

94.422

**Parlamentarische Initiative
(Bührer Gerold)
Beschränkung
des Ausgabenwachstums
Initiative parlementaire
(Bührer Gerold)
Croissance des dépenses.
Limitation**

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

Wortlaut der Initiative vom 5. Oktober 1994

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes reiche ich eine parlamentarische Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes ein:

Art. 42bis der Bundesverfassung

Abs. 1

Unverändert

(«Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.»)

Abs. 2 (neu)

Das Wachstum der Ausgaben darf das mittelfristige Wachstum des Bruttoinlandproduktes nicht übersteigen. Der Bundesrat beantragt nötigenfalls der Bundesversammlung die erforderlichen Sparmassnahmen.

Abs. 3 (neu)

Bei einem real rückläufigen Bruttoinlandprodukt kann von Absatz 2 abgewichen werden.

Übergangsbestimmung der Bundesverfassung:

Die Ausgaben des Bundes sind innert 10 Jahren nach Annahme schrittweise so zu verringern, dass sie einen Zehntel des Bruttoinlandproduktes nicht überschreiten.

Texte de l'initiative du 5 octobre 1994

Me fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces:

Art. 42bis de la Constitution fédérale

Al. 1

Inchangé

(«La Confédération doit amortir le découvert de son bilan. Elle procède à cet amortissement en tenant compte de la situation économique.»)

Al. 2 (nouveau)

La croissance des dépenses ne doit pas dépasser la croissance à moyen terme du produit intérieur brut. Le Conseil fédéral propose, le cas échéant, les mesures d'économie nécessaires à l'Assemblée fédérale.

Al. 3 (nouveau)

En cas de recul du produit intérieur brut en termes réels, des dérogations à l'alinéa 2 peuvent être autorisées.

Disposition transitoire de la Constitution fédérale:

Au cours des dix ans suivant l'acceptation par le peuple et les cantons de la présente disposition transitoire, il convient de réduire progressivement les dépenses de la Confédération de telle sorte qu'elles ne dépassent pas un dixième du produit intérieur brut.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

David Eugen (C, SG) unterbreitet im Namen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Begründung des Initianten

Die Ausgaben des Bundes haben über einen längeren Zeitraum hinweg deutlich stärker als das Bruttoinlandprodukt zugenommen. So erhöhte sich die Bundesstaatsquote gegen-

über 1960 von 7 Prozent auf 11,8 Prozent 1993. Besonders akzentuiert hat sich dieser Trend seit 1990. Allein in der Periode von 1990 bis 1993 nahmen die Bundesausgaben rund doppelt so stark zu wie das nominelle Bruttoinlandprodukt. Diese Entwicklung ist besonders deswegen so dramatisch, weil sich das längerfristige Sockelwachstum unserer Wirtschaft gegenüber den sechziger Jahren deutlich verringert hat. Machte das reale Wachstum beispielsweise in den sechziger Jahren noch 4,8 Prozent pro Jahr aus, so fiel dieser Wert im letzten Jahrzehnt auf 2,3 Prozent zurück. Das massive Auseinanderklaffen zwischen dem Wachstum unserer Volkswirtschaft und demjenigen der Staatsausgaben kann jedoch nicht länger toleriert werden. Ohne eine nachhaltige Korrektur würde dieses übermässige Ausgabenwachstum zu einer weiteren massiven Erhöhung der Verschuldung bzw. der Steuerlast führen. Beides würde nicht nur den zukünftigen Handlungsspielraum des Staates, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft und darüber hinaus das politische Vertrauen massiv beeinträchtigen.

Gemäss Artikel 42bis der Bundesverfassung ist der Bund heute schon verpflichtet, den Fehlbetrag der Bilanz abzutragen; er hat dabei auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen. Diese Bestimmung bedeutet, dass, von rezessiven Phasen abgesehen, Haushaltsdefizite eigentlich verfassungswidrig sind.

