



23.041

Voranschlag der Eidgenossenschaft 2024 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027

Budget de la Confédération 2024 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2025–2027

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.23 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.23 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.23 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.23 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.23 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.12.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.12.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.12.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.12.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.12.23 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

23.042

Voranschlag 2023. Nachtrag II

Budget 2023. Supplément II

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.23 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.23 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.23 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.23 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.23 (FORTSETZUNG - SUITE)

Gapany Johanna (RL, FR), pour la commission: Ce budget 2024 n'est pas commun et ce rapport pourrait être plus long. Merci d'avance pour votre compréhension et votre attention. C'est aussi un gain de temps pour la suite, parce que certaines informations, en étant données au début du débat, permettent également de poursuivre ce débat tout au long de la session. Pour ce budget, la Commission des finances savait dès le départ que la marge de manoeuvre allait être serrée, avec un excédent de financement structurel qui était initialement





prévu de 4,1 millions de francs, revu ensuite à la hausse à 18,3 millions à la suite de l'annonce tardive du Conseil fédéral du 29 septembre dernier. Les choses étaient donc claires, et les membres de la Commission des finances étaient conscients que toute augmentation du budget en faveur d'un domaine devrait faire l'objet d'une compensation ailleurs, sans opposer bien sûr les domaines les uns aux autres, mais en tenant compte aussi des réserves et des projets dans chaque domaine. Vous le constaterez dans mon développement.

Au terme du traitement de la Commission des finances, la marge de manoeuvre n'est plus de 18 millions, mais de 14 millions, et le frein à l'endettement est encore respecté. Pour rappel, si besoin, le système du frein à l'endettement souhaite dans l'absolu que, sur une période conjoncturelle donnée, les dépenses et les recettes s'équilibrent. Si cela ne devait pas être le cas après le traitement par notre conseil ou après le traitement par le Conseil national, on aurait différentes options – je le dis quand même ici, parce que, vu la faible marge de manoeuvre, cette information peut compter pour la suite. La première option consiste à augmenter les recettes, donc la TVA ou les impôts. La Commission des finances a déjà écrit au Conseil fédéral pour dire qu'elle excluait cette option au vu de la situation actuelle de l'économie et de l'augmentation des prix pour la population. La deuxième option serait de réduire des dépenses, ce qui revient à faire une compensation entre deux domaines. Une troisième option consisterait à décider d'une coupe transversale, donc sur l'ensemble d'un département ou sur un point en particulier dans tous les départements – par exemple, des dépenses du personnel dans tous les départements.

Une quatrième option est l'activation d'un blocage de crédits. Un blocage de crédits signifie que l'on vote le budget tel qu'on l'a voulu, sans respecter le frein à l'endettement, et que l'on donne ensuite pour mission au Conseil fédéral de faire en sorte que, en définitive, il ne dépense pas tout ce que l'on a voté et qu'il respecte donc le frein à l'endettement. Pour l'instant, ces options ne se discutent pas. On respecte le frein à l'endettement. On a une marge de manoeuvre de 14,7 millions de francs.

J'en viens au traitement par la commission. On a débuté le traitement du budget 2024 en juin déjà, lors de notre séminaire de politique financière, avec la Commission des finances du Conseil national. Par la suite, on a eu un suivi régulier de l'évolution; il y a eu une légère adaptation, une légère amélioration de la situation financière. Ensuite, les quatre sous-commissions de la Commission des finances ont siégé de leur côté, pour traiter les départements dont ils ont la responsabilité et pour faire des propositions à l'attention de la Commission des finances, avec des réductions et des augmentations.

La Commission des finances a procédé à la discussion par article les 13 et 14 novembre 2023. J'expose désormais les chiffres qui permettent de poser le cadre. Une perte de 291 millions de francs figure au compte de résultat du budget 2024, qui a été présenté par le Conseil fédéral, alors qu'un bénéfice de 304 millions avait été budgétisé pour le budget 2023. Cette évolution peut bien sûr s'expliquer par les effets de la pandémie, mais aussi par une augmentation des recettes courantes de 2,1 pour cent, alors que les dépenses augmentent de 3,3 pour cent. De manière générale, la Commission des finances constate, ces dernières années, une augmentation constante des dépenses, qui est déséquilibrée par rapport à l'augmentation des recettes. Les investissements nets augmentent également de 8,5 milliards de francs à 9,5 milliards. Cette augmentation est particulièrement en lien avec la nécessité de stabiliser la situation financière des CFF à hauteur de 1,2 milliard. Cependant, ces chiffres ne remettent pas en question le respect du frein à l'endettement – pour l'instant –, surtout après la décision du Conseil fédéral de prendre des mesures d'assainissement à hauteur de 2 milliards de francs. Pour rappel, ces mesures de correction comprennent des coupes ciblées, linéaires, et, pour des dépenses faiblement liées, la non-compensation du renchérissement dans – nous le verrons – certains domaines en particulier.

Étaient touchés la contribution obligatoire à Horizon, l'accroissement des dépenses de l'armée, un impôt sur les véhicules électriques, la réduction de l'apport au fonds Forta et la comptabilisation à titre extraordinaire des dépenses en

AB 2023 S 1037 / BO 2023 E 1037

matière de migration liées au statut S. Avec ces mesures, le déficit de financement est de 493 millions de francs. Le frein à l'endettement permet un déficit de financement de 497 millions.

On a vite fait le calcul: au début du traitement du budget, sans l'annonce tardive du Conseil fédéral, la marge de manoeuvre était de seulement 4 millions. Cette annonce tardive du Conseil fédéral était le renoncement d'UBS aux garanties données dans le cadre du rachat de Credit Suisse. Cette publication tardive a permis de constater cette augmentation de la marge de manoeuvre de 14 millions. C'est ce chiffre de 18 millions de marge de manoeuvre que la commission avait en point de mire pour le traitement du budget. Pour contextualiser, alors que le budget prévoit des recettes à hauteur de 83 milliards et des dépenses à hauteur de 89,7 milliards, ces 18 millions sont très peu par rapport au budget de la Confédération et pour tout un pays.



Selon les prévisions, par rapport à 2023, la Confédération s'attend à une augmentation des recettes de la TVA de 1,8 milliard de francs, avec l'augmentation du taux de TVA dans le cadre de la réforme AVS 21. Cette croissance des recettes aurait pu être plus importante s'il n'y avait pas eu de baisse du produit de l'impôt anticipé et si l'on avait pu compter sur un montant supplémentaire provenant du bénéfice de la BNS – je ne reviens pas sur ces éléments dont on a déjà discuté au sein de ce conseil. Ces deux éléments cumulés nous laissent constater un recul de 1,3 milliard de francs.

Les dépenses croissent deux fois plus que les recettes, soit de 4,1 pour cent par rapport à 2023, en partie en raison de la contribution aux CFF, mais pas seulement. Une augmentation est également constatée dans plusieurs groupes de tâches, notamment la prévoyance sociale, en particulier les contributions à l'AVS et à l'AI, la réduction individuelle des primes maladie, en plus du groupe des finances et des impôts, avec des augmentations au niveau des dépenses d'intérêts et de la péréquation financière.

La reprise économique annoncée doit toutefois nuancer cette situation financière serrée – on l'espère en tout cas. En 2024, la Suisse devrait bénéficier d'une reprise économique. On a connu une année 2023 marquée par une croissance inférieure à la moyenne de 1,1 pour cent. Les prévisions conjoncturelles prévoient désormais un taux de croissance économique réel de 1,5 pour cent. Les prix devraient retrouver la stabilité en 2024.

Cette reprise est bien sûr souhaitable. Il est à noter qu'elle ne nous permet toutefois pas de simplement attendre. On doit notamment renforcer sérieusement notre approvisionnement énergétique, puisque la pénurie reste un risque réel. On doit également consolider la situation à la suite de la crise de Credit Suisse. On doit clarifier notre politique avec l'Union européenne et, notamment, notre stratégie en matière d'asile. C'est à nous de prendre les décisions afin de réduire autant que possible les risques de dépenses nouvelles et de dépenses extraordinaires.

