



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2018 • Zehnte Sitzung • 12.06.18 • 08h15 • 16.3634
Conseil des Etats • Session d'été 2018 • Dixième séance • 12.06.18 • 08h15 • 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

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.02.17 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.06.18

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Comte, Abate, Fetz, Fournier, Levrat, Zanetti Roberto)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Comte, Abate, Fetz, Fournier, Levrat, Zanetti Roberto)

Rejeter la motion

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Fetz Anita (S, BS), für die Kommission: Ihre Finanzkommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 16. Januar 2017 – das ist etwas lange her, aber das Geschäft ist doch endlich auf die Traktandenliste gelangt – mit dieser Motion und entschied sich knapp, nämlich mit 7 zu 6 Stimmen, für die Annahme der Motion.

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass sich die Schuldenbremse bewährt habe. Insbesondere sei es ihr zu verdanken, dass die Schulden des Bundes in den letzten zehn Jahren um rund 20 Milliarden Franken verringert werden konnten. In den Augen der Befürworterinnen und Befürworter der Motion hat sich die Finanzlage des Bundes nicht zuletzt wegen der Schuldenbremse in den letzten Jahren positiv entwickelt. Nun, zu einem Zeitpunkt, an dem sich die Finanzaussichten des Bundes etwas eintrüben, sei es nicht der richtige Zeitpunkt, die geltenden Regeln aufzuweichen und auf diese Weise Mehrausgaben Tür und Tor zu öffnen, wie sich ein Kommissionsmitglied ausgedrückt hat. Nur durch strikte Anwendung der Schuldenbremse könne ein sparsamer Umgang mit den öffentlichen Geldern sichergestellt werden. Die Mehrheit bekräftigt daher ihre Position, wonach der gesamte Überschuss für die Rückzahlung der Schulden verwendet werden soll.

Die Kommissionsminderheit, also die Gegnerinnen und Gegner der Motion, stellen den Grundsatz der Schuldenbremse keineswegs infrage. Sie heben jedoch hervor, dass deren strikte Anwendung automatisch zu strukturellen Überschüssen führt – das hat man ja in den letzten Jahren immer wieder gesehen –, was so ursprünglich nie vorgesehen war. Ihrer Ansicht nach ist es wirtschaftlich sinnvoller, zumindest einen

AB 2018 S 505 / BO 2018 E 505

Teil dieser Überschüsse nicht für den Schuldenabbau, sondern zum Beispiel für Investitionen zu verwenden.



Einige vertreten zudem die Meinung, dass der Bundesrat angesichts der sich eintrübenden Finanzaussichten etwas finanzpolitischen Handlungsspielraum haben solle.

Einige Kommissionsmitglieder halten es, ich zitiere aus dem Bericht der Kommission, "für eher eigenartig, eine im Gesetz verankerte und bereits umgesetzte Regelung per Motion noch einmal ins Gesetz aufzunehmen". Doppelt gemoppelt ist in Gesetzen nicht unbedingt das, was man sich unter schlanker Gesetzgebung vorstellt. Also, wie gesagt, Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 7 zu 6 Stimmen, die Motion anzunehmen.

Comte Raphaël (RL, NE): Plusieurs personnes dans cette salle ont été membres d'un exécutif, cantonal ou communal, et la question que j'invite ces collègues à se poser est la suivante: auriez-vous accepté que votre Parlement vous interdise de réfléchir? C'est exactement ce que cette motion propose. Elle veut introduire un "Denkverbot", une interdiction de réfléchir. Elle veut que le Conseil fédéral range son cerveau au vestiaire. C'est comme si nous avions peur de l'intelligence du gouvernement. Le Conseil fédéral n'est pas une simple autorité d'exécution qui met en oeuvre les desiderata du Parlement, c'est une autorité composée d'hommes et de femmes d'Etat dont la mission est de gouverner et donc de réfléchir aux problèmes de notre pays.

La Constitution garantit au gouvernement le droit de saisir le Parlement en tout temps, de tous les projets qu'il juge utiles. Ce cadre institutionnel, nous devons le respecter. Nous ne devons pas, pour donner un signal purement politique, empiéter sur les compétences du Conseil fédéral.