Ausgehend von diesem verfassungsmässigen Auftrag sowie den empirisch klar nachgewiesenen negativen Effekten struktureller Defizite auf die Wirtschaft sowie auf die soziale und politische Stabilität, sind gestützt auf Artikel 42bis der Bundesverfassung zusätzliche institutionelle Massnahmen erforderlich.

Durch eine Erweiterung von Artikel 42bis der Bundesverfassung soll der Grundsatz, wonach der Fehlbetrag der Bilanz abzutragen ist, weiter konkretisiert werden. Demnach darf zukünftig der Zuwachs der Bundesausgaben das geschätzte mittelfristige Wachstum des Bruttoinlandproduktes nicht mehr überschreiten. Mit dieser Formulierung bleiben einmalige, strukturell bedingte Abweichungen möglich, sofern sie im Rahmen der Finanzplanperiode wieder ausgeglichen werden. Ausgenommen von dieser Anforderung sind Perioden mit einem real rückläufigen Bruttoinlandprodukt, um so in ausserordentlichen Lagen über eine ausreichende Flexibilität zu verfügen. Als Übergangsbestimmung soll weiter festgelegt werden, dass die Bundesausgaben innert zehn Jahren nach Annahme schrittweise so anzupassen sind, dass sie einen Zehntel des Bruttoinlandproduktes, d. h. den Wert von 1990, nicht überschreiten. Diese Zielsetzung deckt sich mit der in zahlreichen Berichten geforderten klaren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und der vermehrten Konzentration auf den direkten Finanzausgleich.

Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

1. 93.3537, Motion des Ständerates (FK-SR 93.069), «Bremmung des Ausgabenwachstums»

Am 5. November 1993 verabschiedete die Finanzkommission des Ständerates die Motion «Bremmung des Ausgabenwachstums», die der Ständerat am 1. Dezember 1993 ohne Opposition überwies. Sie lautete:

«Der Bundesrat wird ersucht, aufgrund der im Voranschlag 1994 aufgezeigten schlechten Finanzperspektiven und ergänzend zu den Sanierungsmassnahmen 1993 eine weitere Vorlage zur Bremmung des Ausgabenwachstums auszuarbeiten.

Das mittelfristige Ausgabenwachstum in der jeweils gültigen vierjährigen Planungsperiode ist maximal auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes zu beschränken. Allfällige Lastenverschiebungen auf die Kantone dürfen an die Zielvorgabe des Bundes nicht angerechnet werden. Die Legislaturziele sind auf diesen finanzpolitischen Handlungsspielraum auszurichten.

Der Voranschlag 1995 ist auf der Basis des korrigierten Voranschlags 1994 zu erstellen, wobei die Konsequenzen betreffend die Erreichung der Ziele des Legislaturplanes 1992–1995 aufzuzeigen sind.

Die für die notwendigen Ausgabenkürzungen erforderlichen Änderungen von Bundesgesetzen oder Bundesbeschlüssen sind möglichst auf die Herbstsession 1994 hin und vorzugsweise als Dauerrecht vorzuschlagen. Wo unumgänglich, ist Dringlichkeitsrecht vorzusehen.»

In der mündlichen Begründung im Ständerat führte der Berichterstatter aus: «Die Ausgabedynamik ist kurz- und mittelfristig zu brechen. Kurzfristig, indem das Ausgabenwachstum im Budget 1994 (unter Ausklammerung der Leistungen an die Arbeitslosenkasse und des Beschäftigungsprogramms) auf das Wachstum des nominalen Bruttoinlandproduktes von 3,5 Prozent zurückgenommen wird Am 1. November 1993 unterbreitete der Bundesrat den Finanzkommissionen detaillierte Kürzungsvorschläge von 624 Millionen Franken, womit die Forderung der ständerätlichen Finanzkommission, das Wachstum auf 3,5 Prozent zurückzunehmen, praktisch erfüllt war.»

Der Bundesrat war mit der Motion grundsätzlich einverstanden.

