgewählte durchschnittliche Belastungssatz von 24,5 Prozent für Kanton und Gemeinde ist nicht eine willkürliche Zahl, die wir erfunden haben, sondern es ist die Richtzahl, die die Finanzdirektoren der Nordwestschweiz als richtig erachtet haben. Sie sehen also, dass wir hier sicher keine masslose Forderung vertreten, sondern eine durchaus vernünftige Lösung bieten, um zu einem Beitrag der Harmonisierung zu kommen.

Man wird diesem Vorschlag entgegenhalten, er sei schwer durchführbar. Gewiss gibt dieser Harmonisierungszuschlag zusätzliche Arbeit; das ist nicht zu bestreiten. Aber für die Kantone ist es nicht unmöglich und nicht sehr schwierig, die Differenzen, die da erhoben werden müssen zugunsten des Bundes, zu berechnen.

Schliesslich darf man doch auch darauf hinweisen, dass bei Annahme dieses Antrages immerhin ein Mehrertrag von 320 Millionen Franken in den Jahren 1975 und 1976 resultiert; 1977 und 1978 werden es dann rund 400 Millionen Franken sein. Es ist also eine ganz erkleckliche Mehreinnahme für den Bund, wenn er diese Steuerlücke subsidiär ausnützt.

Abschliessend noch eine Bemerkung: Ich habe bereits bei der Eintretensdebatte ausgeführt, dass wir doch die Bundesfinanzen sanieren wollen und sanieren müssen; die Vorschläge des Bundesrates allein genügen dazu aber nicht. Deshalb ist es nötig, dass man zusätzliche Mittel bereitstellt. Jetzt ist es Zeit dazu. Im Dezember stehen dann nur noch die Kürzungen zur Diskussion. Dort wird es dann wahrscheinlich doch recht schwierig sein, auch nur einige Millionen herauszuholen. Wir sind aber der Auffassung, dass der Bund instandgestellt werden muss, seine Aufgaben heute und in der Zukunft zu erfüllen.

Deshalb beantrage ich Ihnen im Namen der Minderheit II und auch im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, diesem Minderheitsantrag II zuzustimmen. Er tangiert die Kantone nicht, bringt dem Bund aber wesentlich mehr Mittel.

**Letsch**, Berichterstatter der Minderheit III: Der Antrag der Minderheit III (Streichen) bedeutet nicht etwa den Verzicht auf die direkte Bundessteuer, sondern er bedeutet ganz einfach, am heutigen Tarif nichts zu ändern. Auch Milderungen der kalten Progression, wie sie die Kommission vorsieht, werden mit diesem Antrag nicht berührt. Die Beibehaltung des Status quo bezieht sich sowohl auf natürliche als auch auf juristische Personen.

Ich gestatte mir zur Begründung drei Hinweise:

Zunächst eine Binsenwahrheit, eine Binsenwahrheit allerdings, aus der man einfach nicht bereit ist, die Konsequenzen zu ziehen; ich meine den an sich unbestrittenen Tatbestand, dass der Bund einmal mehr auf das Steuersubstrat der Kantone und Gemeinden greift, obwohl diese nicht, wie der Bund, ausweichen können in irgendwelche anderen Bereiche. Das hat heute morgen auch Herr Bundesrat Chevallaz zugegeben; obwohl ferner die Kantone mehr denn je, um ihre eigenen Finanzprobleme bewältigen zu können, eben auf dieses Steuersubstrat angewiesen sind, und obwohl schliesslich der Bund innert weniger Jahre z. B. den Höchstsatz für natürliche Personen sukzessive von 7,2 auf 9 und auf 10,5 Prozent erhöht hat. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren hat denn auch in ihrer Plenarkonferenz (nicht etwa im Vorstand) mit allen gegen eine Stimme den ausdrücklichen Wunsch geäussert, der Bund möchte heute einen Marschhalt im Bereiche der direkten Steuern vornehmen.

Der zweite Hinweis: Die Belastung durch Einkommens- und Ertragssteuern hat sich in unserem Land in den letzten Jahren laufend und oft schlagartig verschärft. Ich rufe, wenn es hiezu überhaupt noch eines Beweises bedarf, in Erinnerung, was jahraus jahrein bei uns zu Hause, d. h. in

den kantonalen Parlamenten, an Steuervorlagen diskutiert und an Steuererhöhungen beschlossen wird. Ich verstehe nicht, wie Herr Biel und Herr Stich immer wieder behaupten können, es geschehe nichts in den Kantonen. Natürlich ist das Mass eine politische Frage; das hat Herr Stich zu Recht gesagt. Aber wenn Sie verfolgen, was auch jetzt wieder überall im Gange ist, so kann man doch nicht sagen, die Kantone würden diese Möglichkeiten nicht ausschöpfen. Ich rufe ferner in Erinnerung, dass wegen dieser Entwicklung der Anteil der direkten Steuern am gesamten Steueraufkommen sukzessive grösser wird und schon lange höher ist als in vergleichbaren Staaten oder in den von der Wissenschaft erarbeiteten sogenannten rationalen Steuersystemen. Ich rufe schliesslich in Erinnerung, dass das Gefälle zur Einkommenssteuerbelastung im Ausland, besonders unter Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge, zusammenschumpft und unserer Wirtschaft zudem durch die Beschränkung der steuerlich zulässigen Abschreibungen das Atmen mehr und mehr erschwert wird. «Es kann auch Rückschläge geben in der Wirtschaft»; das hat heute morgen sogar Herr Biel zugegeben. Aufgrund dieser Entwicklung ist es denn auch kein Wunder, dass sich der Steuerwiderstand langsam, aber sicher verhärtet, und zwar zum Nachteil von uns allen. Es ist eigentlich bedauerlich und schwer verständlich, dass die Vorteile eines einigermaßen menschenwürdigen Steuerklimas ebenso geflissentlich übersehen werden wie jene der Gewinne unserer Wirtschaft. Und doch haben beide mit zu jenem breitgestreuten Wohlstand beigetragen, um den uns doch gerade Länder beneiden, in denen die Steuerbelastung höher und die Wirtschaft weniger konsolidiert ist als bei uns. Das hat nichts zu tun mit Emotionen, Herr Stich, sondern das sind ökonomische Fakten.

Auch daraus folgert nun eben die Minderheit, dass sich heute und auf Bundesebene – in den Kantonen gehen die Einkommensteuererhöhungen frisch fröhlich weiter – eine Beschränkung auf die Erhöhung der Warenumsatzsteuer aufdrängt. Diese ist auch sozial besser als ihr Ruf, ganz abgesehen davon, dass wir mit der Zustimmung zu den integrationsbedingten Zollaussfällen ausgestellt haben. Im übrigen weiss wohl auch Herr Schmid, der gestern John Kenneth Galbraith zitiert hat, dass ausgerechnet John Kenneth Galbraith den Ausbau dieser Steuerquelle postuliert, wenn er feststellt, «dass zwischen der Verbrauchssteuer und dem Problem des sozialen Gleichgewichts ein unmittelbarer Zusammenhang von geradezu einmaliger Klarheit besteht. Das Gemeinwesen ist reich an privatwirtschaftlich erzeugten Gütern», schreibt er weiter, «arm an öffentlichen Diensten. Die Lösung liegt also ganz offensichtlich darin, die ersten zu besteuern, um die zweiten liefern zu können.»

Nun noch die dritte Bemerkung: Ein solcher Marschhalt bei der direkten Bundessteuer wird zur Folge haben, dass sich gegenüber dem Antrag des Bundesrates etwas geringere Mehrerträge ergeben werden. So sehr auch die Minderheit die Notwendigkeit spürbarer Mehreinnahmen bejaht, so lässt doch auch hier die Höhe einen gewissen Ermessensbereich. Es ist weder verfassungsrechtlich noch volkswirtschaftlich zwingend, auf den Franken genau den vom Bundesrat angestrebten Mehrertrag zu erzielen. Aber selbst angenommen, nicht zugegeben, wir wollten der Kompensationsthese folgen, so wäre einerseits der Ausbau anderer Verbrauchsabgaben möglich, andererseits und primär aber vermehrt Ausgabendisziplin zu üben. Es kann nicht genug betont werden, dass gerade aus volkswirtschaftlichen Erwägungen der Hebel in erster Linie hier anzusetzen ist. Ich möchte wiederum einen wohl unverdächtigen Zeugen zitieren, nämlich Professor Haller in Zürich, der bekanntlich Staatssekretär im deutschen Bundesfinanzministerium unter sozialdemokratischer Regierung war und der erklärte: «Wenn man das Ziel einer elastischen Steuerung der Gesamtnachfrage verfolgt, so gibt es kein besseres Mittel als die Anpassung der Staatsausgaben. Man nimmt eben hier unmittelbar Einfluss auf die Grösse

der Gesamtnachfrage, was man weder mit der Einnahmenpolitik, noch mit der Geldpolitik tun kann.»

Zusammenfassend erachte ich somit einen Marschhalt bei der direkten Bundessteuer sowohl staatspolitisch wie finanzpolitisch und volkswirtschaftlich als richtig. Das schliesst im heutigen Zeitpunkt auch irgendwelche strukturelle Aenderung an dieser Steuer, wie sie etwa der Antrag der Minderheit II bringen würde – Herr Stich selber hat das Wort geprägt, es geht um einen «Systemwechsel», um eine «neue Einrichtung» –, aus.

All diese Fragen müssen gesamthaft im grösseren Rahmen bei der bevorstehenden Grossauseinandersetzung über die hängigen Volksinitiativen gewürdigt und entschieden werden. Die Motion der Kommission bietet Gewähr, dass diese Probleme nicht auf die lange Bank geschoben, sondern innert nützlicher Frist, aber nicht unter Zeitdruck, behandelt werden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

**M. Muret:** Je serai extrêmement bref, le président me priant de ne pas développer l'ensemble de nos propositions à cet article, comme j'en avais l'intention.

C'est donc très simple: notre proposition reprend celle de M. Biel en ce qui concerne le taux maximum, mais elle s'accompagne d'une autre proposition, celle d'élever le niveau d'assujettissement à l'impôt d'une manière assez sensible, alors qu'on en reste, dans le projet fédéral et à part une ou deux propositions de détail, au chiffre actuel. Nous proposons ainsi qu'on tienne compte, dans ce domaine, de l'augmentation importante du coût de la vie.

Nous avons réclamé, en 1971, un niveau d'assujettissement qui était fixé à 10 500 francs pour les personnes seules. Depuis lors, le coût de la vie a augmenté de 28,8 pour cent. On peut normalement considérer que cette augmentation se montera à un tiers – je pense que c'est relativement modeste – à la fin de cette année, donc au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Nous proposons donc une augmentation d'un tiers, le niveau de l'assujettissement passant de 10 500 francs selon notre propositions, à 14 000 francs ou, pour les personnes mariées, avec les déductions proposées actuellement, à 17 000 francs.

C'est en quoi notre proposition se différencie de celle de M. Biel; en ce qui concerne le taux maximum, nous sommes d'accord, bien entendu.

**M. Schläppy:** M. Letsch nous rappelle cette théorie qui revient sans cesse sur le tapis, à savoir celle du champ d'action de l'impôt direct à laisser aux cantons et aux communes.

J'aimerais quand même rappeler que cette antienne ne sert à rien. Quel canton peut aujourd'hui faire usage de cette possibilité? En tant que directeur des finances d'un canton, je suis bien placé pour savoir que, face aux vingt-cinq législations fiscales cantonales existant dans ce pays, il faut toujours redouter le danger que nos contribuables s'en aillent chez le voisin.

La marge actuelle sur l'impôt direct maximum est suffisamment grande pour que le pas proposé aujourd'hui puisse être franchi sans qu'aucun préjudice soit porté aux cantons et aux communes. Le projet d'une harmonisation fiscale est en route. D'ici peu de temps, nous discuterons de cette question et les cantons pourront alors profiter réellement de cette marge dont on parle. Néanmoins, tant et aussi longtemps que nous aurons vingt-cinq systèmes, il sera impossible aux cantons de s'engager vraiment dans la voie de cette possibilité de recette directe par l'impôt.

En conséquence, je vous invite à ne pas tenir compte de la proposition de M. Letsch.

**Bürgli, Berichterstatter:** Zunächst äussere ich mich kurz zu den vorliegenden Anträgen, dann ziehe ich eine Schlussfolgerung. Der Bundesrat beantragt eine Erhöhung des

Höchstsatzes bei den natürlichen Personen von jetzt 10,45 auf 12 Prozent. Davon werden Einkommen von über 243 000 Franken erfasst. In den Bereichen unter diesem Betrag bleibt die Belastung gleich. Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass diese Mehrbelastung bei den höheren Einkommen vertretbar ist. Wenn sie bei den unteren Positionen keine Zuschläge machen will, dann aus Respekt davor, dass wir uns hier im Bereiche der Kantone bewegen, die auch einen wachsenden Finanzbedarf haben. Aus diesem Grunde gab es in der Kommission eine starke Mehrheit für den Antrag des Bundesrates.

Herr Biel will den Höchstsatz auf 15 Prozent anheben, und dies bei Einkommen von über 1 Million. Es liegt mir fern, ein Jammerlied auf die Einkommensmillionäre anzustimmen. Aber gestützt auf die Erfahrungen in einem bestimmten Kanton sollten wir auch etwas Klugheit walten lassen. Das ist das mindeste, was ich Ihnen empfehlen möchte.

Wir müssen einmal die Steuerbelastung ins Auge fassen. Ich habe mir die Sache ausrechnen lassen: In Zürich würden wir für den berühmten Einkommensmillionär mit den zusätzlichen 3 Prozent gemäss Antrag Biel eine totale Belastung von 42 Prozent bekommen. Das betrifft die Stadt Zürich, und zwar ohne die Steuererhöhung, worüber die Stimmbürger des Kantons Zürich am nächsten Sonntag abstimmen (entweder Gegenvorschlag des Kantonsrates oder Reichtumssteuerinitiative). Wir gelangen insgesamt in die Gegend der 50 Prozent und wissen, dass dort ganz einfach der Steuerwiderstand beginnt. Bei den Einkommensmillionären haben wir es zudem mit Leuten zu tun, die über eine sehr hohe Mobilität verfügen, und verhältnismässig mühelos abwandern können. Nehmen Sie es mir nicht übel, wenn ich als Ostschweizer beispielsweise an das benachbarte Fürstentum Liechtenstein denke. Aufgrund meiner Ortskenntnisse sage ich Ihnen, dass jeder Einkommensmillionär, der dorthin zieht, vom Bürgermeister mit Musik und auf besonderen Wunsch auch noch mit Ehrenjumpfern empfangen wird. Es gilt dann nicht nur den Verlust an Bundessteuern in Erwägung zu ziehen, sondern auch den Ausfall an Kantons- und Gemeindesteuern im früheren Wohnsitzkanton.

Beim Antrag Biel handelt es sich um eine Vorwegnahme von Bestimmungen der Landesring-Initiative. Diese wird ohnehin eine breitangelegte Diskussion über die Höchstbelastung auslösen. Auch die SP-Reichtumssteuerinitiative wird dazu ihren Beitrag erbringen. Ich bleibe deshalb bei meiner dringenden Empfehlung, jetzt an der Struktur der direkten Bundessteuer möglichst wenig zu ändern. Es handelt sich um Dinge, die in der nächsten Runde zu bewältigen sind.

Ich komme zur Minderheit II, angeführt von Herrn Stich: Er will einen ersten Schritt zum Ausgleich der unterschiedlichen Steuerbelastung in den Kantonen tun. In diesem Sinne schlägt er einen Harmonisierungszuschlag vor. Sein Vorschlag entspricht teilweise der Uebergangsordnung der sozialdemokratischen Reichtumssteuerinitiative, zu welcher wir im gegebenen Zeitpunkt im Rat Stellung zu nehmen haben werden. Materiell handelt es sich um eine neue, zusätzliche Bundessteuer. Dagegen sind zwei gewichtige Argumente anzuführen: Die Erhebung dieses Harmonisierungszuschlages wäre bei den Kantonen mit erheblichen administrativen Umtrieben verbunden. Die betroffenen Kantone würden den Zuschlag ohne jeden Zweifel als einen Einbruch in ihre Sphäre betrachten. Die Harmonisierung der Steuerleistungen ist ein sehr anspruchsvolles Problem, das nicht im Schnellverfahren bewältigt werden kann. Deshalb muss ich Ihnen im Interesse der politischen Realisierbarkeit des dringlichen Massnahmenpaketes nahelegen, den Antrag Stich abzulehnen.

Herr Letsch möchte es bei den jetzigen Ansätzen bewenden lassen. Sein Antrag wurde auch in der Kommission vorgetragen; er wurde dort mit grosser Mehrheit abgelehnt. Es ging der Kommissionsmehrheit um die politische Ausgewogenheit der Vorlage. Darum hat sie der Erhöhung

des Höchstsatzes bei den natürlichen Personen zugestimmt.

Schliesslich haben wir den Antrag des Herrn Muret. In bezug auf den Höchstsatz von 15 Prozent gelten die gleichen Erwägungen wie für den Antrag Biel. Sodann wil Herr Muret die Grenze für die Steuerpflicht kräftig heraufsetzen. Das führt bei den natürlichen Personen zu Ausfällen von 110 Millionen Franken in den ersten und 140 Millionen in den zweiten zwei Jahren. Herr Muret will das kompensieren durch eine ganz massive Belastung der juristischen Personen. Um mich an die Ordnung des Präsidenten zu halten, möchte ich mich über diesen Aspekt jetzt nicht äussern, sondern im geeigneten Zeitpunkt dazu Stellung nehmen.

Ich muss Ihnen nahelegen, auch den Antrag Muret abzulehnen. Der Antrag der Kommissionsmehrheit hält die mittlere Linie ein, die in der gegebenen politischen Situation die richtige ist. Ich bitte Sie, ihr zuzustimmen.

**M. Bussey**, rapporteur: La tranche franche d'impôt, en d'autres termes le fait que l'imposition commence pratiquement avec un montant de 9700 francs, pour les célibataires, et de 12 700 francs pour les personnes mariées, n'a pas été combattue sauf par M. Muret qui propose un minimum de 14 000 francs. Je rappelle que, précédemment, ces chiffres étaient de 9000 et respectivement de 11 000 francs. Le taux maximum en revanche a été mis en discussion; il a fallu que la commission se prononce entre trois propositions et maintenant notre Conseil devra trancher entre quatre propositions puisqu'il faut y ajouter celle du Parti du travail.

La première solution, celle du Conseil fédéral, porter le taux maximum de 10,45 à 12 pour cent. Ce taux frapperait les revenus supérieurs à 243 000 francs. Ce projet veut tenir compte des intérêts des cantons et ne provoquerait, au dire de la majorité, guère d'opposition. La majorité de la commission s'est donc prononcée conformément aux propositions du Conseil fédéral.

Si je considère maintenant la troisième proposition, la minorité III, celle qui a été tout à l'heure commentée par M. Letsch, celle-ci voudrait en rester au taux actuel. M. Letsch la motivait tout à l'heure en insistant sur le fait que nous prêterions les cantons et les communes. Cette proposition a été rejetée en commission à une très forte majorité. Il faut admettre qu'elle est politiquement insoutenable dès l'instant, — nous l'avons répété depuis hier — où nous sommes dans l'obligation de rechercher un équilibre des finances fédérales.

MM. Biel et Allgöwer proposent d'élever le taux maximum à 15 pour cent et cela pour les revenus de plus de 1 million. C'est la proposition de la minorité I. Elle vient, je pense, en avant-garde de l'initiative des indépendants. Lorsque cette initiative sera traitée aux Chambres, il y aura bien sûr une large discussion concernant les taux maxima.

Il s'ajoute à cela l'initiative du Parti socialiste concernant l'impôt sur la richesse. La majorité de la commission a estimé, là aussi, qu'il faut modifier le moins possible les structures de l'impôt direct fédéral. On le voit, on reste dans un juste milieu, l'adjectif «juste» étant ici mis par votre serviteur entre parenthèses.

La proposition de la minorité II constitue un premier pas vers une égalisation des charges fiscales dans les cantons pour les revenus élevés, c'est en fait déjà une proposition d'harmonisation. Elle correspond en partie à la réglementation transitoire contenue dans l'initiative du Parti socialiste. Si cette proposition était acceptée, elle entraînerait des recettes supplémentaires de près de 400 millions de francs. Matériellement, il faut le dire, elle apporte quelque chose de nouveau, en fait un impôt fédéral supplémentaire.

Toujours selon la majorité de la commission, deux arguments semblent s'opposer à cette proposition. Les cantons pourraient estimer que cet impôt empiète sur leur

souveraineté fiscale et l'harmonisation doit se faire pas à pas.

La majorité de la commission estime que si nous voulons que le peuple accepte les mesures urgentes en vue de restaurer l'équilibre des finances fédérales, il convient de rejeter la proposition présentée par M. Stich.

Reste la proposition de M. Muret, représentant du Parti du travail. Celui-ci acceptera que je reprenne ici ses propres termes dans sa dernière intervention. Il nous a dit que sa proposition était très simple. Je crois qu'elle a été étudiée un peu rapidement et qu'il est très difficile d'en déterminer les incidences qui sont multiples et difficilement acceptables si l'on tient compte de l'ensemble des impôts. Le président de la commission a relevé qu'il y aurait une diminution de rendement de 110 millions en ce qui concerne les personnes physiques, mais que par contre et en suivant la proposition Muret, il y aurait une augmentation massive de l'impôt sur les personnes morales. Il m'est personnellement très difficile de me prononcer car, encore une fois, je ne connais pas les incidences que cette dernière proposition pourrait avoir.

Je vous demande donc de voter en faveur de la minorité II dont les propositions ont fait l'objet d'un examen très sérieux.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Je ne m'engagerai pas dans une longue pharmacie fiscale et dans l'appréciation de toutes les conséquences possibles et imaginables des diverses propositions qui nous sont présentées. Je formulerai simplement une position de principe générale, celle du Conseil fédéral dans cette affaire.

Le Conseil fédéral se rallie pour l'ensemble du dispositif fiscal aux propositions de la majorité de la commission et il vous demande de rejeter, malgré leur esprit de justice ou leur vocation d'harmonie, malgré la plus-value qui en résulterait parfois pour le trésor public, tous les amendements qui, en surenchère ou en sous-enchère, apporteraient une modification de structure importante à l'impôt fédéral direct. Je justifie la position que nous prenons ainsi.

L'imposition directe, dans notre conception fédéraliste et dans nos Etats de droit, est le domaine particulier de la souveraineté cantonale à 90 ou 95 pour cent, la ressource fiscale essentielle des cantons et des communes. La révision des compétences et des ressources entre cantons et Confédération, la réforme de la fiscalité directe dans le cadre de l'harmonisation sont en cours d'étude et de tractations. Nous ne saurions donc donner aujourd'hui notre approbation à la modification d'un trait de plume et de manière unilatérale des structures de l'imposition directe pour en tirer bien davantage, sans forcer le droit, sans porter atteinte aux prérogatives des cantons, sans empiéter sur le domaine exclusif de leurs ressources.

Nous devons considérer d'autre part que plusieurs cantons ont aggravé substantiellement la progressivité de leurs impôts directs, d'autres en étudient l'opportunité étant saisis d'initiatives diverses. Le moment serait donc très mal choisi pour parachuter arbitrairement une nouvelle progression fiscale qui ne s'intégrerait pas au système des cantons. Un débat sur l'harmonisation serait dès lors privé de toute valeur et nous-mêmes de toute crédibilité. Nous considérons les cantons comme des partenaires au sens de notre structure fédéraliste, nous nous refusons à tout ce qui pourrait paraître un coup de force à leur encontre.

C'est pourquoi malgré leur apport substantiel, nous vous proposons de rejeter les amendements divers de MM. Stich, Biel et Muret en donnant acte à M. Muret du fait que les propositions qu'il faisait en matière d'imposition directe devaient compenser une grave moins-value dans l'impôt sur le chiffre d'affaire. A ce moment-là, il coulait le trésor public; aujourd'hui, il le sauverait en lui apportant un précieux complément. Je tiens à l'en remercier.

Nos principes étant formulés, on nous dira, il est vrai, qu'en bonne logique, nous aurions dû laisser intactes les normes de la progression pour les personnes morales que nous avons un tant soi peu touchées et les taux maxima sur les personnes morales et sur les personnes physiques. Nous devrions donc suivre l'amendement de M. Letsch et consorts: en rester au maximum de 10,45 pour les personnes physiques au lieu de 12 et à 8,8 pour les personnes morales au lieu de 10 pour cent. Nous justifions ces augmentations, modestes d'ailleurs, et que le comité des directeurs cantonaux des finances a étudiées et admises, d'une part, pour corriger l'anomalie de la courbe de la progression dans le plus haut niveau des personnes physiques, cette courbe ayant, en vertu d'impératifs logarithmiques inaccessibles au profane, tendance à retomber dans un marécage d'indulgence; d'autre part, parce qu'il nous faut compenser la moins-value de quelque 60 à 80 millions résultant des déductions sociales proposées par la majorité de votre commission. Le Conseil fédéral se rallie donc aux propositions de la majorité de la commission.

#### Abstimmung – Vote

Höchstansätze für natürliche Personen  
Taux maximum pour les personnes physiques

#### Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	110 Stimmen
Für den Antrag Muret	11 Stimmen

#### Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	44 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	63 Stimmen

#### Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit II	51 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	84 Stimmen

#### Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	111 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	28 Stimmen

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes abgebrochen  
Ici, le débat sur cet objet est interrompu*

11 938

### Schutz der Währung

### Sauvegarde de la monnaie

#### Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel

#### Vote sur la clause d'urgence

Beschluss des Ständerates vom 26. Juni 1974

Décision du Conseil des Etats du 26 juin 1974

Siehe Seite 916 hiervoor — Voir page 916 ci-devant

#### Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel	133 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

*Das absolute Mehr ist erreicht*

*La majorité absolue est acquise*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

*Schluss der Sitzung um 12.35 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 35*

## Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Mittwoch, 26. Juni 1974, Nachmittag

Mercredi 26 juin 1974, après-midi

15.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

11 806

## Bodenseeschifffahrt. Vertragswerk

### Navigation sur le lac de Constance. Accords

Botschaft und Beschlussentwurf vom 17. Oktober 1973  
(BBI II, 949)

Message et projet d'arrêté du 17 octobre 1973 (FF II, 933)

Beschluss des Ständerates vom 20. März 1974

Décision du Conseil des Etats du 20 mars 1974

#### Antrag der Kommission

Eintreten

#### Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

Herr **Baumberger** legt im Namen der Kommission folgenden Bericht vor:

Mit Botschaft vom 17. Oktober 1973 hat der Bundesrat der Bundesversammlung drei Abkommen über die Schifffahrt im Bodenseeraum zur Genehmigung unterbreitet. Sie sollen die Verträge von 1867 ersetzen, die den heutigen Verkehrsverhältnissen nicht mehr entsprechen. Damals gab es noch keine Vergnügungsschifffahrt; heute spielt die Sportschifffahrt, insbesondere der Motorbootverkehr, eine grosse Rolle.

Die Anliegerstaaten waren sich über die Revisionsbedürftigkeit der alten Verträge einig. Die Erneuerung der technischen Vorschriften beanspruchte längere Zeit, obwohl keine grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten bestanden. Dagegen sind die Hoheitsverhältnisse auf dem Bodensee umstritten. Die Schweiz vertritt seit jeher die Auffassung, dass der Bodensee wie alle Binnenseen real geteilt ist, und dass deshalb die Grenze in der Seemitte verläuft. Oesterreich nimmt an, dass – abgesehen von einem Uferstreifen bis zu einer bestimmten Tiefe, z. B. 25 m, der sogenannten Halde – der See ein Kondominium der drei Uferstaaten bildet. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in den Verhandlungen weder auf die eine noch die andere Auffassung festgelegt. Im Alten Rhein, im Untersee und im Rhein zwischen Konstanz und Schaffhausen sind die Staatsgrenzen vertraglich eindeutig festgelegt.

Für die Anwendung des Uebereinkommens musste eine praktische Lösung gefunden werden, die einen reibungslosen Vollzug garantiert, aber die Grenzziehung auf dem See nicht präjudiziert. Nach dem Uebereinkommen wird der Bodensee nun in drei Vollzugsbereiche eingeteilt. Jeder Vertragsstaat ist für den Vollzug in seinem Vollzugsbereich zuständig, wobei unter bestimmten Voraussetzungen auch die Organe der beiden anderen Vertragsstaaten tätig werden können. Eine Ausschliesslichkeitszone von 3 km (in der Bregenzer Bucht 2 km) vor den Ufern ist dagegen dem betreffenden Vertragsstaat vorbehalten: Fremde Polizeiorgane sollen nicht unmittelbar vor dem Ufer Amtshandlungen vornehmen, es sei denn auf ausdrückliches Ersuchen des Uferstaates.

Im übrigen handelt es sich um Rahmenabkommen, die den Erlass und den Vollzug der polizeilichen Schifffahrtsvorschriften regeln. Die Schifffahrtsvorschriften werden in der

## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.05.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	962-985
Page	
Pagina	
Ref. No	20 002 980

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Schürmann unterstellt ist. Ich betrachte es als unqualifizierbar, dass er nun diese Petition dazu benutzt, einen derartigen Angriff gegen die Bierbrauereien und das Gastgewerbe zu starten.

**Präsident:** Das Wort ist nicht weiter begehrt; ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Herr Reich möchte eine persönliche Erklärung abgeben.

**Reich:** Dass Herr Fischer meine Kritik natürlich nicht gerne hört, habe ich sehr gut verstanden und habe auch erwartet, dass er nachstösst. Aber gerade diese Abhängigkeit von den Grossen haben wir geprüft, diese liegt vor; die Tatsache der Preisgestaltung kann nicht bestritten werden, denn diese Preisgestaltung ist und bleibt übergesetzt. Wenn Herr Schürmann bis jetzt nicht eingreifen konnte, dann deswegen, weil ihm die gesetzlichen Unterlagen dazu fehlen. Aber er selbst wird genau meiner Ansicht sein; ich habe zwar mit ihm noch nicht darüber gesprochen. Auf alle Fälle sind die Entscheidungsfaktoren objektiv sehr leicht erfassbar.

**Präsident:** Herr Reich, das war keine persönliche Erklärung; das war die Fortführung der Diskussion, die geschlossen war.

Sie haben die Kommissionsanträge angenommen.

*Zustimmung – Adhésion*

11 936

## Bundesfinanzen. Massnahmen

### Finances fédérales. Mesures

Siehe Seite 962 hiavor — Voir page 962 ci-devant

*Fortsetzung – Suite*

**Präsident:** Wir sind bei Art. 41ter Abs. 5c des Bundesbeschlusses. Wir haben gestern über die Anträge betr. die Höchstansätze für natürliche Personen abgestimmt. Wir kommen jetzt zu Punkt 2 und 3 von Buchstabe c, die Höchstansätze für die juristischen Personen bei der Reinertrags- und bei der Kapitalsteuer. Ich beantrage Ihnen, die Behandlung über diese zwei Punkte zu verschieben bis zur Erledigung von Artikel 8 Buchstabe b der Uebergangsbestimmungen. Dort haben wir entsprechende Anträge, die zusammenhängen. Wir sollten die beiden Sachen miteinander behandeln. Sind Sie so einverstanden? Das ist der Fall; dieser Abschnitt ist also ausgesetzt.

Anträge siehe Seiten 980/81 hiavor

#### Ziff. II, Ingress

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Ch. II, préambule

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 8 Abs. 1 und 2

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Muret*

*Abs. 2*

Streichen

#### Art. 8 al. 1 et 2

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Muret*

*Al. 2*

Biffer

**Präsident:** Hier liegt ein Antrag Muret auf Streichung vor. Darf ich Herrn Muret bitten, den Antrag zu begründen. — Herr Muret ist bereit, diesen Antrag zurückzuziehen; damit ist Absatz 2 angenommen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 8 Abs. 3, Ingress

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Art. 8 al. 3, préambule

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 8 Abs. 3 Buchst. a

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit I*

(Stich, Bussey, Müller-Bern, Reiniger, Schläppy, Uchtenhagen)

Der Höchstsatz der Steuer vom Einkommen natürlicher Personen 12 Prozent, zuzüglich eines Zuschlages von 10 Prozent auf Einkommensteilen über 120 000 Franken; dieser Zuschlag ermässigt sich so weit, als die Steuern des Kantons und der Gemeinde bei einem Einkommen von 120 000 Franken 24,5 Prozent, und für Einkommensteile über 120 000 Franken 33 Prozent übersteigen.

*Minderheit II*

(Letsch, Eisenring, Fischer-Bern, Masoni, Richter)

Streichen

*Antrag Muret*

... 15 Prozent.

#### Art. 8 al. 3 let. a

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité I*

(Stich, Bussey, Müller-Berne, Reiniger, Schläppy, Uchtenhagen)

Le taux maximum de l'impôt dû par les personnes physiques sur le revenu s'élève à 12 pour cent, auquel s'ajoute un supplément de 10 pour cent sur les parties de revenu excédant 120 000 francs; ce supplément est réduit lorsque les impôts du canton et de la commune excèdent 24,5 pour cent pour un revenu de 120 000 francs et 33 pour cent pour les parties de revenu dépassant 120 000 francs.

*Minorité II*

(Letsch, Eisenring, Fischer-Berne, Masoni, Richter)

Biffer.



*Proposition Muret*

... 15 pour cent.

**Präsident:** In Absatz 3 Buchstabe a liegen verschiedene Anträge vor: der Antrag der Mehrheit, der Antrag der Minderheit I (Stich), der Antrag der Minderheit II (Letsch) und ein Antrag Muret.

Es handelt sich hier wiederum um die Höchstansätze für die Besteuerung der natürlichen Personen. Diese Frage haben wir gestern mit der Abstimmung über die verschiedenen Anträge zu Artikel 41 Absatz 3 Buchstabe c erledigt. Ich nehme an, dass die Antragsteller damit einverstanden sind, dass wir die Anträge zu Artikel 8 als gegenstandslos betrachten.

Angenommen sind die Anträge der Kommissionsmehrheit. (Zustimmung – Adhésion)

**Art. 8 Abs. 3 Buchst. a bis***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Der Abzug bei der Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen:

- für verheiratete Personen 3000 Franken
- für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen 1500 Franken
- für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien zusammen 2000 Franken
- vom Erwerbseinkommen der Ehefrau 2400 Franken

*Minderheit*

(Müller-Bern, Bussey, Diethelm, Reiniger, Schläppy, Stich, Uchtenhagen)

Der Abzug bei der Steuer vom Einkommen der natürlichen Personen:

- für verheiratete Personen 3000 Franken
- für Kinder und unterstützungsbedürftige Personen 1500 Franken
- für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien zusammen 2000 Franken
- vom Erwerbseinkommen der Ehefrau 2400 Franken

Auf den ersten 100 Franken Jahressteuer wird eine Ermässigung von 20 Prozent und auf den nächsten 400 Franken von 10 Prozent gewährt. Jahressteuerbeträge, die weniger als 22 Franken betragen, werden nicht erhoben;

*Eventualantrag Welter*

(Für den Fall der Ablehnung des Minderheitsantrages Müller-Bern)

- vom Erwerbseinkommen der Ehefrau 2400 Franken

Bis zu einem steuerbaren Einkommen von 40 000 Franken wird ein Rabatt von 50 Franken gewährt.

**Art. 8 al. 3 let. a bis***Proposition de la commission**Majorité*

Pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la déduction s'élève:

- pour les personnes mariées à 3000 francs
- pour les enfants et les personnes dont le contribuable a le soin, à 1500 francs
- pour les primes d'assurance et les intérêts de capitaux d'épargne, ensemble, à 2000 francs
- pour le revenu du travail de l'épouse, à 2400 francs

*Minorité*

(Müller-Berne, Bussey, Diethelm, Reiniger, Schläppy, Stich, Uchtenhagen)

Pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la déduction s'élève:

- pour les personnes mariées à 3000 francs
- pour les enfants et les personnes dont le contribuable a le soin, à 1500 francs

- pour les primes d'assurance et les intérêts de capitaux d'épargne, ensemble, à 2000 francs
- pour le revenu du travail de l'épouse, à 2400 francs

Une réduction de 20 pour cent est accordée sur les premiers 100 francs de l'impôt annuel et de 10 pour cent sur les 400 francs suivants. Les montants de l'impôt annuel inférieurs à 22 francs ne sont pas perçus;

*Proposition subsidiaire Welter*

(En cas de rejet de la proposition de la minorité Müller-Berne)

- Pour le revenu du travail de l'épouse à 2400 francs;
- Il est accordé un rabais de 50 francs lorsque le revenu imposable n'excède pas 40 000 francs.

**Präsident:** Bei Buchstabe a bis haben wir die Anträge der Kommissionsmehrheit und dann einen Antrag Müller-Bern (namens der Minderheit) und einen Eventualantrag Welter. Ich erteile zuerst Herrn Müller-Bern das Wort. Herr Müller ist nicht da; Herr Stich will sich äussern.

**Stich,** Berichterstatter der Minderheit: Der Antrag, den Herr Müller-Bern im Namen der Minderheit eingereicht hat, verlangt wenigstens einen gewissen Ausgleich der kalten Progression, und zwar in der Form, dass ein Rabatt gewährt werden soll von 20 Prozent auf die ersten 100 Franken des Steuerbetrages und von 10 Prozent auf die weiteren 400 Franken des Steuerbetrages.

Wir sind zu diesem Antrag gekommen, weil wir die alleinige Erhöhung der Sozialabzüge nicht als einen genügenden Ausgleich der kalten Progression betrachten; die Erhöhung der Sozialabzüge ist ein Teil, der aber an sich sehr wenig ausmacht. Wenn Sie die Sozialabzüge um 20 Prozent erhöhen, so macht das bei der Tarifstruktur des Wehrsteuertarifs bei Einkommen von 20 000 Franken eine Reduktion von ganzen 5 Franken aus. Das ist also sicher kein Ausgleich der kalten Progression.

Wir haben auch darauf verzichtet, bei der Erhöhung der Warenumsatzsteuer zu opponieren, weil wir der Meinung sind, der Bund müsse entschieden mehr Einnahmen haben; aber auf der anderen Seite sollte doch gerade für die kleinen Einkommen eine gewisse Reduktion der Steuerlast eintreten; denn bei den kleinen Einkommen ist die prozentuale Erhöhung der Belastung durch die Warenumsatzsteuer natürlich am höchsten. Wenn es auch absolut nicht sehr grosse Beträge sind, so macht es dort doch sehr viel aus. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass wir einen verfassungsmässigen Auftrag haben, die kalte Progression auszugleichen; ich glaube, es ist wohl das mindeste, dass sich das Parlament an die Verfassung hält. Wenn es aus finanziellen Gründen auch nicht möglich ist, die kalte Progression ganz auszugleichen, so sollte man doch für die kleinsten, kleinen und mittleren Einkommen einen Schritt tun, und ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag gutzuheissen.

**Welter:** Bevor ich auf meinen Antrag zu sprechen komme, möchte ich doch erwähnen, dass ich sehr froh bin, dass Herr Bundesrat Chevallaz die Situation in unserem Lande, in unserer Wirtschaft nicht so schwarz gemalt hat, wie das die Herren Otto Fischer-Bern und Eisenring-Zürich gemacht haben. In der Uebersetzung der «NZZ» lauteten die Ausführungen von Bundesrat Chevallaz wie folgt: «Unsere Wirtschaft dreht trotz einer gewissen konjunkturellen Verlangsamung auf Hochtouren. Wir kennen keine Arbeitslosigkeit, unsere Zahlungsbilanz scheint auch dieses Jahr ungeachtet der Verteuerung der Treibstoffe und der Rohstoffe im Gleichgewicht zu bleiben. Unsere Währungsreserven sind im Vergleich zu anderen Industriestaaten gross. Internationale Statistiken attestieren uns ein Pro-Kopf-Einkommen, das zu den grössten Europas zählt. Die öffentliche Bilanz ist gesund.» Das waren die Ausführungen von Herrn Bundesrat Chevallaz, und das gibt mir mei-

nes Erachtens die Legitimation und den Mut, den Antrag auf Gewährung eines Rabattes zu stellen, um die kalte Progression bei den unteren und den mittleren Einkommen ganz oder teilweise auszumerzen. Unser Ratskollege Stich hat bereits darauf hingewiesen, dass gemäss Artikel 41ter der Bundesverfassung die Folgen der kalten Progression für die Steuer auf Einkommen der natürlichen Personen periodisch auszugleichen sind. In der Vorlage, die uns der Bundesrat mit der Botschaft 11 936 unterbreitet hat, wird dieser Verfassungsauftrag nicht berücksichtigt. Vielmehr soll der Ausgleich für die Jahre 1976 und 1977 unterbleiben. Die Erhöhung der Sozialabzüge, welche die Kommission vorschlägt, bringt vor allem für die unteren und mittleren Einkommen nur eine ganz bescheidene Entlastung. Bei einem Einkommen von 20 000 Franken beträgt die Entlastung sage und schreibe Fr. 5.50, so dass man sich fragen kann, ob mit dieser Ermässigung überhaupt ein sozialer Zweck erreicht wird. Obwohl ich mir bewusst bin, dass der Bund mehr Mittel benötigt, finde ich es stossend, dass bei den Steueransätzen für die unteren und mittleren Einkommensschichten die kalte Progression nicht ausgemerzt wird. Faktisch kommt es darauf hinaus, dass ein real sich gleich bleibendes Einkommen zu einem höheren Ansatz versteuert werden muss. Um die kalte Progression für die nach dem 31. Dezember 1974 beginnenden Steuerjahre auszuschalten, müsste der Grundtarif 1971 um 28 Prozent gestreckt werden, und wie ich informiert wurde, hatte die Eidgenössische Finanzverwaltung ursprünglich einen im Vergleich zum Grundtarif um 20 Prozent gestreckten Tarif vorgeschlagen. Ich bedaure, dass der Bundesrat trotzdem auf jeden Ausgleich der kalten Progression verzichtet. Nun bin ich mir darüber im klaren, dass es beim heutigen Stand der Beratungen kaum möglich ist, eine Aenderung des Tarifes vorzunehmen. Als Eventualantrag, also für den Fall, dass der Rat den Antrag der Kommissionsminderheit – der Antrag ist soeben von Herrn Kollega Stich begründet worden – ablehnen sollte, schlage ich Ihnen zum Ausgleich der kalten Progression die Gewährung eines Rabattes von 50 Franken vor, und zwar bis zu einem steuerbaren Einkommen von 40 000 Franken. Es handelt sich meines Erachtens um eine einfache und praktikable Lösung, die nach den Berechnungen von Herrn alt Bundesrat Max Weber für den Bund einen Ausfall von nicht mehr als 30 bis 40 Millionen Franken ausmachen würde. Zweifellos könnte der Einnahmehausfall mehr als gedeckt werden durch die Mehreinnahmen, welche sich aus den von unserem Ratskollegen Stich zu vertretenden Minderheitsanträgen ergeben. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Kaufmann:** Ich muss leider etwas insistieren. Ich habe in der Eintretensdebatte die Frage nach der Verfassungsmässigkeit aufgeworfen, die Frage nämlich, weshalb die kalte Progression nicht ausgemerzt werde. Insbesondere gestatte ich mir diese Frage deshalb, weil ich weiss, dass das Finanzdepartement in einem ersten Entwurf diese kalte Progression verfassungsgemäss tatsächlich ausgleichen wollte. Dann ist dieser Vorschlag im Dunkeln verschwunden. Ich möchte Sie auch daran erinnern: unser Parlament interpretiert Artikel 41ter Absatz 4 Buchstabe c, also diesen Ausgleich, durchaus eindeutig. Vor zwei Jahren haben wir bei einer viel kleineren Teuerungsquote den Tarif gestreckt, und heute, bei einer Teuerung von gut und gern 20 Prozent, begnügen wir uns mit der völlig ungenügenden Erhöhung der Sozialabzüge.

Ich weiss schon, man sagt heute, wir können uns keine Ausfälle leisten, und man erhöht einfach oben etwas, und unten und in der Mitte gleicht man nicht aus, und dann ist die Geschichte wieder ungefähr in Ordnung. Aber das ist kein Ausgleich der kalten Progression. Das führt zu völlig unklaren Belastungsverteilungen, und es führt auch dazu, die heutigen Anträge beweisen das, dass die unteren und mittleren Einkommensschichten prozentual mehr belastet werden als die obersten, obwohl wir dort bis gegen 12

Prozent gehen. Ich weiss eigentlich nicht, weshalb wir hier nicht den sauberen Weg gehen wollen. Der saubere Weg bestünde doch darin, dass wir den Tarif um das Ausmass der Teuerung auf allen Einkommenskategorien bis hinauf zu den höchsten erstrecken und dann die Ausfälle, die wir uns heute nicht leisten können, durch einen prozentualen Zuschlag wieder hereinbringen. Ich glaube, das wäre der transparente saubere Weg, der uns dann auch immer klar die Belastungsverteilung aufzeigt. Es ist klar, dass wir heute in dieser Diskussion diesen Weg nicht mehr beschreiten können. Aber die Tatsache, dass wir bei den unteren und mittleren Einkommensschichten hier nicht mehr ausgleichen können, veranlasst mich, Sie zu bitten, dem Minderheitsantrag und eventuell dem Antrag Welter zuzustimmen.

Gestatten Sie mir noch einen staatspolitischen und demokratischen Hinweis. So stillschweigende Einkünfte bei den direkten Steuern untergraben die Ausgabenverantwortung. Sie verwischen den Zusammenhang zwischen Ausgaben und Steuereinkünften. Die direkten Steuern sollen nicht als ein unbegreifbares, unausweichliches Schicksal hingenommen werden, sondern als Preis für das, was wir ernstlich und mit Ueberlegung wollen. Ich glaube auch, der Steuerausfall, den nun der Minderheitsantrag bringt, ist tatsächlich nicht so gewaltig und könnte z. B. allein mit der jährlichen Veranlagung der juristischen Personen wieder hereingebracht werden.

Ich bitte Sie also, dem Minderheitsantrag, eventuell dem Antrag Welter, zuzustimmen.

**Müller-Bern:** Ich möchte für die Unterstützung von Herrn Kaufmann danken und hier doch noch einige Zahlen anfügen.

Wenn Sie dem Antrag der Minderheit nicht folgen, dann erhöht sich bei Einkommen von 20 000 Franken die Steuerbelastung um 65 Prozent wegen der kalten Progression, und bei einem Einkommen von 300 000 Franken um 30 Prozent, trotz der Erhöhung des Satzes von 10,45 auf 12 Prozent. Es ist also nicht so, wie gestern Herr Schuler dargelegt hat, dass der Nichtausgleich der kalten Progression unten durch die Erhöhung des Steuersatzes auf 12 Prozent oben kompensiert würde. Sie haben die Reichen und Besitzenden mit Ihren Beschlüssen sehr zartfühlend behandelt, einmal, indem Sie alle Anträge, oben höher zu gehen, abgelehnt haben, zum anderen aber auch mit dem Personalstopp nach Antrag Kaufmann. Sie haben den schlechten Teil des Antrages Kaufmann angenommen, den besseren Teil verworfen. Es fehlen nämlich unter anderem auch der Steuerverwaltung Arbeitskräfte, um die Steuerzahler richtig erfassen zu können, nicht die Arbeitnehmer, dort ist es einfach, aber andere Kreise unserer Bevölkerung. Ich begreife deshalb durchaus, dass man unter anderem, wenn man die Besitzenden verteidigen will, gerade hier einen Personalstopp verfügt. Es entgehen dem Fiskus auf diese Weise, weil die Steuerverwaltung mit den Einschätzungen nicht nachkommt, Hunderte von Millionen Franken an Einkommens- und Milliarden an Vermögenswerten.

Ich möchte Ihnen ebenfalls beantragen, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, der bewirken würde, dass bis zu einem Einkommen von 17 000 Franken die kalte Progression voll ausgeglichen würde und bis zu einem Einkommen von 35 000 Franken mindestens zur Hälfte. Auch wenn Sie diesem Antrag zustimmen, erhöht sich die Steuerbelastung bei einem Einkommen bis zu 20 000 Franken, wenn man die WUST einbezieht – und das muss man –, um 54 Prozent und um lediglich 29 Prozent bei 200 000 Franken Einkommen. Es ist also nur ein kleiner Schritt in der Richtung einer gleichmässigeren Verteilung der Mehrbelastungen, aber ich glaube ein notwendiger Schritt.

**Bürgi, Berichterstatter:** Das Problem der kalten Progression hat die Kommission naturgemäss sehr eingehend beschäftigt. Sie hat sich den Entscheid nicht leicht gemacht,

hat dieses Geschäft in zwei Anläufen behandelt. Schliesslich wurde in der Kommission ein kombinierter Antrag Schuler/Uchtenhagen angenommen, der als Mehrheitsantrag auf der Fahne figuriert. Wir haben uns auf den Ausgleich der kalten Progression bei den Sozialabzügen konzentriert. Ausschlaggebend – ich möchte das ganz deutlich unterstreichen – war dabei die Sorge um die Vermeidung von zuviel Ausfällen gegenüber den erwarteten Einnahmen. Die Ausfälle durch den Antrag der Kommissionsmehrheit betragen in den ersten beiden Jahren 55 Millionen und in den nächsten beiden Jahren 70 Millionen. Selbst dieser Ausfall ging der Kommission zu weit. Sie wollte dafür durch die Erhöhung des Maximalsatzes bei den juristischen Personen von 9 auf 10 Prozent Deckung schaffen. Wir kommen beim nächsten Punkt auf diese Frage zu sprechen. In der Kommission erschienen die beiden Probleme als Einheit: Korrektur bei den Sozialabzügen und Erhöhung der Belastung bei den juristischen Personen. Dadurch kann der Ausfall kompensiert werden.

Nun zum Antrag von Herrn Müller: Zunächst ist auf das Problem des Ausfalles hinzuweisen. Er beträgt in den ersten beiden Jahren 65 Millionen, nachher 80 Millionen, also mehr als nach Antrag der Kommissionsmehrheit. Angesichts der Auswirkungen dieses Antrages bringt auch er keine ideale Lösung zum Ausgleich der kalten Progression. Vor allem werden die mittleren Einkommen schlechter gestellt. Die Rabattlösungen haben alle den Nachteil, dass sie die bisherige reale Steuerbelastung nur bei gewissen Kategorien verändern. Damit das Belastungsverhältnis nicht gestört wird, müsste man allenfalls eine gleichmässige Entlastung durch Erstreckung des Tarifs, beispielsweise um 10 Prozent, vornehmen, wie es Herr Kaufmann gesagt hat. Die Kommission hat davon abgesehen, weil die Ausfälle zu gross würden. Die Kosten dafür würden in den ersten beiden Jahren 100 und in den nachfolgenden zwei Jahren 125 Millionen betragen. Das ausschlaggebende Argument in der Kommission gegenüber dem Antrag Müller war das Problem des Ausfalles; es ergab sich eine klare Mehrheit von 17 zu 6 Stimmen zugunsten der Beschränkung des Ausgleiches bei den Sozialabzügen.

Der Antrag Welter weist ähnliche, nur etwas anders gelagerte Nachteile wie der Antrag Müller auf. Auch er begünstigt einseitig eine gewisse Kategorie von Einkommensbezüglern und führt eine ungleichmässige Belastung der übrigen Steuerzahler herbei. Ein Beispiel für die Auswirkung des Antrages Welter: Ein Einkommensbezüger, der das Pech hat, von 40 000 Franken auf 40 100 Franken zu kommen, hätte nach Antrag Welter für die 100 Franken, die er über die 40 000 Franken hinaus bezieht, eine Steuer von Fr. 57.80 zu entrichten. Das wäre wohl die kühnste Reichssteuer, die wir zurzeit in schweizerischen Landen auffinden können. Das zeigt Ihnen, dass auch dieser Antrag nicht restlos durchdacht ist.

Im Zusatzvotum hat Herr Müller auf die prozentuale Steuerbelastung bei den kleinen und hohen Einkommen hingewiesen. Wir kennen diese Problematik. Bei den kleinen Einkommen ergeben kleine frankenmässige Verschiebungen eindrucksvolle Prozentsätze. Bei den grossen Einkommen sind dann die prozentualen Unterschiede kleiner. Ich möchte Ihnen deshalb auch hier ein konkretes Beispiel geben: Herr Müller hat mit der Einkommensstufe 20 000 gearbeitet. Ich vergleiche seinen Antrag und den der Kommissionsmehrheit. Ich wähle als Beispiel einen Verheirateten mit zwei Kindern. Dieser bezahlte nach bisherigem Recht Fr. 59.40 Wehrsteuer, nach Antrag der Kommissionsmehrheit wären es Fr. 47.30, nach Antrag Müller Fr. 37.85. Die Differenz beträgt also 10 Franken. Angesichts der Tatsache, dass doch der Reallohn überall gehalten werden kann, dass die Teuerung ausgeglichen wird – und das gilt insbesondere auch für die Erhöhung der WUST, die im Lebenskostenindex wieder zum Ausdruck kommt – ist es, glaube ich, nicht ungebührlich, diesem Einkommensbezüger zuzumuten, dass auch er mit 10 Franken mehr Steuer-

leistung seinen Beitrag an die veränderte Situation bei den Bundesfinanzen erbringt.

Schliesslich die verfassungsmässigen Erwägungen von Herrn Kaufmann: Er verweist darauf, dass wir einen verfassungsmässigen Auftrag haben, die kalte Progression auszugleichen. In der entsprechenden Bestimmung heisst es allerdings: periodisch. Ich weise darauf hin, dass wir eine gute Ausgangslage geschaffen haben, indem für die Jahre 1973/74 eine Streckung des Tarifes um 10 Prozent vorgenommen wurde. Das kam und kommt jetzt noch bis Ende dieses Jahres allen Steuerzahlern zugute. Ich würde sagen, Herr Kaufmann hätte recht, wenn wir das Volk in dieser Angelegenheit nicht konsultierten. Wir handeln aber nicht über den Kopf des Volkes hinweg. Wir sind ein Teil des Verfassungsgesetzgebers. Das Volk ist der andere Teil; beide müssen also einvernehmlich handeln. Wenn wir dem Volk vorschlagen, nun in dieser besonderen Situation die Bestimmungen über den Ausgleich der kalten Progression zurückhaltend zu interpretieren, kann es sich dazu in der Abstimmung äussern. Wir verkaufen ihm keine Katze im Sack. Das scheint mir das entscheidende politische Argument zu sein.

Unter Abwägung aller Umstände möchte ich Ihnen empfehlen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit – Ausgleich der kalten Progression durch die Korrektur der Sozialabzüge – zuzustimmen.

**M. Bussey, rapporteur:** Il s'agit de régler maintenant le problème très important de la progression à froid. Le Conseil fédéral ne la nie pas. Il a proposé pourtant de renoncer à corriger cette progression afin de ne pas diminuer les recettes fiscales, ce qui peut se concevoir dans le cadre des mesures qui nous sont proposées aujourd'hui.

La question de la suppression des effets de la progression à froid a donné lieu à de très âpres discussions en commission. En bref, la majorité est parvenue à la solution consistant à corriger ces effets par une augmentation des déductions sociales. Le manque de recettes est évalué à 55 millions pour les années 1976 et 1977 et à 70 millions pour les années 1978 et 1979 sur la base des propositions de déductions sociales telles que vous les connaissez, portées sur le dépliant que vous avez sous les yeux.

Toujours selon l'avis de la majorité de la commission, ces montants doivent être couverts d'une autre façon. C'est pourquoi le taux maximum de l'impôt des personnes morales a été porté de 9 à 10 pour cent. Les recettes supplémentaires s'élèveraient à 60 millions pour les années 1976 et 1977 et à 75 millions pour les années 1978 et suivantes. Un rapide calcul montre que nous aurions une recette supplémentaire globale de 5 millions de francs, compte tenu des recettes abandonnées en raison de la correction des effets de la progression à froid.

Nous avons une proposition de la minorité I qui a été défendue tout à l'heure par nos collègues MM. Stich et Müller; les conséquences en seraient un manque de recettes de l'ordre de 65 millions tout d'abord, puis de 80 millions. Cette proposition a donné lieu à des discussions nourries en commission.

La majorité de la commission estime que la compensation se ferait d'une façon trop rigide, que les revenus moyens ne seraient que très mal protégés, que cette proposition fait abstraction de certains principes fondamentaux du système de l'impôt fédéral direct et qu'enfin le manque de recettes serait d'abord de 100 millions, puis de 125 millions et non pas de 65 et 80 millions comme le pense le groupe minoritaire.

La proposition en question a été rejetée par 17 voix contre 6. Le rapporteur de langue française est ici très partagé car vous connaissez sa position. Je suis en faveur d'abattements pour tenir compte de la progression à froid et singulièrement en ce qui concerne les petits revenus pour lesquels l'augmentation en pour-cent est loin d'être négligeable.

Je ne m'arrête pas sur la proposition ou l'intervention de notre collègue, M. Kaufmann; il a rappelé que, constitutionnellement, nous sommes obligés de tenir compte de ce phénomène. Je pense que, sur ce point-là, M. le chef du département aura des renseignements plus complets à lui donner.

En ce qui concerne la proposition de notre collègue M. Welter, comme il l'a indiqué lui-même, il s'agit d'une proposition subsidiaire qui n'interviendrait dans la votation qu'au cas où la proposition de la minorité l serait rejetée. Personnellement, je voterai la proposition de la minorité l.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** La correction de la progression à froid, comme l'a souligné M. Kaufmann, est inscrite dans la constitution comme une obligation périodique, c'est vrai. Mais cette obligation, des constitutionnalistes plus distingués que moi vous diront qu'elle ne lie pas le constituant lui-même dans sa phase préalable, comme nous, ou dans sa phase définitive, comme le vote du peuple et des cantons auquel sera soumise notre modification de la constitution. Le peuple qui a voté ce dispositif peut en suspendre l'application ou même en abroger l'exécution, à supposer que nous soyons ici en contradiction avec la constitution.

La correction de la progression à froid a été appliquée pour la tranche en cours de l'impôt de défense nationale par notre décision de l'an dernier. Je ne vous cache pas – vous le savez d'ailleurs – que cette correction a été examinée dans le climat optimiste encore qui régnait au Département des finances à la fin de l'année dernière; et dans nos premières intentions encore, nous y prêtions quelque attention. Nous avons renoncé à faire figurer cette correction de la progression à froid dans notre programme pour les raisons suivantes: tout d'abord, si l'on veut s'en tenir au texte de la constitution, si l'on admet qu'il doit perdurer, correction périodique ne signifie pas révision tranche après tranche.

Ensuite et surtout, nous avons dû constater l'aggravation de la situation financière de la Confédération par des prévisions plus serrées, par la dépression plus nettement marquée de nos recettes. Était-il, dès lors, raisonnable, dans ces conditions de déficit prévu pour les années prochaines, de renoncer à quelque 200 millions de ressources fiscales sans apporter d'ailleurs aux petits contribuables un allègement bien substantiel. En effet, pour ne citer qu'un cas, celui d'un salarié qui, pour 1973/1974, indiquait un salaire brut de 28 000 francs, en progression de 20 pour cent sur sa déclaration précédente, la progression fiscale ferait passer son impôt fédéral direct de 162 à 223 francs, ce qui nous amène à un supplément de 5 francs par mois. Certes, la progression est plus forte au niveau des salaires moyens; ainsi, pour un salaire brut de l'ordre de 65 000 francs, la surcharge serait de l'ordre de 40 francs par mois, le prix d'un bon repas. Cela n'est pas agréable, mais cela n'a rien d'excessif par rapport à l'augmentation du salaire.

Nous l'avons dit, d'autre part – et nous devons le répéter – l'impôt fédéral direct suit avec trois à quatre ans de retard la progression des revenus. La Confédération, elle, subit dans l'immédiat, de plein fouet, tous les effets de l'inflation et de son accélération.

Il y a dans ce retard ce que l'on appelle une «distorsion» et cette distorsion est un des éléments principaux de nos déficits. La périodicité de la correction de la progression à froid ne saurait être poussée au point que ce décalage doive encore s'accroître et que nous diminuions les ressources possibles de la Confédération au moment où les déficits s'annoncent par milliards. Ce serait enlever aux mesures que nous prenons leur crédibilité. Il faut que l'on sache si l'exercice que nous faisons ici est un exercice de rhétorique, si l'appel à l'effort de tous n'est que pure déclamation. M. Kaufmann, qui insiste sur cette seule correction de la progression à froid, serait dans la logique s'il me trouvait – comme MM. Stich et Muret l'avaient d'ail-

leurs proposé – des compensations dans une refonte fondamentale de la progressivité de l'impôt. Mais alors, comme nous en avons déjà fait la remarque, nous nous trouverions en situation de conflit avec nos partenaires cantonaux. Et je ne pourrai pas davantage le soutenir. Nous ne voulons pas brouter sur le terrain des cantons.

Nous pensons dès lors que la pleine correction de la progression à froid ne s'expliquerait pas dans les circonstances actuelles et pour la prochaine tranche de l'impôt direct en tout cas. En revanche, le Conseil fédéral se rallie à la proposition de la majorité de la commission qui atténue les effets de la progression par une augmentation des déductions sociales – déductions compensées d'ailleurs par des ressources correspondantes: augmentation du taux maximal de 9 à 10 pour cent de l'impôt sur les personnes morales.

**Präsident:** Wir kommen nun zur Bereinigung von Buchstabe a bis. Es geht hier um die Abzüge, die vom Einkommen der natürlichen Personen gemacht werden können. Wir bestimmen damit auch die Schwellenwerte, die wir bei der Abstimmung über Artikel 41ter Absatz 5c ausgeklammert haben.

Wir haben drei Anträge: Den Antrag der Kommissionmehrheit, der bestimmte Frankenbeträge abziehen lassen will, den Antrag Müller, der zu diesen Abzügen noch Ermässigungen von 20 bzw. 10 Prozent vornehmen lassen will, und schliesslich den Antrag Welter, der neben den von der Kommission vorgesehenen Abzügen einen Rabatt von 50 Franken vorsieht.

Ich nehme die Abstimmung wie folgt vor: Zuerst den Minderheitsantrag Müller-Bern gegenüber dem Antrag Welter: Es sind beides Zusatzanträge zum Antrag der Kommission; wir müssen diese zuerst bereinigen. Nachher wird das Resultat dem Antrag der Mehrheit der Kommission gegenübergestellt.

**Stich:** Ich betrachte diesen Abstimmungsmodus nicht als richtig, da die Anträge der Kommissionmehrheit von keiner Seite bestritten werden. Dass die Sozialabzüge erhöht werden, wird weder durch den Antrag Welter noch durch den Antrag Müller bestritten, sondern es ist ein Zusatzantrag Müller gestellt, den ich zuerst hier vertreten habe, und der Antrag Welter gilt aus Eventualantrag für den Fall, dass der Antrag Müller abgelehnt wird. Sie haben also im Moment nur über den Antrag Müller abzustimmen.

**Welter:** Ich bin der gleichen Meinung.

**Präsident:** Wir können auch so vorgehen; aber am Schluss müssen wir dann über den Antrag der Kommissionmehrheit abstimmen. Das kommt ungefähr aufs gleiche hinaus.

#### Abstimmungen – Votes

für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen
Dagegen	86 Stimmen
Für den Antrag Welter	61 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	73 Stimmen

#### Art. 8 Abs. 3 Buchst. b

##### Antrag der Kommission Mehrheit

Der Zuschlag auf der Steuer vom Reinertrag der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften auf dem Teil des Reinertrages, der 4 Prozent Rendite übersteigt oder, wenn Kapital und Reserven weniger als 50 000 Franken betragen, auf dem Teil des Reinertrages, der 2000 Franken übersteigt, 4,4 Prozent. In allen Fällen ist die Steuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften auf 10 Prozent des gesamten Reinertrages begrenzt.

##### Minderheit I

(Biel, Allgöwer)

Die Steuer vom Reinertrag der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften:

- 4 Prozent auf dem 4 Prozent des Kapitals und der Reserven nicht übersteigenden Teil des Reinertrages oder, wenn Kapital und Reserven 250 000 Franken nicht erreichen, auf dem 10 000 Franken nicht übersteigenden Teil des Reinertrages;
- 10 Prozent auf dem übrigen Reinertrag.

**Minderheit II**

(Stich, Bussey, Diethelm, Müller-Bern, Reiniger, Schläppy, Uchtenhagen)

Die Steuer vom Reinertrag der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften 4 Prozent als Grundsteuer sowie 8 Prozent als Zuschlag auf dem Teil des Reinertrages, der 4 Prozent Rendite übersteigt oder, wenn Kapital und Reserven weniger als 50 000 Franken betragen, auf dem Teil des Reinertrages, der 2000 Franken übersteigt. In allen Fällen ist die Steuer auf 10 Prozent des gesamten Reinertrages begrenzt.

**Minderheit III**

(Letsch, Eisenring, Fischer-Bern, Masoni, Richter)  
Streichen

**Antrag Muret**

Die Sätze der Grundsteuer und der beiden Zuschläge auf dem Reinertrag der Kapitalgesellschaften und der Genossenschaften werden verdoppelt;

**Art. 8 al. 3 let. b****Proposition de la commission****Majorité**

La surtaxe sur l'impôt frappant le rendement net des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives est de 4,4 pour cent sur la partie du rendement net qui excède un rendement de 4 pour cent ou, si le capital et les réserves sont inférieures à 50 000 francs, sur la partie du rendement net qui excède 2000 francs. Dans tous les cas, l'impôt dû par les sociétés à base de capitaux et par les sociétés coopératives est limité à 10 pour cent du rendement net total.