Qu'a fait exactement le Conseil fédéral? Il a réfléchi et, pour ce faire, il s'est appuyé sur le rapport d'un groupe de travail rendu au mois d'août 2017. Ce rapport n'a d'ailleurs absolument rien de révolutionnaire puisque le groupe de travail propose essentiellement des simplifications dans la procédure d'octroi de crédits supplémentaires. Le groupe de travail n'est pas arrivé à la conclusion qu'il fallait revoir de fond en comble le frein à l'endettement. Il a plutôt mis l'accent sur la question des crédits supplémentaires. Il est même arrivé à une conclusion qui devrait satisfaire un grand nombre de personnes dans la salle: il a dit qu'il serait préférable de réduire les impôts plutôt que d'augmenter les dépenses. Je crois que plusieurs personnes dans la salle seraient prêtes à appuyer cette affirmation du groupe de travail.

Ce groupe de travail n'a donc pas mis toute son énergie à faire des propositions pour affaiblir le frein à l'endettement. Bien au contraire, il a fait un travail de fond pour analyser l'instrument qu'est le frein à l'endettement et voir quels étaient les réels problèmes. Le Conseil fédéral lui-même n'a absolument pas proposé, jusqu'à aujourd'hui, d'affaiblir la règle du frein à l'endettement.

Quel est le but de la motion? Elle vise à exclure tout relâchement du frein à l'endettement, donc purement et simplement le statu quo. Mais quand on veut le statu quo, il n'y a pas besoin de motion. Une motion a pour but de changer la situation, pas de la conserver. La motion qui nous est soumise relève donc, en quelque sorte, de la schizophrénie. Pour essayer de contourner cette contradiction, il est dit dans le texte de la motion que nous pourrions préciser la loi. Mais cela n'est absolument pas nécessaire, la règle du frein à l'endettement est claire et si nous voulons la maintenir, il n'y a rien à changer dans la loi.

Demander au Conseil fédéral de proposer une modification de la loi pour la préciser tout en ne changeant rien, c'est sans doute le plus bel exemple de quadrature du cercle. Ceux qui veulent ne rien changer au frein à l'endettement ont une chose simple à faire: s'opposer à toute modification du frein à l'endettement; il n'y a rien à faire et il n'y a pas besoin de motion ou de modification de la loi.

Nous ne sommes pas – et c'est important de le rappeler – dans une situation où le Conseil fédéral pourrait modifier le frein à l'endettement par voie d'ordonnance, toute modification de ce dernier nécessitant une modification de la loi. Donc, si le Conseil fédéral souhaite modifier le frein à l'endettement, il devra présenter un projet de loi au Parlement. Nous avons donc la garantie que toute décision en la matière est entre les mains du Parlement. Le Conseil fédéral peut réfléchir, il en a le droit, il en a même le devoir. Mais le Conseil fédéral ne peut pas décider, il n'y a aucune crainte à avoir.

Si notre conseil rejette la motion, cela ne signifie pas que nous sommes pour un affaiblissement du frein à l'endettement; cela signifie simplement que nous maintenons le statu quo, sans renforcement, sans affaiblissement, sans précision sur le fonctionnement du mécanisme du frein à l'endettement, que nous maintenons le statu quo pur et simple.

En conclusion, je vous encourage à rejeter cette motion et à laisser le Conseil fédéral libre de ses réflexions, tout comme le Conseil fédéral laisse le Parlement, lui aussi, réfléchir sans contrainte. C'est une question de respect de nos institutions.

La présidente l'a rappelé, cela fait plus d'un an que nous avons traité pour la première fois cette motion, et pendant un an nous avons vu que rien de grave ne s'était passé. Nous pouvons donc maintenir notre confiance au Conseil fédéral. Si nous avons pu suspendre pendant plus d'une année cette motion, cela signifie sans doute qu'elle n'est pas indispensable.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2018 • Zehnte Sitzung • 12.06.18 • 08h15 • 16.3634
Conseil des Etats • Session d'été 2018 • Dixième séance • 12.06.18 • 08h15 • 16.3634



Les auteurs de la motion demandent de ne rien changer. Je vous invite à leur donner satisfaction en rejetant la motion, car le meilleur moyen de ne rien changer, c'est de ne pas voter une motion!

