



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Erste Sitzung • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Première séance • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634



16.3634

Motion FK-NR.

Keine Aufweichung der bewährten Schuldenbremse

Motion CdF-CN.

Pas de relâchement du frein à l'endettement

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.11.16

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Gschwind, Amarelle, Brélaz, Carobbio Guscetti, Gmür Alois, Hadorn, Kiener Nellen, Maire Jacques-André, Meyer Mattea, Schmidt Roberto)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Gschwind, Amarelle, Brélaz, Carobbio Guscetti, Gmür Alois, Hadorn, Kiener Nellen, Maire Jacques-André, Meyer Mattea, Schmidt Roberto)

Rejeter la motion

Vitali Albert (RL, LU), für die Kommission: In den Neunzigerjahren nahmen die Bundesschulden stetig zu. Dies veranlasste Parlament und Bundesrat, eine Schuldenbremse auszuarbeiten. Die Schuldenbremse soll den Bundeshaushalt vor strukturellen, chronischen Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern, dass die Bundesschulden ansteigen. Gleichzeitig gewährleistet sie eine antizyklische Finanzpolitik, indem sie in Abschwungphasen begrenzt konjunkturelle Defizite zulässt und in Phasen der Hochkonjunktur Rechnungsüberschüsse verlangt. Einfach gesagt: Wir dürfen nicht mehr ausgeben, als wir einnehmen. Die Schuldenbremse beinhaltet somit zwei klassische Ziele der Finanzpolitik, nämlich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen.

Die Vorlage der Schuldenbremse wurde im Jahr 2001 mit über 85 Prozent Zustimmung vom Volk klar angenommen. Seit der Einführung im Jahr 2003 konnten über 20 Milliarden Franken Schulden abgebaut werden – eine stolze Leistung, um die die Schweiz beneidet wird.

In der Presse konnte man im Sommer lesen, dass sich der Bundesrat mit der Aufweichung der Schuldenbremse befasse. Auf meine Frage vom 8. Juni 2016 (16.5282) hat der Bundesrat bzw. Finanzminister Ueli Maurer in der Fragestunde vom 13. Juni klar gesagt: "Eine Abkehr von der Schuldenbremse steht nicht zur Diskussion." Inzwischen hat der Bundesrat einen Bericht in Auftrag gegeben, der mögliche Reformvarianten der Schuldenbremse überprüfen soll. Dieser

AB 2016 N 1853 / BO 2016 N 1853

Bericht soll bis Ende 2016, also ungefähr in einem Monat, vorliegen.

Einen ersten Schritt zur Aufweichung der Schuldenbremse hat der Bundesrat bereits getan: Aufgrund der ausserordentlich hohen Anzahl Asylgesuche werden für 2017 ausserordentliche Ausgaben in der Höhe von 400 Millionen Franken budgetiert. Die gemäss Schuldenbremse zulässigen Ausgaben werden um diesen Betrag erhöht.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Erste Sitzung • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Première séance • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634



Aufgrund dieser Tatsache sah sich die Finanzkommission des Nationalrates veranlasst, eine Kommissionsmotion einzureichen. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass es gefährlich ist, die Tür einen Spalt weit zu öffnen; Anzeichen sind genügend da. Sehr schnell wäre man wieder bei der Schuldenpolitik der Neunzigerjahre. Die Absicht des Bundesrates, das bewährte Instrument der Schuldenbremse aufzuweichen, ist gefährlich. Laut Auffassung der Mehrheit ist es wichtig, sich frühzeitig gegen eine Aufweichung der Schuldenbremse zu positionieren.

Eine Minderheit ist der Ansicht, dass es verfrüht ist, eine Kommissionsmotion zu beraten. Sie möchte zuerst den angekündigten Bericht abwarten. Grundsätzlich befürwortet sie eine Anpassung der Schuldenbremse. Beispielsweise müsste man den Konjunkturfaktor anpassen; denn dieser gebe keine Antwort auf die heutigen Negativzinsen und die Aufhebung des Euromindestkurses. Ein Antrag auf Aufschiebung und auf Beratung zusammen mit dem angekündigten Bericht des Bundesrates wurde mit 15 zu 10 Stimmen abgelehnt.

In der Finanzkommission des Nationalrates wurde die Kommissionsmotion, wie sie heute vorliegt, mit 15 zu 10 Stimmen angenommen. Namens der Finanzkommission bitte ich Sie, die Kommissionsmotion anzunehmen, um unsere gesunden Finanzen nicht zu gefährden. Besten Dank für die Unterstützung!

Grin Jean-Pierre (V, VD), pour la commission: La motion de la Commission des finances de notre conseil 16.3634, "Pas de relâchement du frein à l'endettement", fait suite à plusieurs interventions parlementaires portant sur ce mécanisme, ainsi qu'au message du Conseil fédéral du 29 juin 2016 concernant l'examen du mécanisme du frein à l'endettement.

Conformément à la Constitution, le frein à l'endettement a pour objectif d'assurer à terme l'équilibre entre les dépenses et les recettes de la Confédération. Cet objectif a été atteint. Depuis l'introduction du frein à l'endettement en 2003, la dette brute de la Confédération a même été réduite d'environ 20 milliards de francs. Avec le mécanisme en vigueur, la réduction de la dette devrait se poursuivre. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances d'examiner en détail l'opportunité de réviser le mécanisme du frein à l'endettement et de lui rendre un rapport à ce sujet d'ici à la fin de 2016.