**Minorité I**

(Biel, Allgöwer)

Les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives paient sur le rendement net un impôt de:

- 4 pour cent sur la partie du rendement net qui n'excède pas 4 pour cent du capital et des réserves, si le capital et les réserves sont inférieures à 250 000 francs, sur la partie du rendement net qui n'excède pas 10 000 francs;
- 10 pour cent sur la partie restante du rendement net.

**Minorité II**

(Stich, Bussey, Diethelm, Müller-Berne, Reiniger, Schläppy, Uchtenhagen)

Les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives paient sur le rendement net un impôt de base de 4 pour cent, ainsi qu'une surtaxe de 8 pour cent sur la partie du rendement net qui excède un rendement de 4 pour cent ou, si le capital et des réserves sont inférieures à 50 000 francs, sur la partie du rendement net qui excède 2000 francs. Dans tous les cas, l'impôt est limité à 10 pour cent du rendement net total.

**Minorité III**

(Letsch, Eisenring, Fischer-Berne, Masoni, Richter)  
Biffer

**Proposition Muret**

Le taux de l'impôt de base et des deux surtaxes sur le rendement net des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives est doublé;

**Biel**, Berichterstatter der Minderheit I: Wie die Kommissionmehrheit sind wir bei Buchstabe b für einen Maximalsatz von 10 Prozent bei der Besteuerung der juristischen

Personen. Im Unterschied zur Kommissionmehrheit schlagen wir Ihnen aber eine kleine Reform zu einer sachgerechteren Besteuerung vor. In der Schweiz kennen wir vorläufig noch das System der Ertragsintensität, d. h. besteuert wird der Ertrag im Verhältnis zum Kapital. Und dieses System ist eben nicht sachgerecht, weil es genau diejenigen verhältnismässig gering besteuert, die über sehr viel Kapital, über wirtschaftliche Macht verfügen und die eben leistungsfähig sind. Nicht umsonst sind alle grossen schweizerischen Unternehmungen, die Grossbanken eingeschlossen, nicht in der obersten Stufe der Ertragsintensitätsbesteuerung, sondern in der Mitte oder unten. Das ist ganz verständlich. Je besser fundiert ein Unternehmen ist, um so mehr Eigenkapital weist es auf. Und deshalb ist das Verhältnis Ertrag/Eigenkapital natürlich ungünstiger, im Unterschied zu einem kleinen, jungen Unternehmen, das noch kein Kapital gebildet hat, aber Ertrag aufweist und deshalb ein günstiges Verhältnis Ertrag/Kapital aufweist. Längstens ist in der Finanzwissenschaft die Erkenntnis durchgedrungen, dass man juristische Personen proportional besteuern sollte. Nur wir klammern uns nach wie vor an das überholte System.

Wir schlagen Ihnen einen sogenannten Zweistufentarif vor. Das ist keine Erfindung von uns, sondern das entspricht genau Artikel 97 des von der Koordinationskommission ausgearbeiteten Entwurfs sowohl für ein Mustergesetz über die Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden wie auch für ein Bundesgesetz über die direkten Bundessteuern. Bekanntlich befinden sich diese beiden Gesetze heute im Vernehmlassungsverfahren. Was wir Ihnen vorschlagen, stammt also von den Kantonen. Sie, die kantonalen und die zuständigen Bundesinstanzen haben das vorgeschlagen. Warum sollen wir also heute nicht dieses System anwenden, als einen ersten Schritt zur Steuerharmonisierung? Warum wollen wir weiterhin zuwarten und nicht ernst machen mit diesem Anliegen und wenigstens auf diesem Gebiet einen ersten Schritt tun?

Das Motiv des Zweistufentarifs ist klar. Man unterscheidet zwischen den beiden Komponenten Verzinsung des Kapitals und Unternehmensgewinn. Daraus ergibt sich, dass man die Verzinsung des Eigenkapitals weniger besteuert als den eigentlichen Unternehmensgewinn, und diesen besteuert man dafür proportional. Auf diesem Wege erfassen Sie auch die grossen Unternehmungen steuerlich besser.

Ich komme zurück auf den Zweck unserer Vorlage, nämlich die Beschaffung von Mehreinnahmen. Gemäss unserem Antrag würden in den Jahren 1976 und 1977 je 75 Millionen Franken mehr heraus schauen, als es der Bundesrat beantragt. Und für die Jahre 1978 und 1979 wären es 95 Millionen Franken mehr. Es schaut aber auch mehr heraus als nach dem Antrag der Kommissionmehrheit, nämlich je in den ersten zwei Jahren 15 Millionen Franken und in den folgenden beiden Jahren 20 Millionen Franken. Auch das spricht für unseren Antrag. Wir bitten Sie um Zustimmung.

**Stich**, Berichterstatter der Minderheit II: Verschiedene Gründe veranlassen uns, zur Besteuerung der juristischen Personen ebenfalls einen Minderheitsantrag zu stellen. Vorerst genügen die bisher von Ihnen gefassten Beschlüsse keineswegs zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes des Bundeshaushalts. Deshalb bedeutet der Titel nach wie vor eine Irreführung des Stimmbürgers, denn er darf daraus schliessen, mit der Annahme einer solchen Vorlage werde das versprochene Ziel auch tatsächlich erreicht. Das ist aber, wie auch Sie wissen, nicht der Fall. Um in absehbarer Zeit zu Mehrerträgen zu kommen, besteht nur noch eine Möglichkeit im jetzigen Zeitpunkt der Beratung, nämlich die Erhöhung der Steuerleistungen der juristischen Personen. Wenn wir an die starke Expansion der Wirtschaft in den letzten Jahren denken, erachten wir eine solche Mehrbelastung als gerechtfertigt und sicher auch nicht unbillig. Wir stellen auch heute noch eine starke

Zunahme der Exporte fest und schliessen daraus, dass unsere Wirtschaft auch mit den freien Wechselkursen fertig geworden ist, von den Banken und ihren Gewinnen ganz zu schweigen. Mit unserem Antrag könnte der Bund einen Mehrertrag von 220 Millionen Franken in den nächsten beiden Jahren und 275 Millionen Franken in den späteren Jahren an Mehreinnahmen gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag erzielen. Eine solche Mehreinnahme erscheint uns dringend notwendig, wenn wir daran denken, dass im Jahre 1976, spätestens aber 1977 die zweite Säule als obligatorisch erklärt werden soll und auf diesen Termin mindestens die Prämien auf dem obligatorisch in der betrieblichen Altersvorsorge versicherten Einkommen von der Steuer zweckmässigerweise vollständig befreit werden sollen, während dann die entsprechenden Renten in der Steuerpflicht zu erfassen wären. Die daraus entstehenden Ausfälle aber müssen jetzt kompensiert werden, denn es ist wenig wahrscheinlich, dass bei der Beratung des Gesetzes über die betriebliche Altersvorsorge auch neue Steuereinnahmen diskutiert und beschlossen werden. Will man wesentliche Mehreinnahmen beschaffen, so muss man unseres Erachtens notwendigerweise von unserer schweizerischen Spezialität der Besteuerung nach Renditestufen in Form eines Freistufentarifes abgehen, da sonst wieder grössere Ungerechtigkeiten entstehen. Die Rendite allein sagt herzlich wenig aus über die Leistungsfähigkeit einer Unternehmung. Ich möchte dies an einem Beispiel erläutern. Zwei Firmen erzielen einen Reingewinn von 50 000 Franken. Die Firma A hat ein Eigenkapital von 50 000 und Fremdkapital von 450 000 Franken, während die Firma B mit einem Eigenkapital von 500 000 Franken arbeitet und kein Fremdkapital besitzt. In diesem Fall ist die Rendite bei der Firma A 100 Prozent und in der Firma B 10 Prozent. Sie sehen daraus, dass hier das Verhältnis Eigenkapital zu Fremdkapital eine entscheidende Rolle spielt, doch muss in diesem Fall die Firma B, welche finanziell stärker ist, bedeutend weniger zahlen als die Firma A, welche mit Fremdkapital arbeiten muss.

Richtiger wäre deshalb der Uebergang zur proportionalen Besteuerung. Ein solcher Auftrag ist in der Kommission aber ebenfalls mit grosser Mehrheit verworfen worden. Da der Uebergang vom heutigen Besteuerungssystem zur proportionalen Besteuerung vielleicht doch zu abrupt wäre, schlagen wir als eine Uebergangslösung wenigstens einen Zweistufentarif vor. In dieser Hinsicht teilen wir also die Meinung mit der Minderheit I. Der Unterschied zur Minderheit I besteht in der Ausgestaltung des Zweistufentarifes, während bei der Minderheit I bis zu 4 Prozent Rendite 4 Prozent und nachher auf den höheren Renditestufen 10 Prozent erhoben werden sollen, wird gemäss unserem Antrag der ganze Reingewinn mit 4 Prozent besteuert, und die Reingewinnanteile, welche einer Rendite von mehr als 4 Prozent entsprechen, werden mit zusätzlichen 8 Prozent besteuert bis zu einem maximalen Steuersatz von 10 Prozent. Die beiden Anträge sind also unten bis 4 Prozent identisch, während die grossen Differenzen in der Mitte bestehen und oben bei 10 Prozent wieder einigermassen Gleichheit besteht, wobei allerdings die 10 Prozent bei der Minderheit I nie ganz erreicht werden können.

Aus dieser Differenz ergeben sich auch Mehreinnahmen von 220 Millionen Franken statt 75 Millionen Franken bei der Minderheit I. Die Minderheit I hat den Vorteil, dass ihr Antrag auch der von der Koordinationskommission vorgeschlagenen Lösung entspricht, doch wäre es unseres Erachtens trotzdem falsch, diese Variante zu wählen, weil sie langfristig zu wenig abwirft. Deshalb sollte die Harmonisierung gerade auf einer Lösung basieren, die auch genügend Erträge abwirft. Aus der Ueberzeugung heraus, dass dringend Mehreinnahmen beschafft werden müssen und zugleich auch vom bisherigen Dreistufentarif abgegangen werden muss, beantragen wir Ihnen Zustimmung zum Antrag der Minderheit II und bitten Sie auch im Interesse der Sache darum. Denken Sie bitte auch daran, dass die Beschlüsse, die Sie bis jetzt gefasst haben, diese Revi-

sion doch im wesentlichen als eine Revision auf dem Bukel der Kleinen erscheinen lassen.

**Letsch, Berichterstatter der Minderheit III:** Die Minderheit III möchte es auch für die juristischen Personen beim Status quo bewenden lassen. Es gelten deshalb grundsätzlich dieselben Erwägungen, die ich schon gestern vorgebracht habe, so vor allem die Notwendigkeit, für die direkte Bundessteuer mit Rücksicht auf die Kantone einen Marschhalt einzuschalten. Zusätzlich möchte ich mir drei Hinweise spezifisch für die juristischen Personen gestatten:

1. Die Belastung der juristischen Personen hat sich in unserem Lande nicht bloss laufend verschärft, sondern sie ist auch verglichen mit dem Ausland recht beträchtlich. Nach einer Statistik der EWG entfielen im Jahre 1970 vom gesamten Steueraufkommen auf die direkten Steuern der Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit in der Schweiz 12,6 Prozent, in der Bundesrepublik 7,4 Prozent, in England 9,6 Prozent, in Oesterreich 6,4 Prozent und in Schweden 4,7 Prozent. Der Beitrag der Unternehmungen am gesamten Steueraufkommen ist also schon heute bei uns nicht bescheiden.

2. Für natürliche Personen, also für uns alle, sind wir emsig bemüht, die Teuerung laufend auszugleichen, sei es über die Teuerungszulagen oder bei den Steuern über eine gewisse Milderung der kalten Progression. Wie steht es nun eigentlich diesbezüglich in unseren Unternehmungen? Von beidem ist auf weiten Strecken keine Spur. Ich stelle fest, dass die Kosten in den Unternehmungen laufend zunehmen, und zwar nicht bloss teuerungsbedingt, sondern zusätzlich wegen Steuern und Abgaben verschiedenster Art. Ich stelle weiter fest, dass die Ueberwälzung auf die Preise, also gewissermassen der Teuerungsausgleich, nur sehr beschränkt möglich ist und zum Teil nur einen Bruchteil der teuerungsbedingten Kostensteigerungen ausmacht. Ich habe Einblick in einige Bereiche der Binnenwirtschaft. Hier sind diese Möglichkeiten der Kostenüberwälzungen auf die Preise je länger je geringer. Ich stelle schliesslich fest, dass die Rationalisierungsmöglichkeiten, die es bisher trotz dieser Klemme erlaubt haben, den Ertrag zu sichern, langsam auslaufen, jedenfalls nicht im Tempo der letzten Jahre weitergehen können. Wollen wir nun tatsächlich unserer Wirtschaft das Atmen mehr und mehr erschweren und in Kauf nehmen, dass gerade auch wegen des wachsenden Steuerdruckes zunächst einfach freiwillige Zuwendungen irgendwelcher Art eingeschränkt werden, und dass längerfristig die Substanz schwindet, wiederum zum Nachteil von uns allen?

3. Ein dritte und letzte Bemerkung, die sich – zugegeben – an die bürgerlichen Mitglieder dieses Rates wendet. Ich mache diese Bemerkung auch im Hinblick auf den nächsten Antrag, den Herr Stich begründen wird bezüglich des Uebergangs zur einjährigen Veranlagung bei den juristischen Personen. Es ist heute sachlich nicht zwingend – das haben wir nun wiederholt ausgeführt –, aber eben auch politisch verfehlt, bei der direkten Bundessteuer irgendwelche strukturellen Aenderungen vorzunehmen und Konzessionen zu machen; denn alles, was wir heute preisgeben, fehlt uns an Verhandlungsmarge bei der bevorstehenden Grosseinmündung um die verschiedenen Initiativen und Vorstösse, zu denen wir in zwei bis drei Jahren Stellung nehmen müssen. Bei der jetzigen Uebung geht es um nichts anderes, als den Wechsel für die integrationsbedingten Zollauffälle einzulösen; mehr braucht es heute nicht. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

**M. Muret:** Je voudrais souligner pour commencer un point qui me paraît important à côté de beaucoup d'autres. La technique, ou la technocratie fiscale, c'est très joli, mais il faut constater qu'à côté des problèmes d'ordre purement technique, le problème social entre aussi en ligne de compte et joue un rôle déterminant dans toute la question

qui est débattue aujourd'hui. Ce n'est pas à coups de pour-cent ni de considérations diverses du genre «les moins-values douanières sont compensées par une augmentation massive de l'impôt sur le chiffre d'affaires» que la question peut être tranchée. Et ce n'est surtout pas ainsi qu'elle est ressentie par le peuple et par les contribuables. Ce sont les conséquences concrètes qui comptent et aussi l'opinion publique, laquelle en fin de compte doit se prononcer. C'est pourquoi, en ce qui concerne l'imposition des personnes dites morales, on se trouve devant un problème social. Qu'on le veuille ou non, que ce soit ou non la répétition de mots d'ordre usés mais toujours actuels, c'est bel et bien cela, la réalité.

Nos propositions sont simples, on peut même dire qu'elles sont simplistes dans un certain sens. Ce sont en effet des propositions de principe, destinées à illustrer le sens de ce que devrait être à nos yeux une véritable réforme financière dans les conditions présentes. Nous suggérons tout d'abord d'élever très sensiblement le taux maximum d'imposition sur les personnes morales en le portant à 16 pour cent au lieu des 10 proposés par la commission et des 9 du Conseil fédéral. Cette proposition est liée à celle que nous faisons à l'article 8 des dispositions transitoires et qui consiste à doubler l'impôt de base et les deux surtaxes sur le rendement net des personnes morales, étant entendu que, par ailleurs, nous proposons de doubler également l'impôt sur le capital et les réserves.

Cela signifie-t-il que nous soyons satisfaits de la progression actuellement prévue par la constitution? Non, pas nécessairement. Il nous semble qu'elle pourrait, ou qu'elle devrait, être plus progressive, mais encore une fois, c'est une question de principe que nous posons: nous sommes convaincus que si, aujourd'hui, on n'impose pas d'une façon sérieuse les personnes morales, aucun projet de réforme fiscale ne peut être admis comme équitable, socialement parlant – car finalement l'aspect social recouvre l'aspect fiscal.

On va nous dire tout à l'heure ce qui nous a déjà été dit dans les coulisses, c'est-à-dire que notre proposition entraînerait un rendement supplémentaire de recettes de 1 milliard et on lèvera les bras au ciel en prétendant que c'est la fin de l'économie suisse, etc. Je constate que l'on ne s'est pas indigné du tout et que l'on ne s'indigne pas lorsqu'il s'agit de mettre 1,5 milliard à la charge de la grande foule des petits budgets et des petits revenus! Personne n'est frappé par ce fait, mises à part neuf personnes dans cette salle, neuf conseillers nationaux qui ont estimé malgré tout que 1,5 milliard à la charge du peuple, ce n'est tout de même pas la moindre des choses, et qui considèrent que 1 milliard à la charge des grandes concentrations capitalistes, c'est moins lourd à supporter...

Sans vouloir ressasser ce que vous appelez «des slogans», je voudrais seulement citer deux exemples concernant les formidables ressources privées, qui ne sont pas touchées, le formidable «superflu», qui n'est pas mis à contribution – car en effet il ne s'agit pas uniquement d'une accumulation de capitaux destinés à des investissements ou à d'autres fonctions plus ou moins utiles, mais de capitaux spéculatifs et non productifs.

Je vous citerai simplement en premier lieu – et j'espère que la majorité de cette assemblée s'inclinera devant nos sources – la *Schweizerische Handelszeitung*, l'organe du Vorort, qui vient de publier la liste des 143 plus importantes sociétés suisses – sans comprendre dans ce chiffre ni les banques ni une série d'entreprises dites familiales ou d'autres qui n'ont pas répondu à l'enquête. Ces 143 entreprises ont toutes un chiffre d'affaires de 100 millions et plus. Au total, elles représentent 103 milliards de chiffre d'affaires. Le chiffre d'affaires des neuf premières dépasse pour chacune d'entre elles les 2 milliards. Celui des huit suivantes se situe entre 1 et 2 milliards. Et le bénéfice net de ces dix-sept plus importantes sociétés de notre pays se monte à lui seul, pour 1973, à 1 milliard 955 millions.

Or je me rappelle très bien qu'il y a quelques années, un représentant éminent de l'entreprise Landis & Gyr avait proclamé, en faisant scandale, qu'il fallait, pour obtenir des résultats conformes à la réalité, multiplier par trois les bénéfiques nets annoncés par les firmes helvétiques. 1 milliard 955 millions que l'on multiplie par trois, cela représente environ 6 milliards! Mais selon le projet du Conseil fédéral, ce que l'on demande aujourd'hui non pas à ces seules dix-sept sociétés, mais aux 80 000 sociétés anonymes suisses auxquelles il faut ajouter toutes les autres sociétés de notre pays c'est un supplément d'impôt qui atteint le montant dérisoire de 64 millions! C'est pourquoi il me semble que citer cet exemple revient à poser le problème de façon assez spectaculaire.

Le second exemple, que j'ai trouvé dans la presse d'hier, comme vous tous d'ailleurs, c'est la nouvelle selon laquelle la société Esso (Suisse) a accru son bénéfice net pour l'année dernière de 600 pour cent! Pendant ce temps, on instituait des dimanches sans circulation, le président de la Confédération lançait des avertissements solennels, les locataires voyaient doubler leurs factures de chauffage, les pays arabes passaient à l'état d'ennemis No 1, la grande presse «pondait» des colonnes sur la crise de l'énergie et on annonçait des débats fulgurants sous la Coupole... Point n'est besoin d'en dire davantage. Lorsqu'une société peut sextupler son bénéfice net et même en fait le «dix-huitupler», si je puis dire – soit trois fois le sextupler – je pense que l'on peut alors lui demander «un sacrifice» qui corresponde, au moins proportionnellement parlant, à celui qui est réclamé aux petits contribuables et aux petits revenus.

Je n'allonge pas. Nous ne nous faisons pas d'illusions sur le sort qui sera réservé à nos propositions. En les déposant, nous prenons date. Et nous constatons que le moment est venu de taxer enfin comme il convient l'énorme accumulation, la suraccumulation de profits et de réserves des grandes concentrations capitalistes. C'est une nécessité à la fois pour freiner leurs effets inflationnistes – dont, officiellement, on se refuse toujours de parler – et pour procurer à la Confédération et aux cantons les ressources nouvelles dont ils ont besoin.

**Eisenring:** Es ist beinahe rührend, wie mein Vorredner die Gewinne geisselt, dann aber nichts Gescheiteres zu tun weiss, als auf diese Gewinne loszugehen. In unserem Land scheint die Gewinnstrebigkeit nicht mehr hoch im Kurs zu stehen. Aber wenn es ums Steuerzahlen geht, dann sollten diese Gewinne da sein! Man bewegt sich in Regionen, wo man sich fragen muss, ob die Politik nicht in eine gewisse Schizophrenie ausmündet. Richtigerweise ist vom Umsatz gesprochen worden, dann wurden die Gewinne zusammengezählt und jetzt werden unsinnige Forderungen gestellt. Als Grundlage hat die mir nahestehende «Schweizerische Handelszeitung» gedient. Sie ist allerdings nicht das Organ des Vorortes, sondern eine kleine Aktiengesellschaft, bestehend aus sehr vielen Aktionären. Die Zeitung ist absolut unabhängig.

Wenn wir die Besteuerung der juristischen Personen zu behandeln haben, ist es doch unerlässlich, dass wir diese Frage gerade in der heutigen Zeit in einen grösseren Zusammenhang hineinstellen. Es ist sehr einfach zu sagen, bei juristischen Personen sei mehr herauszuholen. Es gibt aber einen römischen Grundsatz: *Quidquid agis, prudenter agas et respice finem* – was du auch immer tust, tue es klug und bedenke das Ende. Wir haben in diesem Saal vor anderthalb Jahren die Konjunkturbeschlüsse verabschiedet und damals auch einen Beschluss über die Beschränkung der steuerwirksamen Abschreibungen bei Bund, Kantonen und Gemeinden erlassen. Dieser Beschluss, der mutmasslich verlängert werden wird, sobald das notwendige Instrumentarium zur Verfügung steht – wir werden uns darüber allerdings dann noch zu unterhalten haben –, wird dem Bund auf jeden Fall mehr Geld bringen. Es war angesichts der damaligen Zeitknappheit nicht möglich, Erhe-

bungen über die Konsequenzen dieses Beschlusses durchzuführen. Es sind auch keine Schätzungen angestellt worden. Aber aus verschiedenen Abschlüssen der letzten Zeit ist ersichtlich, dass die Beschränkung der steuerwirksamen Abschreibungen letztlich dem Bunde sehr zugute kommt. Ob dies den Gesellschaften allerdings auch gut bekommt, ist eine andere Frage. Auch hier sollte man wieder das Ende bedenken.

In bezug auf die juristischen Personen ist auch immer wieder die Frage der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland in Erwägung zu ziehen. Herr Letsch hat auf den grossen Anteil der Steuerleistungen der juristischen Personen in der Schweiz hingewiesen. Von ungefähr kommt dieser hohe Anteil nicht. Man war bisher in der Besteuerung der juristischen Personen einigermaßen klug und weise. Die Frage, ob wir das in Zukunft auch noch sein werden – in der Kumulation der kantonalen mit den eidgenössischen Steuern –, möchte ich vorerst allerdings offen lassen. Bei allen Integrationsbemühungen auch auf dem fiskalischen Gebiet in Europa ist beispielsweise nicht zu übersehen, dass es Luxemburg gelungen ist, in den letzten paar Jahren rund 3000 juristische Personen anzuwerben und zwar mit der Anbietung von günstigen Steuerbedingungen. Ich möchte auf diese Tatsache deshalb hinweisen, weil heute ein Wettbewerb um das Domizil der juristischen Personen im Gange ist, der namentlich auch in Richtung der Gesellschaften tendiert, die bisher bei uns in der Schweiz domiziliert sind. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass selbst Länder, die gelegentlich sogar als Hochsteuerländer bezeichnet werden, juristischen Personen heute durchaus akzeptable und gegenüber der Schweiz sogar günstigere Fiskalbedingungen anbieten. Beispielsweise haben Holdinggesellschaften in Holland weniger Steuern zu bezahlen als hier.

Es ist meine Meinung, dass wir eher eine Politik einleiten sollten, die auch weiterhin für Gesellschaften interessant ist. Der Anteil, den Herr Letsch erwähnt hat, sollte unbedingt gehalten werden, und wir haben einen Anreiz zu bieten, dass weitere Gesellschaften in der Schweiz Domizil nehmen, statt dass wir die Resistenz auch in diesem Bereich anheizen. Darauf habe ich bereits bei meinem Eintretensvotum hingewiesen. Mir sind zwei oder drei Gesellschaften bei mittlerer und für diese akzeptabler Steuerlast lieber als eine grosse Gesellschaft, die auszieht, wobei uns dann nur noch die nominal hohen Steuersätze in den kantonalen und in der eidgenössischen Gesetzgebung, aber keine effektiven Steuereinnahmen mehr verbleiben.

Ich bitte Sie, die Gesamtzusammenhänge zu würdigen und die Gewinnstrebigkeit nicht zu strafen, sondern sie eher anzuregen. Ich glaube daher, dass wir dem Antrag Letsch, im Blick auf die weitere Entwicklung und auf die notwendige Finanzierung künftiger Aufgaben, zustimmen sollten. Ich danke Ihnen.

**Bürgi**, Berichterstatter der Minderheit: Ich beginne mit dem Minderheitsantrag Biel. Wie gesagt wurde, basiert dieser auf Vorarbeiten der Finanzdirektoren und der Koordinationskommission für Steuerharmonisierung. Die Ergebnisse dieser Vorarbeiten sind indessen Gegenstand eines weit gefassten Vernehmlassungsverfahrens. Dieses ist keineswegs abgeschlossen, seine Ergebnisse müssen abgewartet werden. Mir scheint, es handle sich beim Antrag Biel um einen typischen Fall, der nicht jetzt, sondern in der nächsten Runde entschieden werden sollte. Ich möchte Ihnen deshalb nahelegen, den Antrag Biel im jetzigen Augenblick abzulehnen.

Herr Stich will zur proportionalen Besteuerung der juristischen Personen übergehen. Auch dieser Antrag ist im gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht. Er schafft eine Differenz zum entsprechenden Vorschlag der Koordinationskommission, die ich vorher beim Antrag Biel erwähnt habe. Der Fragenkomplex der künftigen Besteuerung der juristischen Personen muss noch unter den Kantonen einvernehmlich

behandelt werden. Es ist deshalb zu früh, heute den Antrag Stich anzunehmen. Wir werden mit diesen Fragen wieder konfrontiert werden.

Die Minderheit III, vertreten durch Herrn Letsch, möchte die gegenwärtig gültige Besteuerung der juristischen Personen integral aufrechterhalten. Es werden dabei die gleichen Argumente geltend gemacht, wie wir sie gestern für die natürlichen Personen angehört haben. Ich muss deshalb im wesentlichen mit dem gleichen Argument replizieren. Ich habe gestern auf das Problem der politischen Ausgewogenheit unseres Massnahmenpaketes hingewiesen; ich muss das auch für die leichten Modifikationen anführen, welche die Kommissionsmehrheit bei den juristischen Personen einführen will. Ich muss Ihnen deshalb auch hier beantragen, den Minderheitsantrag III abzulehnen.

Schliesslich der Antrag des Herrn Muret: Niemand in diesem Saale hat von Herrn Muret in dieser Angelegenheit einen gemässigten Antrag erwartet; er hätte sich damit wohl selber verblüfft. Ich möchte Ihnen ganz wenige Zahlen nennen. Die Annahme des Antrages Muret würde in den Jahren 1976 und 1977 zu einer Erhöhung des Steuerertrages bei den juristischen Personen um je 1200 Millionen Franken und in den Jahren 1978 und 1979 um 1500 Millionen Franken führen. Allein diese Zahlen zeigen Ihnen, auf welchen Kurs wir uns mit dem Antrag Muret begeben würden. Er brächte eine entscheidende Veränderung der fiskalischen Belastung der juristischen Personen in der Schweiz. Gleichzeitig würde das Problem der Doppelbelastung – Erfassung der Gewinne bei der Gesellschaft und der ausgeschütteten Gewinne beim Aktionär – in entscheidender Weise verschärft. Herr Eisenring hat recht, wenn er darauf hinweist, dass wir mit solchen Anträgen eine eigentliche Abwanderungsbewegung juristischer Personen ins Ausland in die Wege leiten würden. Ich muss Sie deshalb dringend bitten, den Antrag Muret abzulehnen.

Schliesslich der Antrag der Mehrheit: Er übernimmt in der Grundstruktur die bundesrätlichen Vorschläge. Das führt zu einer leichten Verschärfung des Tarifes; wir kommen etwas schneller bei der Belastungsstufe 4,4 Prozent an als bis jetzt. Dazu gesellt sich die Erhöhung des Maximalsatzes von 9 auf 10 Prozent. Der Bundesrat hat ja bekanntlich 9 Prozent beantragt. Diese Erhöhung von 9 auf 10 Prozent ist eine ausdrückliche kompensatorische Massnahme für die Ausfälle, die bei den natürlichen Personen durch die Erhöhung der Sozialabzüge entstehen. Der Antrag der Mehrheit bewegt sich inmitten all dieser Anträge auf der mittleren Linie, die zu wählen sich in der gegenwärtigen Situation aufdrängt. Ich bitte Sie, im Hinblick auf die Wahrung des Kurses, den Sie bisher in allen Abstimmungen eingehalten haben, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**M. Bussey**, rapporteur: En ce qui concerne les personnes physiques, le Conseil s'est prononcé pour les propositions soutenues par la majorité de la commission. Dès lors, la même majorité propose de corriger légèrement, par le biais de l'article et à l'alinéa qui nous intéressent, en préconisant que la première surtaxe soit portée de 9 à 10 pourcent alors qu'elle était préalablement de 8,8 pour cent. C'est là que se situe l'essentiel de la proposition défendue par la majorité de la commission.

La troisième proposition de minorité n'est rien d'autre que le maintien du statu quo, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Elle ne saurait être objectivement retenue après les votes auxquels nous avons procédé. Nous vous proposons de rejeter cette proposition.

J'en viens maintenant à la première proposition de minorité. Elle se base sur les travaux préparatoires de la conférence des directeurs cantonaux des finances et de la commission de coordination pour l'harmonisation fiscale. Les résultats de ces travaux sont aujourd'hui soumis à l'appréciation des organismes intéressés; la procédure de



consultation n'est pas encore terminée. La majorité de la commission est d'avis qu'il ne convient pas de décider aujourd'hui même des modifications de structure. Nous aurons d'ailleurs tout prochainement l'occasion de parler de ce problème. Nous vous proposons ainsi de rejeter la première proposition de minorité.

J'en viens à la proposition de notre collègue Muret. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il s'agit d'une proposition alléchante; M. Muret ne souhaite pas moins que d'accorder plus de 1 milliard de recettes supplémentaires à la Confédération sous la forme qu'il a préconisée. Doubler la charge fiscale des personnes morales sans un examen très approfondi, vous en conviendrez, Monsieur Muret, présente des incidences multiples, non pas sur le plan de la technique ou des calculs, mais bien sur le plan économique.

Pour être réaliste, je crois qu'il faut ajouter que, dans le contexte économique et politique actuel, cette proposition est difficilement soutenable.

J'en viens maintenant à la deuxième proposition de minorité défendue à cette tribune par notre collègue M. Stich. Cette proposition implique le passage à une imposition proportionnelle, on l'a déjà relevé. La majorité de la commission pense qu'il s'agit d'une proposition qui vient trop tôt. Elle diffère de la proposition correspondante de la commission de coordination. Son adoption nécessiterait, au demeurant, qu'un accord intervienne avec les cantons. La majorité propose également son rejet.

Cette proposition se situe en fait entre la proposition Muret et celle de la majorité; elle vise à apporter à la Confédération un supplément de recettes non négligeable, puisqu'il a été supputé à 220 millions de francs. Personnellement, je soutiens cette proposition partant de l'idée que si nous n'osons dans ce domaine exiger un effort supplémentaire, nous rencontrerons un certain nombre de difficultés lorsqu'il s'agira de mettre sur pied une refonte générale de nos finances fédérales.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** Une fois de plus, le ministre des finances est induit en tentation et les systèmes fiscaux les plus ingénieux et les plus généreux sont un encens agréable à ses narines: la proposition Biel, ingénieuse et subtile, celle de M. Stich, généreuse, celle de M. Muret, stratosphérique, tout cela me charme beaucoup. Mais je me vois dans l'obligation professionnelle d'y faire deux réserves. Tout d'abord, le point de saturation fiscale. S'il y a un domaine où existe le danger d'une certaine évasion – pour autant que les comparaisons statistiques soient valables, et elles le sont dans une certaine mesure – c'est bien celui de l'imposition des personnes morales.

Nous avons déjà, je dois le dire, noté quelques déplacements fâcheux – ils n'étaient pas touristiques – qui vont enrichir des fiscalités plus clémentes que la nôtre. Le résultat de ces opérations fiscales de vertu républicaine, en soi peut-être tout à fait légitimes, c'est tout simplement le contribuable moyen qui en fait les frais, hélas!

Et puis la deuxième remarque qui est à mon avis fondamentale, car sur le premier point nous pourrions discuter encore: le Conseil fédéral ne peut pas ignorer le statut fédéraliste qui nous lie aux cantons, qui attribue aux cantons la souveraineté première dans le domaine de l'imposition directe. Nous avons promis une réforme, cette réforme est en cours, en étude commune avec les cantons, en particulier avec les directeurs cantonaux des finances et il nous paraît, dans ces tractations, qu'il serait contraire au respect de nos partenaires, ce serait un acte de force, que d'anticiper sur cette réforme qui ne va pas être ajournée aux calendes grecques; elle se prépare et nous vous en donnerons les éléments premiers en 1976, comme le demande d'ailleurs à juste titre votre commission.

Alors anticiper en modifiant unilatéralement et profondément l'imposition des personnes morales, cela ne nous paraît pas possible.

Certes, des modifications limitées, celles que vous propose le Conseil fédéral, celles que vous propose la commission, nous paraissent, elles, réalisables, notamment l'augmentation du taux maximum pour les personnes morales de 8,8 actuellement à 10 pour cent. Cela nous assure une modeste plus-value qui compense l'effet des déductions sociales auxquelles nous avons donné notre assentiment. Le président de la Conférence des directeurs cantonaux des finances m'a d'ailleurs fait connaître son assentiment dans ce domaine; il ne fait pas d'opposition, il comprend la situation. M. Letsch se trouve donc ici un peu plus royaliste que le roi. Mais peut-être sa position et celle de M. Eisenring – leurs propositions feraient tomber de quelque 120 à 150 millions les ressources de la Confédération – cette position aux antipodes des propositions Stich, Biel et Muret, démontre valablement, je crois, que, dans les circonstances actuelles, nous avons choisi très raisonnablement le juste milieu. En vous donnant rendez-vous en 1976 pour des réformes plus profondes, mais pour des réformes concertées.

Nous vous demandons donc de suivre les propositions de la majorité de la commission.

**Präsident:** Wir kommen nun zur Bereinigung des Buchstaben b. Es handelt sich hier um die Steueransätze für die juristischen Personen. Ich gebe Ihnen einen kurzen Ueberblick über die vorliegenden Anträge. Es sind zu diesem Punkte fünf Anträge vorhanden: der Antrag der Kommissionmehrheit und des Bundesrates, mit einer Grundsteuer von 3,3 Prozent, Zuschläge von je 4,4 Prozent, bei einem Höchstansatz von 10 Prozent; der Antrag der Minderheit I (Biel), Minimum 4 Prozent, Rest 10 Prozent in zwei Stufen, der Höchstansatz bleibt unter 10 Prozent; der Antrag der Minderheit II (Stich), Grundsteuer 4 Prozent, Zuschlag 8 Prozent, auf zwei Stufen, Höchstansatz 10 Prozent; der Minderheit III (Letsch): der streichen, d. h. das bisherige Recht beibehalten will, Grundsteuer 3,3 Prozent, Zuschläge von 3,3 und 4,4 Prozent, das ergibt einen Höchstsatz von 8,8 Prozent; und dann noch der Antrag Muret, der die Ansätze verdoppeln will, Grundsteuer 3,3 Prozent, Zuschläge 3,3 und 4,4 Prozent, Höchstsatz 16 Prozent.

Ich habe folgende Abstimmungsordnung vorgesehen: Zuerst stelle ich den Minderheitsantrag I dem Minderheitsantrag II gegenüber, worauf das Resultat aus der ersten Abstimmung dem Antrag der Mehrheit gegenübergestellt wird. Das Ergebnis aus der zweiten Abstimmung wird dem Minderheitsantrag III gegenübergestellt und das Resultat aus der dritten Abstimmung dem Antrag Muret. Sind Sie mit diesem Prozedere einverstanden? – Es ist der Fall.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	61 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	44 Stimmen

##### Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit I	54 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen

##### Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	114 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	21 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	102 Stimmen
Für den Antrag Muret	30 Stimmen

#### Art. 41ter Abs. 5 Buchst. c – Art. 41ter al. 5 let. c

Siehe Seite 1024 hiervor — Voir page 1024 ci-devant

**Präsident:** Wir kommen nun zurück auf Artikel 41ter Absatz 5 Buchstabe c, wo die Höchstsätze für die juristischen Personen festgelegt sind. Wir haben hier einen Antrag des

Bundesrates, einen Antrag der Kommission und einen Antrag Muret. Herr Bundesrat Chevallaz gibt mir zu verstehen, dass sich der Bundesrat hier der Kommissionsmehrheit anschliesst. Hält Herr Muret seinen Antrag aufrecht?

**Muret:** Oui.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (10 Prozent) 87 Stimmen  
Für den Antrag Muret (16 Prozent) 18 Stimmen

**Präsident:** Sodann haben wir noch Anträge mit Bezug auf die Besteuerung von Kapital und Reserven zu bereinigen. Bundesrat und Kommission beantragen 0,825 Promille als Maximalbelastung, Herr Muret beantragt 1,7 Promille.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (0,825 Promille) 85 Stimmen  
Für den Antrag Muret (1,7 Promille) 11 Stimmen

**Art. 8 Abs. 3 Buchst. c (neu)**

*Antrag Muret*

Die Folgen der kalten Progression sind für Einkommen bis 36 000 Franken auszugleichen, wobei einer Teuerung von mindestens 20 Prozent Rechnung zu tragen ist.

**Art. 8 al. 3 let. c (nouveau)**

*Proposition Muret*

Les effets de la progression à froid sont compensés pour les catégories de revenus s'élevant jusqu'à 36 000 francs compte étant tenu d'un taux de renchérissement de 20 pour cent au moins.

**M. Muret:** Je serai d'autant plus bref que j'espère ne pas passer pour schizophrène en demandant la compensation des effets de la progression à froid. Tout à l'heure, j'avais l'intention de préciser que le texte de la constitution, article 41<sup>ter</sup>, qui prévoit la compensation périodique des effets de la progression à froid, allait sans doute être interprété de manière à justifier le refus du Conseil fédéral et de la commission de cette compensation. J'ai été précédé par M. le conseiller fédéral Chevallaz qui a déclaré – je pense avoir bien compris, mais cela m'étonne malgré tout – que certains constitutionnalistes estimaient qu'il n'était pas nécessaire d'appliquer la constitution, parce que le peuple pouvait toujours la modifier. Cela me paraît être une position plutôt déplorablement anarchique et qui m'étonne dans la bouche de notre chef du Département des finances. M. Chevallaz a ensuite déclaré: «La disposition constitutionnelle ne signifie pas une compensation tranche après tranche.» Mais alors, que signifie-t-elle? Une compensation périodique, c'est pourtant bien une compensation par période! Il ne reste guère qu'à estimer quelle est la période favorable. Sur ce point, je fais simplement remarquer ceci: depuis la dernière compensation appliquée – si je ne me trompe pas – pour l'année 1971, le renchérissement s'est accru de 28,8 pour cent, et il augmentera probablement d'un tiers à la fin de cette année.

Je me permets d'insister encore, un peu en désespoir de cause bien entendu, mais je vous fais remarquer que l'opinion publique dans son immense majorité n'admettra pas que l'on refuse de compenser les effets de la progression à froid, car celle-ci est l'un des phénomènes les plus injustes auxquels se heurte aujourd'hui le salarié notamment, qui voit son salaire adapté au coût de la vie sans augmentation du pouvoir d'achat et qui se voit refuser cette adaptation par une augmentation d'impôt. C'est là un des points sur lequel la grande masse de l'opinion populaire se révolte à juste titre. En l'occurrence, il s'agit donc, à notre avis, de tenir compte de cette opinion. C'est pourquoi nous avons maintenu notre proposition et nous suggérons une compensation totale des effets de la progression à froid.

**Bürgli, Berichterstatter:** Zum Antrag Muret: Ich verweise zunächst darauf, dass wir unseren Entscheid zum Problem der kalten Progression heute morgen in eindeutiger Weise getroffen haben. Es liegt keine Veranlassung vor, nun einen neuen Entscheid zu fällen. Wenn wir uns den Antrag Muret in seinen Auswirkungen etwas näher überlegen, kommen wir zu folgenden Schlussfolgerungen: Er will die kalte Progression lediglich bis zum Einkommen von 36 000 Franken ausgleichen. Das führt natürlich im Verlaufe der Jahre zu zunehmender Diskriminierung aller Bezüger von Einkommen über 36 000 Franken. Durch die Teuerung werden dann im Verlaufe der Jahre immer mehr Einkommensbezüger auf Einkommen von mehr als 36 000 Franken kommen und fallen dann der gleichen Diskriminierung zum Opfer. Schon aus diesem Grunde muss ich Ihnen nahelegen, den Antrag Muret abzulehnen.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** Je répondrai brièvement à M. Muret. La notion de période est en soi discutable. Rien n'oblige à corriger tranche après tranche. Cela aurait été dit explicitement si la nécessité s'en était fait sentir.

D'ailleurs, en supposant que nous soyons en opposition avec le texte constitutionnel ancien, je crois que, sur le point suivant, les constitutionnalistes sont bien d'accord, à savoir que celui qui décide de la constitution – le peuple et les cantons – peut demain, s'il le désire, modifier tel et tel article de cette constitution ou en suspendre l'application. De toute manière, le peuple prendra ses responsabilités, c'est lui qui jugera si cette décision est constitutionnelle ou non. C'est pourquoi je dirais qu'en l'occurrence, aucune modification de la constitution ne me paraît indispensable.

Je crois que l'opinion politique, révoltée selon vous, reconnaît les difficultés de la Confédération. Elle constate ce décalage croissant entre les dépenses et les salaires qui subissent immédiatement les effets de l'inflation, d'une part, et, d'autre part, les recettes de la Confédération qui, sur le point de l'impôt fédéral direct, suivent avec trois à quatre ans de retard les effets de l'inflation.

**Präsident:** Wir stimmen ab über Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe c, wie er von Herrn Muret vorgeschlagen wird. Kommission und Bundesrat lehnen diesen Absatz ab.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Muret 20 Stimmen  
Dagegen 91 Stimmen

**Art. 8 Abs. 3bis und 4**

*Antrag der Kommissionsminderheit*

*Abs. 3bis*

(Stich, Allgöwer, Biel, Bussey, Diethelm, Müller-Bern, Reiniger, Schläppy, Schuler, Uchtenhagen, Wyer)

Der Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer Wehrsteuer wird für die nach dem 31. Dezember 1976 beginnenden Steuerjahre wie folgt geändert:

- die von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften geschuldeten Steuern sind jährlich auf der Grundlage des im Steuerjahr erzielten Reinertrages sowie des Kapitals und der Reserven zu Beginn des Steuerjahres zu veranlagen. Steuerjahr bildet das Geschäftsjahr. Die Steuerpflichtigen können zu vorläufigen Zahlungen während oder nach Ablauf des Steuerjahres verpflichtet werden;
- die von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften geschuldeten jährlich veranlagten Steuern werden um 10 Prozent ermässigt;
- für die Steuerjahre 1977 und 1978 wird die Steuer von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften vorerst nach dem am 31. Dezember 1976 geltenden Recht veranlagt und bezogen; zu Beginn des Jahres 1979 wird die Steuer für die beiden Steuerjahre gemäss den Grundsätzen des vorliegenden Absatzes neu veranlagt, wobei

aber nur ein allfällig höherer Differenzbetrag nachzuzahlen ist.

#### Abs. 4

(Stich, Allgöwer, Biel, Bussey, Diethelm, Müller-Bern, Reiniger, Schläppy, Schuler, Uchtenhagen, Wyr)

Der Bundesrat hat die Beschlüsse über die Warenumsatzsteuer und die Wehrsteuer den Aenderungen in den Absätzen 2, 3 und 3bis anzupassen. Insbesondere hat er Bestimmungen zu erlassen, die:

- a. bei der Warenumsatzsteuer für die Uebergangszeit die Auswirkungen hinsichtlich der Ueberwälzung ordnen;
- b. den Uebergang zur jährlichen Veranlagung der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften gemäss Absatz 3bis sicherstellen und verhindern, dass einzelne Steuerpflichtige bei diesem Anlass ungerechtfertigte Vorteile erlangen oder einer Steuerbelastung unterliegen, die ihren Verhältnissen offensichtlich unangemessen ist;
- c. die Vollstreckbarkeit von Verfügungen über vorläufige Zahlungen im Sinne von Absatz 3bis Buchstabe a gewährleisten.

#### Art. 8 al. 3bis et 4

##### *Proposition de la minorité de la commission*

#### Al. 3bis

(Stich, Allgöwer, Biel, Bussey, Diethelm, Müller-Berne, Reiniger, Schläppy, Schuler, Uchtenhagen, Wyr)

L'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale est modifié comme il suit pour les années fiscales commençant après le 31 décembre 1976:

- a. L'impôt dû par les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives doit être fixé chaque année sur la base du rendement net réalisé au cours de l'année fiscale ainsi que du capital et des réserves au début de l'année fiscale. L'exercice constitue l'année fiscale. Les contribuables peuvent être tenus de faire des paiements provisoires au cours ou à l'expiration de l'année fiscale;
- b. Les impôts fixés annuellement dus par les sociétés à base de capitaux et les sociétés coopératives sont réduits de 10 pour cent;
- c. L'impôt des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives afférent aux années fiscales 1977 et 1978 sera fixé et perçu tout d'abord selon le droit en vigueur après le 31 décembre 1976; au début de l'année 1979, l'impôt afférent aux deux années fiscales sera taxé à nouveau selon les principes fixés à l'alinéa précédent; si ce deuxième calcul fait apparaître un impôt plus élevé, la différence fera l'objet d'un paiement complémentaire.

#### Al. 4

(Stich, Allgöwer, Biel, Bussey, Diethelm, Müller-Berne, Reiniger, Schläppy, Schuler, Uchtenhagen, Wyr)

Le Conseil fédéral adaptera les arrêtés concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt pour la défense nationale aux modifications apportées aux alinéas 2, 3 et 3bis. Il édictera en particulier des dispositions en vue:

- a. De régler, pour la période transitoire, les effets du transfert de l'impôt sur le chiffre d'affaires;
- b. D'assurer le passage à la taxation annuelle des sociétés à base de capitaux et des sociétés coopératives conformément à l'alinéa 3bis et d'empêcher que des contribuables obtiennent à cette occasion des avantages injustifiés ou supportent une charge fiscale qui soit de toute évidence inadaptée à leur situation;
- c. De conférer un caractère exécutoire aux décisions concernant les paiements provisoires au sens de l'alinéa 3bis, lettre a

**Stich, Berichterstatter der Minderheit:** Zu allererst möchte ich doch noch Herrn Letsch danken, dass er Sie aufgefordert hat, das Pulver zu sparen für unsere Initiative, die heute eingereicht wird. Es freut uns, dass er wenigstens in dieser Hinsicht gleicher Meinung ist, dass diese Initiative nämlich sehr gut ist und dass es einiges Pulver braucht, wenn man sie bekämpfen will. Allerdings ist es heute auch richtig, nach diesen Abstimmungen, dass man etwas tut.

Mit dem Vorschlag des Uebergangs zur einjährigen Veranlagung nehmen wir ein altes konjunkturpolitisches Postulat wieder auf. Bekanntlich ist es konjunkturpolitisch falsch, wenn im Aufschwung die Steuern erst drei bis vier Jahre nach der Erzielung der entsprechenden Einnahmen und Gewinne versteuert werden müssen, da die Gelder in der Zwischenzeit eindeutig zur Aufblähung der Wirtschaft beitragen. In einer Phase der rückläufigen Konjunktur hingegen müssen die hohen Steuern aus früheren grösseren Gewinnen bezahlt werden, wenn sich die Ertragslage bereits verschlechtert hat. Durch ein solches Steuersystem wird die Rezession eindeutig, aber auch unnötig verschärft. Gesagt ist damit zugleich auch schon, dass das bisherige Veranlagungssystem nur so lange Bestand hat, als keine ernsthafte Rezession eintritt. In einem solchen Fall wird nämlich das Begehren nach einjähriger Veranlagung von der Wirtschaft selbst kommen. Nur ist es dann fraglich, ob dieses Begehren rechtzeitig erfüllt werden kann. Dazu kommt aber auch noch das Auseinanderklaffen von Einnahmen und Ausgaben bei der öffentlichen Hand in Zeiten der Inflation. Der Bund muss heutige Löhne und heutige Preise bezahlen, während er Steuern einnimmt auf Einkommen und Gewinnen, die drei bis fünf Jahre zurückliegen.

Die Notwendigkeit der Einführung der einjährigen Veranlagung hat der Bundesrat im letzten Jahr auch eingesehen und eine entsprechende Vernehmlassung durchgeführt. Er hat das offenbar in der Zwischenzeit aber wieder vergessen. Deshalb ist es doch einigermaßen erstaunlich, dass er bei der jetzigen Revision diese Anträge nicht wieder in seine eigene Vorlage aufgenommen hat. Der Uebergang hätte bei den natürlichen Personen auch bei einer Reduktion der Steuersätze um 10 Prozent immerhin rund 450 Millionen Franken Mehreinnahmen gebracht und bei den juristischen Personen zusätzliche 250 Millionen Franken pro Jahr. Faktisch hätte der Bund also durch diese Massnahmen allein den gleichen Ertrag bekommen können wie mit der Erhöhung der Warenumsatzsteuer und der Progressionsverschärfung bei den natürlichen Personen.

Nachdem wir bis heute kein Wehrsteuergesetz kennen, stellt sich die Frage, ob der Bundesrat diese Mehreinnahmen nicht durch eine einfache Aenderung der Verordnung hätte beschaffen können. Sollte die jetzige Vorlage von Volk und Ständen verworfen werden, hätte der Bundesrat hier also einen Ausweg, sich die gleichen Einnahmen zu beschaffen.

Die einjährige Veranlagung wird häufig abgelehnt, weil der administrative Aufwand zu gross sei. Dem ist tatsächlich nicht so, da die Ueberprüfung eines Rechnungsjahres und die Beschaffung der dazu notwendigen Unterlagen bedeutend einfacher ist, als wenn die Unterlagen für zwei Jahre gleichzeitig beschafft und überprüft werden müssten. Dazu fallen bei der einjährigen Veranlagung auch sehr viele Zwischenveranlagungen weg, die besonders arbeitsintensiv sind. Zudem können die Formulare einfacher gestaltet werden, so dass der Stimmbürger und der Steuerpflichtige sicher auch dankbar ist für eine solche Vereinfachung.

Bekanntlich kennt unser Kanton die einjährige Veranlagung. Wir haben seinerzeit im Kanton Solothurn in einer Expertenkommission auch geprüft, ob wir uns nicht der Mehrheit der Kantone anpassen sollten, die die zweijährige Veranlagung kennen. Interessanterweise hat sich bei uns die Steuerverwaltung vehement gegen die Umstellung auf die zweijährige Veranlagung gewehrt, weil sie gesagt hat, das bringe bedeutend mehr administrativen Aufwand. Unbestritten aber gibt es einen Mehraufwand bei der

Umstellung. Deshalb verzichten wir heute auf den Antrag auf Einführung der einjährigen Veranlagung für natürliche Personen. Dann kann die Umstellung in Etappen erfolgen. Die Mehrheit hat dann einmal die Möglichkeit, etwas auch in ihre Vorlage aufzunehmen, doch scheint es uns notwendig, bei den juristischen Personen die Umstellung heute vorzunehmen. Denn bei einem späteren Entscheid müssen Sie ohnehin wieder eine relativ lange Uebergangszeit gewähren. Bei den juristischen Personen ist dieser Uebergang einfacher zu bewerkstelligen, weil er weniger Kantone betrifft, da bereits elf Kantone umgestellt haben.

Interessanterweise sind hier für einmal sogar die kantonalen Finanzdirektoren mit einer solchen Lösung einverstanden, haben sie doch an der Arbeitstagung vom 14. und 15. Juni 1973 ihre grundsätzlichen positive Haltung gegenüber der Einführung der echten Postnumerando-Steuerung für juristische Personen bestätigt. Wenn schon solche Wunder passieren, wenn sogar die Finanzdirektoren für einen gewissen Fortschritt sind, dann sollte man solche Gelegenheiten ausnützen und sollte den Schritt wagen. Dazu müssen wir auch feststellen, dass bei dieser Aenderung ein Vernehmlassungsverfahren im letzten Jahr bereits durchgeführt worden ist. Es gibt hier keine Ausrede, es handle sich um eine wesentliche Aenderung, die man nicht einfach durch einen Beschluss des Parlamentes einführen könne, weil man vorher die entsprechenden Organisationen und Kantone nicht begrüsst habe; hier hat man sie begrüsst, das Vernehmlassungsverfahren ist abgeschlossen! Deshalb ist es hier sicher richtig, wenn wenigstens dieser eine Schritt gemacht wird.

Zum Schluss möchte ich noch darauf hinweisen, dass es doch das vornehmste Ziel einer Gruppe sein soll, die die Regierungsverantwortung tragen will, nicht nur Richtlinien zur Legislaturperiode herauszugeben, sondern dafür zu sorgen, dass dieser Staat seine Aufgaben erfüllen kann. Sonst können wir in Zukunft auf solche Deklamationen verzichten.

**Frau Uchtenhagen:** Wir haben in der Eintretensdebatte das Hohelied des Sparens gehört. Wie das meistens der Fall ist, meinte man immer das Sparen beim ändern. Von bürgerlicher und auch von bäuerlicher Seite wurden als Sündenbock vor allem die stark gestiegenen Kosten für die soziale Wohlfahrt aufgeführt und die gestiegenen Löhne beim Staatspersonal. Diesen schönen Reden – ich würde meinen zum Fenster hinaus, denn auch beim Stimmbürger ist das Sparen beim ändern sehr beliebt – kann man nun doch einiges entgegenhalten. Ich habe mich während dieser ganzen Stunden gefragt, wo denn die Herren gerne gespart hätten. Wollen Sie damit tatsächlich sagen, dass wir die AHV nicht hätten ausbauen sollen, dass wir den Gewässerschutz nicht hätten in Angriff nehmen sollen, und dass wir Schulwesen und andere Aufgaben nicht weiterhin hätten fördern sollen?

Der grösste Teil der Ausgaben, die wir heute haben, ist doch letztlich eine Folge des raschen wirtschaftlichen Wachstums. Es sind zum Teil Kosten der Infrastruktur, zum Teil sind es Folgekosten. Aus den «Perspektiven», die Sie auch erhalten haben, können Sie ersehen, dass zum Beispiel die Kosten für den Verkehr, die im Jahre 1950 413 Millionen ausmachten, 1972 4197 Millionen betragen. Ähnlich gestiegen, wenn auch etwas weniger, sind die Kosten für Unterricht und Forschung. Bei diesen Kosten handelt es sich letztlich um Infrastrukturkosten, die das private Wirtschaftswachstum erst ermöglichten. Andere Kosten, wie der Gewässerschutz oder auch die Raumplanung, sind letzten Endes Folgekosten einer zu rasch expandierenden privaten Wirtschaft. Nehmen wir doch zur Kenntnis, dass wir in einer hochtechnisierten Welt leben, die dem Staat neue Aufgaben organisatorischer Art und in bezug auf die Infrastruktur überträgt und von ihm Dienstleistungen erwartet, die wir einfach erbringen müssen. Genau das gleiche gilt für die Gesellschaft. Wir leben heute in

einer sehr komplexen Gesellschaft, die zum Teil ganz spezifische Probleme gesellschaftspolitischer Art mit sich bringt, die wir einfach lösen müssen.

Ich darf Sie daran erinnern – man sieht das ziemlich deutlich, wenn man mit den Menschen spricht –, dass trotz dem gestiegenen Lebensstandard die Verunsicherung nicht kleiner geworden ist. Diese Verunsicherung hat zum Teil auch wirkliche Gründe. Es ist doch eine Tatsache, dass der kleine Mann und die kleine Frau zusehen müssen, wie das mühsam ersparte Geld durch die Inflation weggefressen wird, dass es praktisch nicht mehr möglich ist, für ein Häuschen oder eine Eigentumswohnung zu sparen. In den städtischen Agglomerationen können Sie in einigermaßen vernünftiger Distanz zum Arbeitsplatz gar keine Wohnung zu tragbaren Preisen mehr finden. Man hat auch Angst vor dem Alter und der Krankheit. Auch diese Angst ist nicht unbegründet. Wir werden heute sehr viel älter, und wir wissen alle, wie schwer es ist, ein Spitalbett oder ein Pflegebett oder Platz in einem Altersheim oder in einer Alterswohnung zu finden. Eine anonyme Gesellschaft, wie wir sie heute haben, bringt eben die Vereinsamung des Menschen, und sie schafft auch ganz neue Randgruppen, die uns vor neue Aufgaben stellen. Ich meine, dass diese Politik der leeren Kassen, die nun hier betrieben wird, gefährlich ist. Mit einer solchen Politik dürfte die bürgerliche Gesellschaft eher gefährdet werden, als wenn wir die Aufgaben, die wir lösen müssen, an die Hand nehmen. Herr Bundesrat Chevallaz hat bereits darauf hingewiesen, dass der Anteil des öffentlichen Sektors in der Schweiz verhältnismässig klein ist. Auch ich habe mir von sehr unverdächtiger Seite – von einem Seminar, das gegenwärtig in Zürich abgehalten wird – solche Zahlen geben lassen. Die Gesamtbelastung für Steuern, Zölle und die Sozialversicherungen beträgt demnach heute in der Schweiz 25 Prozent. Zu dieser Zahl wird man noch 3 bis 4 Prozent für die Krankenversicherung hinzurechnen müssen, weil diese in der Regel in den industrialisierten Staaten in den Sozialversicherungen eingebaut ist. Alle umliegenden Staaten haben eine Gesamtbelastung von rund 35 bis 36 Prozent, Schweden und Holland haben wesentlich mehr; einzig die USA haben einen ähnlichen Anteil der öffentlichen Hand, und wir sehen heute, dass die Vernachlässigung der öffentlichen Infrastrukturaufgaben und die ungelösten sozialen Probleme, etwa bei der Negerbevölkerung und in den Slumgebieten, die Vereinigten Staaten vor fast unlösbare Aufgaben stellt. Wir haben nicht die gleichen Probleme; aber wir leben in einem dichter besiedelten Gebiet, das uns vor andere Aufgaben stellt, etwa hinsichtlich des Umweltschutzes.

Ich darf Sie auch darauf hinweisen, dass man eine solche Uebung eigentlich schon einmal durchgeführt hat, und zwar nach dem Zweiten Weltkrieg. Da hat man an der Infrastruktur auch gespart, aber aus einem anderen Grund; man wartete auf die Krise, die dann nicht kam. Wir haben die Aufgaben vor uns hergeschoben. Wir haben dann zu spät und zu sehr viel höheren Kosten trotzdem noch Nationalstrassen gebaut, wir haben den Gewässerschutz in Angriff genommen, als unsere Seen bereits am Sterben waren und das Trinkwasser auch in berühmten Kurorten nicht mehr geniessbar war. Mit der Raumplanung haben wir fünf vor zwölf, vielleicht auch fünf nach zwölf begonnen. Wir können das jetzt noch einmal tun, wir können für ein paar Jahre eine Politik der leeren Kassen betreiben; aber wenn wir das wirtschaftliche Wachstum weiterhin ermöglichen wollen, eine regional ausgeglichene Wirtschaftsstruktur erzielen wollen und auch sonst die sogenannte Qualität des Lebens steigern möchten, so wird das nur gehen, wenn wir bereit sind, dem Staat auch in Zukunft gewisse Aufgaben zu übertragen.

Ich möchte Sie einfach bitten, bei dieser Uebung nicht bei der einseitigen Erhöhung der Warenumsatzsteuer stehen zu bleiben, die trotz der grossen Freiliste die unteren und mittleren Einkommen sehr viel stärker trifft. Es hätte noch verschiedene Möglichkeiten der Mittelbeschaffung gegeben, z. B. eine Erhöhung der Tabaksteuer und der

Alkoholsteuer. Auch bei der Verrechnungssteuer hätte sich etwas machen lassen. Herr Kollege Schmid-St. Gallen hat darauf hingewiesen, dass man Massnahmen gegen die Steuerhinterziehung durchführen müsste. Ich zum Beispiel würde meinen, dass man hier auch strukturell bereits etwas hätte machen sollen. Ich weiss, man wartet auf die grosse Übung, die uns bevorsteht, bei der dann alle Aufgaben mit einem Schlag gelöst werden. Glauben Sie tatsächlich daran? Wir leben seit 30 Jahren in Provisorien. Es ist doch gar nicht möglich, dass Sie Harmonisierung und Strukturveränderungen auf allen Stufen, die Entflechtung der Aufgaben von Gemeinden, Kantonen und Bund und eine Neuorganisation der Finanzen mit einem Schlag beim Stimmvolk durchbringen. Ich hätte es vorgezogen, wenn man schon hier ein bisschen Mut gezeigt und zumindest in kleinen Gebieten Strukturveränderungen vorgenommen hätte, z. B. indem man die Besteuerung der juristischen Personen dem Bund übertragen hätte. Dann hätten wir – ich sage das an die Adresse der bäuerlichen Vertreter, die in der Eintretensdebatte nicht gekargt haben mit dem Suchen von Sündenböcken – zumindest ein Steuerungsmittel, um dem ständig zunehmenden wirtschaftlichen Ungleichgewicht in der Schweiz entgegenzuwirken. Die letzte Möglichkeit, die wir nun noch haben, uns zusätzliche Mittel zu beschaffen, wäre der Uebergang zur jährlichen Veranlagung bei den juristischen Personen. Kollege Stich hat darauf hingewiesen, dass bereits eine solche Vorlage geplant war; sie war in der Vernehmlassung positiv aufgenommen worden, auch die Kantone waren mit der einjährigen Veranlagung bei den juristischen Personen einverstanden. In der Vernehmlassung wurde auch darauf hingewiesen, dass es nicht denkbar sei, dass man die einjährige Veranlagung bei den natürlichen Personen und den juristischen Personen gleichzeitig einführe, dass man das trennen müsse. Also machen wir das doch jetzt einmal bei den juristischen Personen! Herr Bundesrat Chevallaz hat in der Kommissionssitzung gesagt, das nütze nichts, wir machten jetzt ein Programm 1975–1979, und dieses Geld komme erst nach 1979. Aber wenn wir das jetzt einführen, wie das vorgesehen war, erfassen wir die Einkommen 1977/78. Natürlich kommt das Geld etwas später; aber wenn man schon Defizite von 3,5 bis 5 Milliarden vorausieht, dann könnten wir auch jetzt schon handeln. Wenn wir es jetzt nicht tun, tun wir es vier Jahre später; dafür müssen wir dann einfach weitere vier Jahre warten, bis das Geld endlich kommt. Es ist ein kleiner, aber ein notwendiger Schritt, und ich bitte Sie, jetzt den Mut aufzubringen, diese Aenderung durchzuführen und dem Antrag Stich zuzustimmen.

**Präsident:** Das Wort hat Herr Meier Kaspar. Ich mache darauf aufmerksam, dass es hier um die jährliche Veranlagung geht.

**Meier Kaspar:** Ich wollte mein Votum damit beginnen, dass ich erklärt hätte, ich möchte mich nur zur einjährigen Veranlagung äussern. Ich nehme also an, Herr Präsident, dass dieser Hinweis nicht vorsorglich auf mich gemünzt war.

Sie lesen in der Botschaft, dass diese einjährige Veranlagung im Zeitpunkt der Inflation geeignet wäre, erhebliche Mehreinnahmen zu erbringen. Das ist richtig. Erhebliche Mehreinnahmen heisst eine wesentliche Mehrbelastung des Steuerzahlers. Diese einjährige Veranlagung würde also indirekt, auf kaltem Wege, eine weitere Steuererhöhung bedeuten.