Hösli Werner (V, GL): Nirgendwo gibt man so locker-flockig Geld aus wie in politischen Ämtern. So ist es denn auch geschehen, dass die Staatsschulden in den 1990er Jahren von anfangs 40 Milliarden auf 130 Milliarden Franken, also um 225 Prozent, gestiegen sind. Als Folge davon hat man dann die Schuldenbremse eingeführt, der das Volk im Jahre 2001 mit 85 Prozent der Stimmenden zugestimmt hat. Aber dennoch hängt der Himmel in der Gegenwart nicht voller Geigen. Die Begehrlichkeiten und Ideen, neue Staatsgelder anzuzapfen oder bestehende Staatsfinanzierungen auszubauen, sind weiterhin fast unerschöpflich. Das enorme Kostenwachstum in den vergangenen zehn Jahren ist dafür Beweis genug. Viele Bereiche sind ausgabenmässig trotz Minusteuierung um 25 und mehr Prozent gewachsen. Doch allein der Regelung der Schuldenbremse ist es zu verdanken, dass dies nicht völlig unkontrolliert erfolgte und man sich mindestens den Einnahmen und Konjunkturentwicklungen anpassen musste.

Sie alle wissen bestens, dass uns bei den Budgetberatungen oftmals nur der Druck der Schuldenbremse dazu bringt – oder besser: dazu zwingt –, das Ausgabenwachstum nicht noch mehr anwachsen zu lassen. Denn beim Budget gilt: Ich bin hier für höhere Ausgaben, dafür bist du dann dort für höhere Ausgaben. Der finanzpolitische Kompromiss geht also immer nur in eine Richtung, nämlich in die Richtung von Mehrausgaben auf der ganzen Linie. Deshalb, sehr geehrter Herr Finanzminister, habe ich Ihre neuliche Lobrede über den schweizerischen Kompromiss mit einem mulmigen Gefühl aufgenommen. Ich würde an Ihrer Stelle vorsichtig sein, diese Geister zu glorifizieren. Mit immer noch fast 100 Milliarden Franken Schulden gibt es kein Zurücklehnen. Es wird auch in Zukunft so sein, dass alles am Gelde hängt, weil alles nach Gelde drängt. Es wäre wirklich ein fatales Signal, an der Schuldenbremse "herumschräubeln" zu wollen, mit oder ohne Expertenberichte. Das würde meines Erachtens vom Volk nicht verstanden und wäre gegenüber den kommenden Generationen mit den von uns noch nicht gelösten Problemen im Sozialversicherungs- und Gesundheitswesen verantwortungslos.

Ich bitte Sie, unbedingt der Mehrheit zu folgen.

Kuprecht Alex (V, SZ): Die Schuldenbremse nach Schweizer Muster hat weltweit eine grosse Anerkennung gefunden und wurde in anderen Staaten teilweise ebenfalls so eingeführt. Sie hat innerhalb unserer finanzpolitischen Pflichten einerseits zu ausgeglichenen Budgets und Rechnungen und andererseits zu einer Schuldentilgung von mehr als 30 Milliarden Franken geführt.

Wie der Bundesrat richtigerweise feststellt, bleiben die Ausgaben im Regelfall unter dem jeweils vorgesehenen Budget.

AB 2018 S 506 / BO 2018 E 506

Die Verwaltung hält sich diszipliniert an diese ihr übertragenen Budgets, was vom Parlament mit seinen Beschlüssen ja nicht unbedingt immer behauptet werden kann. Betrachtet man die Budgetunterschreitungen der letzten Jahre etwas genauer, so muss man unzweifelhaft feststellen, dass die erzielten Verbesserungen und Gewinne im Finanzhaushalt des Bundes sehr oft durch die Kreditreste des VBS entstanden sind. Dies ist zum Teil verständlich; in den vergangenen Jahren wusste man bis zur definitiven Entscheidung über die Weiterentwicklung der Armee nicht genau, wohin die Reise führen wird, und voreilige Investitionen und Sanierungen von Bauten wurden hinausgeschoben und nicht getätig.

Die Entscheidungen sind nun gefallen, und man weiss, wohin die Reise gehen wird. Der Nachholbedarf für die Investitionen im VBS ist ausgewiesen. Zudem haben wir mit dem Militärgesetz einen Zahlungsrahmen eingeführt, der künftig keine derartigen Kreditreste mehr entstehen lassen sollte.

