

joindra aux cantons d'ouvrir des centres régionaux d'assistance-conseil et de mettre sur pied des programmes de perfectionnement, lesquels tiendront compte des mutations structurelles en cours. Des programmes de ce type devront aussi faire leur apparition dans les entreprises qui connaissent le chômage partiel. Les coûts de ces centres d'assistance-conseil et des programmes de perfectionnement seront assimilés à des prestations de l'assurance-chômage, donc pris en charge par elle.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Schriftliche Begründung – Développement par écrit
Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Februar 1993
Rapport écrit du Conseil fédéral du 3 février 1993

Der Bundesrat ist bereit, die vom Motionär vorgeschlagenen Lösungen im Zusammenhang mit der nächsten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zu prüfen. Um eine bessere Integration dieser Lösungen im Rahmen der ordentlichen Revision zu erreichen, schlägt der Bundesrat vor, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates
Déclaration écrite du Conseil fédéral
Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

92.3589

Postulat Hafner Ursula
Vermittlungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsämter
Offices du travail.
Placement et conseils

Wortlaut des Postulates vom 18. Dezember 1992

Der Bundesrat wird eingeladen, die Kontrollvorschriften in der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Aviv) so anzupassen, dass den kantonalen Arbeitsämtern genug Zeit für ihre Vermittlungs- und Beratungstätigkeit bleibt. Die wöchentliche Stempelpflicht soll durch eigentliche Beratungsgespräche ersetzt werden, zu welchen das Arbeitsamt die Versicherten im geeigneten Moment aufbietet.

Texte du postulat du 18 décembre 1992

Le Conseil fédéral est invité à adapter l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI) de sorte que les offices cantonaux du travail aient suffisamment de temps pour conseiller et pour placer les personnes au chômage. Il remplacera l'obligation du timbrage hebdomadaire par des entretiens auxquels l'assuré sera convié en temps opportun et lors desquels il sera conseillé.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Brunner Christiane, Carobio, Caspar-Hutter, Danuser, de Dardel, Eggenberger, Goll, Haering Binder, Herczog, Hubacher, Jöri, Leemann, Marti Werner, Rechsteiner, Steiger, Strahm Rudolf, Tschäppät Alexander, Vollmer, Züger (19)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Die Stempelpflicht stammt aus einer Zeit, in der Arbeitslose noch von Tag zu Tag vermittelt wurden. Heute zieht sich der Abschluss von Arbeitsverträgen oft über Wochen bis Monate hin. Der Bundesrat trägt dieser Lage ein Stück weit Rechnung, indem er die Stempelpflicht auf den 1. Januar 1993 nochmals reduziert. Trotzdem wird den Vermittlungsbeamten auch weiterhin nicht genügend Zeit für sehr Wesentliches bleiben: für Gespräche mit Arbeitgebern einerseits, die der Platzierung von Versicherten dienen, für Gespräche mit den Versicherten andererseits, in denen eingehend abgeklärt werden kann, welcher Weg für jeden einzelnen der geeignetste, welche Art von Umschulung oder Weiterbildung am sinnvollsten wäre. Bei der heutigen Beschäftigungslage betrachten viele Arbeitslose ihre Situation als aussichtslos; Gesprächsangebote sind deshalb dringend. Die Gefahr eines Missbrauchs ist zudem bei dem geringen Stellenangebot sehr klein, so dass es genügen würde, wenn die Versicherten vom Arbeitsamt auf einen bestimmten Termin zu einer Sprechstunde aufgeboten würden. Es könnte zudem verlangt werden, dass sie in der Zwischenzeit telefonisch erreichbar sind.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates vom 3. Februar 1993
Déclaration écrite du Conseil fédéral du 3 février 1993

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

Ueberwiesen – Transmis

93.400

Parlamentarische Initiative (WAK NR)
Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionen
Initiative parlementaire (CER CN)
Octroi de contributions visant à encourager les investissements publics

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

93.401

Parlamentarische Initiative (WAK NR)
Gewährung von Finanzhilfen für die Förderung der Beschäftigung im Wohnungsbau
Initiative parlementaire (CER CN)
Octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Herr **Matthey** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit in Uebereinstimmung mit Artikel 21ter Absatz 3 und Artikel 21quater Absätze 3 und 4 des Ge-

schäftsverkehrsgesetzes den beiliegenden Bericht und übermitteln ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Am 16. Dezember 1992 sind von der sozialdemokratischen Fraktion fünf parlamentarische Initiativen eingereicht worden (92.446 bis 92.450), welche zusammen ein «dringliches Investitionsprogramm zur Linderung von Arbeitslosigkeit und zur Entlastung der Arbeitslosenkasse» bilden. Sie verlangen mittels Bundesbeschlüssen einen Investitionsbonus für Kantone und Gemeinden, Investitionsbeiträge für die energetische Sanierung von Altbauten, Zinszuschüsse für Risikokapital, Ausbildungszuschüsse für arbeitslose Jugendliche und eine Förderung des Wohnungsbaues im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes.

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 18. Januar 1993 die Initianten angehört und drei wesentlichen Elementen in der sogenannten «Marschrichtung Finanzen und Wirtschaft» zugestimmt: Der Investitionsbonus für Kantone, Gemeinden und öffentliche Institutionen und die Investitionen für die energetische Sanierung von Gebäuden sind zusammen in die Initiative 93.400 der Kommission übernommen worden; das befristete Investitions- und Beschäftigungsprogramm im Wohnungsbau bildet den Inhalt der Initiative 93.401 der Kommission.

An der Sitzung vom 22. Februar 1993 setzte sich die Kommission mit den von der Verwaltung ausgearbeiteten Entwürfen für zwei dringliche Bundesbeschlüsse auseinander und stimmte ihnen mit 13 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen (93.400) und mit 16 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung (93.401) zu.

Erwägungen der Kommission

1. Lage der Bauwirtschaft

Die Bauwirtschaft wird von der derzeitigen Rezession unter den verschiedenen Wirtschaftszweigen am stärksten betroffen. 1991 bildeten sich die realen Bauinvestitionen um 3 Prozent zurück. Dieser Rückgang erhöhte sich 1992 auf 8 Prozent. Auch für das laufende Jahr ist mit einer weiteren Abnahme der Bautätigkeit um 2 Prozent (gemäss Kommission für Konjunkturfragen) zu rechnen. So war der Auftragseingang in den letzten Monaten anhaltend rückläufig. Insbesondere beim Büro- und Geschäftsbau, aber auch bei Einfamilienhäusern bestehen Angebotsüberhänge, welche den Bedarf teils auf Jahre hinaus decken (z. B. Zürich und Basel). Man spricht beispielsweise von gesamtschweizerisch 3 Millionen Quadratmetern leerstehenden Büroflächen. Der Wohnungsbau wird durch das relativ hohe Zinsniveau beeinträchtigt, und der öffentliche Bau wird vielerorts Opfer der Sparanstrengungen.

Mit dem Rückgang der Bautätigkeit verband sich gleichzeitig ein kräftiger Abbau von Arbeitskräften (Rückgang des Beschäftigungsindex im Bauhauptgewerbe vom 3. Quartal 1991 auf das 3. Quartal 1992 um 6,5 Prozent). Nachdem dieser Abbau 1991 vor allem in der Westschweiz und im Tessin eingetreten ist, wurde 1992 die Deutschschweiz stärker erfasst. Für 1993 ist nach Auffassung des Schweizerischen Baumeisterverbandes nochmals mit einer kräftigen Anpassung der personellen Kapazitäten an den tieferen Auftragseingang um bis gegen 10 Prozent zu rechnen. Allein im Bauhauptgewerbe würde dies etwa 15 000 Beschäftigte, davon rund 30 Prozent Schweizer, betreffen.

Bei der Beurteilung des eingetretenen Rückgangs der Bautätigkeit ist allerdings zu beachten, dass sich die Bauquote (Anteil der Bauinvestitionen am BIP) vor der Rezession auf ausserordentlich hohem Niveau bewegte. 1992 lag sie mit rund 15 Prozent unter dem Mittel der letzten 20 Jahre (16,5 Prozent), und sie wird dieses im laufenden Jahr noch stärker unterschreiten.

Die rezessive Entwicklung, unter welcher die Bauwirtschaft derzeit leidet, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Trend innerhalb dieser Branche eindeutig in Richtung Erhaltung und Erneuerung der Bausubstanz weist. Dasselbe gilt für den Wohnungsbau. Bis zu 25 000 Altwohnungen werden jährlich durch die Auflösung von Haushalten frei. Sie bedürfen zumeist einer Sanierung. Im bisherigen Verlauf der Rezession hat sich die Erhaltung und Erneuerung der Bausubstanz denn auch als konjunkturreisistenter erwiesen als der Neubau. Die Aufträge im Erneuerungsbereich vermochten im abgelaufenen Jahr die neubaubedingten Ausfälle nicht mehr vollständig

zu kompensieren. Eine Verschlechterung der Auslastung ist demzufolge auch für das Ausbau- und Installationsgewerbe zu erwarten.

2. Würdigung der Massnahmen

2.1 Positive Aspekte

2.1.1 Gesamtwirtschaftliche Betrachtung

Die schweizerische Wirtschaft befindet sich nach wie vor in der konjunkturellen Talsohle. Die Arbeitslosigkeit erreicht Rekordwerte und wird weiter zunehmen.

Wird der Subventionssatz des Investitionsbonus auf 15 Prozent festgelegt, kann mit der zur Verfügung stehenden Summe von 250 Millionen Franken theoretisch ein Auftragsvolumen von 1,67 Milliarden Franken, verteilt im wesentlichen auf die Jahre 1993 und 1994, ausgelöst werden. Damit werden Arbeitsplätze primär in der Bauwirtschaft erhalten, allenfalls auch neu geschaffen. Angesichts der zentralen Stellung des Baus im Gefüge unserer Wirtschaft gehen von ihr nachhaltige Impulse auch auf viele andere Wirtschaftszweige und Aktivitäten aus. Diese reichen vom Dienstleistungsbereich bis zur Industrie.

Zu beachten ist ferner, dass bei einer Förderung der Investitionen öffentlicher Bauträger Gewähr geboten ist, dass die eingesetzten Gelder auch tatsächlich in den Wirtschaftskreislauf fliessen und nicht für andere Zwecke abgezweigt werden. Dazu kommt, dass die geförderten Bauarbeiten zur Hauptsache von der einheimischen Wirtschaft ausgeführt werden.

2.1.2 Signalwirkung

Der Investitionsbonus dürfte die Erwartung der wirtschaftlichen Akteure positiv beeinflussen und damit vor allem die Ausgangslage in stimmungsmässiger Hinsicht verbessern. Damit würde eine der Voraussetzungen für einen anschliessenden Wiederaufschwung verbessert.

2.1.3 Bewährtes Instrument

Der Investitionsbonus hat sich anlässlich der Rezession von 1976 als Instrument zur Konjunkturankurbelung im Baubereich bewährt. Insbesondere ist auf folgende Vorteile hinzuweisen: In ordnungspolitischer Hinsicht ist der Investitionsbonus insofern unbedenklich, als er nicht in den Wirtschaftsprozess eingreift. Es kommt zu keinen wettbewerblichen Verzerrungen oder zur Subventionierung einzelner Unternehmen oder Unternehmensgruppen. Die Gelder fliessen ausschliesslich an öffentliche Körperschaften für Bauwerke, welche diese ohnehin realisieren wollten, mangels finanzieller Mittel aber nicht können. Der relativ bescheidene Subventionssatz von 15 bzw. 20 Prozent verhindert im übrigen, dass Bauprojekte von nur geringer Priorität realisiert werden. Die Erfahrung von 1976 zeigt, dass insbesondere kleinere Bauvorhaben begünstigt wurden. Rund 75 Prozent der Bundeshilfe ging an Gemeinden.

Der Investitionsbonus erlaubt ferner die Berücksichtigung regional unterschiedlicher Entwicklungen. So kann bei der Zuteilung des Gesamtbetrages auf die Kantone deren wirtschaftliche Lage durch Zusprache überdurchschnittlicher Kontingente angemessen berücksichtigt werden.

Zudem lässt sich dieses Instrument – sofern nicht mit zu vielen, zu überprüfenden Auflagen belastet – relativ einfach administrieren und kann damit zur raschen Stützung der Baunachfrage beitragen.

2.1.4 Arbeit versus Arbeitslosenversicherung

Wie bereits erwähnt könnte bei voller Ausschöpfung der verfügbaren Mittel von 250 Millionen Franken in den Jahren 1993 und 1994 ein Investitionsvolumen von rund 1,67 Milliarden Franken ausgelöst werden. Bei einer durchschnittlichen Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten von gut 100 000 Franken pro Jahr (wovon die Hälfte auf Löhne entfällt) sind zur Realisierung des genannten Investitionsvolumens rund 16 500 Mannjahre notwendig. Dazu kommen die Beschäftigungswirkungen in den baunahen Bereichen (Vorleistungen, Planung usw.), die schwer abzuschätzen sind, aber etwa bei nochmals rund 3500 Mannjahren liegen dürften.

Die zusätzlich benötigten rund 16 500 Mannjahre in der Baubranche dürften nicht voll auf die Beschäftigung der ständig ansässigen Arbeitnehmer durchschlagen. So sind die personellen Kapazitäten bei Baufirmen teilweise unausgelastet, so

dass zusätzliche Arbeiten ohne Personalvermehrung realisiert werden können. Daneben sind gewisse Sickerverluste nicht auszuschliessen. Ferner dürfte ein Teil des ausgelösten Investitionsvolumens durch Grenzgänger und Saisoniers erbracht werden.

Im Sinne einer – zugegebenermassen – recht groben Annäherung kann davon ausgegangen werden, dass in der Baubranche allein eine Zusatznachfrage von 10 000 bis 11 000 Mannjahren geschaffen wird. Bei einer durchschnittlichen Leistung der Arbeitslosenversicherung von 40 000 Franken pro Arbeitslosen würde diese in den Jahren 1993 und 1994 um etwa 400 bis 450 Millionen Franken entlastet.

2.1.5 Verhinderung einer Untersteuerung

Als Folge des kräftigen Rückgangs der Baunachfrage erhöht sich die Gefahr eines «Ueberschliessens» nach unten, begleitet von einem Absinken des bauwirtschaftlichen Leistungspotentials unter das längerfristige Bedarfsniveau. Es besteht somit die Gefahr, dass dieses Potential bei einem erneuten wirtschaftlichen Aufschwung mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten wieder aufgebaut werden muss.

2.2 Risiken

2.2.1 Allgemeines

Grundsätzlich gilt es festzuhalten, dass von den Bundesausgaben auch 1993 konjunkturunterstützende Effekte ausgehen werden. Dies gilt insbesondere für die Bauausgaben. Diese weisen gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme von 400 Millionen Franken oder 9,7 Prozent auf. Davon entfallen 340 Millionen Franken auf Bundesbeiträge an bauliche Massnahmen Dritter, welche dank der Multiplikatorwirkung (Bundesbeitrag löst Beiträge Dritter aus) eine besonders hohe konjunkturelle Bedeutung besitzen. Unter Berücksichtigung der Bauausgaben der Regiebetriebe ergibt sich ein Wachstum von 10,2 Prozent. Der Bund unterstützt damit die Bauwirtschaft auch im laufenden Jahr im Rahmen seiner beschränkten finanzpolitischen Möglichkeiten.

2.2.2 Verbessertes konjunkturelles Umfeld

Das derzeitige konjunkturelle Umfeld ist durch verschiedene Faktoren gekennzeichnet, welche für eine allmähliche Einleitung eines Wiederaufschwungs grundsätzlich geeignet sind. Zu erwähnen ist insbesondere der deutliche Rückgang des Teuerungstrends sowie der Zinsabbau, der auf breiter Front eingesetzt hat. Sodann haben sich insbesondere in den USA die Zeichen eines Wiederaufschwungs fühlbar verstärkt. Dem steht allerdings eine Verschlechterung der deutschen Konjunkturperspektiven gegenüber.

Dennoch ist die konjunkturelle Ausgangslage heute weniger pessimistisch zu beurteilen als noch vor Jahresfrist. So werden nach Expertenmeinung sinkende Zinssätze nach etwa zwölf Monaten zu einer Belebung der wirtschaftlichen Aktivitäten sowohl im Konsum- wie vor allem auch im Investitionsbereich führen.

Positiv ist auch die eingetretene Korrektur der Uebertreibungen auf dem Immobilienmarkt zu werten.