Ist es nun richtig, dass wir uns Steuermehreinnahmen auf kaltem Wege beschaffen, auf dem Wege der einjährigen Steuererklärung? Herr Kollege Stich hat sehr eingehend Ausführungen darüber gemacht, wie sich diese Frage vom Standpunkt der Steuerämter und der Verwaltung aus zeigt. Ihre Ausführungen waren allerdings nicht vollständig, Herr Kollege Stich. Die Konferenz der städtischen Steueramtschefs – sie umfasst über 50 Steueramtschefs – hat einstim-

mig erklärt, dass der Uebergang zur einjährigen Steuererklärung für die Verwaltung untragbar sei, dass er zu einer Katastrophe führen würde und dass die städtischen Steuerämter die Garantie für eine richtige Einschätzung gar nicht mehr übernehmen könnten. Diese Erklärung wurde von dieser Konferenz abgegeben. Aehnliche Erklärungen haben auch kantonale Steuerämter abgegeben, und auch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, die sicher sehr darauf erpicht wären, auf diesem Wege zu mehr Steuereinnahmen zu kommen, hat sich sehr, sehr zurückhaltend zur jährlichen Steuerveranlagung ausgesprochen. Ich habe mich bei verschiedenen Steuerämtern noch erkundigt, wie sie sich dazu stellen würden, und diese haben mir erklärt, dass sie nicht nur ihren Personalapparat um 50 bis 70 Prozent erhöhen, sondern auch ihre Büroeinrichtungen, ihre ganze Infrastruktur erweitern müssten. Was das im jetzigen Zeitpunkt der Personalknappheit bedeutet, dazu muss ich wohl keine grossen Ausführungen machen.

Nun geht es hier aber nicht nur um eine Frage der Verwaltung, sondern schliesslich auch noch um eine solche der Steuerpflichtigen. Ich habe auch hier gewisse Informationen eingezogen. Wenn Sie zum Beispiel die Steuerberater fragen, was sie zu dieser einjährigen Einschätzungsmöglichkeit denken, dann werden Ihnen diese in der ganzen Schweiz unisono erklären, dass das im jetzigen Zeitpunkt eine absolute Unmöglichkeit sei. Die Konferenz der Steuerberater hat auch eine entsprechende Erklärung abgegeben. Wir haben also einerseits die Verwaltung, die hier vor Schwierigkeiten steht, die berufsmässigen Steuerberater und schliesslich noch jemanden, der gerne vergessen wird, nämlich den Steuerpflichtigen selber. Der Steuerpflichtige sollte nun jährlich das Ausfüllen der Steuerformulare, die Verhandlungen mit den Steuerbehörden usw. übernehmen. Ich glaube, wir müssen hier auch an den Steuerpflichtigen denken. Diese Arbeit ist für ihn, wenn sie einigermaßen von Umfang ist, einfach nicht mehr zumutbar. Damit wird zum Zwecke einer Steuererhöhung, die rein inflatorisch bedingt ist, ein gewaltiger Aufwand getrieben auf der Ebene der Steuerverwaltung und der Steuerpflichtigen. Ich glaube deshalb, dass es richtig ist, wenn der Bundesrat feststellt, dass unter diesen Umständen im Rahmen dieses Programms – ich möchte auch sagen für später, aber das steht jetzt nicht zur Diskussion – unbedingt auf die einjährige Steuerperiode verzichtet werden muss. Ich bitte Sie, den Antrag Stich abzulehnen.

**M. Schläppy:** Quatre cantons en Suisse pratiquent actuellement la taxation annuelle, trois selon le système *praenummerando*, un selon le système *postnumerando*. En ce qui concerne les personnes morales, onze cantons pratiquent la taxation annuelle. Il y a donc une nuance extrêmement importante quant à ces deux catégories de contribuables.

M. le conseiller fédéral Chevallaz nous a dit en commission ceci: nous sommes sur le fond d'accord avec le principe de la taxation annuelle, mais je vous en prie, n'apportez pas de changement à ce train léger de mesures que nous vous proposons, laissez-nous travailler, un autre train, plus long, plus lourd suivra celui-ci et il sera possible de le charger alors de différentes nouveautés, comme par exemple du problème de la taxation annuelle.

Je suis d'accord dans les grandes lignes avec cette manière de voir. Mais si nous prenons le cas qui nous est soumis maintenant, à savoir la taxation annuelle des personnes morales, le problème est différent. D'abord, il n'y a pas de progression à froid touchant les personnes morales comparable à celle touchant les personnes physiques. C'est le résultat des comptes et du bilan qui est taxé et non pas un revenu indexé. De toute manière, les personnes morales établissent leur bilan chaque année, les administrations des contributions examinent ce bilan chaque année et font ensuite une moyenne des deux années si l'on taxe biennalement.

On nous dit que l'on ne pourrait plus assurer une taxation conforme si nous taxions toutes les années, alors qu'en ce qui concerne les personnes physiques, la taxation conforme n'existe plus aujourd'hui. Si vous observez ce qui se passe dans les administrations des contributions, vous serez obligés de reconnaître qu'il y a dans plusieurs cantons un tel retard que certains contribuables n'ont pas reçu de taxation depuis plusieurs années déjà.

Avec le système moderne de mobilité de l'habitat et du lieu de travail, on n'arrive plus à suivre le contribuable. Il a changé de commune, il a changé de canton, quelle complexité pour l'administration de rechercher après coup ce qui s'est passé deux ans auparavant, quelle paperasse invraisemblable de faire des taxations intermédiaires en grand nombre. Aussi dire que taxer annuellement demande un personnel supplémentaire n'est pas exact et la preuve est faite, il suffit de voir les administrations des contributions des cantons qui pratiquent la taxation annuellement et de les comparer aux autres. Cependant, j'admets que le passage d'un système à l'autre demandera un personnel plus nombreux pour un temps, c'est la raison pour laquelle nous nous rallions volontiers à l'avis du Conseil fédéral d'abandonner la taxation annuelle pour les personnes physiques. En revanche, ce qui est demandé par la minorité en ce qui concerne les personnes morales nous paraît parfaitement applicable, sans complication supplémentaire.

On nous objecte que les fiduciaires et les conseillers sont contre cette proposition, que les formules sont difficiles. Si vous examinez les formules de déclaration, vous verrez que, sur une page et demie, voire deux pages, il est possible d'inscrire toutes les conditions de taxation. Il n'est pas nécessaire de créer des formules de cinquante-deux pages comme certains cantons le font aujourd'hui; je comprends bien qu'il n'est pas souhaitable d'envoyer tous les ans un volume pareil aux contribuables. Il faut simplifier la procédure, il faut simplifier la déclaration, aller à l'essentiel, donner des textes lisibles pour tous. Alors les fiduciaires et les conseillers ne seront plus si nombreux à remplir des déclarations, parce que chacun pourra le faire lui-même. Je crois que, dans ces conditions, nous serions bien inspirés de suivre la proposition de la minorité.

**Schuler:** Ich hoffe, dass wir jetzt wieder bei der Sache sind. Es geht um die jährliche Veranlagung, und zwar nur um die jährliche Veranlagung der juristischen Personen. Diesbezüglich hat auch Herr Meier sein Versprechen nicht ganz wahr gemacht, zur Sache zu reden. Ein Grossteil seiner Argumentation über die Schwierigkeiten der jährlichen Veranlagung für die Verwaltung und die Befürchtungen seitens der Berater, mit der Arbeit nicht mehr nachzukommen, bezieht sich nämlich nicht auf die juristischen Personen, sondern kann höchstens für die natürlichen Personen zutreffen. Elf Kantone, auch der Kanton Zürich, Frau Uchtenhagen, haben für juristische Personen bereits die jährliche Veranlagung eingeführt. Wenn elf Kantone, darunter die grössten, dies für die eigenen Belange tun können – und sie wissen, warum sie für ihre eigenen Belange diesem System den Vorzug geben, auch wenn ich die fiskalischen Gesichtspunkte nicht in den Vordergrund stellen will –, warum sollen es die anderen Kantone nicht auch lernen und auch dort lernen können, wo es um die Belange des Bundes geht. Das ist das ganze Problem. Es handelt sich hier auch nicht um einen strukturellen Eingriff ins bisherige System. Die Vorwegnahme der jährlichen Veranlagung für die juristischen Personen hätte überdies noch den Vorteil, dass der Uebergang von der nachhinkenden Zweijahresveranlagung zur modernen Gegenwartsbesteuerung nicht für alle Steuersubjekte gleichzeitig gemacht werden müsste. Was die juristischen Personen anbetrifft, bin ich ein absoluter Anhänger dieser jährlichen Veranlagung auch beim Bund. Bei den natürlichen Personen stellen sich zwar einige zusätzliche Probleme. Unser Kollege Schläppy, der schliesslich auch Finanzdirektor ist,

hat indessen bereits einige Hinweise gegeben, dass mit dem Uebergang zur jährlichen Veranlagung selbst bei den natürlichen Personen Vorteile verbunden wären. So würden gewisse Arbeiten wegfallen, wie z. B. die Zwischentaxationen infolge des Wegzugs von Leuten, die bei der jetzigen Zweijahresveranlagung sehr zahlreich sind.

Erlauben Sie mir abschliessend noch auf zwei grundsätzliche Aspekte hinzuweisen. Wir sprechen immer von Harmonisierung der Steuern und rufen danach. Wenn wir jetzt durch Einführung der jährlichen Veranlagung, mindestens für die juristischen Personen, dafür sorgen, dass die übrigen Kantone dasselbe machen, was die ersten elf bereits tun, dann erreichen wir zweifelsohne bereits einen Harmonisierungseffekt. Den anderen Hinweis – er ist schon gemacht worden – kann ich nur unterstreichen: Schlussendlich bringt der Uebergang von der bisherigen Pränumerando-Besteuerung zur jährlichen Veranlagung eine wesentlich stärkere konjunkturelle Flexibilität in das Steuersystem hinein, als es beim heutigen der Fall ist. Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten – vielleicht in Abweichung vom sturen Prinzip, im Sofortprogramm absolut nichts Neues vorzusehen – in diese Vorlage doch einen kleinen Schimmer von Fortschrittlichkeit zu bringen, indem Sie dem Antrag der Minderheit zustimmen.

**Bürgi,** Berichterstatter der Mehrheit: Ich habe Ihnen nun den Standpunkt der Kommissionsmehrheit darzulegen. Ich bestätige, dass der Titel dieser Debatte lautet: Jährliche Veranlagung der juristischen Personen. Die einzige Frau, die sich auf der Rednertribüne zu dieser Vorlage gemeldet hat, unsere Kollegin Uchtenhagen, wird es mir nicht übel nehmen, dass ich nicht zu ihrem Nachtrag zum Eintreten spreche, so reizvoll das an sich wäre.

Dem Antragsteller geht es sicherlich unter anderem darum, einen Vorläufer für die jährliche Veranlagung auch der natürlichen Personen zu erhalten. Wir dürfen diesen Aspekt nicht gänzlich aus den Augen verlieren. Wir können natürlich das Problem der natürlichen Personen nicht völlig ausklammern; zum mindesten stellt es sich hinterher. Die Wehrsteuer wird durch die Kantone veranlagt. Es ist vielleicht gut, uns über die Situation für die steuerliche Erfassung der juristischen Personen Rechenschaft abzulegen. Vier Kantone kennen die einjährige Veranlagung für die natürlichen Personen. Die grosse Mehrheit hat also die zweijährige Veranlagung. Bei den juristischen Personen ist es etwas anderes. Elf Kantone kennen die einjährige Veranlagung. Es sind Zürich, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, St. Gallen, Thurgau, Tessin, Wallis, Neuenburg und Genf. Die übrigen Kantone haben jetzt noch die zweijährige Veranlagung für die juristischen Personen.

Nun trifft es zu, dass die Finanzdirektoren grundsätzlich mit der einjährigen Veranlagung für die juristischen Personen einverstanden sind. Aber es stellt sich, wie bei anderen Punkten, die hier zur Diskussion gestellt wurden, die Frage, ob das in ein dringliches Massnahmenpaket gepackt werden soll. Die Kommissionsmehrheit war der Meinung, auch dieses Problem solle auf die nächste Beratungsrunde aufgeschoben werden, um es im guten Einvernehmen mit allen Kantonen, die nachher die Veranlagung durchführen müssen, zu lösen.

Aus diesem Grunde muss ich Ihnen namens der Kommissionsmehrheit beantragen, den Antrag Stich abzulehnen.

**M. Bussey,** rapporteur: L'article 8, alinéa 3bis, a trait au passage à la taxation annuelle des personnes morales. Cette disposition constituerait en fait un premier pas vers la généralisation de la taxation annuelle dont la première étape serait réservée, comme on vient de le dire, aux personnes morales.

On sait que la taxation se fait par l'intermédiaire ou l'entremise des cantons. Ceux-ci connaissent, en ce qui concerne leurs propres impôts, les régimes suivants: quatre cantons procèdent selon le système de la taxation annuelle pour les personnes physiques, onze cantons ont

adopté la taxation annuelle pour l'imposition des personnes morales, quatorze cantons connaissent le système de la taxation bisannuelle pour les personnes physiques et pour les personnes morales.

Il est vrai que la conférence des directeurs cantonaux des finances a approuvé le principe du passage à la taxation annuelle; mais est-ce bien le moment de procéder à cette modification en l'englobant dans des mesures urgentes, pense la majorité de la commission? Une telle décision doit être mûrement réfléchie et prise d'entente avec les cantons, déclare le Conseil fédéral. Pour nous, personnellement, rien ne s'oppose à la taxation annuelle des personnes morales, et je voudrais relever ici à l'endroit de notre collègue M. Kaspar Meier, de Lucerne, qu'il se trompe très lourdement lorsqu'il parle de difficultés de caractère technique. J'ai également une certaine expérience, sur le plan des finances d'une commune assez importante, pour dire ici que tous ceux qui, malheureusement, en tant que responsables sont sous le coup de la taxation biennale le regrettent, comme cela a d'ailleurs été relevé dans le débat et notamment par notre collègue M. Schläppy qui a, lui, l'expérience de finances cantonales. Encore une fois, je pense que si, dans le cadre de l'examen de la refonte générale des finances fédérales, nous voulons faire un premier pas, il peut être fait aujourd'hui déjà en ce qui concerne la taxation des personnes morales, sans nuire à l'ensemble du projet.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Il est bien vrai, comme l'ont dit les représentants de la minorité et comme nous l'avons déjà dit et répété auparavant, que le système de la taxation bisannuelle et les modalités de perception de l'impôt fédéral direct font que la Confédération ne participe qu'avec trois à quatre ans de retard à la progression des revenus, aussi bien des personnes physiques que des personnes morales. Je ne m'en déments pas. Nous payons cette année, et nous paierons en 1975, un impôt sur nos revenus des années 1971 et 1972. Il y aurait donc une plus-value parfaitement justifiée et légitime à en venir au système de la taxation annuelle, à la condition que l'on ménage une transition. Je dois d'ailleurs reconnaître que les représentants de la minorité ont ménagé cette transition dans leur texte.

L'attitude des cantons a été évoquée avec clarté ici: opposition pour le moment à la taxation annuelle de l'impôt sur les personnes physiques à cause du branle-bas administratif que cela provoquerait, par contre pas d'inconvénient majeur à une taxation annuelle de l'impôt des personnes morales.

De toute manière, les propositions que nous font M. Stich et ses collègues ne porteraient effet qu'en 1980, mais il faut une certaine période d'adaptation. Nous aurions préféré, et nous préférons encore, que ce problème de la taxation annuelle soit pleinement résolu dans le cadre du programme d'ensemble. On peut toutefois se demander s'il faut franchir le pas dès maintenant et anticiper sur ce point où les cantons nous ont déjà fait part d'une certaine approbation. Le Conseil fédéral vous en laisse juges.

**Präsident:** Wir kommen damit zur Abstimmung. Wir stimmen gleichzeitig über Absatz 3bis und Absatz 4 ab.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	71 Stimmen
Dagegen	68 Stimmen

#### Ziff. III und IV

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Ch. III et IV

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Angenommen – Adopté

#### Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	109 Stimmen
Dagegen	10 Stimmen

#### III

#### Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen (Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt)

#### Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses (Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales)

##### Antrag der Kommission

Eintreten

##### Antrag Müller-Bern

Nichteintreten

##### Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles

##### Proposition Müller-Berne

Ne pas entrer en matière

**Bürgi**, Berichterstatter: Während der Kommissionsberatungen hat sich immer deutlicher der Wille herauskristallisiert, eine Ausgabenbremse zusätzlich in die Vorlage einzubauen. Damit wollte man die Sparanstrengung verdeutlichen, welche in den nächsten Jahren notwendig ist. Es wurden verschiedene Varianten überlegt. Als die einfachste und die klarste hat sich dann der Vorschlag herauskristallisiert, den wir Ihnen unterbreiten. Es handelt sich darum, ein qualifiziertes Mehr für Ausgabenbeschlüsse zu schaffen, welche über die Anträge des Bundesrates hinausgehen. Ich bin mir darüber im klaren, dass das Parlament nun über sein eigenes Vorgehen einige Ueberlegungen anstellen kann und zweifellos auch anstellen wird. Ich bestreite nicht, dass unser Vorschlag eine gewisse Einschränkung der parlamentarischen Bewegungsfreiheit im Ausgabenbereich darstellt. Andererseits ist es aber keine absolute Barriere, wenn ein eindeutiger parlamentarischer Wille verlangt wird, repräsentiert durch 101 Ratsmitglieder; es können ohne weiteres Beschlüsse gefasst werden, die von den Anträgen des Bundesrates abweichen.

Ich verweise sodann darauf, dass dieser Bestandteil des Dringlichkeitsprogramms ebenfalls auf fünf Jahre beschränkt ist. Aufgrund der gemachten Erfahrungen ist nach Ablauf der fünfjährigen Frist jederzeit eine Ueberprüfung und gegebenenfalls auch Korrektur möglich.

Nun einige Ausführungen zum Verfahren: Es ist wichtig, dass wir uns das schon beim Eintreten überlegen. Grundsätzlich wollen wir uns an das Verfahren anlehnen, welches für die Dringlichkeitsklausel vorgesehen ist. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf den Artikel 35 des Geschäftsverkehrsgesetzes. Dort ist eine selbständige Abstimmung über die Dringlichkeit vorgeschrieben. Wenn das absolute Mehr für die Dringlichkeit nicht zustande kommt, ist die Vorlage an sich nicht angetastet, jedoch fällt die Dringlichkeit weg. Bei Vorlagen soll deshalb eine eigene Abstimmung über die Ausgabenbeschlüsse stattfinden, beispielsweise über den Subventionsartikel eines Bundesgesetzes. Nachher soll dann die GesamtAbstimmung über die ganze Vorlage stattfinden. Das Wort «bei der GesamtAbstimmung» ist deshalb in diesem Sinne zu verstehen. Es kann sich ja niemals darum handeln, durch das Nichterreichen des absoluten Mehrs für den Ausgabenteil einer Vorlage die Vorlage überhaupt zu beseitigen. Es liegt mir daran, in diesem Punkte Klarheit zu verschaffen. Anders ist die Situation bei der Behandlung des jährlichen Voranschlags. Es muss, sofern abweichende Beschlüsse gegenüber dem Bundesrat gefällt werden wollen, bei jeder einzelnen Position, die allenfalls zur Diskussion steht, das absolute Mehr der Ratsmitglieder er-

reicht werden. Wenn dieses nicht erreicht wird, dann gilt in diesem Falle der Antrag des Bundesrates.

Wir hatten uns zu überlegen, ob diese Ausgabenbremse zu einem selbständigen Beschluss erhoben oder in das Steuerpaket eingebaut werden soll. Nach eingehenden Erwägungen hat sich die Kommissionsmehrheit für einen eigenen Beschluss entschieden. Sie war der Meinung, dass diese Ausgabenbremse für die öffentliche Meinung einen wichtigen Zusatz zu den beiden anderen Beschlüssen darstellt. Wenn dieser Zusatz eben selbständig präsentiert wird, dann kann er sich in der Öffentlichkeit viel mehr profilieren. Die selbständige Ausgestaltung dieses Beschlusses hat noch einen andern Vorteil. Wer gegen diese Klausel ist, muss dann nicht gegen das Steuerpaket ankämpfen, weil eben diese Klausel dort eingebaut ist. Es gäbe dann also in der Volksabstimmung vom 8. Dezember zwei Fragen zu beantworten (das Bundesgesetz ist nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt und wird voraussichtlich ohne Abstimmung in Kraft treten): Es gibt einen Entscheid über die Steuermassnahmen und einen über die Ausgabenbremse. Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass es zumutbar ist, dem Stimmbürger zwei Fragen vorzulegen, auch wenn am gleichen Tag über die Krankenversicherung abgestimmt werden muss. Ich möchte Ihnen im Hinblick auf die Verbesserung der politischen Ausgangslage für die Abstimmung über die zusätzlichen Steuern nahelegen, dieser Ausgabenbremse zuzustimmen.

**M. Bussey, rapporteur:** Au cours des délibérations de la commission, une volonté d'introduire dans le projet un frein supplémentaire aux dépenses s'est cristallisée pour souligner l'effort d'économie nécessaire au cours de ces toutes prochaines années. Différentes variantes ont fait l'objet des réflexions de la commission. Vous connaissez le projet qui vous est présenté au nom de la majorité de cette commission: les décisions entraînant une augmentation des dépenses par rapport aux propositions du Conseil fédéral doivent être adoptées à la majorité de tous les membres, c'est-à-dire 101 députés.

Du point de vue parlementaire, il s'agit et il faut le dire d'une limitation de la liberté du Parlement. C'est un blocage de toute initiative ayant des conséquences financières. Certes, et le président de la commission l'a dit: un réexamen reste possible en fonction des expériences que nous pourrions faire. Je persiste à penser que, même partant d'excellentes dispositions, cet arrêté sera techniquement inapplicable. Dès lors et c'est très résolument que je voterai contre ledit arrêté.

**Müller-Bern:** Wir stehen nicht vor dem ersten Versuch, eine Ausgabenbremse einzuführen. Allerdings wurde sie früher, 1938, 1948 und in den fünfziger Jahren, vom Bundesrat und nicht etwa vom Parlament vorgeschlagen. Alle früheren Vorschläge bezogen sich zudem nur auf Beschlüsse der Bundesversammlung, die weder dem fakultativen noch dem obligatorischen Referendum unterlagen. Die Bremse war also subsidiär nur dort anwendbar, wo das Mitspracherecht des Volkes nicht gegeben war.

Die bisherigen Versuche – mit einer Ausnahme – scheiterten meist entweder im Parlament oder dann in der Volksabstimmung. Ein Antrag ging durch bei der Uebergangsordnung 1950/51, die bis 1958 in Kraft war. Damals hatte man aber nicht auf die Anträge des Bundesrates abgestellt, um die Ausgabenbremse wirksam zu machen, sondern auf die Höhe der Ausgaben. Ausgaben, die eine Million überschritten oder die wiederkehrende Ausgaben von 100 000 Franken pro Jahr zur Folge gehabt hätten, bedurften des absoluten Mehrs in beiden Räten. Nachher hat man diese Grenzen auf 5 Millionen respektive 250 000 Franken erhöht. Der welsche Kommissionsreferent hat soeben sehr zu Recht Zweifel darüber geäußert, ob die Geschichte, wie sie Ihnen vorgeschlagen wird, im Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgaben überhaupt applikabel wäre. Offenbar hatte auch der Bundesrat ähnli-

che Zweifel, wenn er auf Seite 17 der Botschaft schreibt: «Bewusst abgesehen wurde von der früher oft diskutierten Einführung sogenannter Ausgabenbremsen. Bisherige Erfahrungen mit Vorschriften über qualifizierte Mehrheiten oder unverbindliche Deckungsklauseln zeigen, dass derartige Bestimmungen in der Praxis wenig wirksam sind.»

Wenn mich die sozialdemokratische Fraktion der Bundesversammlung einmütig beauftragt hat, Ihnen zu diesem Bundesbeschluss den Nichteintretensantrag zu stellen, so waren dafür vorab staatsrechtliche und politische Bedenken massgebend. Es kann – nach meiner Meinung – kein Zweifel darüber herrschen, dass die Regelung, die Ihnen vorgelegt wird, ein autoritäres Element aufweist. Ich könnte hier Zitate aus Debatten in den dreissiger Jahren bringen. Ich verzichte zeithalber darauf. Das Parlament macht nämlich seine Kompetenzen von den Anträgen der Regierung abhängig, statt eben, wie das bei der früheren Ausgabenbremse der Fall war und was mir – wenn schon – logischer erscheinen würde, von der absoluten Höhe der Ausgaben. Damit wird die Macht des Bundesrates verstärkt. Er kann übrigens, wenn er mit einer Erhöhung über seinen ursprünglichen Antrag hinaus einverstanden ist, die Bremse wirkungslos machen. Das war die Interpretation unseres sehr geschätzten Kommissionspräsidenten. Wenn der Bundesrat mit einem weitergehenden Antrag einverstanden ist, dann spielt das qualifizierte Mehr nicht.

Die Ausgabenkompetenz ist ein grundlegendes Recht des Parlamentes, da fast alle Beschlüsse finanzielle Folgen haben. Wer über die Finanzen bestimmt, der bestimmt auch über die Politik. Wir begäben uns nun, wenn wir diesen Beschluss annehmen würden, in eine freiwillige Vormundschaft des Bundesrates, aber auch der Verwaltung, die ja die Geschäfte vorbereitet. Das widerspricht allen aktuellen Bestrebungen in Richtung auf eine Stärkung des Parlamentes gegenüber der Exekutive. Es widerspricht übrigens auch dem, was Ihre Kommission selber bei den Anträgen zum Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt beschlossen und gestern bestätigt hat. So wird der Bundesrat verpflichtet, der Bundesversammlung den Finanzplan vorzulegen, die Bundesversammlung soll den Personalbestand fixieren, nicht der Bundesrat. Hier aber, bei der Ausgabenbremse, geht man den umgekehrten Weg, was ich kaum als sehr konsequent betrachte. Das Parlament ist das oberste Organ, es ist die Vertretung des Volkes; es soll auch die volle Verantwortung für seine Ausgabenüberschüsse übernehmen, und es soll nicht gegenüber sich selber misstrauisch sein und sich hinter dem Bundesrat verschanzen. Der Vorschlag würde eine Verlagerung der Verantwortung auf den Bundesrat mit sich bringen, der ja seinerseits volle Freiheit bei der Ausgabengestaltung, bei Nachtragskreditbegehren usw., hätte. Man hat hier – Kollege Schuler hat das in der Eintretensdebatte getan – von der Selbstdisziplinierung gesprochen. Soweit, so gut; aber wenn man jemanden zu etwas zwingt, eben mit einem solchen Verfassungsbeschluss, dann kann man wohl kaum mehr von Selbstdisziplinierung reden; die Selbstdisziplinierung sollten wir selber vornehmen, ohne durch solche Beschlüsse dazu gezwungen werden zu müssen.

Die Annahme dieses Beschlusses wäre auch ein Eingeständnis dafür, dass das Parlament bis heute nicht verantwortungsvoll gehandelt hat. Solche Dinge sind auch früher behauptet worden. Auch früher hat man von der Ausgabenfreudigkeit des Parlamentes, ja sogar von einer Ausgabenwut gesprochen, «une rage de dépenses», und man hat nach dem Zweiten Weltkrieg einmal – übrigens auf Antrag von Herrn Ständerat Klöti – eine Untersuchung veranlasst, die jetzt nicht erfolgt ist, welche Beschlüsse der eidgenössischen Räte bei Budgetfragen usw. Ausgabenbeschränkungen und welche Ausgabenerhöhungen mit sich gebracht hätten. Für den Bundesrat selbst war dann das Resultat überraschend, dass nämlich mehr Ausgabenbeschränkungen als Ausgabenerhöhungen durch das Parla-



ment beschlossen worden sind. So unverantwortlich handelt also das Parlament auch wieder nicht. Ich möchte übrigens in diesem Zusammenhang auf die Mirage-Affäre verweisen, bei der ja das Parlament gegenüber den Anträgen des Bundesrates wesentlich gespart hat.

Während die bisher vorgeschlagenen Ausgabenbremsen die Gesetzgebung – also Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse – ausschlossen und sich auf eigentliche Ausgabenbeschlüsse in Form von einfachen Bundesbeschlüssen bezogen, geht die vorliegende Formulierung wesentlich weiter. Sie ist zudem auch sehr unpräzise; erfasst werden nämlich alle Beschlüsse, welche gegenüber dem Antrag des Bundesrates Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zur Folge haben, also nicht nur Ausgabenbeschlüsse im engern Sinn. Das wird, glaube ich, zu beträchtlichen Auslegungsschwierigkeiten führen, da nicht immer von Anfang an offensichtlich ist, ob eine Aenderung, die vom Parlament beschlossen wird, mit Mehrausgaben verbunden sein wird oder nicht. Ueber diese mehr rechtlichen Aspekte wird noch Kollege Weber-Arbon einige Ausführungen machen. Man kann übrigens die Bremse einigermaßen elegant umgehen, da die Räte jederzeit die Möglichkeit hätten, eine Vorlage mit einfachem Mehr an den Bundesrat zurückzuweisen, mit dem verbindlichen Auftrag, einen höheren Kredit einzusetzen. Man hat in der Kommission gesagt, das Volk verlange solche Disziplinierungsmassnahmen vom Parlament. Sicher wünscht das Volk, dass wir mit den Finanzen vernünftig umgehen. Ich möchte hier übrigens unterstreichen, dass auch die sozialdemokratische Fraktion nicht der Meinung ist, dass überflüssig Geld zum Fenster hinausgeworfen werden soll: kein Franken mehr als notwendig soll ausgegeben werden. Ich möchte auch als Personalvertreter sagen: keine Personaleinheit mehr als notwendig. Aber ich möchte darauf hinweisen, dass 1956 ein Volksbegehren über Ausgabenbeschlüsse der Bundesversammlung zugunsten eines Gegenvorschlages zurückgezogen wurde, und auch dieser Gegenvorschlag vom Volk verworfen worden ist. Es stimmt also nicht, dass Selbstdisziplinierungsmassnahmen des Parlamentes bei Ausgabenbeschlüssen im Volke so populär sind, wie immer behauptet wird. Lilian Uchtenhagen hat darauf hingewiesen, dass man vor allem immer beim ändern sparen möchte, aber ja nicht dort, wo man selber interessiert ist.

Wenn damit argumentiert wird, dass man verhindern möchte, dass das Parlament nicht mit einem Zufallsmehr über Millionenkredite beschliesst, so darf doch gesagt werden, dass eine Notbremse für Zufallsbeschlüsse bereits mit dem heutigen Zweikammersystem vorhanden ist. Es kann übrigens auch eine Zufallsminderheit geben, wenn wichtige Kredite das absolute Mehr knapp verpassen, weil der Ratssaal, wie jetzt gerade, sehr schlecht besetzt ist. Das kann hie und da vorkommen, weil ja leider wichtige grosse Kommissionen, auch heute wieder, während der Ratsverhandlungen zusammengerufen werden. Man gibt mit dem Erfordernis des absoluten Mehrs sozusagen den Abwesenden eine Stimme, indem ihre Abwesenheit als Votum gegen die Vorlage gilt, auch bei Ratskollegen, die an und für sich dafür wären, die aber aus dringenden Gründen an der Teilnahme an der Sitzung verhindert sind. Man soll auch nicht so tun, wie das in der Kommission gesagt wurde, als ob das Erreichen des absoluten Mehrs allein eine Frage der besseren Präsenz bei den Abstimmungen wäre. Unter dem Gesichtspunkt der parteipolitischen Zusammensetzung, vor allem des Ständerates, der ja die politische Landschaft unseres Landes nur sehr verzerrt widerspiegelt, ist das absolute Mehr eindeutig eine Frage der politischen Machtverteilung. Gerade wir Sozialdemokraten kämen in eine sehr schwierige Lage; wegen der Zusammensetzung des Ständerates würden die bürgerlichen Parteien durch die Ausgabenbremse ein noch stärkeres Uebergewicht erhalten.

Die Minderheiten hätten es ganz allgemein in Zukunft bedeutend schwerer, auch berechnete Anliegen durchzubrin-

gen. Ich möchte hier nur zwei Beispiele der jüngsten Zeit zitieren: In seiner Botschaft vom November 1973 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung hatte der Bundesrat trotz dem klaren Auftrag, im neuen Artikel 34quater der Bundesverfassung, der vorschreibt, dass die Renten mindestens der Preisentwicklung anzupassen sind, keinen Teuerungsausgleich in Form einer doppelten Rente für dieses Jahr vorgesehen. Der entsprechende Beschluss ging auf eine Anregung des Parlamentes und seiner Kommissionen zurück. Er hätte, wenn die Ausgabenbremse schon wirksam gewesen wäre, verhindert werden können, vor allem im Ständerat. Ein weiteres Beispiel betrifft die Landwirtschaft. Bei den Kostenbeiträgen über Viehhaltung im Berggebiet hat unser Rat letzte Woche, entgegen der Auffassung des Bundesrates, mit 86:58 Stimmen einer weitergehenden Lösung den Vorzug gegeben. Auch hier hätte es erhebliche Schwierigkeiten zur Folge gehabt, wie ja auch zum Beispiel beim «Fonds de roulement» für die Landwirtschaft, wenn die Ausgabenbremse schon in Kraft gewesen wäre. Bedenklich wäre dabei vor allem, dass die Parlamentarier, welche in Zukunft solche sozialpolitischen Vorlagen ablehnen wollen – was ja, namentlich vor den Wahlen, im Volk nicht immer sehr populär ist –, nicht einmal offen dazu stehen müssten; Ihre Abwesenheit bei der Gesamtabstimmung würde genügen, um die Vorlage zu Fall zu bringen.

Was wären die möglichen Folgen der Annahme einer solchen Vorlage? Einmal mehr würden die Interessen-Lobbies einen vermehrten Druck bereits auf die Verwaltung und dann auf den Bundesrat ausüben. Die Geschichte des Zustandekommens bundesrätlicher Beschlüsse wäre noch undurchsichtiger, als sie manchmal heute schon ist. Im Parlament selber würde die Tendenz zum «Päcklimachen» noch verstärkt, mit dem Ziel, die absolute Mehrheit zu erreichen, getreu dem Motto: Gibst du mir die Wurst, so löscht' ich dir den Durst.

Kürzlich haben wir das hundertjährige Bestehen der Bundesverfassung von 1874 begangen. In dieser Zeitspanne hat sich die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat vollzogen. Wir Sozialdemokraten bekämpfen energisch alle Tendenzen, wieder zum Nachtwächterstaat zurückzukehren durch Erschwerung der Beschlussfassung für die sozialen Aufgaben, sei das für die Alten, Invaliden, Kranken oder die Bergbauern. Das Gleichgewicht der Bundesfinanzen muss nach unserer Auffassung vor allem auf der Einnahmenseite hergestellt werden. Die Einnahmen des Gemeinwesens müssen sich nach den als notwendig erachteten Aufgaben richten, nicht umgekehrt. Die Entwicklung zum Sozialstaat ist ein Akt der Solidarität der Begüterten mit den weniger Begüterten, und der Staat hat hier eine wichtige Ausgleichsfunktion zu erfüllen. Die Leidtragenden – das ist unsere Ueberzeugung – einer solchen Ausgabenbremse wären vor allem die schwächsten Bevölkerungsschichten, welche dringend auf Leistungen des Staates angewiesen sind, die aber keine starke Lobby hinter sich haben.

Aus all diesen Gründen beantrage ich Ihnen im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, dem Nichteintretensantrag zuzustimmen.

**Schwarz:** Es scheint mir notwendig zu sein, den Bundesbeschluss III über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen in den finanzpolitischen Gesamtzusammenhang hineinzustellen. Das Stichwort dazu hat mir – wie könnte es anders sein – Herr Stich gegeben, wenn er in der Eintretensdebatte erklärte, dass mit der Annahme dieses Bundesbeschlusses das Uebergewicht des Bundesrates auf Kosten des Parlamentes noch ausgeprägter würde. Schliesslich hat auch Herr Kollege Müller in dieser Richtung votiert; er hat sogar von Bevormundung des Parlamentes gesprochen. Ich glaube, diese Sicht ist nicht richtig, sie erfasst den eigentlichen Kern des Problems nicht. Wer glaubt im Ernst daran, dass das Parlament in der Lage sei, eine systematische Finanz- oder gar Sparpolitik zu betreiben, ohne dass ein entsprechendes Instrumenta-

rium zur Verfügung steht? Es reicht dann höchstens zu einigen unzusammenhängenden Spardemonstrationen; man statuiert Exempel, meistens am untauglichen Objekt, was mehr schadet als nützt und der Willkür Tür und Tor öffnet.

Einige Redner (der Herr Kommissionspräsident, die Herren Biel, Letsch, Wyer und andere) haben in ausgezeichnete Weise auf die erforderliche Systematik hingewiesen. Primär hat der Bundesrat aufgrund von Regierungsprogramm, Prioritätenordnung und Finanzplan den notwendigen finanzpolitischen Zusammenhang zu vermitteln. Die Ausgabenpolitik ist dann in diesen Gesamtzusammenhang hineinzustellen, und es ist in der direkten Konfrontation aller in Frage kommenden Ausgaben zu entscheiden, was, in welchem Umfang, und zu welchem Zeitpunkt realisiert werden solle und was nicht. Das Parlament hat dann diese Grundlage – je nachdem – zu sanktionieren oder nach seiner Auffassung zu modifizieren. Was nun nicht passieren darf, wenn man nicht das ganze System gefährden und alle Bemühungen um ein Gleichgewicht im Bundeshaushalt illusorisch machen will, sind Finanzabschlüsse des Parlamentes, welche die gesetzten Limiten das Jahr hindurch einfach überschreiten, ohne sich um die Folgen zu kümmern.

In Erkenntnis dieser Gefahr sind zwei parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, nämlich jener des Herrn Biel, welcher Finanzplan und Dringlichkeitsordnung durch das Parlament genehmigt wissen wollte und der Vorstoss Eibel, welcher das Parlament verpflichten wollte, bei allfälligen Ueberschreitungen der gesetzten Finanzlimite für Kompensation zu sorgen. Ich war persönlich für beide Vorstösse, sie wurden aber bekanntlich vom Rat abgelehnt.

Was bleibt, wenn man verhindern will, dass letztlich alle finanzplanerischen Bemühungen im Sande verlaufen, ist zurzeit nur noch der Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen. Aus den geschilderten Gründen ist es absolut systemkonform, wenn man den Manövrierraum des Parlamentes im Sektor Ausgabenerhöhung während des Jahres über die gesetzten Limiten einschränkt. Die Annahme des Beschlusses durch das Parlament würde nach meiner Ueberzeugung wesentlich dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit der eidgenössischen Finanzpolitik zu erhöhen, und auf eine erhöhte Glaubwürdigkeit sind wir wohl – das wurde in dieser Debatte schon mehrmals betont – angewiesen, wenn wir im Dezember keine negative Ueberraschung erleben wollen. Ich stimme deshalb für Eintreten und für Annahme dieses Beschlusses III.

**Allgöwer:** Kollege Müller hat als Sprecher der sozialdemokratischen Fraktion eine Vorlesung gehalten, die sich in Thesen und Antithesen erschöpft. Einerseits stellt er die These auf, dass wir wieder einem Nachwächterstaat entgegen gehen, andererseits sagt er aber, dass dieser Nachwächterstaat «autoritäre Elemente» entwickeln wolle. Einerseits behauptet er, man könne diese Bremse elegant umgehen, andererseits stellt er diese Bestimmung als grösste Gefahr für die sozial Schwachen dar. Herr Müller führt auch alle früheren Versuche an Ausgabenbremsen an, um zu beweisen, dass sie wenig taugen. Wenn das zutrifft, verstehe ich nicht, dass man in die integrale Opposition hineinsteigt.

Es handelt sich doch nicht darum, dass wir uns selber in falschem Sinne bevormunden wollen. Die Stärkung des Parlamentes ist eine wichtige und notwendige Zielsetzung, aber Stärkung des Parlaments heisst nicht, dass unser Parlament mit dem Geld, besonders in der Nähe von Wahlen, unverantwortlich umgehen soll. Wir haben leider immer wieder erlebt, dass sich verschiedene Interessengruppen mit Angeboten gegenseitig überbieten – mit Angeboten, die vielleicht berechtigt sind, die aber den Bundesrat und unsere Finanzen in eine schwierige Lage bringen.

Die Stärkung des Parlamentes ist auch in unserem Land nicht in gleicher Weise notwendig wie in anderen Ländern, weil ja 75 Prozent der Mitglieder indirekt dem Bundesrat angehören. Wenn der Bundesrat einen Beschluss fasst, finden vorher in der Regel Konsultationen statt, wobei man sich darüber unterhält, was finanziell und politisch tragbar sei. In den letzten Jahren haben wir bewiesen, dass unser Parlament – Nationalrat und Ständerat – grosses soziales Verständnis gezeigt hat. Deshalb sind die starken Töne, die Herr Müller gegen diese an sich nicht allzu wirksame Bremse brauchte, nicht am Platz.

In der Eintretensdebatte und bei anderen Gelegenheiten hat man von der Notwendigkeit der Einsparungen gesprochen. Und tatsächlich ist es so: Wenn wir bei der kommenden Volksabstimmung die Zustimmung von Volk und Ständen erreichen wollen, dann müssen wir auf die Frage Antwort geben, was wir mit dem Geld machen, ob wir nicht immer wieder mit allzu grosser Kelle anrichten. Darum war auch Frau Uchtenhagen nicht ganz gut beraten, als sie uns eine Vorlesung hielt gegen das Sparen und eine angebliche «Politik der leeren Kassen». Eine solche Politik steht heute nicht zur Diskussion. Wir brauchen Geld, gerade damit wir die notwendigen Infrastrukturaufgaben lösen können. Auf der anderen Seite gibt es sicher Gebiete, in denen Einsparungen möglich sind. Bei den alten Ausgaben ist das kaum möglich, obgleich es an der Zeit wäre, auch diese auf ihre Notwendigkeit gründlich zu überprüfen. Bewähren muss sich der Sparwille aber bei den neuen Ausgaben. Wir haben selbst in jüngster Zeit wieder einige Sünden begangen, was in Zukunft nicht mehr vorkommen sollte. Was wir dem Volke, das zu neuen Steuerleistungen aufgerufen wird, anbieten müssen, ist ein Bekenntnis, dass wir uns in Zukunft auf das Notwendige beschränken wollen. Zu diesem Zweck auferlegen wir uns die Ausgabenbremse.

Es handelt sich um eine sehr milde Ausgabenbremse. Aber es ist ein Mittel, das uns immer, wenn es um wichtige Dinge geht, zur Besinnung zwingt. So wie wir die Dringlichkeitsklausel kennen, damit es bei schlechter Saalbesetzung nicht zu Zufallsentscheiden kommt, wollen wir bei Anträgen, die über jene des Bundesrates hinausgehen, eine Pause einschalten und ein qualifiziertes Mehr verlangen. Diese Besinnungspause ist notwendig; sie bedeutet ein Versprechen gegenüber dem Volk, dass wir bereit sind, auch auf der Ausgabenseite unsere Pflicht zu tun. Deshalb möchte ich Sie bitten, nicht in falschen Alternativen zu denken, nicht zu dramatisieren, sondern dem Volk zu sagen: Auch wir wollen uns anstrengen, dass die Ausgaben nicht explosionsartig weiterwachsen, sondern sie so weit als möglich eindämmen.

Wir wollen unsere Verantwortung tragen, aber gerade weil wir diese Verantwortung übernehmen wollen, unterziehen wir uns einer gewissen Selbstbeschränkung. Das hat mit Abdankung oder Bevormundung des Parlamentes gar nichts zu tun. Es ist ein freiwilliger Akt der Selbstbeschränkung; er ist angezeigt und wird uns die Durchsetzung der neuen Steuervorlage bei Volk und Ständen erleichtern. Darum möchte ich Sie im Namen des Landesringes bitten, dieser Bestimmung zuzustimmen.

**Weber-Arbon:** Gestatten Sie mir, dass ich meine Bemerkungen zu diesem Thema einleite mit einem Zitat meines Vaters; er hat im Jahre 1969 eine Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen geschrieben und darin das Ergebnis jener Volksabstimmung von 1956, die Herr Kollega Müller bereits zitiert hat, dahin kommentiert, dass damit die Idee der Ausgabenbremse und die des Finanzreferendums auf Bundesebene begraben worden sei. Was die Kommission hier fordert, ist also, um bei diesem Bild zu bleiben, die Exhumierung einer Leiche, die erst noch zu neuem Leben erweckt werden soll. Sehen wir uns einmal diese aufzuwärmende Leiche etwas genauer an.

Man will also erstens für fünf Jahre die Vorschrift einführen, dass bei gewissen Abstimmungen in den eidgenössischen

schen Räten ein qualifiziertes Mehr notwendig sei. Zweitens: Gegenstand solcher qualifizierter Abstimmungen sollen «Beschlüsse» sein. Was heisst das: «Beschlüsse»? Im gesetzgeberischen Einmaleins haben wir gelernt oder hätten wir lernen sollen, dass das Tätigwerden des Parlamentes sich in der Form von Erlassen äussert. Die Erlasse haben entweder die Form von Bundesgesetzen oder von allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen oder von einfachen Bundesbeschlüssen. Der neu vorgeschlagene Artikel missachtet schon diese Terminologie. Will mit dem Ausdruck «Beschluss» gesagt werden, dass Finanzbeschlüsse, welche in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu kleiden sind, diesem qualifizierten Mehr unterstehen sollen? Oder soll darunter jeder Erlass, auch der rechtsetzende, verstanden sein? Liest man den Titel dieses Abschnittes, den wir heute zu behandeln haben (er heisst Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen), kommt man eher zur ersten Auffassung. Liest man dagegen in Absatz 2, dass diese qualifizierte Mehrheit für Sachvorlagen notwendig sei, die auf französisch präziser noch als «projets législatifs» bezeichnet werden, so wird klar, dass damit auch jedes Bundesgesetz gemeint ist. Schon aus dieser terminologischen Ueberprüfung, aber auch aus dem Vergleich des deutschen und französischen Textes ist klar ersichtlich, dass bei der Vorbereitung dieses Artikels nicht sorgfältig gearbeitet worden ist. – Dem qualifizierten Mehr unterliegen also alle Bundesgesetze, allgemeinverbindlichen und einfachen Bundesbeschlüsse, die – wie es im Text heisst – gegenüber den Anträgen des Bundesrates Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zur Folge haben. Das ist wirklich dicke Post! Das Parlament kommt gewissermassen ans Gängelband des Bundesrates. Eine solche Bestimmung – also nicht nur für Finanzbeschlüsse, sondern auch für Gesetze – soll ausgerechnet in einer Zeit aufgestellt werden, da der Schlachtruf immer wieder ertönt, man solle die Uebermacht der Exekutive gegenüber dem Parlament eindämmen! Da wir vielleicht die Tragweite dieser Bestimmung zu wenig erfassen, gebe ich Ihnen drei Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit:

1. Im Finanzhaushaltgesetz von 1968 steht in Artikel 30, dass der Bundesrat eine Koordination der Finanzplanungen des Bundes mit denjenigen der Kantone und Gemeinden anzustreben habe. Ihre Kommission, und gestern auch unser Rat, haben nun im neuen Gesetz imperativ festgelegt, dass der Bundesrat für diese Koordination zu sorgen habe. Nun kann der Bundesrat erklären: «Halt, eine solche verbindliche Vorschrift bedeutet Mehrausgaben für den Bund, wenn sie vollzogen werden sollte!» Die Folge ist, dass dieses Bundesgesetz der Vorschrift dieser Ausgabenbremse untersteht. Sie sehen: Praktisch die gesamte Bundesgesetzgebung kommt unter diese Vorschrift. Allgemein müsste davon ausgegangen werden, dass zum Beispiel jede Umwandlung einer «Kann»-Vorschrift in eine «Muss»-Vorschrift gegenüber Anträgen des Bundesrates derartige Konsequenzen hat. Wollen Sie die Ausgabenbremse wirklich für alle diese Fälle zur Anwendung bringen? Wir haben in den letzten 36 Jahren verschiedene Varianten von Ausgabenbremsen zu Gesicht bekommen. Aber eine derart unsinnige, die praktisch die gesamte Bundesgesetzgebung einschliesst war keine anzutreffen!

2. Ein weiteres Beispiel, welches zeigt, wie es herauskommen kann, wenn das Parlament sich am Gängelband des Bundesrates führen lässt: Wir haben letzte Woche in diesem Rat der Fortsetzung der Forschungsförderung zugestimmt und dafür einen Kredit von 710 Millionen für die nächsten Jahre bewilligt. Herr Letsch hatte einen Antrag auf 600 Millionen gestellt. Es hätte nun passieren können, dass ein anderes Ratsmitglied den ursprünglichen Antrag des Wissenschaftsrates aufgenommen und einen Kreditbetrag von 800 Millionen verlangt hätte. Der Bundesrat seinerseits hätte – vielleicht nicht aus grundsätzlichen, sondern aus rein taktischen Gründen – diesem weiterge-

henden Antrag zustimmen können, um beispielsweise seiner Variante mit 710 Millionen in einer Eventualabstimmung bessere Chancen zu geben. Was wäre jetzt passiert? Die Ausgabenbremse hätte nicht gespielt. Es wurde nämlich in der Kommission erklärt – das ist heute nochmals festgehalten worden –, dass, wenn der Bundesrat sich nachträglich einem Antrag anschliesse, welcher Mehrausgaben zur Folge habe, die Ausgabenbremse nicht gelte. Merken Sie jetzt, wie der Bundesrat mit dem Parlament effektiv spielen kann?

3. Ein dritter Fall: Im Budget wird ein Kredit für ein landwirtschaftliches Anliegen von der SVP als zu niedrig empfunden. Bevor es zur Kreditabstimmung kommt, verhandeln verschiedene Angehörige des Landwirtschaftlichen Klubs, dem Vertreter verschiedener Fraktionen angehören, mit dem zuständigen Departementschef und erwirken, dass er wie auch der Gesamtbundesrat einer Erhöhung der betreffenden Kreditposition zustimmen wird, falls diese Vertreter dafür hart bleiben bei einer anderen Ausgabenstelle, die ihnen weniger am Herzen liegt! Mit solchen Möglichkeiten wird geradezu eine Einladung zum «Päcklimachen» zwischen Bundesrat und einzelnen parlamentarischen Gruppen geschaffen. Die Gefahr des Missbrauchs ist unverkennbar, und zwar gerade deshalb, weil – auch das ist ein Novum – die Ausgabenbremse auch beim Aufstellen des Voranschlages, der aus zahllosen einzelnen Positionen besteht, wirksam werden soll. Dieses «Päcklimachen» hat Herr Allgöwer etwas vornehmer als «Konsultationen» bezeichnet. Er hat damit zum Ausdruck gebracht, dass eben diese Fühlungen in der politischen Praxis sicher stattfinden werden. Man könnte die Ausgabenbremse – Herr Müller hat bereits darauf hingewiesen – auch so umgehen oder zu umgehen versuchen, dass der Bundesrat mit einer Motion verpflichtet werden könnte, einen bestimmten höheren Kredit vorzulegen.

Ich möchte abschliessend nochmals betonen: In den letzten dreieinhalb Jahrzehnten sind sehr viele verschiedene Varianten von Ausgabenbremsen präsentiert worden. Aber nicht eine einzige ist so weit gegangen wie diejenige, die heute unserem Rat präsentiert wird. Dieser Artikel 13 ist wirklich ein Unglücksartikel! Die Bevormundung des Parlamentes durch den Bundesrat, rechtlich wie politisch, soll für die gesamte Gesetzgebung gelten; sie soll auch für das Budgetrecht gelten. Derartigen Tendenzen gegenüber sage ich ganz grundsätzlich, ohne Rücksicht auf die Parteizugehörigkeit, als Parlamentarier: nein. Und ich erwarte unter diesem grundsätzlichen Gesichtspunkt, dass Sie sich dieser Auffassung anschliessen. Wir haben verschiedene andere Möglichkeiten, Remedur zu schaffen gegenüber Dingen, die nicht oder nicht mehr passieren sollen. Unter anderem denke ich an den vom Bundesrat endlich einzuhaltenden Finanzplan.

Ich komme zurück zu meinem Bild von der Feuerwehr, das ich gestern gebraucht habe, die wir bei der Behandlung dieser ganzen Materie zu spielen haben. Die Kommission hat da in letzter Minute einen sehr alten Wasserschlauch ausgegraben, der reichlich vermodert riecht und verwest aussieht. Die Kommission hat aber diesen Schlauch unvorsichtigerweise keiner Betriebskontrolle unterzogen. Ich habe dies durch mein Votum nachzuholen versucht, mit dem Resultat: Das Wasser in diesem Schlauch spritzt nach allen Seiten, nur nicht in der Richtung der Brandstätte! Beerdigen wir diese Leiche wieder; das Geschöpf verdient es nicht einmal, dass man ihm ein ehrendes Andenken bewahrt!

**Hubacher:** Wir haben uns gestern gegen eine Reglementierung der Eintretensdebatten gewehrt und glücklicherweise eine Mehrheit gefunden. Was wir jetzt mit diesem Artikel 13 vor uns haben, geht viel weiter und ist in seiner Wirkung viel tiefgreifender. Deshalb sollten wir uns, unbekümmert um den politischen Standort, überlegen, ob

das Parlament gegen sich selber ein Misstrauensvotum aussprechen soll. Auf das läuft es im Grunde genommen hinaus, nämlich dass wir uns nicht mehr trauen und dass wir offensichtlich ein Korsett brauchen, in dem wir uns aufrecht halten können.

Was mich aber am meisten betrübt, ist die hier angewandte einfache Methode. Man kann durch Abwesenheit Politik betreiben. Man kann dem Entscheid ausweichen, indem man diesen Ratssaal verlässt und damit verhindert, dass kein qualifiziertes Mehr zustande kommt. Man muss sich also nicht mehr zu seinem Entscheid bekennen. Man kann es feige durch Abwesenheit machen, und jeder von uns weiss, dass das die bequemste Methode ist, indem man sich bei etwas diffizilen, heiklen Vorlagen und Beschlüssen sagt: Am besten verlasse ich diesen Saal, ich gehe hinaus, und dann kommt dieses qualifizierte Mehr nicht zustande. Dann sind die Zurückgebliebenen beschlussunfähig und sind kastriert worden. Sie können dann nichts mehr bestimmen. Ich finde es eine gefährliche Entwicklung, wenn die Anwesenden darauf angewiesen sind, dass die Abwesenden recht bekommen. Dann wird unsere Arbeit in diesem Saale langsam illusorisch. Wir sollten den Mut haben, dem Volk nicht Sand in die Augen zu streuen. Denn die Ueberlegung, Artikel 13 mache sich gut beim Volk, um die Ausgaben in den Griff zu bekommen, täuscht etwas vor.

Alles ist erst noch sehr zwispältig und zufällig; es geht ja nur um die Ausgaben der Zukunft. Ausgaben der Vergangenheit, die vielleicht strukturerhaltend und falsch sind und die schon längstens überprüft werden sollten – Subventionen, die in die Milliarden gehen –, werden davon nicht betroffen; Ausgaben der Vergangenheit sind tabu, während Ausgaben der Zukunft der Politik der Abwesenden ausgeliefert sind.

Ich möchte Sie bitten, im Interesse der Stellung des Parlamentes eine solche Politik abzulehnen. Wenn Herr Kollega Allgöwer das als Stärkung des Parlamentes bezeichnet, dann zweifle ich daran, ob man mit Kopfwehtableten das Ziel, das Parlament stärken zu wollen, erreichen kann. Ich finde es keine Stärkung – ich wiederhole es –, wenn man diesen Saal verlassen muss, um einen Mehrheitsentscheid zu verhindern.

**Masoni:** Ich werde versuchen, Ihnen einige der Gründe vorzutragen, die mich dazu bewegen, den Nichteintretensantrag Müller zu bekämpfen. Wir wollen alle eine Prioritätsordnung und wollen sie auch einhalten. Aber wenn eine Prioritätsordnung wirklich glaubwürdig sein will, muss man nach Mitteln suchen, um sie praktisch durchzusetzen, nach Mitteln, damit die Ausgaben, die ausserhalb der Finanzplanung liegen, besonders aufmerksam geprüft und gewogen werden. Wir wissen jedoch alle, dass viele der Ausgaben, auch der wiederkommenden Unkosten, die für die heutige Lage teilweise verantwortlich sind, nicht nur von der Sache her, nicht nur von den Anträgen des Bundesrates abhängig waren, sondern in nicht wenigen Fällen auf Anträge zurückzuführen sind, die in bester Absicht in den Räten gestellt wurden. Kollege Biel hat das in der Eintretensdebatte sehr gut dargelegt. Dabei ist der Umstand nicht zu unterschätzen, dass in einigen Fällen der Departementsvorsteher, der hier eine Vorlage zu vertreten hat, einen Vorschlag bekämpfen muss, den seine Verwaltungsstellen absolut befürworten. Es ist eine schwierige Aufgabe, gegen etwas zu kämpfen, was man selbst und die eigene Verwaltung unterstützen möchte. Dadurch ist die Verteidigung oft geschwächt. Es ist auch bei uns nicht üblich, dass der Finanzminister in solchen Sachen hier zum Worte kommt, um die Einhaltung des Finanzplanes zu verteidigen und dafür zu plädieren. In der sachbezogenen Diskussion, im Eifer, das betreffende Problem zu beherrschen und zu lösen, ist es leicht, dass man die Gesamtzusammenhänge, die Gesamtelationen vergisst. So werden Ausgaben beschlossen, die die Dringlichkeitsordnung, die Finanzplanung, ins Schwanken bringen können.

Dadurch ist oft auch hier das dialektische Spiel im Rate etwas abgeschwächt. Gefahren könnten vielleicht dadurch bekämpft werden, wenn man diese sogenannte Ausgabenbremse, die keine solche ist, zur Anwendung bringen würde. Diese sogenannte Ausgabenbremse ist nicht geeignet, die Probleme für uns zu lösen, sie kann keine Zauberwirkung erzeugen. Es ist eine ganz einfache Vorschrift, die dieses qualifizierte Mehr einführt, nicht nur für Beschlüsse, die die Ausgaben gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates erhöhen, sondern auch für Beschlüsse, die die Einnahmen laut Vorschlägen des Bundesrates, vermindern. Das sollte auch unsere sozialdemokratischen Kollegen beruhigen. Die Bremse funktioniert in zwei Richtungen: Sowohl für die Minderung der Einnahmen als auch für die Erhöhung der Ausgaben.

Ich gebe zu, auf diesem Neuland (weil die heutige Fassung des Vorschlages von der früheren abweicht) wird die Anwendung der Bestimmung uns noch vor Fragen und Probleme stellen, die nicht alle gelöst sind. Wir und sicher der Ständerat werden ferner noch bei den Anwendungsbestimmungen Gelegenheit haben, die Lösung zu verbessern. Wichtig ist aber der Wille, eine Norm einzuführen, um die Prioritätsordnung zu stärken, ihr eine Unterstützung zu verleihen, damit sie praktisch zur Anwendung kommen kann. Wichtig ist der Wille, konkret zu beweisen, dass wir uns eine erhöhte Selbstdisziplin auferlegen wollen, dass wir den festgesetzten Prioritäten eine erhöhte Bedeutung geben wollen.

Man hat den Vorwurf erhoben, der Kommissionsantrag komme einer Bevormundung des Parlamentes gleich. Ich könnte dem entgegenhalten, dass dieser Vorwurf bereits durch die Behauptung entkräftet wird, diese Bestimmung wäre wirkungslos. Doch glaube ich, die Wahrheit liegt mitten drin: die Bestimmung sei weder wirkungsvoll noch wirkungslos; sie versucht, etwas zu unternehmen; auf keinen Fall bedeutet sie aber eine Bevormundung des Parlamentes. Das Parlament beschliesst frei und offen. Was man mit der qualifizierten Beschlussfassung verlangt, ist, dass die Räte bei solchen Ausgabenbeschlüssen mit erhöhter Vorsicht entscheiden. Erhöhte Ausgaben verlangen eine erhöhte Selbstdisziplin. Wo besitzt das Parlament seine eigene Kraft, und in welcher Beziehung spricht man davon, das Parlament sei bevormundet oder zu wenig stark? Gegenüber der Verwaltung. Und die heutige Bestimmung bezweckt nun gerade, alle diese Ausgabenerhöhungen, die mit einer Vergrösserung der Verwaltung verbunden sind, einer besonderen Aufsicht zu unterstellen. Daraus ergibt sich nicht eine Schwächung, sondern eine Stärkung des Parlamentes. Man soll nicht so leicht geneigt sein, die Verwaltung noch weiter zu vergrössern. Wenn man ein System schafft, das eine bessere Ueberlegung gestattet, bei dem aber die Entscheidungsfreiheit vollauf gewahrt bleibt, so handelt es sich dabei nicht um eine Bevormundung, die uns von dritter Seite aufgezwungen wird, sondern es geht um eine Selbstbesinnung, ein besseres Abwägen der Argumente.

Der andere Vorwurf ist der, dass durch diese Bestimmung der Bundesrat eine grössere Freiheit gegenüber dem Parlament bekomme. Man sagt, das Parlament werde dadurch diskriminiert, der Bundesrat könne Ausgaben vorschlagen, das Parlament dagegen könne den Ausgabenbeschluss nur mit qualifiziertem Mehr fassen. Auch dieser Vorwurf hält einer näheren Prüfung nicht stand. Wenn der Bundesrat weitere Ausgaben vorschlagen will, handelt es sich immer nur um einen Vorschlag. Wer entscheidet dann darüber? Das Parlament. Der Bundesrat kann nicht von sich aus diese Ausgaben beschliessen, er kann sie nur vorschlagen, sei es in einem Gesetz, sei es im Rahmen des Voranschlags. Was die Räte beschliessen, ist dagegen endgültig; die Kontrolle durch das Volk erfolgt nur ganz selten, wenn das Referendum gegen eine Vorlage ergriffen wird. Deshalb bedeutet es keine Diskriminierung, wenn wir als zuletzt entscheidende Instanz uns eine bessere Ueberlegung auferlegen. Bedenken Sie doch auch, dass die

meisten Vorschläge des Bundesrates von der Verwaltung lange geprüft werden und oft ein interdepartementales Verfahren durchlaufen, während im Parlament gelegentlich in letzter Minute, im Verlaufe der Diskussion, Anträge eingereicht werden, deren nähere Prüfung nicht immer gewährleistet ist.

Herr Kollega Weber-Arbon, wenn ich mich nicht irre, hat das Beispiel der «Kann»-Vorschrift gebracht, die, seiner Auffassung nach, nach der neuen Bestimmung ohne das qualifizierte Mehr nicht in eine «Soll»-Vorschrift umgewandelt werden könnte. Ich glaube, dieses Beispiel stimmt nicht. In der «Kann»-Vorschrift ist bereits die Ermächtigung für den Bundesrat enthalten, die Ausgabe für die volle Uebernahme der Aufgabe laut «Soll»-Vorschrift zu beschliessen. Somit erscheint die Umwandlung der «Kann»-Vorschrift in eine «Soll»-Vorschrift nicht ein Fall, wo das qualifizierte Mehr zur Anwendung kommen sollte. Sicher ist, dass die Ausgabenbremse nicht zu einem Instrument werden soll, das jede soziale Integrationsbestrebung unterdrückt. Es ist anzunehmen, dass, wenn ein Vorschlag als Mittel der sozialen Integration und des sozialen Friedens eine wichtige Bedeutung einnimmt, er bereits beim Bundesrat bzw. bei der Mehrheit der Ratsmitglieder Gnade findet.

Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen deshalb vor, diese Uebergangsbestimmung für eine kurze Periode von vier Jahren anzunehmen. Die Erfahrung wird uns zeigen, ob sich diese Ausgabenbremse als Mittel für eine bessere Einhaltung der Prioritätsordnung eignet und bewährt. Wichtig ist aber insbesondere die psychologische Wirkung dieser Bestimmung in einer Zeit, wo man vom Volk erhöhte Steuern verlangt. Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, den Nichteintretensantrag abzulehnen und dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Bürgli**, Berichterstatter: Es war zu erwarten, dass dieser Bundesbeschluss zu einer profilierten Diskussion führen werde. Ich bin darüber glücklich, denn es handelt sich um einen wichtigen Entscheid. Die Vertreter des Minderheitsantrages haben sich denn auch alle Mühe gegeben, alles zusammenzutragen, was etwa gegen diesen Beschluss angeführt werden kann. Vom ausgegrabenen Leichnam über den defekten Feuerwehrschauch bis zu den Kopfwehtabletten wurde ein eindrucksvolles Instrumentarium bereitgestellt. Lassen Sie mich zunächst auf einige konkrete Einwendungen antworten.

Die Herren Müller und Hubacher haben den Abwesenden zum Richter der Situation erhoben. Ich möchte sagen, dass die Erfahrung mit der Anwendung des Dringlichkeitsrechtes, wo wir ja auch das absolute Mehr brauchen, weitgehend dementiert, was da vermutet wird. Im übrigen: Wenn es Schule machen sollte, bei solchen Abstimmungen den Saal zu verlassen, gibt es dagegen ein probates Mittel, nämlich den Namensaufruf. Dann haben Sie die Abwesenden schön dem Alphabet nach geordnet, und es würde mich dann wundernehmen, ob die sehr lange Lust haben, auf dieser Liste jeweils aufgeführt zu werden. Ich glaube, dieses Argument ist nicht stichhaltig.