Ein weiterer Ausgabenfaktor mit steigendem Ausmass in der Höhe von Hunderten von Millionen Franken kommt rasant auf uns zu, und die noch pendenten Entscheide des Parlamentes und des Volkes finden nächstes Jahr ihren Abschluss. Ich rede von der Entwicklung im Bereich der Altersvorsorge, die ja im Teil der AHV, der den Bund finanziell belastet, künftig noch ausgebaut werden soll. Schon die enorme demografische Entwicklung mit der sehr rasch wachsenden Zahl an Neurentnerinnen und Neurentnern von rund 100 000 bis 120 000 pro Jahr verlangt enorme zusätzliche finanzielle Mittel, finanziert doch der Bund heute mit einem Anteil von 19,55 Prozent die Rentenleistungen direkt und in einem zentralen Ausmass. Mit dem Entscheid der letzten Woche über die Steuervorlage 17 wird nun der Bundesanteil auf über 20 Prozent erhöht, was in Franken mehrere Hundert Millionen ausmachen wird.

Obwohl ich eigentlich Gelder viel lieber in Investitionen als in nicht mehr oder nur sehr schwierig korrigierbaren Konsumausgaben sehe, stellt sich also die Frage, ob es richtig ist, jetzt über eine hypothetische andere Ge-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2018 • Zehnte Sitzung • 12.06.18 • 08h15 • 16.3634
Conseil des Etats • Session d'été 2018 • Dixième séance • 12.06.18 • 08h15 • 16.3634



winnverwendung zu diskutieren oder gar zu legiferieren, wenn die Gewinnaussichten der Zukunft alles andere als rosig sind. Doch auch bei Investitionen sei kritisch hingeschaut. Es gibt auch dort sinnvolle und weniger sinnvolle Projekte. Letztere nehmen leider in den letzten Jahren zu. Über deren Nutzen kann gerätselt werden. Festzuhalten ist zudem, dass die Schweiz gegenüber anderen Staaten wohl eine sehr tiefe Verschuldung aufweist, diese jedoch immer noch eine Höhe von über 100 Milliarden Franken hat. Die langfristige Finanzierung konnte durch das EFD erfreulicherweise mit tiefen Kapitalbelastungen vorgenommen werden. Doch gibt dies nun den Freipass zu einer langfristigen Ausgabenpolitik mit mehr Investitionen, die anschliessend auch höhere Folgekosten haben werden?

Ich bin nach wie vor ein Anhänger der Schuldenbremse und überzeugt davon, dass Schulden, solange diese vorhanden sind, wo immer möglich abzutragen und zu tilgen sind. Das gilt nicht nur im Privaten, sondern auch beim Bund. Wenn in den nächsten Jahren trotz der doch enorm ausgabenfreudigen Beschlüsse unseres Parlamentes weitere Überschüsse resultieren sollten, müssten sie unbedingt zur Reduktion der Schuldenlast verwendet werden – wenn nicht jetzt, bei tiefen Zinsen, wann denn?

Das gelingt jedoch nur, wenn der Grundsatz eines ausgeglichenen Budgets und die Maxime, dass nicht mehr ausgegeben werden kann, als eingenommen wird, auch in Zukunft die Basis eines finanzpolitisch verantwortungsvollen Handelns bilden. Das schafft zudem die Möglichkeit, in einer rezessiven Phase der Konjunktur antizyklisch notwendige Mehrausgaben tätigen zu können. Niemand weiss, wie lange eine derartige Wirtschaftsdelle anhält und wann die Verschuldung unseres Landes wieder nach oben treiben wird. Machen wir uns nichts vor: Wir befinden uns im Moment in Bezug auf die Zinsen in einer Schönwetterlage. Wir profitieren von sehr tiefen Zinsen. Das hinterlässt auch tiefere Belastungsspuren beim Bund. Die Zeiten aber werden sich mit Sicherheit wieder ändern, und die Zinsen werden steigen, was weitere Zinsbelastungen zulasten des Bundesbudgets zur Folge haben wird.