Dans sa réflexion, le Conseil fédéral voudrait desserrer le frein à l'endettement dès maintenant. Il prévoit notamment que les excédents apparaissant dans le budget de la Confédération, et ensuite dans les comptes, ne soient plus obligatoirement et intégralement utilisés pour la réduction de la dette. Ainsi, les soldes de crédits pourraient, par exemple, être transférés sur l'année suivante ou affectés à d'autres tâches, comme l'asile en particulier.

Pour la majorité de la commission, relâcher le mécanisme du frein à l'endettement alors qu'un programme de stabilisation est en discussion et que la dette de la Confédération avoisine encore les 100 milliards de francs serait irresponsable.

Alléger un mécanisme qui a fait ses preuves et qui a permis à notre pays de garder ses finances sous contrôle, ce qui rend envieux certains pays voisins, n'est pas crédible.

Pour la minorité de la commission, il ne faut pas toujours penser à amortir, mais aussi à investir. Celle-ci affirme qu'en comparaison internationale la dette publique suisse est basse et que, sans toucher au mécanisme même du frein à l'endettement, on doit pouvoir en modifier l'usage pour en faire profiter quelques projets.

Il est vrai que notre dette a été réduite de 20 milliards de francs, mais il ne faut pas oublier que les faibles taux d'intérêt, qui sont en partie négatifs maintenant, sont un des principaux responsables de cette diminution de la dette. Sur une dette de 100 milliards de francs, 2 pour cent en plus ou en moins font une différence de 2 milliards de francs par année. Si je simplifie, la diminution de 20 milliards de francs de la dette depuis 2003, donc en treize ans, provient essentiellement des intérêts qui, ces dernières années, avoisinent 1 pour cent ou moins, alors qu'il y a quinze ou vingt ans ils avoisinaient 4 à 5 pour cent, et même plus les années précédentes. Comme ce qui se pratique pour les infrastructures économiques et en économie en général, lors de périodes à taux d'intérêt bas, ce différentiel positif doit être affecté à l'amortissement supplémentaire et non au fonctionnement. C'est exactement ce qui se produit pour les finances fédérales.

Les avis au sein de la commission sont partagés: si une minorité des membres soutient clairement une modification de l'outil, la majorité s'y oppose fermement en évoquant les succès rencontrés jusqu'ici par ce système. Par 15 voix contre 10, la commission vous demande d'accepter la présente motion, qui charge le Conseil fédéral de préciser dans la législation régissant le frein à l'endettement – un système qui a fait ses preuves – que tout relâchement de la réglementation en vigueur soit exclu.

Je vous demande donc de suivre la majorité de la commission.

Gschwind Jean-Paul (C, JU): Je tiens à préciser en préambule la raison d'être et les objectifs du frein à l'endettement. Le frein à l'endettement, inscrit à l'article 126 de la Constitution, a pour but de prévenir les



AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Erste Sitzung • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Première séance • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634



déséquilibres structurels, voire chroniques, des finances fédérales, et d'empêcher une croissance de la dette, telle qu'elle s'est produite dans les années 1990. Il doit également garantir une politique budgétaire anticyclique. Ainsi, il vise deux objectifs classiques de la politique budgétaire et des finances en Suisse ainsi qu'une stabilisation – je dis bien une stabilisation – de la dette nominale.

Quel est le but de la motion de la Commission des finances du Conseil national? Elle charge le Conseil fédéral de préciser dans la loi le frein à l'endettement – un système qui a fait ses preuves –, de sorte que tout relâchement de la réglementation en vigueur soit exclu. En bref, la motion a pour but de bétonner, de verrouiller le système et de graver dans le marbre une loi qui ne serait plus amendable.

Sur le fond, pour ce qui est de l'aspect juridique, la motion n'est pas recevable. En effet, toute loi doit pouvoir faire l'objet d'une correction ou d'un amendement. Des outils démocratiques sont à disposition; je pense notamment à l'initiative populaire, pour les citoyens, ou encore aux interventions parlementaires, pour le législateur. La motion et l'initiative parlementaire constituent d'ailleurs des outils très prisés des parlementaires, vous en conviendrez. Vouloir verrouiller une loi, quelle qu'elle soit, n'est ni acceptable, ni réalisable dans un Etat de droit. Cela m'étonne d'autant plus lorsque la démarche est soutenue, entre autres, par un parti qui se vante d'être le chantre de la démocratie directe et le porte-parole de la vox populi.

Ce à quoi vise cette motion de commission, c'est à court-circuiter la démarche du Conseil fédéral. En effet, à la suite de différentes interventions parlementaires, de discussions et d'articles de presse, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances d'établir un rapport qui puisse apporter une base de décision en vue d'un hypothétique assouplissement du frein à l'endettement, en recourant à diverses variantes.

Pour la minorité, la question qui se pose est celle de savoir si les excédents structurels ou conjoncturels doivent être intégralement affectés à la réduction de la dette, ou si une partie des excédents pourrait, par exemple, être réinvestie dans le budget de l'année suivante ou affectée à d'autres tâches ou investissements. Cet excédent s'élevait à plus de 2 milliards de francs en 2015, et l'année 2016 sera encore un grand cru, avec un excédent qui se situera probablement au-dessus de la moyenne.

Alors que le Conseil fédéral annonce des déficits inquiétants – 2 milliards de francs ces prochaines années – à cause de l'introduction du programme de développement de l'armée (DEVA), de l'alimentation du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) ou encore de la réforme

AB 2016 N 1854 / BO 2016 N 1854

de la prévoyance vieillesse 2020 et de l'entrée en vigueur de la réforme de l'imposition des entreprises III, entre autres dépenses supplémentaires, la question d'une réaffectation des excédents devient urgente, d'autant plus que des investissements importants dans nos infrastructures et d'autres domaines doivent être réalisés dans l'intérêt des générations futures. Il n'est d'ailleurs mentionné nulle part dans la Constitution que les bénéfices doivent être exclusivement attribués à la réduction de la dette, une dette qui s'est réduite, et c'est tant mieux, de plus de 20 milliards de francs depuis 2003, année de l'introduction du frein à l'endettement.