Avant de passer aux informations concernant précisément les départements, il y a encore lieu de préciser que la situation financière de la Confédération n'est certainement pas une référence afin d'établir la situation financière des cantons. La situation financière des cantons est à l'inverse de celle de la Confédération: elle est meilleure après la pandémie qu'elle ne l'était avant la pandémie. Plus de 85 pour cent des charges liées à la pandémie ont été prises en charge par la Confédération. Les cantons ont été particulièrement soutenus dans cette mission difficile. Pour rappel, aucun canton n'a présenté de déficit en 2022, et la somme cumulée des bénéfices s'est élevée à plus de 3,5 milliards de francs. Cette somme, soit les bénéfices des cantons, était de 2,3 milliards en 2019.

Passons aux départements et aux différentes propositions qui les touchent. J'en fais un résumé aussi clair que possible, pour vous rapporter surtout les décisions de la commission, et je n'interviendrai que sur certains éléments lors de la discussion par article, lorsque cela nécessite des précisions.

Concernant les autorités et les tribunaux, dans le cadre du traitement en sous-commission, il a été constaté que ni l'Assemblée fédérale ni les tribunaux n'appliquaient les coupes transversales décidées par le Conseil fédéral. Selon la commission, il n'est pas admissible qu'un effort soit demandé à tous les départements, mais que l'Assemblée fédérale n'y participe pas. Il est notamment demandé que des économies soient faites par le biais de mesures d'efficacité et – bien sûr – sans péjorer le travail du Parlement. Des économies sont possibles relativement aux voyages ou en optimisant le déroulement de certaines séances. La réduction de 2,2 millions de francs, c'est-à-dire de 2 pour cent, a été adoptée, par 7 voix contre 0 et 4 abstentions.

Il en va de même pour le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif fédéral, qui n'ont pas non plus appliqué la coupe budgétaire, alors qu'elle était demandée par le Conseil fédéral. La commission propose une coupe de 1,5 pour cent, soit de respectivement 1,6 million de francs pour le Tribunal fédéral et 1,3 million pour le Tribunal administratif fédéral.

Nous passons au Département fédéral des finances, qui n'a pas fait l'objet de modifications de la part de la commission. Les seules modifications au projet initial du Conseil fédéral sont liées à l'annonce tardive du Conseil fédéral du 29 septembre 2023. Concernant l'Administration fédérale des finances, la situation est améliorée grâce à la décision du Conseil fédéral de reporter la dissolution de la Régie fédérale des alcools de 2023 à 2024. Le transfert du patrimoine entraîne, en 2024, des recettes supplémentaires estimées à 21 millions de francs.

Concernant l'Administration fédérale des contributions, la décision du Département fédéral des finances du 11 septembre 2023 d'adapter les taux de bonification et d'intérêts moratoires pour les impôts fédéraux à l'augmentation des taux d'intérêt conduit à une amélioration de 12,3 millions de francs en 2024.

Dans ce même département figure également l'Office fédéral du personnel. Des propositions touchant les mesures salariales ont été déposées. Elles ont toutes été refusées, mais j'y reviens brièvement. Ces propositions visaient à réduire les montants des mesures décidées par le Conseil fédéral. Nous avons deux propositions: une première de 31 millions de francs de réduction et une seconde de 91 millions de francs, c'est-à-dire la



totalité des mesures salariales pour l'année 2024. A noter que dans ce montant des 91 millions, 30 millions étaient repris des mesures salariales de 2023, que nous n'avions, pour rappel, pas accepté dans ce conseil, dans le premier supplément de l'année, puisque nous avons accepté un renchérissement plus bas et parce que la décision du Conseil fédéral était finalement plus élevée. Le Conseil fédéral était donc arrivé en début d'année avec un supplément de 30 millions afin de compenser les mesures salariales manquantes.

Le taux de renchérissement table chaque année sur des analyses faites sur la base des études du SECO et de la BNS. Mais, en définitive, ce taux peut varier en fonction de la situation économique; c'est un fait. Il a été relevé que la concurrence que représentait la Confédération vis-à-vis de l'économie privée pouvait être problématique si les salaires sont trop hauts par rapport à ceux de l'économie privée – aussi, bien sûr, en cette période de pénurie de personnel –, mais qu'une adaptation des salaires était toutefois nécessaire afin qu'il soit garanti à la Confédération et aux différents départements de trouver le personnel nécessaire pour réaliser le travail. Le Conseil fédéral rappelle aussi que la Confédération doit pouvoir compter sur cette main-d'oeuvre qualifiée et que le salaire fait partie de l'attractivité permettant de trouver le personnel nécessaire.

Selon les chiffres qu'on avait demandés dans le cadre du traitement de ce supplément au début de l'année 2023, on a pu constater que la Confédération se situe dans la moyenne en matière d'attractivité salariale. La commission a demandé – et c'est un débat qui est revenu – de prévoir un renchérissement plus conséquent pour les classes salariales les plus modestes. Cette demande est pour l'heure visiblement freinée par des démarches administratives, mais on tient vraiment à ce que ce soit fait, notamment dans le cadre de budgets fédéraux compliqués et serrés. On part du principe qu'il faut absolument garantir ce renchérissement pour les classes salariales les plus modestes. Selon les dernières

AB 2023 S 1038 / BO 2023 E 1038

informations qui datent de la semaine dernière, le Conseil fédéral propose une indexation de 1 pour cent pour tous et une prime de 500 francs pour les plus bas salaires. Finalement, ces propositions de réduction, de 30 millions francs et de 90 millions de francs, ont été refusées, par 8 voix contre 3 et 2 abstentions.

On passe au Département de l'économie, de la formation et de la recherche, d'abord avec les EPF, qui s'y trouvent. Une proposition de minorité a été faite pour augmenter de 25 millions de francs la contribution financière au domaine des EPF. La commission ne remet absolument pas en question la nécessité d'investir dans la formation et la recherche – c'est une évidence. Les besoins et les projets ne sont également pas remis en question par la commission, mais on tient à relever qu'une augmentation ne doit pas avoir lieu dans le cadre du budget, puisque l'on a, aujourd'hui, des réserves, qui se montent à 1,4 milliard. Les EPF ont d'ailleurs déjà reçu pour mandat de les réduire dans les prochaines années pour ne pas gonfler leur bilan. Au vote, la commission propose de s'en tenir à la proposition du Conseil fédéral, par 10 voix contre 2.

On passe au Secrétariat d'Etat à l'économie et on arrive à la nouvelle politique régionale. Il a été proposé de réduire de 25 millions de francs, sachant que le fonds dispose de 1,1 à 1,2 milliard de ressources, dont environ 500 millions de liquidités. Les différents engagements pour l'année 2024 ne devraient donc pas être remis en question si l'on réduit de 25 millions ce fonds. Une première proposition demande de couper de 25 millions et une seconde proposition, celle de la majorité, propose de tenir compte de la situation financière serrée, de réduire de 25 millions pour 2024 et de remettre le montant sur le plan financier, en ajoutant 12,5 millions pour 2026 et 12,5 millions pour 2027, en gros, ce qui nous permet de respecter le frein à l'endettement durant cette année.

Le Conseil fédéral a rappelé, lors de ce traitement, que le financement de cette nouvelle politique régionale a été fait et voulu par le Parlement et que son financement a déjà été soutenu par ce même Parlement. Pour rappel, pour 2024, une réduction de 2 pour cent d'attribution au fonds avait été décidée. Il a été proposé par le Conseil fédéral de s'en tenir à cette coupe de 2 pour cent et de ne pas aller au-delà. La commission a proposé, dans un premier temps, par 8 voix contre 5, l'idée d'une coupe, puis, dans un second temps, par 4 voix contre 3 et 5 abstentions, de renoncer à compenser cette coupe dans le plan financier. A une courte majorité, votre commission vous propose donc une coupe unique de 25 millions pour 2024.

A la position "Prêts et participations, pays en développement", la commission propose, par 11 voix contre 1, de réduire les montants de 10 millions de francs. En raison de la réorganisation de la Sifem, le Conseil fédéral confirme qu'il y a eu des mouvements au niveau des besoins, que les montants utilisés ont été moindres ces dernières années, mais que les 35 millions seraient visiblement véritablement utilisés cette année. La commission propose toutefois de s'en tenir à 25 millions pour 2024.