Ich bin deshalb der Meinung, dass die erfolgreiche Schuldenbremse nicht angefasst, nicht verändert oder gar aufgeweicht werden sollte, und unterstütze aus den dargelegten Gründen die Mehrheit der Kommission.

Maurer Ueli, Bundesrat: Dieser Vorstoss segelt etwas unter dem Motto: "Wehret den Anfängen." Die Diskussion hat auch im Nationalrat so stattgefunden, und auch hier ist das der Grundton.

Der Bundesrat, das ist vorab festzustellen, will an der Schuldenbremse in der Verfassung nichts ändern. Es gibt aber diesen Expertenbericht Sturm, der verschiedene Möglichkeiten aufzeigt, wie man einen strukturellen Überschuss, der durch unsere Art der Budgetierung eigentlich jährlich anfällt, allenfalls anders verwenden könnte.

Der Bundesrat hat sich auf das Vorgehen geeignet, dass er einmal analysieren will, wie sich das neue Rechnungsmodell des Bundes auswirkt, das ja auch Rückstellungen innerhalb der entsprechenden Ämter und Departemente erlaubt. Wir gehen davon aus, dass damit der Überschuss in der Grössenordnung der Vergangenheit nicht mehr so anfällt. Wir möchten im nächsten Frühjahr die Lage analysieren und dann allenfalls einmal schauen, ob wir daraus eine Vorlage zu Ihren Handen machen, um damit das Finanzaushaltgesetz zu ändern. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat diese Motion im Moment ablehnt – um diesen Spielraum noch auszuloten. Es wird ja auch die Forderung erhoben, dass wir etwas budgetgerechter budgetieren sollten. Auch die Frage der Nachtragskredite taucht dort auf. Aus unserer Sicht ergibt sich im nächsten Frühjahr eine Gesamtauslegeordnung. Aus dieser Sicht wäre die Motion abzulehnen.

Ich bin durchaus der Meinung, die Sie auch geäussert haben: Der Bund und der Bundeshaushalt stehen in den nächsten Jahren vor sehr grossen Herausforderungen. Man darf auch die Schuldenlast nicht verniedlichen. Wir haben immerhin 100 000 Millionen Franken Schulden, und 100 000 Millionen Franken Schulden sind noch nicht bezahlte Steuern; das ist tatsächlich so. Es ist eine Bugwelle, die tendenziell grösser wird, die wir vor uns herschieben. Insbesondere Herr Kuprecht hat auch auf die Altersvorsorge hingewiesen. Die Altersvorsorge braucht in den zwei Säulen BVG und AHV in den nächsten Jahren enorme zusätzliche Mittel, dies bei möglicherweise steigenden Zinsen und steigenden Ausgaben im Bereich des Unterhalts der bestehenden Infrastrukturen.

Wir werden auch in Zukunft im Budget sehr enge Verhältnisse haben, und es gibt keinen Anlass, um hier sorglos zu werden. Trotzdem meinen wir, dass die Motion noch abgelehnt werden kann. Wir legen Ihnen die Gesamtschau, die auf den entsprechenden Berichten und Analysen basiert, im nächsten Frühjahr vor. Dann kann man über das weitere Vorgehen beschliessen.

Es ist auch noch darauf hinzuweisen, dass der Text der Motion doch etwas ratlos macht. Der Text, der den Bundesrat beauftragt, "die bewährte Schuldenbremse im Gesetz" – sie ist ja schon im Gesetz – "so zu präzisieren, dass eine Aufweichung der bisherigen Regelung ausgeschlossen ist", stellt gesetzgeberisch noch einige Anforderungen, wenn es darum geht, die Motion umzusetzen. Man müsste eigentlich den bestehenden



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2018 • Zehnte Sitzung • 12.06.18 • 08h15 • 16.3634
Conseil des Etats • Session d'été 2018 • Dixième séance • 12.06.18 • 08h15 • 16.3634



Zustand noch einmal festschreiben.

Auch diese Schwierigkeit spricht dafür, dass Sie wahrscheinlich gut fahren, wenn Sie die Motion im Moment ablehnen und im nächsten Frühjahr eine Gesamtbeurteilung vornehmen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 23 Stimmen

Dagegen ... 21 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2018 S 507 / BO 2018 E 507