2.2.3 Risiko prozyklischer Wirkung steigt

Der Investitionsbonus soll grundsätzlich an zeitlich vorgezogene oder an nachweislich zurückgestellte Bauprojekte ausgerichtet werden (Kontrollmassnahme: sie dürfen nicht im Voranschlag 1993 aufgeführt sein). Insbesondere bei der erstgenannten Kategorie sind vor Inangriffnahme der Bauarbeiten Planungs- und andere Vorarbeiten zu leisten. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass ein beträchtlicher Teil der durch den Bonus ausgelösten Bautätigkeit auf das Jahr 1994 entfallen wird. Damit steigt aber die Gefahr der prozyklischen Wirkung des mit dem Investitionsbonus ausgelösten Bauvolumens, und damit könnte ein «Ueberschliessen» nach oben begünstigt werden. Dieser Effekt wurde indessen vom Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes und vom Direktor des Bundesamtes für Konjunkturfragen stark eingeschränkt, ist doch ein Aufschwung noch unsicher.

2.2.4 Verschuldung

Anlässlich der Gerzensee-Gespräche vom 2. November 1992, aber auch bei anderer Gelegenheit haben die Kantone den Investitionsbonus insbesondere mit dem Hinweis auf ihre angespannte Finanzlage abgelehnt. Diese hat sich, wie übrigens auch jene der Gemeinden, in den letzten Jahren fühlbar ver-

schlechtert. So stiegen die Defizite der Kantone von rund 1850 Millionen 1990 auf 3700 Millionen Franken 1992 und jene der Gemeinden von rund 820 Millionen auf 1250 Millionen Franken. Diesen rasch wachsenden Ausgabenüberschüssen steht ein aus konjunkturellen Gründen geschwächtes Steuersubstrat gegenüber. Die Bereitschaft zu zusätzlicher Verschuldung dürfte daher fühlbar abgenommen haben. Die öffentlichen Gemeinwesen müssen heute sorgfältig zwischen dem kurzfristigen Nutzen konjunkturpolitisch motivierter Ausgabenprogramme und den Kosten zukünftiger Sanierungsbemühungen abwägen. Gleiches gilt selbstverständlich auch für den Bund. Der Widerstand der Kantone hat merklich nachgelassen, weil angenommen werden kann, dass vor allem die Gemeinden vom Investitionsbonus profitieren werden.

Der Bund kann keine Garantie übernehmen, dass die Kantone und Gemeinden den Investitionsbonus auch tatsächlich voll beanspruchen. Es könnte vielmehr sein, dass die potentiellen Beitragsempfänger aus den oben aufgeführten oder aus anderen Gründen sich nur unzureichend an der Aktion beteiligen. Der Bund kann indessen lediglich die notwendigen Anreizmechanismen bereitstellen. Dagegen kann er die Kantone und Gemeinden nicht zu einem bestimmten konjunkturpolitischen Verhalten verpflichten.

3. Beratungen und Beschlüsse der WAK

3.1 Die fünf Initiativen der sozialdemokratischen Fraktion

Die sozialdemokratische Fraktion reichte am 16. Dezember 1992 die folgenden fünf parlamentarischen Initiativen als «dringliches Investitionsprogramm zur Linderung von Arbeitslosigkeit und zur Entlastung der Arbeitslosenkasse» ein:

- 92.446 n Pa. Iv. Befristete Ausrichtung eines Investitionsbonus an Gemeinden, Kantone und öffentliche Institutionen;
- 92.447 n Pa. Iv. Investitionen zur energetischen Sanierung von Gebäuden;
- 92.448 n Pa. Iv. Verbilligung von Risikokapital für junge Unternehmen und innovative Produkte;
- 92.449 n Pa. Iv. Unterstützung arbeitsloser Jugendlicher bei Weiterbildungsaufhalten im Ausland;
- 92.450 n Pa. Iv. Befristetes Investitions- und Beschäftigungsprogramm im Wohnungsbau.

Die WAK NR beschloss am 18. Januar 1993 mit 9 zu 8 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Sprecher der fünf Initiativen anzuhören, die Abstimmung aber erst nach der Beratung und Abstimmung über das Geschäft 91.079 (Finanzordnung, Ersatz) vorzunehmen. Der Ordnungsantrag wurde mit der notwendigen Verbindung der geforderten beschäftigungspolitischen Massnahmen mit dem Systemwechsel zu einer neuen Finanzordnung begründet. Diese soll gleichzeitig den Willen zeigen, kurzfristige Massnahmen zugunsten der Beschäftigung zu ergreifen und längerfristig eine Finanzordnung einzuführen, welche den Wettbewerbsbedingungen unserer Wirtschaft stärker Rechnung trägt. Am folgenden Tag einigten sich die Vertreter der Regierungsparteien auf die sogenannte «Marschrichtung Finanzen und Wirtschaft», welche die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit dem Systemwechsel zur Mehrwertsteuer längerfristig verbessern und die gegenwärtige Rezession mit dem Investitionsprogramm kurzfristig bekämpfen will. In der Begründung vor der Kommission schätzten die Initianten die Wirtschaftslage eher pessimistisch ein. Ausser leicht sinkenden Zinsen sind keine Lichtblicke auszumachen. Für 1993 ist ein weiterer, wesentlicher Rückgang bei den Bauinvestitionen prognostiziert und mit gegen 200 000 Arbeitslosen in der Schweiz zu rechnen, d. h. etwa 6,5 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung. In der Romandie und im Tessin wird ein noch höherer Prozentsatz befürchtet. Viele von ihnen werden statistisch gar nicht erfasst, und man weiss, dass die Arbeitslosigkeit weiter zunehmen wird, wenn der Wiederaufschwung einsetzt. Mit diesem strukturellen Teil der Rezession ist auch in Zukunft zu rechnen. Die daraus entstehenden sozialen Kosten betragen für 1993 rund 6 Milliarden Franken; 3 Milliarden werden durch die Arbeitslosenkasse und 3 Milliarden durch den öffentlichen Sektor finanziert. Bei gleichbleibenden Verhältnissen ist für 1994 ein ebenso hoher Betrag aufzubringen. Das Investitionsprogramm rechnet, mit 300 Millionen Franken Investitionen die Arbeitslosigkeit um rund 25 000 Mannjahre re-

duzieren zu können. Dank wegfallender Arbeitslosengelder wird der Anteil des Staates stärker sinken als 300 Millionen Franken.

Vom Strukturwandel und von der Arbeitslosigkeit sind fast alle Branchen betroffen. Erstmals sind viele gutqualifizierte Berufsleute aus dem Tertiärsektor ohne Arbeit, 40 Prozent der Arbeitslosen sind Frauen, und ebenso viele sind weniger als dreissig Jahre alt. Arbeitslos werden ist ein schwerer Schicksalsschlag, der Lebens- und Sinnzusammenhänge zerreisst und zu schweren psychischen Störungen führen kann. Viele können nicht mehr in den normalen Arbeitsprozess eingegliedert werden. Arbeitslosigkeit darf in diesem Ausmass nicht einfach hingenommen werden. Konjunkturstimulierende Massnahmen müssen zwingend 1993 und 1994 wirksam werden, sonst handelt es sich nicht um einen Beitrag zur Milderung der Rezession. In seiner Grundkonzeption hat sich der Investitionsbonus schon 1974–1976 bewährt; er ist konjunkturstimulierend und arbeitsplatzbeschaffend.

3.2 93.400 n Parlamentarische Initiative über Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionen

Der Investitionsbonus an öffentliche Körperschaften im Umfang von 250 Millionen Franken soll baureife, aus finanzpolitischen Gründen zurückgestellte (nicht im Voranschlag 1993 aufgeführte) Projekte oder energetische Sanierungen von Altbauten mit einem Beitrag von 10 bis 15 Prozent an die Gesamtkosten auslösen. In der Schweiz ist ein grosser Bestand an Gebäuden sanierungsbedürftig, und etwa 30 Prozent dieses Bestandes werden auch im Jahre 2020 nicht saniert sein. Mit dem Bau wird ein Sektor gefördert, in welchem die Nachfrage überdurchschnittlich zurückgegangen ist und in welchem grosse Multiplikatorwirkungen bestehen. So sollen pro Million investierte Franken des Bundes neun- bis zehnfache kantonale und kommunale Investitionen ausgelöst werden. Der Investitionsbonus erfüllt ökonomische, ökologische, soziale und ordnungspolitische Kriterien und muss regional differenziert ausgerichtet werden. Er ist kurzfristig wirksam, soll antizyklisch wirken und kann rasch wieder abgeschafft werden.

Die Mehrheit der Kommission teilte diese umfassende Einschätzung der Situation und bezeichnete sie als politischen Solidarpakt mit der Finanzordnung als erster und den beschäftigungspolitischen Massnahmen als zweiter Priorität. Sie ist überzeugt, dass die Investitionsboni nicht strukturverzerrend wirken und dass sie kurzfristig ausreichend wirksam werden. Bei den aufgeschobenen öffentlichen Bauten darf das vorbehaltlos angenommen werden, während die energetischen Sanierungen mit leichter Verzögerung nachfragewirksam werden. Ein Beitrag des Bundes von 10 bis 15 Prozent soll für die öffentlichen Körperschaften Anreiz zu gewünschtem antizyklischem Verhalten sein, weil es von ihnen erhebliche finanzielle Anstrengungen verlangt (1976 ging rund 75 Prozent der Bundeshilfe an Gemeinden für kleinere Bauvorhaben). Nicht die Baubewilligungsverfahren, sondern die vielen privaten Einsparungen sind für Bauverzögerungen verantwortlich, denn noch nie wurde so viel gebaut wie in den letzten Jahren. Es sollen jene Bereiche stimuliert werden, welche die grössten Beschäftigungseffekte versprechen. «Bahn 2000» und Neat würden in der Planungsphase erst anlaufen und nicht 1993 und 1994 beschäftigungswirksam.

Die Minderheit war einverstanden, dass die Rezession zu etwa gleichen Teilen auf strukturelle Schwächen und auf den Konjunkturzyklus zurückzuführen ist, drückte aber ihre Skepsis gegenüber der antizyklischen Wirkung der anvisierten Massnahmen aus. Das Beschäftigungsprogramm basiere auf vielen unsicheren Annahmen; die energetischen Sanierungen wiesen ein schlechtes Verhältnis zwischen administrativem Aufwand und Wirkung auf; Unternehmen für Sanierungen litten nicht unter Beschäftigungsproblemen, aber die Aufträge für energetische Sanierungen würden zurückgehen, weil darauf gewartet würde, dass der Bund subventioniere. Es müsse auf allen Ebenen das Baubewilligungsverfahren vereinfacht werden. Einzelne Gemeinden sähen sich mit beträchtlichen Betriebskosten dank Krediten aus dem Investitionshilfegesetz konfrontiert und der Bund würde mit den Projekten «Bahn 2000» und Neat genügend zur Wiederankurbelung beitragen.

Weiterverfolgen will die WAK den Antrag für eine Motion, welche die Aufhebung der Lex Friedrich anvisiert.

Die WAK NR stimmte am 22. Februar 1993 dem vorliegenden Beschlussentwurf mit 13 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu und beschloss, diesen dem Nationalrat als Kommissionsinitiative zur Annahme zu beantragen.

3.3 93.401 n Parlamentarische Initiative über die Gewährung von Finanzhilfen für die Förderung der Beschäftigung im Wohnungsbau

Die Mittel des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) sollen für die Jahre 1993 und 1994 um zusätzliche 50 Millionen Franken aufgestockt werden. Aus dem WEG werden privaten und öffentlichen Bauträgern Mittel für die Grund- und Zusatzverbilligung gewährt sowie Zinsverbilligungen zur Erneuerung von Altbauten. Diese Unterstützung kommt vor allem jenen zugute, die von den wirtschaftlichen Problemen am meisten betroffen sind.

Die Mehrheit vertrat die Meinung, dass im Wohnungsbau stornierte Projekte in Milliardenhöhe nicht in Angriff genommen werden können, weil die nötigen Gelder fehlen. Von den benötigten 45 000 neuen Wohnungen pro Jahr werden seit 1991 nur 30 000 gebaut. Die fehlenden 15 000 vergrössern fortlaufend die Wohnungsnot. Mit einem vernünftigen Betrag kann eine grosse, positive Wirkung erreicht werden. Alle Bauträger, private und gemeinnützige, können von diesen Mitteln profitieren. Es sollen vor allem die Anfangsmieten reduziert werden.

Die Minderheit bezweifelte einen grösseren Rückgang beim Wohnungsbau als beim gewerblich-industriellen Bau, bejahte aber eine grössere Abnahme bei den Einfamilien- als bei den Mehrfamilienhäusern.

Die WAK NR stimmte am 22. Februar 1993 dem vorliegenden Beschlussentwurf mit 16 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung zu und beschloss, diesen dem Nationalrat als Kommissionsinitiative zur Annahme zu beantragen.

4. Kommentar zu den einzelnen Artikeln

4.1 93.400 n Parlamentarische Initiative über Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionen

Art. 1

Die Bundesbeiträge sollen der Förderung der öffentlichen Bautätigkeit dienen, wobei auf die regionalen Unterschiede angemessene Rücksicht zu nehmen ist. Dies kann erfolgen durch Zuteilung kantonaler Kontingente, die wirtschaftliche Schlüsselzahlen, wie etwa die regional unterschiedliche Arbeitslosigkeit, berücksichtigen. Um die energetische Qualität der Gebäude zu fördern, wird Projekten des Hochbaus, die die Anforderungen der Musterverordnung des Bundes erfüllen, ein höherer Satz gewährt.

Art. 2

Beitragsberechtigt sind die Kosten für die Erstellung und die Erneuerung von Bauten des Hoch- und Tiefbaues. Die arbeitsintensiven Renovationsarbeiten sollen gegenüber dem Neubau bevorzugt gefördert werden. Dies setzt allerdings voraus, dass entsprechende Vorhaben vorhanden sind. Erfahrungsgemäss werden eher Neubau- als Erneuerungsprojekte zeitlich verschoben. Anlagen zur aktiven Nutzung erneuerbarer Energien sind: Sonnenenergie (solare Warmwassererzeugung, Photovoltaik), Wasserkraft (Kleinwasserkraftwerke), Geothermie (untiefe Geothermie), Umgebungswärme (Wärmepumpen), Windenergie, Biomasse (Holzenergie, Biogas, biologische Rest- und Abfallstoffe). Massnahmen zur passiven Nutzung der Sonnenenergie gelten nicht als Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Sinne des Beschlusses. Sie können allerdings in Vorhaben gemäss Artikel 4 Buchstabe g sinnvoll eingesetzt werden.

Um mit den eingesetzten Bundesgeldern eine möglichst grosse Beschäftigungswirkung zu erzielen, werden nur Vorhaben, die zusätzlich zum ordentlichen Investitionsbudget 1993 realisiert werden, gefördert. (Bei Projekten, deren Ausführung vor dem 1. Januar 1993 beschlossen wurde, wird vermutet, dass sie nicht als zusätzlich oder vorverlegt anzusehen sind.) Gemäss Artikel 4 Buchstabe f darf das Vorhaben bei Gesuchseinreichung noch nicht in Ausführung begriffen sein. Damit soll der Mitnahmeeffekt reduziert werden. Um Gewähr zu bieten, dass die Bauvorhaben rasch in Angriff genommen wer-

den, wird in Artikel 4 Buchstabe b des Beschlussentwurfes vorgesehen, dass beitragsberechtigte Vorhaben bis Ende 1994 verwirklicht sein müssen. Das hätte aber zur Folge, dass grössere Vorhaben mit längerer Realisierungszeit von der Förderung ausgeschlossen wären. Andererseits besteht ein Interesse an der beschleunigten Verwirklichung von Etappen eines grösseren Projektes. Daher sollen nach Absatz 4 die einzelnen Etappen den Vorhaben im Sinne des Beschlusses gleichgestellt sein.

Art. 3

Die Durchführung der öffentlichen Aufgabe kann auch durch Zweckverbände, Anstalten, Stiftungen und andere Träger öffentlicher Aufgaben erfolgen. Diese verfügen teilweise über ein beträchtliches Investitionsvolumen. Beispiele: öffentliche Verkehrsbetriebe, Bürger-, Schul- und Kirchgemeinden, Gemeindezentren, Abwasserreinigung, Abfallentsorgung usw. Sofern die von Gemeinwesen an nicht gewinnorientierte Organisationen oder Unternehmen übertragenen Aufgaben von regionaler oder kommunaler Bedeutung sind, soll der Bundesbeitrag ebenfalls ausgerichtet werden.