Passons à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). L'agriculture est le seul domaine dans notre budget qui a été initialement touché par une réduction sur le long terme, et non un ralentissement de l'augmentation, comme cela a été le cas pour d'autres domaines. Une majorité des membres de la commission a estimé que le monde



paysan avait déjà participé à l'assainissement des finances fédérales, puisque le domaine agricole n'a pas bénéficié des mêmes augmentations de budget que les autres domaines de dépenses de la Confédération. Je vous donne quelques chiffres pour expliquer cela: les dépenses pour l'agriculture sont relativement constantes – elles s'élèvent à 3,6 milliards, ce qui représente 4,5 pour cent des dépenses totales de la Confédération en 2022. Pour ne donner qu'un seul exemple, alors que les dépenses globales de la Confédération ont grimpé en moyenne de 4,1 pour cent entre le budget 2023 et le budget 2024, les dépenses liées à l'agriculture ont baissé de 2,8 pour cent.

Si l'on se penche sur le revenu moyen par unité de main-d'oeuvre familiale – parce qu'on parlera des paiements directs aujourd'hui également, et que l'on sait que ça a une incidence directe sur le revenu des agricultrices et agriculteurs –, ce revenu moyen était de 59 800 francs en 2021, ce qui est en dessous du revenu moyen de notre pays. Réduire les moyens d'un domaine dont les ressources sont déjà limitées et qui est fortement touché par les changements légaux des dernières années ne semble donc pas souhaitable, d'autant plus que l'on compte sur cette branche pour consolider notre approvisionnement alimentaire dans les années à venir.

Concernant les charges de fonctionnement, qui s'élèvent à 75 millions de francs, une proposition a été faite d'ajouter 1,1 million de francs pour faire face, notamment, au nombre d'organismes de quarantaine. Cette augmentation ne semble toutefois pas nécessaire du point de vue de l'office, en l'état. En cas de besoin, une demande de crédit supplémentaire pourrait être faite en temps voulu. Au vote, la commission propose donc de s'en tenir aux 75 millions de francs, par 6 voix contre 5.

Concernant la sélection végétale et animale, une proposition a été soumise à la commission en vue d'augmenter les moyens de près de 4 millions de francs, afin d'atteindre 44,328 millions. Le maintien de ce montant permet de poursuivre les programmes d'élevage déjà existants dans le même cadre. Il a en effet été rappelé qu'une réduction des moyens financiers pourrait mettre en péril des programmes importants pour l'élevage et pour la préservation des races suisses d'animaux de rente. Par 10 voix contre 2, la proposition a été soutenue par la commission.

La prochaine adaptation concerne l'augmentation de 6,2 millions de francs en faveur de la promotion des ventes de vins suisses. Cela confirme, sous l'angle financier, la motion déjà traitée et acceptée auparavant dans ce même conseil, visant également à faire la promotion de la vente des vins suisses. Au niveau international, il existe une certaine concurrence dans ce domaine; d'autres pays en font beaucoup plus que nous. Ce montant avait été accepté l'année dernière. La commission est partie du principe que couper ce montant suite à une campagne qui avait débuté une année auparavant serait contre-productif. Nous vous proposons donc d'ajouter ces 6,2 millions de francs. Une seconde proposition, de 5 millions supplémentaires, a été refusée. Elle visait à promouvoir la qualité des ventes, la commercialisation des denrées alimentaires produites localement et à faire avancer des projets innovants dans ce domaine. L'objectif n'est évidemment pas remis en question par la Commission des finances, mais ce programme a actuellement suffisamment de restes de crédits, de l'ordre de 5 millions par année, pour ne pas être mis en danger avec les ressources attribuées par le Conseil fédéral. Par 8 voix contre 3 et 2 abstentions, c'est donc une augmentation de 6,2 millions de francs que la commission a acceptée en faveur de la promotion des vins suisses.

Passons à la production végétale. Là, on parle en particulier de la production de betteraves, qui est aussi une production importante dans d'autres pays, pour laquelle il a été proposé de relever le montant de 2 millions de francs, afin d'atteindre plus de 73 millions de francs. Ces 2 millions supplémentaires sont en faveur de la production de betteraves. Une réduction des ressources dans ce domaine n'a pas de sens, compte tenu de l'augmentation des surfaces et de nos dernières décisions dans ce même conseil. Au vote, la commission a soutenu cette augmentation par 8 voix contre 5.

Prenons maintenant l'une des positions dont j'ai parlé en introduction, les paiements directs. Le budget 2024 des paiements directs versés dans l'agriculture est concerné par la coupe transversale décidée par le Conseil fédéral. Pour rappel, les paiements directs sont liés à des prestations définies à réaliser par les agricultrices et les agriculteurs. Une réduction des paiements directs sans diminution des prestations entraîne donc directement une réduction du revenu agricole, d'où la proposition visant à relever ce montant. On a une première proposition qui vise à maintenir le budget 2024 des paiements directs. Cela veut dire une augmentation de 54,8 millions de francs. Celle-ci a été refusée à une courte majorité de 7 voix contre 6 au profit d'une proposition intermédiaire qui équivaut à la moitié de ce montant, soit 27,4 millions. On a ici une divergence avec la Commission des finances du

AB 2023 S 1039 / BO 2023 E 1039

Conseil national, qui propose d'augmenter les paiements directs de 54,8 millions par 15 voix contre 6 et 4 abstentions. Mais on y reviendra au cours de nos débats, en fonction de nos décisions du jour.





Toujours dans un domaine proche de l'agriculture, mais à l'Office fédéral de l'environnement, la commission a accepté par 7 voix contre 4 et 1 abstention la proposition d'augmenter de 4 millions de francs le soutien apporté à la protection des troupeaux. La commission a reconnu que les conséquences économiques dues à la présence du loup sont encore considérables pour les exploitations d'alpage. Tant que la loi révisée sur la chasse n'a pas résolu les problèmes actuels, ce poste doit être maintenu pour financer les mesures de protection des troupeaux.

Poursuivons avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et l'Office fédéral des transports. La commission s'est vue soumettre une proposition de la part de sa sous-commission d'augmenter les moyens de 55 millions de francs pour le transport régional des voyageurs. L'objectif de cette proposition était de prendre des mesures pour soutenir les efforts qui ont été faits par les entreprises de transport régional afin de garantir la qualité et l'offre pour les voyageurs. Pour rappel, les moyens avaient déjà été augmentés en 2022 et en 2023: en 2022, de 97 millions et, en 2023, de 87 millions. Au vote, la commission vous propose de soutenir la position du Conseil fédéral de ne pas augmenter de 55 millions du fait des augmentations passées, par 8 voix contre 5, pour ne pas augmenter nous-mêmes une dépense qui aurait pour conséquence de ne plus respecter les prescriptions en matière de frein à l'endettement.

J'arrive gentiment au terme, mais je vous demande encore quelques minutes d'attention. Au niveau du Département fédéral de l'intérieur, la plupart des dépenses sont liées, à savoir plus de 95 pour cent. Le conseiller fédéral en charge nous a encore rappelé que la marge de manoeuvre était faible. Il y a toutefois plusieurs décisions qui vont influencer ce budget dans les années à venir et il est nécessaire de nous en souvenir ici. On parle notamment de la décision de la Cour internationale de revoir le fonctionnement des rentes de veuves et de veufs. On parle aussi de l'évolution des dépenses, qui va dépendre des débats, et des charges, qui peuvent diminuer ou augmenter en fonction de nos décisions. Dans ce département, la digitalisation est perçue comme une manière de réduire les charges une fois que tout sera en place et fonctionnera. On le voit aussi dans d'autres domaines. On constate que la mise en place représente, aujourd'hui encore, une charge importante, notamment pour garantir la protection des données et pour réaliser les transferts de systèmes. On espère constater des effets positifs à plus long terme.