Der Nationalrat überwies die Motion am 15. Dezember 1993 mit 84 zu 34 Stimmen. Die Forderung nach einem sofortigen Sanierungsprogramm III wurde von der Minderheit als unseriös bezeichnet, weil sich der Rat mit dem kaum beendeten Sanierungsprogramm II sehr schwer getan habe. Es solle zuerst die Antwort des Bundesrates auf die in der Motion enthaltene Forderung nach Dringlichkeitsrecht abgewartet werden. Die Frist bis zur Herbstsession 1994 sei zu kurz für Änderungsvorschläge dieser Grössenordnung an Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen. Dazu brauche es gehörige Vorarbeiten.

Die Mehrheit stimmte der Minderheit zu, dass ein Sanierungsprogramm III weh tun werde – dort, wo sich noch zu viel Speck angesammelt habe. Sie möchte, dass das Wachstum der Ausgaben auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes beschränkt sei.

2. 94.3282, Motion der LdU/EVP-Fraktion, «Stopp der Defizitwirtschaft»

Die am 17. Juni 1994 eingereichte Motion wurde am 2. Februar 1995 im Nationalrat mit 65 zu 34 Stimmen teilweise als Motion (Punkt 1) und teilweise als Postulat (Punkte 2–6) überwiesen:

«Der Bundesrat wird beauftragt, spätestens zwei Jahre nach Überweisung dieser Motion den eidgenössischen Räten eine Vorlage zuzuleiten, die das Wachstum der Bundesausgaben auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes beschränkt. Die Vorlage hat sich nach folgenden Eckwerten auszurichten:

1. Die Ausgaben des Bundes dürfen prozentual nicht mehr zunehmen als das Bruttoinlandprodukt im Durchschnitt der vier vorangegangenen Jahre.

2. Überschreiten die Ausgaben gemäss Voranschlag die Grenze gemäss Punkt 1, so sind unter Vorbehalt von Punkt 4 die Ausgaben zu kürzen, so dass die maximale Ausgabenhöhe nicht überschritten wird.

3. Vorschriften über die Höhe bestimmter Ausgaben sind durch den Bundesrat so anzupassen, dass die Angaben des Voranschlages nicht überschritten werden.

4. Nicht gemäss Punkt 2 gekürzt werden:

a. absolut zwingende Verpflichtungen des Bundes (Zinsen usw.);

b. die Beiträge an die Sozialversicherungen (AHV/IV, Arbeitslosenversicherung, soziale Krankenversicherung), sofern aus einer Kürzung eine Abnahme der Reservefonds oder eine Beitragserhöhung resultieren würde;

c. Kantonsanteile an Bundeseinnahmen;

d. die Personalausgaben, sofern sie die Ausgaben des vorangehenden Voranschlages nicht überschreiten.

5. Überschreiten die effektiven Ausgaben die maximalen Ausgaben gemäss Punkt 1, so ist dieser Betrag verteilt auf die vier Jahre, die dem entsprechenden Rechnungsabschluss folgen, bei der Berechnung der maximalen Ausgabenhöhe abzuziehen.

6. Werden der Eidgenossenschaft zugleich neue Aufgaben und neue Einnahmen zugesprochen, so kann durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss eine einmalige höhere zulässige Steigerung der Ausgaben beschlossen werden.»

In seiner schriftlichen Stellungnahme vom 31. August 1994 versichert der Bundesrat, dass er eine anhaltende Defizitfinanzierung als nicht akzeptabel erachtet, dass die strukturellen Defizite zu beseitigen, die Ausgabenentwicklung bei normalen wirtschaftlichen Verhältnissen auf das Wirtschaftswachstum zu begrenzen und damit eine stabile Staatsquote anzustreben seien. Er weist darauf hin, dass ein begrenztes Ausgabenwachstum und damit eine mehr oder weniger stabile Staatsquote zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung zur Begrenzung der Defizitwirtschaft darstellen. Mit der Staatsquote wird lediglich die Ausgaben-seite des Bundeshaushaltes anvisiert. Damit ist jedoch keine Aussage darüber gemacht, in welchem Umfang diese Ausgaben über Einnahmen oder aber über Verschuldung finanziert werden sollen. Solange die Einnahmenquote tiefer ist als die Staatsquote, resultieren weiterhin Defizite. Er erachtet die vorgeschlagenen Massnahmen als nicht zielführend und als aufwendig im Vollzug und beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Im Ständerat ist die Motion (Punkt 1) noch hängig.