Art. 4

In dieser Bestimmung werden die einzelnen Voraussetzungen umschrieben, an die die Bundeshilfe geknüpft wird. Sie sind kumulativ zu erfüllen (Bst. a bis d und g oder h oder i).

Der Bundesbeitrag wird nur gewährt, wenn der Bund nicht aufgrund anderer Erlasse finanzielle Hilfe an das Vorhaben leisten kann (Bst. a). Massgebend ist dabei der Umstand, dass die Möglichkeit zur Ausrichtung einer Hilfe aufgrund eines anderen Erlasses besteht. Ausgenommen sind die Fördermassnahmen aufgrund des Energienutzungsbeschlusses, nämlich Information und Beratung, Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Förderung der Abwärmenutzung sowie Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien.

Es muss ferner dafür gesorgt werden, dass die Bundeshilfe ihren konjunkturpolitischen Zweck erreicht, dass nämlich die Investitionen in naher Zukunft erfolgen. Daher müssen die einzelnen Vorhaben bis Ende 1994 verwirklicht sein (Bst. b).

Die Festsetzung von minimalen Kostengrenzen für die einzelnen Vorhaben hat zum Ziel, den Vollzug zu erleichtern (Bst. c), indem keine Bagatellsubventionen ausgerichtet werden.

Mit der minimalen Eigenbelastung des Empfängers der Bundeshilfe soll erreicht werden, dass nur Bauinvestitionen unterstützt werden, die einem Bedürfnis entsprechen. Zudem wird dadurch eine Subventionierung mit mehr als 80 Prozent verhindert (Bst. d).

Vorhaben des Hochbaues haben im Wärme- und Strombereich die jeweiligen kantonalen Mindestanforderungen (Einzel- oder Systemanforderungen) zu erfüllen (Ueberprüfung durch den Kanton). Werden die System- oder die Einzelanforderungen gemäss Musterverordnung des Bundes erfüllt, wird der höhere Beitragssatz gewährt (Bst. g).

Die Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien haben einen rechnerisch ermittelten minimalen Jahresnutzungsgrad zu erreichen. Es wird nur an geprüfte Fabrikate ein Beitrag ausgerichtet, sofern diese Komponenten von einer offiziellen Prüfstelle geprüft werden. Für folgende Komponenten liegen Prüfergebnisse vor: Warmwasserkollektoren, Photovoltaik. Minimale Jahresnutzungsgrade werden in der Verordnung vorgegeben (Bst. h).

Wärmekraftkoppelungsanlagen haben eine elektrische Leistung von mehr als 100 kW, einen stromseitigen Wärmepumpenanteil von mindestens einem Drittel im gleichen Niederspannungsnetz, eine (rechnerisch ermittelte) Laufzeit von jährlich mindestens 4000 Stunden aufzuweisen. Sie müssen wärmegeführt sein. Damit ist eine im Vergleich zu modernen konventionellen Anlagen maximale, umweltschonende Stromproduktion gewährleistet. Diese Anforderungen werden in der Verordnung definiert (Bst. i).

Art. 5

Werden die vorgesehenen 250 Millionen Franken voll ausgeschöpft, so kann damit ein Bauvolumen von 1,25 Milliarden Franken (alle Projekte zu 20 Prozent) bis 1,7 Milliarden Franken (alle Projekte zu 15 Prozent) ausgelöst werden. Die Summe dürfte letztlich eher um oder über dem oberen Wert liegen, da bei Bauvorhaben von über 3,5 respektive 4,7 Millio-

nen Franken infolge der Höchstgrenze von 700 000 Franken gemäss Artikel 6 der Beitragssatz auf unter 20 respektive 15 Prozent sinkt. Allerdings lässt sich heute noch nicht mit Bestimmtheit sagen, ob und inwieweit Kantone und Gemeinden von der gebotenen Möglichkeit Gebrauch machen. 1991 betrug das Bauvolumen der Kantone und Gemeinden 13,3 Milliarden Franken.

Angesichts der kurzen Geltungsdauer des Bundesbeschlusses und der Zielsetzung, den weit überwiegenden Teil der Vorhaben bereits 1993 zu bewilligen, ist beabsichtigt, für die Prüfung der erhöhten energetischen Anforderungen private Büros beizuziehen.

Art. 6

Für die verschiedenen Vorhaben sind folgende Bundesbeiträge vorgesehen:

- 15 Prozent: Tiefbau (Neubau und Erneuerung); Hochbauten, sofern sie die kantonalen Anforderungen erfüllen (Neubau und Erneuerung);

- 20 Prozent: Hochbauten, sofern sie die Anforderungen der Musterverordnung des Bundes erreichen; Anlagen zur Nutzung der erneuerbaren Energien; Wärmekraftkoppelungsanlagen.

Hochbauten, die die erhöhten Anforderungen erfüllen, erhalten den höheren Ansatz für die gesamten anrechenbaren Investitionskosten. Bei Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien bzw. Wärmekraftkoppelungsanlagen wird der höhere Satz nur anteilmässig an diese Anlagen gewährt (jeweils inklusive Anpassung an das Verteilnetz). Uebrigere Investitionskosten werden, sofern sie anrechenbar sind, zum Normalsatz unterstützt.

Der Bundesbeitrag darf pro Vorhaben 700 000 Franken nicht übersteigen. Dies entspricht einem Bauprojekt von 3,5 bis 4,7 Millionen Franken. Mit dieser Limitierung, welche die Förderung grösserer Projekte indessen nicht ausschliesst, soll die Realisierung kleinerer Vorhaben begünstigt werden.

Art. 8

Der vorliegende Beschluss vermag nur dann Wirkung zu erzielen, wenn ein rascher und einfacher Vollzug gewährleistet ist. Die Beitragsgesuche sollen deshalb beim Kanton eingereicht werden; dieser hat sie möglichst umgehend mit seinem Antrag an das zuständige Bundesamt weiterzuleiten. Der Kanton vermag am besten zu beurteilen, ob das Gesuch insbesondere auch unter Berücksichtigung regionaler oder lokaler Besonderheiten zu berücksichtigen ist. Im übrigen richtet sich das Verfahren nach den Vorschriften des Subventionsgesetzes (Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen, Subventionsgesetz, SuG, AS 1991 857).

Art. 9

Die Zusicherung der Bundeshilfe erfolgt aufgrund eingereicherter Kostenvoranschläge. Anhand der Schlussabrechnung ist nach Abschluss der Arbeiten die Höhe der Bundeshilfe festzusetzen. Sie kann den zugesicherten Betrag nicht übersteigen. 4.2 93.401 n Parlamentarische Initiative über die Gewährung von Finanzhilfen für die Förderung der Beschäftigung im Wohnungsbau

Art. 1

Grundsatz

Mit den vorgesehenen Bundesdarlehen soll die Beschäftigung im Wohnungsbau gefördert werden. Trotz rückläufiger Konjunktur herrscht immer noch ein grosser Mangel an preisgünstigen Wohnungen. Der Einbruch in der Bauwirtschaft erhöht nicht nur die Arbeitslosigkeit, sondern verschärft zusätzlich die Wohnungsnot. Die Hypothekenzinssätze sinken wieder. Dennoch ist das Neuwohnungsangebot für viele einkommensschwache Haushalte immer noch zu teuer. Der Bund hat auf die Verschärfung der Wohnungsmarktlage mit einer deutlichen Ausweitung der Bundeshilfe im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 (SR 843) reagiert. Heute wird ungefähr ein Drittel aller neuen Wohnungen mit Hilfe des Bundes finanziert. Zusätzliche Massnahmen zur Erstellung und Erneuerung von Mietwohnungen und Eigentumsobjekten drängen sich jedoch auf.

Art. 2

Massnahmen

Gemeinnützige Bauträger und im Unterschied zum Wohnbau-

und Eigentumsförderungsgesetz auch Privatpersonen für selbstgenutztes Wohneigentum sollen pro Objekt Darlehen in einer Höhe von 10 Prozent der Anlagekosten erhalten. Die Verzinsung wird für fünf Jahre in der Regel auf 3 Prozent angesetzt. Danach kann der Zinssatz neu festgelegt werden. Gemeinnützige Bauträger sollen nach fünf Jahren und Privatpersonen nach zehn Jahren mit der Rückzahlung beginnen. Die Laufzeit der Darlehen beträgt maximal fünfzehn Jahre.

Art. 3

Voraussetzungen

Mit Darlehen sollen preisgünstige Neubauten und Erneuerungen unterstützt werden. Sie müssen qualitativ, technisch und kostenmässig den Bestimmungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes entsprechen.

Die im Rahmen des Bundesbeschlusses bereitgestellten Mittel sollen möglichst rasch beschäftigungswirksam werden. Die Bauvorhaben sollen deshalb innert sechs Monaten begonnen werden.

Art. 4

Finanzielle Mittel

Für diese Massnahmen wird ein Auszahlungskredit von 50 Millionen Franken bewilligt. Vom Bundesamt für Wohnungswesen zusätzlich benötigtes Personal soll ebenfalls aus dieser Kreditrubrik bezahlt werden.

Art. 5

Vollzug

Der Bundesrat ist mit dem Vollzug beauftragt und erlässt die in Ergänzung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz allenfalls notwendigen Ausführungsbestimmungen.

Angesichts der relativ bescheidenen Summe von 50 Millionen Franken ist es unabdingbar, die Gesuchsbehandlung sowie die Verwaltung und Kontrolle der Darlehen möglichst effizient zu gestalten. Der Bund arbeitet seit Jahrzehnten mit den Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaues eng zusammen. Es soll daher soweit zulässig deren Fondsverwaltungen diese Aufgabe in bezug auf Mietobjekte übertragen werden. Für die Eigentumsobjekte könnten möglicherweise die Hypothekarbürgschaftsgenossenschaften zuständig sein.

Art. 6

Schlussbestimmungen

Der Bundesbeschluss soll allgemeinverbindlich sein, gemäss dem intrakonstitutionellen Notrecht (Art. 89bis Abs. 1 BV) als dringlich erklärt und am Tage nach seiner Verabschiedung in Kraft gesetzt werden.

M. Matthey présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Nous vous soumettons le présent rapport conformément aux articles 21^{ter} alinéa 3 et 21^{quater} alinéas 3 et 4 de la loi sur les rapports entre les conseils et le transmettons également au Conseil fédéral pour avis.

Le 16 décembre 1992, le groupe socialiste a déposé cinq initiatives parlementaires (92.446 à 92.450), qui forment, ensemble, un «programme urgent d'investissements et d'impulsions pour lutter contre le chômage et alléger la caisse de chômage». Ces initiatives demandent, par le biais d'arrêtés fédéraux, un bonus à l'investissement pour les cantons et les communes, un montant d'investissement pour l'assainissement énergétique des vieux immeubles, des subventions pour les intérêts du capital-risque, des subventions à la formation de jeunes au chômage et une promotion de la construction de logements dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.

La commission a entendu les auteurs des initiatives lors de sa réunion du 18 janvier 1993 et approuvé trois éléments essentiels dans une «Marche à suivre dans le domaine des finances et de l'économie»: le bonus à l'investissement pour les cantons et les communes et des institutions publiques et le montant d'investissement destiné à l'assainissement énergétique des bâtiments ont été repris ensemble dans l'initiative 93.400 de la commission; le programme limité dans le temps d'investissement et d'emploi dans le secteur de la construction est, lui, contenu dans l'initiative 93.401 de la commission.

Lors de sa réunion du 22 février 1993, la commission a débattu des deux projets d'arrêtés fédéraux urgents élaborés par l'administration et les a approuvés, par 13 voix contre 5 et avec 2 abstentions (93.400) et par 16 voix contre 5 et avec 1 abstention (93.401).

Considérations de la commission

1. Situation de l'industrie du bâtiment

L'industrie du bâtiment est la branche économique la plus fortement atteinte par la récession actuelle. Les investissements dans la construction ont diminué en termes réels de 3 pour cent en 1991. Cette baisse a atteint 8 pour cent en 1992. Pour l'année en cours, on doit encore escompter une diminution des activités de construction de 2 pour cent (selon la Commission pour les questions conjoncturelles). Les entrées de commandes ont ainsi été en constant recul ces derniers mois. En particulier dans les bâtiments administratifs et commerciaux, mais également dans les maisons familiales, l'excédent d'offre couvre en partie les besoins de plusieurs années (p. ex. Zurich et Bâle). On parle notamment pour l'ensemble de la Suisse de trois millions de mètres carrés de surfaces de bureaux inoccupées. La construction de logements est freinée par le niveau relativement élevé des taux d'intérêts, alors que les constructions publiques sont souvent sacrifiées aux efforts de réduction des dépenses.

Le recul des activités de construction s'est accompagné d'une forte réduction du nombre de salariés (diminution de 6,5 pour cent de l'indice d'occupation entre le 3^e trimestre 1991 et le 3^e trimestre 1992). Alors que cette régression a eu lieu en 1991 surtout en Suisse romande et au Tessin, la Suisse alémanique a été plus fortement touchée en 1992. Selon l'Association suisse des entrepreneurs, on doit prévoir, pour 1993, encore une vigoureuse adaptation des capacités en personnel à la baisse des entrées de commandes qui atteint jusqu'à 10 pour cent. Uniquement pour le gros oeuvre, cela concernerait env. 15 000 salariés, dont environ 30 pour cent de Suisses.

Il convient cependant de tenir compte dans l'appréciation du recul des activités dans la construction du fait que la quote-part de construction (part des investissements dans la construction par rapport au PIB) était extrêmement élevée avant la récession. Avec environ 15 pour cent, elle a été en 1992 inférieure à la moyenne des vingt dernières années (16,5 pour cent), et elle sera encore plus basse pour l'année en cours.

La récession actuellement subie par le bâtiment ne saurait faire oublier que la tendance dans cette branche va nettement en direction de l'entretien et de la rénovation des constructions. Il en va de même dans le domaine des logements. Chaque année, jusqu'à 25 000 appartements anciens se libèrent par la dissolution de ménages. Ils ont besoin, dans la plupart des cas, d'un assainissement. Dans le déroulement de la récession, il s'est avéré que l'entretien et la rénovation résistaient mieux à la baisse conjoncturelle que les nouvelles constructions. Durant l'année écoulée, les pertes dues aux nouvelles constructions n'ont plus pu être entièrement compensées par les commandes de rénovation. On doit donc escompter une détérioration du taux d'occupation également pour l'aménagement et les installations.

2. Appréciation des mesures

2.1 Aspects positifs

2.1.1 Considérations économiques globales

L'économie se trouve encore au creux de la vague conjoncturelle. Le chômage atteint un niveau record et poursuivra sa progression. Si le taux de subventionnement du bonus à l'investissement est fixé à 15 pour cent, la somme de 250 millions de francs disponible permettra théoriquement d'induire une somme de commandes de 1,67 milliard de francs répartis pour l'essentiel entre 1993 et 1994. Cela sauvegarderait et même créerait éventuellement des emplois, essentiellement dans le bâtiment. Vu le rôle central joué par le bâtiment dans notre économie, cela fournirait aussi des impulsions durables à de nombreuses autres branches et activités économiques allant des services à l'industrie.

On soulignera par ailleurs que le soutien des investissements de maîtres d'ouvrages publics garantit que les moyens enga-

gés soient effectivement réinjectés dans le circuit économique et ne soient pas détournés à d'autres fins. D'autre part, les travaux de construction soutenus sont effectués pour l'essentiel par l'économie domestique.

2.1.2 Effet de signal

Le bonus à l'investissement devrait influencer positivement les attentes des agents économiques et surtout le climat de confiance des investisseurs. Cela améliorerait les conditions d'une reprise.

2.1.3 Un instrument qui a fait ses preuves

Lors de la récession de 1976, le bonus à l'investissement a fait ses preuves comme instrument de relance conjoncturelle dans le secteur du bâtiment. On soulignera en particulier les avantages suivants: du point de vue de la politique du régime économique, le bonus à l'investissement ne pose pas de problèmes dans la mesure où il n'influence pas le processus économique. Il n'entraîne pas de distorsions de la concurrence ou de subventionnement de certaines entreprises. Les moyens sont versés exclusivement à des collectivités publiques pour des constructions dont elles prévoyaient de toute façon la réalisation, mais qu'elles ne voulaient pas entreprendre faute de moyens financiers. Le taux de subventionnement relativement modeste de 15, respectivement 20 pour cent empêche en outre que des projets de construction d'une priorité faible soient réalisés. L'expérience de 1976 a démontré que l'on a soutenu avant tout des projets de petite taille. Environ 75 pour cent de l'aide fédérale a été accordée à des communes.