Soyons très clairs: il n'est nullement question de remettre en cause le frein à l'endettement en tant qu'outil indispensable, destiné à empêcher la croissance de la dette de l'Etat. Par cette motion, la commission veut supprimer les prérogatives du Parlement et empêcher le débat et les réflexions parlementaires sur le rapport du Département fédéral des finances, qui sera livré à fin 2016. Pour la minorité, il faut rejeter cette motion afin d'éviter de faire pression sur les débats sur le programme de stabilisation 2017–2019 et sur le budget 2017, qui auront lieu prochainement. Pour elle, le débat sur un éventuel relâchement du frein à l'endettement devra avoir lieu une fois que le Département fédéral des finances aura publié son rapport. Evitons de nouveaux programmes de stabilisation austères et douloureux pour nos concitoyens – je pense notamment à la réduction des primes d'assurance-maladie dont nous aurons à débattre sous peu. Evitons également des reports de charges sur les cantons.

Au nom de la minorité de la commission, je vous invite à vous prononcer en faveur d'une politique budgétaire sérieuse et responsable et, donc, à rejeter cette motion. La position que je défends est aussi celle du groupe démocrate-chrétien.

Pezzatti Bruno (RL, ZG): Der Angriff auf die Schuldenbremse, das finanzpolitische Erfolgsmodell der Schweiz, muss im Interesse von auch in Zukunft gesunden Staatsfinanzen abgewehrt werden. Die FDP-Liberale Fraktion wird in diesem Sinne die Kommissionsmotion der Finanzkommission unterstützen.

Zur Begründung und Erinnerung: Die Schweizer Bevölkerung hat im Jahr 2001 die Schuldenbremse als neues Finanzsteuerungsinstrument mit annähernd 85 Prozent Jastimmen deutlich angenommen. Diese überwältigende Zustimmung kam damals dank Unterstützung vonseiten aller bürgerlichen Parteien zustande, dies gegen den Widerstand der Linken. Die Schuldenbremse ist seither eine Erfolgsgeschichte. Seit 2006 weist der



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Erste Sitzung • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Première séance • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634



Bundshaushalt keine strukturellen Defizite mehr auf. Dies widerspiegelt sich in einer deutlichen Schuldenreduktion. Die Schuldenquote des Bundes ist von 26,1 Prozent im Jahr 2003 auf 16,2 Prozent im Jahr 2015 und die Schuldenlast von 124 Milliarden auf 104 Milliarden Franken zurückgegangen. Die Schuldenbremse hat sich seither nicht nur in der Schweiz bewährt, sondern auch im umliegenden Ausland. Verschiedene Länder in Europa, insbesondere Deutschland, haben das Erfolgsrezept der Schweiz übernommen und in ihren Staatsfinanzen implementiert.

Weil die Schulden des Bundes seit dem Jahr 2006 deutlich zurückgegangen sind, prüft nun der Bundesrat eine teilweise Lockerung der Schuldenbremse, indem die ausgabenseitigen Budgetunterschreitungen nicht mehr ausschliesslich für den Schuldenabbau, sondern auch für zukünftige Aufgaben verwendet werden sollen. Der Bundesrat hat im Weiteren im Zusammenhang mit dem Budget 2017 den Antrag eingebracht, 400 Millionen Franken der Migrationsausgaben als ausserordentliche Ausgaben einzustellen. Diese Ausgaben wären neu nicht mehr der Schuldenbremse unterstellt. Bereits im letzten Jahr wurde vonseiten eines Nationalrates eine Motion (16.3172) eingereicht, welche fordert, dass künftige Überschüsse und Kreditreste nicht mehr einzig für den Schuldenabbau zu verwenden seien, sondern unter bestimmten Voraussetzungen für die Mitfinanzierung von budgetierten Mehrausgaben im Bereich der Sozialversicherung, zum Beispiel bei der AHV.

Die Finanzkommission des Nationalrates hat sich aufgrund dieser Aufweichungstendenzen an der vorletzten Sitzung richtigerweise mehrheitlich dafür ausgesprochen, an der bisherigen Ausgestaltung und konsequenter Anwendung der Schuldenbremse festzuhalten und eine Lockerung zu verhindern. Dies kann mit der Kommissionsmotion und dem darin enthaltenen Auftrag an den Bundesrat erreicht werden. Die Schuldenbremse ist im Finanzaushaltsgesetz so zu präzisieren, dass eine Aufweichung der bisherigen, bewährten Regelung und Praxisanwendung künftig ausgeschlossen ist.

Die eidgenössischen Räte haben sich seinerzeit bei der Einführung bewusst für ein anspruchsvolleres Ziel als die blosse Schuldenstabilisierung entschieden. Der Bund soll mit der Schuldenbremse die angehäuften Schulden nicht einfach stabilisieren und vor sich herschieben, sondern auch weiterhin Stück für Stück abtragen. Eine Fiskalregel ist immer nur so viel wert wie die politische Überzeugung, dass sie unantastbar ist. Wer die Schuldenbremse relativieren will, findet immer gute Gründe, um die Regel auszuhöhlen. Das Problem liegt nicht darin, dass in Zukunft zu wenig ausgegeben werden könnte, sondern darin, dass der Bund in der Vergangenheit zu viel ausgegeben hat. Stabile Finanzen sind entscheidend für einen attraktiven Wirtschaftsstandort und sichere Arbeitsplätze. Schliesslich würde eine Aufweichung der Schuldenbremse das Finanzpolster unseres Landes für zukünftige Krisen reduzieren und zulasten der folgenden Generationen gehen.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie, die Motion zu unterstützen.