3. 94.3313, Motion des Ständerates (FK-SR 94.074), «Strukturelles Defizit. Verringerung»

Am 27. Juni 1994 verabschiedete die Finanzkommission des Ständerates eine Motion, die der Ständerat am 21. September 1994 mit 17 zu 2 Stimmen überwies. Sie lautete:

«Angesichts der schwachen Inflation und der Tatsache, dass die Einnahmen der Eidgenossenschaft im kommenden Jahr mit Ausnahme der mit der Einführung der Mehrwertsteuer zu erwartenden Erträge unverändert bleiben, wird der Bundesrat eingeladen, das strukturelle Defizit mit Blick auf den Voranschlag 1995 so zu verringern:

– die Ausgaben je Departement und Amt sind im Voranschlag 1995 höchstens auf dem Stand des Voranschlages 1994 zu begrenzen;

– Erhöhungen sind nur in entsprechend begründeten Ausnahmefällen zu gewähren; als solche gelten Schuldzinsen, unerlässliche Beschaffungen von Mobilien und Liegenschaften oder Verpflichtungen, die mit dem Inkrafttreten von Gesetzen entstehen.»

In der mündlichen Begründung im Ständerat führte der Berichterstatter aus, dass ohne zeitlichen Verzug gehandelt werden müsse, dass mehrwertsteuerbedingte Mehreinnahmen unsicher blieben und dass deshalb die Ausgaben 1995 nicht höher sein dürften als 1994. Der Bundesrat empfahl, die Motion als erfüllt abzuschreiben.

Der Nationalrat überwies die Motion am 1. Dezember 1994 ohne Diskussion und schrieb sie gleichzeitig als erfüllt ab. Der Ständerat schrieb sie am 9. März 1995 ab.

4. 94.3401, Motion der Fraktion der Freiheits-Partei, «Sanierung der Bundesfinanzen»

Die am 5. Oktober 1994 eingereichte Motion wurde am 2. Februar 1995 im Nationalrat mit 67 zu 18 Stimmen abgelehnt:

«Zur Sanierung der Bundesfinanzen wird der Bundesrat aufgefordert, der Bundesversammlung die künftigen Budgets nach folgenden Richtlinien vorzulegen:

1. Grundlage für die Budgetierung der kommenden Jahre ist jeweils die Rechnung des Jahres mit dem letzten positiven Abschluss, d. h. 1988.

2. Die Zunahme der Ausgaben richtet sich nach der Zunahme des Bruttoinlandproduktes zwischen dem Jahr mit dem letzten positiven Rechnungsabschluss und dem letzten Kalenderjahr vor der Budgetierung.

3. Das Budget ist vorab in jenen Departementen und Bundesämtern zu kürzen, in welchen die grössten Ausgabensteigerungen seit dem Jahr mit dem letzten positiven Rechnungsabschluss zu verzeichnen sind.

4. Ist in einem Departement oder Bundesamt eine überproportionale Ausgabensteigerung auf zwingende gesetzliche Bestimmungen zurückzuführen, so ist der Budgetausgleich durch Kürzungen in allen Departementen vorzunehmen.»

In seiner schriftlichen Stellungnahme vom 28. November 1994 versichert der Bundesrat, dass er eine anhaltende Defizitfinanzierung des Bundeshaushaltes als nicht akzeptabel erachtet, dass die strukturellen Defizite zu beseitigen, die

Ausgabenentwicklung bei normalen wirtschaftlichen Verhältnissen auf das Wirtschaftswachstum zu begrenzen und damit eine stabile Staatsquote anzustreben seien. Er weist darauf hin, dass ein begrenztes Ausgabenwachstum und damit eine mehr oder weniger stabile Staatsquote zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung zur Begrenzung der Defizitwirtschaft darstellen. Mit der Staatsquote wird lediglich die Ausgabenseite des Bundeshaushaltes anvisiert. Damit ist jedoch keine Aussage darüber gemacht, in welchem Umfang diese Ausgaben über Einnahmen oder aber über Verschuldung finanziert werden sollen. Solange die Einnahmenquote tiefer ist als die Staatsquote, resultieren weiterhin Defizite. Er erachtet die vorgeschlagenen Richtlinien als nicht zieladäquat und beantragt, die Motion abzulehnen.