Le bonus à l'investissement permet en outre de tenir compte des différences régionales. La répartition de la somme globale entre les cantons peut ainsi se faire en fonction de leur situation économique par l'attribution de contingents plus ou moins élevés que la moyenne.

D'autre part, cet instrument peut – s'il n'est pas grevé de trop de conditions à contrôler – s'accommoder d'une administration relativement simple et peut contribuer à une stimulation rapide de la demande de constructions.

2.1.4 Relation travail/assurance-chômage

Comme déjà mentionné, une exploitation totale des 250 millions de francs fournis permettrait de générer en 1993 et 1994 un volume d'investissements d'environ 1,67 milliard de francs. En comptant une adjonction de valeur ajoutée brute d'au moins 100 000 francs par salarié et par année (dont la moitié représenterait des salaires), la réalisation de ce volume d'investissements exigerait environ 16 500 unités annuelles de travail. Il y a lieu d'y ajouter les effets sur l'emploi dans les secteurs proches de la construction (prestations préliminaires, planification, etc.), qui sont difficiles à estimer, mais devraient représenter encore 3500 unités.

Les 16 500 unités annuelles de travail requises dans le bâtiment ne profiteraient sans doute pas intégralement à l'emploi des salariés établis en Suisse. Les capacités en personnes de certaines entreprises de construction sont sous-utilisées, de sorte que des travaux supplémentaires peuvent être effectués sans augmentation des effectifs. Certaines pertes par fuites ne peuvent pas être exclues. D'autre part, une partie du volume d'investissements déclenché serait sans doute réalisé par des frontaliers et des saisonniers.

Grossièrement, on peut estimer que, dans la seule branche du bâtiment, une demande supplémentaire de 10 000 à 11 000 unités annuelles de travail serait créée. Avec une prestation annuelle moyenne de l'assurance-chômage de 40 000 francs par chômeur, cela représenterait pour 1993 et 1994 une décharge d'environ 400 à 450 millions de francs.

2.1.5 Eviter l'insuffisance de potentiel

La forte baisse de la demande de construction comporte le danger d'une réduction exagérée du potentiel de production de la branche du bâtiment. Il existe donc le risque qu'en cas de reprise économique ce potentiel doit être reconstitué à grands frais pour l'économie nationale.

2.2 Risques

2.2.1 Généralités

On retiendra d'abord que les dépenses de la Confédération auront des effets de soutien de la conjoncture en 1993. Cela vaut en particulier pour les dépenses de construction. Celles-ci augmenteront de 400 millions de francs, soit 9,7 pour

cent, par rapport à l'année précédente, dont 340 millions comme contributions fédérales à des mesures de construction de tiers dont l'effet multiplicateur (les prestations fédérales entraînent des apports de tiers) revêt une importance conjoncturelle particulière. Compte tenu des dépenses de construction des régies, la croissance est de 10,2 pour cent. La Confédération soutient donc cette année également l'industrie du bâtiment dans le cadre des possibilités limitées de sa politique financière.

2.2.2 Amélioration de l'environnement conjoncturel

L'environnement conjoncturel actuel est caractérisé par divers facteurs en principe favorables à une reprise économique progressive. On mentionnera en particulier le net affaiblissement de la tendance au renchérissement, ainsi que la baisse générale des taux d'intérêts. Par ailleurs, les signes de reprise se sont sensiblement renforcés notamment aux USA. Il est vrai qu'à l'opposé, les perspectives conjoncturelles se sont détériorées en Allemagne.

Il n'en demeure pas moins que la situation conjoncturelle initiale peut être jugée aujourd'hui de manière un peu moins pessimiste qu'il y a une année. Les experts sont ainsi d'avis que les taux d'intérêts plus bas entraîneront après environ douze mois une réanimation des activités économiques tant pour la consommation que surtout pour les investissements.

La correction des exagérations sur le marché immobilier doit également être considérée comme un élément positif.

2.2.3 Augmentation du risque d'effets procycliques

Le bonus à l'investissement doit en principe être accordé pour des projets de construction dont la réalisation a été avancée ou manifestement retardée (mesure de contrôle: ils ne doivent pas figurer au budget 1993). Dans la première catégorie, les travaux de construction ne peuvent être entrepris qu'après une phase de planification et d'autres travaux préliminaires. C'est pourquoi on peut admettre qu'une partie considérable des activités de construction déclenchées par le bonus à l'investissement aura lieu en 1994. Cela augmente cependant le risque d'effets procycliques du volume de construction déclenché par le bonus à l'investissement. Ce risque a toutefois été très relativisé par le chef du Département fédéral de l'économie publique et le représentant de l'Office fédéral des questions conjoncturelles tant est incertaine la reprise.

2.2.4 Endettement

Lors de la Conférence de Gerzensee et à d'autres occasions, les cantons ont rejeté le bonus à l'investissement en évoquant leur situation financière tendue. Celle-ci, comme d'ailleurs celle des communes, s'est sensiblement détériorée ces dernières années. Ainsi, les déficits des cantons ont grimpé d'environ 1850 millions en 1990 à 3700 millions en 1992, et ceux des communes d'environ 820 à 1250 millions. Cette rapide croissance des excédents de dépenses fait face à des recettes fiscales affaiblies pour des raisons conjoncturelles. La disposition à contracter de nouvelles dettes a donc sans doute fortement baissé. Les collectivités publiques doivent actuellement peser soigneusement le bénéfice à court terme de programmes de dépenses motivées par la politique conjoncturelle et le coût de futurs efforts d'assainissement. Il va sans dire que la même remarque vaut pour la Confédération. Cette opposition des cantons s'est cependant atténuée et cela d'autant plus qu'on peut supposer que ce sont les communes qui utiliseront d'abord le bonus.

La Confédération ne peut pas garantir que les cantons et communes feront entièrement usage du bonus à l'investissement. Il est au contraire possible que les bénéficiaires potentiels ne participent à cette action que dans une mesure insuffisante pour les raisons mentionnées ou d'autres motifs. La Confédération ne peut que fournir les mécanismes d'incitation nécessaires. Elle ne peut en revanche pas obliger les cantons et les communes à adopter un certain comportement de politique conjoncturelle.

3. Délibérations et décisions de la CER

3.1 Les cinq initiatives du groupe socialiste

Le 16 décembre 1992, le groupe socialiste a déposé les cinq initiatives parlementaires suivantes, qui forment, ensemble, un «programme urgent d'investissements et d'impulsions

pour lutter contre le chômage et alléger la caisse de chômage»:

– 92.446 n. lv. pa. Octroi limité dans le temps de bonus à l'investissement aux communes, aux cantons et à des institutions publiques;

– 92.447 n. lv. pa. Investissements destinés à l'assainissement énergétique de bâtiments;

– 92.448 n. lv. pa. Réduction des prix du capital-risque pour les jeunes entreprises et les produits innovateurs;

– 92.449 n. lv. pa. Encouragement des jeunes chômeurs à parfaire leur formation à l'étranger;

– 92.450 n. lv. pa. Programme limité dans le temps d'investissement et d'emploi dans le secteur de la construction.

Le 18 janvier 1993, la CER CN a décidé, par 9 voix contre 8 et 3 abstentions, d'entendre les porte-parole des cinq initiatives, mais de ne procéder au vote qu'après la délibération et le vote concernant l'objet 91.079 «Régime financier. Remplacement». La motion d'ordre était motivée par la nécessité qu'il y a de faire le lien entre les mesures de politique de l'emploi réclamées dans les initiatives et le passage à un nouveau régime financier, à savoir, marquer à la fois une volonté de prendre des mesures à court terme en faveur de l'emploi et celle d'adopter à long terme un régime financier prenant mieux en compte les conditions de concurrence de notre économie. C'est pourquoi les représentants des partis se sont accordés sur une «Marche à suivre dans le domaine des finances et de l'économie», qui vise, à long terme, à améliorer les conditions économiques par le passage à un système de taxe à la valeur ajoutée et, à court terme, à combattre la récession actuelle grâce au programme d'investissement.

Dans l'exposé des motifs qu'ils ont présenté devant la commission, les auteurs des initiatives se sont montrés plutôt pessimistes quant à la situation économique actuelle. Hormis la légère baisse des taux d'intérêts, ils ne voient aucun signe d'amélioration. Pour 1993, les prévisions annoncent un nouveau recul important des investissements dans la construction et un taux de chômage en Suisse d'environ 6,5 pour cent de la population active, soit quelque 200 000 sans-emploi. En Suisse romande et au Tessin, ce taux pourrait être plus élevé encore. Beaucoup de chômeurs ne sont pas comptabilisés dans les statistiques et l'on sait que, même lorsque l'économie repartira, leur nombre va encore augmenter. En outre, il faudra désormais compter avec cette composante structurelle de la récession. Les coûts sociaux qui en résultent se monteront en 1993 à environ 6 milliards de francs, dont une moitié sera financée par la caisse de chômage et l'autre par le secteur public. Si les conditions restent les mêmes, il faudra escompter un montant équivalent pour 1994. Grâce au programme d'investissement, qui prévoit un investissement de 300 millions de francs, on devrait pouvoir réduire le chômage d'environ 25 000 personnes/année. La somme d'allocations de chômage ainsi économisée par l'Etat sera plus importante que les 300 millions investis.

La transformation des structures et le chômage affectent pratiquement tous les secteurs de l'économie. Pour la première fois, de nombreux professionnels qualifiés du secteur tertiaire sont sans emploi; en outre, 40 pour cent des chômeurs sont des chômeuses et 40 pour cent également ont moins de 30 ans. Pour les personnes touchées, le chômage est un terrible coup du sort, qui détruit les bases mêmes de l'existence et de ce qui fait son sens. Il peut provoquer de graves traumatismes. Souvent, les chômeurs ne peuvent plus être intégrés dans le processus professionnel ordinaire.

Dans ces proportions, le chômage ne doit plus être négligé. Il faut absolument que des mesures de relance de la conjoncture déploient leurs effets en 1993 et 1994, faute de quoi elles ne sont que coups d'épée dans l'eau, incapables d'atténuer la récession. Dans son principe, le bonus à l'investissement a déjà fait ses preuves en 1974–1976; il stimule la conjoncture et permet de créer des postes de travail.

3.2 93.400 n Initiative parlementaire concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics (CER CN)

Le bonus à l'investissement de 250 millions de francs destiné à des collectivités de droit public doit permettre de réaliser,

grâce à une contribution représentant 10 à 15 pour cent du coût total, des projets de construction qui sont prêts, mais qui ont dû être reportés pour des raisons financières (ils ne figurent pas dans le budget 1993), ou de mener à bien l'assainissement énergétique d'immeubles anciens. En Suisse, de nombreux bâtiments doivent être assainis et environ 30 pour cent d'entre eux ne l'auront pas été d'ici à l'an 2020. En favorisant la construction, on encourage un secteur où la demande a reculé plus fortement qu'ailleurs et dans lequel il existe d'importants effets multiplicateurs. C'est ainsi que chaque million de francs investi par la Confédération déclenche des investissements cantonaux et communaux 9 à 10 fois supérieurs. Le bonus à l'investissement satisfait à des critères d'ordre économique, écologique et social, et répond aux principes régissant notre système économique. Il doit être versé de manière différenciée suivant les régions. Il est efficace à court terme, doit produire son effet de manière anticyclique et peut être rapidement supprimé.

La majorité de la commission s'est montrée favorable à cette prise en compte globale de la situation, la décrivant comme un pacte de solidarité politique tenant compte du régime financier, en première priorité, et des mesures propres à favoriser l'emploi, en seconde priorité. Elle est convaincue que les bonus à l'investissement ne provoquent pas de distorsions structurelles et qu'ils sont suffisamment efficaces à court terme. Cette affirmation vaut sans réserve pour les projets de constructions publiques qui ont été reportés, alors que les assainissements énergétiques auront un effet quelque peu retardé sur la demande. Une contribution de la Confédération de 10 à 15 pour cent devrait constituer pour les collectivités publiques une incitation à adopter le comportement anticyclique voulu, dès lors qu'un tel comportement exige un effort financier considérable (en 1976, environ 75 pour cent de l'aide fédérale a été octroyée à des communes pour de petits projets de construction). Ce ne sont pas tant les procédures d'autorisation qui provoquent des retards dans la construction, mais bien plus les nombreuses oppositions des privés. A preuve, on n'a jamais autant construit que ces dernières années. Il faut relancer les secteurs qui offrent les meilleures perspectives de création d'emplois. «Rail 2000» et les NLFA ne commenceront que pendant la phase de planification et n'auront pas d'effet sur l'emploi en 1993 et 1994.

La minorité, elle, est également d'avis que la récession est due, à parts à peu près égales, à des faiblesses structurelles et au cycle conjoncturel. Elle est cependant sceptique quant à l'effet anticyclique des mesures visées. A son avis, le programme d'emploi se fonde sur un grand nombre d'affirmations incertaines; les assainissements énergétiques présentent un mauvais rapport entre la charge administrative et l'effet qu'ils produisent; les entreprises spécialisées dans les assainissements ne connaissent pas de problèmes de chômage; en revanche, les mandats d'assainissement énergétique diminueront puisqu'on attendra que la Confédération les subventionne. La minorité pense qu'il faut simplifier les procédures d'autorisation à tous les niveaux. Certaines communes sont confrontées à des coûts d'exploitation considérables suite à des crédits accordés sur la base de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne; la Confédération contribuera suffisamment à la relance de l'économie grâce aux projets «Rail 2000» et des NLFA.

Par la suite, la CER CN veut discuter une proposition de motion de la commission demandant, au moyen d'un arrêté fédéral urgent, la suspension de la lex Friedrich.

Le 22 février 1993, la CER CN a approuvé le présent projet d'arrêté, par 13 voix contre 5 et avec 2 abstentions, et a décidé de proposer au Conseil national de l'accepter sous forme d'initiative de la commission.

3.3 93.401 n Initiative parlementaire concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements (CER CN)

Les moyens financiers fournis sur la base de la loi encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP) doivent être augmentés de 50 millions pour 1993 et 1994. Par le biais de la LCAP, des maîtres d'ouvrages privés et publics se voient accorder des fonds pour l'abaisse-

ment de base et pour l'abaissement supplémentaire, ainsi que des réductions de taux d'intérêts pour la rénovation d'immeubles anciens. Ce soutien profite surtout à ceux qui sont particulièrement touchés par la crise.

La majorité est d'avis qu'il y a pour plusieurs milliards de francs de projets de construction qui ont dû être reportés, faute de moyens financiers. Alors qu'il faudrait construire 45'000 nouveaux appartements chaque année, on n'en bâtit depuis 1991 que 30 000. Ce manque accroît la pénurie de logements. L'octroi d'un montant raisonnable peut avoir un effet très positif. Tous les maîtres d'ouvrages, privés et d'utilité publique, peuvent profiter de ces fonds. Il faudrait surtout réduire les loyers de départ.

La minorité doute que le recul soit plus important dans la construction de logements que dans la construction industrielle, mais reconnaît que la contraction est plus nette au niveau des maisons unifamiliales qu'en ce qui concerne les immeubles collectifs.

Le 22 février 1993, la CER CN a approuvé le présent projet d'arrêté, par 15 voix contre 5 et avec 1 abstention, et a décidé de proposer au Conseil national de l'accepter sous forme d'initiative de la commission.

4. Commentaire des différents articles

4.1 93.400 n Initiative parlementaire concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics
Art. 1er

Les contributions de la Confédération doivent servir à encourager les constructions publiques en prenant garde dans une mesure appropriée aux différences régionales. Cela peut être fait par l'attribution de contingents cantonaux prenant en compte des critères économiques comme par exemple les différences entre les taux de chômage. Afin de promouvoir la qualité énergétique des bâtiments, les projets de construction doivent remplir les exigences de l'ordonnance type de la Confédération pour obtenir le taux de subventionnement supérieur.

Art. 2

L'aide fédérale peut être accordée pour la construction et la rénovation d'ouvrages de génie civil et de bâtiments. Les travaux de rénovation à forte densité de travail sont prioritaires par rapport aux nouvelles constructions. Cela suppose toutefois que les projets en question soient déjà en tirage. L'expérience démontre que l'on reporte plutôt la réalisation de projets de nouvelles constructions que celle de rénovations. Les installations d'exploitation active d'énergies renouvelables concernent l'énergie solaire (production solaire d'eau chaude, photovoltaïque), l'énergie hydraulique (mini-centrales), la géothermie à moyenne profondeur, la chaleur ambiante (pompes à chaleur), l'énergie éolienne, la biomasse (énergie du bois, biomasse, déchets et résidus biologiques). Les mesures d'exploitation passive de l'énergie solaire ne font pas partie des installations d'exploitation des énergies renouvelables au sens de l'arrêté. Elle peuvent toutefois être utilisées de manière adéquate dans des projets au sens de l'article 4 lettre g.