Concernant le Département de la défense, à savoir plus précisément son plan financier et non plus seulement son budget, une proposition a été soumise à la commission en vue d'adapter le budget de l'armée pour les années 2025, 2026, 2027 et suivantes. Elle vise à ce que les dépenses militaires atteignent 1 pour cent du PIB d'ici 2030, et non d'ici 2035, comme le propose le Conseil fédéral. La cheffe du département a confirmé, dans le cadre de ce débat, que la planification du Conseil fédéral permettait de répondre aux besoins de l'armée. La commission a, de son côté, constaté que la proposition soumise détériorerait la situation financière de la Confédération si le taux de 1 pour cent était appliqué d'ici 2030. Au contraire, l'alternative proposée par le Conseil fédéral est, d'une part, supportable et, d'autre part, selon les propos de la conseillère fédérale en charge de la défense, permet de répondre aux besoins et de planifier une augmentation durable. Sachant que la situation économique ne nous laisse pas envisager des capacités financières confortables ces prochaines années, la commission a dès lors refusé une augmentation, dans le plan financier, par 7 voix contre 3. En parallèle, la commission a toutefois tenu à agir pour que la volonté du Parlement d'augmenter les dépenses de l'armée au niveau correspondant à 1 pour cent du PIB soit respectée. Elle a donc agi en acceptant, par 7 voix contre 5, une motion chargeant le Conseil fédéral d'examiner les différentes pistes pour pouvoir, dans les années à venir, appliquer ce taux de 1 pour cent, tout en respectant le frein à l'endettement.

En ce qui concerne le Département fédéral de justice et police, la politique d'asile a été particulièrement discutée, en raison de l'augmentation des demandes, mais aussi en raison des nombreuses demandes extraordinaires. Les chiffres retenus sont fixés sur la base de la situation des années précédentes, ce qui peut provoquer des décalages. En effet, l'actualité, comme on l'a vu ces derniers mois, influence le nombre de demandes d'asile. Il a aussi été demandé que les renvois soient réalisés lorsque les personnes n'ont pas le droit à la protection, afin de garantir le bon fonctionnement des structures, puisqu'une demande nous a été soumise pour augmenter le nombre d'hébergements dans notre pays.

Pour le Département fédéral de justice et police, une proposition a été faite de créer 20 postes d'enquêteurs chaque année pendant trois ans, soit au total 60 postes. Cette proposition vise à renforcer le domaine de la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité de Fedpol et à éviter une pénurie de personnel lié à la sécurité. Les dépenses de 3,6 millions de francs pour chaque tranche de 20 postes devraient être compensées dans les crédits de transfert du DFJP pour lesquels la compétence incombe aux cantons. Cette proposition de transfert a été soutenue par la commission, par 6 voix contre 4 et 1 abstention.

Une proposition de motion, déposée en commission, demande au Conseil fédéral de prendre des mesures pour freiner la hausse des coûts dans le domaine de l'asile. Est notamment visée la mise en place d'incita-



tions financières pour l'exécution efficace dans le domaine en appliquant concrètement le système de malus actuellement prévu par la loi. Cette proposition n'a pas de conséquences directes sur le budget, mais aura inévitablement des conséquences à long terme sur le plan financier.

Au terme du traitement par la Commission des finances, le budget soumis au Conseil des Etats par sa Commission des finances présente des recettes estimées à plus de 83 milliards de francs et des dépenses de plus de 89 milliards. La marge de manoeuvre restante pour respecter les prescriptions du frein à l'endettement est de 14,7 millions. Lors du vote sur l'ensemble, tous les arrêtés fédéraux ont été acceptés à l'unanimité par les membres de la Commission des finances.

Herzog Eva (S, BS): Vielen Dank, Frau Berichterstatterin. Ich werde nun kurz den Platz mit dem Vizepräsidenten tauschen und, als im Moment letztes verbliebenes Mitglied der Verwaltungsdelegation, etwas zum Kürzungsantrag beim Voranschlag der Bundesversammlung für das Jahr 2024 sagen.

Die Verwaltungsdelegation hat an ihrer Sitzung vom 17. November 2023 entschieden, die beantragten Kürzungen beim Voranschlag der Bundesversammlung zu bekämpfen. Da ich das einzige Mitglied unseres Rates bin, das an dieser Sitzung dabei war, habe ich es übernommen, die Haltung der Verwaltungsdelegation im Rat zu vertreten. Ich danke dem Vizepräsidenten, dass er die Sitzungsleitung kurzfristig übernommen hat.

Worum geht es? Ihre Finanzkommission beantragt, den Voranschlag der Bundesversammlung um 2,2 Millionen Franken zu kürzen, indem die vom Bundesrat für den Bundeshaushalt vorgenommene Kürzung von 2 Prozent übernommen wird.

Die Verwaltungsdelegation hat die finanzielle Lage bei der Vorbereitung des Budgets diskutiert. Sie stellte fest, dass das Parlament in der Vergangenheit immer den Kürzungsbeschlüssen des Bundesrates – mit der Opfer-symmetrie als Begründung – gefolgt ist. Dieses Jahr stellt sich die Ausgangslage anders dar. Die Verwaltungsdelegation lehnt es ab, der Kürzungsempfehlung des Bundesrates zu folgen, dies aus zwei Gründen: Erstens hat das Parlament 2023 auf den Teuerungsausgleich für die Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder verzichtet. Dies entspricht einer vorgezogenen Budgetreduktion von 1,5 Millionen Franken. Zweitens hat das Parlament nachweislich einen Ausbaubedarf in Bezug auf seine Ressourcen. Dieser Ausbau soll

AB 2023 S 1040 / BO 2023 E 1040

insbesondere den parlamentarischen Kommissionen zugutekommen. Erlauben Sie mir, dazu einige Überlegungen mit Ihnen zu teilen.

Die Erfahrungen, die unser Parlament während der letzten Krisen – Pandemie, Energiekrise, Krise in der Ukraine, CS-Krise usw. – gemacht hat, haben die Grenzen unserer Handlungsfähigkeit aufgezeigt. Vielleicht haben Sie in einer Kommission schon die Situation erlebt, dass die Kommission einen anderen Weg gehen oder schneller vorwärtsmachen wollte als der Bundesrat. Vielleicht hatten Sie Glück und das Sekretariat konnte die Kommission darin unterstützen, den eigenen politischen Gestaltungsspielraum zu nutzen. Vielleicht haben Sie es aber auch schon erlebt, dass ein Entscheid verschoben werden musste, weil die Unterlagen oder Vorarbeiten nicht rechtzeitig bereit waren oder weil die Ressourcen dafür nicht ausreichten.

Vor diesem Hintergrund bat die Staatspolitische Kommission des Ständerates die Parlamentsdienste zu Beginn des Jahres um einen Bericht über die personelle Ausstattung der Kommissionssekretariate. Aus dem Bericht geht unter anderem hervor, dass die Schweizerische Bundesversammlung im Vergleich mit Parlamenten anderer Staaten über verhältnismässig wenige Ressourcen verfügt. Dazu nur ein Beispiel: Im Vergleich von dreissig europäischen Ländern liegt das Schweizer Parlament an neunzehnter Stelle – hinter Litauen, Österreich, Dänemark und Portugal. Diese bescheidene Ausstattung ist vor dem Hintergrund des ausgebauten rechtlichen Instrumentariums der Bundesversammlung und ihrer bedeutenden Stellung erstaunlich. Während in anderen europäischen Staaten die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes aufgrund der ausgeprägten Fraktionsdisziplin und der Notwendigkeit der Unterstützung der Regierung beschränkt sind, kann unser Parlament den Gesetzgebungsprozess und die Aussenpolitik in umfassender Weise prägen. Das Gleiche gilt im Bereich der Obergerichtspräsidenten: Wenn wir gegenüber dem Bundesrat oder der Bundesverwaltung bestehen wollen, dann brauchen wir dafür die entsprechenden Mittel.

Die SPK und die Verwaltungsdelegation sind zum Schluss gekommen, dass in den Kommissionssekretariaten zusätzliche Mittel notwendig sind, um es den Kommissionen zu erlauben, ihre ausgebauten politischen Rechte umfassend wahrzunehmen – wie sie es in den letzten Jahren zunehmend getan haben und auch in Zukunft weiterhin tun wollen.

Schliesslich weise ich darauf hin, dass die vorgeschlagenen Kürzungen nicht nur den von der SPK beantragten Stellenausbau bei den Kommissionssekretariaten nicht zulassen. Sie haben auch zur Folge, dass das heutige Leistungsangebot für die Ratsmitglieder reduziert werden müsste. Leistungen der Parlamentsdienste für die



Ratsmitglieder und die parlamentarischen Organe, die nicht zum Kernauftrag gehören, müssten gestrichen oder auf das absolute Minimum reduziert werden. Kurzum, die vorgeschlagene Kürzung um 2,2 Millionen Franken würde uns bei der Erfüllung unseres Mandates spürbar beeinträchtigen.