Weibel Thomas (GL, ZH): Die Schuldenbremse hat zwei Hauptfunktionen: erstens die Stabilisierung der nominalen Schuld und somit den ständigen Rückgang der Schuldenquote und zweitens die konjunkturpolitische Stabilisierung. Diese beiden Ziele werden dadurch erreicht, dass über den Konjunkturzyklus hinweg der ordentliche Saldo der Finanzrechnung ausgeglichen sein muss. Der Ausgleich muss jedoch nicht in jedem Jahr einzeln erreicht werden, sondern es gilt der mittelfristige Ausgleich. Das wird bekanntlich mit dem sogenannten Konjunkturfaktor sichergestellt. Er bewirkt, dass der Bund in der Rezession Defizite schreiben darf, in der Hochkonjunktur hingegen Überschüsse erzielen muss. Dadurch wirkt der Bundeshaushalt antizyklisch und stabilisierend auf die Konjunktur.

Die Schuldenbremse funktioniert grundsätzlich sehr gut. Sie ist eine Erfolgsgeschichte und muss sicher beibehalten werden. Dennoch gibt es Punkte, welche verbessert werden könnten. So wird im Voranschlag ein Ausgabenplafond festgelegt. In der Staatsrechnung werden Vorgaben gemäss Schuldenbremse aktualisiert und Abweichungen einem Ausgleichskonto gutgeschrieben bzw. belastet. Ein Fehlbetrag im Ausgleichskonto, der 6 Prozent der Ausgaben überschreitet, muss innerhalb von drei Jahren abgetragen werden. Ein Überschuss hingegen wird nicht abgetragen. Das heisst, er kann in späteren Jahren nicht mehr verwendet werden und führt automatisch zu einem Schuldenabbau. Ökonomisch macht diese Asymmetrie wenig Sinn und führt zu einer zusätzlichen Einschränkung. Mittlerweile weist das Ausgleichskonto einen Überschuss von mehreren Milliarden Franken auf, weil der Bund tendenziell zu vorsichtig budgetiert und jedes Jahr strukturelle Überschüsse ausweist.

Diese Überschüsse entstehen aus den hohen Kreditresten. Das heisst, der Rechnungssaldo ist stets höher als der Voranschlagssaldo. Dadurch wird die konjunkturpolitische Wirkung der Schuldenbremse torpediert. Zudem führen die hohen Kreditreste zu einem strukturellen Überschuss und somit zu einem nominalen Schuldenabbau. Mit anderen Worten: Der Bund könnte im Grunde mehr ausgeben und wäre immer noch konform mit der Schuldenbremse.

Die Schuldenbremse wird auf der Basis der Finanzrechnung berechnet, das heisst quasi auf der Basis des



AMTLCHE BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Erste Sitzung • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Première séance • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634



Geldflusses. Das hat aus der Schuldenperspektive durchaus eine Berechtigung, führt jedoch faktisch dazu, dass der Bund keine grossen Investitionsspitzen ausweisen kann, ohne dass laufende Ausgaben sehr stark beschnitten werden. Der Bund umgeht dieses Problem, indem er für Grossinvestitionen Fonds schafft, welche nicht der Schuldenbremse unterliegen. Zudem entstehen Verzerrungen bezüglich der konjunkturellen

AB 2016 N 1855 / BO 2016 N 1855

Wirkung, beispielsweise wenn die direkte Bundessteuer erst später oder vorgängig einbezahlt wird, wie wir es im aktuellen Jahr sehr extrem zur Kenntnis nehmen können. Das wurde vom Bundesrat in seinem Bericht zur Schuldenbremse thematisiert, jedoch wurde von ihm keine Anpassung vorgeschlagen. Auch wenn die Schuldenbremse gut funktioniert, gibt es also durchaus Punkte, die noch verbessert werden könnten.

Solange wir nicht in allen Bereichen eine Schuldenbremse haben, insbesondere auch bei den Sozialversicherungen AHV und Invalidenversicherung, lehnen wir Grünliberalen aber eine einseitige Weiterentwicklung oder gar Aufweichung der Schuldenbremse ohne griffige Massnahmen auf der Gegenseite konsequent ab. Die Ängste, dass die Schuldenbremse ausgehebelt wird und belanglos werden könnte, teilen wir nicht. Wir sind klar der Meinung: Die Formulierung der Schuldenbremse in der Bundesverfassung ist derart restriktiv, dass wir im Parlament keine Carte blanche haben, um schalten und walten zu können, wie wir wollen.

Ich habe gesagt, dass wir Grünliberalen an der Schuldenbremse in absehbarer Zeit nichts ändern werden. Deshalb brauchen wir diese Motion nicht und lehnen sie ab.

Brélaz Daniel (G, VD): Lorsqu'en 2001 le peuple, à une majorité de 85 pour cent, et tous les cantons ont adopté le frein à l'endettement, ils ont eu certainement raison, car la dette de la Confédération avait explosé au cours des quinze années précédentes. Mais cela ne veut pas dire qu'on n'a ni le droit de réfléchir ni le droit d'analyser. Ce que le peuple a voulu à l'époque, c'est que la dette cesse d'augmenter, qu'elle soit stable, voire diminue. Après dix années de pratique, à partir du moment où le frein à l'endettement est devenu efficace, soit à partir de 2005 à peu près – parce qu'il a fallu le mettre en place –, on a pu constater que le désendettement a été de près de 2 milliards de francs par an en moyenne. Ceci est dû à diverses raisons.