Pour s'assurer que les moyens fédéraux engagés favorisent l'emploi dans toute la mesure possible, on ne prendra en considération que des projets à réaliser en sus du budget ordinaire 1993 (les projets dont la réalisation a été décidée avant le 1er janvier 1993 ne sont pas supposés avoir été ajoutés ou avancés). Selon l'article 4 lettre f, le projet ne doit pas encore être en voie d'exécution lors de la présentation de la demande. Cela doit réduire l'effet d'entraînement. Pour garantir une mise en chantier rapide des projets, l'arrêté prévoit à son article 4 lettre b que les projets subventionnés doivent être réalisés d'ici à la fin de 1994. Cela pourrait toutefois avoir pour conséquence d'exclure le subventionnement de projets de plus longue durée. D'autre part, il est souhaitable d'accélérer la réalisation des étapes de tels projets de plus grande envergure. C'est pourquoi l'alinéa 4 prévoit d'assimiler au sens de l'arrêté les différentes étapes à des projets distincts.

Art. 3

La réalisation peut être confiée à des associations ciblées, à des établissements et fondations et à d'autres organismes chargés de tâches publiques. Ceux-ci disposent en partie d'un potentiel d'investissement considérable. Exemples:

transports publics, bourgeoisie, écoles, églises, centres communaux, épuration des eaux, élimination des déchets etc. Pour autant que les tâches déléguées par les collectivités publiques à des organisations ou entreprises sans but lucratif soient d'utilité régionale ou communale, l'aide fédérale peut être accordée.

Art. 4

Cette disposition décrit les conditions liées à l'octroi de l'aide fédérale. Elles doivent être remplies de manière cumulative (let. a à d et g ou h ou i). L'aide fédérale n'est accordée que si la Confédération ne peut pas octroyer de soutien financier au projet en vertu d'autres actes législatifs (let. a). L'important est alors le fait qu'il existe une autre possibilité de subventionnement. Sont exceptées de cette réserve les mesures d'encouragement basées sur l'AF pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, à savoir l'information et les conseils, la formation et le perfectionnement, la recherche et le développement, la promotion de l'exploitation de la chaleur résiduelle et l'encouragement de l'utilisation des énergies renouvelables.

Il importe par ailleurs que l'aide fédérale atteigne son but de politique conjoncturelle par une réalisation rapide des investissements. C'est pourquoi les projets doivent être menés à terme d'ici à la fin de 1994 (let. b).

La limitation par le bas des coûts par projet a pour objectif d'éviter l'octroi de subventions sans portée conséquente pour faciliter l'application (let. c).

La participation propre minimale des bénéficiaires de l'aide fédérale doit garantir que les projets de construction subventionnés correspondent à un besoin réel. Cela empêche d'autre part le subventionnement à raison de plus de 80 pour cent (let. d).

Dans le domaine de la chaleur et de la consommation d'électricité, les bâtiments doivent répondre aux exigences cantonales minimales individuelles et de systèmes (contrôle par le canton concerné).

Si les exigences de l'ordonnance type de la Confédération sont remplies, le taux de contribution supérieur peut être appliqué (let. g).

Les installations d'utilisation d'énergies renouvelables doivent atteindre un coefficient d'exploitation annuel minimal calculé. Ne seront soutenues que des composantes agréées par un organe officiel. Des résultats d'examen existent pour les collecteurs d'eau chaude et les installations photovoltaïques. Les coefficients annuels d'utilisation minimaux sont prescrits par l'ordonnance (let. h).

Les installations de couplage chaleur-puissance doivent avoir une prestation électrique de plus de 100 kW, une part de courant d'au moins un tiers fournie par la pompe à chaleur dans le même réseau à basse tension et une durée de marche annuelle minimale calculée de 4000 heures et adaptable aux besoins de chaleur. Cela garantit une production d'électricité maximale et écologique par rapport aux installations conventionnelles modernes (let. i).

Art. 5

Si les 250 millions de francs prévus sont entièrement sollicités, cela peut déclencher un volume de construction entre 1,25 (tous les projets à 20 pour cent) et 1,7 (tous les projets à 15 pour cent) milliards de francs. La somme atteindrait ou dépasserait plutôt le chiffre supérieur, vu que, selon la limite supérieure de 700 000 francs fixée par l'article 6, le taux de subventionnement est inférieur à 20 (15) pour cent pour les projets dépassant 3,5 (4,7) millions de francs. Il n'est cependant pas encore possible de savoir si, et dans quelle mesure, les cantons et communes feront usage de la possibilité offerte. Le volume de construction des cantons et des communes s'est élevé en 1991 à 13,3 milliards de francs.

En raison de la courte durée de validité de l'arrêté fédéral et de l'intention d'approuver en 1993 déjà la majeure partie des projets, il est prévu de faire appel à des bureaux privés pour examiner les exigences énergétiques relevées.

Art. 6

Les contributions de la Confédération prévues sont:

– 15 pour cent: génie civil (nouvelles constructions et rénovations); bâtiments répondant aux exigences cantonales (nouvelles constructions et rénovations);

– 20 pour cent: bâtiments remplissant les exigences de l'ordonnance type; installations d'utilisation des énergies renouvelables; installations de couplage chaleur-puissance

Les bâtiments remplissant les conditions relevées bénéficient du taux supérieur pour l'ensemble des frais imputables au projet. Pour les installations d'utilisation des énergies renouvelables et de couplage chaleur-puissance, le taux supérieur n'est accordé que partiellement (y compris l'adaptation au réseau de distribution). D'autres investissements imputables sont soutenus au taux normal.

La contribution de la Confédération ne doit pas dépasser 700 000 francs par projet. Cela correspond à un projet de construction entre 3,5 et 4,7 millions de francs. Cette limitation, qui n'exclut pas le soutien à des projets plus grands, vise à favoriser la réalisation de petits projets.

Art. 8

Cet arrêté ne peut atteindre son but que si une exécution simple et rapide est assurée. C'est pourquoi les demandes doivent être présentées à l'autorité cantonale, qui les transmettra dans les plus brefs délais à l'autorité fédérale compétente. Les cantons sont les plus à même de juger s'il y a lieu de donner suite aux demandes en tenant compte notamment des particularités locales ou régionales. Par ailleurs, la procédure est soumise aux prescriptions de la loi fédérale sur les subventions (loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières, RO 1991 857).

Art. 9

L'octroi de l'aide fédérale a lieu sur la base des devis présentés. La somme de l'aide fédérale est fixée après l'achèvement des travaux et la présentation du décompte final. Elle ne peut pas dépasser le montant accordé.

4.2 92.401 n Initiative parlementaire concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements

Art. 1er

Principe

Le prêt de la Confédération qu'il est prévu d'octroyer est destiné à promouvoir l'emploi dans la construction de logements. En dépit de la régression accusée par la conjoncture, le manque de logements à prix avantageux persiste. La dépression qui sévit dans l'industrie du bâtiment n'aggrave pas seulement le chômage, mais renforce encore davantage la pénurie de logements. Les taux de l'intérêt hypothécaire diminuent de nouveau. Toutefois les nouveaux logements offerts sur le marché demeurent trop onéreux pour de nombreux ménages disposant de faibles revenus. Face à la détérioration de la situation sur le marché du logement, la Confédération a réagi par une extension considérable de l'aide fédérale accordée en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1974 (RS 843) encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Actuellement, un tiers environ des nouveaux logements sont financés avec l'aide de la Confédération. Toutefois, des mesures supplémentaires en faveur de la construction et de la rénovation de logements locatifs deviennent urgentes.

Art. 2

Mesures

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique et, à la différence de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), également des particuliers occupant leur logement en propre, recevront un prêt correspondant à 10 pour cent des frais d'investissement pour chaque objet. L'intérêt sera fixé en général à 3 pour cent durant cinq années, puis son taux sera redéterminé. Le remboursement débutera après cinq ans pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique et dix ans pour les particuliers. La durée du prêt s'étend sur 15 ans au maximum.

Art. 3

Conditions requises

Le prêt est destiné à encourager la construction de nouveaux bâtiments ou des rénovations, lesquelles devront répondre aux dispositions fixées dans la loi encourageant la construction et l'accession qui concerne la qualité, la technique et les coûts.

Les moyens engagés dans le cadre de l'arrêté fédéral devront

contribuer à relancer l'emploi dans les plus brefs délais. C'est pourquoi la réalisation de projets de construction devra débuter dans les six mois.

Art. 4

Moyens financiers

Un crédit de paiement de 50 millions de francs sera accordé pour la réalisation de ces mesures. La rétribution du personnel supplémentaire nécessaire à l'Office fédéral du logement s'effectuera également sous cette rubrique de crédit.

Art. 5

Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de cet arrêté. Il édicte, le cas échéant, les dispositions d'exécution nécessaires en vue de compléter la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP).

Etant donné que ces 50 millions de francs constituent une somme relativement modeste, il est indispensable d'organiser le traitement des demandes, ainsi que la gestion et le contrôle des prêts de la manière la plus efficace possible. Depuis des décennies, la Confédération travaille en étroite collaboration avec les maîtres d'ouvrage et les organisations de la construction d'ouvrages d'utilité publique. C'est pourquoi on doit permettre, dans la plus large mesure possible, de déléguer cette tâche relative aux logements locatifs à l'administration de leur fonds. Les coopératives de cautionnements hypothécaires pourraient être compétentes en matière d'objets en propriété.

Art. 6

Dispositions finales

Le présent arrêté fédéral sera de portée générale, conformément au droit d'urgence intraconstitutionnel (art. 89bis al. 1er de la Constitution fédérale) et déclaré urgent. Il entrera en vigueur le jour suivant son adoption.

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Gros Jean-Michel, Dreher)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Gros Jean-Michel, Dreher)

Ne pas entrer en matière

M. Theubet, rapporteur: En décembre dernier, le groupe socialiste a déposé cinq initiatives parlementaires formant un programme d'investissement et d'impulsion pour lutter contre le chômage et ses conséquences financières. Ces initiatives demandaient un bonus à l'investissement pour les cantons et les communes, une aide pour l'assainissement énergétique des vieux immeubles, une prise en charge des intérêts du capital-risque, des subventions pour la formation de jeunes au chômage et une promotion de la construction de logements dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, la WEG si vous préférez.

Le 18 janvier dernier, la Commission de l'économie et des redevances a entendu les auteurs des initiatives. Elle a retenu de la discussion trois éléments essentiels qu'elle a inclus dans une «Marche à suivre dans le domaine des finances et de l'économie» – entendez par là une coordination entre le remplacement du régime financier et un programme de lutte contre le chômage. Concrètement, il s'agit du bonus à l'investissement pour les cantons, les communes et les institutions publiques, ainsi que des contributions destinées à l'assainissement énergétique des bâtiments, mesures qui ont été reprises ensemble dans la première initiative de la commission. Quant au programme limité dans le temps d'investissement et d'emploi dans le secteur de la construction, il est contenu dans la seconde initiative.

Préalablement à ces propositions, la commission s'est livrée à une analyse approfondie de la situation dans l'industrie du bâtiment. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur un rapport concernant les répercussions conjoncturelles des mesures de re-

lance, document émanant des départements compétents. Les points suivants ont particulièrement retenu l'attention de la commission: les investissements dans la construction ont diminué de 3 pour cent en 1991, de 8 pour cent en 1992 et on escompte une baisse de 2 pour cent pour l'année en cours. Un excédent d'offre est constaté notamment dans les bâtiments administratifs et commerciaux où on enregistre pour l'ensemble de la Suisse 3 millions de mètres carrés de surfaces de bureaux inoccupés. Cette récession du bâtiment s'est accompagnée d'une forte réduction du nombre de salariés en Suisse romande et au Tessin en 1991 surtout, en Suisse alémanique depuis l'année dernière. Pour l'heure, le recul des entrées de commandes, qui a atteint plus de 10 pour cent, entraînera encore une sérieuse adaptation des capacités en personnel. Afin de relativiser, il faut savoir que la part des investissements dans la construction, par rapport au PIB, était extrêmement élevée avant la récession. La tendance dans cette branche s'oriente nettement vers l'entretien et la rénovation des constructions. Dans ce genre de situation, il s'avère que les travaux d'assainissement résistent mieux à la basse conjoncture que les nouvelles constructions. Durant l'année écoulée, la non ouverture de nouveaux chantiers n'a pas pu être entièrement compensée par les commandes de rénovation.

La commission s'est ensuite arrêtée sur les aspects contradictoires des mesures proposées. Si le bonus à l'investissement est fixé à 15 pour cent, les 250 millions de francs disponibles permettront théoriquement d'inclure pour 1,67 milliard de commandes, réparties sur les années 1993 et 1994. Cela devrait maintenir et même créer des emplois dans le bâtiment, bien entendu, mais aussi donner des impulsions durables à d'autres branches. D'autre part, les travaux de construction suscités seront effectués pour l'essentiel par l'économie domestique.

L'effet de signal n'est pas à négliger, au contraire. On s'attend à ce que le bonus à l'investissement influence positivement les conditions de reprise, le climat de confiance des investisseurs avant tout. Lors de la récession de 1976, le bonus à l'investissement a fait ses preuves en tant qu'instrument de relance conjoncturelle dans le bâtiment. L'expérience a montré que l'on a soutenu avant tout des projets de petite taille. Les trois quarts de l'aide fédérale ont été accordés à des communes. A noter que le bonus à l'investissement n'influence pas le processus économique en ce sens qu'il n'entraîne pas de distorsion de la concurrence ou de subventionnement de certaines entreprises. De plus, il permet de tenir compte des différences régionales.

Sous l'angle de la relation travail/assurance-chômage, il faut relever qu'en comptant une adjonction de valeur ajoutée brute d'au moins 100 000 francs par salarié et par année, la réalisation du volume d'investissement créé exigerait environ 16 500 unités annuelles de travail. Toutefois, les capacités en personnel de plusieurs entreprises de construction étant sous-utilisées, une partie des travaux supplémentaires peuvent être effectués sans augmentation des effectifs. Grosso modo, on peut estimer qu'une demande supplémentaire de 10 000 à 11 000 unités annuelles de travail serait créée dans la seule branche du bâtiment. En comptant une dépense annuelle moyenne de 40 000 francs par chômeur, cela représenterait une décharge d'environ 400 à 450 millions pour l'assurance-chômage. Voilà pour les aspects positifs.

Qu'en est-il des risques présentés par le projet? Rappelons tout d'abord que, de manière générale, les dépenses de la Confédération auront des effets de soutien de la conjoncture, plus particulièrement les dépenses de construction qui augmenteront de 400 millions par rapport à l'année dernière. Compte tenu des dépenses des régies, cette croissance dépassera même 10 pour cent.

Indépendamment du programme qui nous occupe, l'évolution de l'environnement conjoncturel doit être suivie de près. Parmi les facteurs favorables à une amélioration, on note le net recul de la tendance au renchérissement, ainsi que la baisse générale des taux d'intérêts. Par ailleurs, des signes de reprise se manifestent aux Etats-Unis. Globalement, on peut juger la situation aujourd'hui de manière un peu moins pessimiste qu'il y a une année.

Ce que l'on peut craindre le plus, c'est le risque d'effets procycliques. En principe, le bonus doit être accordé pour des projets dont la réalisation sera avancée ou a été manifestement retardée. On doit admettre qu'une partie importante des travaux suscités aura lieu en 1994, ce qui augmente ce risque. Celui-ci a toutefois été très relativisé par le chef du Département fédéral de l'économie publique, ainsi que par le représentant de l'Office fédéral des questions conjoncturelles.

Autre point, qui ne laisse pas d'inquiéter: les perspectives d'endettement. Au départ, les cantons étaient réticents au bonus à l'investissement en raison de leur situation financière tendue. Leurs déficits ont grimpé à 3,7 milliards en 1992 et ceux des communes à 1,250 milliard. Dans de telles conditions, la propension à contracter de nouvelles dettes s'est certainement réduite, les collectivités publiques devant peser soigneusement le bénéfice à court terme des dépenses consenties. L'opposition des cantons s'est cependant atténuée dans la mesure où ce sont vraisemblablement les communes qui utiliseront d'abord le bonus. Il ne faut pas exclure non plus que les bénéficiaires potentiels ne participent à cette action que dans une faible mesure, la Confédération ne pouvant en aucun cas dicter le comportement à adopter face à la conjoncture. Voilà pour les points controversés.