Wir Ratsmitglieder haben unseren Beitrag zu den Sparbemühungen des Bundes bereits geleistet, indem wir bei unseren Entschädigungen auf den Ausgleich der Teuerung verzichtet haben. Dass aber auch die erforderlichen Mittel für die Unterstützung der Arbeit in den Kommissionen nicht gewährt werden sollen, schiesst über das Ziel hinaus.

Die Verwaltungsdelegation hält aus diesen Gründen an ihren Anträgen fest und empfiehlt Ihnen, auf die von der Kommission beantragten Kürzungen zu verzichten. Gerne weise ich darauf hin, dass die Finanzkommission des Nationalrates einen gleichlautenden Kürzungsantrag abgelehnt hat und dem Bundesrat folgt.

Ich wechsele jetzt wieder in meine Funktion als Ratspräsidentin.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Ich gebe dem Vizepräsidenten des Bundesgerichtes, Herrn Chaix, das Wort für das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht.

Chaix François, vice-président du Tribunal fédéral: Ma rapide intervention de ce matin se fait au nom du Tribunal fédéral et des tribunaux fédéraux de première instance. Nous avons pris note avec intérêt et réconfort des réflexions de votre Commission des finances quant à l'éventualité d'une coupe sur les budgets du Tribunal fédéral. Je ne vais pas répéter ici les craintes que nous partageons et qui ont été émises par certains membres de votre Commission des finances sur la séparation des pouvoirs et l'autonomie de la justice. J'en viens directement au sujet qui nous occupe ce matin, à savoir les coupes linéaires dans les budgets. Deux tribunaux de la Confédération sont en mesure d'appliquer ces coupes linéaires telles que demandées par le Conseil fédéral. Le Tribunal fédéral, quant à lui, se trouve dans l'obligation de vous demander de maintenir le budget 2024 tel qu'il l'a établi. Il s'agit donc du budget selon le projet du Conseil fédéral, selon la documentation dont vous disposez.

Il vous le demande pour une raison simple. La réorganisation que le Tribunal fédéral a entreprise il y a un an, avec votre soutien, et qui commence d'ailleurs à porter ses fruits, n'est pas encore achevée – nous sommes au début de l'exercice – et doit être encore consolidée. Concrètement, une réduction de 1 567 500 francs sur les dépenses courantes du Tribunal fédéral portée au budget 2024 tel qu'il vous a été soumis, si elle était affectée aux ressources en personnel du Tribunal fédéral, ce qui représente 85 pour cent de notre budget, mettrait en péril la réorganisation telle que vous l'avez conçue, acceptée, et telle que vous l'accompagnez.

Si nous devions mettre cette coupe en pratique, nous devrions donc l'affecter à d'autres postes du budget. Nous n'avons pas d'innombrables projets qui pourraient être arrêtés. Le cœur de notre activité, c'est la jurisprudence, et le projet auquel nous pourrions porter atteinte serait le projet Justitia 4.0, la digitalisation de la justice suisse. Les responsables de ce projet, puisque le Tribunal fédéral dirige ce projet, nous ont dit qu'une telle coupe dans ce projet aurait pour conséquence de retarder les opérations de plusieurs mois, et évidemment d'avoir un impact sur les cantons qui sont associés à ce projet, et notamment les cantons pilotes.

La question qui se pose aujourd'hui devant vous est celle de savoir si ce projet peut connaître un retard. Il s'agit d'une question éminemment politique. Nous vous laissons donc le soin, dans le strict respect de la séparation des pouvoirs, de trancher cette question.

Concernant le Tribunal administratif fédéral, le maintien de son budget s'explique par la situation migratoire que vous connaissez et par l'augmentation des effectifs au sein du Secrétariat d'Etat aux migrations, qui aura pour conséquence l'augmentation du nombre de recours devant lui.

Je vous remercie de votre attention et reste à votre disposition pour toute question si cela est nécessaire.

Hegglin Peter (M-E, ZG): Wir stehen am Übergang von einer besonderen Amtsdauer mit vielen unerwarteten Herausforderungen zu einer neuen Amtsdauer mit höchstwahrscheinlich nicht weniger schwierigen Aufgaben. Beschäftigen werden uns eine unterdurchschnittlich wachsende Wirtschaft, Sorgen um die Versorgungssicherheit bei wichtigen Gütern, wachsende Migrationsströme, Probleme in Energie- und Umweltthemen sowie die kriegserischen Herausforderungen und die Wiederaufbauhilfe in der Ukraine.

Heute beraten wir über die Ausgaben für das nächste Jahr und die finanziellen Aussichten bis ins Jahr 2027. In dieser Situation, glaube ich, sollten in der Eintretensdebatte ein paar strategische Überlegungen erlaubt sein. Unter Einschluss der Nachmeldungen beläuft sich das ordentliche Finanzierungsdefizit auf 478,8 Millionen Franken. Die Schuldenbremse lässt ein Defizit von 497,1 Millionen Franken zu. Damit besteht für das Parlament ein Spielraum von 18,3 Millionen Franken. Das ist wenig für ein in der Regel ausgabenfreundliches Parlament, aber doch mehr, als im ursprünglichen Budget vorgesehen war. Die Einnahmen steigen nur um 2,1



Prozent, die Ausgaben hingegen um 3,3 Prozent.

Dieser schuldenbremsenkonforme Voranschlag kam aber erst nach umfangreichen und schwierigen Bereinigungsmassnahmen in der Höhe von 2 Milliarden Franken zustande. Insgesamt erscheint der Voranschlag solide,

AB 2023 S 1041 / BO 2023 E 1041

und es gibt wenig Anpassungsbedarf. Ich danke dem Bundesrat und der zuständigen Bundesrätin, dass sie sich mit Nachdruck für dieses schwer zu erreichende Ziel eingesetzt haben.

So wurde der Pflichtbeitrag für Horizon durch Übergangsmassnahmen ersetzt und gekürzt, der Wachstumspfad für die Armeeausgaben abgeflacht, die Kosten für die Ukraine-Flüchtlinge mit Status S als ausserordentlich verbucht und nicht zuletzt lineare Kürzungen von 2 Prozent vorgenommen. Fast alle Verwaltungsbereiche haben diese Kürzungen mitgetragen; ich danke auch hier den zuständigen Personen für ihr verantwortungsvolles Handeln. Ausnahmen sind das Bundesgericht, das Bundesverwaltungsgericht und auch die Parlamentsdienste; sie haben die Querschnittkürzung nicht mitgetragen. Weil aber Sparen alle betrifft, schlägt Ihnen die Finanzkommission auch in diesen Bereichen Kürzungen vor.

Die Finanzkommission beantragt eine Kürzung um 2 Prozent bei den Parlamentsdiensten, weil wir Vorbildcharakter haben. Die aktuellen Zahlen im Budget zeigen es: Es ist ja nicht so, dass in diesen Bereichen nichts wächst. Ich sehe, dass die Kosten für die Parlamentsdienste 2022 bei 66,6 Millionen Franken lagen, dass im Voranschlag 2024 dafür 75,1 Millionen Franken eingestellt sind und dass allein vom Voranschlag 2023 auf den Voranschlag 2024 ein Wachstum um fast 5 Millionen Franken vorgesehen ist. Klar, das ist begründet mit zusätzlichen Stellen, die die SPK beantragt hat, und auch mit zusätzlichen Stellen, die für die PUK anfallen. Auch bei den Räten gibt es von 2023 auf 2024 eine Kostensteigerung um rund 400 000 Franken.

Das Wachstum der Kosten des Parlamentes ist bescheiden; hier kann ich die Ausführungen der Kommissionspräsidentin unterstützen. Unser Parlament ist nicht kostenintensiv, sondern eben auch sparsam. Trotzdem meinen wir in der Finanzkommission, dass es richtig ist, dass auch das Parlament die Sparübungen mitträgt. Zum Beispiel könnte man weniger zweitägige Fraktionssitzungen machen, oder man könnte weniger häufig auf weite Reisen gehen – daraus könnte auch ein Sparbeitrag resultieren.

Ähnliche Überlegungen haben wir auch bei den Gerichten angestellt. Klar, die Gerichte sind fachlich und sachlich unabhängig, das Parlament erlaubt sich nicht, ihnen reinzureden. Aber die Mittel stellen trotzdem wir bereit, indem wir jedes Jahr mit dem Voranschlag das Budget der Gerichte genehmigen.

