



16.3705

**Motion Dittli Josef.**

**Teuerung nur ausgleichen,  
wenn Teuerung anfällt**

**Motion Dittli Josef.**

**Compenser le renchérissement  
uniquement quand il survient**

---

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.16

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.05.17

---

*Antrag der Mehrheit*

Annahme der Motion

*Antrag der Minderheit*

(Meyer Mattea, Amarelle, Brélaz, Carobbio Guscetti, Hadorn, Kiener Nellen, Maire Jacques-André)

Ablehnung der Motion

*Proposition de la majorité*

Adopter la motion

*Proposition de la minorité*

(Meyer Mattea, Amarelle, Brélaz, Carobbio Guscetti, Hadorn, Kiener Nellen, Maire Jacques-André)

Rejeter la motion

**Le président** (de Buman Dominique, premier vice-président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

**Vitali Albert** (RL, LU), für die Kommission: Die Motion Dittli verlangt, dass bei Rahmen- und Verpflichtungskrediten eine Teuerung grundsätzlich nur ausgeglichen werden kann, wenn tatsächlich auch eine Teuerung anfällt. Der Ständerat hat diese Motion im Dezember 2016 mit 27 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Aufgrund verschiedener bereits ergriffener Massnahmen erachtet der Bundesrat das Anliegen weitgehend als erfüllt und beantragt daher die Ablehnung der Motion.

Die Finanzkommission Ihres Rates bekundet Mühe mit der Argumentation des Bundesrates. Es ist zwar berechtigt, dass der Bundesrat bei Verpflichtungs- und Rahmenkrediten eine Teuerungsannahme trifft. Das gibt ihm dann auch die Möglichkeit, die Teuerung auszugleichen, wenn sie eintritt. Mit dieser Teuerungsannahme soll aber kein Vorteil gegenüber jenen Krediten geschaffen werden, die dem jährlichen Budgetprozess unterstellt sind. Genau dies ist aber offensichtlich der Fall. Der Bundesrat führt ins Feld, dass im Rahmen verschiedener Kostensenkungsprogramme wie des Konsolidierungsprogramms 2012/13, des Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspakets 2014, des Voranschlags 2016 und des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 bereits Einsparungen gegenüber den gesprochenen Rahmen- und Verpflichtungskrediten vorgenommen werden mussten. Damit sei der tieferen Teuerung Rechnung getragen worden.

Es kann nicht sein, dass Mehrjahreskredite gegenüber den jährlich dem Budgetprozess unterliegenden Krediten dermassen privilegiert werden. Dass Sparprogramme mit der nichteingetroffenen Teuerung finanziert werden, entspricht nicht dem Anliegen der Motion. Wir haben heute bekanntlich eine Minussteuerung von etwa 0,6 Prozent.

Der Bundesrat sagt, dass er mit den bisher ergriffenen Massnahmen das Anliegen erfüllt habe. Nebst den Beiträgen, die er an die erwähnten Sparprogramme geleistet hat, will er die gegenwärtige Annahme zum längerfristigen Teuerungstrend überprüfen. Er ist auch bereit, eine Bestimmung in die Finanzhaushaltverordnung



aufzunehmen, wonach eine Korrektur der Voranschlagskredite zu prüfen ist, wenn die Abweichung zwischen der angenommenen und der effektiven Teuerung eine gewisse Schwelle erreicht hat. In der Stellungnahme zu einer ähnlichen Motion im Nationalrat (16.3451) spricht er von einer Schwelle von rund 2 Prozent. Der Bundesrat will schliesslich auch die Berichterstattung zur Teuerung verbessern. Das ist gut so.

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass politischer Handlungsbedarf besteht. In seiner Berichterstattung vom 25. Mai 2016 hat der Bundesrat mehrere Massnahmen vorgeschlagen, allerdings keine dieser Massnahmen wirklich ergriffen. Daher zweifelt Ihre Finanzkommission an der Lösungsbereitschaft des Bundesrates. Aus diesem Grund soll mit dieser Motion dem Bundesrat ein Auftrag erteilt werden, damit er endlich eine zufriedenstellende Lösung unterbreitet.