5. 95.3002, Motion des Nationalrates (FK-NR 94.073), «Anschlussprogramm zur Beseitigung des strukturellen Defizites»

Am 18. Januar 1995 verabschiedete die Finanzkommission des Nationalrates eine Motion, die der Nationalrat am 14. März 1995 mit 98 zu 51 Stimmen überwies. Sie lautete: «Der Bundesrat wird ersucht, aufgrund der ungenügenden Massnahmen im Rahmen des Sanierungsprogramms 1994 eine weitere Vorlage zur Bremsung des Ausgabenwachstums auszuarbeiten.

Das mittelfristige Ausgabenwachstum ist so zu beschränken, dass das strukturelle Defizit bis zum Ende der Planungsperiode 1996–1998 beseitigt und die Finanzrechnung ausgeglichen ist. Das Schwergewicht der Einsparungen ist dabei auf strukturelle Reformen zu legen. In erster Linie ist das Wachstum der laufenden Ausgaben zu vermindern. Insbesondere sind die Verwaltungsorganisation sowie die Normen und Standards zu vereinfachen. Die Budgetierungspraxis und der Finanzausgleich sind umzugestalten (zielorientierte Globalbudgets, Konzentration auf den direkten Finanzausgleich) und Teilprivatisierungen vorzusehen.

Die für die notwendigen Ausgabenkürzungen erforderlichen Änderungen von Bundesgesetzen oder Bundesbeschlüssen sind auf die Herbstsession 1996 hin vorzugsweise als Dauerrecht vorzuschlagen.»

In der mündlichen Begründung im Nationalrat führte der Berichterstatter aus, dass nach Ansicht der Finanzkommission des Nationalrates «nun Schluss sein soll mit solchen Sanierungsübungen traditioneller Art, wo wir einzelne Gesetzes- oder Subventionsprojekte suchen, die man kürzen oder gänzlich abschaffen kann. Wir möchten, dass wir konzentriert und zielgerichtet strukturelle Massnahmen treffen, damit der Bundeshaushalt auf Dauer saniert werden kann.» Die Motion unterstützte den Bundesrat bei folgenden Projekten: der Überprüfung der Verwaltungsorganisation, der Überprüfung der Normen und Standards im Hoch- und Tiefbau, den Überlegungen zur Verankerung der Budgetierungspraxis, der Mitsprache bei den Budgetrichtlinien und der Revision des Finanzausgleichs.

In der Stellungnahme des Bundesrates vom 6. März 1995 wird das Anliegen der Motionäre geteilt, das Schwergewicht bei Einsparungen auf strukturelle Reformen zu legen und insbesondere das Wachstum der laufenden Ausgaben zu vermindern. Die Stossrichtung entspricht den finanzpolitischen Zielsetzungen der Botschaft zu den Sanierungsmassnahmen 1994. Das von der Motion anvisierte Ziel, den strukturellen Defizitsockel ausschliesslich mit Kürzungen zu beseitigen, erachtet der Bundesrat als nicht erreichbar, weshalb er beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Mündlich ergänzte der Bundesrat in der Debatte im Nationalrat, dass eine Motion, die den Bundesrat wieder beauftragt, Sparmassnahmen vorzulegen, intellektuell unredlich ist. Es müsste auch der Wille des Parlamentes da sein, dem Bundesrat bei seinen Sparanträgen, die zwar nicht spektakulär sind, aber strukturelle Verbesserungen auf Zeit bringen, zu folgen.