Venons en maintenant aux décisions de la Commission de l'économie et des redevances. Dans sa séance du 18 janvier dernier, la commission a voulu se prononcer sur les initiatives, une fois prise sa décision sur le nouveau régime des finances fédérales. Cette motion d'ordre était motivée par la nécessité qu'il y a de faire le lien entre les mesures de politique de l'emploi réclamées dans les initiatives et le passage à un nouveau régime financier, à savoir marquer à la fois une volonté de prendre des mesures à court terme en faveur de l'emploi et celle d'adopter à long terme un régime financier prenant mieux en compte les conditions de concurrence de notre économie. C'est pourquoi la majorité, c'est-à-dire les représentants des partis gouvernementaux, se sont accordés sur une solution qui vise, à long terme, à améliorer les conditions économiques par le passage à un système de taxe à la valeur ajoutée et, pour le court terme, à combattre la récession actuelle grâce au programme d'investissement.

La minorité de la commission, représentée par MM. Gros Jean-Michel et Dreher, retient principalement les risques et propose de ne pas entrer en matière.

Quelques remarques sur les arrêts: concernant la première initiative, il faut dire que le bonus à l'investissement doit permettre de réaliser des projets de construction qui sont prêts, mais qui ont dû être reportés pour des raisons financières, ou de mener à bien l'assainissement énergétique d'immeubles anciens. En favorisant la construction, on encourage un secteur dans lequel il existe d'importants effets multiplicateurs. Ainsi, le bonus satisfait à des critères d'ordre économique, écologique et social. Il est efficace à court terme, doit agir de manière anticyclique et peut être rapidement supprimé si nécessaire.

La majorité de la commission s'est montrée favorable à cette prise en compte globale de la situation, la considérant comme un «pacte» de solidarité politique, incluant, d'une part, le régime financier et, d'autre part, des mesures propres à favoriser l'emploi. En conséquence, il faut relancer les secteurs qui offrent les meilleures perspectives dans ce domaine. A ce propos, il a été relevé que ce ne sont pas tant les procédures d'autorisation que les nombreuses oppositions des privés qui provoquent des retards dans la construction.

La minorité est également d'avis que la récession est due aussi bien à des faiblesses structurelles qu'à des causes conjoncturelles. Elle est cependant sceptique quant à l'effet anticyclique des mesures proposées. Selon elle, les assainissements énergétiques présentent un mauvais rapport entre la charge administrative et l'effet attendu. Les entreprises spécialisées dans ce domaine ne connaissent pas de problèmes de chômage, paraît-il. La minorité pense qu'il faut simplifier les procédures d'autorisation à tous les niveaux. Dans cet ordre d'idées, la Commission de l'économie et des redevances discutera prochainement d'une proposition de motion demandant, au moyen d'un arrêté fédéral urgent, la suppression de la lex Friedrich.

S'agissant de la seconde initiative, nous tenons à souligner qu'elle vise surtout à soutenir ceux qui sont particulièrement touchés par la crise. Pour ce faire, les moyens financiers fournis sur la base de la LCAP doivent être augmentés de 50 millions de francs pour 1993 et 1994. Par ce biais, des maîtres d'ouvrage se verront accorder des aides pour l'abaissement de base et l'abaissement supplémentaire, ainsi que des réductions des taux d'intérêts pour la rénovation d'immeubles anciens.

Pour la majorité, nombreux sont les projets de constructions qui ont dû être reportés, faute de moyens financiers. Sur des besoins annuels estimés à 45 000 appartements, on n'en bâtit actuellement que 30 000. Ce manque aggrave la pénurie de logements. Parallèlement, il faudrait réduire les loyers de départ.

La minorité doute que la situation soit plus critique dans la construction de logements que dans la construction industrielle, tout en reconnaissant que le recul est plus marqué pour les maisons familiales que pour les immeubles collectifs. Le 22 février dernier, la Commission de l'économie et des redevances a approuvé le projet d'arrêté concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics par 13 voix contre 5 et 2 abstentions, et le projet d'arrêté concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements par 16 voix contre 5 et 1 abstention. Enfin, elle a décidé de vous proposer de les accepter sous forme d'initiatives de la commission.

Je vous invite donc à entrer en matière et à approuver les deux arrêtés tels que proposés.

Strahm Rudolf, Berichterstatter: Namens der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) beantrage ich Ihnen die beiden Kommissionsinitiativen zur Annahme. Die erste Initiative, die Initiative über Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionen – kurz: über den Investitionsbonus –, wird mit 13 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen zur Annahme empfohlen, die zweite Kommissionsinitiative, die Initiative über die Gewährung von Finanzhilfen für die Förderung der Beschäftigung im Wohnungsbau, mit 16 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Ausgangspunkt waren fünf dringliche parlamentarische Initiativen der sozialdemokratischen Fraktion, die in der Debatte eingereicht worden sind. Die beiden Vorlagen, die hier vorliegen, sind in ihrem Inhalt nicht identisch mit den fünf dringlichen Initiativen der SP-Fraktion, sondern die beiden Kommissionsinitiativen sind eine Gemeinschaftsarbeit der vier Regierungsparteien. Es wurde hier tatsächlich eine Arbeitsformel angewendet, nicht eine Zauberformel, um ein Wort aus einem gestrigen Sonntagsblatt aufzunehmen.

Die beiden parlamentarischen Initiativen sind eigentlich im Zusammenhang mit der Verständigungslösung über die Bundesfinanzordnung zu sehen, die ja nächste Woche zur Diskussion stehen wird.

Wir haben in der Kommission einen hohen Grad von Übereinstimmung erreicht, aber ich kann hier nicht verhehlen, dass unter den Jastimmen auch einige Stimmen sind, die nur im Zusammenhang mit der Bundesfinanzordnung diesen beiden Initiativen zugestimmt haben. Es ist klar gesagt worden, man werde diese beiden Kommissionsinitiativen dann – und nur dann – mittragen, wenn auch der Systemwechsel von der Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer von den gleichen Kräften, von den vier Bundesratsparteien, getragen werde. Laut Vereinbarung der Bundesratsparteien sind «300 Millionen Franken für 1993 mit Verlängerungsmöglichkeit für 1994 je nach Konjunkturverlauf vorzusehen, und zwar wie folgt aufgeteilt: 250 Millionen Franken für einen Bonus an öffentliche Körperschaften für Investitionen und Energieanlagen und 50 Millionen Franken zusätzlich für die Wohnbauförderung gemäss WEG, gemäss Wohneigentumsförderungsgesetz».

Erlauben Sie mir einige wirtschaftspolitische Überlegungen aus der Kommission für Wirtschaft und Abgaben. Ich kann natürlich nur einige wichtige Folgerungen aus der mehrstündigen Debatte hier überbringen, die im Beisein des Departementschefs des EVD, Herrn Bundesrat Delamuraz, geführt worden ist. Wir haben ausgiebig eine Einschätzung der Lage

und der Rezession diskutiert. Die Kommission hat bereits ziemlich genau ein Jahr vorher – im Januar 1992 – über die Wirtschaftslage diskutiert. Damals haben die Bundesstellen – sowohl das Biga als auch das Bundesamt für Konjunkturforschung – eigentlich in Verfolgung eines eher optimistischen Trends einen Aufschwung bereits ab Mitte 1992 prognostiziert, einen Abbau der Arbeitslosigkeit in der zweiten Hälfte 1992. Das war vor einem Jahr.

Jetzt, im Januar 1993, hat die Kommission die wesentlich pessimistischere Prognose der Bundesämter zur Kenntnis nehmen müssen. Es wird jetzt ein wesentlich hartnäckigeres Verbleiben der Arbeitslosigkeit vorausgesehen, ein wesentlich langsamerer Abbau des heutigen Arbeitslosigkeitsniveaus.

Der Bundesrat hat in der Beantwortung einer Anfrage die Arbeitslosenzahlen für die nächsten drei Jahre in drei Szenarien noch etwas präzisiert. In einer mittleren Variante – es war die Variante, die auch dem Finanzplan zugrunde gelegt worden ist – geht der Bundesrat davon aus, dass die mittlere Arbeitslosenzahl 1993, also im laufenden Jahr, 165 000 betragen wird. Das ist die mittlere Zahl. Sie wird dann auf 210 000 ansteigen und erst 1996 auf 180 000 zurückgehen.

In einer pessimistischen Variante schätzt der Bundesrat die mittlere Arbeitslosigkeit in diesem Jahr auf 175 000; sie wird dann auf 270 000 ansteigen und auch 1996 noch auf diesem Niveau bleiben. In einem optimistischen Szenario sagt der Bundesrat voraus, dass die Arbeitslosigkeit von 1993 bis 1996 auf dannzumal 70 000 Arbeitslose zurückgehen wird.

Es ist interessant, die Konsequenzen für die Arbeitslosenversicherung, für den Reservefonds darzustellen. Im mittleren angenommenen Szenario rechnet der Bundesrat bis 1996 – immer bei gleichen Beiträgen für die Arbeitslosenversicherung – mit einem aufgelaufenen Defizit im ALV-Fonds von sage und schreibe 13,6 Milliarden Franken. Im pessimistischen Szenario würde das Defizit sogar auf über 20 Milliarden Franken ansteigen, im optimistischen Szenario 1996 würde es immer noch 3 Milliarden Franken aufweisen.

Die Kosten im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit sind enorm. Die Defizite im Fonds der Arbeitslosenversicherung bedürfen jetzt einer prioritären Betrachtung. Die Gefahren und Schäden der Langzeitarbeitslosigkeit – auch das wurde in der WAK diskutiert – sind beträchtlich. Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit kann, vor allem wenn sie lange dauert, zu struktureller Arbeitslosigkeit werden. Arbeitslose werden in ihrem Leben aus dem Geleise geworfen, weil sie beispielsweise sozial deroutiert oder marginalisiert werden. Psychisch unterliegen sie einer Dauerbelastung, was mit der Zeit dazu führen kann, dass sie sehr viel schwerer wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern sind. Das führt zu sehr hohen sozialen Kosten für die öffentliche Hand.

Ich komme nach dieser kurzen Einschätzung zur Frage der Massnahmen. Die Kommission hat eine erste Diskussion über das Revitalisierungsprogramm des Bundesrates geführt, das auch die Swissex-Gesetzesänderungen einschliesst und den Systemwechsel zur Mehrwertsteuer enthält. Es wurden auch weitere Punkte aufgegriffen: die Baubewilligungsverfahren, die Lex Friedrich usw. Allerdings ist die Kommission noch zu keinen Beschlüssen gelangt. Im grossen und ganzen ist das Revitalisierungsprogramm des Bundesrates in der WAK positiv aufgenommen worden. Die Kommission hat allerdings auch zur Kenntnis nehmen müssen – das ist wichtig, zu wissen, auch für die Zukunft –, dass das Revitalisierungsprogramm allein keine neuen Arbeitsplätze schafft. Wenigstens kurzfristig ist durch das Revitalisierungsprogramm nicht mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit zu rechnen, im Gegenteil: Der Vorsteher des EVD hat sogar deutlich gemacht, dass mit dem Revitalisierungsprogramm möglicherweise kurzfristig eher Arbeitsplätze abgebaut werden, vor allem wegen der verschärften Konkurrenz, und dass erst längerfristig positive Wirkungen von diesem Programm zu erwarten sind.

Die Kommission führte auch den Streit, der jetzt in allen Ländern geführt wird, nämlich: Sollen neben den angebotsorientierten, langfristig wirksamen Massnahmen auch nachfrageorientierte Instrumente angewandt werden? Konkret: Sollen auch nachfragestützende Massnahmen nach dem keynesianischen Prinzip angewandt werden, wie sie heute wieder in Ja-

pan, in den USA, in der EG im grossen Stil eingesetzt werden? Ich kann diesen Streit nicht im Detail erläutern.

Nachfrageorientierte Impulse sind immer noch wirksam. Sie haben sich auch in der Schweiz in den siebziger Jahren bewährt, aber sie bergen die Gefahr in sich, dass sie, wenn sie längerfristig angewandt werden, die Strukturen verzerren oder langfristig, während fünf bis zehn Jahren angewandt, erst noch kontraproduktiv wirken können. Keynesianische Massnahmen sind gut und richtig, aber nur für kurzfristige konjunkturelle Einbrüche und nicht im Fall von strukturellen Problemen.

Drei Gründe für das vorgeschlagene Programm; ich entnehme sie zum Teil auch der Stellungnahme des Bundesrates:

1. Die Beschäftigungsprogramme, wie sie vorgeschlagen werden, haben sich bewährt; 1975, 1976 und 1980 wurden sie angewandt. Sie erlauben ein relativ rasches Vorgehen, eine regionale Gewichtung der Investitionsanreize. Sie bringen keine grossen wettbewerblichen Verzerrungen mit sich und führen zum zeitlichen Vorzug von geplanten Bauvorhaben und anderen Investitionen.

2. Ein Grund für dieses Programm ist die Signalwirkung für die Stimmungslage der Investoren, die in der Wirtschaft ausgelöst wird. Mit diesem Programm signalisiert der Bund: Man tut etwas für die Wirtschaft. Es ist ein Signal: Man lässt nicht alles schlittern. Die wirtschaftlichen Akteure in diesem Land wissen, dass der Bund die Arbeitslosigkeit nicht einfach länger hinnimmt. Der Lethargie der Investoren soll ein Zeichen entgegen gesetzt werden, dass der Bund auch von sich aus die Nachfrage kurzfristig stützen wird. Niemand in der Kommission war in der Lage, das Gewicht, den Stellenwert des psychologischen Faktors des Investorenverhaltens genau einzuschätzen; aber es ist von niemandem bestritten worden, dass das eine Wirkung haben könnte.

3. Zur Kostenfrage: Das ist eine wichtige Ueberlegung, die sich auch die Finanzpolitiker machen müssen, nämlich betreffend die Kosten dieses Investitionsprogramms. Der Bund investiert 300 Millionen Franken Bundesleistungen. Mit dem Investitionsbonus von 250 Millionen Franken für die öffentliche Hand löst er schätzungsweise ein Investitionsvolumen von 1,7 Milliarden Franken aus. Das würde etwa 16 500 Mannjahre beim Bau auslösen, d. h., 16 500 Arbeitsplätze während eines Jahres zusätzlich belassen. Es sind natürlich nicht die ganzen Kapazitäten ausgelastet, so dass man, sehr vorsichtig gerechnet – das tut der Bundesrat –, mit 10 000 bis 11 000 zusätzlichen Mannjahren rechnet. Würden 10 000 bis 11 000 Mannjahre ausgelastet respektive vorgezogen, entlastete das die Arbeitslosenversicherung schätzungsweise um 400 Millionen Franken, also: 300 Millionen Franken Investitionen des Bundes; Entlastung: 400 Millionen Franken.

Ich muss hier zu diesen 10 000 Arbeitsplätzen noch etwas präzisieren: Man hat wohlweislich vorsichtigerweise nur die direkt geschaffenen Arbeitsplätze gerechnet; die indirekt über den Multiplikatoreffekt gerechneten Arbeitsplätze – z. B. Zulieferbranchen, die indirekten Zulieferer, Baustoffe, Haustechnik, Technologie in der Energietechnik usw. – sind in dieser Zahl nicht inbegriffen. Es würde nicht nur der Bau profitieren, sondern auch der Metall- und Maschinenbau, die Maschinenindustrie, die Heizungs- und Haustechnik.

Die Kosten-Nutzen-Rechnung ist ein wichtiges Ueberlegungsmoment: 300 Millionen Franken Investitionsbonus, mindestens 400 Millionen Franken Entlastung bei der Arbeitslosenversicherung. Es ist übrigens das erste Mal – soweit ich mich erinnern kann –, dass der Bund eine solche Kosten-Nutzen-Rechnung anwendet; es ist Neuland. Solche Ueberlegungen sollte man auch in Zukunft anstellen, wenn man Massnahmen beschliesst.