Das zweite Argument lautet, die Stellung der Lobbies gegenüber dem Bundesrat werde gestärkt. – Der Bundesrat hat jedoch heute ein sehr starkes Argument zur Verfügung – und er muss es gebrauchen –: Er steht finanzpolitisch in einer vollständig neuen Situation, indem er nicht mehr über die Mittel verfügt, wie sie in den letzten zwanzig Jahren zur Verfügung standen.

Herr Kollege Weber hat Argumente zitiert, vor denen ich stets grossen Respekt empfunden habe. Aber es ist dann doch ein grosser Unterschied zwischen dem obligatorischen Finanzreferendum des Jahres 1956, das ich auch abgelehnt habe, und dem jetzigen Vorschlag. Sie haben im übrigen, Kollege Weber, die Frage aufgeworfen, welche Erlasse dann eigentlich von dieser Vorlage erfasst werden. Ich möchte sagen: alle mit finanziellen Konsequenzen, seien es nun Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse oder einfache Bundesbeschlüsse. Ich kann

den sozialdemokratischen Rednern den Vorwurf nicht ersparen, dass sie sich in der Negation in dieser Sache erschöpfen und keinerlei Alternative zur Bewältigung einer schwierigen politischen Situation aufzeigen. Darauf möchte ich abschliessend nun den entscheidenden Akzent legen. Die beiden ersten Vorlagen bringen grosse fiskalische Lasten, und dennoch haben wir keinen sicheren Ausgleich im Bundeshaushalt. Immer noch müssen wir mit Defiziten rechnen, die bis in die Grössenordnung einer Milliarde gehen können. Die aussergewöhnliche Situation bleibt also bestehen. Eine ähnliche Lage hatten wir nur noch im Zweiten Weltkrieg. Ich will nicht dramatisieren, aber ich rufe in Erinnerung: Die Lage ist ernst und wird es bleiben. Und es wird uns aufgetragen sein, durch eine Straffung der Ausgabenpolitik, volkstümlicher gesagt: durch Sparen, zur Bewältigung dieser Situation beizutragen. Wenn wir nun im Volk herumhören, dann stellen wir kein erdrückendes Vertrauen fest, dass das Parlament die Sparpolitik durchhalten werde. Es scheinen mir deshalb Garantien dem Volk gegenüber, das ja dieses Paket annehmen soll, unerlässlich. Ich unterstreiche, dass es um eine auf fünf Jahre befristete Massnahme geht.

Ich möchte abschliessend sagen: Geben Sie durch Zustimmung zu diesem Bundesbeschluss dem Volk – auf das sich unsere sozialdemokratischen Kollegen ja so häufig berufen – Gelegenheit, sich zu dieser Frage zu äussern. Ich bin überzeugt, es wird Ihnen eine eindeutige Antwort geben. Ich empfehle Ihnen Zustimmung zum Bundesbeschluss.

**M. Bussey**, rapporteur: J'ai eu l'occasion, lors de l'entrée en matière concernant cet arrêté, de vous donner à la fois le point de vue de la majorité de la commission et celui de la minorité de la commission. Vous me permettez ici de faire quelques remarques à titre tout à fait personnel.

Le faible peut souhaiter et même se soumettre à une tutelle mais alors il doit admettre sa faiblesse et du même coup l'abandon de tout ou partie de sa liberté ou de sa personnalité, en laissant à d'autres le soin de décider pour lui.

Dans le cas particulier, je crois qu'il faut le dire, c'est un abandon de prérogatives législatives en faveur du gouvernement qui, seul, conserve l'initiative dans le domaine des dépenses. Je ne suis pas certain que la démocratie y trouve son compte. Notre collègue M. Weber a exprimé excellemment les risques de caractère juridique que présente le nouvel arrêté. Il a posé un certain nombre de questions auxquelles, il faut bien l'admettre, soit les techniciens, soit les juristes n'ont pas donné de réponse satisfaisante jusqu'à ce jour. Le moins que l'on puisse dire, c'est que l'application de cet arrêté se heurtera à des difficultés qu'il est aujourd'hui particulièrement difficile de peser. Il s'agit moins de tranquilliser, Monsieur Masoni, que de savoir comment peut fonctionner semblable arrêté et aussi – pourquoi ne pas le dire – quelles incidences politiques il peut présenter.

On a déclaré tout à l'heure qu'on tranquilliserait ainsi le peuple souverain et qu'il appuierait certainement et plus facilement les propositions de modification fiscale, dès l'instant où notre activité de parlementaires serait limitée par un arrêté-frein aux dépenses. Je n'en suis pas personnellement certain.

Il apparaît assez facile de faire remarquer à l'électeur qu'en fonction de la composition de notre Parlement, un certain nombre de postulats de caractère social n'ont pas trouvé grâce devant lui et que par conséquent, dès l'instant où on exigera une majorité qualifiée pour obtenir le résultat, nous aurons encore moins de chances de faire passer l'un ou l'autre postulat intéressant très directement le peuple.

Je ne suis pas sûr qu'en votant l'arrêté proposé – et je ne menace pas, je m'exprime à titre personnel – nous puissions pavoiser en décembre 1974. Je vous invite personnellement à repousser cet arrêté.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral souligne, naturellement avec satisfaction, tous vos efforts dans des modalités diverses, et parfois contradictoires, pour le rétablissement des finances. Il compte en ce domaine sur une volonté critique, autocritique et vigilante aussi durable que les textes. Mais il s'agit ici, dans la proposition qui vous est faite par la commission du Conseil national, de vos prérogatives propres, du droit que vous avez de déterminer vous-mêmes ou de proposer vous-mêmes au peuple et aux cantons les conditions de vos délibérations. Dès lors, le Conseil fédéral, qui est infiniment respectueux de votre autorité et de l'indépendance de celle-ci, s'abstient d'influencer le débat.

**Präsident:** Wir kommen damit zur Abstimmung über das Eintreten. Bundesrat und Kommission beantragen Ihnen Eintreten auf diesen Bundesbeschluss. Herr Müller-Bern beantragt Nichteintreten.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	80 Stimmen
Nichteintretensantrag Müller-Bern	60 Stimmen

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes abgebrochen  
Ici, le débat sur cet objet est interrompu*

11 770

### Motion Schmid-St. Gallen.

#### Alpentransversalen. Kosten-Nutzen-Analysen Voies transalpines. Analyses coût-bénéfice

##### Wortlaut der Motion vom 20. September 1973

Der Bundesrat wird beauftragt, vor der Beschlussfassung über ein Alpentransversalen-Konzept für das Gotthardprojekt und das Projekt einer Ostalpenbahn Kosten-Nutzen-Analysen durchführen zu lassen und gestützt darauf die Variantenwahl zu treffen.

##### Texte de la motion du 20 septembre 1973

Le Conseil fédéral est chargé, avant toute décision relative à la conception des voies transalpines, de faire exécuter des analyses coût-bénéfice en ce qui concerne le projet du Saint-Gothard et celui d'un chemin de fer franchissant les Alpes orientales. Il devra ensuite, en se fondant sur les résultats de ces études, arrêter son choix entre ces projets.

**Mitunterzeichner – Cosignataires:** Akeret, Allgöwer, Augsburger, Baechtold-Lausanne, Barras, Baumann, Baumberger, Baumgartner, Binder, Bircher, Birrer, Blatti, Bommer, Bonnard, Bretscher, Brosi, Bussey, Canonica, Cantieni, Cavelti, Chavanne, Chevallaz, Copt, Degen, Diethelm, Dürr, Duvanel, Eibel, Eisenring, Eng, Felber, Fischer-Weinfeld, Fischer-Bern, Flubacher, Fontanet, Frey, Ganz, Gautier, Grolimund, Grünig, Gugerli, Hagmann, Haller, Hayoz, Hofer-Flawil, Jaeger-St. Gallen, Junod, Kaufmann, Keller, Ketterer, Kloter, Kohler Raoul, Koller Arnold, König-Bern, Künzi, Lang, Leutenegger, Martin, Meizoz, Meyer Helen, Muff, Mugny, Müller-Balsthal, Müller-Bern, Nanchen, Nauer, Nef, Oehen, Oehler, Primborgne, Rasser, Reiniger, Renschler, Ribbi, Richter, Riesen, Rothen, Rütlimann, Sahlfeld, Salzmann, Sauser, Schalcher, Schlumpf, Schuler, Schwendinger, Spreng, Stadler, Staehelin, Suter, Tanner-Zürich, Tanner-Thurgau, Thalmann, Thévoz, Trottmann, Tschäppät, Tschumi, Uchtenhagen, Ueltschi, Vollenweider, Waldvogel, Weber-Arbon, Welter, Wilhelm, Wüthrich, Wyer, Zwygart

(106)

#### Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Dem Vernehmen nach soll der Bundesrat demnächst ein Alpentransversalen-Konzept beschliessen. Unbestritten ist die Priorität des Ausbaus der Bern-Lötschberg-Simplon-Linie. Noch offen ist dagegen die Frage, ob die Kapazität der Gotthardlinie durch den Bau eines neuen Tunnels vergrössert werden soll oder ob eine Ostalpenbahn zu erstellen ist. Eine unumgängliche Voraussetzung der Beschlussfassung sind aber genaue und vergleichbare Kosten-Nutzen-Analysen beider Projekte. Das setzt eine Detailprojektierung nicht nur der Gotthardvariante, sondern auch der Ostalpenbahn voraus. Nur so lassen sich die vom Amt für Verkehr des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements in Aussicht gestellten Kosten-Nutzen-Analysen überhaupt vornehmen.

Auf den ersten Blick spricht zwar unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten vieles für das Gotthardprojekt. Berücksichtigt man jedoch den Umstand, dass bei diesem Projekt nicht bloss ein neuer Tunnel zu bauen ist, sondern auch die Zufahrtslinien (von Basel und von Chiasso) dem neuen Leistungsniveau anzupassen sind, und dass die Kosten dieses Ausbaus auf 1,7 Milliarden Franken geschätzt werden, so ist der Entscheid durchaus offen. Ferner ist zu beachten, dass in Deutschland derzeit das Projekt einer Schnellbahn Hamburg-München geprüft wird, deren verkehrswirtschaftlich optimale Fortsetzung die Ostalpenbahn wäre. Zudem bezweifeln selbst Vertreter der Schweizerischen Bundesbahnen, dass die Realisierung des Gotthardprojektes jemals kostendeckend sein wird. Dies verdeutlicht, dass die Variantenwahl erst getroffen werden kann, wenn die Projekte so weit ausgearbeitet sind, dass sie kostenmässig miteinander verglichen werden können. Dieser Vergleich soll durch umfassende Kosten-Nutzen-Analysen erfolgen. Nur so ist ein Entscheid auf rationaler Grundlage in dieser umstrittenen Angelegenheit möglich.

#### Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates Rapport écrit du Conseil fédéral

I. Die Kommission «Eisenbahntunnel durch die Alpen» (KEA), in der neben Fachspezialisten auch Politiker der betroffenen Regionen mitwirkten, hat sich am 22. Juni 1970 mit 15 gegen 3 Stimmen für einen Gotthard-Basistunnel ausgesprochen. Ein Vergleich der Vorteile der untersuchten Varianten (Lötschberg-Basistunnel, Alpenbahn Gotthard-West, Gotthard-Basistunnel, Tödi-Greina-Bahn und Splügenbahn) in verkehrstechnischer, betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Hinsicht räume diesem Projekt eine eindeutige Vorrangstellung ein. Die Investitionen, die während eines Jahrhunderts getätigt wurden, um die Gotthardlinie dem technischen Fortschritt im Eisenbahnenwesen anzupassen, dürften nicht entwertet werden. Mit dem Bau eines Basistunnels sei im Hinblick auf die anhaltende Zunahme des Transitverkehrs möglichst rasch zu beginnen. Gleichzeitig hat sich die KEA für den sofortigen Ausbau der Lötschberglinie auf durchgehende Doppelspur ausgesprochen.

II. Trotz dieser eindeutigen Empfehlung konnte bisher nicht zur Tat geschritten werden. Die SBB wurden zwar mit der Ausarbeitung eines Detailprojektes für einen Gotthard-Basistunnel beauftragt. Dabei ergaben sich jedoch im Vergleich zu den seinerzeitigen Annahmen der KEA sehr grosse Kostensteigerungen. Dies hatte zur Folge, dass die gesamtwirtschaftliche Rentabilität des Transitverkehrs nochmals überprüft werden musste. Aufgrund der positiven Ergebnisse einer entsprechenden Studie bereitete das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement einen Antrag an den Bundesrat zum Problem des Alpentransits vor. Dieser geht davon aus, dass die Schweiz ihre Alpentransitkapazität mindestens im Rahmen ihres bisherigen Transitanteils ausbauen soll. Das Konzept umfasst Bahn und Strasse. In einer ersten Phase wäre die Lötschberglinie durchgehend auf Doppelspur zu erweitern.

## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.06.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1024-1046
Page	
Pagina	
Ref. No	20 002 996

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Die PTT-Betriebe führen in der Schweiz ab 1974 schrittweise die neuen dreistelligen Dienstnummern ein. Für die Zuteilung dieser Nummern wird ausser einem allgemeinen öffentlichen Interesse eine grosse Zahl von Anrufen vorausgesetzt. Diese Bedingungen treffen, trotz der Bedeutung der SRFW im Einzelfall, nicht zu. Die SRFW ist innerhalb der allgemeinen Notfalldienst-Organisationen ein Spezialdienst, der nicht von der gesamten Bevölkerung beansprucht wird; daher sollte die Alarmzentrale an den Notfalldienst angeschlossen werden, für den die PTT-Betriebe Nr. 133 reserviert haben. Die Rufnummern der SRFW werden schon heute vom Auskunftsdienst Nr. 11 allen Interessenten kostenlos bekanntgegeben.

8. Uebernahme von Flugtransportkostenanteilen durch die Krankenkassen (analog SUVA-Vereinbarung und Praxis der Unfallversicherungen).

Nach dem geltenden Recht gehören die Kosten für den Transport des Kranken nicht zu den obligatorischen Leistungen der Krankenkassen. Trotzdem sehen die Statuten von ungefähr einem Fünftel der Kassen die Uebernahme eines Teils dieser Kosten vor, sofern nachgewiesen wird, dass der Transport erforderlich ist. Die Expertenkommission, welche die Frage einer Neuordnung der Krankenversicherung prüfte, kam in ihrem Bericht vom 11. Februar 1972 (sog. Flimser Modell) zum Schluss, dass die Krankenkasse in Notfällen die Transportkosten hin und zurück bis zum nächsten, für die erforderliche Behandlung geeigneten Arzt oder Spital übernehmen sollte. Als Höchstbetrag wurden 200 Franken vorgesehen. Die ganze Frage und namentlich auch das besondere Problem des Beitrages an Flugtransportkosten wird von den eidgenössischen Räten bei der Beratung des künftigen Gesetzes über die Krankenversicherung zu prüfen sein.

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die meisten Anliegen der SRFW von der Verwaltung schon eingehend geprüft wurden und dass ihnen soweit als möglich Rechnung getragen worden ist. Es ist nicht anzunehmen, dass eine erneute Behandlung zu wesentlich anderen Ergebnissen führen wird. Noch nicht entscheidungsreif ist die Frage betreffend Uebernahme von Flugtransportkostenanteilen durch die Krankenkassen.

Schliesslich sei erwähnt, dass die SRFW durch die Gönneraktionen finanzielle Mittel von Leuten erhält, die sich dadurch ihre kostenlosen Dienste im Notfall sichern wollen. Diese Aktionen schliessen stets mit einem sehr guten Ergebnis ab. Eine finanzielle Hilfe durch Bundesbeiträge erscheint daher nicht als notwendig.

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

*Ueberwiesen – Transmis*

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 45*

## Fünfzehnte Sitzung – Quinzième séance

Donnerstag, 27. Juni 1974, Nachmittag

Jeudi 27 juin 1974, après-midi

15.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

11 936

### Bundesfinanzen. Massnahmen

#### Finances fédérales. Mesures

Siehe Seite 1024 hiervor — Voir page 1024 ci-devant

#### III (neu)

**Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen (Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt). Aenderung**

#### III (nouveau)

**Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses (mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales). Modification**

*Fortsetzung – Suite*

#### Titel und Ingress

*Antrag der Kommission*

#### Titel

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 85 Ziffer 14, 118 und 121 Absatz 1 der Bundesverfassung, beschliesst:

#### Titre et préambule

*Proposition de la commission*

#### Titre

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1er alinéa, de la constitution, arrête:

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. 1, Ingress

*Antrag der Kommission*

Die Uebergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

#### Ch. 1, préambule

*Proposition de la commission*

Les dispositions transitoires de la constitution sont complétées comme il suit:

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 13

*Antrag der Kommission*

#### Abs. 1

In den Jahren 1975 bis 1979 bedürfen Beschlüsse, die gegenüber den Anträgen des Bundesrates Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zur Folge haben, der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte.



**Abs. 2**

Diese Mehrheit ist für Sachvorlagen bei der Gesamtbestimmung, beim Aufstellen des Voranschlages dagegen bei den Beschlüssen über die einzelnen Rubriken erforderlich.

**Art. 13***Proposition de la commission***Al. 1**

Au cours des années 1975 à 1979, les décisions entraînant une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes par rapport aux propositions du Conseil fédéral doivent être adoptées dans chaque conseil à la majorité de tous les membres.

**Al. 2**

Pour les projets législatifs, cette majorité est requise au vote sur l'ensemble; pour le budget, elle est requise lors du vote de chaque article de dépenses ou de recettes.

**Lehner:** Sie werden nicht erstaunt sein, wenn ich hier einen Streichungsantrag zu Artikel 13 stelle. Auch wir auf den hinteren Bänken haben diese «Gleichgewichtsdebatte» mit grosser Sorge verfolgt und sind zur Auffassung gelangt, dass unser Georges-André Chevallaz mit seinen Vorlagen recht hat. Allerdings – das muss ich sagen – haben dies schon andere gewollt, aber es blieb beim halbtäglichen Versuch am untauglichen Objekt, hier der Inflation. Leider wird das Gemeinwesen – ich meine hier Bund, Kantone und Gemeinden – immer ärmer, und gewisse Private werden immer reicher. Meiner unmassgeblichen Auffassung nach kann es hier nur Gerechtigkeit geben, wenn jeder proportional zu seinem Einkommen und zu seinem Vermögen Steuern bezahlt. Dies aber, glaube ich, wird noch Generationen lang auf sich warten lassen. Momentan macht es den gegenteiligen Eindruck, aber «qui vivra verra». Wir müssen das Maximum in dieser Richtung tun, aber nicht etwa mehr, wie wir es gerade beim Eintreten auf den Bundesbeschluss III getan haben.

*Res publica confusione hominum et providuntia Dei regitur* hätte man hier sagen können, und ich habe mir nicht vorgestellt, dass man einen solchen Beschluss annehmen könnte. Wenn einmal, so hat diesmal die SP recht.

Auf der ganzen Linie haben wir jetzt die Aufwertung des Parlamentes verlangt. Wir sind die Legislative und die Kontrollbehörde. Wir haben ein Studium der Parlamentsreform in Auftrag gegeben, und es ist bereits eine Kommission eingesetzt; die Revision des Reglementes hat die Klippen genommen. Es soll also eine Stärkung des Parlamentes stattfinden. Hier machen wir genau das Gegenteil.

Und in der Demokratie – ich habe das schon einmal gesagt – werden die Stimmen nicht gewogen, sondern gezählt, aber hier werden sie gewogen mit einem qualifizierten Mehr. Das gilt vor allem für die Minderheiten, Herr Allgöwer! Der Beschluss verlangt also das qualifizierte Mehr. Aber es ist auf jeden Fall keine qualifizierte Tat.

Wenn man sich auf die Artikel 85 Ziffer 14, Artikel 118 und 121 der Bundesverfassung beruft, frage ich mich im Ernst, ob hier nicht Verfassungswidrigkeit vorliegt. Wir haben es überdies langsam satt, nur mit Notmassnahmen regiert zu werden. Wenn ein qualifiziertes Mehr verlangt wird, wie beispielsweise bei den Dringlichkeitsklauseln, ist das ganz klar. Doch für gewöhnlich dauert eine solche Massnahme nur ein einziges Jahr. Bedenken wir aber, dass hier eine Ausnahme in die Verfassung hineingenommen wird, und dieser Beschluss fünf Jahre dauern wird! Ich frage mich also im Ernst: Ist das in Übereinstimmung mit der Verfassung? Es hat mit Selbstdisziplin auch nichts zu tun. Ich behaupte, es ist politischer Exhibitionismus, indem wir dem Bundesrat am entscheidenden Ort sozusagen alle Macht in die Hand geben. Wenn Herr Georges-André Chevallaz, unser Bundesrat, wäre wie General de Gaulle, könnte ich das verstehen. Aber er als Freund des Parlamentes hat heute mor-

gen nicht ein Wort zur Vorlage gesagt, sondern uns den Entscheid überlassen. Wenn er General de Gaulle wäre, würde er in diesem Moment sagen: «Le Parlement n'est qu'un accessoire de moi.» Wollen wir das? Aber entscheidender ist: wollen das unsere Wähler? Glauben Sie, in unseren Alpenrepubliken z. B. würden unsere Bürger wollen, dass wir nun um unsere Rechte gebracht werden? Auch das Volk hat ein Wort dazu zu sagen. Und es würde es sagen, wenn wir diesen Bundesbeschluss annehmen oder diesen Artikel 13.

Man hat von Bevormundung gesprochen. Es ist nicht ganz das richtige Wort. Ich erinnere mich an einen Fall aus meiner Praxis, wo die alte Tante ihren Neffen als freiwilligen Beistand verlangte, mit dem Resultat in zehn Jahren, dass selbstredend nicht die Tante, sondern der Neffe überall befohlen hat. So würde es uns wahrscheinlich auch gehen. Doch es besteht noch eine andere Gefahr; dieser Artikel 13 ist inoperabel. Stellen Sie sich vor, bei diesem qualifizierten Mehr seien 180 Mann im Saal – oh, wie schön wäre es! – 60 stimmten für eine Vorlage, 70 dagegen, das macht 130 und schliesslich stehen 50 nicht auf oder stimmen nicht. Ich habe beispielsweise beim Raumplanungsgesetz gesehen, dass dort nur 5 Mann dagegen aufstanden, dass 7 aus dem Saal gegangen sind und 20 «hocken» blieben. Wo ist da die Unerschrockenheit, die demokratische Freiheit?

Ich möchte also sagen und dem Kommissionspräsidenten antworten: Der Namensaufruf ist auch nichts, jeder steht auf, richtig, aber wenn einer aufsteht, kann er auch «joîn» stimmen und wie kommt es dann nach obiger Betrachtung zu diesen 101 Stimmen im qualifizierten Mehr? Der Beschluss ist inoperabel, er ist noch mehr. Er ist ein lächerlicher hypokritischer Appendix zu entscheidenden Geschäften, was unsere Leute uns bestimmt nicht abnehmen werden. Wir müssen diesen Blinddarm wegoperieren, und in diesem Sinne ersuche ich Sie, den Artikel 13 zu streichen.

**Barchi:** Ich habe beim Eintreten auf den dritten Bundesbeschluss nicht gestimmt, da ich grosse Bedenken hinsichtlich der praktischen Anwendung hege. Auf die theoretischen Argumente, die von Herrn Kollega Richard Müller und anderen in der Eintretensdebatte vorgetragen wurden, lege ich in der Tat kein so tragisches Gewicht. Ich bin mir bewusst, dass man in guten Treuen geteilter Meinung darüber sein kann, ob die qualifizierte Mehrheit der Ratsmitglieder ein zweckmässiges Mittel sei oder nicht, um eine sogenannte Selbstdisziplin in der Ausgabenpolitik zu erreichen. Man könnte die Ausführungen derjenigen, die die vorgeschlagene Regelung als höchst gefährlich für die Demokratie geschildert haben, wohl mit den Worten von Herrn Bundesrat Nobs in der Debatte über die Neuordnung des Finanzhaushaltes von 1949 beantworten: «Im übrigen ist das qualifizierte Mehr nicht eine so undemokratische Einrichtung, wie es hier dargestellt wurde. Wir kennen sie in unserem schweizerischen Vereinsleben überall, auch in den Geschäftsordnungen kantonaler und kommunaler Parlamente. Auch für Sie ist das qualifizierte Mehr nichts Neues; denn dieses wird ja für die Beschlussfassung über Dringlichkeitsbeschlüsse verlangt. Man kann nicht sagen, das qualifizierte Mehr bedeute eine Verleugnung der Demokratie. Angesichts der ausserordentlichen Ausgaben, denen wir begegnen, ist es richtig, ernstlich über die Fragen zu sprechen und vor allem die Einnahmen zu beschaffen, die nötig sind, um die Ausgaben zu bestreiten, die hier beschlossen werden.»

Was mich aber beunruhigt, ist die praktische Durchführung der im vorgeschlagenen Artikel 13 enthaltenen Grundsätze. Nebenbei gesagt, konnte sich diese Frage sowohl bezüglich der im Jahre 1949 als auch hinsichtlich der 1938 vorgeschlagenen Regelung gar nicht stellen, da die einschlägigen Verfassungsvorschriften damals eine klare, einwandfreie Anwendung ermöglichten. Ich komme aber auf den jetzt vorliegenden Artikel 13 zurück und werde dem Kommissionspräsidenten ein paar Fragen stellen.

Die Kommission hat folgerichtig vorgesehen, dass die qualifizierte Abstimmung bei der Gesamtabstimmung, d. h. erst kurz vor der Gesamtabstimmung, abzuhalten ist. Ob eine Vorlage Mehrausgaben gegenüber den Anträgen des Bundesrates aufweist oder nicht, kann man nämlich erst feststellen, wenn der Rat über alle einzelnen Abänderungsanträge und alle Artikel befunden hat. Aber jetzt kommen die Schwierigkeiten. Wie wird der Ratspräsident vorgehen, um sozusagen den Saldo zu ziehen, wenn in derselben Vorlage z. B. einzelne Mehrausgaben und einzelne Minderausgaben beschlossen werden? Hat sich die Kommission das Prozedere bereits vorgestellt? Ich möchte dazu ein paar Beispiele anführen. Ein erstes betreffend die Mehrausgaben: Ein Antrag auf Erhöhung von Subventionen an die Kantone im Bereich des Gewässerschutzes wird mit einfachem Mehr gutgeheissen. In der selben Vorlage wird aber auch ein zweiter Antrag angenommen, gemäss welchem die Verursacher Beiträge an die Bundeskasse zu leisten haben. Wie sieht das Endergebnis aus? Müssen wir mit Mehrausgaben oder mit Mehreinnahmen als finanzielle Folge rechnen? Den Saldo könnte man in einem solchen Fall unmöglich ziehen, nicht einmal, wenn die Gesamtabstimmung auf die nächste Session verschoben würde.

Ein zweites Beispiel im Bereich der Mindereinnahmen: Die Sozialabzüge werden in einer Steuervorlage erhöht. Dies bedeutet eine Mindereinnahme. Damit sind wir alle einverstanden. Durch einen anderen Abänderungsantrag wird aber der Höchstsatz des Steuertarifs ebenfalls erhöht. Dies bedeutet eine Mehreinnahme. Der Saldo kann hier mit einer gewissen Fehlermarge sicher bestimmt werden. Das gebe ich zu. Die Gesamtabstimmung müsste jedoch vertagt werden. Ferner würde ebenfalls keine Gewähr bestehen, dass die Berechnungen einwandfrei sind. Das könnte zu Diskussionen führen.

Um bei demselben Beispiel einer Steuervorlage zu bleiben, möchte ich noch folgende Hypothese anführen: Angenommen, der Ratspräsident würde mitteilen, dass aufgrund der Berechnungen das qualifizierte Mehr für die Gutheissung erhöhter Sozialabzüge erforderlich sei und die betreffende Erhöhung würde kurz vor der Gesamtabstimmung wegen Fehlens des qualifizierten Mehrs dahinfallen. Was würde dann mit dem zweiten Antrag über die Erhöhung des Höchstsatzes des Steuertarifs geschehen? Ein Rückkommen wäre unabdingbar, um einer echten Meinungsäusserung der Parlamentarier Rechnung zu tragen, da sicher einige Parlamentarier der Erhöhung des Tarifs nur als Kompensation für eine Erhöhung der Sozialabzüge zugestimmt hätten.

Ich könnte weitere solche Beispiele anführen, verzichte jedoch darauf.

Zusammengefasst bin ich der Meinung, dass die Nachteile wegen der geschilderten praktischen Schwierigkeiten und Komplikationen die rein psychologischen Vorteile bei der Volksabstimmung dieser Vorlage, die ich nicht hochspielen will, überwiegen. Deshalb unterstütze ich den Streichungsantrag Lehner, obwohl ich auch nicht alle seine Argumente teile.

**Allgöwer:** Es geschehen wieder merkwürdige Dinge in diesem Saal. Heute morgen haben wir ausführlich eine Eintretensdebatte zu einem Bundesbeschluss mit einem einzigen Artikel durchgeführt. Jetzt, nachdem wir bei der Detailberatung sind, beginnt die ganze Sache wieder von neuem. Entweder haben gewisse Leute nicht aufgepasst, weil sie Argumente wiederholen, die längst widerlegt sind, oder es ist eine gewisse Verwirrungsoperation bewusst in Gang gesetzt worden. Herr Lehner spricht vom politischen Exhibitionismus, von General de Gaulle, und bestätigt Herrn Chevallaz, dass er ein Finanzgeneral sei. Er warnt vor etwas Irreparabilem – obwohl dieses höchstens vier Jahre dauert. Wenn die Bremse nichts taugt, kann sie nach vier Jahren wieder abgeschafft werden. Das qualifizierte Mehr kennen wir in unserem Staat in Vereinen, in Kantonen, in Gemeinden – beispielsweise zwei Drittel für Rückkom-

mensanträge. Das qualifizierte Mehr ist ein Mittel der echten Demokratie und nicht irgend eine autoritäre Idee, die bei uns nicht statthaft wäre.

Unverständlich ist auch, was Herr Barchi gesagt hat wegen der praktischen Durchführung: Ich höre gerne Advokaten reden, wie sie aus einer Sache, die eigentlich klar ist, eine Verwirrung entwickeln können. Es ist bei der Bremse wie bei der Dringlichkeit, der wir wichtige Beschlüsse unterstellen. Wird dies vorgesehen, so ordnet der Präsident eine besondere Abstimmung zu. Für die Ausgabenbremse können wir es genau gleich halten. Sie ist, wie wir heute morgen schon feststellten, nichts anderes als die Möglichkeit einer Besinnungspause, wenn ein Vorschlag über den Antrag des Bundesrates hinaus geht. In diesem Fall fordern wir uns alle auf, darüber noch einmal nachzudenken. Wenn wir dann trotzdem dafür sind und ein qualifiziertes Mehr erreichen, dann übernützen wir unsere Verantwortung.

Noch ein letztes: Wir haben ja drei Bundesbeschlüsse. Diejenigen Damen und Herren, die dem dritten Bundesbeschluss nicht zustimmen können, auch die Parteien, die nicht zustimmen können, haben die Möglichkeit, zweimal ja und einmal nein zu stimmen. Darum ist dieser ganze Rückkommensantrag einfach nicht am Platz. Ich möchte Sie bitten, nachdem wir Eintreten beschlossen haben, nun nicht den einzigen Artikel für diesen Beschluss zu streichen, denn sonst wäre das Eintreten sinnlos geworden. Ich möchte Sie also bitten, den Streichungsantrag von Herrn Lehner zurückzuweisen.

**Cantieni:** Ich bitte Sie, dem Streichungsantrag von Herrn Lehner zuzustimmen und den Artikel 13 abzulehnen. Dafür sprechen folgende Gründe: Wir haben die Verfassung und die Gesetze, das genügt. Der Artikel 13 ist – wie es auch in der Kommission gesagt wurde – ein selbstgebasteltes Laufgitter. Ein solches haben wir aber nicht nötig. Beim Volk würden wir höchstens ein mitleidiges Schmunzeln ernten. Was passiert – und ich glaube, diese Frage darf hier gestellt werden – wenn in der Volksabstimmung dieser Bundesbeschluss angenommen, der wichtigere aber, über die Steuererhöhungen bei der Warenumsatzsteuer und bei der Wehrsteuer, abgelehnt wird? Der Artikel 13 soll am 1. Januar 1975 in Kraft treten. Er gilt also praktisch für die Legislaturperiode 1974 bis 1979. Auf Dezember 1974 aber wählt das Volk ein neues Parlament. Ich halte dafür, dass gerade wir Volksvertreter unsere Beschlüsse aus freien Stücken, und zwar aufgrund der Verfassung und der Gesetze fassen sollen. Das, nicht mehr und nicht weniger, sind wir dem Volk schuldig. Die heute morgen wiederholt geäusserten Bedenken über den Missbrauch eines Bundesbeschlusses von der Art des zur Diskussion stehenden Artikels 13 sind berechtigt. So wäre beispielsweise ein Beschluss, der mit 100 : 1 Stimme gefasst würde, nicht zustande gekommen. Dies trotz bester Argumente und unbestrittener Notwendigkeit für eine bestimmte Mehrausgabe, die unter Umständen auch bei der Budgetierung durch den Bundesrat gar nicht voraussehbar war. Der Antrag der Kommission bewirkt einerseits eine höhere Gewichtung der Exekutive, andererseits eine selbstgewählte Schmälerung und Entmachtung der Legislative. Das hat nur Nachteile für beide. So trägt effektiv der Bundesrat für die Jahre 1975 bis 1979 die Hauptverantwortung für die Finanzpolitik des Bundes. Für den National- und Ständerat gilt das nur noch in beschränkterem Umfang. Diese tragikomische Verschiebung des Gleichgewichtes betreffend Bereitschaft, Verantwortung zu tragen einerseits und Ausübung der politischen Funktionen andererseits, ist nicht zu verantworten. Tragikomisch ist dieser Zustand nicht zuletzt deshalb, als er auf Initiative der Volkskammer geschaffen werden soll. Wenn der Rat an seinem Beschluss von heute morgen festhält, bleibt noch die Hoffnung auf Ablehnung durch den Ständerat. Er wird wohl kaum einem auf diese Art und Weise zustande gekommenen und doch etwas improvisierten Beschluss zustimmen.

Gestern haben wir nach langer Diskussion die organisierte Debatte wahrscheinlich mit Recht abgelehnt. Heute aber wollen wir das Schicksal künftiger Beschlüsse einer merkwürdigen Abstimmungsarithmetik ausliefern. Selbst ein fast einstimmig zustande gekommener Beschluss gilt als nicht existent, wenn nicht ein qualifiziertes Mehr erreicht wird. Ist das weise Politik? Diese Frage geht an alle Parteien, ob sie im Bundesrat vertreten sind oder nicht. Ich bitte Sie, dem Streichungsantrag Lehner zu folgen.

**M. Corbat:** Je vous demande instamment de voter l'article 13 et m'oppose en conséquence à la proposition de biffer cette disposition. Comme j'ai eu l'occasion de le dire dans le débat d'entrée en matière, nous avons, en commission, tenu fermement à cette proposition, car nous estimons qu'il n'est pas raisonnable de laisser le Parlement voter le budget et décider des comptes une fois par année, alors que tout au long de cette même année, et à des majorités de rencontre, on puisse voter des dépenses nouvelles ou des diminutions de recettes déréglant complètement les finances de la Confédération. Nous avons aujourd'hui une démonstration éloquente des résultats de cette politique: un déséquilibre important. Il m'apparaît par conséquent raisonnable d'exiger des majorités qualifiées dans les deux conseils pour des augmentations de dépenses ou des réductions de recettes.

Nous avons vécu un exemple dans mon canton, lorsque après une période d'euphorie, entre 1932 et 1936, les caisses étaient complètement vides, – à la suite d'une gestion désastreuse. Le canton de Genève a dû alors introduire une initiative, dite «initiative verte», qui prévoyait que toute proposition d'augmentation de dépenses excédant 30 000 francs devait prévoir une couverture correspondante. Ce fut alors une possibilité pour l'Etat de Genève de redresser petit à petit ses finances et de disposer d'un ménage équilibré.

On a dit, en commission, que cette proposition desservirait les minorités, que la Suisse romande peut-être, ou nos amis tessinois ou romanches, pourraient éprouver quelques difficultés à faire passer une proposition de subvention ou de dépenses intéressant particulièrement une minorité. Je ne le pense pas. Je crois, au contraire, qu'il n'y a pas tout d'abord de majorité qu'il faille considérer sur un plan purement linguistique ou régional. Il arrive très souvent que nos amis de l'«Ostschweiz» ou de la «Zentralschweiz» ne partagent pas, en matière financière ou d'attribution de subventions, les avis de Zurich ou de Berne, ou vice et versa. A mon avis, nous disposerons au contraire d'un excellent moyen de fonctionnement de notre démocratie et nous trouverons chaque fois que cela s'avérera nécessaire une majorité qualifiée dans les deux Chambres pour voter des projets entraînant les dépenses nécessaires.

En conclusion rendrons service au Conseil fédéral si nous aussi, dans le cadre d'une obligation qui nous est d'ailleurs faite par la constitution fédérale (art. 85, ch. 10), nous assumons nos responsabilités dans ce domaine. C'est là une politique de sagesse et je vous invite à suivre la majorité de la commission.

**M. Copt:** J'ai le sentiment qu'avec la bagarre qui se déclenche autour de cet arrêté III, nous sommes bien au cœur du problème et que, finalement, la mesure qui est proposée peut être certainement efficace. Celle qui aurait été la plus efficace est celle qui a été proposée hier par M. Eibel, c'est-à-dire prévoir pour chaque dépense sa couverture; malheureusement, elle n'est pas applicable, ou à tout le moins difficilement applicable. On a argumenté, et notamment M. Barchi, qu'il y aurait des difficultés d'application de cet arrêté. C'est vrai, mais n'oublions cependant pas qu'il s'agit d'un article constitutionnel et l'on n'a jamais vu qu'on applique directement un tel article sans prendre des dispositions d'application. Il faudra nécessairement modifier la loi sur les rapports entre les con-

seils, le cas échéant compléter le règlement de notre Conseil pour pouvoir l'appliquer d'une façon précise, car des questions se posent. Il est évident que si nous devons aujourd'hui décider de l'application de cette disposition, nous aurions quelques difficultés. Mais les lois, les dispositions d'application sont là pour cela.

M. Hubacher et d'autres ont dit que les minorités seraient majorisées. Si nous examinons la constellation de notre Conseil, on doit bien constater qu'il n'y a en tout cas pas de groupe politique qui puisse majoriser un autre. Les majorités qui se dégagent à l'occasion de nos délibérations ne sortent que rarement des groupes, elles passent au travers et très souvent il n'y a pas forcément unanimité dans un groupe, il y a toute une série de députés qui votent sans mot d'ordre, ainsi que le prévoit la constitution. Je pense donc que l'on ne doit pas craindre ce danger.

Manipulation a-t-on aussi entendu dire. Je crois que c'est M. Hubacher qui a parlé «d'une absence qui suffirait». Permettez-moi alors de vous dire, Monsieur Hubacher, que le jour où réellement des députés, qui ont été élus et qui ont juré de respecter la constitution et les lois, se livreront à de telles manœuvres – je ne dis pas qu'elles sont impossibles, car pratiquement tout est possible – mais si des députés se livrent un jour à ce jeu-là, je pense qu'à ce moment-là notre Parlement sera bien malade. Jusqu'à maintenant, bien que je ne sois pas un des anciens de ce Parlement, j'ai tout de même constaté que chacun d'entre nous avait le courage de ses opinions.

Il est vrai que la mesure dont nous discutons est extraordinaire du fait que notre constitution, à l'article 78, 4e alinéa, par exemple, précise que lorsque les avis sont également partagés le président décide, ce qui est valable pour notre Conseil. A l'article 82, on trouve la même disposition pour le Conseil des Etats. Notre règle est donc bien celle de la majorité, mais il y a tout de même une exception à l'article 89bis de la constitution où il est prévu que, pour mettre en vigueur les arrêtés fédéraux d'urgence, il faut une décision prise à la majorité de tous les membres.

Alors, sommes-nous dans un état d'urgence qui exige justement de prendre cette disposition d'exception? A mon avis, il faut le faire, psychologiquement, vis-à-vis du peuple qui verra que notre volonté de faire des économies est réelle.

Pas plus tard que ce matin, alors que nous avons parlé longuement des économies à faire, un de nos collègues a refusé d'abandonner sa motion car il s'agissait rien moins que de dire finalement que, dans le secteur des télécommunications – dont parlait la motion en question – il n'y avait pas d'économies possibles et qu'il fallait les faire ailleurs. Et il en est de même, dans d'autres secteurs, l'agriculture de montagne, la recherche, etc. Dans ces conditions, je crains fort que ce qui va rester de tout notre exercice ne soit que la réalité de l'augmentation des impôts et que notre volonté d'économies soit bien compromise.

Je vous demande de bien vouloir accepter cet arrêté nouveau.

**Cavelty:** Verschiedene Redner behaupten, hier handle es sich um ein qualifiziertes Mehr, das man auch sonst kenne, beispielsweise im Vereinsrecht und so weiter. Demgegenüber mache ich darauf aufmerksam, dass es hier um ein ausserordentlich ungewöhnliches qualifiziertes Mehr geht, denn meistens redet man von einem qualifizierten Mehr der gültigen Stimmen, nicht von einem solchen aller Mitglieder des betreffenden Gremiums. Wer hier nicht stimmt, von dem nimmt man an, er stimme dem Bundesrat zu; also eine *praesumptio*, die ausserordentlich schwer in die Waagschale des Bundesrates und gegen uns ins Gewicht fällt.

Ich glaube, wir sollten dem Bundesrat nicht dermassen viel Gewicht zuschanzen, besonders wenn er es selbst nicht einmal gewollt hat. Er selbst hat es ja nicht vorge schlagen. Alles in allem genommen bitte ich Sie, das Aus-

serordentliche dieser Bestimmung zu sehen und dem Antrag Lehner zuzustimmen.

**Bürgi, Berichterstatter:** Wir hatten das Privileg, einer sehr eigenartigen Debatte beizuwohnen. Es war eine Art Eintretensdebatte mit Verzögerungszünder; anders kann ich es nicht bezeichnen, es sei denn, ich wolle mich der gleichen Qualifikation bedienen wie Kollege Lehner. Dann müsste ich sagen: Das war ein klassischer Fall parlamentarischen Exhibitionismus'. Sie haben übrigens Glück gehabt, Kollege Lehner: Ich habe die im Saale anwesenden Damen ins Auge gefasst; als Sie von Exhibitionismus sprachen, haben alle sehr nachsichtig gelächelt.

Zunächst zu den konkreten Fragen des Herrn Barchi. Er erkundigte sich, wie sich dieses Prozedere bei der Abstimmung abwickeln werde. Nehmen wir das Beispiel eines Bundesgesetzes, das einen Subventionsartikel enthält. Dort hat der Bundesrat – in diesem Beispiel – eine Subvention von 35 Prozent vorgeschlagen; der Rat beschliesst 40 Prozent, aber nicht mit qualifiziertem Mehr, beispielsweise mit 98 : x Stimmen. Bevor nun die GesamtAbstimmung vorgenommen werden kann, muss über diesen Subventionsparagrafen noch einmal abgestimmt werden. Sofern dann 101 oder mehr Stimmen erreicht werden, gelten die 40 Prozent, andernfalls eben die 35 Prozent, wie sie der Bundesrat vorgeschlagen hatte. Nachher findet die ordentliche GesamtAbstimmung statt. Ich sehe gar nicht ein, wie man daraus eine komplizierte Geschichte machen kann; dieses Prozedere wird sich ganz logisch abwickeln. Ferner hat Herr Kollege Barchi die Frage aufgeworfen, wie es sich mit den Einnahmen verhalte; er hat konkret Steuervorlagen anvisiert. Hier mache ich darauf aufmerksam, dass die Steuern in den besonderen helvetischen Verhältnissen auf Verfassungsstufe, und zwar im Rahmen von Verfassungsartikeln und Uebergangsbestimmungen festgelegt werden. Darum erfasst nach meiner Meinung dieser Bundesbeschluss die verfassungsmässigen Steuern gar nicht, sondern Ausgabenbeschlüsse auf den Stufen Bundesgesetz, allgemein verbindlicher Bundesbeschluss und einfacher Bundesbeschluss sowie allfällige Einnahmenbestimmungen in diesem Rahmen (Beiträge und Gebühren usw.). Falls über diesen Punkt Unklarheiten verbleiben sollten, müssten sie bis und mit der Differenzbereinigung mit dem Ständerat geklärt werden.

Aus den Voten unserer Kollegen Cantieni und Cavelti spricht die Sorge der entlegeneren Gebiete der Eidgenossenschaft, sie könnten als Minderheiten im Zeichen dieses Ausgabenbeschlusses schlecht behandelt werden. Darf ich hier darauf hinweisen, dass in diesem Rat eine lange Tradition besteht, den Minderheiten und ihren Anliegen die gebührende Beachtung zu schenken. Wenn ich hier die beiden Bündner Kollegen direkt anspreche, möchte ich auch alle anderen Kollegen eingeschlossen wissen, die von dieser Sorge erfüllt sind. Auch mit dieser Beschränkung der Ausgabenbeschlüsse besteht aufgrund der bisherigen Haltung in diesem Rat die Gewähr, dass berechnigte Anliegen von Minderheiten weiterhin ihre Beachtung finden.

Herr Lehner bezeichnet diesen Beschluss als inoperabel. Hier darf ich noch einmal – ich weiss, dass ich da nicht sehr originell bin – auf die bisherigen Erfahrungen mit dem Dringlichkeitsrecht verweisen: Wenn es notwendig war, haben wir die nötige qualifizierte Mehrheit für das Dringlichkeitsrecht jederzeit erreicht.

Nun noch das Entscheidende: Herr Lehner behauptete, das Volk wolle das nicht. Herr Cantieni erklärte, das Volk habe ein mitleidiges Lächeln für diesen Beschluss. Haben wir doch den Mut, diese letzte Instanz zum Worte kommen zu lassen; geben wir dem Volk den Entscheid! Das setzt aber voraus, dass wir hier diesem Beschluss zustimmen. Dann werden wir wissen, ob es das Volk wirklich nicht will, ob es mitleidig lächelt, oder ob es – wie ich persönlich sicher bin – dieser Massnahme mit eindrücklichem Mehr zustimmen wird.

Ich möchte Sie bitten, den Streichungsantrag Lehner abzulehnen.

**M. Bussey, rapporteur:** Nous avons déjà eu l'occasion de nous exprimer à ce sujet assez longuement au moment de l'entrée en matière. J'ai personnellement insisté sur les difficultés d'ordre technique et également d'ordre politique que présenterait cet arrêté III. J'ai constaté avec une certaine philosophie que la pause de midi est favorable puisqu'elle a permis à d'aucuns de réfléchir et de constater qu'effectivement, techniquement et politiquement la mise en pratique de cet arrêté serait très difficile.

Vous permettez ici un dernier mot: en définitive, nous venons de perdre trois quarts d'heure pour discuter à peu près ce que nous avions déjà discuté avant le repas de midi. Dès lors, c'est une dépense de 20 000 francs si je lance un regard rapide sur le budget et le poste qui a trait aux dépenses concernant le Parlement. C'est 20 000 francs que nous aurions pu économiser et je me demande s'il y avait la majorité qualifiée pour cette dépense supplémentaire.

**Präsident:** Als Präsident des Rates hüte ich mich sehr, in die Beratungen direkt einzugreifen. Es besteht aber mindestens bei gewissen Mitgliedern dieses Rates eine Unklarheit über die Frage, ob der Streichungsantrag des Herrn Lehner überhaupt zulässig ist, nachdem der Rat heute morgen Eintreten auf diesen Bundesbeschluss beschlossen hat. Ich erlaube mir, darauf hinzuweisen, dass eine Vorlage verschiedene Hürden passieren muss, bis sie zum Beschluss wird. Gemäss Artikel 68 des Geschäftsreglementes ist zuerst die Eintretensfrage zu erledigen, und dann findet die artikelweise Beratung statt. In dieser stehen wir jetzt. Nach Artikel 71 des Geschäftsreglementes hat jedes Mitglied das Recht, Abänderungs-, Zusatz- oder Streichungsanträge zu stellen. Ein solcher Streichungsantrag liegt vor. Nach durchgeführter Detailberatung findet eine GesamtAbstimmung nach Artikel 34 des Geschäftsverkehrsgesetzes statt. Es ist möglich, dass in dieser GesamtAbstimmung ein anderer Entscheid herauskommt als beim Eintreten. Es lag mir nur daran, auf diese Situation hinzuweisen, damit die rechtliche und verfahrensmässige Frage klar ist. Ich glaube, die gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen sind eindeutig.

**Eisenring:** Es sind Unterschriftenbogen für eine namentliche Abstimmung in Zirkulation. Es war aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich, diese Unterschriften termingerecht einzubringen. Ich möchte den Präsidenten anfragen, ob er die im Gange befindliche Unterschriftensammlung zu Ende führen lässt.

#### Abstimmung – Vote

Für den Streichungsantrag Lehner	55 Stimmen
Dagegen	64 Stimmen

#### Ziff. II

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

##### Abs. 2

Er tritt am 1. Januar 1975 in Kraft.

#### Ch. II

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

## A1.2

Il entre en vigueur le 1er janvier 1975.

## Angenommen – Adopté

## GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusssentwurfs	73 Stimmen
Dagegen	54 Stimmen

**Oehen:** Es geht um eine Klärung zum ersten Bundesbeschluss. Wir haben gestern morgen den Antrag von Herrn Kaufmann behandelt, und ich habe bei der Unterstützung dieses Antrages betont, dass er ausgewogen sei. Nun bestand aber der Antrag Kaufmann aus zwei Teilen, nämlich aus dem Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b, in dem der Personalstopp für die Jahre 1975 bis 1977 verlangt wurde, und aus dem Absatz 4, wonach dieser Artikel auf den Finanzhaushalt der SBB und den PTT sinngemäss Anwendung finde, Absatz 2 Buchstabe b jedoch nur für die Verwaltungsabteilungen, nicht aber für deren Betriebsbedienstete gelten sollte. Der erste Teil wurde angenommen, und Sie erinnern sich, dass ein Rückkommensantrag von Herrn Kollega Düby nachher verworfen wurde. Der zweite Teil, der Absatz 4, wurde nicht angenommen, nicht zuletzt deshalb, weil von hier aus betont wurde, dass es aus der Formulierung von Absatz 1 hervorgehe, dass keinesfalls die Meinung bestehen könne, dass auch die Betriebsbediensteten der beiden grossen Bundesbetriebe miteingeschlossen seien. Ich glaube als sicher annehmen zu dürfen, dass aufgrund dieser Interpretation der Absatz 4 laut Vorschlag Kaufmann nicht angenommen wurde. Wenn Sie heute die Pressekommentare lesen, können Sie feststellen, dass jetzt eine wilde Verwirrung vorhanden ist. So können Sie lesen: Absoluter Personalstopp für SBB und PTT verfügt. Sie können feststellen, dass verantwortliche Herren eben dieser grossen Bundesbetriebe erklärten, der Beschluss sei praktisch nicht durchführbar. Sie können Kommentare lesen, in denen man sagt, man müsse dann das Gesetz biegen, um das Sinngemässe des Absatzes 1 hineinzuinterpretieren usw. Kurz und gut, ich möchte den Herrn Kommissionspräsidenten bitten, ganz klar festzustellen und zu erklären, wie der Artikel 1 nun de facto zu interpretieren sei, damit keine Missverständnisse auftreten können.

**Bürgli, Berichterstatter:** Ich will versuchen, auf die Frage von Herrn Oehen zu antworten. Ich mache mich nicht anheischig, die authentische Interpretation zu liefern. Ich unternehme aber einen Versuch, eine vernünftige Interpretation der Lage zu geben, wie sie sich aus den Beschlüssen des Rates ergibt.

Mit Bezug auf die Bundeszentralverwaltung haben Sie gestern, entgegen den Ratschlägen der Kommissionsmehrheit – es ist mir nicht aufgetragen, Ihnen dazu Vorwürfe zu machen –, einen Personalstopp für 3 Jahre vorzunehmen und in den 2 restlichen Jahren eine Zunahme von 0,5 Prozent zu bewilligen. Für die Situation bei den PTT und den SBB haben wir uns an Absatz 4 von Artikel 1 des Bundesgesetzes über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt zu halten, wo es heisst: «Dieser Artikel findet auf den Finanzhaushalt der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe sinngemäss Anwendung.» D. h., dass beide Betriebe diesem absoluten Stopp nicht mechanisch unterstellt sind. Ich möchte damit die Anfrage des Herrn Oehen gleich beantworten. Aber der Sinn dieses Artikels ist, dass sich auch die beiden grossen Regiebetriebe den besonderen Situationen, wie sie jetzt bestehen, anzupassen haben; sie sollten also mit anderen Worten in ihren Verwaltungsabteilungen im grossen und ganzen die gleiche Politik betreiben wie die Bundeszentralverwaltung, aber rechtlich unterstehen sie diesen strikten Regeln nicht. Es geht um die sinngemässe Anwendung. Dies gilt erst recht für den betrieblichen Teil dieser beiden grossen Regiebetriebe.

Ich darf daran anknüpfen, was ich gestern gesagt habe: Unerlässliche betriebliche Bedürfnisse müssen auch für die unmittelbare Zukunft erfüllt werden. Aber insgesamt sollten sich diese Betriebe doch auch bemühen, mit so wenig Personal als möglich auszukommen. Ich hoffe, damit Herrn Oehen einigermaßen zufriedengestellt zu haben.

**Präsident:** Die Interpretationsdebatte geht weiter.

**Hubacher:** Entschuldigung – aber ich bin durch diese fast authentische Interpretation nicht klüger geworden, wenn der Satz: «Dieser Artikel findet auf den Finanzhaushalt der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe sinngemäss Anwendung» so interpretiert wird, dass das eben nicht sinngemäss sein soll.

Ich hätte jetzt gerne eine Interpretation von Herrn Bundesrat Chevallaz. Mich würde interessieren, wie der Bundesrat diesen Beschluss unseres Rates sinngemäss auslegt.

**Präsident:** Wir haben für diese drei Bundesbeschlüsse die GesamtAbstimmungen durchgeführt. Wir haben Rückkommensanträge behandelt und abgelehnt, und jetzt beginnt die Interpretationsfrage!

Wir sollten jetzt nicht von vorne beginnen. Eine authentische Interpretation ist nämlich eine vollständige Behandlung der Beschlüsse wie bei einer Gesetzesberatung.

**Weber-Arbon:** Ich beantrage Ihnen im Sinne eines Ordnungsantrages, hier die Debatte über diese Interpretationsfrage abzubrechen. Eine solche Interpretationsdebatte gibt es nicht. Wir haben ein Zweikammersystem. Wir sind wohl schon hier und da froh gewesen, dass, wenn im einen oder anderen Rat Betriebsunfälle passiert sind, der Zweirat sich derartigen Fragen noch hat annehmen und gewisse Unzulänglichkeiten hat ausbügeln können. Dort, in der Behandlung des Zweirates, wird diese Frage, die Herr Oehen hier gestellt hat, wieder gestellt und auch beantwortet werden können. Es geht nicht an, *ex cathedra* von den Kommissionspräsidenten eine bestimmte Interpretation über die Konsequenz von gewissen von uns gefassten Beschlüssen der Öffentlichkeit abzugeben.

In diesem Sinne stelle ich Ihnen den Antrag, hier die Debatte über diesen Punkt abzubrechen.

## Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Weber-Arbon      Grosse Mehrheit

I  
Motion der Kommission

Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten so bald als möglich, spätestens jedoch im Jahre 1976, zu den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen, Einzel-, Volks- und Standesinitiativen betreffend eine umfassende Finanz-, Finanzausgleichs- und Steuerreform Bericht zu erstatten und Anträge zu unterbreiten.

I  
Mouvement de la commission

Le Conseil fédéral est prié de soumettre aux Chambres fédérales, le plus rapidement possible mais au plus tard toutefois en 1976, un rapport et des propositions concernant les nombreuses interventions parlementaires ainsi que les initiatives individuelles, populaires et des cantons demandant une réforme complète des finances, de la fiscalité et de la péréquation financière.

**Bürgli, Berichterstatter:** Ich werde mich hier kurz halten. Durch die ganze Debatte über die drei Vorlagen hat sich wie ein roter Faden die Ankündigung einer künftigen Vorlage gezogen. Ich habe mehrfach versichert, das solle kein leeres Wort sein. Es ist der Sinn dieser Motion, dafür zu sorgen, dass der Bundesrat über die Gesamtheit der zur Diskussion stehenden finanzpolitischen Probleme bis zum Jahre 1976 einen Bericht erstattet und zugleich

seine Vorschläge unterbreitet. Dann wird das Parlament Gelegenheit haben, die Bundesfinanzordnung zweiter Teil zu behandeln.

Ich beantrage Ihnen, dieser Motion zuzustimmen.

**M. Bussey**, rapporteur: Je serai très bref. La motion qui vous est proposée par la commission est présentée à l'unanimité des membres de cette commission. Comme vous pourrez le constater à la page 7 du dépliant, c'est une motion compliquée dans ce sens qu'elle demande au Conseil fédéral un gros travail qui doit être présenté au Parlement au plus tard en 1976. Nous vous prions d'appuyer cette motion.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral accepte la motion de la commission. Lors du débat d'entrée en matière, j'ai eu l'occasion de vous dire la volonté du Conseil fédéral de poursuivre activement les études en liaison avec les cantons. Ces études portent sur la répartition des tâches, des compétences et des ressources entre la Confédération et les cantons, l'harmonisation de l'impôt direct, le problème de la péréquation, la révision des conditions de l'impôt de consommation sous une forme ou sous une autre approchant de la taxe à la valeur ajoutée. En nous fixant le délai de 1976, vous nous rendez service et nous l'acceptons.

*Angenommen – Adopté*

## II

### Motion der Kommissionsminderheit

(Allgöwer, Biel, Müller-Bern, Reiniger, Uchtenhagen)

Der Bundesrat wird beauftragt, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesbeschlusses über die Finanzordnung des Bundes zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt die fiskalische Belastung gebrannter Wasser gemäss Artikel 22 des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser vom 21. Juni 1932 um 25 Prozent zu erhöhen.

## II

### Motion de la minorité de la commission

(Allgöwer, Biel, Müller-Berne, Reiniger, Uchtenhagen)

Le Conseil fédéral est prié de relever de 25 pour cent, à la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération (mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales), le montant de l'impôt sur l'alcool selon l'article 22 de la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932.

**Allgöwer**, Berichterstatter der Minderheit: Es ist ein altes Anliegen des Landesringes und anderer Kreise, die alkoholischen Getränke steuerlich stark zu belasten. Der Bund und damit die Allgemeinheit sollen Mittel erhalten, mit denen sie wichtige Werke finanzieren können. Angesichts der schwierigen Finanzlage des Bundes ist es an der Zeit, die Steuerbelastung des Alkohols zu vergrössern. Bevor die Güter des täglichen Bedarfs weiter belastet werden, ist es sicher richtig, eine bestehende Steuerquelle besser auszunützen.

Wenn Sie die Gewinne der Alkoholverwaltung anschauen, die bis auf 300 Millionen angestiegen sind, dann ist es sicher zweckmässig und angezeigt, aus dieser Quelle noch mehr herauszuholen. Die Produzenten brauchen keine Absatzschwierigkeiten zu befürchten, denn es hat sich gezeigt, dass auch erhöhte Preise, nach vielleicht einer kleinen Stockung, sehr rasch bezahlt werden. Die prozentmässigen Berechnungen der Steuererhöhungen, die immer wieder dagegen angeführt werden, beweisen nichts, da sie in Franken ausgedrückt tragbar sind. Man drückt sich daher besser in Franken und Rappen aus, worauf die Sache nicht so schlimm aussieht wie es Alkoholproduzenten darzustellen belieben.

Was tragbar ist an Steuererhöhungen bei alkoholischen Getränken, muss heute herausgeholt werden. Vor allem brauchen wir Geld für die AHV. Bei der letzten Verbesserung der Renten mussten wir auf den Fonds zurückgreifen. Diese Fondsfinanzierung war eine Inflationsquelle, im Gegensatz zu einer Finanzierung durch erhöhte Steuern. Die höhere Alkoholbelastung ist um so notwendiger, da durch den Rückgang der legalen und illegalen Tabakexporte über die Grenzen die Zölle geringer geworden sind. Weil wir Geld für die Gesamtfinanzen, insbesondere für die Sozialinstitution der AHV brauchen, ist es notwendig, dass die Alkoholbesteuerung erhöht wird.

Schliesslich hat der Bundesrat den verfassungsmässigen Auftrag zur Alkoholbekämpfung. Er muss für die Volksgesundheit sorgen, und ich glaube, er hat jetzt eine Möglichkeit, zwei Fliegen auf einen Schlag zu treffen. Ich möchte Sie deshalb bitten, unserer Motion zuzustimmen und aus dieser bereits bestehenden Steuerquelle mehr herauszuholen als bisher.

**M. Cossy**: Le vigneron-parlementaire ne pensait pas intervenir au cours de cette session. Cependant, devant les propositions de la minorité concrétisées dans la motion II, il ne peut rester indifférent. En effet, cette motion prie le Conseil fédéral de relever de 25 pour cent le montant de l'impôt sur l'alcool.

Qu'il me soit permis de rappeler, chers collègues, que les produits distillés issus de nos vergers et de nos vignobles ont été lourdement frappés depuis 1965. Le tableau suivant illustrera les sérieuses augmentations appliquées ces neuf dernières années. Alors qu'en 1965, la taxe était de 7 fr. 50 pour 100 degrés, celle-ci passait en 1970 à 11 francs, soit une augmentation de 47 pour cent, pour atteindre en 1973 15 fr. 50. L'augmentation dépasse ainsi 100 pour cent.

Cette forte aggravation de l'imposition pendant un laps de temps si court n'a pas été sans nuire à la production indigène ni engendrer automatiquement un gaspillage dans l'utilisation des produits du pays. En effet, les lourdes taxes qui frappent actuellement notre production font que de nombreux producteurs renoncent à transformer leurs produits ou à cueillir leurs cerises.

Les frais de production, dont l'imposition et la distillation représentent plus de 65 pour cent, se rapprochent du prix de vente, et très souvent, nous encourons des critiques lorsque nous appliquons des tarifs couvrant les dits frais de production.

Lorsque le général Eisenhower, alors président des Etats-Unis, avait relevé quelque peu les droits d'entrée sur nos produits horlogers, cette décision avait, vous vous en souvenez, suscité une réprobation générale. Je rappelle cet événement pour mieux faire comprendre combien il serait malheureux et injuste de frapper d'une taxe supplémentaire de 25 pour cent les produits d'un secteur de notre agriculture, dont chacun s'accorde à dire qu'elle est vitale pour le pays.

Le motion II va à l'encontre d'une saine rentabilité de nos exploitations agricoles et viticoles et, ce qui est plus grave encore, son application entraînerait une aggravation du gaspillage des produits de notre sol. Pour toutes ces raisons, je vous invite à repousser la motion II présentée par la minorité de la commission.

**Bürgi**, Berichterstatter: Es ist vielleicht gut, dass wir zunächst die Ausgangslage festlegen und uns fragen, in welchem Rhythmus dann eigentlich Erhöhungen der Alkoholbesteuerung vorgenommen wurden und welche Ergebnisse sich daraus ergaben. Ich beschränke mich auf zwei Positionen, um Sie nicht allzu sehr in Anspruch zu nehmen. Ich nehme die Position der Spezialitätenbranntweine; sie umfassen Kirsch, Pflaumen- und Zwetschgenwasser, Marc usw. Sie wurden in den letzten neun Jahren in folgendem Rhythmus in der Belastung erhöht: im Jahre 1965 um 50 Prozent; im Jahre 1970 um 47 Prozent; im Jahre 1973 um 41 Prozent. Ich nehme eine andere Position,

die in der Diskussion um die Volksgesundheit gerne angeführt wird: Monopolgebühren auf Importprodukten, hauptsächlich enthaltend Whisky, Gin und Wodka. Da ist der Erhöhungsrhythmus der folgende: im Jahre 1965 24 Prozent; 1969 50 Prozent; 1973 41 Prozent. Sie sehen aus diesen prozentualen Angaben, dass der Bundesrat in höchst angemessener Weise die Belastung auf den alkoholischen Getränken angehoben hat. Das sehen Sie auch bei den Erträgen; ich möchte Ihnen da auch einige Zahlen geben: 1965/66 ergab sich aus der Belastung der gebrannten Wasser zu Trinkzwecken ein Ertrag von 115 Millionen; 1968/69 162 Millionen, 1970/71 192 Millionen, 1971/72 230 Millionen, 1972/73 282 Millionen. Das ist eine höchst eindrucksvolle Steigerung der Erträge, und es kann gewiss niemand dem Bundesrat den Vorwurf machen, er hätte die ihm zustehende Kompetenz nicht ausgenutzt. Aus diesen Zahlen heraus möchte ich festhalten, dass keine Notwendigkeit vorliegt, eine Motion über diesen Gegenstand erheblich zu erklären.