Finanzpolitisch hält es die Kommissionsmehrheit für problematisch, finanzielle Mittel für den Teuerungsausgleich zu binden, obwohl sie für andere Zwecke eingesetzt werden könnten. Dadurch wird zu einer realen Ausgabenerhöhung beigetragen, welche im Budgetprozess nur schwer zu korrigieren ist. Als Beispiel sei der BFI-Rahmenkredit erwähnt. Hier belief sich der Teuerungsausgleich in den Jahren 2009 bis 2016 auf 843 Millionen Franken. Diese Beträge sind aufgebraucht worden, ohne dass es eine Teuerung gegeben hat.

Eine Kommissionsminderheit ist der Meinung, dass die Motion die jährlichen Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung erschweren würde. Ausserdem gehe nicht klar daraus hervor, was bei einer erhöhten Teuerung passieren würde.

Aus den dargelegten Gründen beantragt Ihnen die Finanzkommission mit 18 zu 7 Stimmen, die Motion anzunehmen. Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

**Grin** Jean-Pierre (V, VD), pour la commission: La motion de Monsieur Dittli, conseiller aux Etats, vise à compenser le renchérissement uniquement quand il survient et charge le Conseil fédéral de s'assurer que, pour tous les crédits-cadres et les crédits d'engagement, le renchérissement ne puisse être compensé que s'il est effectif.

Dans le système actuel, le renchérissement pour les crédits-cadres et les crédits d'engagement est normalement calculé sur la base d'estimations et versé en fonction du crédit-cadre ou du crédit d'engagement alloué, que le renchérissement se produise ou non. Ainsi, dans certains domaines, le renchérissement estimé pour la période 2009–2015 était bien plus élevé que le renchérissement effectif. Ces dernières années, cette situation a entraîné des dépenses supplémentaires élevées et injustifiées, en lien avec les arrêtés fédéraux financiers pluriannuels. De ce fait, il est indispensable d'adopter une nouvelle approche pour tous les crédits-cadres et les crédits d'engagement: coopération internationale, politique agricole, armée, FRI, transport régional de voyageurs, culture ou promotion économique. Vous constatez qu'ils sont très nombreux.

Avec cette approche, le renchérissement estimé devra désormais être versé seulement s'il a effectivement lieu, car le renchérissement différera toujours des estimations initiales au moment de la mise en oeuvre des arrêtés précités et du budget. Ainsi, un surcoût réel est possible certaines années, alors que pour d'autres le renchérissement n'est pas tout à fait compensé.

Ces dernières années, le renchérissement effectif a toutefois été nettement inférieur aux prévisions qui avaient été faites lors de l'élaboration du plan et des différents arrêtés financiers. Par conséquent, les dépenses faiblement liées, dont près des deux tiers sont pilotées par le biais des arrêtés financiers pluriannuels, ont de ce fait augmenté en termes réels.

Comme le Conseil fédéral l'a indiqué dans sa réponse à la motion Dittli, il a pris diverses mesures visant à supprimer les écarts importants entre le renchérissement attendu et le renchérissement effectif. Le Conseil fédéral étudie notamment les hypothèses actuelles quant à l'évolution à long terme du renchérissement. Il compte par ailleurs introduire, dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération, une disposition qui imposerait d'examiner la nécessité de revoir les crédits budgétaires lorsque l'écart entre le renchérissement

AB 2017 N 694 / BO 2017 N 694

attendu et le renchérissement effectif dépasse une certaine valeur seuil. Dans ce contexte, le Conseil fédéral considère que les objectifs de la motion sont déjà atteints.