Ich muss jetzt auch drei Risiken und Gefahren des Programms erwähnen. In der Kommission wurden sie ausgiebig diskutiert. Es muss auch hier in aller Öffentlichkeit gesagt werden, damit dieses Programm nicht falsche Erwartungen weckt. Die Gefahren sind folgende:

1. Das Volumen ist zu klein. Mit 300 Millionen Franken kann man vielleicht für insgesamt 2 bis 3 Milliarden Franken Investitionen auslösen respektive geplante Investitionen vorziehen,

aber das Investitionsvolumen ist nicht allzu gross. Es hat eher eine Signalwirkung. Ich möchte anmerken: Die grösste Wirkung der Konjunkturanhebung, die wir erleben können, sind die angekündigten Zinssenkungen der Banken; diese wiegen alles auf, was wir heute beschliessen.

2. Das Programm wirkt zu spät. Es kommt schon sehr spät; es hätte vor einem Jahr kommen sollen, und es ist auch schon vorgekommen, dass gewisse Massnahmen nicht mehr antizyklisch wirken, sondern den Aufschwung verstärken oder schon in den Aufschwung fallen. Deswegen hat sich die Kommission darauf beschränkt, nur für 1993 ein Programm zu beschliessen. Der erste Beschluss sieht vor, dass die 250 Millionen Franken in diesem Jahr ausgeschöpft werden sollen; der zweite Beschluss beschränkt sich auf 1993 und 1994, damit die Massnahmen nicht noch in den Aufschwung fallen.

Es gibt sowohl beim Wohnungsbau als auch bei den Kantonen eine grosse Zahl von baureifen Projekten. Es ist in der Kommission gesagt worden, allein beim Wohnungsbau gebe es für einige Milliarden Franken baureife Projekte, d. h., Wohnbauten wären parat, baubewilligt, genehmigt und bereit zur Ausführung, und man könne erwarten, dass schon in den ersten sechs Monaten nach dem Inkrafttreten dieses Beschlusses eine Wirkung ausgelöst werde.

3. Die Gefahr der Strukturverzerrung: Es wurde von einigen Kommissionsmitgliedern die Gefahr aufgezeigt – auch vom Bundesamt für Konjunkturfragen –, dass möglicherweise solche Programme auch strukturverzerrend wirken können. Das Programm, das wir Ihnen vorschlagen, ist etwas baulastig. Es gibt zwar Zulieferungen aus anderen Branchen, aber das Kriterium war folgendes: Nur im Baubereich und bei den energetischen Projekten kann man von einer raschen Wirkung ausgehen. In anderen Bereichen gäbe es auch Investitionspotentiale; sie sind aber in diesem Jahr nicht realisierbar.

Zum Wohnungsbau speziell: Der Wohnungsbau wird nach Berechnung des Bundesamtes für Wohnungswesen auch in den neunziger Jahren eine Wohnbaukapazität von 40 000 zusätzlichen Wohnungen pro Jahr erfordern. In diesem Jahr fällt der Wohnungsbau auf unter 30 000 Wohnungen; es kann eine Kapazitätsverengung eintreten, die weit unter den Optimumpunkt fällt, d. h. konkret: Man lässt jetzt schrumpfen und muss dann das wieder aufbauen – das ist auch teuer.

Zu den Beschlüssen im einzelnen: Der Bundesbeschluss über die Förderung der öffentlichen Investitionen verfolgt drei Ziele: Erneuerungen von Bauten sollen mit 15 Prozent der Kosten, maximal 700 000 Franken Bundesbeitrag, finanziert werden. Die Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und Wärmekraftkoppelungsanlagen sollen demgegenüber mit 20 Prozent Investitionsbonus gestützt werden. Das Schwergewicht soll bei der Aufteilung auf die Regionen mit der grössten Arbeitslosigkeit gelegt werden, insbesondere ist an die Romandie gedacht.

Die Kommission ging davon aus, dass die ersten Gesuchsteller zuerst behandelt werden, dass der Zeitfaktor ein wichtiges Moment sein muss. Auch hier geht der Appell an die Kantone und die Gemeinden, dass sie jetzt sehr rasch ihre Vorlagen unterbreiten.

Zum zweiten Bundesbeschluss: Die Finanzhilfe für die Förderung des Wohnungsbaues im gemeinnützigen Bereich will zinsgünstige oder zinslose Darlehen gewähren, und zwar einerseits an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus, also Genossenschaften usw., und andererseits zur Erstellung und Erneuerung des selbstgenutzten privaten Wohneigentums. Diese Mittel, diese 50 Millionen Franken, wären nach der Prozedur des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) 1993 und 1994 auszahlbar. Die Vorhaben – das ist auch wichtig, um eine rasche Wirkung zu erzielen – müssen sechs Monate nach der Beitragszusicherung begonnen werden.

Ich komme zur politischen Würdigung. Die beiden Vorstösse sind ein Gemeinschaftswerk der Kommission für Wirtschaft und Abgaben. Sie stehen im Zusammenhang mit dem Paket, mit der Verständigungslösung zum Systemwechsel zur Mehrwertsteuer. Wir möchten mit diesen Beschlüssen ein politisches Signal setzen, ein Zeichen, dass der Bund in der Wirtschaftspolitik nicht einfach Laissez-faire praktiziert. Es ist in der

Kommission von allen klar festgestellt worden: Arbeitslosigkeit ist ein soziales Uebel und muss bekämpft werden; Arbeitslosigkeit ist die teuerste Form der Arbeitszeitverkürzung.

Es gibt, wenn ich dies persönlich anfügen darf, eine grössere Demütigung für einen Menschen, besonders für einen jungen Menschen, als das Gefühl zu haben, nicht mehr gebraucht zu werden. Das von der WAK vorgeschlagene Programm ist ein bescheidenes Zeichen. Wir möchten nicht zu hohe Erwartungen damit wecken. Wir sind uns der Gefahren und Risiken bewusst; ich habe sie bewusst aufgezählt. Die WAK ist sich deren bewusst. Es ist politisch und wirtschaftspolitisch ein Signal im Lande: Der Bund lässt die Wirtschaft nicht im Stich, der Bund lässt die Arbeitslosen nicht im Stich, der Bund übt sich nicht einfach in Laisser-faire.

In diesem Sinne bitte ich Sie namens der Kommissionsmehrheit um Eintreten (zum ersten Beschluss mit 13 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen, zum zweiten Beschluss mit 16 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung). Ich bitte Sie also, den Nichteintretensantrag der Minderheit (Gros Jean-Michel) abzulehnen.

M. Gros Jean-Michel, porte-parole de la minorité: Personne ici ne songe à nier la gravité de la crise économique que traverse la Suisse ni les conséquences pénibles qu'elle provoque chez nos concitoyens. Le chômage prend une ampleur inquiétante et les mesures destinées à prévenir son développement sont à prendre le plus rapidement possible. Le groupe libéral, dont le parti est représenté dans les cantons particulièrement touchés par ce fléau, est certainement bien placé pour souhaiter un plan efficace. C'est sur ce terme, «efficace», que notre groupe veut insister. L'importance du phénomène implique, d'ailleurs, que l'on ne se contente pas de remèdes homéopathiques qui sont plus utiles à soulager la conscience qu'à apporter de réelles solutions. Tout ceci pour vous dire tout le scepticisme que ressent le groupe libéral face aux mesures proposées dans ces deux arrêtés urgents. Il pense même que l'injection de fonds publics dans l'économie dans un but de relance ne peut que se révéler au mieux, inutile, ou au pire, perverse. Inutile, dès lors que l'on émet des doutes sérieux quant à l'utilisation effective par les collectivités publiques cantonales ou communales des fonds consentis par la Confédération. Bien sûr, on nous affirme qu'en 1976 l'opération bonus à l'investissement avait rencontré un certain succès. Mais la situation a, depuis lors, profondément changé. La crise que nous vivons aujourd'hui coïncide avec une crise des finances des collectivités publiques. On imagine donc mal que ce coup de pouce fédéral à l'investissement stimule les cantons et les communes à s'endetter encore davantage et à augmenter leurs budgets au titre du service de la dette ou des frais de fonctionnement liés à ces investissements.

On peut remarquer par ailleurs que les budgets d'investissement des collectivités n'ont guère diminué ces derniers temps. Tout au plus se sont-ils parfois mieux adaptés aux capacités réelles de construction. A témoin les dépenses de construction de la Confédération qui augmentent de 400 millions, soit 9,7 pour cent par rapport à l'année précédente. Le bonus à l'investissement n'a donc pas une utilité démontrée et l'effet multiplicateur de ces 300 millions sur l'emploi, décrit dans le rapport de la commission, peut dès lors être mis sérieusement en doute.

Si ces crédits de relance n'avaient que le défaut d'être inutiles, le groupe libéral ne les combattrait pas avec une telle conviction. C'est bien les effets pervers que ces crédits risquent de développer qui nous inquiètent. Ces arrêtés sont susceptibles de favoriser l'accroissement de la dette des cantons et des communes, et ceci à un très mauvais moment. Et si, par hasard, ce risque est écarté, ce sera alors le signe que seules les collectivités les moins endettées auront sollicité l'aide fédérale. Le but de l'opération aura été manqué puisque l'argent aura profité aux cantons et aux communes qui souffrent le moins de la crise actuelle.

Mais l'autre effet pervers se fera sentir sur l'endettement de la Confédération. Ces 300 millions, nous ne les avons pas. Il faudra donc les emprunter avec toutes les retombées négatives sur l'économie qu'entraîne un accroissement de la dette, notamment par la pression exercée sur les taux d'intérêts. Même

si nous votons ces arrêtés avec la clause d'urgence, ils ne déploieront leurs effets que beaucoup plus tard. En effet, ne seront touchés que les investissements qui ne figurent pas dans les budgets 1993 des collectivités publiques. Ce n'est donc pas avant 1994 que communes et cantons profiteront de cette aide. C'est le Département fédéral de l'économie publique qui le dit lui-même dans son rapport, et je le cite: «Cela augmente le risque d'effets procycliques du volume de construction déclenché par le bonus à l'investissement.» Cela signifie en d'autres termes qu'avec les signes avant-coureurs d'une reprise que relèvent la plupart des observateurs, soit la baisse des taux d'intérêts, de l'inflation, une reprise certaine que l'on note aux Etats-Unis, ces fonds injectés dans l'économie le seront trop tard, au moment où la conjoncture se redressera par elle-même.

Mais l'effet le plus nocif que le groupe libéral craint, suite à la mise en oeuvre de ces mesures, c'est l'effet retardateur qu'elles auront sur la nécessaire restructuration des branches économiques. Or, tout retard dans ce domaine est à même de rendre le processus encore plus douloureux. Pensons aux entreprises de la construction qui souffrent de surcapacité de production depuis le boom immobilier des années 1980 et dont la restructuration est indispensable.

Tous ces arguments que j'ai présentés sont connus depuis longtemps. Je ne suis de loin pas le seul à les défendre. Les principaux intéressés à ces mesures sont tout aussi sceptiques face à celles-ci. Les cantons, tout d'abord, consultés par le Conseil fédéral, ont rejeté le bonus à l'investissement en évoquant leur situation financière. La plupart des organisations faitières de l'économie suisse refusent le principe de mesures étatiques de relance en général, et le bonus à l'investissement en particulier. Au sein de la Commission de l'économie et des redevances, plusieurs conseillers nationaux des partis bourgeois ont dit haut et fort tout le mal qu'ils pensaient de ces arrêtés fédéraux. Alors, vous vous étonnez peut-être de ne voir sur le dépliant que M. Dreher et moi-même comme membres de la minorité. Eh bien, ce qui est pudiquement évoqué dans le rapport de la commission, comme la nécessité d'établir un lien entre les mesures de politique de l'emploi et le nouveau régime financier, doit être dénoncé ici puisqu'il ne s'agit en fait que d'un vil marchandage entre les partis gouvernementaux.

En gros, la droite a dit à la gauche: «Nous ne croyons pas à vos mesures de relance, mais nous les soutenons en échange de quoi vous soutenez la TVA à laquelle vous ne croyez pas.»

Le groupe libéral refuse de s'associer à ce genre de compromis qui frôle les limites de la décence politique. A quand 15 kilomètres d'autoroute supplémentaires contre la libéralisation de l'avortement? A quand le splitting des rentes AVS contre l'achat de F/A-18? Nous sommes d'avis que ce n'est pas au moment où nos concitoyens jugent sévèrement les politiciens qu'il faut renoncer à ses convictions au nom d'un consensus boiteux.

Nous vous demandons par conséquent de ne pas entrer en matière sur les deux projets d'arrêté qui vous sont soumis. Ce vote ne devra d'ailleurs pas être interprété comme un désintérêt face au sort de nos concitoyens chômeurs. Des mesures doivent être prises en leur faveur, mais des mesures efficaces, qui ne génèrent pas d'effets pervers. Elles doivent consister: 1. en des mesures urgentes de solidarité avec les chômeurs telles que nous venons de les décider; 2. en une révision de l'assurance-chômage pour l'adapter à la situation nouvelle, laquelle est en préparation; 3. en une revitalisation des conditions-cadres de notre place économique, sur laquelle nous reviendrons très prochainement; 4. en une simplification des procédures permettant la réalisation des investissements déjà votés – il suffit ici de citer «Rail 2000», les nouvelles transversales ferroviaires et, bien sûr, les routes nationales dont nous venons d'augmenter le budget hier.

Ces révisions en profondeur sont certes moins spectaculaires que les arrêtés, mais il s'agit maintenant de savoir si l'on préfère l'efficacité à la poudre aux yeux.

Thür: Die grüne Fraktion unterstützt die beiden parlamentarischen Initiativen zur Belebung der Konjunktur, wie sie von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vorgelegt werden.

Bevor ich zur Würdigung der beiden Vorlagen komme, erlaube ich mir eine Vorbemerkung grundsätzlicher Natur: Es ist bekannt, dass die Frauen am meisten unter der Arbeitslosigkeit leiden. Der prozentuale Anteil liegt bei über 60 Prozent. Heute diskutieren wir ein Konzept, das in erster Linie der Baubranche Impulse geben soll. Auch wenn dies konjunkturpolitisch sinnvoll erscheint, machen wir damit – dessen müssen wir uns bewusst sein – rein gar nichts für die am meisten Betroffenen, nämlich die Frauen.

Es wird wohl niemand behaupten, die Baubranche zeichne sich durch einen besonders hohen Anteil weiblicher Arbeitskräfte aus. Dort, wo der Anteil weiblicher Arbeitskräfte traditionell sehr hoch ist, im Pflegebereich oder in der Erziehung beispielsweise, spart die öffentliche Hand rigoros weiter und vernichtet damit auch Arbeitsplätze, um dann an einem anderen Ort mit Zusatzinvestitionen gegen das Unheil der Arbeitslosigkeit wieder anzutreten. Diese Stop-and-go-Politik, die auf dem Buckel der Frauen betrieben wird, können wir nicht akzeptieren. Wir bedauern es ausserordentlich, dass zur Bekämpfung der Frauenarbeitslosigkeit in diesem Paket rein gar nichts unternommen wird.

Wenn ich mich nun nach diesen kritischen Überlegungen den beiden Initiativen zuwende und sie aus ökologischer Sicht beurteile, kann ich folgendes feststellen:

1. Gemäss Bundesbeschluss soll der Investitionsbonus in erster Linie für die Erneuerung von Bauten des Hoch- und Tiefbaus eingesetzt werden. Sanierungsmassnahmen sollen den Vorrang haben. Speziell erwähnt werden Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien und Wärmekraftkoppelungsanlagen.
2. Im Hochbaubereich sollen nur Vorhaben berücksichtigt werden, wenn sie auch Massnahmen zur sparsamen und rationellen Energienutzung umfassen. Wenn diese Rahmenbedingungen strikte eingehalten werden, sind aus grüner Sicht gegen den Investitionsbonus keine Bedenken gerechtfertigt. Wir hoffen jedoch, dass diese Leitplanken keine leeren Versprechungen sind, und wir fordern die zuständigen Stellen auf, dafür zu sorgen, dass diese Kriterien im Einzelfall auch zur Anwendung gelangen.

In Zukunft muss die Bauwirtschaft mit einem massiven Strukturwandel rechnen. Die Frage stellt sich, ob das vorliegende Konjunkturbelebungsprogramm diesen Strukturwandel fördert oder ob es in Strukturhaltung macht. Nur wenn es dem Strukturwandel dient, ist es sinnvoll.