So, wie wir es mitbekommen haben, hat das Bundesstrafgericht gesagt: Ja, wir tragen diese Kürzungen mit, wir helfen auch mit zu sparen. Das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht haben diesbezüglich die Sparübungen eben nicht mitgetragen. Ich bin überzeugt, dass es auch dort möglich ist, um 1,5 Prozent zu kürzen. Wir haben gesagt, dass wir die richterliche Unabhängigkeit achten, dass wir nicht wie bei den anderen Verwaltungseinheiten um 2 Prozent kürzen, dass wir uns ein bisschen zurückhalten. Deshalb sehen wir bei den Bundesgerichten, wie gesagt, eine Kürzung um 1,5 Prozent auf die ursprünglichen Voranschlagswerte für 2024 vor.

Das heisst aber nicht, dass wir den Bundesgerichten nicht zusätzliche Stellen geben. Es wurden uns Listen unterbreitet mit einem Stellenaufwuchs im Umfang von etwa dreissig Stellen für diese beiden Gerichte. Das ist nicht wenig, das ist doch eine respektable Zahl. Wenn ich die Falleingänge bei den Bundesgerichten über die letzten Jahre hinweg betrachte, dann sehe ich: Es ist nicht so, dass die Zahl der Eingänge stark zugenommen hätte; sie war in den vergangenen Jahren eher gleichbleibend oder sogar abnehmend.

Aufgrund dieser Überlegungen, glaube ich, ist es richtig, auch die Bundesgerichte die Sparmassnahmen mittragen zu lassen, ohne dass wir damit die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen würden.

Ich komme zu den Querschnittkürzungen. Diese betreffen auch die ungebundenen Ausgaben, die etwa einen Drittel der Aufwände des Bundes ausmachen. Es betrifft also auch die Bildung, die Forschung, die Armee, die internationale Zusammenarbeit, die Agrarpolitik, den regionalen Personenverkehr, die Umwelt und die Kultur. Der Bundesrat nahm die Kürzungen auch in diesen Bereichen auf den ursprünglichen Planwerten für 2024 vor. Das hat zur Folge, dass es in den meisten Aufgabenbereichen trotzdem ein Wachstum der Ausgaben gibt – mit einer Ausnahme, das ist die Landwirtschaft. Der Aufwand für die Landwirtschaft ist seit langer Zeit gleich geblieben und wird mit dieser Querschnittkürzung dann im Vergleich zu den Vorjahresausgaben noch gekürzt. Es ist der einzige Bereich mit einer negativen Kostenentwicklung, auch über den gesamten Finanzplanhorizont hinweg. Die anderen Bereiche wachsen zwischen 2 und über 5 Prozent – 2 Prozent bei der Forschung und Bildung und über 5 Prozent bei der Armee. Dass unsere Kommission versuchte, im Agrarbereich die Vorjahreswerte einzusetzen, ist demzufolge, so glaube ich, nachvollziehbar. Nur bei den Direktzahlungen ist sie dann auf halbem Wege stehengeblieben.



Ich komme noch zum Personal. Auch dieses muss den engeren finanziellen Spielraum mittragen. Im Voranschlag ist nur ein Teuerungsausgleich von 1 Prozent eingestellt. Nun hat die Teuerung aber abgenommen: Bei den Beratungen lag sie bei etwa 1,7 Prozent, aktuell ist man bei 1,4 Prozent. Eingestellt ist 1 Prozent. Ich glaube, das ist verantwortbar. Der Bund hat sehr gute Anstellungsbedingungen, und die Löhne liegen, je nach Vergleich, beträchtlich höher als in der Privatwirtschaft und in anderen öffentlichen Institutionen. Angestellte bis zur Lohnklasse 11 erhalten zusätzlich eine Einmalzulage von 500 Franken. Ich gehe davon aus, dass uns der Bundesrat bei den genannten Eckwerten im nächsten Jahr keine Nachträge für zusätzliche Teuerungsausgleiche unterbreiten wird.

Wenn für den Voranschlag 2024 der eigene Verwaltungsbereich, das Personal und die ungebundenen Ausgaben zu den Einsparungen beitragen mussten, müssen im Finanzplanhorizont auch die gebundenen Ausgaben überprüft werden. Die entsprechenden Berichte und Beschlüsse muss der Bund in absehbarer Zeit in die Vernehmlassung geben, damit wir rechtzeitig darüber befinden können. Anstelle von schwierigen und langwierigen Sparübungen würde ich aber viel eher empfehlen, bei neuen Ausgaben und Aufgaben kritischer zu sein, also nicht alle Aufgaben zentral über den Bund zu erfüllen. Die Aufgabenerfüllung ist beim Bund nicht unbedingt besser. Wir haben sehr gut funktionierende föderale Strukturen mit Zuständigkeiten und eigener fiskalischer Kompetenz. Vertrauen wir den Kantonen und Gemeinden, dass sie die Aufgaben gut erfüllen. Zentralisieren wir nicht alle Aufgaben beim Bund. Seien wir also zurückhaltend bei neuen Bundesaufgaben. Ich glaube, das ist der grösste und der einfachste Sparbeitrag. Wenn wir doch eine neue Ausgabe beim Bund definieren, dann immer mit einer Gegenfinanzierung. Wenn wir uns an diese Vorgaben halten, dann sind, so meine ich, keine einnahmenseitigen Massnahmen notwendig – ich denke hier an neue Steuern oder Steuererhöhungen.

Noch eine Anmerkung zu den ausserordentlichen Ausgaben: Erfreulich ist, das möchte ich anmerken, dass der Rettungsschirm für die Axpo ausläuft. Offenbar haben sich die Bedingungen so weit verbessert, dass die Axpo nicht mehr darauf angewiesen ist. Dieser Ausstieg soll aber langfristig sein und nicht nur das Ziel haben, die einschränkenden Bestimmungen zu den Boni und Dividenden aufzuheben. Ich vertrete jetzt diesbezüglich die Haltung, dass diese Anpassung, also eine Reduktion um 4 Milliarden Franken bei den ausserordentlichen Ausgaben, in der nationalrätlichen Kommission, die anschliessend an unsere Beratungen tagt, vorberaten und dann im Nationalrat beschlossen werden soll. So kommt sie dann bei der Differenzbereinigung wieder zu uns, und wir können uns ihr dort anschliessen.

Weiter, so meine ich, darf man ebenfalls die Höhe des einmaligen Kapitalzuschusses an die SBB hinterfragen. Er steht mit 1,2 Milliarden Franken im Voranschlag und ist aufgrund von Motionen aus beiden Räten zustande gekommen. Die entsprechende Summe wurde unter dem Eindruck der Auswirkungen der Covid-Krise festgelegt.

Wenn diese beiden Massnahmen entsprechend umgesetzt werden, wird sich, so glaube ich, der ausserordentlich hohe Zahlungsbedarf entsprechend reduzieren.

Zum Schluss: Ich glaube, die Kommission hat auch massgehalten. Wir haben immer wieder auf die Einhaltung der

AB 2023 S 1042 / BO 2023 E 1042

Schuldenbremse geachtet. Ich bin ja nicht Präsident der Kommission, sondern Mitglied. Die Einhaltung der Schuldenbremse möchte ich einfach als etwas Erfreuliches zur Kenntnis nehmen.

Ich empfehle Ihnen deshalb Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen der Kommissionsmehrheit, ausser bei den Direktzahlungen. Dort würde ich empfehlen, der Minderheit zu folgen. Ebenfalls empfehle ich, auch noch den Einzelantrag Würth zu unterstützen. Dieser gibt uns einen grösseren finanziellen Spielraum.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich bedanke mich zunächst herzlich bei der Finanzkommission Ihres Rates für die Vorberatungsarbeiten und auch für die Tatsache, dass Sie die Schuldenbremse nach Ihren Beratungen eingehalten haben. Das war übrigens auch im Nationalrat der Fall.

Ich möchte gerne kurz die Ergebnisse der Budgetberatung für das Jahr 2024 rekapitulieren und dann auch einen Ausblick geben.