Le 5 décembre 2016, le Conseil des Etats a approuvé ladite motion par 27 voix contre 10 et 1 abstention. Dans sa séance du 23 février dernier, la Commission des finances du Conseil national a examiné la motion. Pour la majorité de la commission, limiter la compensation du renchérissement aux années durant lesquelles il est effectif est une question d'ordre politique qui nécessite d'être réglée. Selon la commission, le Conseil fédéral reconnaît l'existence d'un problème et le besoin d'intervenir, mais aucune des propositions qu'il a formulées jusqu'ici, notamment dans son rapport du 25 mai 2016 en réponse à un mandat de la Commission des finances du Conseil national, n'a été concrétisée.



Par ailleurs, la majorité de la commission doute que ces dispositions soient réellement efficaces. Elle est d'avis que la motion va exercer une pression pour que le Conseil fédéral présente une solution satisfaisante. Sur le plan de la technique financière, la majorité de la Commission des finances considère comme problématique le fait d'immobiliser des moyens financiers à titre de compensation du renchérissement, alors que ces moyens pourraient être utilisés à d'autres fins. Ces moyens contribuent ainsi à l'augmentation réelle des dépenses, ce qu'il est très difficile de corriger en cours de procédure budgétaire.

Les moyens alloués au crédit-cadre FRI et à la coopération internationale sont cités dans ce sens. Entre 2009 et 2016, la compensation du renchérissement représentait 843 millions de francs dans le premier cas et 23,9 millions dans le second, pour 2013–2016, montants qui ont été utilisés bien qu'il n'y ait pas eu de renchérissement au cours de cette période. Le fait que le Conseil fédéral n'ait pas constaté cette absence de renchérissement et qu'il n'ait en conséquence pas supprimé le paiement de la compensation du renchérissement incite la majorité à soutenir la limitation prévue par la motion.

Une minorité de la commission estime qu'un passage au système proposé par la motion Dittli, à la fois, compliquerait considérablement les calculs annuels de l'Administration fédérale des finances et créerait des attentes. Elle est en outre d'avis que le texte de la motion n'est pas suffisamment clair sur la question de savoir quelle part du renchérissement serait compensée dans le cas où celui-ci serait plus élevé que les prévisions. Elle redoute qu'en cas d'inflation croissante, la compensation ne suive pas l'évolution réelle du renchérissement à la hausse.

La commission, par 18 voix contre 7, vous propose d'accepter la motion Dittli. Une minorité Meyer Mattea propose quant à elle de la rejeter.

**Hadorn Philipp (S, SO):** In der Finanzkommission beugen wir uns jährlich im Frühjahr während Wochen über die Zahlen und Berichte zur Rechnung des Vorjahres, im Herbst über die Vorschläge zum Budget des Folgejahres. Jetzt ist gerade dieses Rechnungsprüfungsprozedere im Gange. Für die längerfristige Planung gilt es auch die Prognosen für die längerfristige Entwicklung zu diskutieren. Die Erkenntnisse aus der Rechnung sind wichtig für die Budgetierung wie auch für den Finanzplan. Budgetierung und Finanzplanung sind keine exakten Wissenschaften und werden dies auch nie sein.

Betrachten wir aber die Situation: Bereits getätigte und zukünftige Sparanstrengungen des Bundesrates, später jeweils dann oft noch durch die Mehrheit im Parlament getoppt, gehen faktisch bedeutend weiter, als die Motion Dittli es vorsieht. In der Verwaltung hat sich eine Methode entwickelt, wie die Prognosen erarbeitet werden. Diese mit einer fixen Regulierung zu übersteuern entspricht weder einer seriösen Finanzplanung noch einem Vertrauen in Verwaltung und Bundesrat – und schon gar nicht einem liberalen Staatsverständnis, das dem Parlament im jährlichen Budgetprozess die Freiheit lässt, in Eigenverantwortung die erforderlichen Budgetentscheide zu treffen. Bereits der Bundesrat hat in der Vergangenheit durchwegs die Prognosen angepasst, wenn sich die Teuerung veränderte.