D'abord, les budgets sont toujours faits avec un minimum de prudence. Statistiquement, parmi les dépenses autorisées, il y a en moyenne chaque année à peu près 1 milliard de francs de dépenses qui n'est pas réalisé. Cela signifie qu'entre le budget et les comptes de l'Etat, il y a déjà une amélioration de 1 milliard de francs. Ensuite, les recettes fiscales, le plus souvent estimées avec prudence, même s'il peut y avoir une exception, ont dégagé en moyenne 1 milliard de francs supplémentaire, d'où les 2 milliards de francs que j'ai mentionnés. Cela a eu plusieurs conséquences. Lorsque nous avons utilisé le facteur conjoncturel permettant certaines années un endettement théorique supplémentaire de 500 millions de francs, pour une cause conjoncturelle négative, ce dernier ne s'est en pratique jamais réalisé. En effet, comme il y avait au minimum 1 milliard de francs de marge, on a chaque fois constaté que les comptes de l'Etat se soldaient par un bilan positif et, donc, que l'endettement supplémentaire pour cause conjoncturelle ne se réalisait pas, que le "montant conjoncturel" n'avait servi à rien. On a par conséquent directement, réellement détourné la volonté du peuple, en tout cas celle des personnes qui pensaient comprendre que, s'il y avait un problème conjoncturel, il fallait agir.

Ces 500 millions de francs en moins, des économistes disent qu'ils devraient être affectés à autre chose. Certains proposent de les affecter à l'AVS, d'autres à des investissements. Il y a une certaine diversité dans les milieux économiques, comme dans les milieux parlementaires. Ceci est le point numéro un, et il est très important.

Cette motion a pour but de dire: "On ne fait rien, on ne change rien." Cela signifie que, si rien ne change, en 2050 – puisqu'on parle beaucoup de 2050 pour le climat, pour l'énergie et pour d'autres choses, on peut aussi en parler pour les finances –, si on ne déroge jamais au mécanisme du frein à l'endettement dans l'intervalle, pour aller dans le sens de la motion, la dette sera voisine de zéro franc. Certains trouveront cela très bien, mais si la rançon en est que les infrastructures ne seront plus en état, qu'on aura des retards dans les investissements dans de nombreux domaines, cela parce qu'on a mis au point un système qui dégage entre 1 et 2 milliards de francs de désendettement par an, on nous dira que nous sommes peut-être les meilleurs élèves de la planète sur le plan du respect du budget, mais que nous sommes peut-être aussi les plus arriérés dans d'autres domaines.

C'est ce que le groupe des Verts ne veut pas. Il est favorable à ce qu'on ne s'endette pas plus, voire à ce qu'on se désendette de manière raisonnable. Il admet le principe du droit à la réflexion. Cette motion a un petit côté obscurantiste parce qu'elle signifie simplement qu'il est interdit de réfléchir.

A l'intention du rapporteur de langue française, je signale que le mécanisme du frein à l'endettement est suffisamment bien conçu pour qu'on ait les mêmes effets, que le taux d'intérêt soit nul ou qu'il soit de 5 pour



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Erste Sitzung • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Première séance • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634



cent. S'il est de 5 pour cent, il faut simplement compenser beaucoup plus les dépenses de l'Etat au moyen de programmes de stabilisation.

On a donc le choix entre inscrire dans la loi un système qui garantit un désendettement de 1 à 2 milliards de francs par an ou essayer d'avoir le droit de réfléchir à ce système pour le nuancer peut-être, comme nous le demandent les milieux de l'économie mondiale; et investir, c'est apparemment ce que veut faire, malgré tous ses défauts supposés, le futur président des Etats-Unis. Est-ce que nous voulons rester seuls sur notre planète avec nos dogmes financiers ou voulons-nous tenir compte des réalités? Voilà l'enjeu de ce débat.

Le groupe des Verts choisit de rejeter cette motion castratrice.

Hadorn Philipp (S, SO): Die Schuldenbremse deklarieren einige in diesem Saal als Erfolgsrezept. Fakt ist: Sie stellt eigentlich ein Entmündigungsinstrument für das Parlament dar. Damit wäre noch zu leben, da möglicherweise nicht alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier wirklich unabhängig sind. Was die Schuldenbremse allerdings bewirkt, ist äusserst zweischneidig. Der Staat ist nicht wie irgendeine Firma zu führen, sondern hat eine bedeutend weiter gehende Verantwortung zu tragen. Betriebswirtschaftslehre ist nicht mit Volkswirtschaftslehre gleichzusetzen, was bereits im Staatskundeunterricht in der Berufsbildung und im Grundstudium an unseren Universitäten gelehrt wird.

Doch jetzt konkret: Die Erfahrung mit der Schuldenbremse zeigt auf, dass diese deflationär wirkt. Die Lehre weist nach, dass alle drei zentralen Bestandteile der Schuldenbremse den Praxistest im Moment nicht bestanden haben. Die Annahmen betreffend die Einnahmen, den Konjunkturfaktor und die Ausgabenlimite trafen in der Regel nie zu. Die gegenwärtige Konzipierung der Schuldenbremse führt also tendenziell jährlich zu Überschüssen. In den vergangenen zehn Jahren wurden rund 24 Milliarden Franken angehäuft. Das ist rund ein Drittel des gegenwärtigen Budgets. Je nach Sichtweise kann ein Schuldenabbau noch als wünschenswert betrachtet werden. Der Preis dafür muss ebenfalls berücksichtigt werden.