Der Nationalrat lehnte mit 104 zu 45 Stimmen einen Minderheitsantrag ab, der unbedingt notwendige Mehreinnahmen zulassen wollte.

Der Ständerat überwies die Motion am 15. März 1995 ohne

weitere Diskussion mit 27 zu 5 Stimmen. Der Berichterstatter verwies auf die in die gleiche Richtung gehende eigene Motion 95.3073, «Neues Sanierungsprogramm 1996» (siehe Ziff. 6).

6. 95.3073, Motion des Ständerates (FK-SR 94.073), «Neues Sanierungsprogramm 1996»

Am 2. Februar 1995 verabschiedete die Finanzkommission des Ständerates eine Motion, die der Ständerat am 9. März 1995 mit 26 zu 0 Stimmen überwies. Sie lautete:

«Der Bundesrat wird beauftragt, bis Mitte 1996 ein neues Sanierungsprogramm (IV) vorzulegen, das folgende Anforderungen erfüllt:

- Erfassung und Überprüfung aller künftigen Einnahmen und Ausgaben, insbesondere auch jener für die Sanierung der SBB und die Verselbständigung der Pensionskasse des Bundes im Rahmen der Finanzplanung. Das Defizit ist dabei in einer konjunkturellen und einer strukturellen Komponente zu veranschlagen.

- Berichterstattung über die mutmassliche Entwicklung der Mehrwertsteuererträge aufgrund der Eingänge 1995.

- Vorschläge für echte Sparmassnahmen, die bis zum Jahr 2000 eine Ausgabenreduktion von wenigstens 80 Prozent des strukturellen Defizits, mindestens aber von 2,5 Milliarden Franken durch die Neustrukturierung, den Abbau und den Verzicht von Staatsaufgaben bringen. Dabei sind die Wirkungen darzustellen (Lasten- und Kompetenzverschiebungen, neue Belastung usw.).

- Jedes Departement soll zur Erreichung des Sanierungszieles einen angemessenen Beitrag von in der Regel 3 Prozent des Haushaltvolumens leisten. Zu achten ist dabei unter anderem auf den Abbau der Normendichte, des Perfektionismus, unnötiger Subventionen und auf eine Vereinfachung der Verwaltungsorganisation. Die Budgetierungspraxis und der Finanzausgleich sind umzugestalten (zielorientierte Globalbudgets, Konzentration auf den direkten Finanzausgleich) und die ergebnisorientierte Verwaltungsführung zu verstärken.

- Es ist verfassungsmässig eine institutionelle Schranke vorzusehen, die die Verschuldung des Bundes stabilisiert bzw. zumindest ab dem Jahr 2001 ein Wachstum der Staatsausgaben, das über das Wachstum des BIP hinausgeht, verhindert.

- Genügen diese Massnahmen nicht, sind Mehreinnahmen vorzuschlagen, eventuell mit stufenmässiger Einführung. Die Mehreinnahmen sind vorwiegend im Bereiche der indirekten Steuern zu suchen und sind auf ihre Wirtschaftsverträglichkeit zu prüfen.»

In der mündlichen Begründung im Ständerat führte der Berichterstatter aus, dass diese Motion langfristig angelegt sei, im Gegensatz zur gleichzeitig von der Finanzkommission verabschiedeten Empfehlung 95.3074. In Lemma 5 beauftragt die Motion den Bundesrat, eine verfassungsmässige Begrenzung gegen das Wachstum der Ausgaben einzuführen, und verbindet diese Forderung erstmals mit dem Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP). Der Berichterstatter gab bekannt, dass die Finanzkommissionen beider Räte diese institutionelle Massnahmen zur Bremsung des Ausgabenwachstums an einem gemeinsamen Seminar im März 1995 diskutieren werden (siehe Ziff. 8).

Der Bundesrat beantragte, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, weil er einem vierten Sanierungsprogramm in Serie skeptisch gegenübersteht. Er beabsichtigt vielmehr, seine Anstrengungen auf die Umsetzung der genannten strukturellen Reformen, auf Einsparungen im Rahmen der jährlichen Budgetierung sowie auf eine gesicherte Finanzierung der bevorstehenden Infrastrukturvorhaben zu konzentrieren.