Haben Sie die Massnahmen vergessen, welche im Rahmen von Voranschlägen und Stabilisierungsprogramm vorgenommen wurden und die schwach gebundenen Ausgaben gegenüber früheren Planungen um über 10 Prozent kürzten? Auch für den Voranschlag 2018 und den Finanzplan 2019–2021 ist eine Teuerungskorrektur von 3 Prozent vorgesehen. Das Finanzdepartement hat zudem ja auch angekündigt, Korrekturen zu prüfen, wenn die Differenz zwischen angenommener und effektiver Teuerung einen Schwellenwert erreicht hat und wird die Berichterstattung zur Teuerung verbessern.

Es stimmt, in der Vergangenheit ist es zu ungeplantem realem Ausbau gekommen, im Zeitraum von 2009 bis 2017 um rund 4 Prozent, was rund 0,5 Prozent pro Jahr ausmacht. Davon hat einerseits die Bildung, wohl unsere wichtigste Ressource, profitiert, vor allem aber auch die Landwirtschaft. Wollen Sie tatsächlich, dass bei einer Negativteuerung die Einkommen der Bauern real gekürzt werden müssten? Bei den langjährigen Finanzbeschlüssen handelt es sich vielfach um Löhne, die kaum ernsthaft von einer Mehrheit in diesem Saal gesenkt würden. Es ist leicht erkennbar, dass einige mit dieser Massnahme den Bereich der internationalen Zusammenarbeit anvisieren und konkret beabsichtigen, die Ausgaben der Entwicklungszusammenarbeit zu kürzen. Gerade in diesem Bereich gilt es allerdings zu bedenken, dass viele Kosten in anderen Währungen anfallen und entsprechend auch anderen Teuerungen unterliegen.

Die Umsetzung der vorliegenden Motion ist ein Papiertiger ohne Nutzen, der die Bürokratie aufbläht, der Verwaltung mehr Aufwand beschert und die Kompetenzen und den Handlungsspielraum des Parlamentes einschränkt. All dies brauchen wir nicht.

Folgen Sie der Minderheit Meyer Mattea und damit auch der Empfehlung des Bundesrates, und lehnen Sie die vorliegende Motion ab!



**Maurer** Ueli, Bundesrat: Die Motion fordert ja, dass bei allen Rahmen- und Verpflichtungskrediten eine Teuerung nur ausgeglichen werden kann, wenn sie auch eingetreten ist. Das ist auf den ersten Blick einleuchtend, und es ist das Ziel des Bundesrates, es so zu handhaben. Es gibt einige praktische Schwierigkeiten, und eine dieser praktischen Schwierigkeiten ist das Parlament, wenn ich das etwas salopp und verkürzt sagen darf.

Die erste Schwierigkeit besteht darin, dass wir bei den Rahmen- und Verpflichtungskrediten, die wir Ihnen beantragen, in der Regel die Teuerung der nächsten vier Jahre abschätzen müssen. Wir versuchen aufgrund der Prognosen darzustellen, wie sich die Teuerung entwickeln kann, rechnen diese aus und beziehen sie dann in die Verpflichtungskredite ein. Die tatsächliche Teuerungsrate kann von unseren Annahmen beim Rahmenkredit abweichen. Wir versuchen, Ihnen das dann jeweils beim Budget darzulegen und die Verpflichtungs- und Rahmenkredite entsprechend wieder zu kürzen.