Der Bundesrat hatte für 2024 unter Einschluss der Nachmeldungen an sich ein Finanzierungsdefizit von 6,6 Milliarden Franken budgetiert, insbesondere aufgrund der ausserordentlichen Ausgaben von 6,4 Milliarden Franken. Sie haben eben von Ständerat Hegglin gehört, dass die Axpo mitgeteilt habe, sie werde den Rettungsschirm nicht beanspruchen. Dafür waren ausserordentlich 4 Milliarden Franken eingestellt. Morgen früh wird die Finanzkommission des Nationalrates tagen und diesen Betrag aus dem Budget nehmen. Am Donnerstag kommt das dann in den Nationalrat, und in der Differenzbereinigung werden auch Sie sich dazu äussern



können.

Das Wegfallen dieses ausserordentlichen Betrags, der eingestellt wurde, ändert aber nichts am Spielraum. Einige hatten bereits gehofft, dass das etwas am Spielraum für die Budgetberatung 2024 ändert. Aber das ist nicht der Fall, weil wir hier von einem ausserordentlichen Betrag sprechen.

Ebenfalls ausserordentlich ist der Zahlungsbedarf für die Schutzsuchenden aus der Ukraine. Hier haben wir 1,2 Milliarden Franken ausserordentlich eingestellt. Es gibt auch – das wurde eben erwähnt – einen einmaligen Kapitalzuschuss an die SBB in der Höhe von 1,15 Milliarden Franken. Sie wissen, dass dieser Kapitalzuschuss in Ihrem Auftrag erfolgt. Die rechtliche Grundlage für diesen Kapitalzuschuss ist noch nicht beraten. Der Bundesrat hat ja ein SBB-Finanzierungsgesetz vorgelegt. Dieses wurde von der KVF vorberaten und kommt jetzt in der Wintersession in den Nationalrat. Und nur, wenn der Nationalrat und auch Sie die Rechtsgrundlage für diesen ausserordentlichen Beitrag schaffen – es ist ein Nachvollzug der Corona-Zeit, es geht um die Ausfälle aus dem Fernverkehr –, kommt dieser Betrag effektiv auch zum Tragen.

Ich habe es bereits erwähnt: Im ordentlichen Haushalt wird die Schuldenbremse aus heutiger Sicht knapp eingehalten. Ich habe heute im "Tages-Anzeiger" gelesen, dass ein Journalist ausgerechnet hat, was der Finanzierungsüberschuss, den Ihre Kommission beantragt, eigentlich bedeutet. Bei einem Einkommen von 100 000 Franken wären das Fr. 17.70, wenn ich es richtig im Kopf habe. Das war noch interessant. Das heisst also, es ist knapp. Letztlich ist auch der Entwurf des Bundesrates mit einem Finanzierungsüberschuss von 18 Millionen Franken knapp. Normalerweise hatte man immer ein Polster von etwa 100 Millionen Franken, damit auch die Räte noch einen gewissen Handlungsspielraum haben. Leider konnten wir das aufgrund der engen Budgetverhältnisse in diesem Jahr nicht einhalten.

Es wurde auch darauf hingewiesen, dass wir einen Bereinigungsbedarf im Umfang von 2 Milliarden Franken hatten, um die Schuldenbremse einhalten zu können. Darunter fallen lineare Kürzungen von 2 Prozent in den schwach gebundenen Bereichen. Sonst hätten wir ein strukturelles Defizit in dieser Höhe gehabt. Der Grund dafür sind aber nicht sinkende Einnahmen. Die Einnahmen steigen immer noch. Sie steigen um 2,1 Prozent. Die Ausgaben erhöhen sich – jetzt etwas korrigiert wegen des Rettungsschirms, der nicht zum Tragen kommt – um etwa 3,6 Prozent statt um 4,1 Prozent, wie wir zuerst gesagt hatten. Aber Sie sehen auch, dass wir eigentlich nicht sparen. Wir bremsen vielmehr einfach das Wachstum in den verschiedenen Bereichen; ich komme noch darauf zurück.

Auch mit den Anträgen Ihrer Finanzkommission wird die Schuldenbremse eingehalten. Es gibt aber praktisch keinen Spielraum. Die Budgethoheit liegt bei Ihnen. Wenn Sie Budgetpositionen erhöhen, bitte ich Sie deshalb, sich auch zu überlegen, wo diese dann gegenfinanziert respektive wo auf der anderen Seite dann Abstriche gemacht werden können.

In den Finanzplanjahren 2025–2027 bleibt der ordentliche Haushalt tiefrot. Der Bundesrat hat am 22. November die Zahlen für den Legislaturfinanzplan aktualisiert und auch darüber informiert. Nach der aktuellen Planung belaufen sich die strukturellen Finanzierungsdefizite auf 2 bis 3 Milliarden Franken. Die Zahlen sind höher als im Finanzplan vom Sommer. Das hat vor allem damit zu tun, dass die Ausgaben für die Schutzsuchenden aus der Ukraine weitergeführt werden müssen, auch im Jahr 2025. Hier wird sich dann – ich habe das in den Kommissionen beider Räte gesagt – auch die Frage stellen, ob man diese Ausgaben weiter ausserordentlich verbuchen kann oder nicht. Wir sprechen jetzt vom dritten Jahr. Bei Corona hat man drei Jahre ausserordentlich verbucht. Hier wäre ein kalter Entzug, wie ich das jetzt einmal nennen würde, relativ schwierig umzusetzen. Das bedeutet einfach, dass die Schuldenbremse noch einmal belastet wird. Ich bin Ihnen dankbar, wenn wir dann vor allem in den Finanzkommissionen darüber sprechen können, wie wir damit umgehen. Diese Ausgaben müssen nämlich selbstverständlich noch getätigt werden.

Ich komme nun zum Ausblick. Die neue Legislatur wird finanzpolitisch herausfordernd – das ist schon fast eine Binsenwahrheit. Es zeichnet sich keine Verbesserung für 2025 ab; wir erwarten durchgehend Defizite in Milliardenhöhe. Ab 2027 dürfte sich der Druck noch erhöhen. Namentlich das rasche Wachstum der Armeeausgaben auf 1 Prozent des BIP sowie die demografiebedingten Ausgaben für die AHV lassen die Defizite weiter anwachsen. Diese Ausgaben sind derzeit noch nicht gegenfinanziert. Das aktuelle Wachstumsprofil des ordentlichen Bundeshaushalts ist nicht nachhaltig. Die Ausgaben wachsen schneller als die Einnahmen, was wir ändern müssen. Die Verfassung verpflichtet uns dazu, auf Dauer einen ausgeglichenen Haushalt zu präsentieren.

Finanzpolitisch wird deshalb die Haushaltsbereinigung höchste Priorität haben. Es geht darum, die Finanzierung wichtiger Bundesaufgaben zu sichern und eben auch Spielraum für andere, neue Aufgaben zu schaffen. Es geht ja nicht einfach nur um "l'art pour l'art", sondern es geht auch darum, den finanzpolitischen Gestaltungs- und Spielraum für Bundesrat und Parlament zurückzugewinnen. Damit kommen wir auch um eine Prioritätensetzung nicht herum.



Ich bin nicht überrascht, dass in dieser Situation die Versuchung steigt, weitere Ausgaben einfach ausserordentlich zu beschliessen. Momentan gibt es dazu ja zwei Vorstösse. Über den einen, die Motion Salzmann 23.3843, werden wir heute noch sprechen. Weiter gibt es einen Vorstoss der Finanzkommission des Nationalrates, der verlangt, dass ein Ukraine-Wiederaufbaufonds geschaffen wird und dass dieser ausserordentlich finanziert wird.

Man kann über die Frage der Ausserordentlichkeit natürlich trefflich streiten, aber wir können diese Ausserordentlichkeit nicht beliebig auslegen. Wir sind an das Gesetz gebunden. Ausserordentlichkeit ist gemäss dem Finanzhaushaltgesetz nur bei aussergewöhnlichen, also nicht vorhersehbaren und durch den Bund nicht steuerbaren Ausgaben gegeben. Aus Sicht des Bundesrates geht es bei den genannten Fällen aber klar um steuerbare Aufgaben. Es sind Aufgaben und Ausgaben, die wir nach freiem Ermessen bestimmen können. Wir können ihre Höhe und den Zeitpunkt bestimmen. Das gilt für die Armee wie auch für den Ukraine-Wiederaufbaufonds. Beim Ausbruch des Kriegs gegen die Ukraine war das anders; er führte in kürzester Zeit dazu, dass es Hunderttausende von Flüchtlingen gab. Auch in der Schweiz wurden ja sehr viele Menschen untergebracht. Ich möchte aber auch daran erinnern, dass auch ausserordentliche Ausgaben wieder ausgeglichen werden müssen.