Dann darf ich noch darauf hinweisen, dass die genaue Angabe eines Zeitpunktes über eine kommende Erhöhung der Alkoholbelastung selbstverständlich zu einer Hortung von Beständen zum günstigeren Ansatz führen wird. Ich möchte sagen: Selbst wenn man sicher ist, dass man zu diesem Zeitpunkt erhöhen will, darf man es ganz bestimmt nicht in eine Motion hineinschreiben. Ich möchte Ihnen deshalb im Auftrage der Kommissionsmehrheit beantragen, diese Motion nicht erheblich zu erklären.

**M. Bussey**, rapporteur. Je crois qu'il était bon qu'un producteur-vigneron monte à la tribune pour exposer la situation des producteurs-vignerons, singulièrement en ce qui concerne l'imposition des eaux-de-vie. Le président de la commission vous a dit dans quelle mesure ces taxes ont augmenté au cours des dernières années. On peut dire, je crois, que ces augmentations sont impressionnantes. C'est ainsi qu'en 1965 l'impôt sur l'alcool a rapporté 115 millions à la caisse fédérale alors qu'en 1972/1973, son rendement a atteint 282 millions. Vous admettez que ce n'est pas une paille. Il me semble difficile de lutter contre l'alcoolisme par une simple augmentation de l'impôt sur l'alcool. C'est pourquoi je vous demande, au nom de la majorité de la commission, de repousser la motion de la minorité de la commission.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: La proposition contenue dans la motion II de la minorité de la commission procède sans doute d'une double bonne intention: d'une part, celle de limiter la consommation de l'alcool et, d'autre part, celle d'augmenter les recettes de la Confédération. Cependant, je doute qu'elle soit efficace sur ces deux plans. L'imposition de l'alcool – les deux rapporteurs viennent de le relever – a déjà été substantiellement aggravée au cours de ces dernières années. Elle est au minimum de 17 francs par litre pour les alcools du pays et elle atteint 56 francs par litre pour les whiskies, cognacs étrangers. On ne saurait encore élever la taxe sur les spiritueux étrangers sans créer une discrimination telle qu'elle tomberait sous le coup des accords de libre-échange. Quant à frapper plus lourdement les alcools suisses, comme M. Cossy vient de le démontrer tout à l'heure, on en découragerait sans doute la production qui s'est fortement ralentie, en ce qui concerne le kirsch par exemple. Certains considéreront que cela serait heureux, mais l'on doit admettre que le budget de la Confédération n'en serait pas favorisé. L'imposition de l'alcool est notablement plus forte chez nous que chez nos voisins autrichiens – où elle se situe entre 7 et 9 francs, au lieu de 17 et 57 francs dans notre pays – italiens, français et allemands. Le risque est grand qu'une imposition excessive ne stimule la contrebande, la production clandestine, le trafic d'alcool de mauvaise qualité, difficile à contrôler, toute une activité de bootleggers qui a fleuri sous la prohibition américaine. En outre, il faut tenir compte de la méthode employée. Je pense que

l'adoption d'une motion ou d'un postulat en ces lieux publics où nous nous trouvons donnerait une magnifique impulsion aux achats immédiats et aux stockages spéculatifs. C'est un genre de domaine dans lequel il convient d'être très discret dans ses suggestions et je ne crois pas que la motion soit la bonne voie, mais bien plutôt la recommandation faite dans le creux de l'oreille du chef du Département des finances. Il est vrai que vous m'objecterez – et vous aurez alors raison – que pour les raisons précitées, le chef du Département des finances n'aurait pas actuellement tendance à vous écouter.

#### Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion der Minderheit	25 Stimmen
Dagegen	71 Stimmen

#### An den Ständerat – Au Conseil des Etats

11 946

### Interpellation Zwygart. Amt für Mass und Gewicht. Wassermesser-Eichung

#### Bureau des poids et mesures. Vérification des compteurs à eau

#### Wortlaut der Interpellation vom 5. März 1974

Auf Antrag der Eidgenössischen Kommission für Mass und Gewicht hat der Bundesrat entschieden, dass eine amtliche Eichpflicht von Wasser- und Wärmemessern abzulehnen sei. In diesem Zusammenhang stellt sich nun die Frage, aus welchen Gründen beim Eidgenössischen Amt für Mass und Gewicht in Wabern der massive und unästhetische Turm mit grossem Wasserreservoir und zugehörigen Einrichtungen für die Eichung von Wassermessern überhaupt erstellt wurde? Liegt hier mit dem Bau dieses Turmes mit der zusätzlichen und scheinbar wenig benützten Plattform unter der ausladenden Pilzkrone nicht eine kostspielige Fehlplanung vor? Weshalb wurde die Wassermesser-Eichpflicht nicht vor dem Bau abgeklärt?

#### Texte de l'interpellation du 5 mars 1974

Sur proposition de la Commission fédérale des poids et mesures, le Conseil fédéral a décidé qu'il y avait lieu de rejeter toute obligation pour l'administration de vérifier les compteurs à eau et les calorimètres. On peut donc se demander pourquoi l'on a édifié à Wabern, près du Bureau des poids et mesures, la tour massive et inesthétique contenant un grand réservoir d'eau, ainsi que ses installations accessoires en vue de la vérification des compteurs à eau. La construction de cette tour et de la plate-forme apparemment peu utilisée qui est située sous la saillie que constitue son sommet en forme de chapeau de champignon n'est elle pas le résultat d'une planification à la fois mauvaise et onéreuse? Pour quelle raison n'a-t-on pas examiné d'abord le problème de l'obligation de vérifier les compteurs à eau?

**Mitunterzeichner – Cosignataires:** Bächtold-Bern, Bircher, Blatti, Dürrenmatt, Freiburghaus, Keller, Kloter, Müller-Balsthal, Oehen, Sauser, Schalcher, Schürch, Tschumi (13)

#### Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Am 7. Januar 1974 stellte die Eidgenössische Kommission für Mass und Gewicht in einem Gutachten aufgrund meiner Kleinen Anfrage vom 4. Juni 1973 fest:

1. «Im Licht der heutigen Verhältnisse ist die Eichpflicht der Wassermesser abzulehnen.

## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.06.1974 - 15:30
Date	
Data	
Seite	1055-1062
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 001

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.



pflge der Kantone, und zwar einer ausgebauten Rechtspflege, steht in einem engen Zusammenhang zur Verbesserung der Bundesrechtspflege. Wir kommen bei einer Sondervorlage über die Bundesrechtspflege auf diese Probleme zu sprechen.

Ich möchte deshalb sagen, dass der bescheidene Eingriff in den Kompetenzbereich der Kantone unter dem Aspekt des verbesserten Rechtsschutzes der Bürger gerechtfertigt ist, und Sie ersuchen, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

**Präsident:** Wir kommen damit zur Abstimmung. Wir haben bei Artikel 24 einen Mehrheits- und einen Minderheitsantrag zu Absatz 1 und Absatz 6. Das hängt zusammen. Ich lasse über beide Anträge zusammen abstimmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	61 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	24 Stimmen

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13 Uhr  
La séance est levée à 13 heures*

## Achte Sitzung – Huitième séance

Mittwoch, 25 September 1974, Vormittag

Mercredi 25 septembre 1974, matin

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Muheim und Herr Franzoni*

11 936

### Bundesfinanzen. Massnahmen

### Finances fédérales. Mesures

Siehe Seite 1055 hiervor — Voir page 1055 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. September 1974

Décision du Conseil des Etats du 18 septembre 1974

### Differenzen – Divergences

I

#### Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt

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

#### Titel und Ingress

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Titre et préambule

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Bürgli, Berichtstatter:** Ich schlage Ihnen vor, dass wir in der Reihenfolge, wie die Erlasse auf der Fahne aufgeführt sind, die Differenzen behandeln.

Die erste Differenz zum Ständerat besteht beim Titel. Wir haben seinerzeit die Formel gewählt: «Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt.» Der Ständerat hat die vorsichtigeren und den Realitäten wohl gerechter werdende Formel «Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes» gewählt. Im Namen der Kommission empfehle ich Ihnen, sich dem Ständerat anzuschliessen.

**M. Bussey, rapporteur:** Le train de mesures ayant pour but d'améliorer les finances fédérales a maintenant été traité par le Conseil des Etats. A ce propos, il faut observer que la situation financière de la Confédération ne s'est guère améliorée ces dernières semaines. Ainsi, les chiffres noirs dont nous pouvions et dont nous devons faire état au mois de juin dernier se sont encore aggravés. Le récent débat sur les propositions du gouvernement traitant des nouvelles taxes sur l'énergie confirme cette tendance. Il faudrait être doté d'un robuste optimisme pour ne pas ressentir l'état du climat conjoncturel du moment et à moyen terme. Cette situation confirmée incline à la brièveté.

De retour du Conseil des Etats, le dossier que nous traitons comporte trois divergences que l'on peut apprécier de façon nuancée mais qui doivent néanmoins retenir plus particulièrement l'attention de notre Conseil.

La première divergence concerne la loi fédérale à l'appui de mesures destinées à améliorer les finances. Je relèverai d'abord un détail: le titre et l'article 1er, 1er alinéa, dans leur nouvelle rédaction arrêtée par le Conseil des Etats, ont été approuvés par votre commission sans discussion.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1 Abs. 1-4***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Allgöwer, Biel, Blatti, Eibel, Etter, Fischer-Weinfeld, Fischer-Bern, Masoni, Richter)

**Abs. 2 Buchst. b**

Festhalten

Für den Rest des Artikels 1: Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 1 al. 1 à 4***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Allgöwer, Biel, Blatti, Eibel, Etter, Fischer-Weinfeld, Fischer-Berne, Masoni, Richter)

**Al. 2 let. b**

Maintenir

Pour le reste de l'article premier: Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Bürgi**, Berichterstatter der Mehrheit: Hier geht es um das mittlerweile berühmt gewordene Thema des Personalstopps, und zwar um die Frist von zwei oder drei Jahren.

Der Nationalrat hat bekanntlich einen Personalstopp von drei Jahren beschlossen. Der Ständerat hat diese Frist mittlerweile auf zwei Jahre reduziert. Die Kommission des Nationalrates kam nach kurzer Diskussion mit einem Stimmenverhältnis von 12 zu 9 dazu, Ihnen den Anschluss an den Entscheid des Ständerates zu empfehlen. Die Hauptüberlegung, die geltend gemacht wurde, geht dahin, es sei schwer, diesen absoluten Personalstopp auf drei Jahre durchzuhalten. Es sei realistischer, auf zwei Jahre zu gehen.

Ich möchte mich auf diese Ausführungen beschränken, da es über diese Differenz hier im Rate eine Debatte geben wird. Ich möchte beifügen, dass ich persönlich für die Aufrechterhaltung des Beschlusses des Nationalrates gestimmt habe und meine persönliche Stimmabgabe auch entsprechend vornehmen werde, wovon Sie mit Verständnis Kenntnis nehmen mögen.

**M. Bussey**, rapporteur de la majorité: La divergence réside à l'article premier, 2e alinéa, lettre b. En effet, le Conseil des Etats limite à deux ans, soit pendant les années 1975 et 1976, la non-augmentation de l'effectif du personnel autorisée le 31 décembre 1974. Notre Conseil, en revanche, repoussait cette limite à une période de trois ans. Dès lors et sur la base des propositions qui nous sont faites aujourd'hui, l'Assemblée fédérale limiterait le taux d'augmentation annuel à partir de 1977 déjà.

Le Conseil fédéral se ralliant à cette thèse, la sagesse a conduit votre commission à vous proposer, par 12 voix contre 9, d'adopter le texte du Conseil des Etats. La minorité de la commission, désireuse de s'en tenir au texte primitif, s'exprimera à ce sujet tout à l'heure.

On peut objectivement admettre que la solution adoptée par le Conseil des Etats est réaliste. En effet, le blocage de l'effectif précité pendant trois ans obligerait sans aucun doute à revenir sur cette décision en cours de route, mille et une circonstances pouvant nous y contraindre. En conséquence, nous vous proposons de vous rallier à la décision du Conseil des Etats conformément au préavis de la majorité de votre commission, en vous précisant que cette prise de position est également valable en ce qui concerne l'alinéa 4.

**Allgöwer**, Berichterstatter der Minderheit: Der Bundesrat hat seinerzeit vorgeschlagen, beim Personal die Einstellungen auf das absolut Notwendige zu beschränken. Wir haben dann eine Korrektur vorgenommen und präzisiert: in den nächsten drei Jahren. Der Ständerat hat unsere Präzisierung grundsätzlich anerkannt, dass eine Begrenzung, ein Stopp auf mindestens zwei Jahre notwendig sei. Das heisst mit anderen Worten: Beide Kammern haben der Bundesverwaltung ein Halt zugerufen, dass es nicht mehr weitergehen kann wie im Zeitalter des scheinbar ewigen Wachstums. Auch bei diesem Stopp sind noch zahlreiche Möglichkeiten vorhanden. Es ist gesagt und geschrieben worden, dass heute noch 3000 Stellen offen seien und dass viele Stellen von Leuten, die bald zurücktreten, nicht mehr besetzt werden können, weil keine qualifizierten Anwärter vorhanden sind. Es ist deshalb keine Rede davon, dass die Bundesverwaltung weniger leistungsfähig wäre, wenn dieser Personalstopp realisiert würde.

Warum aber ist es notwendig, dass wir nicht nur zwei, sondern drei Jahre vorsehen? Es ist behauptet worden, zwei Jahre seien realistischer. In der Kommission wurde darauf hingewiesen, bei neuen Aufgaben müssten doch neue Beamten eingestellt werden. Ich glaube aber, eine längere Frist ist darum notwendig, damit der Personalstopp nicht nur formal verstanden wird, sondern dass er zugleich auch ein Auftrag, ein Druck ist, um gewisse Reorganisations, gewisse Strukturveränderungen durchzuführen. Der Verwaltung soll es genau so gehen wie der Privatwirtschaft, die heute unter stärkeren Druck gekommen ist – zwar nicht nur wegen des Personalmangels, sondern noch viel mehr wegen mangelnder Aufträge.

Ein gewisser Druck auf die Verwaltung ist notwendig. Wir haben alle mitgeholfen, diese Verwaltung wachsen zu lassen in einem Ausmass, das heute finanziell nicht mehr tragbar ist. Wenn wir nun eine längere Frist verlangen, dann eben, um gewisse Strukturreformen mit entsprechenden Reorganisationen durchzuführen. Sie werden erfahrungsgemäss nur dann vorgenommen, wenn ein heilsamer Druck ausgeübt wird. Was die Privatwirtschaft heute zustandebringen muss, kann auch die Verwaltung leisten. Ich bin überzeugt, dass dies möglich ist.

Der grundsätzliche Unterschied zum Ständerat ist also der, dass wir glauben, durch eine längere Frist nicht nur die notwendige Reduktion unserer Verwaltung auf das absolut Notwendige, wie auch schon der Bundesrat vorgeschlagen hat, vorzunehmen, sondern dass wir glauben, dass die Verwaltung durch einen längeren Personalstopp die Notwendigkeit einsieht, längst fällige Reorganisationen durchzuführen. Wenn Sie an den 8. Dezember (Abstimmung) denken, dann müssen wir leider feststellen: Der Personalstopp ist ungefähr das einzige, was wir dem Volk an realen Einsparungen bieten können. Wir kommen dann später noch auf die Ausgabenbremse zu sprechen. Aber die realen Einsparungen bestehen nach aussen vorläufig nur darin, dass wir sagen: Wir verfügen einen längeren Personalstopp, wobei selbstverständlich ist, dass, wenn wichtige neue Aufgaben auftauchen, wir neue Entschlüsse fassen müssen. Aber diese einzige Ausgabeneinschränkung, die wir bringen, sollten wir nicht verwässern.

Wir haben gerade vorhin den Titel geändert. Ursprünglich hiess es fast grossspurig «Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt». Jetzt sagen wir nur noch ganz bescheiden «Verbesserung des Bundeshaushalts». Wir müssen dann immer noch vor dem Volk ein Defizit von 500 bis 600 Millionen verantworten, weil wir vorläufig nicht fähig sind, dieses Defizit zum Verschwinden zu bringen. Wenn wir zum Defizit hinzu noch sagen müssen, dass auch der Personalstopp wieder abgeschwächt worden ist, wird die Abstimmung zusätzlich belastet. Deshalb möchte ich Sie bitten, am Antrag unseres Rates festzuhalten. Dieser richtet sich nicht gegen die Beamten und nicht gegen die Verwaltung, sondern er zwingt die Verwaltung, genau

wie die Privatwirtschaft, die bestmögliche Form der Organisation, den bestmöglichen Einsatz der Beamten zu finden. Ich glaube, damit leisten wir dem Staat, der Verwaltung und besonders auch den Finanzen einen Dienst; deshalb bitte ich Sie, an unserem ursprünglichen Antrag festzuhalten.

**M. Richter:** Comme nous vous le disions la semaine dernière, au moment de l'examen des propositions du Conseil fédéral sur la création de nouvelles ressources pour les finances fédérales, le groupe radical-démocratique estime – et il tient à le souligner encore – que l'ensemble des mesures que nous prenons ces jours pour équilibrer les finances fédérales constitue un tout. Augmenter, pour toutes les raisons évoquées, la taxe sur l'essence, les droits sur les huiles de chauffage, implique absolument et en contrepartie – l'état de notre budget l'exige d'ailleurs – des mesures d'économie sur le plan de la gestion de notre ménage confédéral.

Sans compromettre l'évolution, sans provoquer de cassure, nous estimons indispensable de faire aussi, de notre côté, un effort important, et cela d'autant plus qu'au même moment il est demandé un effort supplémentaire aux contribuables et aux consommateurs. C'est pourquoi le groupe radical-démocratique estime qu'il est indispensable de mettre un frein sérieux aux dépenses, surtout à celles qui ne créent pas, nous l'avons déjà dit, de valeurs durables, et qu'il est indispensable de nous astreindre, nous, Parlement, à une stricte autodiscipline.

S'agissant de la loi à l'appui de mesures fédérales destinées à améliorer nos finances, nous invitons le conseil à maintenir sa décision de bloquer trois ans durant l'effectif total du personnel de la Confédération. Cette stabilisation ne doit pas empêcher une certaine fluidité du personnel entre les services ou même entre les départements, pourquoi pas. Nous vous rappelons que dans le dernier rapport de gestion du Conseil fédéral nous avons lu cette phrase, elle se trouve à la page 204: «Les départements ont été chargés d'engager leurs services à fixer les modalités d'entraide lorsqu'il y a afflux de travail.» Cette entraide doit jouer même, pensons-nous, si besoin est, d'un département à l'autre. Ainsi, dans une première étape, nous demandons de stabiliser pour une durée limitée à trois ans les effectifs du personnel. Cela impliquera pour nous la nécessité d'examiner de façon très critique l'attribution de nouvelles tâches de la Confédération en fonction notamment de ses besoins de personnel.

Notre proposition, même si elle est psychologiquement utile, n'a aucun relent de «poudre jetée aux yeux des citoyens», comme cela a été dit. Nous la prenons très au sérieux; elle fait partie des mesures d'autodiscipline que nous préconisons la semaine dernière. C'est pourquoi nous invitons le conseil à s'en tenir à sa décision du 17 juin 1974.

**Vollenweider:** Die grosse Mehrheit unserer Fraktion stimmt für Festhalten am Entscheid des Nationalrates, d. h. für einen Personalstopp während dreier Jahre. Wir glauben damit den Sparwillen des Parlamentes besonders unterstreichen zu können, um die Vorlage besser über die Hürde der Volksabstimmung zu bringen. Damit möchte man auch erreichen, dass die Verwaltung mit der Privatwirtschaft gleichziehen muss, obwohl die Voraussetzungen nicht auf der ganzen Linie und ohne weiteres vergleichbar sind und obwohl gewisse Schwierigkeiten auftreten mögen. Diese Schwierigkeiten haben aber angesichts der prekären Finanzlage und der abstimmungspolitischen Überlegungen zurückzutreten, so dass wir – wie gesagt – beantragen, an unserem Beschluss festzuhalten.

**Stich:** Die sozialdemokratische Fraktion beantragt hier ganz eindeutig, für Zustimmung zum Ständerat zu entscheiden. Wir erachten eine dreijährige Fixierung des Personalbestandes auf das heutige Niveau als nicht richtig,

nicht tragbar und auch nicht als zweckmässig. Sie sind sich doch sicher bewusst, dass wir schon verschiedene Gesetze geschaffen haben und neu schaffen werden, deren Durchführung natürlich wiederum Leute erfordert. Auch deshalb scheint uns eine Zustimmung zum Ständerat richtig zu sein. Das bedeutet eine gewisse Erleichterung. Wir wissen aber auch, dass beispielsweise gerade der Bundesrat selber qualifizierte Leute benötigt, um die neu übertragenen Aufgaben zu bewältigen. Deshalb bitten wir Sie, dem Beschluss der Kommissionsmehrheit – d. h. dem Ständerat – zuzustimmen.

**Kaufmann:** Erlauben Sie auch mir noch ein Wort zu dieser Frage, allerdings nicht namens unserer Fraktion, sondern als persönliche Bemerkung. Wesentlich scheint mir zu sein, dass der Ständerat dem Grundsatzgedanken eines Personalstopps zugestimmt hat. Es ist hier darauf hinzuweisen, dass der dreijährige Stopp in der gegenwärtigen Formulierung durchaus humanen Charakter hat. Es sei daran erinnert, dass der Ständerat zu Recht einen Antrag in bezug auf die Regiebetriebe des Bundes (SBB und PTT) durchgebracht hat, womit diese Betriebe vom Stopp ausgenommen sind. Darf ich Sie daran erinnern, dass unsere Anträge – des National- und des Ständerates – vom Soll-Bestand ausgehen, während der effektive Bestand in der Zentralverwaltung zurzeit etwa 1000 Einheiten unter diesem Soll-Bestand liegt? Dasselbe gilt für die Zentralverwaltung von PTT und SBB. Hier haben wir also eine gewisse Reserve.

Darf ich ferner darauf hinweisen, dass laufend alte Aufgaben – ich habe das schon letztesmal ausgeführt – verschwinden? Zurzeit wird die EMPFA abgebaut. Ab 1975 werden dort 100 Stellen frei werden, die selbstverständlich für die gesamte Bundesverwaltung greifbar sein müssen.

Darf ich ferner daran erinnern, dass der Beauftragte für die Stabilisierung des Baumarktes spätestens 1975 mit dem gesamten Büro verschwinden wird? Ferner erinnere ich daran, dass wahrscheinlich auch der Beauftragte für Preise und Löhne mit dem gesamten Büro verschwinden oder dass dieses Büro doch weitgehend reduziert wird. Darf ich ferner daran erinnern, dass die Gesamtverkehrskonzeptionskommission spätestens im Jahre 1976 liquidiert sein wird? Auch dort werden Stellen unbesetzt sein, die dann eben in Gottes Namen für bis dahin neu beschlossene Aufgaben heranzuziehen sind. Aus all diesen sachlichen Gründen erscheint mir ein dreijähriger Stopp durchaus nicht als unreal.

Eine letzte Bemerkung: Dieser Stopp richtet sich nicht in erster Linie gegen die Beamten – vielleicht auch, im Sinne einer Rationalisierung –; diese Blockade richtet sich auch an uns, ans Parlament. Herr Bundesrat Chevallaz hat mit Recht bereits einmal die Gelegenheit benützt, uns den Spiegel vorzuhalten. Wenn wir dem Stopp zustimmen, müssen wir uns doch bei jeder Gesetzgebung nach der Personalintensität erkundigen. Mit anderen Worten: Wir werden abwägen müssen, ob wir diesen oder jenen Beschluss so oder anders fassen wollen. Auch hier liegt meines Erachtens ein Sinn dieses Personalstopps; ich bin froh, dass er grundsätzlich durchgeht, habe aber die Meinung, wir sollten an unserem Beschluss festhalten.

**M. Chevallaz,** conseiller fédéral: Je comprends très bien les mobiles, que j'estime louables, de la minorité de la commission qui défend le blocage de trois ans, en même temps que la résonance psychologique incontestable de cette mesure, mais je suis dans l'obligation de vous tenir le langage du réalisme. Je vous rappellerai tout d'abord – on ne le rappellera jamais suffisamment en face d'une certaine démagogie antibudgétaire – que notre budget public, y compris le nombre des fonctionnaires, est le plus modeste dans l'ensemble des budgets des pays industriels d'Europe. J'admets qu'il y a des branches gourmandes où nous apporterons, avec votre aide, la scie, la hache et le sécateur. J'attends d'ailleurs votre aide dans

ce domaine avec beaucoup d'impatience et que l'on me signale les secteurs où effectivement il y a deux, trois, quatre, cinq ou dix fonctionnaires ou cent fonctionnaires de trop.

Mais je puis aussi vous citer des secteurs sous-équipés en personnel. Le traitement de certains recours en matière d'AVS en particulier, de la correspondance avec les cantons – nous en avions la preuve tout récemment dans un mémoire que les cantons ont élaboré à notre intention – de même que l'information sont tardifs. J'ai déjà eu l'occasion de vous dire que, dans les services qui dépendent de moi, le contrôle fiscal est insuffisant faute de personnel. Les revisions en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires ne se font que tous les douze ans, ce qui est anormal et fait perdre à la Confédération de précieuses recettes. Vous avez voté des lois et vous en votez encore – aménagement du territoire, aide à l'équipement des régions de montagne – qui ne vont pas s'exécuter simplement, par décret céléste et par intervention des anges. Il faudra bien des fonctionnaires pour appliquer ces lois. La réserve entre le «Soll-Bestand» et l'«Ist-Bestand» à laquelle on a fait allusion tout à l'heure, c'est-à-dire la différence entre les places inscrites au budget et celles qui sont réellement occupées, est de l'ordre de 400 places. Des rocades sont sans doute possibles et nous les ferons cela va sans dire.

L'augmentation annuelle du personnel dans les années fastes dépassait, je le rappelle, le millier. Encore une fois, nous admettons l'effet spectaculaire, l'effet esthétique disons pour être plus aimable, d'un blocage de trois ans. Je pourrais être optimiste, avec vous, mais je préfère être réaliste et vous dire que si vous décidez ce blocage nous serons vraisemblablement contraints, et plus probablement encore vous-mêmes le serez et nous proposerez, pour une meilleure efficacité de l'administration, de déroger à la mesure prise.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	57 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Festhalten)	81 Stimmen

#### Art. 2

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

## II

### Bundesbeschluss über die Finanzordnung des Bundes (Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt)

#### Arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération (Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales)

#### Titel und Ingress

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Titre et préambule

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 8 Abs. 3bis und 4

##### Antrag der Kommission

Festhalten

#### Antrag Meier Kaspar

##### Art. 8 Abs. 3bis

Zustimmung zum Ständerat (= Streichung)

##### Eventualantrag Oehen

(bei Ablehnung des Antrages Meier Kaspar)

##### Art. 8 Abs. 3bis Buchst. b

Streichen

#### Art. 8 al. 3bis et 4

##### Proposition de la commission

Maintenir

##### Proposition Meier Kaspar

##### Art. 8 al. 3bis

Adhésion à la décision du Conseil des Etats (= biffer)

##### Proposition subsidiaire Oehen

(en cas de rejet de la proposition Meier Kaspar)

##### Art. 8 al. 3bis let. b

Biffer

**Bürgi**, Berichterstatter: Auch hier liegt eine ins Gewicht fallende Differenz zwischen den beiden Räten vor. Es geht um die Besteuerung der juristischen Personen und innerhalb dieser Besteuerung um zwei Dinge: einmal um die einjährige Veranlagung und um die Postnumerando-Besteuerung, d. h. also die Erfassung des Ertrages des laufenden Jahres.

Der Nationalrat hat in der ersten Runde mit kleiner Mehrheit den Artikel 8bis in diesem Sinne beschlossen. In der Kommission weitete sich diese kleine Mehrheit zu einer grossen Mehrheit aus. Mit 18 : 3 Stimmen hat die Kommission den Beschluss gefasst, den Entscheid des Nationalrates aufrechtzuerhalten bzw. Ihnen einen entsprechenden Antrag zu stellen. In der Diskussion der Kommission wurden dafür im wesentlichen folgende Erwägungen geltend gemacht: elf Kantone, davon solche mit vielen juristischen Personen, haben heute schon die einjährige Veranlagung. Hier gibt es überhaupt keine administrativen Veränderungen. Allerdings – das muss beigefügt werden – haben nicht alle diese Kantone die Postnumerando-Besteuerung. Die Finanzdirektoren der Kantone sind im allgemeinen nicht abgeneigt, für die steuerliche Erfassung der juristischen Personen zur einjährigen Veranlagung überzugehen. Sie waren allerdings der Meinung, dass das in einer nächsten Runde effektiert werden solle.

Dann wurde in der Debatte der Kommission ein interessanter Gesichtspunkt geltend gemacht, der mit der vorsichtigeren Beurteilung der Zukunft in Zusammenhang steht. Es wurde nämlich ausgeführt, dass es bei allfällig rückgängiger Gewinnentwicklung im Interesse der Unternehmen liegen könne, wenn sie für den Ertrag, den sie im Augenblick zu erarbeiten vermögen, auch besteuert werden. Bei der Beibehaltung des heutigen Systems könnte eine Situation eintreten, dass in einer schlechten Lage für die guten Jahre der Vergangenheit Steuern zu entrichten sind. Das war der Grund, warum Ratsmitglieder, welche Einblick in Unternehmungen haben, ihre Position gegenüber der ersten Runde gewechselt haben.

Im Artikel 8 Absatz 3bis ist das Verfahren für den Übergang zur Postnumerando-Besteuerung geregelt; es bedarf keines weiteren Kommentars. Es ist dafür gesorgt, dass dieser Übergang nicht als Blitzaktion auf die Unternehmungen zukommt. Man rechnet durch den Übergang zur Postnumerando-Besteuerung mit gewissen Mehrerträgen, ab 1978/79 ein Mehreingang von 215 Millionen, ab 1980/81 270 Millionen. Da muss allerdings der Vorbehalt der Entwicklung der konjunkturellen Lage gemacht werden.

Ich darf darauf hinweisen, dass im Buchstaben b noch ein Rabatt von 10 Prozent eingebaut ist. Das ist beileibe kein Steuergeschenk. Ich sehe mich veranlasst, das hier zu

sagen, nachdem ein Eventualantrag Oehen vorliegt, der auf eine Streichung dieses Absatzes zielt. Ich würde die näheren Ueberlegungen dann bei der Beantwortung des Antrages Oehen zum Ausdruck bringen.

Alles in allem: Im Auftrage der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, den Beschluss des Nationalrates aufrechtzuerhalten.

**M. Bussey, rapporteur:** Une divergence existe à l'article 8 de l'arrêté que nous examinons. La question est de savoir s'il faut passer à la perception annuelle ou maintenir la taxation bisannuelle. On se souvient que notre Conseil avait décidé, en juin dernier, d'introduire la perception annuelle pour l'imposition des personnes morales.

Cette modification, acceptée par la majorité de la commission du Conseil des Etats, n'en a pas moins été repoussée par ce dernier par 18 voix contre 13.

Le fait qu'aujourd'hui déjà, onze cantons connaissent le système de la taxation annuelle pour l'imposition des personnes morales et que la Confédération, de son côté, perçoit l'impôt de défense nationale selon le système de la taxation bisannuelle pour les mêmes personnes morales montre que les deux systèmes peuvent parfaitement coexister. On peut en conclure dès lors que si un canton, pour des raisons tenant à sa politique fiscale, ne veut pas appliquer, pour ses propres impôts, le système postnumeralo adopté en matière d'impôt fédéral direct, les choses s'arrangeront, d'autant plus que la date d'entrée en vigueur du système de la taxation annuelle que nous vous demandons de confirmer se situe après le 31 décembre 1976.

Le fait que le Conseil fédéral est acquis à l'idée de la taxation postnumeralo, que ce mode de taxation permet une appréciation plus objective et notamment des rentrées fiscales plus régulières et mieux adaptées à la conjoncture, que les cantons y sont en général favorables, a conduit votre commission à vous demander, par 18 voix contre 3, de maintenir votre décision de juin dernier.

**Vollenwelder:** Die Mehrheit unserer Fraktion schliesst sich dem Ständerat an und lehnt die jährliche Steuerveranlagung der juristischen Personen ab.

Wir betrachten angesichts der nicht mehr sicheren Konjunkturlage unserer Wirtschaft die erhofften einmaligen Mehreinnahmen bei dem für die Jahre 1977/78 vorgesehenen Uebergang zur einjährigen Steuerveranlagung als keineswegs gesichert. Zum Beispiel könnte bei einer Rezession unserer Wirtschaft – vor dem Uebergang, im Jahre 1976/77 – sogar das Gegenteil eintreten, so dass diese Massnahme überhaupt keine Verbesserung des Bundeshaushaltes bringen würde. Zudem sollte unseres Erachtens die einjährige Steuerveranlagung der juristischen Personen gleichzeitig mit derjenigen der natürlichen Personen eingeführt werden, und zwar erst dann, wenn die grosse Mehrheit der Kantone mit ihren kantonalen Steuergesetzen ebenso weit sein werden. Dadurch könnte eine weitere Komplizierung der Steuerveranlagung für die Steuerpflichtigen wie für die Steuerverwaltung vermieden werden.

Wir beantragen Ihnen deshalb, Artikel 8 Absatz 3bis zu streichen und sich damit dem Ständerat anzuschliessen.

**Präsident:** Ich hätte zuerst Herrn Kaspar Meier das Wort erteilen sollen. Ich entschuldige mich. Herr Meier hat einen Antrag gestellt.

**Meier Kaspar:** Ich beantrage Ihnen, dem Antrag des Ständerates zuzustimmen.

Zur Begründung meines Antrages stütze ich mich zum Teil auf amtliche Dokumente. Es ist zurzeit ein Vernehmlassungsverfahren über die Steuerharmonisierung, über die Schaffung eines eidgenössischen Steuerrahmengesetzes und über die Einführung der jährlichen Steuerveranlagung im Gange. In diesem Vernehmlassungsverfahren sind die

Gründe für und gegen die jährliche Veranlagung ziemlich detailliert angeführt. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat festgestellt, dass sich die Gründe für und gegen die jährliche Veranlagung ungefähr die Waage halten. Für das gegenwärtige System wird geltend gemacht, dass der Steuerpflichtige – dazu gehören auch die rund 75 000 Aktiengesellschaften und über 13 000 Genossenschaften – einen Vorteil hat, wenn er nur alle zwei Jahre seine Steuererklärung ausfüllen muss. Den gleichen Vorteil haben die Veranlagungsbehörden, die Steuerämter. Diesen steht ein grösserer Zeitraum zur Vornahme der Veranlagungsarbeiten zur Verfügung, für die Erledigung von Einsprachen usw. Ich möchte hier beifügen, dass selbstverständlich auch die Genossenschaften und die Aktiengesellschaften nach dem neuen System jährlich Steuererklärungen abgeben müssen, dass diese Steuererklärungen überprüft werden, dass Verhandlungen mit den Steuerpflichtigen stattfinden. Es ist ganz selbstverständlich, dass, wenn das alljährlich statt nur alle zwei Jahre der Fall ist, hier eine ganz wesentliche Mehrarbeit entsteht.

Es steht sodann – das ist eigentlich das Hauptargument, das mich bewegt, gegen diesen Antrag hier das Wort zu ergreifen –, wie Kommissionspräsident Bürgli vorhin ausgeführt hat, nicht nur die Frage zur Diskussion, ob die Steuern alljährlich veranlagt werden. Es geht auch um das System, ob pränumerando oder postnumerando, d. h. also ob auf Vorjahre, oder ob auf das Einkommen des laufenden Jahres abgestellt wird. Hier wurden wohl elf Kantone genannt, die bereits für die juristischen Personen die jährliche Steuerveranlagung kennen. Aber eine ganze Anzahl dieser Kantone, z. B. auch Zürich, hat nicht die Postnumerando-Besteuerung, d. h. diese Kantone stellen nicht auf das Einkommen des laufenden Jahres ab, sondern auf jenes des Vorjahres. Hier ergibt sich nun eine grosse Differenz zwischen den kantonalen und den Gemeindesteuern gegenüber der Wehrsteuer, wenn wir das System ändern. Die Steuerämter – ich habe mich in Zürich erkundigt – haben eine gewaltige Mehrarbeit, wenn neben der einjährigen Steuerperiode dieses System geändert wird. Das heutige Verfahren wird für den Fiskus und für den Steuerpflichtigen als vorteilhafter bezeichnet – das wurde hier auch bereits ausgeführt –, weil es Schwankungen in den Erträgen ausgleicht. Wenn Sie ein gutes und ein weniger gutes Jahr haben und die beiden zusammennehmen, dann gibt das einen gewissen Ausgleich. Sonst resultieren viel zu grosse Schwankungen in der Steuerbelastung. Das wird auch von der Steuerverwaltung dargelegt.

Ich möchte nochmals zugeben, dass das heutige System auch Nachteile hat; sie wurden bereits erwähnt und werden wahrscheinlich dann noch von Herrn Stich dargelegt: Das Nachhinken: Es ist zweifellos ein Nachteil, dass auf Einkommen abgestellt werden muss, die früher verdient wurden. Es wurde aber hier sogleich wieder zugunsten des Fiskus geltend gemacht, dass beim jetzigen System der Steuerbezug viel einfacher und viel reibungsloser vor sich geht.

Heute wurde behauptet, dass die kantonalen Finanzdirektoren oder die Regierungsräte mit der vorgeschlagenen Aenderung einverstanden seien. Dies ist nicht oder nur sehr bedingt der Fall. Ich zitiere hier aus den Erläuterungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom August 1973: «An ihrer Arbeitstagung vom 14./15. Juni 1973 hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren Stellung zur Postnumerando-Besteuerung für natürliche und juristische Personen genommen. Sie bestätigt die grundsätzlich positive Haltung gegenüber der Einführung der Postnumerando-Besteuerung für juristische Personen. Sie erwartet vom Bund, dass er bei der Wahl des Zeitpunktes für die Einführung des Systemwechsels auf Bundesebene auf die Anpassungsprobleme der Kantone Rücksicht nimmt.»

Hier scheint mir der Kern zu liegen: die Rücksichtnahme auf die Anpassungsprobleme der Kantone. Diese Rücksichtnahme hat den Bundesrat veranlasst, im jetzigen Massnahmenpaket keinen Antrag zu stellen. Auch die

Kommission des Nationalrates hat in der ersten Beratung keinen Antrag gestellt. Es wurde hier ein Minderheitsantrag Stich 71 : 68 Stimmen – ich darf wohl sagen: mit einem Zufallsmehr – angenommen. Da muss ich fragen, ob nicht wieder einmal mehr die Verwaltung den Bundesrat überspielt hat, der ausdrücklich in der Botschaft erklärt, es sei jetzt nicht der Zeitpunkt; die Frage sei zu kompliziert; es laufe ein Vernehmlassungsverfahren, also soll jetzt nicht geändert werden. Ueberspielt hat die Verwaltung meines Erachtens auch die Kantone, die noch nicht mehrheitlich für diese Frage sind, die Wirtschaft, die sich momentan in einem Vernehmlassungsverfahren befindet, und ich glaube, auch uns, denn das gewichtigste Argument ist doch diese scheinbare Steuer Mehreinnahme. Es wurde hier in der ersten Beratung von 250 Millionen Franken gesprochen, die diese Systemänderung ergeben würde. Dieser Betrag ist sukzessive reduziert worden, und wenn heute die Frage nicht mehr so heiss betrachtet wird, so deshalb, weil diese Steuer Mehreinnahmen vom Jahre 1978 und 1980 vollständig in der Luft hängen. Es kann sich beim Uebergang nur um eine einmalige Mehreinnahme handeln, denn die Einkommen und Vermögen der juristischen Personen werden selbstverständlich irgendeinmal voll besteuert, nach dem heutigen System etwas später, nach dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit etwas früher. Es kann sich also nicht darum handeln, dass hier sehr grosse Mehreinnahmen zu erwarten sind.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, nun nicht überstürzt, und ohne dass wir genügend Unterlagen haben, eine Strukturänderung vorzunehmen, die in den Kantonen zweifellos grosse Schwierigkeiten verursachen wird, und die diese Vorlage höchstens noch belastet. Ich bitte Sie, dem Antrag des Ständerates zuzustimmen.

**Stich:** Wenn man Herrn Meier Kaspar zugehört hat, hat man leicht den Eindruck gewinnen können, für ihn sei jeder Fortschritt und jede Aenderung zu früh. Man kann aber auf der anderen Seite unsere ganzen Finanzprobleme auch nicht aufschieben, bis wir schliesslich dazu kommen, die Bundesverfassung zu revidieren; nach meiner Ansicht geht das doch zu lange.

Die einjährige Veranlagung ist unseres Erachtens eine Notwendigkeit, wenn wir unser Steuersystem endlich einmal an konjunkturelle Notwendigkeiten anpassen wollen. Es geht nicht an, dass man Steuern für Gewinne und Einkommen erhebt, die erst drei, vier, fünf Jahre nach der Erzielung bezahlt werden müssen; doch das ist die Konsequenz aus unserem Steuersystem. Hier muss man, vielleicht gerade im heutigen Zeitpunkt, darauf hinweisen, dass unter Umständen die Kantone und Gemeinden, möglicherweise auch der Bund, wegen dieser langen Veranlagungs- und Erhebungszeit schliesslich dazu kommen müssen, Steuern abzuschreiben, also auf die Erträge von guten Jahren zu verzichten. Es ist wohl auch nicht richtig, wie Herr Meier das erklärt hat, man könne ein gutes und ein schlechtes Jahr zusammennehmen. Bekanntlich werden immer zwei Jahre, und zwar die zwei folgenden Jahre zusammengenommen, was meistens zwei gute oder zwei schlechte sind. So rasch und so periodisch ändert sich die wirtschaftliche Lage doch auch wieder nicht!

Herr Meier hat auch davon gesprochen, es sei ein Vorteil für den Steuerpflichtigen, nur alle zwei Jahre eine Steuererklärung abzugeben. Das trifft wohl kaum zu. Es gibt vermutlich keine Gesellschaft, die nur alle zwei Jahre die Gewinn- und Verlust-Rechnung und die Bilanz erstellt. In dem Fall wäre die Steuer auf dieses Jahr, auf das Geschäftsjahr, bezogen, und dann ist es richtig, wenn im Prinzip dieses Geschäftsjahr durch die Steuer belastet wird, also nicht die Steuer zu einem späteren Zeitpunkt erhoben werden muss, was ärgerlich ist, besonders wenn sie höher ausfällt, als man erwartet hat, und man eine höhere Steuer bezahlen muss, als man tatsächlich gerechnet hat.

Die Rücksichtnahme auf die Kantone ist durch diesen Antrag ganz eindeutig gegeben. Das sehen Sie aus der langen Uebergangsfrist, die wir vorgesehen haben. Damit haben wir dem Begehren der Finanzdirektoren Rechnung getragen. Wenn wir nach Herrn Vollenweider die einjährige Veranlagung für die juristischen Personen erst mit der Einführung bei den natürlichen Personen einführen wollten, wäre von mir aus die Frage an die SVP erlaubt, ob sie denn überhaupt bereit sei, jemals für die Postnumerando-Besteuerung einzutreten. Daran zweifle ich persönlich sehr, obwohl sie auch dort sehr dringend wäre. Es ist aber sachlich nicht richtig, wenn man sagt, die zweijährige Veranlagung sowohl bei den natürlichen wie bei den juristischen Personen sei ein Vorteil für die Steuerverwaltung. Die Abklärung zwei, drei Jahre später ist viel schwieriger, sie ist auch viel aufwendiger. Ich möchte hier doch einmal die solothurnische Steuerverwaltung zitieren. (Vor etwa 10 Jahren war ich in einer Expertenkommission, als wir das solothurnische Steuergesetz revidierten.) Es stellte sich für uns damals die Frage, ob wir nicht auch im Sinne der Harmonisierung auch auf die zweijährige Veranlagung übergehen wollten. Bei uns hat sich vor allem der Steuerverwalter mit Vehemenz gegen die zweijährige Veranlagung gewehrt. Er erklärte, dann würde er effektiv mehr Leute benötigen; denn wenn Sie eine zweijährige Veranlagungsperiode haben, müssen Sie so viele Zwischenveranlagungen vornehmen, die dann ausserhalb jeder Routine liegen, dass das effektiv Mehrarbeit ergibt, während sich bei der einjährigen Veranlagung sozusagen alles auf dem normalen Weg, routinemässig abwickeln kann.

Hier ist auch noch eine generelle Bemerkung an die Herren der SVP und andere «Sparapostel» anzubringen, die z. B. für den Personalstopp eintreten, die das Sparen predigen, aber nicht bereit sind, auf einem wichtigen Gebiet die notwendige Rationalisierung durchzuführen. Hier hätte man die Möglichkeit, zu rationalisieren, Arbeitskräfte zu sparen, und zudem würde der Bund erst noch das Geld rechtzeitig erhalten. Ich bitte Sie also, hier der Kommissionsmehrheit zu folgen und am Beschluss des Nationalrates festzuhalten.

**M. Schläppy:** Je voudrais m'adresser – brièvement – à ceux qui pensent qu'aucun changement ne doit se produire en matière de taxation des personnes morales. Ne rien vouloir modifier en cette matière, c'est vouloir résister à toute évolution car en l'occurrence rien ne parle en faveur du système actuel, soit celui de la taxation biennale, sinon le fait que, dans les années d'après guerre où la conjoncture était stable, l'on a estimé que le moment de la taxation pouvait alors être étalé. En revanche, ce système comporte des complications innombrables car il implique des décalages importants et l'on ne se tient plus dans la réalité. Or, la mobilité des choses, les modifications incessantes, obligent à saisir l'événement au moment où il se produit, ce qui en matière fiscale est tout à fait essentiel. C'est pourquoi le rendement fiscal est plus important grâce au système de taxation annuelle, qui apparaît bien comme le meilleur. La preuve en est que des cantons qui pratiquent encore la taxation biennale pour les personnes physiques en sont venues à la taxation annuelle pour les personnes morales.

En conséquence, ce que réclame aujourd'hui la majorité de la commission est de première importance car il s'agit d'une question d'ordre. Que diriez-vous d'une entreprise qui attend trois ou quatre ans pour facturer ses produits? Cela n'est pas pensable en l'état actuel des choses et il en va de même en matière fiscale.

Je vous invite donc instamment à vous rallier à la majorité de la commission.

**Diethelm:** Ich bin Vertreter eines Kantons, der im Steuergesetz die zweijährige Veranlagung verankert hat. Gestat-

ten Sie mir, zu diesem Problem einige aktuelle Tatsachen aufzuzeigen.

Zurzeit läuft das Vernehmlassungsverfahren zur Steuerharmonisierung. Im Mustergesetz der Expertenkommission ist die Einführung der Postnumerando-Besteuerung für juristische Personen vorgesehen. Grundsätzlich wird von dieser Expertenkommission die einjährige Veranlagung für juristische Personen bejaht. Die Vernehmlassungsfrist läuft Mitte Oktober dieses Jahres ab. Bis zu diesem Datum haben sich die Kantonsregierungen zur Grundsatzfrage der Steuerharmonisierung auszusprechen. Es wäre von Vorteil, wenn wir hier Klarheit schaffen wollten. Die Finanzdirektoren haben sich nicht – wie das von Herrn Kaspar Meier vorhin gesagt wurde – gegen die Einführung der Postnumerando-Besteuerung für juristische Personen ausgesprochen; im Gegenteil, sie haben sich gegen die Einführung der Postnumerando-Besteuerung der natürlichen Personen ausgesprochen, weil Bedenken vorliegen, die Verwaltung werde überfordert. Man ist aber der Auffassung, dass die Einführung der Postnumerando-Besteuerung für juristische Personen (wenn eine angemessene Uebergangsfrist gewährt wird) wertvoll und gerecht wäre. Bereits in der Kommission habe ich darauf hingewiesen, dass im Falle einer wirtschaftlichen Rezession der Druck für die Einführung der einjährigen Veranlagung von den juristischen Personen selbst kommen werde.

Es trifft auch nicht zu, dass sich die Finanzdirektoren den Bedenken, die wegen der Arbeitszunahme bei der Verwaltung geltend gemacht wurden, ganz verschlossen hätten; aber man hat das Problem der zusätzlichen Arbeit sicher zu sehr hochgespielt. Es wurde bereits erwähnt, dass elf Kantone entweder die einjährige Veranlagung oder eine Postnumerando-Besteuerung für juristische Personen gesetzlich verankert haben. Die Schwergewichte der juristischen Personen liegen in diesen elf Kantonen.

Es sprechen aber auch sachlich-materielle Gesichtspunkte für eine Einführung der einjährigen Veranlagung bei den juristischen Personen. Gemäss einem neueren Entscheid des Bundesgerichtes fallen beispielsweise bei einer Aenderung der Gesellschaftsform – konkret bei der Umwandlung einer Einzelfirma in eine Aktiengesellschaft – die Einkommen der zwei Vorjahre in die sogenannte Bemessungslücke. Gewiegte Steuerberater haben es verstanden, in diesen bei der neuen Steuereinschätzung ausgeklammerten Geschäftsjahren – die beiden letzten Jahre vor der Umwandlung – keine oder ungenügende Abschreibungen zu machen, Reserven aufzulösen oder Mobilien zu liquidieren. Das dadurch erhöhte Einkommen fällt in die Bemessungslücke und muss nicht versteuert werden. Das Bundesgericht hat diese Manipulation geschützt. Bei der Einschätzung der neuen Gesellschaft zählt das neue Geschäftsergebnis. Es können somit zulasten des neuen Ergebnisses höhere Abschreibungen gemacht werden, es können neue Reserven gebildet werden, wodurch die steuerbaren Einkommen geschmälert werden und der Fiskus geschädigt wird. Mit der Postnumerando-Besteuerung fallen diese Ausweichmöglichkeiten ausser Betracht.

Ich bitte Sie auch aus diesem sachlich-materiellen Gesichtspunkt heraus, am Beschluss des Nationalrates auf Einführung der Postnumerando-Besteuerung bei den juristischen Personen festzuhalten.

**Bürgi**, Berichterstatter: Ich werde mich kurz fassen, sehe mich aber veranlasst, auf einzelne Argumente, die vorgebracht wurden, zu antworten.

Mein verehrter Fraktionskollege Meier hat sehr grosses Gewicht auf die administrativen Schwierigkeiten des neuen Systems gelegt. Ich bin selber kein Spezialist der Steueranlagung. Ich bin darauf angewiesen, mich über diesen Tatbestand von der zuständigen Verwaltung informieren zu lassen. Ich darf aber festhalten, dass Direktor Locher von der Eidgenössischen Steuerverwaltung in der Kommission plausible Erwägungen vorgetragen hat, welche den Schluss gestatten, dass die administrative Mehr-

belastung verkraftbar ist. Ich habe nicht den Eindruck, dass sich einer der kantonalen Finanzdirektoren, wenn wir unseren Beschluss aufrechterhalten, aus Gram über die Brücke in den reissenden Fluss hinunterstürzt.

Ich möchte nochmals unterstreichen, dass wir eine sehr lange bemessene Uebergangsfrist eingeschaltet haben. Das neue System soll erst ab 1. Januar 1976 zur Anwendung kommen. Es gibt also eine Anpassungsfrist von mehr als zwei Jahren. Damit wollten wir den Einwendungen von Herrn Meier und anderen Rednern Rechnung tragen. Ich habe den Eindruck, dass Kollega Meier vom Verdacht erfüllt ist, es handle sich hier um eine Vorübung für die natürlichen Personen. Da möchte ich ihm mit aller Deutlichkeit sagen, dass ich dann dort die gleiche Auffassung hätte wie er. Es geht, von mir aus gesehen, um eine isolierte Operation für die juristischen Personen. Von der Wirtschaft her gesehen kann für das neue System bei rückgängiger Ertragslage – und die muss in den Kreis der Möglichkeiten für die nächste Zeit eingeschlossen werden – durchaus ein Interesse bestehen.

Mit Bezug auf die erwarteten Mehrerträge sehe ich mich veranlasst zu sagen, dass diese dauernden Charakter haben. Es würde sich also nicht um einen einmaligen Uebergangsgewinn handeln, wie offenbar Kollega Meier angenommen hat. Die Kommission hat mit sehr starker Mehrheit, 18 zu 3 Stimmen, ihren Beschluss gefasst.

Ich möchte Sie bitten, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**M. Bussey**, rapporteur: Il est curieux, peut-être même un peu décevant, de constater que ceux qui estiment devoir exiger un effort fiscal supplémentaire, particulièrement dans le domaine de l'impôt fédéral direct pour les personnes physiques, se refusent à admettre l'intérêt évident, technique et surtout financier d'un système postnumerando pour l'imposition des personnes morales. On a dit – on l'a répété – ce système est parfaitement acceptable et il n'y a aucune difficulté technique insurmontable pour l'administration des impôts à l'échelon des cantons, comme de la Confédération.

L'administration fédérale des impôts n'a pas caché que le rendement serait certainement amélioré et je relève ici, dans le procès-verbal des travaux de la commission, une déclaration faite par M. le directeur Locher: «L'administration des contributions a calculé que l'impôt de défense nationale des personnes morales, établi selon le système postnumerando, procurerait des revenus supplémentaires par an de l'ordre de 215 millions dès 1978/1979, de 270 millions dès 1980/1981.»

Je rappelle qu'avec le système bisannuel, ce qui confirme les déclarations de M. Locher, la Confédération ne participe qu'avec trois à quatre ans de retard à la progression des revenus. Nous payons cette année et nous paierons en 1975 un impôt sur nos revenus 1971 et 1972. Si l'on s'en tient à un système qui comporte des décalages ne permettant plus de saisir la réalité c'est que, véritablement, on s'oppose à toute logique. Personnellement, je voterai la proposition de la majorité de la commission et je vous invite à suivre cette proposition qui confirme, d'ailleurs, la décision du Conseil national prise en juin dernier.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral – je vous l'ai laissé entendre, peut-être un peu trop discrètement lors du premier débat – est en principe favorable à la taxation annuelle, en tout cas pour les personnes morales, et il est sur ce point en plein accord avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances. L'avantage de cette opération c'est que l'imposition suit de plus près la réalité. Nous paierons en 1975 un impôt basé sur nos revenus des années 1971/1972. L'impôt a donc – et c'est valable aussi bien pour les personnes morales que pour les personnes physiques – trois à quatre ans de retard sur la réalité des revenus, ce qui amène, particulièrement

pour les sociétés, beaucoup de distorsions et de contentieux.

Qui est gagnant à l'opération? La masse globale de l'impôt reste la même. Les sociétés paient aujourd'hui avec un certain retard. Cela est actuellement, en période de croissance et d'inflation, au net désavantage de la Confédération et il est clair que ce retard, manifeste dans l'impôt de défense nationale, auquel s'ajoute la démobilitation des douanes sans compensation, est l'une des raisons fondamentales de nos déficits; mais dans des circonstances moins prospères, l'avantage pourrait se renverser. Les entreprises contribuables auront à payer au temps des vaches maigres les impôts du temps des vaches grasses, ce qui n'est pas raisonnable. Nous savons d'ailleurs que bien des milieux de l'économie, après une première réaction d'opposition spontanée et je dirai presque irréfléchie – comprennent aujourd'hui quel avantage ils pourraient tirer d'une imposition plus directement liée à l'évolution des affaires. Le passage d'un système à l'autre, dans le dispositif que vous avez voté, se fait sans douleur. Une large période de transition a été prévue, à l'avantage du contribuable, à celui des administrations cantonales qui, tout de même, en cinq ans, auront le temps de s'adapter – ceci pour répondre à M. Kaspar Meier – et les directeurs cantonaux des finances qui se sont exprimés à cette tribune ne font que confirmer ce que je vous dis.

Il est totalement inexact de prétendre que l'administration, en l'occurrence, a dépassé ou court-circuité le Conseil fédéral et les cantons. Nous sommes en plein accord, en pleine entente et ce que je vous dis, nous l'avons longuement et sagement délibéré. Nous avons mis à la disposition, d'autre part, de la commission toutes les «Unterlagen» que vous pourriez souhaiter, ainsi que les conseillers techniques les plus capables que nous ayons pu trouver. Je regrette que l'on soit encore en présence d'une méfiance, méfiance vague qui se refuse à comprendre.

Nous n'avions pas prévu, il est vrai – c'est l'objection que vous pourriez me faire – cette taxation annuelle dans notre programme d'urgence parce que nous pensions la réserver à la réforme de l'harmonisation dont vous traiterez les plans en 1976; mais nous devons reconnaître que le long délai nécessaire à la mise en œuvre de cette taxation – délai prévu par le dispositif que vous avez adopté – justifie pleinement que vous preniez une décision dont les effets ne seront sensibles qu'en 1980. Les plus-values qui pourraient ou qui pourront en résulter alors sont, je dois le dire, parfaitement hypothétiques. Je suis incapable de vous dire dans quelle mesure nous y serons gagnants, mais le système de la taxation annuelle est réaliste, il suit l'évolution des affaires; nous vous demandons donc d'en rester à votre décision.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	103 Stimmen
Für den Antrag Kaspar Meier	28 Stimmen

**Oehen:** Wir haben uns die Frage, ob der Buchstabe b in Absatz 3bis tatsächlich richtig sei, unter verschiedenen Gesichtspunkten überlegt. Sie haben der bisherigen Diskussion entnehmen können, dass es sich um eine isolierte Operation für juristische Personen handle. Nun ist aber sicher festzuhalten, dass die Postnumerando-Besteuerung grundsätzlich richtiger, ehrlicher und gerechter ist als das heute übliche Pränumerando-Besteuerungssystem. Selbstverständlich ist den meisten Leuten die heutige Art der Besteuerung erwünscht, solange ihr Verdienst dauernd weiter ansteigt. Kehrt sich aber diese Entwicklung um, dann werden – wie wir soeben gehört haben – vor allem auch die juristischen Personen die Postnumerando-Besteuerung verlangen. Diese Grundsituation muss man sich vor Augen halten.

Dann gilt es, eine zweite Ueberlegung zu machen: Die ganze Vorlage, die wir heute beraten, geht darauf aus, vermehrte Einnahmen für den Bundeshaushalt sicherzu-

stellen. Mit dem vorgesehenen Rabatt verlieren wir in den Jahren 1978/79 je rund 25 Millionen, 1980/81 je 30 Millionen Franken. Man muss sich nun schon fragen ob es richtig sei, sofort wieder Steuereinsparungen in Kauf zu nehmen, wenn man zuerst das System ändert, um vermehrte Steuererträge zu erzielen. Wenn Sie die Situation der Bundeskasse betrachten, müssten Sie mit uns der Meinung sein, dies sei falsch.

Vor allem ist nun festzuhalten: Wenn wir behaupten, dass die Postnumerando-Besteuerung gerecht sei, ist es nicht angängig, Sonderrabatte zu geben, insbesondere deshalb nicht, weil – wie es angetönt wurde – es durchaus möglich ist, dass in Zukunft die Erträge sinken. Dann werden aber auch die Verdienste der Einzelpersonen, der natürlichen Personen, sinken. Und dann werden wir mit unserem Artikel 8 Buchstabe b die juristischen Personen doppelt bevorzugen, erstens dadurch, dass sie dann sofort weniger Steuern zu bezahlen brauchen, nämlich nur gemäss dem Einkommen des laufenden Jahres, und dass sie dann noch zusätzlich einen 10prozentigen Rabatt erhalten.

Es ist in der Diskussion angedeutet worden, dass die Aufwärtsentwicklung der Erträge mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht mehr generell weitergehen werde. Wenn man sich dieser Prognose anschliessen kann, dann müsste man sich auch der Streichung von Buchstabe b anschliessen können.

**Stich:** Herr Oehen erliegt verschiedenen Irrtümern, und hier sind ihm offensichtlich auch verschiedene Ueberlegungsfehler passiert.

Es geht nicht an, dass man erklärt, mit dem Uebergang zur einjährigen Veranlagung würden die juristischen Personen bevorzugt. Es ist nicht so, Herr Oehen, dass den juristischen Personen, selbst wenn die Erträge in der Zukunft zurückgehen, dann die Steuern der vergangenen guten Jahre geschenkt werden. Dafür haben wir diese Uebergangsordnung geschaffen. Zudem muss man in der heutigen Situation doch auch annehmen, dass die Preise weiterhin steigen. Auch wenn die Beschäftigungslage und das Wirtschaftsklima sich abkühlen, ist doch damit zu rechnen, dass diese Erträge – vielleicht nicht mehr so stark, wie sie in der Vergangenheit gestiegen sind – weiterhin steigen.

Warum hat man diese 10 Prozent Rabatt eingeführt? Ich habe früher schon darauf hingewiesen, dass es bei den natürlichen Personen etwa ähnlich sei: Wenn Sie bei den natürlichen Personen zwischen zwei verschiedenen Kantonen einen Steuervergleich anstellen – der eine Kanton hat die zweijährige, der andere die einjährige Veranlagung –, und selbst wenn diese beiden Kantone nominell die gleichen Steuersätze haben, wäre es eben nicht die gleiche Steuerbelastung, und zwar aus dem ganz einfachen Grund, weil im einen Fall die Steuern erst zwei, drei oder vier Jahre später bezahlt werden müssen, also von einem relativ viel höheren Einkommen. Deshalb ist die Belastung relativ niedriger. Wenn Sie hier die Steuern direkt jedes Jahr bezahlen müssen und nicht erst Jahre später, ist es ganz selbstverständlich, dass die Belastung eben auch höher ist. Diese höhere Belastung rechtfertigt eine Reduktion des Steuersatzes. Ich habe bei der Begründung der Einführung der einjährigen Veranlagung bei den natürlichen Personen darauf hingewiesen, dass allein durch diesen Uebergang etwa 500 Millionen Mehreinnahmen herauskommen würden, selbst wenn man gleichzeitig die alte Progression voll ausschalten würde. Es geht also hier nicht darum, der Industrie Steuergeschenke zu machen. Das haben Sie getan, als Sie meine Anträge über die Einführung der proportionalen Besteuerung abgelehnt haben. Das wäre eine effektive Mehrbelastung gewesen. Aber hier soll man nicht auf dem Umweg über eine Verfahrensfrage eine höhere Steuerbelastung einführen. Das würde ich für juristische Personen nicht fair finden.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag Oehen abzulehnen.



**Bürgli, Berichterstatter:** Ich möchte Ihnen nahelegen, den Antrag Oehen abzulehnen. Dies aus folgenden Gründen:

Warum wurde hier dieser Rabatt von 10 Prozent eingebaut? Beim jetzigen System zahlen wir die Steuer von einer zurückliegenden Geschäftsperiode. Wenn wir die Steuer vom laufenden Jahr erheben, dann haben wir inzwischen einen Zuwachs an Geldentwertung, an Inflation. Ein Ertrag, der vor drei Jahren mit 100 zu Buche stand, wächst, rein wegen der Geldentwertung, inzwischen auf 110 oder 120 an, sofern wir das Postnumerando-System zur Anwendung bringen. Wir würden also ohne Steuerrabatt eine entscheidende Verschärfung der Steuerbelastung vornehmen. Das wollten wir in diesem Zusammenhang nicht, weil wir die juristischen Personen unter einem anderen Titel stärker erfassen. Ich rufe in Erinnerung, dass der Höchstsatz bei der Besteuerung der juristischen Personen von 8,8 auf 10 Prozent erhöht wird. Trotz diesem Rabatt sind, wie ich Ihnen vorher dargelegt habe, in den Jahren 1978, 1979, 1980 und 1981 ff. erhebliche Mehrerträge aus der steuerlichen Erfassung der juristischen Personen zu erwarten. Dieser Rabatt von 10 Prozent ist deshalb wohlwogen.

Noch ein Blick auf die zweite Kammer, die nun unseren Beschluss zur Kenntnis nehmen und ihre eigene Position festlegen muss: Mit einem Antrag Oehen, der in diesen Artikel eingebaut ist, haben Sie niemals eine Chance, dass der Ständerat unserem Beschluss zustimmt! Das ist ein zusätzliches Argument für die Ablehnung.

Ich ersuche Sie, diese Ablehnung mit der gebührenden Deutlichkeit vorzunehmen

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** Nous avons relevé que dans les années de croissance et d'inflation, la Confédération aurait un net avantage et les sociétés quelque détrimement à l'anticipation du paiement de l'impôt qu'entraîne la taxation annuelle. Pour les années passées, le calcul a été fait. Dès lors, ce rabais de 10 pour cent représente une compensation. La Confédération peut accorder ce dédommagement en fonction de la plus-value qu'elle percevra, encore une fois, dans les années de croissance ou d'inflation ou de croissance et d'inflation. La Confédération restera gagnante comme on est gagnant quand un débiteur, qui n'est pas astreint à acquitter un intérêt, paie avec une ou deux années d'avance.