Damit Wirtschaft und Gesellschaft florieren können, muss der Staat seine Aufgaben, also Leistungen und Dienstleistungen, in angepasster Qualität erbringen. Dazu gehören Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Bildung, auch soziale und politische Stabilität und rechtliche Sicherheit. Dort Abstriche zu machen rächt sich. Das führt zu einer nachhaltigen Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten.

Die Wirkung der heutigen Schuldenbremse zu hinterfragen ist unsere Pflicht. Deren Ausgestaltung ist zu überdenken. Sinnvolle Anpassungen, die Schaffung erforderlicher finanzpolitischer Spielräume oder gar eine Abschaffung der Schuldenbremse sind zu diskutieren; das ist zwingend.

Die gegenwärtige Situation mit hartem Franken, Negativzinsen und unsicherem konjunkturellem Umfeld ist für unsere Wirtschaft und unseren Wohlstand äusserst gefährlich. Statt über die Bücher zu gehen, verlangt eine Mehrheit der nationalrätlichen Finanzkommission faktisch ein Denkverbot. Wenn das gar aus liberaler Küche kommt, scheint es, dass heute deren Finanzpolitiker die eigenen Wurzeln verkennen.

Eine starke Minderheit von 10 Kommissionsmitgliedern beantragt die Ablehnung der Motion und bietet damit Hand für eine verantwortungsbewusste und zukunftsgerichtete

AB 2016 N 1856 / BO 2016 N 1856

Finanzpolitik. Auch die SP-Fraktion unterstützt diese Minderheit. Ich bitte Sie, dieser Minderheit auch zu folgen.

Gasche Urs (BD, BE): Die BDP-Fraktion unterstützt die von der Finanzkommission eingereichte Motion und bittet Sie, das Gleiche zu tun. Die Schuldenbremse war ein Bekenntnis des Parlamentes zu einem gesunden Staatshaushalt und damit zu guten Standortbedingungen der Schweiz im internationalen Wettbewerb. Es geht um Arbeitsplätze, um Handlungsspielraum, um Reaktionsmöglichkeiten in Notsituationen. Die Schuldenbremse will sicherstellen, dass Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht sind, wobei mittels Konjunkturfaktor die nötige Flexibilität sichergestellt bleibt. Die Schuldenbremse in der heutigen Ausprägung stellt nicht nur sicher, dass über einen Konjunkturzyklus die Schulden nicht ansteigen, sondern auch, dass die Schulden abgebaut werden. Dies ist aus Sicht der BDP auf lange Frist richtig.

Wir erkennen nicht, dass die bestehende asymmetrische Regelung, welche nur zulässt, dass Überschüsse einzig für den Schuldenabbau verwendet werden, auch ihre Tücken hat. Trotzdem darf gerade jetzt, wo wir am Beginn finanzpolitisch unsicherer Zeiten stehen, nicht mit der Schuldenbremse experimentiert werden. Die Motion der Finanzkommission will in der aufkommenden Diskussion über eine symmetrische Ausgestaltung durch einen Entscheid des Parlamentes rasch Klarheit schaffen. Sie verlangt nicht mehr und auch nicht weniger, als dass die heutige Ausprägung der Schuldenbremse nicht verändert werden darf. Diese Klarheit scheint der BDP-Fraktion gerade vor der Diskussion über das Stabilisierungsprogramm, über den Voranschlag und den Ausgaben- und Finanzplan sehr wichtig. Sie soll eine klare Leitplanke im Interesse eines gesunden



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Erste Sitzung • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Première séance • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634



Haushalte geben und aufzeigen, dass der bisher erfolgreiche Pfad der Tugend nicht verlassen werden darf.
Bitte nehmen Sie die Motion an.

Aeschi Thomas (V, ZG): Es freut mich sehr zu hören, dass die FDP-, die BDP- und die GLP-Fraktion diese Motion der Finanzkommission gegen die SP-, die grüne und die CVP-Fraktion, die hier mit den Linken paktiert, unterstützen. Worum geht es genau?

Die Schuldenbremse wurde mit einer Zustimmung von über 80 Prozent vom Volk angenommen. Seit der Einführung der Schuldenbremse wurden Dutzende von Milliarden Franken an Schulden abgebaut. Die Schuldenbremse ist klar ein erfolgreiches Modell. Der Mechanismus der Schuldenbremse ist auf Gesetzesstufe in den Artikeln 13 bis 17 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt verankert. Sie hat sich seit ihrer Einführung als finanzpolitisches Instrument äusserst erfolgreich bewährt.

Was will der Bundesrat nun aber tun? Der Bundesrat will die Schuldenbremse aufweichen. Unter anderem sollen Überschüsse im Bundeshaushalt nicht mehr zwingend und vollständig für den Schuldenabbau eingesetzt werden. So sollen zum Beispiel Kreditreste ins Folgejahr transferiert werden. Die Aufweichung der bewährten Schuldenbremse ist unseres Erachtens – und die Finanzkommission sieht es genauso – ein Spiel mit dem Feuer. Schritt für Schritt werden so nämlich das Ziel und der Zweck der Schuldenbremse unterminiert. Die angestrebte Gesetzesänderung würde für den Staat jährlich bis zu einer Milliarde Franken Mehrausgaben bedeuten, eine Milliarde, welche fortan nicht mehr für die Schuldentilgung verwendet würde.