Kommen wir zur zweiten praktischen Schwierigkeit – das wären eben Sie. Wenn ich mir die Verpflichtungskredite anschau, bei denen wir Ihnen die Kürzung beantragt haben, um die Teuerung herauszunehmen, stelle ich fest, dass diese zum einen die Bildung betreffen. Da haben Sie gegenüber dem Bundesrat in den letzten Jahren regelmässig übersteuert. Im Weiteren betrifft es die Landwirtschaft. Dort waren Sie nie bereit, die Teuerung wieder herauszunehmen, und haben ebenfalls gegenüber dem Bundesrat übersteuert. Auch hinsichtlich der Armee gibt es Teuerung, die nicht eingetreten ist. Auch dort sind Sie dem Bundesrat nicht gefolgt. Der einzige Kredit, den Sie leicht gekürzt haben, aber auch nicht wirklich um die ganze ausgebliebene Teuerung, ist jener für die Entwicklungshilfe.

Praktisch gesehen waren Sie in der Regel kaum bereit, die Teuerung wirklich herauszunehmen. Ich würde Ihnen fast garantieren, dass Sie schon in der Wintersession beim Budget über diese Motion stolpern würden, wenn Sie sie heute annähmen. Ich würde Sie dann gerne daran erinnern, dass Sie hinsichtlich der Teuerung reduzieren wollten. Ich glaube, es ist sowohl dem Bundesrat wie auch dem Parlament besser gedient, wenn wir versuchen, das Anliegen von Fall zu Fall einzubeziehen, wenn wir die Aufgabe entsprechend wahrnehmen.

**AB 2017 N 695 / BO 2017 N 695**

Beim Budget 2018 müssen wir Ihnen, um die Schuldenbremse einzuhalten, bei diesen Krediten eine Teuerungskorrektur von 3 Prozent beantragen. Das ist etwas mehr als bisher. Auf der langfristigen Zeitachse ist dann wirklich alles herausgekratzt, was an prognostizierter Teuerung enthalten war. Wenn Sie diese Motion heute annehmen, müssen Sie bei diesen Rahmenkrediten dann wirklich konsequent sein, um so die Schuldenbremse einzuhalten.

Wir sind eigentlich insgesamt im Bundesrat überzeugt, dass wir mit der Schuldenbremse und den Rahmenkrediten genügend Mittel haben, um das Budget im Rahmen zu halten. Sie nehmen sich selbst etwas Freiheit, wenn Sie jetzt diese absolute Forderung stellen. Beim Budget 2018, mit dessen Beratung wir ja schon bald beginnen, werden wir Sie daran erinnern. Da werden wir etwas mehr als die effektive Teuerung herausnehmen müssen, damit wir die Schuldenbremse einhalten. In diesem Kontext verfolgen wir mit oder ohne angenommene Motion das gleiche Ziel. Auch die Umsetzung in der Praxis ist dann tatsächlich immer schwierig. Im Einzelfall haben Sie nämlich schon bestritten, dass eine Teuerung eingetreten ist, ich erinnere an die Landwirtschaft: Da haben Sie beschworen, dass keine Teuerung eingetreten sei, dass es rein theoretisch sei und man sie nicht herausnehmen könne.

Ich glaube, Sie tun sich eher einen Gefallen, wenn Sie uns mit der Motion nicht beauftragen. Wir streiten dann bei den jeweiligen Budgetpositionen, was wir einstellen und was nicht. Gut gemeint ist nicht immer gut oder kann das Gegenteil von gut sein. Dass die Motion gut gemeint ist, würde ich sofort unterschreiben, die praktische Umsetzung kann dann aber mehr Probleme bieten, als wir im Moment sehen. Bewahren wir uns doch die Freiheit, miteinander konkret zu fighten, konkret Budgetbeiträge festzulegen! Die Motion wird Ihnen, wenn Sie sie annehmen, mit Sicherheit in den Weg kommen. Wir verfolgen das gleiche Ziel, mit oder ohne Motion.

Bewahren Sie sich Ihre Handlungsfreiheit, und nehmen Sie die Motion nicht an!

**Abstimmung – Vote**

(namentlich – nominatif; 16.3705/15118)

Für Annahme der Motion ... 133 Stimmen

Dagegen ... 55 Stimmen

(0 Enthaltungen)