**Präsident:** Herr Oehen hat den Antrag gestellt, Buchstabe b von Absatz 3bis zu streichen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Oehen	9 Stimmen
Dagegen	100 Stimmen

**Präsident:** Gemäss dem Entscheid bei Absatz 3bis bleibt die nationalrätliche Fassung in Absatz 4 hier stehen.

### III

#### **Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen (Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt)**

#### **Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses (Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales)**

#### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

Eintreten

##### *Minderheit*

(Müller-Bern, Bussey, Diethelm, Reiniger, Schläppy, Stich, Trottmann, Uchtenhagen)

Nichteintreten

#### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

Passer à la discussion des articles

##### *Minorité*

(Müller-Berne, Bussey, Diethelm, Reiniger, Schläppy, Stich, Trottmann, Uchtenhagen)

Ne pas entrer en matière

**Bürgli, Berichterstatter der Mehrheit:** Wir nähern uns offenbar rasch dem Höhepunkt der vormittäglichen Beratungen rund um die Finanzordnung; denn es ist kein Geheimnis, dass sich über diesen Bundesbeschluss vermutlich eine ziemlich lebhaft Auseinandersetzung abwickeln wird. Ich möchte sagen: Es handelt sich um eine der zentralen politischen Fragen des Massnahmenpaketes, zu der wir jetzt Stellung zu beziehen haben.

Gehen wir von der Situation in der schweizerischen Öffentlichkeit aus. Da können wir feststellen, dass optisch eindeutig die Mehreinnahmen dominieren. Im Augenblick stehen die Zollerhöhungen für Benzin und Heizöl im Vordergrund. Am 8. Dezember haben wir über ein Paket abzustimmen, dessen wichtigster Teil die erhebliche Erhöhung der Warenumsatzsteuer ist. Die Sparanstrengung, die der Bundesrat in verdienstlicher Weise bei der Vorbereitung des Budgets 1975 gemacht hat, steht zurzeit etwas im Hintergrund; sie vermag das dominierende Bild der Mehreinnahmen nicht zu verwischen. Wir haben uns alle im Vorfeld des 8. Dezembers unseren Wählern zu stellen; wir haben ihnen zu erklären, wie es im Bundeshaushalt zu dieser schwierigen Situation gekommen ist. Wir haben ihnen weiter darzulegen, was wir in Zukunft zu unternehmen gedenken, um das Wachstum der Ausgaben gebührend zu zügeln. Es geht darum, in dieser Diskussion zusätzliche Garantien zu schaffen, die wir nachher der Bürgerschaft vorlegen können. Aus diesem Grunde hat die Kommission anlässlich der ursprünglichen Beratungen von sich aus diesen dritten Bundesbeschluss redigiert. Er wurde, wie Sie sich zweifellos erinnern, in diesem Rate nach lebhafter Debatte nicht mit erdrückender, aber mit klarer Mehrheit angenommen. Der Ständerat beschloss inzwischen, auf diesen Beschluss nicht einzutreten. Wir haben die Einwände, welche in der ständerätlichen Debatte zum Ausdruck kamen, eingehend geprüft und kamen zum Schluss, dass eine Anzahl dieser Ueberlegungen Beachtung verdienen. Im ersten Text wäre die Stellung des Bundesrates allzu dominierend gewesen, die Stellung des Parlamentes vielleicht allzu bescheiden.

Die Kommission hat die Anstrengung unternommen, den Kern ihrer Ueberlegung zu wahren, indessen den im Ständerat geäusserten Bedenken Rechnung zu tragen. In diesem Sinne wurde unter Mitarbeit des Generalsekretariates der Bundesversammlung ein neuer Text entworfen. Dieser Text ist in bezug auf Praktikabilität mit der Finanzverwaltung abgesprochen; es handelt sich um einen Vorschlag, der in der Praxis anwendbar ist.

Im Text von Artikel 13 ging es uns darum, objektive Bezugspunkte zu schaffen. Ein erster sind die neuen Ausgaben. Hier ist ein langer Kommentar überflüssig, denn in der Praxis ist klar, was eine neue Ausgabe ist. Ein weiterer Bezugspunkt ist die Erhöhung bestehender Ausgaben; das kann beispielsweise der Subventionsartikel eines Bundesgesetzes sein. Im weiteren geht es darum, das Verfahren für die Beratung des Budgets zu regeln. Wollen Sie als Ausgangspunkt nicht die Anträge des Bundesrates, so müssen Sie die Ausgaben des Vorjahres beziehen. Bei der heutigen Teuerungsrate ist im allgemeinen bei den einzelnen Positionen ein Teuerungszuschlag unvermeidlich. Theoretisch wäre es möglich, gegen diesen Teuerungszuschlag anzutreten, indem man das qualifizierte Mehr verlangt; in der Praxis ist das kaum möglich, denn wir haben einerseits die Anträge des Bundesrates, andererseits diejenigen der Finanzkommission zum Budget.

Das ist ein starkes Gewicht. Die Sorge, dass bei allzu vielen Positionen das qualifizierte Mehr anbegehrt würde, ist angesichts dieser Konstellation nicht gerechtfertigt. Wer soll nun das qualifizierte Mehr anbegehren können? Es war uns daran gelegen, hier eine starke Mitwirkung parlamentarischer Gremien zu sichern. In diesem Sinne wurde einmal die vorberatende Kommission für die Gesetzesberatungen erwähnt. Wir wollten diese Kommission mit Bezug auf ihre Vorlage nicht schlechter stellen als die Finanzkommission mit Bezug auf das Budget. Sodann soll die Finanzkommission zum Zuge kommen, sofern sie es für notwendig erachtet, was vorzugsweise bei der Budgetberatung der Fall sein dürfte. Wir wollten aber auch dem Parlamentarier ausserhalb der Kommissionen eine Einwirkungsmöglichkeit sicherstellen, indem ein Viertel der Ratsmitglieder eine Abstimmung mit qualifiziertem Mehr verlangen kann. Dieses Quorum von einem Viertel wird die qualifizierte Mehrheit für Bagatellfälle weitgehend ausschliessen. Auch wollten wir der Landesregierung die Möglichkeit einräumen, eine Position nachdrücklich zu verteidigen; sie soll daher in einer bestimmten Situation die qualifizierte Mehrheitsabstimmung verlangen können. Wir stellen die Landesregierung auf die gleiche Stufe wie die erwähnten parlamentarischen Gebilde; damit entfällt die vorher kritisierte Privilegierung des Bundesrates.

Der Bundesbeschluss ist gekoppelt mit demjenigen über die steuerlichen Massnahmen in bezug auf das Inkrafttreten und in bezug auf die Fristen. Im übrigen handelt es sich aber um eine gesonderte Vorlage, über die der Bürger gesondert abstimmen kann.

Bei der abschliessenden Würdigung möchte ich den Akzent auf die politische Beurteilung legen. Die Kommissionmehrheit betrachtet diesen Beschluss als eine unerlässliche flankierende Massnahme für die Beschaffung zusätzlicher Einnahmen. Wir befinden uns in einer ausserordentlich schwierigen Phase der Bundesfinanzen; da müssen wir den Mut zu konstruktiven Massnahmen haben. Die Kommission hat diesen Text mit 15 : 8 Stimmen gutgeheissen.

Ich beantrage Ihnen, auf den neuen Text einzutreten.

**M. Bussey**, rapporteur de la majorité: Nous examinons maintenant la troisième et dernière divergence, qui est fort importante. Il faut se rappeler que dans un élan fort louable, la majorité de votre commission proposait et obtenait l'adhésion de notre Conseil par 80 voix contre 60 en faveur d'un arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses. Le Conseil des Etats, pour sa part, se refuse à entrer en matière par 25 voix contre 15. Dans sa majorité, il juge préférable de conserver le système de discipline volontaire qui a d'ailleurs fait ses preuves jusqu'à maintenant, considérant que la mesure en question serait trop sévère et sa portée de nature psychologique trop importante. Ainsi s'explique, pour l'essentiel, la décision du Conseil des Etats.

L'objectivité commande de dire ici que la position prise apparaît dès lors comme un sérieux appui à la motion du Conseil national, acceptée par la Chambre haute. Cette dernière demande au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres le plus rapidement possible, et au plus tard en 1976, un rapport et des propositions en vue d'une réforme complète des finances, de la fiscalité et de la péréquation financière entre les cantons et la Confédération.

Votre commission, par 10 voix contre 8, décidait de ne pas abandonner la position prise en juin par notre Conseil, avec la réserve toutefois que le texte de l'arrêté retenu en juin était insatisfaisant et, partant, votre commission, toujours à la majorité, optait pour un texte nouveau. Discuté et quelque peu amendé, ce nouveau texte vous a été distribué. Il a été accepté en séance de commission par 15 voix contre 8, la minorité votant pour une non-entrée en matière – décision qu'elle aura certainement l'occasion d'expliquer tout à l'heure. En résumé, la question se pose comme suit pour la majorité de la commission: Avant de

solliciter l'accord des citoyens contribuables, le Conseil fédéral, les Chambres et l'administration seraient bien inspirés de démontrer dans un texte leur volonté de renoncer à certaines compétences, donc à certaines dépenses, afin d'éliminer le déficit. Le Conseil fédéral, respectueux de l'autorité et de l'indépendance des conseils législatifs, s'abstient d'influencer les débats. Telle est la déclaration confirmée par M. le chef du Département des finances et des douanes.

Je voudrais dire un dernier mot à titre personnel. Je crois sincèrement qu'un texte – d'ailleurs moins bon que le précédent – ne résoudra rien si l'on veut bien se pénétrer de la certitude suivante, à savoir que l'application dudit texte est difficilement compatible avec les exigences et les structures de notre Etat. Le budget annuel, pris ici à titre d'exemple, et en particulier, les composantes de ce budget, indiquent bien que si les chiffres augmentent régulièrement, leur valeur absolue s'en trouve tout naturellement limitée par l'effet d'une dévaluation qu'il serait vain de feindre d'ignorer.

Ces raisons font que pour ma part, je ne voterai pas l'entrée en matière.

**Müller-Bern**, Berichterstatter der Minderheit: Im Namen der Kommissionsminderheit, aber auch der sozialdemokratischen Fraktion, beantrage ich Ihnen, auf diesen Bundesbeschluss nicht einzutreten.

Man spricht sehr viel und oft von einer Ausgabenbremse. Wird aber dieser Beschluss zur Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen in der Tat eine Bremse sein? Alle Erfahrungen mit ähnlichen «Uebungen» in der Vergangenheit sprechen dagegen. Dieser Beschluss ist nach unserer Auffassung keineswegs – wie es in gewissen Zeitungen hiess – eine Versicherung gegen eine zu freigebige Ausgabenpolitik. Dort, wo eine starke Lobby spielt, wird das qualifizierte Mehr immer erreicht; auf der Strecke bleiben dann vielleicht notwendige und nützliche kleinere Ausgabenposten, für die sich nicht eine grössere Gruppe von Parlamentariern erwärmt.

Im übrigen möchte ich doch zitieren, was die Finanzverwaltung in einem Exposé zuhanden der Kommission am 29. Mai dieses Jahres in bezug auf die Erfahrungen mit Ausgabenbremsen in der Vergangenheit festgestellt hat:

«Die Ausgabenbremse blieb wirkungslos, sie hat nie einen Beschluss verhindert, sie war mehr ein politisches Mittel, um den Sparwillen des Parlamentes zu demonstrieren.»

Nun hat unser verehrter Kommissionspräsident, dem diese Geschichte sehr am Herzen liegt, erklärt, die Finanzverwaltung könne diesen Beschluss durchführen, es sei also nicht unmöglich. Das zeigt einmal mehr, wie beweglich die Verwaltungsleute beim Bund sind, obwohl sie innerlich diese Bremse ablehnen. Das weiss auch Herr Bürgi.

Es wird auch gesagt, der neue Text sei besser als das, was im Juni vom Nationalrat beschlossen und vom Ständerat nun mit grossem Mehr abgelehnt worden ist. Es sind gewisse «Giftzähne» gezogen worden. So ist die Vormundschaft des Bundesrates und damit indirekt der Verwaltung, die im früheren Beschluss enthalten war, beseitigt worden. Dafür haben wir jetzt eine Art Vormundschaft der Finanzkommission, die sich mehr und mehr zu einer Superkommission entwickelt.

Wie sieht die Geschichte denn jetzt aus? Man hat hier nun auch noch die vorberatenden Kommissionen aufgenommen, die den Antrag auf das Erfordernis des qualifizierten Mehrs stellen können. Wie wird das in der Praxis spielen? Wenn z. B. die Militärkommission einen Antrag auf gewisse Ausgaben stellt – und das ist ja bei der Militärkommission meistens der Fall –, dann kann ich mir nicht vorstellen, dass die selbe Kommission auch noch den Antrag auf das qualifizierte Mehr stellen würde.

Nun hat man neu noch die Mehrausgaben im Voranschlag gegenüber dem Vorjahr aufgenommen. Kommissionspräsident Bürgi suchte uns zu beruhigen, indem er erklärte, die

Ausgaben im Voranschlag (praktisch sind angesichts der heutigen Inflation alle Ausgabenposten meistens höher als der Aufwand im Vorjahr) würden zunächst vom Bundesrat und dann auch noch von der Finanzkommission beantragt; also werde dieselbe Finanzkommission dann nicht noch für Mehrausgaben das qualifizierte Mehr verlangen. Das zeigt doch einmal mehr deutlich, dass wir mit diesem Text mehr oder weniger Augenwischerei gegenüber dem Volk betreiben. Aber die Finanzkommission (und deshalb wird sie zu einer Superkommission heraufstilisiert) kann dann bei allen anderen Anträgen eingreifen und das qualifizierte Mehr verlangen. Es hätte nach meiner Meinung – wenn man diesen Beschluss schon annehmen wollte – genügt, dass einfach ein Viertel der Ratsmitglieder das qualifizierte Mehr verlangen kann.

Es kommt dazu, dass gewissermassen der eine Rat den anderen irgendwie bevormunden kann. Wenn beispielsweise elf Ständeräte für die Abstimmung im anderen Rat das Mehr verlangen, wird auch der Nationalrat mit dem qualifizierten Mehr abstimmen müssen.

Auslegungsschwierigkeiten werden nach wir vor – auch beim neuen Text – bestehen bleiben, insbesondere darüber: Was ist eine Mehrausgabe? Bringt dieser Beschluss eine Mehrausgabe oder nicht? Wir werden vielleicht auch beim Voranschlag homerische Diskussionen haben; man kann dort in Filibusterei machen, gerade als ob wir in den Räten allzuviel Zeit zur Verfügung hätten. Vielleicht werden wir dann zu vier- bis fünfwöchigen Dezembersessionen kommen, wenn wir den Voranschlag in dieser Weise behandeln wollten.

Es geht hier auch um eine grundsätzliche Frage, nämlich ob der schlechte Zustand unserer Bundesfinanzen vor allem daher rühre, dass die Ausgaben zu hoch seien, oder nicht vielmehr daher, dass die Einnahmen viel zu klein sind. In der Kommission ist eindeutig dargelegt worden, dass die Ausgaben der öffentlichen Hand in der Schweiz nach wie vor – und zwar für Gemeinden, Kantone und Bund zusammen – sehr bescheiden sind, wenn wir mit anderen westlichen Industriestaaten vergleichen. Insgesamt geben wir 23,9 Prozent des Bruttosozialproduktes durch die öffentliche Hand aus; in der Bundesrepublik sind es 30,4, in den Niederlanden 31,8 und in Schweden 45,5 Prozent.

Natürlich sind die Ausgaben in den letzten Jahren stark gestiegen, unter anderem weil wir nun für die soziale Sicherheit mehr ausgeben. Das aber ist mit ausdrücklicher Zustimmung des Volkes geschehen. Als zum Beispiel das Volk im Dezember 1972 beschloss, bei der AHV von der Basisrente zur existenzsichernden Rente überzugehen, war es sich bewusst, dass das eben Mehrausgaben zur Folge haben würde.

Nach unserer Meinung muss das Gleichgewicht des Bundeshaushaltes deshalb vor allem auf der Einnahmenseite hergestellt werden. Die Einnahmen des Gemeinwesens müssen sich nach den als notwendig erkannten Ausgaben richten, und nicht umgekehrt. Die Entwicklung, namentlich auch im Sozialstaat – erstmals nächstes Jahr geben wir mehr aus für soziale Sicherheit als für das Militär –, ist ein Akt der Solidarität der Begüterten mit den weniger Begüterten, und der Staat hat hier eine wichtige Ausgleichsfunktion zu erfüllen. Im übrigen ist auch unsere Fraktion durchaus der Meinung, dass kein Franken mehr als unbedingt notwendig ausgegeben werden soll. Das Parlament soll das aber durch Taten und nicht durch rhetorische Uebungen, durch reine Demonstrationen beweisen, durch Taten soll es beweisen, dass es gewillt ist, mit den Steuerbetzen haushälterisch umzugehen. Wir werden bereits morgen, bei der Debatte über das Rüstungsprogramm, sehen, wie weit tatsächlich der Sparwille, der heute so wortreich plakatiert wird, auch vorhanden ist. Beweisen wir deshalb dem Volk nicht durch leere Gesten, die wenig oder nichts kosten, sondern durch unsere Handlungsweise, dass wir nur so viel Geld ausgeben wollen, wie unum-

gänglich notwendig ist für die Erfüllung der Staatsaufgaben.

Ich beantrage Ihnen Nichteintreten.

**Vollenwelder:** Unsere Fraktion stimmt der neuen Fassung von Artikel 13 zu. Mit dieser bereinigten Formulierung wird der Sparwille des Parlamentes glaubwürdig zum Ausdruck gebracht. Natürlich ist es kein besonderes Ruhmesblatt, wenn sich ein Parlament solche Einschränkungen auferlegen muss. Aber nachdem nun feststeht, dass der Rat im Laufe des Jahres bei der Beratung der einzelnen Vorlagen die gesamte finanzpolitische Linie zu wenig bis gar nicht beachtet hat, und wir durch diese Unterlassung in die heutige bedenkliche Finanzklemme geraten sind, so kann man doch nicht mehr im Ernst behaupten, dass diese Ausgabenbremse überflüssig sei. Wenn eine freiwillige, weise Selbstbeschränkung aller beteiligten Gruppierungen sich in den letzten Jahren als undurchführbar erwiesen hat, müssen nun eben die notwendigen Jalons für die zukünftige Marschrichtung gesteckt werden. Es ist kaum anzunehmen, dass das Volk ohne die beantragte Ausgabenbremse dieser Vorlage zustimmen wird und damit dem Parlament nach den gemachten Erfahrungen nochmals einen Probemarsch ohne jede Selbstbeschränkung zugesteht. Dass nebst den vorberatenden Kommissionen auch die Finanzkommission jeweils die Zustimmung der Mehrheit aller Ratsmitglieder verlangen kann, liegt unseres Erachtens auf der Hand. Die Finanzkommission ist nicht nur in der Lage, sondern auch verpflichtet, die Entwicklung des gesamten Bundeshaushaltes im Auge zu behalten. Gestützt auf den vorliegenden Artikel 13 kann sie nun den Mahnfinger rechtzeitig erheben und nötigenfalls ihren finanzpolitischen Bedenken vermehrtes Gewicht verleihen. Von einer Vormundschaft, wie Herr Müller meint, kann doch nicht gesprochen werden.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie im Namen unserer Fraktion, auf den Antrag der Kommissionsmehrheit einzutreten und ihm zuzustimmen.

**Allgöwer:** Unser hochverehrter Kollege Müller hat vorhin Bonn zitiert und gesagt, Deutschland habe viel grössere Gesamtausgaben als wir. Er hat vergessen zu sagen, dass in Bonn nämlich der sehr energische, sozialdemokratische Kanzler Schmidt regiert. Und dieser Schmidt regiert so gut, dass heute in Bonn ein geflügeltes Wort zirkuliert: «Spare mit Schmidt, so hast du in der Not.» Schmidt hat sich nicht nur mit den Wirrköpfen seiner Linken angelegt, sondern auch mit den Gewerkschaften, und ihnen ins Gewissen geredet, dass man nicht mehr wie in den letzten Jahren einfach eine Forderung an die andere hängen könne. Ich möchte Herrn Müller empfehlen, dass er sich in Bonn orientieren lässt, wie Herr Schmidt spart, so dass wir eines Tages ausrufen können: «Spare mit Müller, so hast du in der Not!»

Was unser Kollege hier erzählt hat, ist voller Widersprüche. Auf der einen Seite behauptet Herr Müller, unsere Bremse habe überhaupt keine Wirkung. Handkehrum setzt er zu einer grundsätzlichen Bekämpfung an. Ist das Don Quichotterie oder einfach eine merkwürdige Form des Ablehnens – oder steht im Hintergrund doch die Absicht, notwendige Ausgabenkürzungen zu verhindern? Ich möchte das letztere vermuten. In der Praxis wird das vorgesehene Instrument wirksam spielen, und zwar weil jetzt im Gegensatz zur ersten Lösung einerseits sämtliche vorberatenden Kommissionen, andererseits die Finanzkommission und, was noch wichtiger ist, sämtliche Mitglieder des Parlamentes in die finanzielle Verantwortung gestellt werden. Wir alle müssen aufpassen, und wir alle können mit einem Viertel der Stimmen das qualifizierte Mehr verlangen.

Nun ist gesagt worden, das sei eine Entwürdigung des Parlamentes. Ich habe in unserem Handbuch nachgeschaut, wie viele Vorschriften wir uns selbst gegeben haben. Vorschriften über die Sitzungen, über die Rednerordnung, wie wir die Ratsverhandlungen durchführen wollen,

wie viele Stimmen es braucht, um eine Interpellation einzureichen usw., alles Vorschriften, die wir als notwendig erachten, damit wir überhaupt einen ordnungsgemässen Betrieb haben. Auch das qualifizierte Mehr, das wir nun verlangen, ist ein Ordnungsprinzip, dem wir uns aus Selbsteinsicht unterziehen. Wir haben alle miteinander in der Euphorie der Wachstumsjahre gesündigt und sind zu weit gegangen. Heute erkennen wir, dass wir zu den bisherigen Ordnungsprinzipien ein neues hinzu fügen müssen. Warum? Weil wir immer in Gefahr sind, jeder von seiner Gruppe her, dass er die Anliegen jener Wähler, die er besonders vertritt, ernster nimmt als das, was vielleicht die finanzielle Lage des Bundes erfordert.

Wir haben in der Finanzdelegation bereits den Komplex behandelt, und nach langer Diskussion Richtlinien aufgestellt, deren zweite heisst: «Der Bundesrat orientiert die Finanzkommission über Abänderungsanträge, die von der vorberatenden Kommission oder vom Prioritätsrat angenommen worden sind und die eine finanzielle Mehrbelastung oder Mindereinnahmen nach sich ziehen.» Das heisst also, die Finanzkommissionen von Ständerat und Nationalrat werden schon nach Meinung der Finanzdelegation beauftragt, in Zukunft über das Finanzgebaren zu wachen. Es genügt eben nicht, jeweilen bei den Budgetberatungen oder bei der Abnahme der Rechnung ein grosses Gejammer anzustellen, sondern wir müssen alle miteinander, aber insbesondere die Finanzkommission, das Jahr durch für unsere finanzielle Verantwortung geradestehen. Deshalb ist es richtig, dass die Finanzdelegation diese Richtlinien aufgestellt und das finanzielle Verantwortungsgefühl stärken möchte.

Wenn Herr Müller sagt, die Forderung sei schwer durchzuführen, stimmt das einfach nicht. Wir haben schon immer mit dem qualifizierten Mehr gearbeitet. Wenn dieses in einer besonderen Frage notwendig ist, wird die Abstimmung auf einen bestimmten Zeitpunkt angesetzt, damit die Mitglieder wissen, wann sie zur Abgabe ihrer Stimme anwesend sein müssen. In der Praxis werden solche Abstimmungen nur bei wichtigen Fragen notwendig, bei denen wir allzu rasch entschieden haben. Was wir wollen, ist eine Besinnungspause in Fragen, die umstritten sind – vor allem vor Wahlen.

Darf ich zum Schluss auf die ernste Weltlage hinweisen, von der, wie Kanzler Schmidt, Präsident Giscard d'Estaing, Aussenminister Kissinger und der neue Präsident Ford gesprochen haben. Darnach kann es mit der finanziellen Entwicklung in den westlichen Demokratien nicht mehr wie bisher weitergehen. Das müssen wir sehr ernst nehmen. Es ist eine Schwäche der westlichen Demokratien, dass sie besonders in Wahljahren Wahlgeschenke machen.

Weil wir das wissen, weil wir als eines der westlichen Parlamente, unsere eigene Schwäche kennen, müssen wir selbst einen Riegel schieben. Dieser Riegel ist sehr milde, möchte ich sagen; es ist praktisch eine Pause der Besinnung.

Es geht also letztlich darum, dass wir zu solchen Besinnungspausen fähig sind, um unsere freie Demokratie durch die kommenden Finanzschwierigkeiten zu bringen. Diese Grundfrage ist wichtiger als die vordergründigen Dinge, die aus durchsichtigen Gründen für die Ablehnung angeführt werden. Wir als ein westliches, freies Parlament wollen zeigen, dass wir auch mit der schwierigen Finanzlage fertig werden und zur Selbstdisziplin, wenn notwendig zum Verzicht, fähig sind. Wir wollen die Ausgabenpolitik besser in die Hand nehmen als in der Vergangenheit. Wir stehen finanzpolitisch an einem Wendepunkt. Unsere Ausgabenbremse ist ein kleiner Neuanfang, und es wäre bedauerlich, wenn dieser Anfang nicht gelänge. Denken Sie – wie schon der Präsident der Kommission gesagt hat – an die Volksabstimmung! Wenn wir diesen Willen zur Ausgabenbeschränkung nicht ausdrücklich dokumentieren, ist diese Abstimmung nicht zu gewinnen.

Darum empfehle ich Ihnen Eintreten und Zustimmung zum Vorschlag unserer Kommission.

**Weber-Arbon:** Ich habe vor drei Monaten, da wir uns mit einer ersten Auflage dieser Ausgabenbremse auseinanderzusetzen hatten, das Bild von der aufgewärmten Leiche verwendet und Sie gebeten, diese Leiche wieder zu beerdigen. Sie haben das nicht getan, dafür der Ständerat. Unsere Kommission gräbt diese Leiche wieder aus. Ist das vereinbar mit dem Grundsatz, dass man einen Friedhof in seiner Ruhe nicht stören soll? Was die Kommission hier zusammengebastelt hat, ist zwar etwas ganz anderes als das, was uns vor einem Vierteljahr vorgelegt worden ist. Es segelt aber nach wie vor unter der Hausmarke «Ausgabenbremse». Ich möchte sagen: nicht zweite «verbesserte», sondern per saldo vielleicht doch eher zweite «verschlechterte» Auflage!

Fangen wir einmal bei der Frage an: Was soll Gegenstand dieser Ausgabenbremse sein? Die Antwort, die Sie auch vom Kommissionspräsidenten bestätigt bekommen haben, lautet: Ausgaben schlechthin – seien sie nun neu oder handle es sich um erhöhte bestehende Ausgaben, ob 10 Franken oder 1 Million, spielt gar keine Rolle –, oder gehe es um Mehrausgaben im Budget gegenüber dem Vorjahr, auch wenn es bloss 100 Franken sind. Ich muss Ihnen offen gestehen: Ich habe meinen Augen nicht getraut, als ich diese Bestimmung gelesen habe. Ich frage mich, ob sich die 15 Mitglieder der vorberatenden Kommission, die diesem Konzept zugestimmt haben, auch bewusst sind, was sie tun. Mir scheinen sie wirklich von allen guten Geistern verlassen zu sein. Denn was bedeutet dieser Antrag? Er bedeutet, dass praktisch überhaupt jede Ausgabe der Ausgabenbremse untersteht. Oder nennen Sie mir eine Ausgabe, die diese Voraussetzung nicht erfüllt! Einmal jede neue Ausgabe, auch wenn es nur 100 Franken für einen Gesangs- oder für einen Schiessverein sind; dann jede Ausgabe im Voranschlag gegenüber dem Vorjahr. Herr Bürgi hat bereits darauf hingewiesen, dass schon durch die Teuerung, die von einem Budgetjahr zum anderen eintritt, eine Position, wenn sie im inneren Wert erhalten werden soll, korrigiert werden muss in einer Grössenordnung von vielleicht 5 oder 10 Prozent. Das ist eine Erhöhung der Ausgabe, sie fällt unter diesen Grundsatz der Ausgabenbremse. Insbesondere verweise ich auch darauf, dass diese Formulierung sämtliche Besoldungspositionen, auch wenn sie nur einen teuerungsbedingten Ausgleich enthalten, ebenfalls miteinschliessen. Es fällt also jede Ausgabe darunter, welche im Vollzug eines bestehenden Bundesgesetzes oder Bundesbeschlusses auch nur teuerungsbedingt korrigiert werden muss.

Wie wollen Sie denn mit dieser Fessel den Vollzug der von uns selbst beschlossenen Erlasse überhaupt gewährleisten? Sind Sie sich bewusst, dass, wenn Sie für alle diese Fälle die Ausgabenbremse beschliessen und sie mit Erfolg in Funktion tritt, Sie sich dann da und dort einer ganz klaren Gesetzesverletzung schuldig machen? Es ist eine Binsenwahrheit, die man einem Parlamentarier nicht besonders sollte erläutern müssen, dass dann, wenn ein Gesetz beschlossen ist, die Mittel, welche zur Erfüllung dieses Gesetzes nötig sind, sogenannte gebundene Ausgaben sind, die man nicht einfach nach Belieben kürzen oder streichen kann.

Nach meiner Auffassung geht es so nicht. Man hätte eventuell über eine Ausgabenbremse reden können, wenn man sie in einer Grössenordnung umschrieben hätte, die etwa einem Finanzreferendum entsprechen würde, z. B. Ausgaben von einer oder mehreren Millionen Franken. Sind wir uns bewusst, dass allein beim Voranschlag 1974 rund 1500 Ausgabenpositionen bestehen, für jede einzelne könnte diese Ausgabenbremse verlangt werden! Ich bin überzeugt, dass es im Budget 1975 nicht weniger Positionen sind. Nun könnte es doch nach dem Wortlaut des gestellten Antrages passieren, dass die Finanzkommission des

Nationalrates – sie hat 19 Mitglieder; nehmen wir noch an, es fehlen deren fünf – mit einfachem Mehr beschliessen würde, sämtliche Positionen des Budgets 1975 dieser Ausgabenbremse zu unterstellen. Ich behaupte nicht, dass das Praxis wird, aber nach dem Wortlaut des Entwurfes ist es durchaus möglich; dann können Sie im Dezember bis Weihnachten derartige Abstimmungen durchführen.

Aus Zeitgründen will ich auf die Frage nicht eintreten, wer zuständig sei, um diese Ausgabenbremse wirksam werden zu lassen. Dagegen möchte ich noch grundsätzlich auf folgendes aufmerksam machen: Wer eine bestimmte Mehrausgabe nicht will, macht bei einem Antrag, diese Ausgabenbremse solle gezogen werden, mit; bei der Abstimmung braucht er selbst nicht anwesend zu sein, im Gegenteil, durch seine Abwesenheit, durch seine passive Haltung, provoziert er, dass der betreffende Posten in dieser qualifizierten Abstimmung unter Umständen durchfällt. Herr Kommissionspräsident Bürgi hat gesagt, diese Ausgabenbremse sei praktikabel. Ist so etwas wirklich praktikabel? Ich hoffe, dass Sie sich das doch nochmals überlegen.

Herr Bürgi hat in der Sommersession bei der ersten Behandlung dieser aufgewärmten Leiche uns Sozialdemokraten etwas kleinlaut vorgeworfen, wir würden uns in der Negation zu dieser Materie erschöpfen und keine Alternative zur Bewältigung dieser schwierigen politischen Situation aufzeigen. Ich möchte persönlich sagen, dass ich mich nicht verpflichtet fühle, bei einer derartigen Arbeit, wie sie uns heute vorgelegt wird, mitzumachen, doch will ich Ihnen in dieser ernsten Lage sagen, was für ein Vorgehen ich mir vorstellen könnte. Ich frage Sie an: Wie wäre es beispielsweise, wenn auf die Zeit, da das Budget 1975 erscheint, sich sämtliche Mitglieder der Finanzkommission von National- und Ständerat von ihrem zivilen Berufe beurlauben würden, wie das seinerzeit die Mitglieder der Mirage-Kommission getan haben, sich in die Klausur nach Bern begeben und hier ausharren würden, bis das Budget in seinem Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben so proportioniert ist, dass es beiden Räten mit gutem Gewissen vorgelegt werden kann? Dabei wären zwei Varianten auszuarbeiten: eine erste, wie das Budget 1975 aussieht bei einer Verwerfung der Vorlage in der Volksabstimmung vom 8. Dezember, und eine zweite, wie es sich präsentiert bei Annahme dieser Verfassungsrevision. Das Resultat einer solchen Klausurarbeit wäre von beiden Kommissionen vor der Presse, aber auch in Radio und Fernsehen zu erläutern; das Volk soll nämlich umfassend und gründlich orientiert werden, wo es überall wehtun wird, wenn die Vorlage vom 8. Dezember verworfen werden sollte. Aber es soll auch ein Konzept vorgelegt werden, das gleichmässig verteilt wehtut, in der Landwirtschaft wie im Tourismus, beim Arbeitnehmer wie beim Militär. Eine solche Übung würde nach meiner Auffassung mehr und unmittelbarer Eindruck machen als diese in ihrem Konzept wirklich skurrile Ausgabenbremse, welche die Kommission vorlegt.

Ich bitte Sie deshalb, dem Nichteintretensantrag von Herrn Müller zuzustimmen.

**Schuler:** Ich beneide eigentlich meine Vorredner, die mit Engagement namens ganzer Fraktionen sehr dezidiert zu diesem Problem Stellung nehmen konnten. Ich muss Ihnen gestehen, in unserer Fraktion haben wir schwer gerungen, und ich habe keinen Auftrag, heute irgendeinen Teil, jedenfalls keine Mehrheit meiner Fraktion zu vertreten. Ich hoffe aber immer noch, dass schliesslich eine Mehrheit der CVP-Fraktion sich meine Ueberlegungen zu eigen machen wird; aber ich kann Ihnen diese Versicherung nicht abgeben.

Offenbar ist man sich bereits über den Grundsatz uneins. Es gibt Gegner, die fürchten, das Parlament begeben sich mit einer Ausgabenbremse eines Teils seiner Souveränität. Ich halte solche Befürchtungen, weil wir uns diese Regeln

selber auferlegen, nicht für stichhaltig. Ich möchte mich aber hier vor allem mit einigen Einwänden praktischer Art oder mit solchen gegen die jetzt vorgeschlagene Formulierung auseinandersetzen.

Warum haben wir einen eigenen Beschluss gemacht – dieses Argument ist nicht leicht von der Hand zu weisen –, rechtfertigt diese einzige Bestimmung wirklich einen eigenen Bundesbeschluss, den man als separate Vorlage dem Stimmbürger serviert? Sie wissen genau, dass wir das auf Wunsch jener getan haben, die grundsätzlich gegen eine solche Ausgabenbremse sind, um sie nicht in die Notlage zu versetzen, eventuell gegen das Bundesgesetz oder den Bundesbeschluss über die Mehreinnahmen stimmen zu müssen. Daher haben wir ein drittes Paket gemacht. Damit ist die Ausgabenbremse etwas stark ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt. Aber das schadet nichts, und es ist nicht undenkbar, dass nicht alle drei Vorlagen angenommen werden; es ist theoretisch sogar nicht einmal auszuschliessen, dass nur die dritte Vorlage angenommen wird. Uns den Vorwurf zu machen, wie das in der Kommission getan worden ist, wir brauchten diese Ausgabenbremse nur als taktisches Element, und es sei uns damit gar nicht ernst, auch das ist nicht richtig. Man hat uns die Frage gestellt, warum wir bei Ziff. II Abs. 1 vorsehen, dass die Ausgabenbremse befristet ist und nur in Kraft tritt, wenn auch der Bundesbeschluss über die Finanzordnung angenommen wird. Das ist ganz einfach! Wenn nämlich der Bundesbeschluss über die Finanzordnung nicht angenommen würde, wäre diese Ausgabenbremse viel zu schwach; es müssten dann ganz andere Konsequenzen gezogen werden. Aber nun deswegen vor der Abstimmung vom 8. Dezember mit der Finanzkommission eine «Übung» zu veranstalten, wie sie Herr Kollega Weber anregt, um jedem sagen zu können, was er nach einer Verwerfung der Mehreinnahmen zu erwarten hätte, das wäre meines Erachtens psychologisch ungeschickt und würde vom Stimmbürger möglicherweise als Drohung empfunden. Im übrigen glaube ich, dass der Stimmbürger sich durchaus darüber im klaren ist, dass in Sachen Ausgabenbeschränkung Drastisches zu erwarten ist, wenn die Mehreinnahmen nicht bewilligt werden sollten.

Zur Formulierung: Sicher ist die jetzt unterbreitete Fassung besser als die frühere, aber auch sie ist meines Erachtens noch nicht in allen Punkten perfekt. So kann man sich durchaus fragen, ob es richtig sei, dass der Antrag auf Abstimmung mit qualifiziertem Mehr in einem Rat eine solche in beiden Räten auslösen muss. Aus staatsrechtlichen Ueberlegungen halte ich dieses Auswirken in den anderen Rat nicht für eine Perle in dieser Vorlage. Ferner kann man sich auch fragen, ob es richtig sei, dass der Bundesrat, wenn ein Geschäft bei den Räten liegt, an einer solchen Ausgabenbremse überhaupt noch etwas «zu suchen habe». Gewisse Juristen sehen darin eine Vermischung der Verantwortlichkeiten. Unter den vier Gruppen, denen der Entwurf das Ziehen der Ausgabenbremse zugestehen will, könnte man meines Erachtens den Bundesrat weglassen. Der Befürchtung, eine kleine Kommission würde bei vielen Absenzen einen derartigen Beschluss fassen, könnte dadurch entgegen getreten werden, dass man von der «Mehrheit der Kommission» spricht, statt lediglich «von der vorberatenden Kommission» oder der Finanzkommission. Wenn wir dem Ständerat noch einmal die Chance geben, zu diesem Geschäft Stellung zu nehmen, glaube ich, dass er diese Formulierung bestimmt noch ausfüllen und verbessern wird.

Noch kurz zu den Abwesenden bzw. jenen, die durch ihr Weggehen oder Sitzenbleiben einen Beschluss scheitern lassen könnten. Falls dies einreissen sollte – ich glaube allerdings nicht an diese Filibuster-Methode, sowenig wie an jene, die Herr Weber uns hier so schwarz gemalt hat –, wären solche Tendenzen mit dem Mittel der namentlichen Abstimmungen sicher rasch gestoppt.

Ich meine deshalb, dass wir im Interesse der Weiterführung des Gespräches und damit der Ständerat noch einmal zu dieser Frage Stellung nehmen kann, Eintreten beschliessen sollten. Wir dürfen die Gewissheit haben, dass der Ständerat an der Formulierung selbst sicher noch gewisse Verbesserungen anbringen wird.

**Bräm:** Die Diskussion über diesen wichtigen Artikel 13 stellt niemals eine bloss rhetorische Übung und leere Geste dar, wie es von Kollege Müller-Bern geltend gemacht wurde. Es handelt sich hierbei auch nicht um einen ausgegrabenen Leichnam, sondern um eine lebendige, wirklichkeitsnahe Massnahme. Die öffentliche Meinung wird uns für unsere Finanz- oder präziser Ausgabenpolitik heute nicht mit kräftigem Ruck zum Besseren wenden. Das Volk sagt – teils zu Recht und teils zu sehr vereinfachend –: «denen (gemeint sind wir) in Bern ist es gar nicht ernst mit Sparen, sie tun dergleichen, sie betreiben Augenwischerei, sie verfechten mit schlechtem Gewissen Gruppeninteressen. Wir – das Volk – geben ihnen die Quittung; am 8. Dezember ist Zahltag.»

So tönt es im Volke draussen, so tönt es pauschalierend bei vielen Leuten, die nicht differenzieren und sich im Laufe der Jahre aufgrund der Medienmitteilungen eine festgefahrene Meinung über die Ausgabeneuphorie des Parlaments gebildet haben. Weite Volkskreise – ob wir das gerne hören oder nicht – sprechen uns den Willen und die konsequente Härte zum Sparen ab.

Die negativen Folgen werden nach allem, was ich von Psychologie, Kettenreaktion und Massensuggestion verstehe, nicht ausbleiben. Ich mache einigen Ständeräten den Vorwurf, dass sie den Pulsschlag des Volkes – wie man das so schön nennt – in dieser Frage zu wenig verspüren. Ich überhöre die von ständerätlicher Seite vorgetragenen staatsrechtlichen und staatspolitischen Bedenken nicht, wäge sie aber gegen die harten Realitäten, die von unseren Mitbürgern in den nächsten Jahren weit mehr Opferbereitschaft verlangen werden als bisher. Bei diesem Wägen neigt sich die Schale eindeutig zugunsten der Schaffung einer Ausgabenbremse.

Der Einwand, eine solche Ausgabenbremse sei nicht praktikabel, vermag mich nicht zu überzeugen. Sie kann ja jederzeit verbessert werden. Schaffen wir keine solche Bremse, wird ganz bestimmt die Summierung der verschiedensten Unlustgefühle am 8. Dezember zum Ausdruck gebracht werden; dies besonders dann, wenn bestimmte Gruppierungen unser Unvermögen publizistisch weidlich ausschlagen. Wir müssen einfach wahrnehmen, dass der Groll gegen «die in Bern», wie das heisst, im Ansteigen begriffen ist. Darauf wollen wir nicht mit billigen Konzessionen antworten, aber hellhöriger als bisher das Sparen pflegen. Tun wir das nicht – das ist schon von den Vorrednern betont worden –, wird unsere Glaubwürdigkeit einen neuen, schweren Stoss bekommen. Die Ablehnung des Massnahmenpaketes dürfte dann als sicher gelten. Männiglich müsste dazumal seinen Gürtel im zweitletzten Loch schnallen. Zweifellos – das an die Adresse der Kommissionsminderheit und der Sozialdemokraten – hätten dann auch gute und notwendige soziale Positionen zu leiden.

Die abschliessenden Bemerkungen sind Kollege Stich und der von ihm stark beeinflussten Kommissionsminderheit gewidmet: Herr Stich hat gestern morgen früh in unserer Kommission erklärt, der Vorschlag der Kommissionsmehrheit sei eines Parlaments unwürdig; dieses solle sparen, wann immer sich Gelegenheit dazu biete. Herr Stich, mir fehlt leider zum letzteren der Glaube. Mir scheint vielmehr, es gehe ohne Nachhilfe im Sinne dieses Artikels 13 einfach nicht. Ich frage Sie: Ist es nicht in hohem Masse ebenso unwürdig, vor Ausgabenbeschränkungen im konkreten Augenblick immer wieder die Flucht zu ergreifen? Ist es nicht unwürdig, die im ganzen ausgewogenen Vorlagen der Exekutive ständig zu überbieten? Man kann ja, auch mit Wür-

de und mit den Händen an den Hosennähten, langsam im finanziellen Morast versinken.

Ich freue mich über den mit grossem Geschick geschaffenen Artikel 13. Ich bitte Sie, namens der frei-republikanischen und nationalen Aktion der vorgeschlagenen Ausgabenbremse als einem Minimum dessen, was wir tun müssen, zuzustimmen.

**M. Richter:** Le groupe radical vous recommande à l'unanimité de voter l'article 13 des dispositions transitoires de la constitution, ainsi que vous le propose la majorité de la commission. Certes, nous n'attendons pas de miracles de ces dispositions, mais il faut avouer qu'il est des moments où les tentations, dans cette salle, se font plus pressantes. En outre, nous sommes à la veille d'une année électorale. Le chant des sirènes va, par conséquent, se faire de plus en plus captivant. Dès lors nous croyons qu'une attache, un lien, une contrainte supplémentaire n'est pas inutile. Le Parlement a-t-il été si raisonnable, ces dernières années? A-t-il suivi les multiples recommandations qui ont été formulées ici? On oublie même ce qui a été déclaré, il y a peu de temps, depuis le banc du Conseil fédéral. C'est pourquoi je pense que le moment est venu de nous soumettre ici aussi à une procédure qui oblige à la prudence et à la réflexion. Le fait que les commissions, un quart des membres du Conseil ou le Conseil fédéral lui-même – soit que tous les organes appelés à proposer, après mûre réflexion, des dépenses – puissent requérir un vote à majorité qualifiée pour de nouvelles dépenses supérieures à celles de l'année précédente ou pour l'augmentation de dépenses acquises, est suffisant pour estimer que cette procédure constitue une protection utile. C'est un obstacle supplémentaire de procédure qui pourra infléchir à temps certaines intentions dispendieuses.

Tel est l'objectif visé. En dépit de tout ce qui a été dit ici, nous continuerons de penser qu'il demeure un objectif très valable. Nous vous invitons donc à suivre nos recommandations et à voter le projet d'arrêté présenté par la majorité de la commission. Parlement, méfie-toi du chant des sirènes, elles sont peut-être déjà dans cette salle!

**Stich:** Ich möchte mich zuallererst doch bedanken für das Kompliment von Herrn Bräm, der behauptet hat, ich würde meine Fraktion massgebend beeinflussen. Leider kann ich aber dieses Kompliment nicht annehmen, denn meine Fraktion, Herr Bräm, besteht aus denkenden Damen und Herren, die ich zwar gelegentlich zu überzeugen vermag, aber nicht immer. Das ist vielleicht auch der Grund, warum meine Fraktion hier in diesem Fall den Minderheitsantrag gestellt hat. Wenn Sie Nachhilfe nötig haben, dann begreife ich das, aber ich habe sie nicht nötig und deshalb auch in Artikel 13 nicht. Ich weiss, es gibt im Zivilrecht die Möglichkeit, den Antrag zu stellen auf Verbeiständung auf eigenen Antrag. Das kann man tun – ich tue es nicht, Herr Bräm.

Es ist richtig, ich habe in der Kommission gesagt, dass ein solches Gesetz, eine solche Verfassungsbestimmung, des Parlaments unwürdig ist; das bleibt es auch. Es ist eine vollkommen falsche Ueberlegung, wenn man annimmt, dass man durch irgendwelche Manipulationen der Abstimmung, durch irgendwelche Erschwernisse tatsächlich und am richtigen Ort einsparen könne. Man kann einsparen, wenn dazu der politische Wille vorhanden ist. Aber dieses Parlament hat auch diese Woche schon gezeigt, dass es dazu nicht bereit ist.

Es gibt aber noch einen anderen Grund, diesem Artikel 13 und diesem Bundesbeschluss III nicht zuzustimmen. Ein solcher Bundesbeschluss wirkt nur hemmend auf die Beratung. Ich würde sogar soweit gehen, zu sagen, dass dieser Beschluss gerade für die Budgetverabschiedung absolut nicht praktikabel ist. Deshalb muss ich persönlich diesen Beschluss ablehnen und bin für Nichteintreten.

**Bürgi**, Berichterstatter der Mehrheit: Die erwartete Schlacht um die Ausgabenbremse hat stattgefunden und nähert sich rasch ihrem Ende.

Kollega Weber hat die Kommissionsmehrheit nicht gerade mit Komplimenten überhäuft. Es wäre zusammenfassend von seinem Votum zu sagen: Herr, vergib ihnen (der Kommissionsmehrheit), denn sie wissen nicht, was sie tun. Ich glaube aber, wir wissen sehr wohl, was wir wollen. Darf ich mich ganz kurz mit einigen Argumenten auseinandersetzen?

Mit Bezug auf die Anwendung dieser Ausgabenbremse hat uns Kollega Weber einen eigentlichen Gruselfilm vorgeführt. Da möchte ich einfach sagen: Ich habe zu Ihnen das Vertrauen, dass Sie diese Klausel nachher vernünftig anwenden und sich nicht der Lächerlichkeit preisgeben wollen durch einen übermässigen Gebrauch bei kleinen Beträgen.

Herr Weber hat das beim letzten Mal vorgetragene Argument wiederholt, dass die Nichtanwesenden die Abstimmung entscheidend beeinflussen werden. Darf ich meine Antwort vom letzten Mal wiederholen: Dem können Sie ohne weiteres durch das Verlangen auf Namensaufruf begegnen; dann haben Sie diejenigen, die sich durch Nichtdasein der Stimmgabe entziehen wollen, schön aufgeschrieben. So oft müssen Sie diese Übung gar nicht durchführen. – Sie sind zum Schluss gekommen, dass die Anwendung dieser Klausel sogar zur Verletzung von Gesetzen führen könne. Darf ich Sie in diesem Zusammenhang an Artikel 2 des Bundesgesetzes (erste Massnahme dieses Paketes) erinnern, wo wir uns die Kompetenz geben, gesetzliche Fristen zu erstrecken und gesetzliche Bundesbeiträge für neue Vorhaben und Verpflichtungen zu reduzieren? Wir müssen die Anwendung der Ausgabenbremse dann eben mit diesem Artikel 2 koordinieren.

Sie haben schliesslich zu einer Gewaltanstrengung im Rahmen des Budgets 1975 aufgerufen, um der schweizerischen Öffentlichkeit den Ernst der Lage darzutun. Ich glaube, das Budget wird dies mit aller Deutlichkeit tun. Es werden jene Positionen fein säuberlich aufgezeichnet sein, die gestrichen werden müssen, wenn am 8. Dezember ein Nein herauskommt. Ich hoffe, Kollege Weber, wenn Sie dann diese Liste sehen, dass Sie sich nach nochmaliger Erwägung veranlasst sehen, sich für diese Sache zu engagieren.

Kollega Müller, der den Nichteintretensantrag gestellt hat, war mit der Kommissionsmehrheit etwas netter. Er befürchtet unter anderem eine Bevormundung des einen Rates durch den anderen. Ich möchte sagen: Diese Ausgabenbremse ist ein parlamentarisches Arbeitsinstrument, wie es zahlreiche Instrumente anderer Art gibt, um die Zusammenarbeit zwischen den beiden Kammern zu regeln. Darf ich daran erinnern, dass es genügt, sofern ein Rat in der Schlussabstimmung ein negatives Resultat bringt, dass dann die ganze Vorlage beerdigt ist? Da könnte man doch in viel krasserer Weise von Bevormundung sprechen. – Darf ich daran erinnern, dass bei zweimaligem Nichteintreten auf eine Vorlage im einen Rate der andere Rat ausmanövriert ist? Die Vorlage ist erledigt. Ich möchte bitten, dass man sich diese Regeln vor Augen hält, die im Grunde genommen viel weiter gehen als das, was wir in dieser Ausgabenbremse wollen.

Es wurde bereits mit Recht gesagt, dass die Finanzkommission für die Behandlung des Budgets in der gegebenen Situation eine erhöhte Verantwortung trägt; dem will man Rechnung tragen, indem man hier die Möglichkeit einräumt, im gegebenen Fall die qualifizierte Abstimmung zu verlangen.

Wenn ich das Votum von Kollega Müller zusammenfassen würde, wäre ich versucht zu sagen: Die Ausgabenbremse ist nicht wirksam; soweit sie wirksam ist, ist sie nicht notwendig, weil wir die Operation mit Mehreinnahmen gewinnen müssen. Aber mit Mehreinnahmen allein ist dieser

Krieg nicht zu gewinnen. Die Öffentlichkeit erwartet eine Verdeutlichung des Sparwillens für die Zukunft. Wir sollten nicht am Volk vorbei politisieren, wenn wir von ihm einen zustimmenden Entscheid zu neuen Steuern wollen. Wir sollten uns der besonderen Ausnahmesituation, in der wir uns befinden, gewachsen zeigen.

Zum Schluss, Kollega Weber: Sie haben das letztemal Ihren Vater gegen mich zitiert. Gestatten Sie mir, dass ich einer Botschaft, die unter massgeblicher Wirkung Ihres Vaters entstanden ist, nämlich der Botschaft des Bundesrates für die Neuordnung des Finanzhaushaltes vom 20. Januar 1953, ebenfalls ein Zitat entnehme. Da steht folgendes: «Absatz 2 enthält die Bestimmungen über eine sogenannte Ausgabenbremse. Wir (in diesem Falle der Bundesrat bzw. Bundesrat Weber) halten dafür, eine derartige Bestimmung sollte anlässlich der jetzigen Neuordnung in die Bundesverfassung eingebaut werden.» Lassen Sie mich wiederholen: Wir (in diesem Falle die Kommissionsmehrheit) halten dafür, eine derartige Bestimmung sollte anlässlich der jetzigen Neuordnung in die Bundesverfassung eingebaut werden.

Ich beantrage Ihnen Eintreten und Ablehnen des Nichteintretensantrags Müller.

**M. Bussey**, rapporteur de la majorité: J'ai eu l'occasion de le dire mais je me permets de le répéter: je crains beaucoup que la décision que nous allons prendre soit une décision de caractère purement psychologique, prise en fonction d'une votation populaire, en décembre 1974, que d'aucuns craignent. Personnellement, je pourrais avoir des craintes quant au résultat de cette votation, au vu d'autres arguments, mais pas forcément par rapport au frein aux dépenses tel que le souhaite la majorité de votre commission. C'est même dangereux; ce n'est pas très honnête de déclarer au corps électoral qu'en fonction d'un texte le Parlement deviendra forcément plus sage. Chacun de nous sait d'ailleurs intimement que le texte proposé sera très difficilement applicable en pratique.

**M. Allgöwer** nous a dit tout à l'heure: «Nous sommes un Parlement libre», et il ajoutait en conclusion à sa déclaration tonitruante: «Lions-nous par un texte.» Il me permettra d'ajouter que ce n'est peut-être pas très courageux de couvrir sa responsabilité individuelle – si j'ose m'exprimer ainsi – sous le manteau de l'anonymat qu'offrirait un texte légal. Je crois, tout comme le Conseil des Etats, qu'il est préférable de conserver et surtout d'appliquer un système de discipline volontaire. C'est pourquoi, personnellement, je ne voterai pas l'entrée en matière.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Dans la rude entreprise qui est celle de rétablir avec patience et ténacité, par étapes, l'équilibre de nos finances, le Conseil fédéral a besoin d'un concours, d'une collaboration très étroite du Parlement et de ses commissions. Aussi bien étudiera-t-il avec une attention positive toutes propositions d'économie concrètes et de ressources nouvelles. Il accueillera favorablement vos décisions lorsqu'elles iront dans le sens d'une fermeté raisonnable et, en même temps, d'un effort équitablement réparti. Comme je l'ai dit lors du premier débat, le Conseil fédéral n'entend pas se prononcer, dans le cas particulier dont vous discutez, sur des procédures qui vous concernent exclusivement, à notre avis, que nous participions à l'exercice, comme le propose votre commission, ou que l'on nous envoie jouer ailleurs, comme le propose M. Barchi.

**Präsident**: Wir kommen damit zur Abstimmung. Wir haben zwei Anträge, den Antrag der Kommissionsmehrheit in einer neuen Fassung und den Antrag der Kommissionsminderheit, die auf diesen neuen Vorschlag nicht eintreten will. Wir lassen daher über diese Frage des Nichteintretens abstimmen.

**Abstimmung – Vote**

Für den Eintretensantrag der Mehrheit 87 Stimmen  
 Für den Nichteintretensantrag der Minderheit 51 Stimmen

**Titel und Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Ziff. I Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Ch. I préambule***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 13***Antrag der Kommission***Abs. 1**

Neue Ausgaben, die Erhöhung bestehender Ausgaben oder Mehrausgaben im Voranschlag gegenüber dem Vorjahr bedürfen in jedem Rat der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder, sofern dies von der vorberatenden Kommission, der Finanzkommission, einem Viertel der Ratsmitglieder oder vom Bundesrat verlangt wird.

**Abs. 2**

Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss regelt das Verfahren.

*Antrag Barchi***Abs. 1**

... der Finanzkommission oder von einem Viertel der Ratsmitglieder verlangt wird.

**Art. 13***Proposition de la commission***Al. 1**

De nouvelles dépenses, des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précédente ou l'augmentation de dépenses acquises ne peuvent être votées dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres, si la commission chargée de l'objet, la commission des finances, un quart des membres du conseil ou le Conseil fédéral en fait la demande.

**Al. 2**

Un arrêté fédéral de portée générale réglera la procédure.

*Proposition Barchi***Al. 1**

... des finances ou un quart des membres du conseil en fait la demande.

**Barchi:** Einige Worte zur Begründung meines Antrages. Die Kommissionmehrheit hat uns einen neuen Text der verfassungsrechtlichen Uebergangsbestimmung vorgelegt, welcher die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen vorsieht. Gemäss der alten Fassung dieser Bestimmung, die fallen gelassen worden ist, bedürfen Beschlüsse, die gegenüber den Anträgen des Bundesrates Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zur Folge haben, der Mehrheit al-

ler Mitglieder in jedem der beiden Räte. Nach der neueren Fassung kann das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit nicht mehr *ipso iure* zur Anwendung kommen. Das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit kann aber von Fall zu Fall folgendermassen verbindlich verlangt werden: durch die vorberatende Kommission, durch die Finanzkommission, durch einen Viertel der Ratsmitglieder und durch den Bundesrat, und zwar bei den Abstimmungen über neue Ausgaben und über die Erhöhung bestehender Ausgaben oder Mehrausgaben im Voranschlag gegenüber dem Vorjahr. Die erwähnten Organe – die Finanzkommission, die vorberatende Kommission, ein Viertel der Ratsmitglieder, der Bundesrat – haben nicht nur ein Antragsrecht, sie dürfen die besondere Zustimmungsprozedur den Räten aufzwingen, als verbindlich erklären. Dieser neue Antrag gefällt mir viel besser – ich vergleiche ihn mit dem alten Text von Artikel 13. Der neueren Fassung stimme ich grundsätzlich zu, der alten habe ich hingegen nicht zugestimmt. Was mich aber stört, ist, dass der Bundesrat aus eigener Initiative den Räten eine bestimmte Zustimmungsprozedur von Fall zu Fall aufzwingen, als verbindlich erklären kann. Wenn wir schon eine Ausnahmeprozedur einführen wollen, die unsere Geschäftsverkehrsordnung betrifft, tangiert, dann sollen nur Organe der Legislative bestimmen können, wann und wo die Ausnahmeprozedur zur Anwendung kommen soll. Ich sehe nicht ein, warum die Exekutive die Zustimmungsprozedur in den Räten aus eigenem Recht von Fall zu Fall bestimmen, *in concreto* abändern dürfte. Hätte der Bundesrat nur ein Antragsrecht, dann würde ich gar nichts einwenden.

Meine Ueberlegungen stützen sich gar nicht auf ein allfälliges Misstrauen gegenüber dem Bundesrat, gegenüber der Exekutive. Es geht lediglich um eine Prinzipfrage, um das staatsrechtliche Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive. Es ist nicht normal, dass dem Bundesrat von Fall zu Fall das Recht gewährt wird, die Beschlussfassung der Räte formell zu beeinflussen, die Beschlussfähigkeit einzuschränken. Ich würde auch nie einem Antrag zustimmen, gemäss welchem die Räte von Fall zu Fall bestimmen dürften, wann ein Beschluss des Bundesrates einer qualifizierten Mehrheit bedarf.

Aus diesen Gründen stelle ich den Abänderungsantrag zum Antrag der Kommission, die Worte «oder vom Bundesrat» in Artikel 13 Absatz 1 zu streichen.

**Bürgli, Berichterstatter:** Die Kommission hatte keine Gelegenheit, sich zu diesem Antrag zu äussern. Ich spreche deshalb in meinem persönlichen Namen, darf aber sicherlich annehmen, mich hier weitgehend in Uebereinstimmung mit der Kommissionmehrheit zu befinden, falls sie noch einmal tagen könnte.

Der erste Entwurf, den wir mit Bezug auf die Ausgabenbremse hatten, war zu einseitig, nämlich zu einseitig zugunsten des Bundesrates. Herr Barchi will nun ins andere Extrem verfallen und will den Bundesrat vollständig ausschliessen. Das entspricht nicht unserem System, das auf einer engen Zusammenarbeit zwischen der Regierung und dem Parlament im Rahmen der parlamentarischen Willensbildung ausgerichtet ist. Wir haben nicht das amerikanische System, wo der Präsident und die Staatssekretäre nicht ins Parlament kommen und wo demzufolge alle Initiative nur von parlamentarischen Kommissionen ausgehen kann. Wir haben die Regierung im Parlament präsent, sie kann Anträge stellen, sie kann sprechen, sie kann sogar in Debatten als letzte sprechen. Es wäre deshalb falsch, der Regierung die Möglichkeit zu nehmen, ihrerseits eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit anbegehren zu können. Man sollte doch nicht darauf verweisen, dass sie zuerst bei den zuständigen parlamentarischen Kommissionen antichambrieren muss oder dass sie einen guten Freund im Rat suchen muss, der dann die 50 Unterschriften zusammenträgt. Es ist doch klüger, dass wir der Regierung den Weg offenhalten, damit sie in einer gewissen Situation erklären kann: Hier, an dieser Barrikade, sind



wir zum Kampfe bereit, und wir möchten das verdeutlichen, indem wir eine Abstimmung mit qualifiziertem Mehr anbegehren.

Im Sinne dieser Erwägungen möchte ich Sie bitten, den Antrag Barchi abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	57 Stimmen
Für den Antrag Barchi	62 Stimmen

#### Ziff. II

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

Dieser Beschluss tritt zusammen mit dem Bundesbeschluss über die Finanzordnung des Bundes in Kraft und gilt bis Ende 1979.

##### Abs. 2

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

#### Ch. II

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

Le présent arrêté entre en vigueur en même temps que l'arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération et a effet jusqu'à la fin de 1979.

##### Al. 2

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

#### Angenommen – Adopté

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

Für Annahme des Beschlussentwurfes	86 Stimmen
Dagegen	39 Stimmen

#### An den Ständerat – Au Conseil des Etats

11 871

### Schweizerschulen im Ausland. Unterstützung Ecoles suisses à l'étranger. Aide

Siehe Seite 893 hiervor — Voir page 893 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. September 1974

Décision du Conseil des Etats du 18 septembre 1974

#### Differenzen – Divergences

##### Art. 2 und 4

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Art. 2 et 4

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Haller, Berichterstatter:** Unsere Kommission hat gestern zum Bundesgesetz über Schweizerschulen im Ausland Stellung genommen. Es galt, die Differenzen mit dem Ständerat zu bereinigen. Wir haben den Abänderungsanträgen zugestimmt und möchten Sie bitten, dies auch zu tun, so

dass dann keine Differenzen mehr bestehen würden. Wir möchten aber doch zu den Artikeln 5, 17 und 23 einige Präzisierungen geben.

**Mme Frey, rapporteur:** Hier, notre commission s'est réunie pour examiner les divergences qui existent entre le Conseil des Etats et notre Conseil à propos de l'aide aux écoles suisses à l'étranger. Nous allons donc pouvoir discuter de ces divers points.

#### Angenommen – Adopté

##### Art. 5

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Haller, Berichterstatter:** Mit der Streichung in Artikel 5 «während längerer Zeit» durch den Ständerat könnten für diejenigen Schulen Schwierigkeiten entstehen, die einmal über, dann wieder einige Zeit unter der Limite für die Anerkennung stehen würden. Weil es aber heisst «Der Bundesrat kann...» und nicht «Der Bundesrat muss...», scheint diese Gefahr gebannt zu sein, so dass wir der Fassung des Ständerates keine Opposition machen wollen.

**Mme Frey, rapporteur:** Le Conseil des Etats propose, à l'article 5, une modification de rédaction, à savoir: «depuis un temps assez long». On a voulu éviter les difficultés qui pouvaient découler de certaines situations particulières. En effet, une école suisse qui se trouverait momentanément en dessous de la limite requise pourrait être confrontée à certains problèmes. On peut faire confiance au Conseil fédéral qui stipule que «la Confédération peut retirer la reconnaissance à une école», ce qui permettra d'intervenir donc le cas échéant.

#### Angenommen – Adopté

##### Art. 7 Abs. 2, Art. 11 Abs. 1, Art. 13 Abs. 2

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(Die Aenderung in Art. 13 betrifft nur den französischen Text)

##### Art. 7 al. 2, art. 11 al. 1, art. 13 al. 2

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

##### Art. 17

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Haller, Berichterstatter:** Die wesentliche Differenz in Artikel 17 über den Besuch der Schulen durch Fachleute oder Fachexperten liegt im Wort «können» statt «sollen» in der alten Fassung. Wahrscheinlich will der Ständerat mit seinem Vorschlag einer gewissen übertriebenen Reisebereitschaft ausserparlamentarischer Kommissionen steuern, was wir mit unserer Zustimmung zum Ständerat nicht verhindern wollen.