Was schreibt der Bundesrat als Antwort auf die Motion der Finanzkommission? Er schreibt: "Die Ausgaben bleiben im Regelfall unter dem Budget, weil die vom Parlament bewilligten Voranschlagskredite oft nicht vollständig verwendet werden. Diese Budgetunterschreitungen fallen systembedingt an und werden in verminderterem Ausmass fortbestehen." Das ist ja gerade das Problem! Mit anderen Worten: Die Verwaltung budgetiert absichtlich Jahr für Jahr zu hoch, und dann gibt es entsprechend Ende des Jahres Kreditreste. Ein Kreditrest ist somit etwas Gutes, weil er aufzeigt, dass eben der Bundesrat und die Verwaltung zu viel budgetiert haben, dass das Budget nicht einmal annähernd ausgeschöpft wurde. Nun zu argumentieren, dass dieses Geld zwingend für andere Zwecke ausgegeben werden müsse, ist völlig systemfremd. Ich habe keine Ahnung, wie man auf den Gedanken kommen kann, dass dieses Geld, einfach, weil es am Ende des Jahres noch einen zu viel gesprochenen Betrag gibt, einfach so für irgendetwas anderes ausgegeben werden soll.

Weiter schreibt der Bundesrat: "Der Bundesrat will die Vorgaben der Schuldenbremse gemäss Bundesverfassung nicht antasten, ebenso wenig die bisherige Schuldenreduktion." Ja, diese Aussage ist falsch. Wenn man nun am Ende des Jahres plötzlich beschliessen kann, dass diese Kreditreste auch für den Schuldenabbau verwendet werden könnten, dann wird genau das angetastet. Mit anderen Worten: Die bisherige Schuldenreduktion würde nicht im gleichen Ausmass fortgeführt, sondern sie würde entsprechend vermindert, oder sie käme sogar zu einem Stillstand; Schulden würden gar nicht mehr abgebaut. Schauen Sie unser Budget oder unseren Finanzplan für die Jahre 2018 bis 2020 an. Sie sehen dann: Es besteht im Gegenteil die Gefahr, dass die Schulden wieder anwachsen würden.

Im nächsten Satz schreibt der Bundesrat korrekterweise: "Der Bundesrat hat jedoch das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, eine 'symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos' vertieft zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende 2016 Bericht zu erstatten." Hier haben wir es: Der Bundesrat prüft genau das, dass nämlich in Zukunft die Schulden nicht mehr zwingend abgebaut werden müssten, sondern das Geld auch für irgendwelche anderen Dinge verwendet werden könnte.

Ich bitte Sie wirklich, hier ganz klar der Mehrheit der Finanzkommission zu folgen. Die Kommission hat übrigens sehr deutlich, mit 15 zu 10 Stimmen, dem entsprechenden Antrag zugestimmt. Schulden sind immer Ausgaben zulasten der nächsten Generation. Entsprechend gilt es auch in Zeiten von tiefen Zinsen, eine zurückhaltende Finanzpolitik zu betreiben und die bereits bestehenden Schulden von früheren Generationen Schritt für Schritt abzubauen.

Entsprechend bitte ich Sie, hier der Mehrheit der Finanzkommission zu folgen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Vielleicht zuerst zu einigen Zahlen: 1990 hatte der Bund Schulden von knapp 40 Milliarden Franken, d. h. etwa 39 Milliarden Franken. Diese Schulden explodierten dann buchstäblich. Innerhalb von 15 Jahren nahm die Verschuldung um 90 Milliarden Franken zu. Sie hat sich also mehr als verdoppelt, praktisch verdreifacht. Das war dann der Grund für die Einführung der Schuldenbremse. Man wollte diese Schulden stabilisieren. Das war auch notwendig. Insgesamt stiegen die Schulden nicht nur in absoluten Zahlen um 90 Milliarden Franken, sondern sie stiegen auch gemessen in Prozenten des Bruttoinlandproduktes, nämlich von 10 Prozent auf rund 26 Prozent. Das war eine absolut dramatische Situation.

Mit der Einführung der Schuldenbremse sind die Schulden jetzt stabilisiert. Sie sind sogar leicht gesunken,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Erste Sitzung • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Première séance • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634



nämlich insgesamt um rund 24 Milliarden Franken. Sie liegen heute bei gut 100 Milliarden Franken oder, gemessen am Bruttoinlandprodukt, bei rund 16 Prozent, also immer noch 50 Prozent höher als 1990. Es ist damit unbestritten, dass wir die Schuldenbremse auch in Zukunft zur Stabilisierung der Schulden brauchen. Nun prüft der Bundesrat die Frage, ob er den ständigen Überschuss, den wir erzielen, etwas abfedern soll, indem er das Gesetz ändert und einen Teil des strukturellen Überschusses jeweils im Folgejahr verwendet. Es ist nicht so, wie Herr Aeschi gesagt hat, dass die Bundesverwaltung absichtlich zu hoch budgetiert. Das entsteht eigentlich aus unserem Budgetprozess. Wir haben über siebzig Bundesämter, viele Tausend Konti, und in der Regel wird auf jedem dieser Konti eine kleine Reserve budgetiert, denn wenn wir das nicht machen würden, müssten wir Sie bei jedem Konto um einen Nachtragskredit anfragen. Das wäre verwaltungsökonomisch nicht effizient. Ein kleiner Überschuss resultiert also ohnehin aus dem Prozess unserer Budgetierung. Er dürfte in Zukunft mit dem neuen Rechnungsmodell etwas kleiner werden, das Verschiebungen innerhalb eines Amtes zulässt.