AB 2023 S 1043 / BO 2023 E 1043

Es ist also ein "Buebetrickli" – ich sage es einmal so –, wenn man jetzt einfach sagt, man verbuchte ausserordentlich. Denn es gibt so etwas wie die Ergänzungsregel zur Schuldenbremse, sie ist auch in der Verfassung angelegt. Gemäss Artikel 126 Absatz 1 der Bundesverfassung hält der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht. Das heisst also, dass auch ausserordentliche Ausgaben wieder zurückbezahlt werden müssen. Es ist einfach eine Verschiebung der Schulden in die Zukunft, wenn man das nicht macht.

Wir stehen heute finanzpolitisch an einem Scheideweg. Es lohnt sich vielleicht, kurz in Erinnerung zu rufen, dass es – ich habe es schon bei der Schuldenbremse gesagt – nicht um einen Schönheitswettbewerb geht. Es geht vielmehr um einen grundsätzlichen Wert. Die Schuldenbremse zwingt uns zu einer nachhaltigen Finanzpolitik, und sie stärkt auch die Krisentauglichkeit der Schweiz. Es war beispielsweise möglich, die Mittel für die Ukraine ausserordentlich zu verbuchen. Es war auch möglich, in der Corona-Pandemie Mittel ausserordentlich zu verbuchen. Aber das war nur möglich, weil man zuvor zu den Bundesfinanzen Sorge getragen hatte.

Wenn man sich nun etwas umschaute in der Welt – Ständerat Hegglin hat schon darauf hingewiesen –, dann sieht man, dass die Aussichten nicht sehr gut sind. Wenn ich mit den ausländischen Kolleginnen und Kollegen spreche oder wenn ich z. B. am Weltbank-Meeting bin, dann stellen wir fest: Es gibt besorgniserregende Entwicklungen. Wir haben hohe Zinsen. Nach einer Phase mit Tief- oder Minuszinsen sind die Zinsen angestiegen, aber die Kredite dahinter sind nicht unbedingt finanziert. Sowohl in der Wirtschaft wie auch im Immobilienbereich wurden Finanzierungen getätigt, die nicht nachhaltig sind – China lässt grüssen. Dort hat es bereits eine gewisse Immobilienkrise gegeben. Aber auch die Verschuldung der Staaten nimmt ständig zu, und die Zinsen werden – das ist meine Einschätzung – hoch bleiben.

Die Inflationsbekämpfung läuft nicht so schlecht. Es ist immerhin gelungen, sie in den wichtigen Wirtschaftsböcken etwas unter Kontrolle zu bekommen. Aber man muss sich bewusst sein: Die Verschuldung gewisser Staaten ist gigantisch. Auch westliche Staaten geben heute mehr Geld für den Schuldendienst aus als z. B. für die Landesverteidigung – siehe Frankreich –, oder sie geben mehr für die Schulden aus als für die Bildung oder die Gesundheit. Das ist kein Zukunftsmodell, das wollte man ja gerade auch mit der Schuldenbremse verhindern.

Die Schuldenbremse muss auch im Kontext einer stabilen Währung gesehen werden. Wir haben eine starke Währung, eine solide Währung, weil wir den Bundeshaushalt bis anhin im Griff halten konnten. Auch die Bonität der Schweiz, ich erwähne das hier gerne, ist nach wie vor gut. Die Schweiz wurde selbst nach der CS-Krise immer mit einem Triple-A bewertet.

All das muss man sich vor Augen führen: Die Schweiz als kleines Land mit einer kleinen, aber wichtigen Volkswirtschaft, die exportorientiert ist, mit einer Volkswirtschaft, die zur Aussenwelt hin orientiert ist, hat ein Interesse daran, auch finanzpolitische Souveränität zu behalten. Anfang Jahr wird der Bundesrat Vorentscheide treffen, damit die Schuldenbremse auch im Voranschlag 2025 eingehalten werden kann. Wir werden dann im ersten Halbjahr 2024 Stossrichtungen definieren, um die Finanzen auch langfristig wieder ins Lot zu bringen. Um die strukturellen Defizite zu bereinigen, braucht es aber auch Reformen. Die Bereinigung wird primär ausgabenseitig erfolgen. Wir werden aber nicht darum herumkommen, z. B. zur nachhaltigen Finanzierung der AHV auch einnahmenseitige Massnahmen zu prüfen. Es hat in den Medien etwas Verwirrung gegeben. Es ist selbstverständlich so, dass man in einer vorausschauenden Finanzplanung auch einnahmenseitige Massnahmen prüft. Aber für den Bundesrat stehen diese im Moment nicht im Vordergrund, ich habe es gesagt: Wir



haben ein Ausgabenproblem; die Ausgaben wachsen schneller als die Einnahmen.

Aber es ist natürlich so: Der Bundesrat bzw. das zuständige Departement, das EDI, hat von Ihnen den Auftrag bekommen, bis 2026 eine neue Vorlage zur AHV vorzubereiten. In diesem Zusammenhang werden wir sehen, was dann auf der Einnahmenseite passiert. Eine AHV-Reform kann ja nur gelingen, wenn Einnahmenseite und Leistungsseite einigermaßen im Gleichgewicht sind. Das heisst also, in diesem Zusammenhang wird man sicherlich wieder über die Mehrwertsteuer sprechen. Ich möchte hier nicht sagen, das sei dann so, aber die Wahrscheinlichkeit ist gegeben.

Sie müssen auch sehen: Wenn man beim Bund Mehreinnahmen will, ist das ein komplizierter Weg. In den Kantonen haben Sie den Steuerfuss. Er ist, so sage ich jetzt einmal, ein Mittel zum Ausgleich der Konjunktur. Die Kantonsräte können den Steuerfuss heraufsetzen und im nächsten Jahr wieder absenken. Aber beim Bund haben wir die direkte Bundessteuer, und wir haben die Mehrwertsteuer, und wenn man die erhöhen will, bedingt das eine Verfassungsänderung. Und vor das Volk zu treten und zu sagen, dass wir ein Ausgabenproblem haben, dass aber bitte doch jetzt die Steuern erhöht werden sollen – und das notabene in einem Umfeld, in dem die Krankenkassenprämien steigen, die Mieten steigen, in dem wir auch eine gewisse Inflation haben –, ist sicherlich nicht vertretbar. Aber nochmals: Im Zusammenhang mit der AHV wird man das anschauen müssen.

Das Finanzdepartement wird auch eine Aufgaben- und Subventionsüberprüfung anregen; auch das wird beim Bundeshaushalt nötig sein. Aber ich erinnere Sie auch daran, dass der Bundeshaushalt ein Transferhaushalt ist: Zwei Drittel der Ausgaben beim Bund sind gesetzlich gebunden. Der Spielraum ist deshalb relativ klein.

Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie, den Voranschlag 2024 und den Nachtrag II zum laufenden Jahr durchgehend gemäss den Anträgen des Bundesrates zu beraten und diesen Anträgen zuzustimmen – mit einer Ausnahme: Ich habe gesehen, dass ein Einzelantrag Burkart eingegangen ist. Hier geht es um 2,5 Millionen Franken, die für den Schutz der jüdischen Organisationen und Einrichtungen gedacht sind. 2,5 Millionen Franken haben in beiden Varianten des Budgets Platz, so wie die ständerätliche und auch die nationalrätliche Kommission es vorberaten haben. Ich denke, die Ausgangslage hat sich ja seit dem 7. Oktober auch in unserem Land doch erheblich verändert, und es ist beschämend, wenn sich Jüdinnen und Juden in unserem Land nicht sicher fühlen können. Ich glaube, wir haben hier eine Pflicht, diese Einrichtungen so zu gestalten und zu unterstützen, dass sie sicher gemacht werden können.

Ich werde mich dann teilweise äussern, Frau Präsidentin, aber Sie können im Grundsatz davon ausgehen, dass der Bundesrat mit Ausnahme dieser Frage an seinen Anträgen festhält.

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

AB 2023 S 1044 / BO 2023 E 1044