Wo liegen die Probleme der Bauwirtschaft? Heute müssen wir doch feststellen, dass die Baubranche im langfristigen Trend ein massives Wachstum zu verzeichnen hatte. In den letzten 40 Jahren hat sich das Bauvolumen vervierfacht, während sich das reale Bruttoinlandprodukt im gleichen Zeitraum lediglich verdreifacht hat. Das heisst: Das Wachstum des Baumarktes erfolgte deutlich schneller als die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft. In Zahlen ausgedrückt heisst das: In den letzten 20 Jahren beispielsweise wurden im Mittel 16,5 Prozent des Bruttoinlandproduktes in die Bauinvestitionen gelenkt. 1992, im Jahre der schärfsten Rezession, waren es immer noch 15 Prozent. Damit hat die Schweiz im europäischen Vergleich, wo der Anteil durchschnittlich bei 12 Prozent liegt, einen überdurchschnittlichen Anteil der Bauinvestitionen am Bruttoinlandprodukt. Diese Relation wurde auch in der Rezession nicht verändert.

Diese Entwicklung führte in den letzten Jahrzehnten zu einer eigentlichen Zubetonierung unseres Landes, was ökologisch nicht vertretbar ist und auch mit dazu beigetragen hat, dass wir im Baubereich nun eine hohe Regelungsdichte haben. Es ist eben nicht so, wie die Apostel der Deregulierung uns ständig weismachen wollen, dass wegen zu vieler Vorschriften in der Schweiz in den letzten Jahren zu wenig gebaut werden konnte. Das Gegenteil ist richtig, wenn wir die Zahlen sprechen lassen. Es war der zügellose Bauboom der letzten Jahrzehnte, der ein verästeltes Regelwerk produzierte, mit welchem man dann die schädlichen Auswirkungen dieser Bauerei wenigstens eindämmen wollte. Wir sind der Auffassung, dass der Anteil der Bauinvestitionen am Bruttoinlandprodukt heute bedeutend höher wäre, wenn diese Bremsen nicht installiert worden wären. Ein überdurchschnittliches Wachstum des Baumarktes ist nicht nur aus ökologischen Gründen ne-

gativ. Eine solche Entwicklung geht zwangsweise auch auf Kosten anderer Bereiche der Volkswirtschaft.

Bei den Produkten der Bauwirtschaft handelt es sich um sehr langfristige Investitionsgüter, die ein enormes Kapital binden, Investitionskapital, welches unter Umständen produktiver und mit höherer Wertschöpfung in anderen Bereichen investiert werden könnte. Es ist doch so, dass über 3 Millionen Quadratmeter Büroflächen auf Halde produziert worden sind, was einer Investitionssumme von über 10 Milliarden Franken entspricht. Das sind umgerechnet rund 1000 Fussballfelder. Diese Summe steht der Volkswirtschaft für sinnvollere Investitionen nun für längere Zeit nicht zur Verfügung. Es gibt Studien, die behaupten, dass je nach Standort drei bis zehn Jahre verstreichen werden, bis diese Büroüberkapazitäten abgebaut sein werden. Dieser Zeitraum wird noch einmal länger zu veranschlagen sein, wenn in diesem Zeitraum noch neue Büroflächen zusätzlich erstellt werden, was anzunehmen ist. Diese Ausführungen zeigen zwei Dinge:

1. Es ist gesamtwirtschaftlich dringend notwendig und sinnvoll, wenn die Baubranche weiter massiv redimensioniert wird.
2. Es wäre absolut gefährlich, wenn man mit dem Investitionsbonus Investitionen am falschen Ort auslösen würde.

Nach unserer Auffassung sind auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht Investitionen im Baubereich in Zukunft nur noch sinnvoll, wenn sie hauptsächlich in die Erneuerung und in die energetische Sanierung fliessen. Bereits in den achtziger Jahren zeichnete sich ab, dass der Erneuerungsbereich gegenüber dem Neubaubereich überdurchschnittlich wuchs. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Baufachleute stellen fest, dass das gegenwärtige Investitionsvolumen im Erneuerungsbereich nicht ausreichend ist, um den langfristigen Erfordernissen einer zukunftsgerichteten Bewirtschaftung des heute bestehenden Gebäudebestandes zu entsprechen. Wünschbar wären in Zukunft – nach diesen Angaben – Investitionen im Erneuerungsbereich in der Grössenordnung von über 30 Milliarden Franken pro Jahr. Heute liegen wir in diesem Bereich bei 10 Milliarden Franken.

Diese Überlegungen zeigen, dass der Investitionsbonus, wenn die im Bundesbeschluss formulierten Leitplanken strikte eingehalten werden, einen Beitrag zum erwünschten Strukturwandel in der Baubranche leisten könnte, d. h. weg vom Neubau und hin zur baulichen und energetischen Sanierung der bestehenden Bausubstanz. Der Bundesbeschluss setzt diesen Schwerpunkt, weshalb wir ihn unterstützen können.

Was die Neubauvorhaben betrifft, erwartet die grüne Fraktion, dass die öffentliche Hand nur noch dann Investitionen in diesem Bereich tätigt, wenn gleichzeitig dargetan wird, dass die Raumbedürfnisse nicht in bereits erstellten und derzeit leerstehenden Gebäuden befriedigt werden können.

Ich erlaube mir noch eine kurze Bemerkung zur zweiten Initiative der Kommission für Wirtschaft und Abgaben. Was die grundsätzlichen Überlegungen zur Bauwirtschaft betrifft, kann ich auf das soeben Gesagte verweisen. Im Wohnungsbau liegt eine Besonderheit darin, dass heute das Wohnungsangebot im Unterschied zu gewerblichen Bauten nach wie vor unbefriedigend ist. Die hohen Hypothekenzinsen und vor allem die hohen Bodenpreise haben den Wohnungsbau in den letzten Jahren massiv reduziert. 1991 wurden noch 35 000 Wohnungen gebaut; wie Sie dem Bericht der Kommission entnehmen können, sollen pro Jahr 45 000 erforderlich sein.

Neuere Studien rechnen aber in den nächsten Jahren mit deutlich sinkendem Bedarf an Wohnungen. Für diese Entwicklung sind verschiedene Faktoren verantwortlich. Aufgrund der demographischen Entwicklung ist mit einem deutlich grösseren Wohnungsrückfluss durch die Auflösung von Betagtenhaushalten zu rechnen, und gleichzeitig – ebenfalls wegen der demographischen Entwicklung der Wohnbevölkerung – ist eine sinkende Nettonachfrage zu erwarten. Die durch die Zuwanderung ausgelöste Nettonachfrage wird ebenfalls sinken, so dass wir bis ins Jahr 2000 knapp über 30 000 Wohnungen pro Jahr nötig haben werden. Wir müssen also heute aufpassen, dass wir in den nächsten Jahren nicht aufgrund der Erfahrung mit der Wohnungsnot auf die andere Seite übersteuern und plötzlich zu viele Wohnungen produzie-

ren, wie wir das im Bereich des gewerblichen Baues gemacht haben.

Mit den vorgesehenen 50 Millionen Franken kann im Wohnungsbau ein Bauvolumen von 400 bis 600 Millionen Franken ausgelöst werden, was ungefähr 1500 Wohnungen entspricht. Das ist aufgrund der eben dargelegten Bedarfszahlen kein Problem, weshalb wir auch diesen Bundesbeschluss unterstützen können.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der grünen Fraktion, beide Bundesbeschlüsse zu unterstützen und den Nicht-eintretensantrag der Minderheit (Gros Jean-Michel) abzulehnen.

Stucky: Bei der FDP-Fraktion herrscht wahrlich keine Begeisterung für diese beiden Vorstösse, vor allem aus zwei Gründen:

1. Der ordnungspolitische Grund: Wir wissen, dass der Staat in Rezessionszeiten hauptsächlich nur beim Bau, bei den Investitionen, eingreifen kann; das liegt in der Natur der Sache. Wir müssen uns natürlich auch fragen, in etwa ähnlich, wie Kollega Gros Jean-Michel es dargelegt hat, ob wir damit nicht – ich erinnere auch an die Bedenken von Herrn Thür – Ueberkapazitäten erhalten, wie sie in den vergangenen zehn Jahren in der Bauindustrie aufgebaut worden sind. Darüber hinaus noch die Frage: Erhalten wir ganz generell Strukturen, die eigentlich aufgrund dieser Rezession abgebaut werden müssten? Es ist immer fragwürdig, wenn der Staat in einen Wirtschaftszweig eingreift und in andere nicht und er dadurch Ungleichgewichte schafft.

2. Der für uns wesentliche Grund sind die Bedenken im Hinblick auf die Bundesfinanzen. Diese wurden zwar am letzten Sonntag etwas entkräftet, aber trotzdem: Diese 1,3 Milliarden Franken sind bereits budgetiert gewesen, und es bleibt bei den 3 Milliarden Franken, die uns im Jahr 1993 fehlen.

Wir stellen auch fest, dass den Gemeinden und Kantonen, den öffentlich-rechtlichen Körperschaften also, die Geld erhalten sollten, sofern sie auch bereit sind, ihrerseits mitzufinanzieren, die Mittel fehlen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die kantonalen Finanz- und Baudirektoren dieser Massnahme nicht zugejubelt haben, obwohl sie von Bern Geld erhalten würden. Wir müssen aber auch sagen: Wenn man schon eine dieser vorgeschlagenen Massnahmen verwirklichen will, dann ist diese, nämlich der Investitionsbonus an die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, wohl noch das geeignetste Mittel, vor allem auch deshalb, weil man regional steuern kann. Ich denke ans Tessin und an die Romandie, wo die Arbeitslosigkeit am grössten ist. Ich denke auch daran, dass die Erfahrungen mit dieser Massnahme vor 17 Jahren recht positiv waren. Allerdings – und da muss ich Bedenken anmelden – ist die zeitliche Limitierung auf 1993 im Hinblick auf unsere Bundesfinanzen sicher berechtigt; aber vermutlich muss etwas mehr Flexibilität eingebaut werden, denn bis die Gemeindeversammlungen die Projekte bewilligt haben und die Baubewilligungen erteilt sind, vergeht einige Zeit. Wenn wir zuviel Zeit verlieren, bis die Massnahme greift, besteht wiederum die Gefahr, dass der Konjunkturaufschwung schon da ist, so dass unsere Massnahmen eigentlich zu spät einsetzen. Die zeitlich richtige Dosierung der Massnahme ist eine Gratwanderung: frühzeitig genug und nicht zu spät, verbunden mit der Rücksicht auf die Empfänger.

Wenn die Fraktion mit Murren letztlich doch zustimmt, dann aus zwei Ueberlegungen: Zum einen haben wir im Hinblick auf die Finanzordnung einen Kompromiss gefunden. Diese 300 Millionen Franken für die zwei Vorlagen bilden Teil eines Kompromisses, und wir halten uns an das gegebene Wort. Zum anderen sind tatsächlich Projekte vorhanden, die aus der Schublade gezogen werden könnten, die auch nicht in den Budgets 1993 der Empfänger enthalten waren und zügig verwirklicht werden könnten. Wir müssen uns auch sagen, dass wir lieber diese vernünftigen Projekte realisieren, jetzt, während der Zeit der Rezession, als später, wenn die Konjunktur wieder angezogen hat, oder, wie es auch schon war, während der Zeiten der Hochkonjunktur, wodurch wir ja wieder zu einer Ueberhitzung beitragen.

Aus diesen Gründen empfehlen wir Ihnen, auf die Vorlagen einzutreten, allerdings tun wir dies, wie ich am Anfang sagte, nicht mit Begeisterung.

Nebiker: Die SVP-Fraktion stimmt den beiden Initiativen der vorberatenden Kommission mehrheitlich zu. Die Zustimmung erfolgte bereits im Rahmen der Einigung zur Finanzordnung, allerdings auch nicht mit Begeisterung. Wir sind nämlich nicht überzeugt, dass die Massnahmen wirklich zum Tragen kommen und dass die Beschäftigung mit einem solchen Programm tatsächlich auch «angekurbelt» werden kann. Es ist insbesondere fraglich, ob Kantone, Gemeinden und andere öffentliche Trägerschaften überhaupt in der Lage sind, die 80 bis 85 Prozent der anfallenden Kosten, die sie übernehmen müssen, aufzubringen, denn diese Trägerschaften müssten über eine Milliarde Franken aufbringen, während der Bund 200 Millionen aufbringt.

Auch diese öffentlichen Trägerschaften haben bekanntlich wie der Bund mit Finanzproblemen zu kämpfen. Die kantonalen Regierungen waren deshalb recht skeptisch, als der Bundesrat zum ersten Mal von diesem Investitionsprogramm sprach. Auch die anderen öffentlichen Träger müssen nämlich ihre Investitionen mit Schulden finanzieren – Schulden, die dann später auch verzinst werden müssen. Trotz den möglichen Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung ist es fraglich, ob in der Gesamtbilanz netto ein positives Ergebnis resultiert. Trotzdem stimmt die SVP-Fraktion den beiden Initiativen zu. Wir hoffen, dass die Massnahmen tatsächlich beschäftigungswirksam sind. Allerdings sind die Bedenken gross; die Massnahmen kommen uns wie ein Medikament vor, das sehr viel kostet, dessen Wirkung ungewiss ist und von dem man lediglich hoffen kann, dass die Nebenwirkungen nicht allzu gravierend sind. Das Beste an der Vorlage ist eigentlich ihre eher psychologische Wirkung. Der Bund setzt ein Zeichen, dass er bereit ist, mit aktiven Massnahmen das Problem der Arbeitslosigkeit zu mildern. Das ist mindestens ein Versuch, die Beschäftigung anzukurbeln. Grundsätzlich ist es ja vernünftiger, Beschäftigungsmassnahmen zu beschliessen, als sich nur auf die Unterstützung der Arbeitslosen zu beschränken. In die Kosten-Nutzen-Analyse, die ich vorher kurz dargestellt habe, müssen wir auch die menschlichen Probleme, die sich aus der Arbeitslosigkeit ergeben, einbeziehen.

Die Mehrheit der SVP-Fraktion unterstützt den Antrag Bühler Simeon, den Sie auf dem Tisch haben. Herr Bühler möchte 50 Millionen Franken von der ersten zur zweiten Initiative verschieben und mit diesen 50 Millionen Franken die Investitionskredite in der Landwirtschaft und die Subventionen für landwirtschaftliche Hochbauten aufstocken. Ohne den Kostenrahmen auszuweiten werden damit also die Beschäftigungsimpulse ausgeweitet. Es werden mit landwirtschaftlichen Investitionskrediten und Beiträgen an landwirtschaftliche Hochbauten auch private Mittel für Investitionen ausgelöst – also nicht nur öffentliche Mittel wie bei diesen beiden Initiativen, die Ihnen vorliegen. Es werden auch dringende Sanierungsmassnahmen vorgenommen, die – was sehr wichtig ist – in grosser Zahl und über das ganze Land verteilt als ausführungsfähige Projekte vorliegen: Die Impulswirkung würde also sehr gross sein.

Wir haben in der Kommission über einen ähnlichen Vorschlag Schwab diskutiert. Er ist dann leider unterlegen. Aber dieser Bereich sollte intensiver geprüft werden. Er brächte wahrscheinlich mehr und rascher etwas, ohne dass man Gesetze ändert. Dabei muss man sich aber klar darüber sein: Es ist eine Stop-and-go-Politik des Parlamentes. Bei den Sparmassnahmen haben wir gestoppt und Investitionen gestrichen, und jetzt sehen wir hinterher, dass das vielleicht nicht der Weisheit letzter Schluss gewesen ist. Aber man kann ja gescheit werden und in diesem Fall über die jetzigen Beschäftigungsmassnahmen die entsprechenden Mittel wieder aufstocken.

Die wirksamste Massnahme zur Ankurbelung der Wirtschaft – und damit die umfassendste Beschäftigungsmassnahme – steht uns jedoch noch bevor, wenn es nämlich bei der Finanzordnung darum geht, die Taxe occulte aufzuheben. Mit der Aufhebung der Taxe occulte, mit dem Wegfall der Besteuerung der Investitionen, schaffen wir ein allgemein günstigeres

Investitionsklima. Das schafft Beschäftigung auf der ganzen Breite, nicht nur im Baubereich wie bei diesen beiden Initiativen.

Ich beantrage Ihnen also trotzdem, auf die beiden parlamentarischen Initiativen einzutreten, dem Antrag Bühler Simeon und auch den gesamten Massnahmen zuzustimmen, in der Hoffnung, dass sie wirksam sind.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.55 Uhr
La séance est levée à 19 h 55*

Parlamentarische Initiative (WAK NR) Gewährung von Finanzhilfen für die Förderung der Beschäftigung im Wohnungsbau

Initiative parlementaire (CER CN) Octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.401
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1993 - 14:30
Date	
Data	
Seite	175-191
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 364

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

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

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