AB 2016 N 1857 / BO 2016 N 1857

Der Bundesrat hat lediglich den Auftrag gegeben, einmal zu prüfen, ob dieser strukturelle Überschuss anders verwendet werden könnte. Passiert ist diesbezüglich noch gar nichts. Der Bundesrat hat aber diesen Bericht noch nicht erhalten. Sollte er zum Schluss kommen, dass er aufgrund dieses Berichtes etwas ändern möchte, müsste er eine Vernehmlassung durchführen und Ihnen dann eine Botschaft zur Änderung des Gesetzes zustellen. Sie müssten dem zustimmen, und Ihr Beschluss würde wiederum dem fakultativen Referendum unterstehen. Wenn dann etwas geändert würde, würde dies erst 2021 in den Budgetprozess einfließen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass er den Weg über diesen Prüfprozess gehen will. Ihre Motion würde das aber praktisch verhindern: Sie möchten, dass wir nicht nur die Schulden stabilisieren, sondern dass wir sie tendenziell weiterhin leicht abbauen.

Man kann das eine oder das andere wollen. Aufgrund der vielfältigen Diskussionen, auch im Parlament, ist der Bundesrat der Meinung, dass er diesen Prozess der Überprüfung noch abschliessen und ihn nicht schon im Entstehen stoppen sollte. Ihre Motion würde aber, sofern sie auch im Ständerat angenommen würde, diesen Prozess eigentlich schon stoppen. Man kann das wollen und der Schuldenbremse so Nachachtung verschaffen.

Eines möchte ich aber ausdrücklich festhalten: Der Bundesrat denkt nicht daran, der Schuldenbremse in der Verfassung an den Kragen zu gehen. Der Bundesrat will die Schuldenbremse, er unterstützt diese Schuldenbremse. Hier geht es um eine Abänderung im Gesetz, die den Schuldenabbau wahrscheinlich etwas verlangsamen würde. Aber wir rütteln nicht grundsätzlich an der Schuldenbremse.

Deshalb bitte ich Sie im Namen des Bundesrates, die Motion nicht anzunehmen, weil wir diesen Prüfprozess noch weiterverfolgen möchten.

Grin Jean-Pierre (V, VD), pour la commission: Vous avez tous entendu les différents avis pour ou contre cette motion. Comme je l'ai déjà indiqué, elle vise à maintenir un instrument qui a fait ses preuves.

Selon la majorité de la commission, même un affaiblissement partiel serait un aveu de faiblesse vis-à-vis des finances fédérales. Même si certaines appréciations de recettes, principalement dans l'impôt anticipé – connu pour sa grande volatilité –, se sont produites ces dernières années, quand nous avons encore 100 milliards de francs de dettes, des surprises favorables dans les recettes sont toujours bienvenues.

Un autre point incertain est l'augmentation des dépenses liées sur lesquelles le frein à l'endettement n'a pas d'impact. Cela doit aussi nous inciter à la prudence. Donc, tant que nous n'aurons pas trouvé de mécanisme pour contrôler nos dépenses liées, maintenons le frein à l'endettement comme instrument qui a fait ses preuves.

Par 15 voix contre 10, la commission vous demande d'accepter cette motion.

Vitali Albert (RL, LU), für die Kommission: Es wurde kritisiert, dass die Finanzkommission eine solche Kommissionsmotion vorschlägt. Es ist Aufgabe und Verpflichtung einer Finanzkommission, dass sie diese Diskussion führt und das Erfolgsmodell Schuldenbremse zur Diskussion stellt. Die Finanzkommission ist ganz klar der Meinung, dass die Schuldenbremse in der Vergangenheit ein Erfolgsmodell war und auch in der Zukunft eines sein wird. Wir haben es gehört: In den Neunzigerjahren hatten wir etwa 40 Milliarden Franken Schulden, heute sind es etwa 106 Milliarden Franken; Sie sehen das Wachstum der Schulden. Persönlich bin ich überzeugt, dass diese Schulden noch stärker gewachsen wären, wenn wir die Schuldenbremse nicht gehabt hätten.

Wir haben gehört, eine solche Schuldenbremse sei eine Entmündigung des Parlamentes. Nein, diese Schuldenbremse verpflichtet uns, eine seriöse Finanzpolitik zu machen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 2016 • Erste Sitzung • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634
Conseil national • Session d'hiver 2016 • Première séance • 28.11.16 • 14h30 • 16.3634



Es wird auch diskutiert, dass man das Geld von den Überschüssen anders einsetzen könnte. Selbstverständlich! Nur als ein Beispiel verweise ich auf die Altersreform 2020: Wir machen eine Altersreform, damit wir auch in Zukunft die finanzpolitischen Vorhaben absichern können. Wenn wir das wollen, sind wir verpflichtet, entsprechend auch bei der AHV eine Schuldenbremse einzuführen und nicht nur Geld hin und her zu schieben. Bekanntlich hat der Bund im Jahre 2015 etwa 8,2 Milliarden Franken in die AHV finanziert. Somit beantrage ich Ihnen namens der Finanzkommission, diese Kommissionsmotion zu unterstützen. Die Kommission hat dies mit 15 zu 10 Stimmen klar getan. Ich danke für die Unterstützung.

Präsidentin (Markwalder Christa, RL, BE): Die Kommissionsmehrheit beantragt die Annahme der Motion. Eine Minderheit und der Bundesrat beantragen die Ablehnung der Motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.3634/14269)

Für Annahme der Motion ... 94 Stimmen

Dagegen ... 86 Stimmen

(2 Enthaltungen)