**Mme Frey, rapporteur:** A l'article 17, qui traite de la visite des écoles, la différence essentielle réside dans le choix du verbe, à savoir «pouvoir» au lieu de «devoir». Le Conseil des Etats estime qu'il n'est pas indispensable de vis-

## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1316-1332
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 190

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

11 871

**Schweizerschulen im Ausland. Unterstützung  
Ecoles suisses à l'étranger. Aide**

Siehe Seite 1332 hiervor — Voir page 1332 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. September 1974  
 Décision du Conseil des Etats du 18 septembre 1974

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 159 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

11 918

**Militärversicherung. Anpassung der Leistungen  
Assurance militaire. Adaptation des prestations**

Siehe Seite 803 hiervor — Voir page 803 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. September 1974  
 Décision du Conseil des Etats du 18 septembre 1974

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 165 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

11 322

**Raumplanung. Bundesgesetz  
Aménagement du territoire. Loi fédérale**

Siehe Seite 1339 hiervor — Voir page 1339 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 4. Oktober 1974  
 Décision du Conseil des Etats du 4 octobre 1974

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 122 Stimmen  
 Dagegen 20 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

11 997

**Militärstrafgesetz. Aenderung  
Code pénal militaire. Revision**

Siehe Seite 1505 hiervor — Voir page 1505 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 4. Oktober 1974  
 Décision du Conseil des Etats du 4 octobre 1974

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 159 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

11 915

**Militärorganisation  
Organisation militaire**

Siehe Seite 1507 hiervor — Voir page 1507 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 4. Oktober 1974  
 Décision du Conseil des Etats du 4 octobre 1974

I

**Aenderung der Militärorganisation  
Modification de l'organisation militaire**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 156 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

II

**Bundesbeschluss über die Ausbildung der Offiziere  
Arrêté fédéral concernant l'instruction des officiers**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 159 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

11 936

**Bundesfinanzen. Massnahmen  
Finances fédérales. Mesures**

Siehe Seite 1440 hiervor — Voir page 1440 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 26. September 1974  
 Décision du Conseil des Etats du 26 septembre 1974

I

**Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des  
Bundeshaushaltes**

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

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 145 Stimmen  
 Dagegen 5 Stimmen

II

**Bundesbeschluss zur Verbesserung des Bundeshaushaltes  
Arrêté fédéral instituant des mesures propres à améliorer  
les finances fédérales**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusssentwurfes	145 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

## III

**Bundesbeschluss  
über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen  
Arrêté fédéral  
freinant les décisions en matière de dépenses**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusssentwurfes	110 Stimmen
Dagegen	46 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 067

**Bundespers. Teuerungszulagen  
Personnel fédéral.  
Allocations de renchérissement**

Siehe Seite 1440 hiervor — Voir page 1440 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 2. Oktober 1974  
Décision du Conseil des Etats du 2 octobre 1974

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusssentwurfes	132 Stimmen (Einstimmigkeit)
-------------------------------------	---------------------------------

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 074

**Einnahmenbeschaffung  
Nouvelles recettes. Création**

Siehe Seite 1190 hiervor — Voir page 1190 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 25. September 1974  
Décision du Conseil des Etats du 25 septembre 1974

**König-Zürich:** Meine Fraktion hat mich beauftragt, Ihnen folgende Erklärung zu verlesen: «Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen ist enttäuscht über den mangelnden Sparwillen von Bundesrat und Parlament.

Die Sanierung der Bundesfinanzen soll wiederum – fast ausschliesslich – durch Steuererhöhungen erfolgen, wobei vor allem der Konsument belastet wird, was der Teuerung nur neuen Auftrieb gibt. Für diese Art Finanzpolitik auf dem Buckel des kleinen Mannes kann die Landesringfraktion die Verantwortung nicht mittragen. Sie lehnt die Vorlagen über die massive Erhöhung des Zolls auf Heizöl und der Treibstoffzuschläge ab. Nach ihrer Auffassung ist der Zeitpunkt gekommen, die Regierungsparteien zu verhalten, ihre verfehlte Finanzpolitik vor dem Souverän zu vertreten.»

## I

**Bundesbeschluss  
über die Finanzierung der Nationalstrassen  
Arrêté fédéral  
concernant le financement des routes nationales**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusssentwurfes	134 Stimmen
Dagegen	17 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

## II

**Bundesgesetz über die Aenderung des Generalzolltarifs  
Loi fédérale modifiant le tarif général des douanes**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	111 Stimmen
Dagegen	39 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

11 543

**Bundesverfassung. Konjunkturartikel  
Constitution fédérale. Articles conjoncturels**

Siehe Seite 1168 hiervor — Voir page 1168 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 4. Oktober 1974  
Décision du Conseil des Etats du 4 octobre 1974

**M. Debétaz:** Nous maintenons notre opposition aux dispositions constitutionnelles qui vont recevoir votre sanction finale. Nous tenons à confirmer de la façon la plus expresse que nous avons pleinement conscience de la gravité de l'inflation et du devoir impérieux de la combattre vigoureusement. Les moyens qui seront utilisés permettront-ils de vaincre l'inflation ou à tout le moins de la contrer dans une mesure suffisante? Personne ne peut en donner l'assurance.

En revanche, et c'est une certitude, le fédéralisme prendra un coup très dur, à notre avis le plus dur des coups qui lui sont portés depuis quelques années à un rythme inquiétant – je pèse mes mots. L'inflation, c'est le problème primordial de l'heure, le fédéralisme, pour la Suisse et les cantons, c'est, ce doit être une donnée fondamentale de première importance, non pas de l'heure, mais de toujours. Vous n'avez rien voulu savoir de notre proposition qui aurait pourtant permis une politique conjoncturelle dynamique dans l'efficacité et dans le respect des prérogatives du Parlement, du peuple et des cantons. Je suis d'avis, personnellement, que cette proposition doit être reprise; en l'occurrence, nous étudions très activement la forme et les moyens de cette reprise dans le groupe de travail dont j'ai défendu le projet à cette tribune.

Merci, mes chers collègues, d'avoir accepté que je vous en informe.

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusssentwurfes	133 Stimmen
Dagegen	16 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.10.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1552-1553
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 239

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Titre et préambule***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Einzeliger 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 Beschlussentwurfes

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 Beschlussentwurf vom 3. April 1974  
(BBI 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. Bourgnicht, 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 angoissante 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 incombant 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 emportant 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 aufzuschütten, 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 zugezogen 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 Selbstverständlichkeiten wiederholt, indem es nur auf das bereits bestehende Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt verweist, so darf meines Erachtens die psychologische Wirkung dieses Beschlusses nicht unterschätzt werden. Auch eine deutliche parlamentarische Willenskundgebung 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 Bundes wenigstens etwas entgegenzuwirken vermag. Auch da gilt, dass unser Rat im Bereiche 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 Benzinzuschläge – 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 Indexautomatik 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 Indexrechnung 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 Reinhaltung von Luft und Wasser, die Kehrlichtbeseitigung 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 wännen, 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 hie 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 beschlossen, 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 schon gehört haben — durch die Mehreinnahmen 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 Beberichten alle Massnahmen ergriffen werden müssen, um das finanzielle Gleichgewicht des Bundeshaushalts 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 verkräftet 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 nationalrätlicher 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 unausgenützte Personalreserven. Wir müssen alle Möglichkeiten des Sparens, 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 Ausdruck 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 berechnete 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 durchexerziert 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 Turrhalle 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 unfruchtbar. 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 oserait 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 XVIIIe 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 Bourgnicht, a excellemment rapporté. Il a traduit le fond et la forme du débat de notre commission avec une fidélité que je me plais 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 behandelt 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 Einnahmenvorschläge 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 Heilmann 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 Sparens 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 Aenderung 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 zustehen 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.

**Muhelm:** 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 Anschauung des «Machbaren», des «Befehlenskönnens». 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 Gegenteil, wir sollten alle Anstrengungen unternehmen, um in der Zukunft die Ausgaben noch vermehrt zu drosseln. Bei der Behandlung des Voranschlages 1975 und bei der künftigen Behandlung von Sachvorlagen werden wir den Beweis erbringen müssen, dass es uns ernst ist mit dem Sparen.

Zur Einnahmenseite möchte ich einzig 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 ersten Bedenken Anlass gibt.

Eine weitere Bemerkung: Nicht einverstanden erklären kann ich mich mit der vom Nationalrat durch Zufallsmehr 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 Straffung 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 vorauszu-sehen, 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 Voranschlages 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 Kollega 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 Wichtiges 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 an Mut gebricht, durchzugreifen.

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 auszeichnet 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 Überlegungen 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 drankommen. 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 Milliardensteuerertrag 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 Bundeshaushaltes für die Jahre 1975 und 1976? Hören Sie zu: «Wo einer Abstimmung der Ausgaben auf die einstellbaren bestehenden finanziellen Möglichkeiten gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen, was namentlich im Bereiche der Bundesbeiträge der Fall ist, wird nötigenfalls auf dem Wege der Gesetzesänderung eine Anpassung der Ausgaben vorzunehm-

men sein.» Die Erwägung 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 Aenderungen 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 anzuzehnen», 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.

**Hefli:** 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 vermisse 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 Pferdeaustellung 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 Kassen, haben zu wenig Mittel für die angefangenen Werke und beraten unbekümmert neue Gesetze mit Auswirkungen, 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 Mitteln 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 unmöglich, 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'accroître 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 corrigées – en les aggravant d'ailleurs – les prévisions de notre message, nous nous trouvons 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, compression 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 différentielles 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 généraux, 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 révisé, 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 paysanne 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. Quoi 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 aboutir 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 démobiliant: 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 déplaie 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 allégrement 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 raisonné, 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 avons 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**

(Nänny, 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**

(Nänny, 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. Bourgnicht**, 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'elle 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 avons 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 avons 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.

**Nänny**, Berichterstatter der Minderheit II: Namens der Minderheit II beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Nationalrat, d. h. keine Vermehrung des bewilligten Personalstandes 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 Stadtbarners 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 ungenannt 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 deklarieren. 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 Heiman hat hier sehr begründete Ausführungen gemacht. Ich beantrage Ihnen Streichung, weil wir das, was wir dem Bundesrat und uns selber vorschreiben, im Finanzhaushaltsgesetz, 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 Schweizervolk 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 referendumpflichtig – 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 Verabschiedung 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 Klarsicht 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 Nänny 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 kantonsrätlichen 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 entrechteten 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 Schnauzhaare 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 Nänny 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 ausgerechnet 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 Nänny 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 Ausgabeenseite 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.

**Nänny:** 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 nun 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 Realloohnerhöhung, dann wird das alles zusammen nicht genügen, um den Mehraufwand der Personalkosten zu decken.

Die Bundesbahnen führen in ihrem Bericht jeweils 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 Nänny 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 jeweils 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 unterstütze 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. Bourgnicht,** 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. Nänny, nous paraissent aller trop loin. Elles ne sont pas suffisamment souples, elles nous obligeraient, elles vous 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 réalistes.

Parmi les propositions qui nous sont présentées, évidemment celle qui nous séduit c'est la proposition Bodemann-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 Nänny, welcher dem nationalrätlichen 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: Alinéa 2, lettre d: Au sein de la commission, il a été constaté qu'il n'existait 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 plénum.

Alinéa 4: La proposition que vous soumettez à 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 des 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 «légales», 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 geäußert.

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 könne Remedur schaffen. Anträge hat er aber keine gestellt, und Anträge in dieser Richtung sind auch von andern 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 entschlossenkräftig 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 Öffentlichkeit 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, Suisses 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 Vorschlages so einfach machen; aber dieses Verhalten im Bereiche 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 Steuerbukettes 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 entgegen: 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 Personalbezüge 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  
Dagegen

3 Stimmen  
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 Räte 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 anzugleichen. 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 Feriengäste auf Bundeskosten verbilligt, d. h. zu Bundesbahntarifen, reisen können. Die gleiche Kritik würde aber noch in stärkerem Masse für die Benützer 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 verteuert 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 Privatbahnbenutzer. Das Tarifsysteem 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 entlöhnen 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 revision de la loi que nous devons 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 Gesetzentwurfes

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

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

**Dritte Sitzung – Troisième séance****Mittwoch, 18. September 1974, Vormittag****Mercredi 18 septembre 1974, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bächtold

11 936

**Bundesfinanzen. Massnahmen****Finances fédérales. Mesures**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 400 hiervor — Voir page 400 ci-devant

**II****Bundesbeschluss über die Finanzordnung des Bundes  
(Wiederherstellung des Gleichgewichtes im  
Bundeshaushalt)****Arrêté fédéral concernant le régime financier de la  
Confédération****(Mesures propres à restaurer l'équilibre des  
finances fédérales)****Präsident:** Wünschen Sie sich zum Eintreten zu äussern?**Heimann:** Nachdem der Rat gestern nur vom Sparen gesprochen hat, aber keine konkreten Ausgabenreduktionen beschlossen wurden, kann ich einer Erhöhung der Wust und der Wehrsteuer nicht zustimmen. Ich stelle den Antrag auf Nichteintreten.**M. Bourgnécht,** rapporteur: La commission vous propose, à l'unanimité, d'entrer en matière sur la base des décisions qu'elle a prises lorsqu'elle a siégé et en fonction aussi de l'adoption de la loi dans le sens qu'elle avait préconisé. Elle vous propose donc de rejeter la proposition de non-entrée en matière de M. Heimann.**Abstimmung – Vote**Für den Antrag der Kommission (Eintreten) 35 Stimmen  
Für den Antrag Heimann (Nichteintreten) 2 Stimmen**Titel und Ingress***Antrag der Kommission***Titel**Bundesbeschluss über die Finanzordnung des Bundes  
(Verbesserung des Bundeshaushaltes)**Ingress**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule***Proposition de la commission***Titre**Arrêté fédéral concernant le régime financier  
de la Confédération  
(Mesures propres à améliorer les finances fédérales)**Préambule**

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Ziff. I***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. I***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**M. Bourgnécht,** rapporteur: Votre commission vous invite à suivre les propositions du Conseil fédéral avec les modifications apportées par le Conseil national.*Angenommen – Adopté***Ziff. II Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II préambule***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 8***Antrag der Kommission**Abs. 1, 2, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 4*

Nach Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3bis**Mehrheit*

Streichen

*Minderheit*

(Eggenberger, Grosjean, Herzog, Stucki)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Eggenberger**Abs. 3 Buchst. a bis*

... vom Erwerbseinkommen der Ehefrau 2400 Franken. Für verheiratete Personen wird bis zu einem steuerbaren Einkommen von 25 000 Franken ein Rabatt von 40 Franken, bei einem steuerbaren Einkommen von 25100 bis zu 40 000 Franken ein solcher von 20 Franken gewährt.

**Art. 8***Proposition de la commission:**Al. 1, 2, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4*

Selon le projet du Conseil fédéral

*Al. 3bis**Majorité*

Biffer

*Minorité*

(Eggenberger, Grosjean, Herzog, Stucki)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Eggenberger**Al. 3 let. a bis*

... pour le revenu du travail de l'épouse à 2400 francs. Un rabais de 40 francs est accordé aux personnes mariées jusqu'à concurrence d'un revenu imposable de

25 000 francs et un rabais de 20 francs lorsque leur revenu imposable est de 25 100 à 40 000 francs.

**Eggenberger:** Hier geht es mir um eine gewisse Milderung der kalten Progression. Sie wissen, dass die Behörden verpflichtet sind, periodisch die kalte Progression zu beseitigen. Der Bundesrat hat sich auf den Standpunkt gestellt, der Grundsatz solle wohl beibehalten werden, doch sei im Moment davon kein Gebrauch zu machen, die kalte Progression sei also im gegenwärtigen Moment nicht zu beheben.

Die nationalrätliche Kommission und nachher auch der Nationalrat haben diese Auffassung nicht geteilt; sie haben durch Erhöhung der Sozialabzüge und Erhöhung des Abzuges für das Erwerbseinkommen der Ehefrau eine gewisse Korrektur in die Wege geleitet. Nun ist aber leider zu sagen, dass diese Korrektur für die unteren und mittleren Einkommen eigentlich nur symbolische Bedeutung hat. Bis zu etwa 23 000 Franken Einkommen betragen die Sozialabzüge für verheiratete Personen Fr. 5.50, pro Kind Fr. 3.30; allerdings bei Einkommen von über 100 000 Franken wird die Verbesserung erhöht auf 66 Franken für verheiratete Personen und auf 36 Franken für Kinder.

Ich halte dafür, dass hier etwas nicht in Ordnung sei und möchte Ihnen beliebt machen, durch meinen Antrag die Situation der kleinen und mittleren Einkommen doch etwas zu verbessern. Ich bin mir bewusst, dass auch durch meinen Antrag die kalte Progression nicht beseitigt wird, sie wird aber doch wesentlich gemildert. Ich habe vorgeschlagen, für Einkommen bis zu 25 000 Franken nur bei Verheirateten einen Abzug von 30 Franken zu gewähren, bei Einkommen von 25 100 bis 40 000 Franken solle ein Rabatt von 20 Franken gewährt werden, später nichts mehr.

Ich bin überzeugt, dass diese Lösung noch akzeptabel wäre. Leider ist es so, dass man sehr rasch in beträchtlich hohe Zahlen des Ausfalles an Wehrsteuer hineinkommt, weil ein sehr grosser Teil der Steuerpflichtigen in diesen unteren Kategorien figuriert. Von der Steuerverwaltung habe ich mir verschiedene Varianten berechnen lassen in bezug auf die Ausfälle. Ich danke der Steuerverwaltung dafür, dass sie diese Mühe auf sich genommen hat. Bei meinem der Kommission unterbreiteten Vorschlag wurde ein Ausfall von 60 Millionen Franken errechnet; später wurde allerdings erklärt, es seien 65 Millionen. Natürlich handelt es sich um Schätzungen. Mein jetziger Vorschlag würde einen Ausfall von 40 Millionen Franken ergeben. Dazu muss ich allerdings sagen: Diese Ausfälle sind deshalb so gross, weil der grösste Teil der Steuerpflichtigen eben Einkommen unter 25 000 Franken bezieht. Das sind nämlich 1 214 246 Steuerpflichtige gemäss Statistik der 15. Wehrsteuerperiode; zwischen 25 100 und 40 000 Franken sind es dann 167 296 Steuerpflichtige.

Ich kann sehr wohl verstehen, dass man einige Hemmungen hat, einen Ausfall von 40 Millionen Franken in Kauf zu nehmen in jenem Moment, da man Mittel und Wege sucht, um die Bundesfinanzen wieder in Ordnung zu bringen. Aber ich bin doch der Meinung, dass auch das soziale Moment nicht ganz unberücksichtigt bleiben dürfe. Die von mir unterbreiteten Vorschläge haben also schätzungsweise einen Ausfall von 40 Millionen Franken zur Folge. Dabei dürfen Sie aber nicht vergessen, dass auch diese 1 214 000 Steuerpflichtigen am 8. Dezember an die Urne gehen werden. Wenn man ihnen sagt: ihr werdet nur einen Abzug von Fr. 5.50 erhalten, dann ist es zweifelhaft, wie sie stimmen werden, besonders im Vergleich zu dem, was Einkommen von über 100 000 Franken zugute kommen soll. Darum bin ich der Meinung, diese an sich bescheidene Korrektur der kalten Progression dürfte akzeptiert werden.

**Präsident:** Ich möchte feststellen, dass Artikel 41ter bereits genehmigt ist.

**M. Bourgknecht,** rapporteur: Au sein de la commission, M. Eggenberger nous avait soumis une proposition qui se différenciait de celle d'aujourd'hui sur deux points: tout d'abord, elle était illimitée en ce sens qu'elle ne devait pas s'appliquer seulement aux personnes mariées mais également aux célibataires, ensuite les réductions proposées pour les mêmes revenus que ceux mentionnés dans sa proposition actuelle étaient de 50 francs, respectivement 25 francs; aujourd'hui, nous sommes à 40 francs, respectivement à 20 francs. Le déchet fiscal apparaît un peu moins fort dans cette nouvelle proposition puisque – M. Eggenberger nous l'a dit tout à l'heure – il en serait que de 40 millions au lieu de 60 millions.

La proposition faite au sein de la commission avait été rejetée sans grande discussion par 12 voix contre 2 et une abstention. Je pense que la clarté de ce vote m'autorise à réclamer, au nom de la commission, le rejet de la nouvelle proposition même légèrement amendée, et ce pour plusieurs raisons: tout d'abord, le déchet fiscal – 40 millions de francs – est d'une certaine importance, ensuite les rabais accordés, s'ils ne sont pas très sensibles pour le contribuable, sont par contre dans l'ensemble très importants pour le fisc; en outre, ces réductions qui se font sur la cote d'impôt sont en soi une anomalie. Je fais cette dernière remarque à titre tout à fait personnel, car je pense que l'on doit travailler soit sur la cote d'impôt, soit sur les déductions sociales mais, si possible, pas dans les deux secteurs à la fois. Pour ces motifs, je vous invite à rejeter la proposition Eggenberger.

**M. Chevallaz,** conseiller fédéral: Si la majoration de l'impôt sur le chiffre d'affaires ne représente pratiquement pas une augmentation d'impôt mais la compensation des moins-values fiscales, il faut bien admettre que la non-corrrection de la progression à froid sur l'impôt fédéral direct constitue une certaine plus-value fiscale, une certaine majoration de l'impôt. Mais l'on admettra aussi que notre impôt fédéral direct, avec la taxation bisannuelle, intervient trois à quatre ans après que le contribuable a touché ses revenus; la progression à froid est donc considérablement étalée dans le temps. Nous avons souscrit aux déductions sociales que nous proposait le Conseil national, équivalant à des corrections très partielles de la progression, mais ces propositions du Conseil national étaient compensées par une recette supplémentaire dans un autre secteur. Conformément à nos prévisions, l'opération dans l'ensemble s'est même révélée plutôt bénéficiaire par rapport aux propositions du Conseil fédéral.

En ce qui concerne la proposition de M. Eggenberger, je lui concède volontiers qu'elle part certainement d'un bon cœur et le mien battra volontiers à son unisson, mais elle signifie une diminution de 40 millions de francs qu'en l'état de notre situation nous ne pouvons pas admettre. Nous relèverons que l'impôt direct ne charge au fond que fort peu les catégories modestes de contribuables et qu'en chiffres absolus, la proposition de M. Eggenberger – comme M. le rapporteur vient de le dire tout à l'heure – ne leur apporte qu'un soulagement bien symbolique car l'impôt fédéral direct, il faut le reconnaître, a son impact surtout entre 30 000 et 100 000 francs où sa progression est assez forte. En conclusion, si l'on veut être social, et nous le voulons, il faut aussi donner à la Confédération les moyens de l'être. C'est pourquoi je regrette de combattre la proposition de M. Eggenberger.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Eggenberger  
Dagegen

6 Stimmen  
27 Stimmen

**M. Bourgknecht,** rapporteur: L'alinéa 3bis présente une proposition de majorité et une proposition de minorité. En l'occurrence, je vous invite, Monsieur le président, à donner la parole au représentant de la minorité pour qu'il justifie sa proposition.

**Eggenberger**, Berichterstatter der Minderheit: Hier vertrete ich einen Antrag, der dem Bund mehr Einnahmen bringen würde. Ueber die Frage, ob das eine strukturelle Aenderung sei, was ich vorschlage, wie in der Kommission behauptet worden ist, lässt sich streiten. Es handelt sich lediglich darum, dass die Veranlagungsperiode von zwei Jahren auf ein Jahr reduziert wird. Ob das eine strukturelle Aenderung der Wehrsteuer ist, wage ich zu bezweifeln; am Wesen und an der Struktur der Wehrsteuer wird an sich nichts geändert. Ich glaube, dass auch die Vertröstung auf die grosse Steuergesetzreform nicht allzu ernst genommen werden darf. Ich kann mir sehr wohl vorstellen, dass wir dann, wenn wir endlich einmal an eine grundsätzliche Revision der Steuergesetzgebung herantreten, vor eine Fülle von Problemen gestellt sein werden, die nicht leicht zu lösen sind und dass wir dann vielleicht froh wären, wir hätten bereits in einem früheren Zeitpunkt wenigstens auf diesem Gebiete eine sich aufdrängende Aenderung vollzogen.

Mir scheint, dass die Postnumerando-Besteuerung, unter allen Gesichtspunkten betrachtet, die gerechtere Besteuerung ist als die Pränumerando-Besteuerung. Die Besteuerung eines vor drei oder gar vier Jahren erwirtschafteten Ertrages bedeutet in Zeiten steigender Erträge für den Fiskus einen ungerechtfertigten Nachteil. Bei sinkenden Erträgen dagegen bedeutet die Pränumerando-Besteuerung einen Nachteil für den Steuerpflichtigen. Man hat die Stimme der Kantone zu dieser Frage gehört; sie haben sich mit Bezug auf die juristischen Personen positiv ausgedrückt. Das geht schon aus dem Bericht der Kommission Ritschard hervor. Die Kantone wären also einverstanden, dass man für juristische Personen, nicht aber für natürliche Personen, die einjährige Veranlagungsperiode einführen würde. Festzustellen ist, dass elf Kantone die Postnumerando-Besteuerung bereits heute kennen, und, soweit ich orientiert bin, möchten weder die Vertreter des Staates noch die Steuerpflichtigen eine andere Lösung. Sie finden im allgemeinen diese Lösung als gut. Sie zeigt aber auch, dass die beiden Veranlagungsperioden (zwei Jahre für den Bund, ein Jahr für den Kanton) durchaus miteinander durchgeführt werden können und nebeneinander Platz haben, ohne dass irgendwie eine Aenderung der Gesetzgebung der Kantone nötig wäre. Wenn das Doppelspiel, Bund zwei Jahre, Kantone ein Jahr, in elf Kantonen sich bisher reibungslos abgewickelt hat, dann ist nicht bewiesen, dass auch das Umgekehrte (Kanton zwei Jahre, Bund ein Jahr Veranlagungsperiode) ebenso reibungslos funktionieren würde.

Ob der Ertrag dieser Postnumerando-Besteuerung nun 250 Millionen, wie von der Steuerverwaltung geschätzt wird, oder weniger ausmacht, das halte ich nicht für relevant. Richtig, glaube ich, wäre, jetzt die Umstellung vorzunehmen. Die Beträge werden nach meiner Ueberzeugung im Durchschnitt auch in den nächsten Jahren eher ansteigen, und dann hätte der Bund die Möglichkeit, seine Finanzen auch durch diese Quelle ins Gleichgewicht zu bringen. Ich glaube nicht, dass es eine allgemeine Regel darstellt, dass jetzt die Erträge der Unternehmungen zurückgehen. Das sind einzelne Fälle. Andere Kapitalgesellschaften – und ich halte dafür, es ist die Mehrheit nach den Berichten, die man etwa lesen kann – florieren nach wie vor ausgezeichnet.

Die Postnumerando-Besteuerung der juristischen Personen könnte in allen Kantonen ohne Vermehrung des Personals durchgeführt werden. Das erklären die elf Kantone, die sie bereits kennen. Es braucht auch nirgends eine Gesetzesrevision, wenn der Kanton an der Pränumerando-Besteuerung für die kantonalen und kommunalen Steuern festhalten will. Das steht ihm völlig frei. Der Direktor der Steuerverwaltung, Herr Dr. Locher, hat in der Kommission erklärt: Es gibt keine technischen Gründe gegen die Postnumerando-Besteuerung. Ich vermag mit dem besten Willen nicht einzusehen, wieso man jetzt nicht zur Postnumerando-Besteuerung übergehen will. Die Steuerverwaltung

ist dazu bereit, und ich glaube, auch der Bundesrat wäre gar nicht unglücklich, wenn wir die Postnumerando-Besteuerung einführen würden. Die Kantone wären mit Bezug auf die juristischen Personen einverstanden. Ich könnte nicht verstehen, dass wir diese Aenderung, die in zukünftigen Jahren sicher vermehrte Einnahmen bringen wird, nicht jetzt vollziehen würden. Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Urech**: Ich beantrage Ihnen, dem Beschluss der Mehrheit der ständerätlichen Kommission zuzustimmen und Artikel 8 Absatz 3bis zu streichen.

Es ist heute sachlich nicht zwingend, aber auch politisch verfehlt, bei den direkten Bundessteuern irgendwelche strukturellen Aenderungen vorzunehmen. Die nationalrätliche Kommission war mehrheitlich gegen die Aufnahme einer Bestimmung über die jährliche Veranlagung der juristischen Personen im heutigen Zeitpunkt im Zusammenhang mit dieser Vorlage. Mit einem Zufallsmehr von 3 Stimmen hat dann der Nationalrat jedoch diesen Absatz 3bis gutgeheissen.

Ich bin der Auffassung, dass die jährliche Veranlagung der juristischen Personen nicht in die heutige Vorlage, die Sofortmassnahmen behandelt, gehört. Die Frage der zeitlichen Bemessung der Veranlagung der juristischen Personen und der natürlichen Personen muss im Zusammenhang mit der vom Bundesrat verbindlich für 1976 in Aussicht gestellten Gesamtvorlage über die Steuerharmonisierung, Finanzausgleichs- und Steuerreformen behandelt werden. Diese Auffassung hat auch der Bundesrat vertreten, und er hat aus diesem Grunde von sich aus eine entsprechende jährliche Veranlagung nicht in das Paket der Sofortmassnahmen aufgenommen. Ich möchte im übrigen feststellen, dass die Frage der jährlichen Veranlagung ganz generell in verschiedenen Kantonen noch sehr umstritten ist. Ich stelle auch fest, dass im besonderen die Steuerämter generell Zweifel aufbringen, ob überhaupt die Arbeit innert nützlicher Frist geleistet werden kann, wenn wir sie jetzt sofort einführen.

Nach den Darlegungen des Direktors der Eidgenössischen Steuerverwaltung, aber auch nach der Darlegung des Vorstehers des Finanzdepartements würde die jährliche Veranlagung der juristischen Personen, selbst wenn wir sie jetzt beschliessen sollten, erst 1980 zum Tragen kommen. Für die nächsten Jahre wäre somit mit keinen Mehrerträgen zu rechnen. Deshalb ist es nicht sinnvoll, im jetzigen Moment strukturelle Veränderungen vorzunehmen für die Veranlagung der juristischen Personen.

Im übrigen sollten wir uns auch bewusst sein, dass die juristischen Personen bereits mit 10 Prozent Mehrsteuern belastet sind und dass es auch hier Grenzen gibt mit der zusätzlichen Mehrbelastung im Zusammenhang mit dem Massnahmenpaket.

Ich möchte Ihnen daher mit der grossen Mehrheit unserer Kommission beantragen, Absatz 3bis zu streichen.

**Honegger**: Ich bin mit Herrn Eggenberger im Grundsatz durchaus einverstanden, dass die Postnumerando-Besteuerung mit jährlicher Veranlagung ein vernünftiges Anliegen ist, ein Anliegen, das meines Erachtens aber eben nicht im jetzigen Sofortprogramm, das ja dazu da ist, uns rasch zusätzliche Gelder zu vermitteln, gehört, sondern dass diese Postnumerando-Besteuerung eben als Bestandteil dieses Harmonisierungspaketes anzusehen ist, das jetzt im Vernehmlassungsverfahren steht. Ich bin deshalb mit Herrn Urech und der Kommissionsmehrheit der Meinung, dass diese Postnumerando-Besteuerung mit jährlicher Veranlagung nicht aus dem Harmonisierungspaket herausgezogen und heute in das Chevallaz-Paket eingepackt werden sollte.

Einige wenige Bemerkungen zu dieser Postnumerando-Besteuerung: Ich glaube, die Gegenwartsbesteuerung sollte sich eben nicht nur auf die juristischen Personen beziehen, sondern sie muss einmal auch auf die natürlichen

Personen ausgedehnt werden. Wenn diese Besteuerungsart nur, wie das jetzt die Kommissionsminderheit will, auf die juristischen Personen zur Anwendung gelangt, dann stellen sich ganz heikle Probleme. Unter anderem auch das Problem: Wie sollen dann die Personen- und Kollektivgesellschaften, die also nicht zu den juristischen Personen gehören, wie uns das Herr Locher in der Kommission dargelegt hat, behandelt werden? Eine unterschiedliche Behandlung der Personen und Kollektivgesellschaften und der übrigen juristischen Gesellschaften ist meines Erachtens rechtswidrig.

Eine andere Bemerkung: Herr Eggenberger erwartet aufgrund von Zahlen, die ihm und der Kommission von der Steuerverwaltung zur Verfügung gestellt wurden, im Jahre 1979 – erst dann würde sich diese Gegenwartsbesteuerung auswirken – Mehrerträge von rund 250 Millionen Franken.

Diese Schätzung basiert auf einer ständigen Ertragszunahme der juristischen Personen, und zwar aufgrund der Zahlen der letzten Jahre. Ich persönlich zweifle daran, ob diese Rechnung stimmt. Schon heute – ich basiere mich auf Angaben der kantonalen Steuerverwaltung des Kantons Zürich – gehen die Steuererträge der juristischen Personen zurück. Ich kann leider den Optimismus von Kollege Eggenberger nicht teilen. Wenn man aber davon ausgeht, dass die Gegenwartsbesteuerung sich auf kleinere oder rückläufige Erträge basieren muss, dann gehen auch die Steuererträge viel rascher zurück, als wenn man beim heutigen System bleibt.

Die Umgestaltung bringt nun für die Kantone, obschon Herr Eggenberger das bestreitet, Umtriebe. Es gibt eben noch eine Reihe von Kantonen, die diese einjährige Veranlagung bei den juristischen Personen noch nicht kennen. Der Kanton Zürich – und das gilt sehr wahrscheinlich auch für die anderen Kantone – muss eben eine Steuergesetzrevision durchführen, weil es nicht angeht und technisch einfach nicht durchführbar ist, nebeneinander zwei verschiedene Veranlagungsmethoden anzuwenden.

Mir schiene es zweckmässig zu sein, dass man den Kantonen endlich einmal eine gewisse Ruhepause gönnen sollte, eine Ruhepause, die vor allem dazu dienen sollte, mit dem Rückstau der Veranlagungen aufzuräumen.

Ich glaube auch, dass die Umstellung auf die Postnumerando-Besteuerung für juristische Personen noch einige Probleme aufgeben würde, die vor allem mit der Umstellung zusammenhängen. Man darf diese Umstellungsschwierigkeiten nicht bagatellisieren.

Die Kritik gegen das Pränumerando-System, das also heute noch in ungefähr der Hälfte der Kantone zur Anwendung kommt, stützt sich weitgehend auf den zu grossen Zeitraum zwischen der Einkommenserzielung und dem Steuerbezug. Diesem Nachteil könnte sehr einfach begegnet werden durch provisorische Steuerzahlungen, die aufgrund der letzten Einschätzung oder mit Pauschalzuschlägen errechnet werden könnten und deren Termine so nahe ans Jahr der Einkommenserzielung herangeführt werden könnten, dass praktisch kein wesentlicher Unterschied zur Postnumerando-Besteuerung bestehen würde. Ich möchte Sie bitten, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

**M. Grosjean:** Je soutiendrai fermement la proposition de M. Eggenberger.

Elle a pour elle la logique; elle est dans la ligne décidée hier par cette Chambre. Aux termes du système que soutient M. Eggenberger, il est certain que nous aurons un rendement appréciable sur le plan fiscal, aussi bien pour la Confédération que pour les cantons. Le Conseil fédéral, dans son message, le dit: «Si la hausse des salaires et des bénéfices devait se poursuivre, on pourrait se procurer d'appréciables surplus de recettes en abandonnant le système actuel de la taxation bisannuelle pour celui de la taxation annuelle, étant entendu que celle-ci se ferait exclusivement sur les revenus réalisés durant l'année fis-

cale.» C'est ce qu'on appelle la taxation *postnumerando*. La raison en est évidente, limpide. Si aujourd'hui nous avons besoin de recettes nouvelles, il nous faut changer de système et passer au système de la taxation annuelle. On a soutenu, il y a un instant, que ce système demanderait une modification de structure. Ce mot, vous le savez bien, est le mot clé, la panacée quand on ne veut rien dire.

Les cantons consultés ont déclaré, pour la plupart d'entre eux, qu'ils étaient d'accord de passer au système de la taxation annuelle dans la mesure où ils ne la connaissent pas déjà. S'ils sont prêts à faire cet effort d'organisation, c'est parce qu'ils savent que cela représente un certain nombre de millions supplémentaires qui rentreront dans leurs caisses, chose qui n'est pas à dédaigner aujourd'hui. Pour cette raison déjà, si nous voulons accroître les recettes de la Confédération et des cantons, nous devons de suivre la proposition de M. Eggenberger. Je vous rappelle qu'hier, M. le conseiller fédéral Chevallaz précisait: «Il s'agit là d'un train de premières mesures et si celles-ci devaient ne pas suffire, il faudrait en prendre d'autres.» Essayons, avec le système tel qu'il existe maintenant, de faire rentrer le plus possible d'argent dans les caisses des collectivités publiques.

A cet argument, déjà décisif et péremptoire, j'en ajoute deux autres. Le système qui consiste à taxer chaque année les personnes morales, à obtenir d'elles annuellement un impôt conforme aux bénéficiaires, est évidemment plus équitable car il en va de la vie des sociétés comme de celle des individus; elles connaissent des hauts et des bas. Il faut donc que les impôts soient calculés pour la période d'une année civile et ceci à raison d'une fois par année, sans effet rétroactif d'aucune sorte. Il est de bonne politique comptable de se pencher sur le plan fiscal une fois par an et non pas une fois tous les deux ans.

Arrivons-en à la troisième raison. Quand on me dit – car c'est ce que l'on plaide de l'autre côté – qu'il y a des administrations qui ne peuvent pas se soumettre en si peu de temps à ce nouveau système, je dis que ces administrations ne se rendent pas compte de la situation dans laquelle nous sommes. Je soutiens qu'il est grand temps que les services des collectivités publiques se rendent compte, depuis le chef jusqu'au plus humble des serviteurs, qu'en période de difficultés, il est nécessaire que chacun fasse un effort. Cela demandera certainement un surcroît de travail, peut-être un sursaut d'imagination pour rationaliser. Je n'en doute pas. Mais j'affirme aussi que nous pouvons exiger cela des administrations, qu'elles soient fédérales ou cantonales. C'est la raison pour laquelle j'appuie très fermement la proposition de M. Eggenberger.

**M Bourgknecht,** rapporteur de la majorité: C'est par 9 voix contre 5 que la commission vous propose de biffer l'alinéa 3bis qui avait été introduit, je vous le rappelle, sur une proposition minoritaire de la commission du Conseil national, après un assez long débat et à l'issue d'un vote extrêmement serré de 71 voix contre 68. Les hésitations qui sont apparues au Conseil national, nous les retrouvons au sein de notre Conseil. Il faut reconnaître objectivement qu'il y a des arguments pour et des arguments contre l'alinéa 3bis. On peut admettre, à première vue, que le système de l'imposition annuelle, selon la formule *postnumerando*, entraînerait vraisemblablement une plus-value de recettes fiscales qui ne devrait pas nous laisser insensibles; si la majorité de la commission s'est ralliée à la proposition faite par l'un de ses membres en la personne de M. Urech de biffer l'alinéa 3bis, ce n'est pas tant pour une question de fond mais essentiellement pour une question de procédure.

Sur le plan de la procédure, nous constatons que onze cantons connaissent la taxation annuelle des personnes, quatre la connaissent pour les personnes physiques, dont trois selon le système *praenumerando* et un selon le système

*postnumerando*. Cette constatation-là a amené la commission à faire deux remarques dont j'admets qu'elles ne sont pas nécessairement déterminantes. Il n'est pas souhaitable, mais c'est possible puisque cela existe déjà dans des cantons, d'avoir des taxations différentes pour les personnes physiques et les personnes morales; l'idéal serait d'avoir une même manière de taxer les unes et les autres. D'un autre côté, si l'on introduisait la taxation annuelle *postnumerando* pour les personnes morales – pour les personnes physiques, ce serait exclu en l'état – on poserait malgré tout certains problèmes, peut-être pas majeurs, aux administrations cantonales.

L'argument qui semble avoir emporté la décision de la majorité de la commission est en définitive celui-ci: les propositions qui avaient été faites par la minorité de la commission du Conseil national entraînent incontestablement une révision fondamentale de la conception de l'imposition des personnes morales. Je n'utiliserai pas le terme de «modification de structure» puisque mon cher collègue, M. Grosjean, pense que parler de modification de structure, c'est couvrir une réalité qui n'existerait pas; c'est la raison pour laquelle je parle d'une modification fondamentale. Je crois quand même que, si l'on se souvient que le projet du Conseil fédéral n'avait pas pour but de modifier substantiellement les dispositions existantes et la procédure d'imposition, on devrait suivre la proposition de la majorité de la commission, dont l'idée est de rien changer pour l'instant à ce qui se fait sur le plan de la taxation, d'attendre le résultat de la procédure de consultation, ainsi que les propositions du Conseil fédéral qui devraient nous parvenir en 1976, avec la perspective d'appliquer le nouveau système de taxation vers 1979/1980. Dans ce domaine-là, faisons une œuvre d'ensemble et ne fractionnons pas les problèmes.

C'est pourquoi, au nom de la commission – je vous rappelle 9 voix contre 5 – je vous propose de biffer l'alinéa 3bis.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Le système de la taxation bisannuelle fait que la Confédération touche avec un retard de trois à quatre ans le fruit des années de prospérité. Nous aurions donc un avantage évident, du moins dans les temps de croissance ou d'inflation, à rapprocher l'échéance fiscale de l'année du revenu. Ce ne serait pas une augmentation de la charge fiscale, mais une certaine anticipation, et il est clair que, si nous avions une taxation annuelle actuellement, notre situation serait quelque peu améliorée.

Dans l'ensemble, la charge resterait la même pour le contribuable, le paiement se ferait chaque année au lieu de se faire tous les deux ans. La modification structurelle, si elle existe, est moins fondamentale que ne le serait la révision des taux ou de l'échelle fiscale à laquelle nous procéderons sans aucun doute dans le cadre de la réforme envisagée.

Le Conseil fédéral est donc acquis au principe de la taxation annuelle. Si les cantons consultés l'an dernier en ont exclu la possibilité administrative à court terme pour les personnes physiques, ils l'on en revanche admise pour les personnes morales et pourraient la réaliser pour qu'elle soit effective en 1980. La moitié à peu près d'entre eux pratiquent déjà pour les personnes morales ce système de taxation annuelle, comme M. le rapporteur le rappelait. Malgré son préjugé favorable, le Conseil fédéral n'a pas fait figurer cette taxation annuelle pour les personnes morales dans son actuel dispositif parce que – les arguments en ont été fort clairement développés par M. le rapporteur – il entendait réserver cette modification à l'étape suivante de ses projets, c'est-à-dire les réformes de structure ou les réformes fondamentales, je vous laisse le choix des termes, qui vont être établies en harmonie et en harmonisation avec les cantons, et que vous aurez à connaître au début de l'année 1976. Mais le Conseil fédéral, en l'état

actuel des choses, ne voit pas d'inconvénient à ce que cette taxation annuelle soit décidée dès maintenant. Elle n'aurait d'ailleurs d'effet concret qu'en 1980. Le dispositif voté par le Conseil national prévoit les atténuations nécessaires pour la période transitoire. Quant au rendement supplémentaire d'ici 1980, je me défends d'essayer de le chiffrer; je ne sais pas s'il sera aussi considérable que si nous bénéficions actuellement de la taxation annuelle. Je vous laisse ce soin.

**Eggenberger**, Berichterstatter der Minderheit: Nur noch wenige Bemerkungen. Zunächst zu Herrn Urech, dem ich antworten möchte: «Mit Worten lässt sich trefflich streiten...» Ich bezweifle nach wie vor, ob es sich bei meinem Vorschlag bzw. dem Vorschlag der Kommissionsminderheit um eine strukturelle Aenderung der Wehrsteuer handelt. Es geht nicht um eine Aenderung des Wesens – eben der Struktur – der Wehrsteuer, sondern nur um eine zeitliche Verschiebung der Veranlagung von zwei Jahren auf ein Jahr.

Auch ich habe mit einigen Steuerämtern gesprochen, Herr Kollege Honegger. Sie wenden sich gegen die Einführung der Postnumerando-Besteuerung für natürliche Personen, weil Sie davon einen grossen Mehraufwand an Arbeit erwarten, den aber alle jene Kantone bestreiten, die sie bereits eingeführt haben. Es benötigt keinen grossen Verwaltungsapparat. Für das, was wir hier vorschlagen, braucht es überhaupt keine weiteren personellen Aufwendungen. Ich muss noch einmal mit aller Entschiedenheit betonen, dass kein einziger Kanton gezwungen ist, sein Steuergesetz zu revidieren, wenn dieser Vorschlag der Minderheit akzeptiert wird. Es gibt schon heute – ich muss es noch einmal sagen – elf Kantone, die beide Systeme kennen, nämlich ein Jahr und zwei Jahre, und das funktioniert reibungslos. Wenn ein Kanton nicht zur Postnumerando-Besteuerung übergehen will, kann er bei der Pränumerando-Besteuerung für seine kantonalen und kommunalen Steuern bleiben. Nur wenn er das ändern will, wird er sein Gesetz revidieren müssen; dazu aber wird keiner gezwungen.

Ich kann das einfach nicht recht verstehen: Jedermann behauptet fast einmütig: An und für sich wären wir für die Postnumerando-Besteuerung; den einen kommt sie aber zu früh, bei den anderen müsste noch etwas geändert werden usw. Ich bin der Auffassung, dass wir heute den Mut haben sollten, einen Schritt in die Zukunft zu tun.

**Präsident**: Die Diskussion ist geschlossen, wir können abstimmen. Dem Streichungsantrag der Kommissionsmehrheit steht der Antrag der Minderheit gegenüber; einjährige Veranlagung für juristische Personen.

*Abstimmung – Vote*

*Abs. 3bis – Al. 3bis*

Für den Antrag der Mehrheit

18 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

13 Stimmen

**M. Bourgknecht**, rapporteur: Logiquement, avec la suppression de l'alinéa 3bis, la commission vous propose, pour l'alinéa 4, de revenir à la proposition du Conseil fédéral, celle du Conseil national à l'alinéa 4 n'étant fonction que de l'alinéa 3bis.

**Präsident**: Es wird mir mitgeteilt, dass das letzte Abstimmungsergebnis nicht richtig sein könne. Ich bitte die Herren Stimmzähler, sich darüber auszusprechen. – Die Stimmzähler bestätigen die 18 Stimmen für die Mehrheit und 13 Stimmen für die Minderheit. Persönlich glaube ich, es sei in Ordnung, und es bestehe kein Grund, darauf zurückzukommen.

Sind Wortbegehren zu Absatz 4 vorhanden? Das ist nicht der Fall. Damit ist der Absatz 4 gemäss Antrag der Kommission angenommen.

**Ziff. III und IV***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. III et IV***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlussentwurfes 29 Stimmen  
(Einstimmigkeit)**III****Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen (Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt)****Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses (Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales)***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Eintreten

*Minderheit*

(Eggenberger, Bodenmann, Broger, Hofmann, Luder, Muheim)

Nichteintreten

*Proposition de la commission**Majorité*

Passer à la discussion des articles

*Minorité*

(Eggenberger, Bodenmann, Broger, Hofmann, Luder, Muheim)

Ne pas entrer en matière

*Anträge der Mehrheit für die artikelweise Beratung**Titel*Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen  
(Verbesserung des Bundeshaushaltes)*Ingress*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Ziff. I Ingress, Art. 13 Abs. 1 Ziff. II*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Art. 13 Abs. 2*

Diese Mehrheit ist bei Sachvorlagen für jede Einzelbestimmung erforderlich, beim Aufstellen des Voranschlages dagegen bei den Beschlüssen über die einzelnen Rubriken.

*Propositions de la majorité pour la discussion des articles**Titre*Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses  
(Mesures propres à améliorer les finances fédérales)*Préambule*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Ch. I préambule, art. 13 al. 1 ch. II*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Art. 13 al. 2*

Pour les projets législatifs, cette majorité est requise lors du vote sur chaque article; pour le budget, elle est requise lors du vote de chaque article de dépenses ou de recettes.

M. **Bourgknecht**, rapporteur de la majorité: Ainsi que j'ai eu l'occasion de vous le dire au début de l'examen de ces trois projets, l'arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses n'a été accepté en vote final que par 7 voix contre 5 et l'entrée en matière n'avait été admise que par 7 voix contre 6. Vous avez d'ailleurs une proposition de minorité qui vous est soumise par les six membres qui étaient opposés à l'entrée en matière. La discussion sur l'entrée en matière n'a pas été longue au sein de la commission. Il semble que l'argument qui ait emporté la décision de la majorité soit celui-ci: nous devons faire un effort pour limiter les dépenses. Le Conseil fédéral a une responsabilité première en matière de dépenses puisqu'il soumet aux Chambres des projets de lois ou d'arrêtés qui peuvent comporter des recettes et des dépenses; si le Parlement veut modifier les propositions du Conseil fédéral en réduisant les recettes ou en augmentant les dépenses, il aggrave la situation financière de la Confédération. Certes, peut-on, à l'occasion de chaque décision, suivre le Conseil fédéral. Mais l'on sait, par expérience, qu'il est parfois difficile dans tel ou tel cas particulier, sous la pression des événements, de groupes politiques ou économiques, de résister à la tendance de réduire les recettes ou d'augmenter les dépenses. Or, la formule de l'autolimitation que la majorité de la commission vous propose a le mérite de nous faire prendre une décision, je dirais «à froid», en ce sens que nous n'avons pas à nous déterminer aujourd'hui sur un objet particulier; d'une manière toute générale, nous déciderions de rendre plus difficiles au sein du Parlement les propositions et les décisions entraînant une aggravation de la situation financière par rapport aux propositions du Conseil fédéral. C'est dans ce sens que l'article 13 du projet, modifiant les dispositions transitoires de la constitution, aurait pour effet que les modifications aggravant la situation financière de la Confédération ne pourraient être adoptées au sein des conseils qu'à la majorité de tous les membres et non pas seulement des membres présents. Pour nous, il suffit donc de savoir si nous voulons, en dehors de toute décision spéciale, restreindre notre pouvoir d'appréciation et de décision en fonction de cette majorité qualifiée. Par 7 voix contre 6, la commission était favorable à cet acte d'autolimitation.

**Eggenberger**, Berichterstatter der Minderheit: Ich bitte um Entschuldigung, dass ich Sie noch einmal mit einem Votum belästigen muss. Ich habe in der Kommission den Antrag gestellt und bin dann von einigen Kollegen unterstützt worden, es sei auf die Vorlage nicht einzutreten. Es liegt mir absolut fern, in dieser Sache zu dramatisieren. Es handelt sich nicht um eine Bevormundung des Parlamentes oder um noch Schlimmeres, wie es zum Teil behauptet worden ist in der Grossen Kammer. Objektiv unbestreitbar ist das eine: es geht um eine Selbstbeschränkung der parlamentarischen Befugnisse. Das Parlament legt sich hier eine Fessel an. Das ist meines Erachtens unbestreitbar. Seit dem Jahre 1848 hat die Schweizerische Eidgenossenschaft sicher schon durch mehr als einen finanzpolitischen Engpass hindurchgehen müssen, denken wir nur an die beiden Weltkriege, denken wir an die Krise der dreissiger Jahre. Sie hat den Weg zur Gesundung ihrer Finanzen immer wieder gefunden. In den 126 Jahren modernen Bundesstaates ist noch nie aus dem Parlament heraus eine solche Massnahme vorgeschlagen worden. Man sollte nicht vergessen, dass das Budgetrecht an der Wurzel des Parlamentarismus überhaupt liegt, dass es zum allerursprünglichsten Inhalt des Parlamentarismus überhaupt gehört. Mir scheint es deshalb schon aus solchen Gründen



nicht akzeptabel, dem Beschlusse des Nationalrates zuzustimmen. Gegenüber früheren Versuchen in gleicher Richtung sind heute beim Beschluss des Nationalrates wesentliche Unterschiede festzuhalten. Es sind drei Unterschiede, die wesentlich sind. Erstens hat noch nie das Parlament von sich aus eine solche Selbstbeschränkung angeregt. Zweitens: in allen früheren Fällen sind Gesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse nicht dem Zwang der qualifizierten Mehrheit unterstellt worden. Alle Erlasse der Bundesversammlung, gegen die eine Referendumsmöglichkeit bestand, sind ausgenommen worden von dieser Selbstbeschränkung. Drittens möchte ich festhalten, dass es auch noch nie vorgekommen ist bei allen bisherigen Versuchen in dieser Richtung, als einziges Kriterium die Anträge des Bundesrates zu betrachten. Immer sind der Anforderung des qualifizierten Mehrs auch gewisse Schranken mit Bezug auf die Höhe der in Frage kommenden Beträge errichtet worden. So hat man einmal die Höhe, bei der das absolute Mehr verlangt werden muss, auf eine Million einmaliger oder 100 000 Franken jährlich wiederkehrender Ausgaben angesetzt. Ein anderes Mal ging man bis auf 5 Millionen oder auf jährlich wiederkehrende Aufwendungen von 250 000 Franken.

Mir scheint, dass diese Bestimmung bei der Budgetberatung sich unter Umständen sehr ärgerlich auswirken könnte. Ich will nur ein Beispiel erwähnen. Es liessen sich viele Beispiele aufführen. Wenn ein Mitglied des Rates findet, für irgendeine Position sollten ein paar Tausend Franken, 5000, 10 000 mehr ausgegeben werden, sagen wir man sollte einen Militärverein, den man bisher nicht unterstützt hat, auch subventionieren, dann wäre hiefür das absolute Mehr beider Räte erforderlich. Es könnte nun leicht vorkommen – es gibt X-Zahlenbeispiele – dass 21 Mitglieder des Ständerates dem Antrag zustimmen, 7 lehnen ihn ab. Der Antrag ist abgelehnt. Die sieben Neinsager haben die offenkundige Mehrheit des Ständerates majorisiert, weil die Mehrheit nicht voll und ganz dem absoluten Mehr entsprach, also nicht 23, sondern nur 21 Stimmen für den Antrag erhältlich waren. Solche Beispiele liessen sich x-mal wiederholen und aufführen, und da glaube ich doch, wäre es nahezu lächerlich, wenn wir uns wegen solcher Bagatellen diese Fessel des absoluten Mehrs auferlegen wollten. Die Kommission hat den Text des Nationalrates etwas geändert, vielleicht verbessert. Denn es wäre ja auch eine unmögliche Situation gewesen, wenn bei Gesetzen erst in der Gesamtabstimmung das absolute Mehr erforderlich gewesen wäre. Gesamtabstimmung bedeutet doch Abstimmung über das Gesamte, das Ganze, und dann wäre bei einer Gesamtabstimmung, wo diese Mehrheit nicht erreichbar wäre, ein ganzes Gesetz oder ein ganzer Bundesbeschluss abgelehnt gewesen. Solche unmöglichen Konsequenzen zeigen, wie salopp im Grunde genommen der Nationalrat diesen Beschluss formuliert hat. Die Meinungen, ob der Vorschlag von Kollege Honegger eine Verbesserung gewesen sei, ist umstritten. Herr Grosjean hat nicht die gleiche Meinung. Er hat die Auffassung, das sei eine zusätzliche Erschwerung. Ich glaube, rein formell betrachtet ist es schon eine gewisse Verbesserung. Aber auch so werden sich meines Erachtens bei der Anwendung des absoluten Mehrs sehr oft Interpretationsschwierigkeiten und Auseinandersetzungen ergeben, die nicht notwendig wären. Es ist, wie ich meine, nicht nötig, dass wir bei der Fülle von Aufgaben, die wir zu lösen haben, uns dann alle Augenblicke noch über solche formale Unterschiede und Auffassungen streiten. Ich will indes nicht weiter in Textkritik machen, aber ich muss doch sagen, dass es auch Beispiele geben kann, wo man nicht zum vorneherein mit Bestimmtheit erklären kann, das koste nun mehr, als was die Räte beschlossen haben. Es kommt doch x-mal vor, dass die Räte gewisse Formulierungen des Bundesrates abändern. Das Raumplanungsgesetz ist ein geradezu klassisches Beispiel. Wer weiss in jedem solchen Falle, ob eine abgeänderte Formulierung einen Mehraufwand zur Folge haben wird? Wer kann zum voraus bereits fixieren;

das wird so sein und nicht anders? Wie werden wir uns in solchen Fällen verhalten? Müssen wir dann auch das absolute Mehr haben, auch wenn es nicht sicher ist, dass aus Formulierungen der Räte bei Gesetzen oder Bundesbeschlüssen ein Mehraufwand resultiert?

Ich habe die Meinung, dass wir uns diese Fessel nicht auferlegen sollten. Ich bin persönlich sehr dafür, dass sich die Räte, soweit das sich mit der Erfüllung der Bundesaufgaben verträgt, mehr freiwillige Disziplin auferlegen sollten. Ich darf mich darauf berufen, dass ich bei der Eintretensdebatte zu den beiden letzten Voranschlägen 1973 und 1974 hier erklärt habe: Ich bin dafür, dass die bundesrätlichen Anträge in keiner einzigen Position verschlechtert werden. Das hat mir dann ein ganz seltenes Kompliment des Kollegen Munz eingetragen, der offenbar Freude hatte an dieser Erklärung. Ich bin dafür, dass wir uns freiwillig disziplinieren, könnte mich aber dem nicht anschliessen, was jetzt der Nationalrat beschlossen hat. Es geht meines Erachtens etwas um die Würde des Parlamentes. Sind wir wirklich gezwungen, uns solche Selbstbeschränkungen aufzuerlegen? Sind wir nicht in der Lage, freiwillig die Konsequenzen aus dem zu ziehen, was sich nun aus der heutigen Finanzlage des Bundes ergibt, sind wir nicht in der Lage, freiwillig mögliche Zurückhaltung bei den Kostenfragen zu wahren? Ich halte dafür, dass wir dazu in der Lage sind.

Darum ist dieser Artikel 13 nicht notwendig. Ich bitte, nicht darauf einzutreten.

**Bodenmann:** Herr Eggenberger hat die Gründe dargelegt, die die Minderheit der Kommission bewogen haben, Ihnen zu beantragen, auf diese vom Nationalrat in die Wege geleitete Aenderung der Bundesverfassung nicht einzutreten. Ich gehöre zur Minderheit und möchte einige ergänzende Ausführungen machen.

Festgehalten muss einmal werden, dass der Bundesrat diese Einschränkung des Budgetrechtes des Parlamentes nicht beantragte. Sicher zu Recht, denn es wurde in der Diskussion kein einziger Fall namhaft gemacht, in dem das Parlament nach gewalteter Diskussion über die Anträge oder die Zustimmungserklärung des Bundesrates hinausgegangen ist. Die Einschränkung des wichtigsten Rechtes des Parlamentarier – des Vorschlagsrechtes – d. h. die Tätigkeit des Bundes massgeblich mitzubestimmen, erfolgt in einem Zeitpunkt, in dem man nach Mittel und Wegen sucht, die Stellung des Parlamentes gegenüber der Exekutive und der Verwaltung zu stärken. Ich erinnere nur an den Ausbau der Parlamentsdienste.

Es wurde bereits gesagt, dass der Damm, der hier aufgerichtet werden soll, den Bundesrat vom Einfluss des Parlamentes abschirmen soll. Aber die Auseinandersetzungen werden bleiben. Sie verlagern sich vom Parlament weg in den Bundesrat, wo die grossen Interessengruppen, die Sozialpartner, nicht weniger Einfluss haben. Wir haben einen guten Bundesrat, aber er steht in der Tageskonkordanz- und Interessenpolitik wie das Parlament. Ich glaube nicht, dass der Bundesrat wirklich in der Lage ist, oder bereit ist, in der Ausgabenpolitik unfehlbare Prioritäten zu setzen. Zweifel sind sicher begründet, wenn man die neuesten Ausgabenanträge des Bundesrates, die an das Parlament überwiesen werden oder schon überwiesen sind, betrachtet. Ich erwähne nur die neue Botschaft in Bonn; neue Millionen für überdimensionierte Luxusbauten für die landwirtschaftliche Forschung und für die Verwaltungs- und Sitzungsgebäude der internationalen Organisationen in Genf.

Wohl noch nie in der Geschichte des Bundesstaates ist eine Verfassungsrevision so unvorbereitet, unbedacht, aus dem Stegreif heraus, in die parlamentarische Beratung und Beschlussfassung gestellt worden. Dabei geht es um eine – wenn auch befristete – Aenderung in der Machtverteilung zwischen dem Bundesrat und dem Parlament. Wir machen hier eine Verfassungsbestimmung auf Zeit, wohl wissend, dass in drei Jahren die Finanzlage sich nicht

grundlegend ändern kann und dass die Probleme die nämlichen sein werden.

Ein wichtiges Erfordernis – vielleicht das wichtigste: die Ausrichtung der Verfassung auf Dauerhaftigkeit – soll einmal mehr krass missachtet werden. Eine Dauerhaftigkeit, die unentbehrlich ist für alle grundlegenden Organisations- und Verfassungsnormen. Professor U. Häfelin von der Universität Zürich hat in seinem eben publizierten Referat zum Schweizerischen Juristentag 1974 über Verfassungsgebung die Bedeutung der Dauerhaftigkeit der Verfassungsnorm eindeutig und eindrücklich dargelegt. Diese setzen nach dem Verfasser «den Rahmen, innerhalb dessen die politische Auseinandersetzung sich abwickeln soll. Dieser Rahmen muss stabil sein, damit die politische Willensbildung sich in geordneter Weise vollziehen kann. Die Aenderung dieser Normen bedeutet stets auch eine Modifikation des politischen Systems».

Ich bin mir bewusst, dass die angeführten Argumente und Bedenken heute in Tagespolitik, in der wir stehen, nicht allzu grosses Gewicht haben. Ich glaube aber – und ich bin mit Herrn Kollege Eggenberger einig –, dass jeder Parlamentarier, der der Ueberzeugung ist, dass er und seine Kollegen ihr Amt verantwortungsbewusst auszuüben gewillt sind, dieser Revision nicht zustimmen können. Diese Revision wäre aber auch nach meiner Meinung ein vollständig unnötiger Ballast, der die Hauptvorlage – die Steuervorlage – in der Stände- und Volksabstimmung gefährden könnte. Ich glaube nicht, dass in den Parteien ein starker Konsens für diese Verfassungsvorlage gefunden werden kann.

Ich beantrage Ihnen daher – wie Herr Kollege Eggenberger –, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

**Wenk:** Ich empfinde diesen Vorschlag des Nationalrates als beunruhigend und bitte Sie, folgendes kleines Gedankenexperiment mit mir zu machen: Wir haben heute eine Abstimmung gehabt mit dem Resultat 18 : 13 Stimmen. Es ist klar, dass diese Mehrheit von 18 obsiegt hat, wenn ich es auch persönlich als unglücklich empfinde. Wäre nun dieser neue Artikel in Kraft, so wüsste niemand, was gilt; und es ist nirgends gesagt, wie man zur Klarheit kommen könnte, wenn nämlich der Bundesrat den Antrag gestellt hätte. Das wäre immerhin ein anderes Mal denkbar, nachdem was wir heute von Herrn Bundesrat Chevallaz gehört haben. Dann haben wir die Verwirrung. Jemand muss entscheiden, ob die Neuerung Mehreinnahmen oder Mindereinnahmen bringt. In Zeiten der Inflation, wie wir sie hinter uns haben, sind es Mehreinnahmen. In Zeiten des wirtschaftlichen Rückganges bringt die Neuerung Mindereinnahmen. Da wir keinen Propheten unter uns haben, kann er den Entscheid nicht fällen. Aber ein Verfassungsartikel, der das Verfahren im Parlament regeln soll, ohne Angabe, wer entscheidet, ist absolut unerträglich. Diese Ueberlegung sollte Sie dazu führen, hier nein zu sagen.

**Luder:** Ich gehöre zur Minderheit, begründe meinen Standpunkt allerdings etwas anders als mein Vorredner. Ich sehe den psychologischen Nutzen des nationalrätlichen Beschlusses, halte aber die Formulierung für verfehlt. Ich bedaure, dass diese Formulierung sich nicht mindestens zum Teil etwas stärker an die früheren Beschlüsse von Ausgabenbremsen gehalten hat. Ich muss in dieser Beziehung etwas ausholen.

Herr Eggenberger verwies bereits darauf, dass alle früheren Beschlüsse dieser Art das qualifizierte Mehr der Räte auf Bundesbeschlüsse beschränkten, die dem Referendum nicht unterstehen, d. h. auf einfache Bundesbeschlüsse. Das war der Fall bei der bereits in den Räten gescheiterten Verfassungsbestimmung des Jahres 1938, bei der 1950 von Volk und Ständen verworfenen Finanzvorlage und beim Wortlaut des Bundesbeschlusses, der von 1949 bis 1958 galt. Offenbar waren die Räte damals der Auffassung, die Möglichkeit des Referendums an sich sei durchaus

imstande, als genügende Ausgabenbremse zu wirken und in dieser Hinsicht die qualifizierte Ratsmehrheit zu ersetzen. In der Rückschau muss man allerdings ehrlicher Weise feststellen, dass diese einstige Ausgabenbremse nie einen Beschluss verhindert hat, dies ganz schlicht einfach deshalb, weil einfache Bundesbeschlüsse nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Beim heutigen Vorschlag des Nationalrates fehlt dieser Referendumsvorbehalt; das ist finanzpolitisch nach dem Gesagten richtig und begreiflich. Allerdings werden – wie wir bereits gehört haben – dabei natürlich alle wichtigen Gesetze mit den unzähligen Einzelbestimmungen einbezogen, bei denen Sie im konkreten Fall oft nur mühsam werden entscheiden können, ob und in welchem Ausmass aus ihnen finanzielle Mehrbelastungen hervorgehen werden.

Der Hauptfehler der nationalrätlichen Fassung liegt aber nach meiner Ansicht darin, dass sie – wiederum in Abweichung vom früheren Ausgabenbremsensystem – auf einen klaren und betragsmässig umrissenen Finanzrahmen verzichtet. In den Jahren 1950 bis 1958 wurde das absolute Mehr aller Mitglieder der Räte nur dann verlangt, wenn die Beschlüsse einmalige Ausgaben von über 5 Millionen Franken oder wiederkehrende von mehr als 250 000 Franken zur Folge hatten, oder beschlossene Ausgaben um den gleichen Betrag erhöht wurden. Nach dem nun vorliegenden Antrag des Nationalrates zieht jede Abweichung nach oben – schon um einen Franken mehr – die Forderung nach dem qualifizierten Mehr nach sich; aber die Abweichung wird nur vom bundesrätlichen Antrag aus gemessen. Das ist ein grosser Unterschied, der mir einfach als unverhältnismässig erscheint. Nach dem Antrag des Nationalrates kann eine neue Ausgabe von 100 oder 500 Millionen Franken mit einfachem Mehr durchgehen, solange Bundesrat und Räte gleicher Meinung sind; andererseits muss bei einer Differenz bei einer neuen Ausgabe von lächerlichen 1000 Franken die Regel des qualifizierten Mehrs durchgespielt werden, sobald ein Rat gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag eine Mehrausgabe durchsetzen will. Das erscheint mir als unverhältnismässig. Ich halte deshalb diese Formulierung für unausgereift und – abgesehen vom unbrauchbaren Referendumsvorbehalt – für schlechter als die Formulierung früherer Jahre.

Persönlich würde ich es begrüßen, wenn durch Schaffung einer Differenz der Nationalrat Gelegenheit bekäme, darüber noch einmal nachzudenken. Vielleicht gelingt es ihm, anhand des in früheren Beschlüssen enthaltenen Stoffes eine bessere Formulierung zu finden.

**Urech:** Nachdem wir nun die Vertreter der Minderheit gehört haben, muss ich Herrn Bodenmann antworten: Mir scheint, wenn wir diese Ausgabenerschwerung nicht in das ganze Paket aufnehmen, werde die Vorlage gefährdet. Ich erinnere wiederum an die Ausgangslage: Wir wollen dem Volk Steuererhöhungen mit Einbezug der Benzinzollzuschläge von rund 1,25 Milliarden beantragen; als Gegengewicht sind – wie wir gehört haben – gegenüber dem Budget bisher 500 Millionen eingespart worden. Daneben haben wir im Bundesgesetz zur Verbesserung des Bundeshaushaltes eine Absichtserklärung aufgenommen, wie wir in Zukunft sparen wollen. Die einzige konkrete Massnahme, die im Bundesgesetz zur Verbesserung des Bundeshaushaltes festgehalten wurde, ist der Personalstopp, der gestern bei uns mehrheitlich noch reduziert worden ist.

Nun gehen wir daran, die zweite konkrete Massnahme dieses Paketes (nämlich die Erschwerung der Ausgabenbeschlüsse durch das Parlament) abzulehnen. Das erachte ich für das gesamte Paket als ausserordentlich gefährlich. Ich habe den Eindruck, dass das Volk insgesamt nicht derart grosses Zutrauen sowohl zum Parlament wie zum Bundesrat habe, dass in allen Fällen auch tatsächlich gespart werde. Das hat das bisherige Ergebnis ja gezeigt. Deshalb erachte ich den Beschluss des Nationalrates, als durchaus gegeben. Der Beschluss soll vorläufig für fünf Jahre gelten.

Ich kann mir vorstellen, dass in der Praxis gewisse Schwierigkeiten entstehen. Das darf uns aber nicht veranlassen, die gesamte Vorlage abzulehnen oder gar nicht darauf einzutreten. Mir scheint, die Diskussion der Minderheit erschöpfe sich im Negativen, ohne gleichzeitig entsprechende Alternativen zu unterbreiten.

Aus diesen Ueberlegungen beantrage ich, auf den Bundesbeschluss über die Erschwerung der Ausgabenbeschlüsse einzutreten.

**M. Guisan:** Je dois dire que j'ai beaucoup hésité au sujet de la décision que nous devons prendre. Lorsque j'ai eu connaissance de l'initiative qu'avait prise le Conseil national à cet égard, j'ai été plutôt enclin à ne pas suivre cette proposition du Conseil national. C'est dire que je comprends extrêmement bien les auteurs de la proposition de minorité. Néanmoins, après passablement de difficulté, j'en suis arrivé à me ranger à la proposition du Conseil national et de la majorité de notre commission.

J'aimerais peut-être évoquer en quelques mots les méandres de la réflexion par lesquels je suis passé.

Tout d'abord, on peut se demander si la décision que l'on nous invite à prendre est bien du niveau constitutionnel, s'il ne s'agit pas après tout d'une règle de procédure en quelque sorte qui pourrait figurer par exemple dans la loi sur les rapports entre les conseils. Je crois que la façon dont nous traitons ces objets par l'adoption d'un nouvel article 13 des dispositions transitoires est juste. En effet, la constitution se prononce elle-même sur la majorité nécessaire pour les délibérations des deux conseils. Je me réfère à cet égard à l'article 88 de la constitution fédérale qui dit que, dans les deux conseils, les décisions sont prises à la majorité absolue des votants. Nous faisons donc une dérogation temporaire à cette disposition fondamentale.

Mais la modification constitutionnelle que nous prenons est bien différente de celle que nous avons rejetée tout à l'heure au sujet des impôts payés *post* ou *praenumerando*, au moyen de déclarations annuelles ou bisannuelles. Nous avons affaire maintenant à une matière qui concerne exclusivement les Chambres fédérales. Si bien que je crois véritablement que nous sommes en mesure, sur la base d'une proposition du Conseil national, de nous déterminer.

Ceci quant au problème de forme juridique. Maintenant sur le fond: je comprends extrêmement bien l'opinion de M. Eggenberger, reprise par M. Luder, qui trouve que le système pêche par une fausse référence; la référence juste viserait par exemple, le montant ou la nature des dépenses. Nos collègues trouvent qu'il est désagréable de se référer aux propositions du Conseil fédéral, ce qui, dans une certaine mesure, subordonne les Chambres au Conseil fédéral. Et c'est pourquoi je dois dire qu'à l'origine j'ai été extrêmement hésitant. Je dois aujourd'hui répondre à M. Eggenberger et à M. Luder que c'est précisément à cause de cette référence que je suis porté à accepter la proposition du Conseil national. Nous sommes en train de prendre des mesures pour le rétablissement de l'équilibre des finances générales; il s'agit là d'une opération qui doit être conduite en accord entre le gouvernement et le parlement et c'est précisément la nécessité de cet accord qui est mise en valeur par la proposition que l'on nous présente et que je reprends.

Et puis il y a, au fond, presque une impression sentimentale qui m'amène à voter cette majorité qualifiée qui a quelque chose d'exceptionnel, je le reconnais très volontiers. Hier et aujourd'hui, nous n'avons pris aucune mesure qui concerne le Parlement et qui indique que le Parlement veut s'imposer une discipline. Nous avons pris une mesure qui concerne le personnel, c'est-à-dire l'administration fédérale, des mesures qui concernent les impôts, c'est-à-dire les contribuables. Nous avons écarté une proposition qui méritait de l'attention, celle de notre collègue Heimann, qui visait les subventions et leur réduction de 10 pour cent. Mais je crois que nous l'avons écar-

tée à juste titre. Là déjà le Parlement, peut-être, serait entré, lui, dans le jeu. Mais la proposition concernant la majorité qualifiée est la seule de toutes celles que nous discutons qui soit une mesure d'autodiscipline du Parlement et, à ce titre là, je suis porté à l'accepter parce qu'elle marque notre volonté à nous, parlementaires, assis dans cette salle, de participer à l'effort général. Il me paraît qu'elle a une valeur exemplaire qui devrait nous amener à l'accepter d'autant qu'elle n'a qu'une portée temporaire puisqu'il s'agit des années 1975 à 1979. Voilà les motifs pour lesquels je me suis acheminé, je l'avoue avec difficulté, vers l'acceptation de cette majorité qualifiée et je vous invite à en faire de même.

**M. Dreyer:** Les arguments déployés ici par les partisans de la minorité auraient pu m'inciter à voter avec elle et, pour les mêmes raisons que M. Guisan, j'appuierai la proposition de la majorité par une simple réflexion. Hier, dans le débat d'entrée en matière sur l'ensemble des mesures, un sentiment de culpabilité animait la plupart des orateurs et notre collègue Grosjean s'est notamment livré à une espèce de confession publique pour lui et les autres, avouant les fautes collectives dont nous nous sommes rendus coupables dans les années d'euphorie.

Or, pour obtenir le pardon de ses péchés, il ne suffit pas d'avouer ses fautes, il faut encore avoir le ferme propos de ne pas recommencer et nous savons que l'enfer qui nous menace est pavé de bonnes intentions. Nous devons dès lors nous prémunir contre nos penchants et la mesure qui nous est proposée n'est pas autre chose que le frein que doivent se donner ceux qui sont exposés au danger d'aller trop vite ou d'aller trop loin. Nous perdriions donc notre crédibilité si la proposition de la majorité n'était pas acceptée. Notre collègue Guisan a eu parfaitement raison d'insister sur ce que nous devons nous-mêmes apporter par le biais de la discipline que nous devons nous imposer, à défaut de quoi le peuple et les citoyens s'interrogeront sur notre bonne volonté. J'appuie donc la majorité.

**Muheim:** Wir alle stehen vor der Entscheidung, ob wir mehr den politischen oder den staatsrechtlichen und staatspolitischen Ueberlegungen den Vorzug geben wollen. Ich bin Anhänger der Minderheit. Ich stimme daher für Nichteintreten. Ich glaube, die politischen Aspekte im Sinne einer Willenserklärung des Parlamentes an das Volk bei den Finanzen nun ein für allemal zum Rechten zu schauen, seien im gestern beschlossenen Paket im Antrag I, wonach das Parlament Gesetze ohne Referendum ändern und in diesen Gesetzen niedergelegte Bundesbeiträge reduzieren kann, bereits rechtlich fundiert. Ich bin entschlossen, im Sinne einer Abwägung unter dem Gesichtspunkt der «Notwendigkeiten» mitzuwirken. Da wir nun dieses Instrument besitzen und gewillt sind, es zu handhaben, dann fallen bei dieser Vorlage III die staatsrechtlichen und staatspolitischen Gesichtspunkte um so mehr ins Gewicht.

Meine erste Ueberlegung ist die: was denkt das Volk, wenn das Parlament erklärt, für fünf Jahre wolle es sich «bessern», während es vom sechsten Jahr an wieder mache, was ihm beliebt? Ist das Parlament bereit, eine Verfassungsordnung für die Ausgabenpolitik im Sinne einer grundsätzlichen Regelung anzuerkennen? Es gibt aber noch staatsrechtliche Ueberlegungen. Es scheint mir unrichtig, Verfassungssätze einzuführen, deren Anwendbarkeit enorme praktische Schwierigkeiten produzieren wird. Ich habe mir die Mühe genommen, für die letzten zwei Jahre alle «Fahnen» durchzusehen, die das Parlament passierten, um herauszufinden, wie oft überhaupt solche Probleme aktuell geworden wären. In der Kommission hat man mir nämlich erklärt, das treffe nur selten zu und es sei gar nicht so schwierig, wie man das zu sehen glaube. In zwei Jahren sind 36 Fälle zu erkennen, in denen das Problem aufgetaucht wäre, ob es sich um einen Beschluss handelte, der in der Wirkung Mehrausgaben zur

Folge hätte? Herr Luder hat genau «Ausgabenbeschlüsse mit Franken», (was hier leider nicht zur Regelung steht), abgegrenzt gegenüber Beschlüssen, die in der Wirkung Mehrausgaben zur Folge haben. Wir werden pro Sessionswoche ein bis zwei derartige Fragen «mit absoluter Mehrheit» entscheiden müssen.

Dazu kommen aber noch Anträge, die gar nicht in den Fahnen erscheinen. Diese habe ich nicht analysiert. Es wird sich also um eine relativ grosse Zahl praktischer Fälle handeln. Ich habe sie für die letzten 2 Jahre durchgesehen. Ich will Sie verschonen, darüber im Detail zu referieren. Zwei drei Beispiele scheinen mir jedoch von Nutzen. Wenn beispielsweise in einem Gesetz der bundesrätliche Antrag hinsichtlich der Busse auf den sogenannten fünffachen Wert lautet, und die Busse nun statt des fünffachen Wertes einer hinterzogenen Abgabe auf den zweifachen Wert reduziert werden will, dann ist das eine Verminderung der Bundeseinnahmen. Denn die Chance, aus diesen Bussen Einnahmen zu beschaffen, wird reduziert. Wenn wir in einem Gesetz dem bundesrätlichen Antrag, wonach höhere Unterrichtsanstalten mit Bundeshilfe errichtet werden können, noch die Ergänzung zufügen, dass der Bund auch berechtigt sei, sich zudem am Betrieb zu beteiligen, dann schaffen wir die Möglichkeit neuer Bundesausgaben. Faktisch ist es aber gar nicht entschieden, dass dann bei der Gesetzesanwendung auch tatsächlich Mehrausgaben beschlossen werden. Es wird ja zunächst nur der Bereich der Bundesintervention erweitert. Ich habe auch bei der Kavallerievorlage gesehen: der Bundesrat beantragt Abschaffung, das Parlament will aber sechs Schwadronen behalten. In der letzten Konsequenz ist das ein Antrag mit Mehrausgaben.

Ich könnte Ihnen von den kleinsten Kleinigkeiten bis zu grösseren Geschäften Darlegungen machen, will aber nur noch einen Fall herausgreifen. Wenn beispielsweise auf der Stufe der Bundesgesetzgebung die Wasserzinse erhöht werden sollen, dann trifft ein Antrag aus der Mitte des Rates, über die Anträge des Bundesrates hinauszugehen, die Bundesausgaben vordergründig nicht. Aber über die Bundesbahnen und deren Elektrizitätswerke würde indirekt eine Mehrausgabe des Bundes bewirkt. Ob ein solcher Fall mit darunter fällt, obläge der Interpretation der zünftigen Juristen in den beiden Kammern. Ich habe grosse Bedenken, dass wir mit dem vorliegenden im Detail nicht durchdachten Verfassungsartikel Schwierigkeiten aufbürden, die man in der Praxis kaum regeln kann.

Ich komme zum Schluss. Stellen Sie sich den Fall vor, dass sich der Bundesrat dem Antrag eines Kollegen oder einer Gruppe oder Kommission anschliesst. Dann spielt das absolute Mehr nicht. Der Bundesrat hätte es also in der Hand, im Einzelfall das absolute Mehr zu umgehen, indem er einem weitergehenden Antrag zustimmt. Das wären Zustände und Verhältnisse, die nach meiner Ueberzeugung staatsrechtlich nicht befriedigen. Der Gedanke des absoluten Mehrs ist an die Dringlichkeitsordnung 89bis der Bundesverfassung angelehnt. Im Geschäftsverkehrsgesetz Artikel 35 Absatz 2 ist im Detail festgehalten, dass die Dringlichkeitsabstimmung auf der Geschäftsliste jeweils angekündigt werden muss. Im vorliegenden Verfassungstext wäre das gar nicht denkbar. Man kann ja das Recht eines Mitgliedes, an der Sitzung selbst einen Antrag mit möglicher Konsequenz von Mehrausgaben einzubringen, nicht beschneiden. Die Ankündigung im Sinne der heutigen Dringlichkeitsordnung wäre praktisch nicht möglich. Das ist denn auch der Grund, weshalb im Nationalrat die Regelung eingefügt war, das absolute Mehr sei dann bei der Gesamtabstimmung durchzuführen.

Gestatten Sie mir zum Abschluss zu erklären, dass vom Politischen her gewisse Selbstbeschränkungen durchaus akzeptabel wären. Aber nach meiner Ueberzeugung sind derartige Fragen, wenn sie schon auf Verfassungsstufen geregelt werden müssen, zunächst reiflich zu überdenken und praktikabel zu konzipieren. Diese Vorlage ist es nicht. Sie ist offensichtlich aus dem Handgelenk geboren.

Ich muss auf Nichteintreten votieren und Sie aus diesen und bereits genannten Gründen bitten, dasselbe zu tun.

**M. Bourgknecht**, rapporteur de la majorité: Tout d'abord, il ne faut pas s'arrêter au fait qu'une telle disposition, à savoir celle qu'on vous propose, n'aurait jamais vu le jour dans notre vie politique. Si l'on n'avait jamais voulu à un moment donné faire un pas nouveau, nous vivrions encore sous le régime juridique du XIXe siècle. Il y a un moment où l'on peut faire un pas et dire «nous rompons avec le passé et nous entreprenons quelque chose de nouveau». Une critique a été faite quant à la qualité du travail préparatoire. Certes la disposition constitutionnelle qui est mise sur pied a été discutée seulement au sein de la commission du Conseil national puis du Conseil des Etats et au sein des deux chambres, mais je crois que la portée de cette disposition ne justifiait pas nécessairement le recours à des experts ou à des professeurs en la matière. La véritable *capitis diminutio*, c'est de croire que le Parlement ne peut jamais prendre de décision avant que des experts se soient prononcés. Nous faisons ici un acte d'autorité, nous construisons un système nouveau que nous avons nous-mêmes conçu.

Je voudrais encore remarquer que nous connaissons, avec l'article 35 de la loi sur les rapports des conseils, le vote à la majorité de tous les membres. L'innovation n'est donc pas aussi grande qu'on a bien voulu le dire. Lorsque la clause d'urgence doit être votée, on doit trouver la majorité de tous les membres du Parlement, et pas seulement la majorité des présents. Nous pouvons donc nous inspirer des expériences qui ont été faites dans ce secteur et nous avons, sur le plan réglementaire, un article 64 qui fixe le mode de votation donnant des prérogatives précises au président et la possibilité au Conseil de faire revenir le président sur sa proposition s'il ne l'estime pas judicieuse. Je n'exclus pas qu'il soit peut-être nécessaire, si l'arrêté dont nous discutons est finalement voté, de modifier sur un point ou sur l'autre notre règlement afin de fixer de façon plus précise la manière de procéder lorsqu'un vote doit intervenir avec cette majorité qualifiée.

Un autre aspect du problème mérite d'être soulevé. Nous prenons des mesures limitées dans le temps pour l'ensemble des projets. Il ne faut donc pas critiquer, comme notre collègue M. Muheim l'a fait tout à l'heure, la limite à 1979 de l'application de l'article 13 que l'on propose d'introduire dans les dispositions transitoires de la constitution. C'est le système lui-même qui le veut: nous avons adopté des mesures limitées à 1979 et, pour l'arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses, nous limitons également à la période 1975-1979 cette majorité qualifiée. Certes, le principe selon lequel les Chambres, si elles veulent déroger à une proposition du Conseil fédéral, ne puissent le faire en matière financière que s'il y a cette majorité qualifiée est peut-être insolite; je partagerais vraisemblablement l'avis de ceux qui ne voudraient pas d'une telle disposition qui serait illimitée dans le temps et qui lierait ainsi le Parlement définitivement à l'égard des propositions du Conseil fédéral. Mais s'agissant d'une disposition que l'on prend dans le cadre limité des cinq ans, alors que le Conseil fédéral nous demande de faire particulièrement attention et de prendre des mesures visant à augmenter les recettes et à comprimer les dépenses, je pense que nous pouvons nous abstraire de certains soucis d'ordre juridique que je comprends fort bien, et admettre qu'à une situation exceptionnelle peuvent aussi répondre des mesures exceptionnelles.

Je voudrais remercier M. Guisan d'avoir bien souligné – parce que c'est important – qu'on doit réaliser un accord entre le gouvernement et le parlement et que, dans cette optique, la mesure qui est préconisée est justifiée.

L'alinéa 2 de l'article 13 est modifié selon la proposition de la majorité de la commission, précisément pour éviter certains des inconvénients d'ordre pratique qui ont été relevés et pour empêcher – comme l'a très justement relevé

M. Eggenberger – qu'un projet, qui aurait été voté dans son ensemble avec de très nombreuses clauses ne tombant pas sous le coup de la disposition que l'on critique maintenant, ne soit mis à néant parce qu'au vote final, en raison d'un point particulier peut-être, la majorité absolue n'aurait pas été trouvée. Avec la proposition qui nous est faite, nous ne courons pas le risque de voir un projet d'une certaine importance ne pas passer le cap des Chambres uniquement parce qu'au vote final il n'y aurait pas eu la majorité absolue. Avec ce système, c'est uniquement la disposition spécifique tombant sous le coup de l'alinéa 1 qui doit être soumise au vote majoritaire.

Je dois bien admettre que si le Conseil national n'avait pas introduit cet arrêté fédéral, la commission ne vous l'aurait très vraisemblablement pas proposé; mais il semble difficile, pour des raisons d'ordre psychologique relevées par M. Urech tout à l'heure, d'abandonner cette mesure qui paraît être, aux yeux du peuple, l'expression réelle de la volonté du Parlement de se limiter aussi lui-même pour un certain temps, de manière à éviter d'aggraver encore la situation de nos finances.

Pour ces raisons d'ordre juridique et psychologique, je crois que la majorité de la commission a eu raison de suivre le Conseil national et, en son nom, je vous propose de suivre sa proposition.

M. **Chevallaz**, conseiller fédéral: L'arrêté en question proposé par le Conseil national traite de l'organisation de vos pouvoirs. Il est dès lors décent que le Conseil fédéral, qui est très respectueux de vos attributions, s'abstienne d'intervenir dans le débat.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	15 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten)	25 Stimmen

**Präsident:** Damit fällt dieser Bundesbeschluss aus dem Massnahmenpaket heraus.

Es besteht eine Differenz zum Nationalrat, an den das ganze Geschäft zur Differenzbereinigung zurückgeht.

#### **Motion des Nationalrates**

Der Bundesrat wird beauftragt, den eidgenössischen Räten so bald als möglich, spätestens jedoch im Jahre 1976, zu den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen, Einzel-, Volks- und Standesinitiativen betreffend eine umfassende Finanz-, Finanzausgleichs- und Steuerreform Bericht zu erstatten und Anträge zu unterbreiten.

#### **Motion du Conseil national**

Le Conseil fédéral est prié de soumettre aux Chambres fédérales, le plus rapidement possible mais au plus tard toutefois en 1976, un rapport et des propositions concernant les nombreuses interventions parlementaires ainsi que les initiatives individuelles, populaires et des cantons demandant une réforme complète des finances, de la fiscalité et de la péréquation financière.

M. **Bourgknecht**, rapporteur: La commission, à l'unanimité, vous propose d'adhérer à la motion du Conseil national.

#### *Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

11 997

## **Militärstrafgesetz. Aenderung Code pénal militaire. Revision**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 15. Mai 1974 (BBI I, 1457)  
Message et projet de loi du 15 mai 1974 (FF I, 1397)

#### *Antrag der Kommission*

Eintreten

#### *Proposition de la commission*

Passer à la discussion des articles

**Munz**, Berichterstatter: Die Vorlage des Bundesrates über eine Aenderung des Militärstrafgesetzbuches enthält keine Probleme besonderer Art. Es handelt sich lediglich um die nachträgliche Anpassung verschiedener Bestimmungen des allgemeinen Teils an geänderte Vorschriften des bürgerlichen Strafgesetzbuches. Es galt von jeher der Grundsatz, dass die allgemeinen Bestimmungen des Militärstrafrechtes mit jenen des bürgerlichen Strafrechtes übereinstimmen sollen. Dieser Grundsatz wurde vorübergehend verlassen, als 1971 eine Teilrevision des allgemeinen Strafgesetzbuches abgeschlossen wurde, ohne gleichzeitig die entsprechenden Artikel des Militärstrafgesetzbuches anzupassen. Diese gleichzeitige Anpassung wurde damals unterlassen, weil eine umfassendere Revision des Militärstrafrechtes schon im Gange war. Inzwischen hat man festgestellt, dass diese sogenannte grosse Revision längere Zeit in Anspruch nimmt, so dass die Verschiedenheiten in den allgemeinen Bestimmungen in den beiden Strafrechtskodifikationen beginnen, sich störend auszuwirken. Ich verweise zum Beispiel auf die Verschiedenheiten, die entstanden sind durch die Revision von Artikel 41 und die Streichung des Artikels 52 im bürgerlichen Strafgesetzbuch. So entschloss man sich, die an sich problemlosen Revisionspostulate, also lediglich die Anpassung, in einer separaten Vorlage vorzuziehen.

Bietet somit die Vorlage als solche kaum ernsthafte Probleme, so ist es vielleicht um so eher am Platz, zur Methode, zum Verfahren im weiteren Rahmen einige Bemerkungen zu machen. Anlässlich der Revision des allgemeinen Strafgesetzbuches, abgeschlossen im Frühjahr 1971, hat man es unterlassen, die an sich selbstverständliche Anpassung des Militärstrafgesetzbuches vorzunehmen, obwohl sie einen kaum nennenswerten zusätzlichen Aufwand bedeutet hätte. Als Argument wurde die damals schon in Bearbeitung stehende sogenannte grosse Revision angeführt. Nachdem inzwischen mehr als drei Jahre vergangen sind, stellt man fest, dass diese Revision, welche wesentliche Probleme einschliesst, längere Zeit beansprucht, so dass es nicht verantwortet werden könne, die Anpassung an das allgemeine Strafgesetzbuch solange hinauszuschieben. Unwillkürlich taucht beim Betrachten der Szene und beim beiläufigen Mitakteur die Frage auf, ob da nicht irgendwo etwas nicht stimme. Das Hauptinteresse verdient dabei, ob nicht die sogenannte grosse Revision von einem zu schwerfälligen Verfahren belastet sei, das nicht nur in diesem Falle, sondern in unserer Gesetzgebung ganz allgemein anzutreffen ist. Es wird zunächst vom zuständigen Departement eine Studien- oder Expertenkommission eingesetzt zur Abklärung verschiedener Fragen, die mit der Revision in einem Zusammenhang stehen. Schon diese Kommission macht es sich zur Pflicht, die ihr übertragene Aufgabe gründlich auszuführen. Es erstaunt deshalb nicht, wenn wir hören, im vorliegenden Fall hätte diese Kommission 20, zum Teil zweitägige, Sitzungen abgehalten. Ebenso wenig überrascht es, zu vernehmen, es seien im Laufe der Beratungen weitere Fragen aufgetaucht, die hätten geprüft werden müssen.

## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	420-430
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 293

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

lung genommen. Es ist ohne weiteres zuzugeben, dass er zunächst etwas Sympathisches an sich hat mit Rücksicht auf die gleichmässige Belastung dieser Oele. Man muss aber sofort beifügen, dass wir hier in das eher geheimnisvolle Reich der Zolltarifizierung eingreifen. Ich hatte als Parlamentarier immer einen grossen Respekt vor diesen Tarifansätzen. Dort hat man nicht nur mit Rappen, sondern mit Zehntelrappen gerechnet, und dies mit Rücksicht auf die gesamte wirtschaftliche Situation sicher nicht ohne Grund. Ich möchte deshalb sagen: Obwohl es vielleicht, wie das Herr Ständerat Eggenberger sagt, kaum sehr wesentlich ist für den Ertrag, die materiellen Auswirkungen dieser gleichmässigen Belastungen schlagen sich natürlich nachher hinsichtlich des Schweröls trotzdem im Haushaltbudget des Konsumenten nieder; denken Sie an den Strom im Zusammenhang mit den thermischen Kraftwerken, denken Sie an den Zementpreis, der letztlich im Wohnungszins in irgendeiner Form sich manifestiert, an die Papier- oder an die chemische Industrie, deren Produkte schliesslich in den Warenkorb der Hausfrau gehen. Man kommt hier vielleicht doch etwas zu voreilig zum Schluss, dass dies keinen Einfluss hätte. Ich muss Sie deshalb im Auftrag des Bundesrates bitten – aus den Gründen, die wirtschaftlich und auch vom zollpolitischen Standpunkt aus hier mitzuberücksichtigen sind –, an unserem Antrag, in Uebereinstimmung mit der Kommission, festzuhalten.

**Wenk:** Vor einigen Monaten habe ich ein Postulat eingereicht, wonach man nach Vorschlag von Mansholt dem Umweltschutz mehr dienen soll mit fiskalischen Massnahmen, da dies leichter wäre als mit Zwang. Der Bundesrat hat damals dieses Postulat entgegengenommen, und nun kommt in einer so wichtigen Frage, wie bei der fiskalischen Belastung der Oele, die mit verschiedenem Schwefelgehalt versehen sind, vom Bundesrat ein Vorschlag, der diesem Postulat diametral entgegengesetzt ist. Denn das schwefelhaltigere Oel soll mit der niedrigeren Belastung belegt werden als das schwefelärmere. Das ist nicht sehr erfreulich; ich fühle mich verpflichtet, Sie darauf aufmerksam zu machen, dass gelegentlich allzu schnell ein Postulat entgegengenommen wird oder auch: dass ein entgegengenommenes Postulat allzu wenig beachtet wird. Ich fühle mich verpflichtet, das hier noch zu sagen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

#### Art. 2 und 3

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 2 et 3

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

#### Gesamt abstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	29 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

#### An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 10.50 Uhr

La séance est levée à 10 h 50

## Siebente Sitzung – Septième séance

Donnerstag, 26. September 1974, Vormittag

Jeudi 26 septembre 1974, matin

9.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bächtold

11 936

### Bundesfinanzen. Massnahmen

### Finances fédérales. Mesures

Siehe Seite 420 hiervor — Voir page 420 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. September 1974

Décision du Conseil national du 25 septembre 1974

#### Differenzen – Divergences

I

#### Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt

#### Loi fédérale à l'appui de mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales

#### Art. 1 Abs. 2 Buchst. b

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 1 al. 2 let. b

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**M. Bourgnecht, rapporteur:** Pour la loi fédérale instituant des mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales, une seule divergence subsiste avec le Conseil national, toutes les autres, qui étaient d'ailleurs d'ordre secondaire, ayant été aplanies. Il s'agit à l'article premier, 2e alinéa, lettre b, de celle qui concerne la durée pendant laquelle le nombre des fonctionnaires de la Confédération ne pourra pas être augmenté. Vous vous souvenez que, sur proposition de la commission, vous aviez admis une limitation pendant deux ans, contrairement au Conseil national qui avait proposé une limitation durant trois ans. Le Conseil national a maintenu sa façon de voir à une majorité assez nette. Ceux qui, au sein de la commission, avaient formé la minorité ont repris leur manière de voir et ont soutenu que nous devrions nous rallier à la décision du Conseil national. Après une très brève discussion, la commission a estimé qu'il ne fallait pas créer de divergence sur ce point, même s'il était préférable, d'une certaine manière, de s'en tenir à deux ans parce qu'on pouvait mieux obtenir du Conseil fédéral qu'il accepte la limitation pendant une période plus courte que pendant une période plus longue. Ainsi, à l'unanimité, la commission vous propose de liquider cette divergence dans le sens de la décision du Conseil national et de porter à trois ans le délai pendant lequel l'effectif du personnel de la Confédération ne sera pas augmenté, soit jusqu'en 1977.

**M. Chevallaz, conseiller fédéral:** Je m'excuse d'allonger votre débat mais je me vois dans l'obligation de vous dire que ce blocage de trois ans ne nous paraît pas entièrement réaliste – et je crois que plusieurs des membres de

ce conseil et de la commission en tout cas le pensent avec moi. Nous risquons bien, dans les deux ou trois années qui viennent, de devoir vous proposer d'y déroger, à moins que ce ne soit de vous-mêmes que vienne cette proposition de dérogation dans le cadre des postulats, des motions ou des lois que vous aurez à examiner.

Cela étant, le Conseil fédéral naturellement s'inclinera devant votre décision et l'appliquera avec une rigueur sans pareille.

*Angenommen – Adopté*

## II

### **Bundesbeschluss über die Finanzordnung des Bundes (Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt)**

#### **Arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération (Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales)**

##### **Art. 8 Abs. 3bis und 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Art. 8 al. 3bis et 4**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**M. Bourgnrecht:** La deuxième divergence concerne l'alinéa 3bis et l'alinéa 4 de l'article 8 de l'arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération.

Par 9 voix contre 5, la commission vous avait, lors des premiers débats, proposé de biffer ces dispositions, cependant qu'une minorité vous avait proposé de suivre la proposition du Conseil national. En fait, la majorité avait exprimé son hésitation, d'une part, parce qu'elle pensait que dans le cadre des mesures que l'on prenait il ne fallait pas changer substantiellement les modalités d'imposition des personnes morales et d'autre part, parce qu'elle était légèrement sceptique quant aux effets de la taxation annuelle selon le système postnumerando.

Au plenum, sauf erreur, vous aviez suivi la proposition de la majorité de la commission par 18 voix contre 13. Le Conseil national a réexaminé ces deux articles et est arrivé, à une majorité écrasante d'environ 4 contre 1, à la conclusion qu'il fallait maintenir cette disposition.

Au sein de votre commission qui a siégé ce matin, nous sommes parvenus à la conclusion que, là non plus, il ne fallait pas maintenir de divergence avec le Conseil national et à l'unanimité moins une abstention elle vous propose de suivre la proposition du Conseil national et de maintenir dans l'arrêté les alinéas 3bis et 4 que nous avions biffés.

*Angenommen – Adopté*

## III

### **Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen (Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt)**

#### **Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses (Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales)**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Eintreten

*Minderheit*

Nichteintreten

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Passer à la discussion des articles

*Minorité*

Ne pas entrer en matière

**M. Bourgnrecht,** rapporteur de la majorité: Vous vous souvenez que, suivant en cela la minorité de la commission du Conseil des Etats, vous aviez rejeté l'entrée en matière sur l'arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses.

Le Conseil national a réexaminé cet arrêté dans une formulation tout à fait différente puisque le texte de l'article 13 a reçu finalement la teneur suivante: «De nouvelles dépenses, des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précédente ou l'augmentation de dépenses acquises ne peuvent être votées dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres, si la commission chargée de l'objet, la commission des finances ou un quart des membres du conseil en fait la demande. Un arrêté fédéral de portée générale réglera la procédure.»

Votre commission s'est tout d'abord demandé s'il y avait lieu, oui ou non, d'introduire une disposition en vue de freiner les décisions en matière de dépenses. Elle a été très hésitante et ce n'est finalement que par 6 voix contre 3 et 2 abstentions qu'elle vous propose d'entrer en matière sur le projet. Si vous suivez cette proposition, elle vous soumettra à son tour des propositions de modifications de détail au texte adopté par le Conseil national.

En fait, la commission a émis diverses considérations. Tout d'abord, sur la méthode de travail, elle a regretté d'être contrainte d'analyser un texte constitutionnel à la hâte; elle pense qu'il est très difficile de faire du bon travail au niveau de la constitution quand on est placé sous pression comme on l'est: ce n'est pas une question de jour, c'est presque une question d'heures ou de minutes. D'un autre côté, elle se rend compte que, sur le plan psychologique, il est très difficile de ne pas introduire dans ce «paquet» de mesures des dispositions impliquant la volonté du Parlement de restreindre sa liberté de décision en matière de dépenses. Le Conseil national a voulu, par deux fois, ce frein aux dépenses; le Conseil des Etats l'a rejeté lors d'une première délibération mais la commission est d'avis que nous devons, pour rendre crédibles les mesures que nous proposons, adopter en principe un arrêté nous restreignant dans nos décisions en matière de dépenses. Certes, la formule à laquelle on s'arrête n'est pas nécessairement l'idéal. Comme un arrêté de portée générale devra finalement régler un certain nombre de dispositions et que l'on pourra discuter de cet arrêté dans un climat de plus grande tranquillité, on peut admettre que le système qui sera finalement mis au point répondra quand même aux exigences minima d'une telle disposition et que celle-ci ne restera pas en définitive lettre morte; elle pourra en fait être appliquée. La remarque a été faite au sein de la commission que la portée de l'article 13 dont on discute est assez limitée. Je pense que c'est exact. Il n'en demeure pas moins que, dans certains cas, les Chambres seront amenées à se pencher de plus près sur les incidences financières de leurs décisions et que cette majorité qualifiée nous fera mieux prendre conscience de nos responsabilités en matière de dépenses. C'est pourquoi, avec cette faible majorité dont je viens de faire état, je vous propose d'entrer en matière, une proposition de non-entrée en matière de la minorité de la commission vous étant également soumise par l'entremise de M. Eggenberger.

**Eggenberger,** Berichterstatter der Minderheit: Ich beantrage nach wie vor, trotz der anderen Formulierung von Artikel 13, Nichteintreten, und zwar deswegen, weil ich prinzi-



piell gegen eine derartige Beschränkung der Befugnisse des Parlamentes eingestellt bin.

Ich will nicht alle Argumente, die ich letzte Woche angeführt habe, hier wiederholen; ich will mich sehr kurz fassen, denn ich bin mir der Aussichtslosigkeit meines Antrages durchaus bewusst. Dennoch fühle ich mich verpflichtet, prinzipiell meinen Widerstand gegen derartige Bestimmungen hier zu markieren.

Ich habe die Auffassung, dass es zwar eine gewisse grössere Flexibilität im neuen Beschluss des Nationalrates gibt. Ich muss aber hier wiederholen, was ich schon in der Kommission gesagt habe: In all den vielen Jahren, seit ich dem Parlament angehöre, habe ich noch nie eine derart unseriöse, saloppe Verfassungsgesetzgebung in diesem Parlament erlebt. Man hat keinen erläuternden Bericht erhalten; man ist genötigt, innert kürzester Frist zu dieser Vorlage Stellung zu nehmen; man kann sich die Konsequenzen nicht voll und ganz überlegen. Ich halte dafür, dass eine solche Verfassungsgesetzgebung nicht des Parlamentes würdig ist.

Ich sagte, eine gewisse grössere Flexibilität sei im neuen Antrag enthalten. Der Bundesrat scheidet aus. Man will einfach neue Ausgaben, die Erhöhung bestehender Ausgaben oder Mehrausgaben im Voranschlag unter gewissen Voraussetzungen dem absoluten Mehr unterstellen. Ich möchte immerhin darauf hinweisen, dass sieben Mitglieder einer dreizehngliedrigen Kommission irgendeines Rates die Möglichkeit hätten, das absolute Mehr zu erzwingen. Das gleiche gilt davon, dass elf Ständeräte diese Möglichkeit ebenfalls erhalten würden.

Meines Erachtens ist diese Bestimmung eigentlich nur dazu angetan, dem Volk Sand in die Augen zu streuen. Ich bin gar nicht der Auffassung, dass ein Grossteil der Stimmbürger auf eine derartige Einschränkung wartet. Das ist nach meiner Auffassung nicht das Entscheidende bei der Abstimmung vom 8. Dezember. Es werden ganz andere Motive für eine allfällige Nein-Parole massgebend sein. Ich halte diese Bestimmung als einen Ausdruck der Philosophie des «als ob». Ich zweifle sehr, ob eine effektive Wirkung davon ausgehen wird.

Ich muss deshalb auf meinem Nichteintretensantrag beharren.

**Luder:** Obwohl die Ausgabenbremse schon oft Gegenstand von Beratungen des Parlaments gewesen ist und eine Zeitlang sogar Rechtskraft erlangt hatte, betreten wir heute mit dieser Formulierung des Nationalrates wiederum Neuland. Es ist nicht leicht auszumessen, um so mehr als wir unter einem unerträglichen – da bin ich mit Herrn Eggenberger einig – Zeitdruck stehen, der ein reifliches Nachdenken und Abwägen verhindert. Aber wir sind genötigt, Stellung zu nehmen; wir können uns dieser Verantwortung ja nicht entziehen.

Ich habe seinerzeit Stellung genommen gegen den ersten Entwurf des Nationalrates und gebe meiner Freude Ausdruck, dass der Hauptpunkt des Widerstandes gefallen ist, nämlich die Bezugnahme auf die bundesrätlichen Anträge. Dagegen ist die ursprüngliche Fassung eher etwas verkompliziert worden. Persönlich hätte ich es vorgezogen, wenn man einen festen Finanzrahmen geschaffen hätte. Das hätte dazu beigetragen, dass auch in der Öffentlichkeit Wahrheit über das, was wir wollen und können, erreicht werden könnte. Ich gebe aber zu, dass man auch versuchen kann, kleinere Ausgabenbeträge in die Ausgabenbremse einzubeziehen, weil auch diese bewährlich sein können. Ich glaube, es ist schwierig, heute, beim Stand der Dinge, nun einfach zu sagen, man lasse die Ausgabenbremse fallen. Sie ist nun einmal in den Beratungen drin, und es ist immer schwieriger, besonders vor einer grossen Volksabstimmung, etwas wieder aus den Beratungen herauszunehmen, als etwas neu hineinzu bringen.

Die psychologische Situation ist so, dass wir, wie unsere Vorfahren in den fünfziger Jahren und schon früher, offenbar das Experiment mit dieser Ausgabenbremse versuchen sollten. Dazu bietet der neue Antrag des Nationalrates mindestens eine Handhabe. Ob sie wirksam sein wird oder nicht, hängt vom Willen des Parlamentes ab. Das ist ganz klar; die Zahl der bekehrten Sünder muss nicht an sich schon grösser sein als heute. Aber daraus kann eine Bremse entstehen, wenn der Wille des Parlamentes sich mit den formellen Bestimmungen deckt.

Ich werde also für Eintreten stimmen, möchte aber gleich zum voraus noch eine Frage in bezug auf den vorgesehenen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss stellen. Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss, der das Verfahren regelt, untersteht dem Referendum. Wir müssen also – bis die ganze «Maschinerie» funktionieren kann – zuerst diesen Bundesbeschluss fassen, dann ist er dem Referendum zu unterstellen. Das würde bedeuten, dass die Bremswirkung unserer Massnahme vielleicht erst im Sommer 1975 zu spielen beginnen kann. Ist diese Auffassung richtig? Oder haben wir schon hier anzusetzen, indem wir beispielsweise die Bestimmung, es müsse ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss erlassen werden, streichen, oder indem wir von der Möglichkeit des Geschäftsverkehrs Gebrauch machen, das Referendum in der Verfassungsbestimmung selber zum vorneherein auszuschliessen; nicht um das Volk um ein Recht zu betrügen, sondern um die Ausgabenbremse sofort wirksam werden zu lassen?

Mir scheint, diese Frage sei noch nicht geklärt; sie konnte auch heute morgen in der kurzen Kommissionssitzung nicht ausgelotet werden.

**Bodenmann:** Auch ich möchte Sie ersuchen, dem Antrag des Herrn Eggenberger auf Nichteintreten zuzustimmen. Vor einer Woche habe ich hier meinen Standpunkt einlässlich begründet. Ich will jene Darlegungen nicht wiederholen. Mir scheint aber – das möchte ich unterstreichen –, die Guillotine der absoluten Mehrheit nur für neue Aufgaben und neue Ausgaben einzusetzen, ist einfach nicht vertretbar. Ob eine Aufgabe oder eine Ausgabe neu ist, kann nach meiner Meinung kein Kriterium für deren Notwendigkeit sein.

**Urech:** Wie bereits bei der ersten Lesung möchte ich auch heute für Eintreten auf diese Ausgabenerschwerung stimmen. Wohl kann man rechtliche Überlegungen grundsätzlicher Art anstellen oder auf Schwierigkeiten in der Ausführung dieser Bestimmung hinweisen; aber wir stellen fest, dass diese Ausgabenbremse nun einmal zur Diskussion steht. Ich würde es als einen grundsätzlichen und verhängnisvollen Fehler betrachten, diese Ausgabenbremse aus der Vorlage wieder herauszunehmen.

Wir müssen bei unserer Beurteilung doch immer das gesamte Massnahmenpaket betrachten: Auf der einen Seite wollen und brauchen wir wesentliche Mehreinnahmen; auf der anderen Seite ist es sehr notwendig, wo immer nur möglich zu sparen oder die Ausgaben zu erschweren. Nun haben wir ja glücklicherweise in der gesamten Vorlage den dreijährigen Personalstopp. Das ist etwas Substantielles. Das zweite Substantielle ist eben diese Ausgabenbremse. Daneben haben wir ja im ersten Gesetz lediglich Absichtserklärungen. Deshalb möchte ich sehr bitten, dieser zweiten substantiellen Bestimmung zu entsprechen bzw. auf diese Bestimmung einzutreten.

**Muheim:** Vor einer Woche war auch ich in jener Gruppe, die für Nichteintreten votierte. Die damalige Vorlage war schlechthin «ungeniessbar». Sie haben denn auch dieser Auffassung mehrheitlich zugestimmt.

Heute liegt ein neuer Antrag vor. Von ihm kann man sagen, er sei geniessbarer. Dennoch scheint es notwendig, in der Eintretensdebatte zu sagen, dass mein Inneres, mein

juristisches Gewissen, sich gegen diese Art Verfassungsgesetzgebung einfach sträubt. Was wir hier tun, ist unseriös. Kleinste Vorlagen des Bundesrates sind begleitet von einem Bericht; es sind darin Ueberlegungen angestellt. Heute aber beraten wir eine Verfassungsvorlage, für die lediglich ein Text auf unserem Tisch liegt. Wir haben z. B. keine Kenntnis von den Ueberlegungen, die die nationalrätliche Kommission anstellte. Wir kennen nicht einmal die einzelnen Voten, die gestern im Nationalrat zu dieser doch sehr wichtigen Sache abgegeben wurden.

In dieser Weise dürfen wir nicht weiterfahren. Wenn man schon die Absicht verfolgt, mit institutionellen Mitteln Ausgaben zu erschweren, um sich besser bewusst zu werden, was Ausgaben in bezug auf ihre Höhe und ihre Begründetheit darstellen, wenn man eine sehr harte Formel des absoluten Mehrs neu in die Verfassung einfügen will, bedarf es reiflicher Ueberlegung. In der ständerätlichen Kommission hatten wir gerade Zeit seit gestern nachmittag (als wir hörten, dass der Nationalrat diese neue Formel annehme) bis heute morgen um halb 8 Uhr als die Sitzung Ihrer Kommission begann. Erlauben Sie mir, damit das auszudrücken, was die meisten in diesem Rate mit mir empfinden. Statt richtiger Finanzpolitik tun wir hier so, als ob.

Meine Reaktion beim Eintreten wird Stimmenthaltung sein. Sie wissen, dass ich in der Detailberatung einen Antrag als Gegenantrag zur nationalrätlichen Fassung unterbreite. Er wird von einer Minderheit der Kommission unterstützt. Meine Stellungnahme in der Schlussabstimmung wird davon abhängen, wie wir uns zur Sache stellen bzw. welche Verbesserungen in diesem Rat noch durchgehen.

Noch ein staatspolitischer Gesichtspunkt: Wir sprechen erstmals vom absoluten Mehr im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Sie werden mir gleich erwidern: Nein, wir kennen es bereits in Artikel 89bis der Bundesverfassung. Das stimmt. Aber dort geht es – und ich lege Wert auf diese Feststellung – um die Abgrenzung der parlamentarischen Rechte gegenüber den Volksrechten. Es geht darum, das dem Volk zustehende Referendumsrecht im Lichte der zeitlichen Dringlichkeit um ein Jahr hinauszuschieben. Wir greifen somit beim bestehenden Dringlichkeitsartikel in den Bereich der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte des Volkes ein. Heute aber, mit dieser Vorlage, verschieben wir die Gewichte im Innern der beiden Kammern. Es geht um eine innerparlamentarische Neuordnung der politischen Abstimmungsgewichte. Ich bitte Sie, das bei Ihrer Willensbildung nicht ausser acht zu lassen.

In diesem Sinne werde ich mich der Stimme enthalten.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Deux mots simplement pour préciser la position du Conseil fédéral et soulager, si nécessaire, vos consciences. Le Conseil fédéral n'éprouve aucune amertume, aucun désappointement même à être en quelque sorte éliminé de ce jeu de procédure par la dernière décision du Conseil national. La proposition de ce frein aux dépenses par le moyen de la majorité qualifiée émane de la commission du Conseil national et du Conseil national lui-même. Nous avons dit d'emblée que nous n'interviendrions pas dans cette affaire qui est de votre seule compétence. Nous nous sommes bornés à fournir le concours de nos juristes. Dès lors, il est logique que nous ne soyons pas insérés dans ce dispositif de freinage. C'est à vous et non à nous, Conseil fédéral, qu'il convient d'organiser vos attributions.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) 19 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten) 9 Stimmen

#### Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

#### Ziff. 1 Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

#### Art. 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Muheim

Abs. 1

Ausgabenbeschlüsse und Positionen der Voranschläge bedürfen in jedem Rat der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder, sofern dies von einer vorberatenden Kommission, von einer der Finanzkommissionen oder von einem Viertel der Mitglieder eines Rates verlangt wird. Ausgenommen sind Positionen in den Voranschlägen, welche aufgrund eines Rechtssatzes ziffernmässig bestimmt sind oder einen klagbaren Forderungsanspruch beinhalten.

Abs. 2

Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss regelt die Einzelheiten.

#### Art. 13

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Muheim

Al. 1

Les arrêtés ouvrant des crédits et les articles de dépenses budgétaires ne peuvent être votés dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres, si l'une des commissions chargées de l'objet, l'une des commissions des finances, ou encore un quart des membres de l'un ou l'autre des conseils en fait la demande. Sont exceptés les articles budgétaires dont le montant est fixé par une disposition légale ou qui impliquent un droit susceptible d'être invoqué en justice.

Al. 2

Un arrêté fédéral de portée général réglera les modalités.

**M. Bourgnicht**, rapporteur: Je vous propose d'examiner les deux alinéas séparément et de traiter tout d'abord l'alinéa 1. Vous avez sous les yeux la proposition du Conseil national, votre commission vous en propose la modification qui est d'ordre rédactionnel. Je vous en donne lecture: «De nouvelles dépenses, des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précédente ou l'augmentation de dépenses acquises ne peuvent être votées dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres si l'une des commissions chargée de l'objet, l'une des commissions des finances ou encore un quart des membres de l'un ou l'autre des conseils en fait la demande.»

Il y a deux idées dans cet article. Tout d'abord, l'idée d'une majorité qualifiée pour le vote de certaines dépenses; ces dépenses sont énumérées dans l'article et sont de trois ordres: il s'agit des nouvelles dépenses, des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précé-

dente – on peut se poser la question de savoir si au point de vue rédactionnel, le texte ne doit pas être revu parce que «dépenses au budget» n'est pas idéal au point de vue du français – et l'augmentation de dépenses acquises. Voilà trois ordres de dépenses en face desquels le Parlement peut se trouver et qui vont justifier une majorité qualifiée. Quelle est cette majorité qualifiée? C'est la majorité des membres du conseil et non pas des membres présents. Mais ce ne sera pas – et c'est la seconde idée qui est exprimée dans cet article – chaque fois que l'on vote sur de telles dépenses que cette majorité devra être réunie, mais seulement lorsque la commission chargée de l'objet, la commission des finances ou le quart des membres du conseil le demande.

La proposition de modification de la commission a pour but de bien mettre en évidence que la demande qui est faite dans l'une des Chambres vaut pour l'autre. Ainsi, si l'une des commissions parlementaires du Conseil national ou cinquante conseillers nationaux demandent que la décision soit prise à la majorité qualifiée, cette décision vaut également pour le Conseil des Etats. On n'imagineraient évidemment pas que l'une des Chambres s'astreigne à voter une dépense qui exigerait la majorité qualifiée et que l'autre ne le fasse pas. Il semble bien d'ailleurs que c'était aussi l'idée du Conseil national et qu'il y ait là correspondance entre les deux Chambres; mais le texte manquait de clarté et la commission pense l'avoir amélioré et avoir ainsi dissipé tout doute à ce sujet. Nous vous proposons par 7 voix contre 3 d'adopter cette formule à l'article 13 des dispositions transitoires.

**Muheim:** Wenn es schon äusserst kompliziert ist, die Tragweite des Beschlusses des Nationalrates zu überblicken, so muss ich dasselbe auch von meinem Antrag gelten lassen. Auch er liegt auf dem Tisch, auch meine Formulierungen sind in den Raum gestellt, ich möchte fast sagen, mindestens gleichwertig wie jene des Nationalrates. Das heisst ja bereits einiges.

Ich wünsche, dass in diesem Rat eine Alternative zur Diskussion steht und darüber auch entschieden wird. Mein Antrag beinhaltet eine Lösung, die in zwei wesentlichen Punkten dem Antrag Ihrer Kommissionmehrheit entgegensteht. In einem Punkt will ich ein «Mehr», eine Ausweitung der Möglichkeiten für das absolute Mehr, in einem zweiten Punkt will ich ein «Weniger», d. h. eine Einengung der Zuständigkeiten.

Ich möchte nicht, wie der Nationalrat, dass nur die neuen Ausgaben, dass nur die Erhöhung bestehender Ausgaben und dass nur Mehrausgaben im Voranschlag im Verhältnis zum vorausgehenden Budget dieser Ausgabenbremse unterstellt sind. Ich will, dass alle Ausgaben, ob sie nun neu oder alt sind, der Möglichkeit unterstellt werden können, dass beide Räte mit Mehrheit darüber zu entscheiden haben. Warum will ich das? Ich glaube, eine gesunde Finanzpolitik darf nicht davon ausgehen, dass das Bestehende recht ist und die bereits bestehenden Ausgaben von vorneherein einen Anspruch auf Weiterexistenz beanspruchen können. Eine gesunde Finanzpolitik darf nicht vom Grundsatz geleitet sein, dass alles Neue, dass alles Hinzukommende einer besonders strengen Prüfung bedarf. Eine Finanzpolitik, wie ich sie wünsche, soll global vorgehen. Sie soll die Gesamtheit der angesprochenen Ausgaben ins Auge fassen und somit auch alle Ausgaben, ungeachtet ob neue oder bisherige, dieser Mehrheit unterstellen können. Darin liegt meines Erachtens ein wichtiger finanzpolitischer Sinn. Es liegt aber auch ein allgemein politischer Wert darin. Es ist doch wohl so, dass in unserem Staatswesen Ansprüche gegenüber dem Bund weiterhin entstehen, ich glaube auch entstehen dürfen, vielleicht sogar entstehen müssen. Wir haben ja eine ganze Reihe von Gesetzen im Wurf. Andererseits gibt es in diesem Staat alte Ausgaben, die nach meiner Ueberzeugung mindestens der Prüfung unterstellt werden sollen, ob sie nicht

abgebaut werden sollten oder könnten. In diesem Sinne wünsche ich ein «Mehr». Sollten Sie den Antrag des Nationalrates annehmen, dann würde er auf fünf Jahre die Wirkung haben, dass praktisch eine Zementierung des heutigen Zustandes eintritt. Was heute existiert, was heute subventioniert wird und wo heute Ausgaben gemacht werden, wird weiterhin ohne die Guillotine der absoluten Mehrheit – wenn das Wort gebraucht werden darf – zu Recht weiterbestehen.

Ich will an einem anderen Ort ein «Weniger». Das «Weniger» bezieht sich auf den Zeitpunkt. Sie wissen, dass Ausgaben in zweifacher Art entstehen, was vielleicht etwas verallgemeinert dargestellt wird. Ausgaben können den Räten ziffernmässig zum Entscheid gestellt werden. Wir haben solche Fälle in den letzten Tagen beschlossen. Wir kennen auch Ausgaben, die sich aus der Anwendung von Gesetzen ergeben, also Ausgaben, deren Höhe, d. h. deren ziffernmässige Bestimmtheit nicht schon im Gesetz festgelegt sind. Das Gesetz ordnet den Grundsatz, beispielsweise den Grundsatz von Subventionen sowie den Rahmen (unterer oder oberer Prozentsatz), ohne aber die konkrete ziffernmässige Ausgestaltung zu regeln. Der Vorschlag des Nationalrates nun, so wie er interpretiert wird, soll sich auch auf Beschlüsse des Parlamentes beziehen, welche neue Ausgaben im Gefolge haben und aus denen sich Mehrausgaben erkennen lassen, ohne aber, dass Mehrausgaben ziffernmässig bestimmt oder bestimmbar sind. Ein ganz wesentlicher Unterschied. Meine Lösung geht dahin, dass das absolute Mehr nur dann beantragt werden soll, wenn die Ausgaben ziffernmässig festgelegt und erkennbar sind.

Dieser Minderheitsantrag ist von mir «schlecht und recht» erläutert worden. Er hat aber in einigen Punkten Gemeinsamkeiten mit dem Antrag Ihrer Kommissionmehrheit. Dies im Lichte der von Herrn Bourgknecht erläuterten Ergänzungen, die heute morgen aus meinem Antrag in den Beschluss des Nationalrates eingefügt wurden. In diesen Punkten besteht keine Differenz. Sie konzentriert sich somit im wesentlichen auf dieses «Mehr» und «Weniger», wie ich es ausführte.

Ich bitte sie daher, der Kommissionminderheit, jenem Antrag, den Sie schriftlich als Antrag Muheim bezeichnet auf dem Tisch finden, zuzustimmen.

**Honegger:** Nach dem Antrag von Herrn Kollege Muheim käme das qualifizierte Mehr für Ausgabenbeschlüsse erst zur Anwendung, wenn die entsprechenden Finanzbeschlüsse gefasst würden, also sehr wahrscheinlich in der Regel erst bei der Behandlung des Voranschlages oder in besonderen Finanzvorlagen oder -beschlüssen. Ich bin der Meinung, dass die Ausgabenbremse nur dann sinnvoll wirken kann, wenn sie bereits bei den entsprechenden Gesetzesvorlagen zum Spielen kommt. Darf ich das an einem Beispiel erläutern: Wenn in einem Gesetz Bundesbeiträge vorgesehen sind, z. B. von 10 Prozent, ziffernmässig noch nicht genau umschrieben, nur in Prozentsätzen angegeben, und das Parlament beschliesst 20 Prozent, verdoppelt also z. B. den Antrag des Bundesrates, dann könnte nach Auffassung von Kollege Muheim das qualifizierte Mehr noch nicht verlangt werden, weder von der Finanzkommission noch von einem Viertel des einen oder des anderen Rates, sondern erst im Zeitpunkt, wenn das in genau Franken und Rappen ziffernmässig festgelegten Ausgabenbeschlüssen zum Ausdruck kommt, also sehr wahrscheinlich erst beim Budget im kommenden Jahr oder in einem der folgenden Jahre.

Ich glaube, dass damit das, was der Nationalrat mit diesem Beschluss erreichen wollte, nicht erreicht werden kann. Ich komme deshalb zum Schluss, man sollte die Ausgabenbremse bereits beim Gesetz spielen lassen, also in diesem konkreten Beispiel bereits dann, wenn das Parlament z. B. einen Bundesbeitrag von 10 auf 20 Prozent erhöhen will. An der Basis soll dann dieses qualifizierte

Mehr verlangt werden und nicht erst viel später, wenn man sich kaum mehr daran erinnert, was man beschlossen hat. Ich glaube auch, dass ein Vorgehen, wie das uns Herr Kollege Muheim dargelegt hat, vielleicht gerade das Gegenteil bewirken würde. Bei den Gesetzesbeschlüssen wären wir sehr wahrscheinlich viel larger, weil wir uns dann auf den Standpunkt stellen können: Ja, jetzt dürfen wir ruhig mal nachgeben; die entsprechende Konsequenz und das allfällige qualifizierte Mehr wird ja erst zum Spielen kommen, wenn dann der konkrete Finanzbeschluss zu fassen ist.

Das scheint mir nicht richtig zu sein, weshalb ich Sie bitten möchte, dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Dillier:** Bei einer ersten Ueberprüfung kam ich zum Schluss, dass dem Antrag des Kollegen Muheim der Vorzug zu geben wäre, weil es doch von Vorteil wäre, wenn auch bereits gefasste Ausgabenbeschlüsse einer Neuüberprüfung mit erschwertem Mehr unterzogen werden könnten.

Aber die Ueberlegungen, die soeben Herr Kollege Honegger dargetan hat, haben mich eher wieder umgestimmt, und zwar weil ich an ein ganz konkretes Beispiel denke: Wir werden demnächst bei der Behandlung des Betäubungsmittelgesetzes uns damit befassen müssen, ob für Institutionen, Heime und Kliniken, die der Behandlung von Drogenabhängigen dienen, Bundessubventionen ermöglicht werden sollen, und das müssen wir im Gesetz beschliessen. Aber in diesem Zeitpunkt steht noch kein Ausgabenbeschluss zur Diskussion, nur der Grundsatz. Nun wäre es wahrscheinlich gut, wenn bereits bei diesem Grundsatzbeschluss das erschwerte Quorum vorgeschrieben wäre, da sonst bei einem kleinen Quorum, beim relativen Mehr, der Beschluss zustande kommen kann und es sich dann nach dem Antrag Muheim um Ausgabenbeschlüsse handeln wird, die in einem Gesetz vorgeschrieben sind, so dass die Ausgabenbremse gerade nicht zum Spielen käme.

Ich bin daher eher für die Variante der Kommission.

**Muheim:** Darf ich noch kurz zur Behebung eines allfälligen Irrtums etwas sagen: Wenn die Herren Honegger und Dillier ausführen, dass, wenn Sie meinem Antrag folgen würden, auf Stufe der Gesetzesberatung diese Mehrheiten nicht zum Spielen kämen, so ist das richtig. Sie dürfen aber nicht vergessen, dass beim Voranschlag, wenn dann die einzelnen Beträge in Erscheinung treten, das absolute Mehr verlangt werden kann.

Ein zweiter Grund, weshalb ich eine solche zeitliche Verschiebung als richtig betrachte: Wenn wir Gesetze beraten, ist unsere finanzpolitische Optik nur punktuell. Man sieht nur das einzelne Gesetz; man sieht die Gesamtheit der übrigen Ausgaben aber nicht. Nach meiner Ueberzeugung ist das einer der wesentlichen institutionellen Schwächen unserer staatsrechtlichen Ordnung überhaupt. Sie trägt bei, dass wir nunmehr finanziell in Schwierigkeiten geraten sind.

Wenn Sie aber meine Auffassung teilen würden, dann käme eher eine Politik aus dem Gesamtüberblick zustande, nämlich beim Voranschlag, wo wir jeweils die einzelnen Kreditpositionen gegeneinander im Zusammenhang des Gesamtvoranschlages abwägen könnten.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (abgeändert) 20 Stimmen  
Für den Antrag Muheim 10 Stimmen

**Präsident:** In Absatz 2 besteht noch ein Unterschied zwischen dem Begriff «Verfahren» und «Einzelheiten».

**M. Bourgnicht,** rapporteur: La commission vous propose d'adopter le texte de la proposition Muheim: «Un arrêté

fédéral de portée générale réglera les modalités.» En effet, la commission est d'avis que cet arrêté fédéral devra régler non seulement des questions de procédure, mais encore probablement certaines questions fondamentales.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. II**

#### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Ch. II**

#### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

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

Für Annahme des Beschlusentwurfes 20 Stimmen  
Dagegen 8 Stimmen

#### *Motion des Nationalrates – Motion du Conseil national*

**M. Bourgnicht,** rapporteur: Nous avons déjà abordé la motion du Conseil national lors des premières délibérations et proposé d'y adhérer.

#### *An den Nationalrat – Au Conseil national*

#### *Schluss der Sitzung um 10 Uhr*

*La séance est levée à 10 heures*

## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.09.1974 - 09:00
Date	
Data	
Seite	493-498
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 310

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

11 936

**Bundesfinanzen. Massnahmen**  
**Finances fédérales. Mesures**

Siehe Seite 493 hiervor — Voir page 493 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1974  
 Décision du Conseil national du 4 octobre 1974

**I**  
**Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes**  
**Loi fédérale à l'appui de mesures destinées à améliorer les finances fédérales**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	29 Stimmen
Dagegen	(Einstimmigkeit)

**II**  
**Bundesbeschluss zur Verbesserung des Bundeshaushaltes**  
**Arrêté fédéral instituant des mesures propres à améliorer les finances fédérales**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	27 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

**III**  
**Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen**  
**Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	19 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

12 067

**Bundespersional. Teuerungszulagen**  
**Personnel fédéral.**  
**Allocations de renchérissement**

Siehe Seite 507 hiervor — Voir page 507 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1974  
 Décision du Conseil national du 4 octobre 1974

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	25 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

12 074

**Einnahmenbeschaffung**  
**Nouvelles recettes. Création**

Siehe Seite 484 hiervor — Voir page 484 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1974  
 Décision du Conseil national du 4 octobre 1974

**I**  
**Bundesbeschluss über die Finanzierung der Nationalstrassen**  
**Arrêté fédéral concernant le financement des routes nationales**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	26 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

**II**  
**Bundesgesetz über die Aenderung des Generalzolltarifs**  
**Loi fédérale modifiant le tarif général des douanes**

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	23 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

11 543

**Bundesverfassung. Konjunkturartikel**  
**Constitution fédérale. Articles conjoncturels**

Siehe Seite 479 hiervor — Voir page 479 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. September 1974  
 Décision du Conseil national du 18 septembre 1974

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	24 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

11 744

**Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Volksbegehren**  
**Participation des travailleurs. Initiative populaire**

Siehe Seite 363 hiervor — Voir page 363 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1974  
 Décision du Conseil national du 4 octobre 1974

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	16 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

## **Bundesfinanzen. Massnahmen**

### **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	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.10.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	543-543
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 333

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.