In der Diskussion wurde eine Koordinierung der Massnahmen zur Beseitigung des Defizits gefordert.

Der Ständerat überwies die Motion am 9. März 1995 mit 26 zu 0 Stimmen. Im Nationalrat ist die Motion noch hängig.

7. 95.3074, Empfehlung des Ständerates (FK-SR 94.073) «Sofortmassnahmen»

Am 2. Februar 1995 verabschiedete die Finanzkommission des Ständerates eine Empfehlung, die der Ständerat am 9. März 1995 mit 19 zu 0 Stimmen überwies. Sie lautete:

«Der Bundesrat wird eingeladen:

1. Bei der Aufstellung des Voranschlages 1996 sowie bei der Ausarbeitung von Vorlagen für Verpflichtungs- und Rahmenkredite folgende Grundsätze zu beachten:

a. Abbau der Stellenpläne auch in den zivilen Departementen, der Bundeskanzlei und den Parlamentsdiensten um mindestens 2 Prozent;

b. Reduktion, mindestens jedoch nominale Plafonierung der Sachausgaben sowie der steuerbaren Transferausgaben, wobei die Prioritäten festzusetzen sind;

c. ausgabenseitige Kompensation bei Anhandnahme von neuen Ausgaben/Aufgaben.

2. Zur Verbesserung der Führung im Finanz- und Sparbereich eine 'Delegation für Haushalt- und Finanzfragen' zu bilden. Diese soll in enger Zusammenarbeit mit einer Delegation der kantonalen Finanzdirektoren sowie mit Vertretern der Finanzwissenschaften und allenfalls weiteren Experten zuhanden der eidgenössischen Räte kurz- und mittelfristige Massnahmenkonzepte zur Sanierung der Bundesfinanzen ausarbeiten.»

In der mündlichen Begründung im Ständerat führte der Berichterstatter aus, dass die Empfehlung – im Unterschied zu den mit der Motion 95.3073 (siehe Ziff. 6) langfristig anvisierten Massnahmen – sofortige Vorschläge zur Gesundung der Staatsfinanzen aufzählt:

1. Die Finanzkommission schätzt, dass der Bund – im Gegensatz zu vielen Kantonen – die Reorganisationsmöglichkeiten in der Verwaltung noch nicht ausgeschöpft hat.

2. Ausgaben für Güter und Dienstleistungen wie Möbelkäufe, Fahrzeuge, Informatik, Büromaterial, Auftragshonorare sind zu reduzieren, mindestens in der Höhe zu begrenzen.

3. Eventuell neue Aufgaben sind durch Kompensationen, durch Reduktion anderer Posten oder durch die Übernahme der Kosten durch die Leistungsempfänger zu finanzieren.

Die Empfehlung nenne vor allem weitere Möglichkeiten zur Ausbalancierung der Bundesfinanzen – auch mit dem Vorschlag der neuen Delegation und einer Expertengruppe.

Der Bundesrat bekräftigte in seiner Stellungnahme vom 9. März 1995, dass er strenge Grundsätze für die Ausarbeitung des Voranschlages 1996, von Finanzierungsbeschlüssen, Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen als notwendig erachtet. Den konkreten Empfehlungen kann er sich nur teilweise anschliessen. Einen Abbau um 400 Stellen (2 Prozent) beurteilt er als im Widerspruch stehend zu den zahlreichen neuen bzw. wachsenden Aufgaben der zivilen Verwaltung, die ihr insbesondere durch Beschlüsse des Parlamentes überbunden werden. Die Schaffung zusätzlicher Gremien sei der Haushaltsanierung kaum förderlich, gebe es deren doch bereits mehrere.

Empfehlungen des Ständerates gehen nicht in den Nationalrat.

8. Die Schuldenbremse des Bundesrates

Am 30./31. März 1995 fand in Dornach ein von den Finanzkommissionen beider Räte beschlossenes finanzpolitisches Seminar zu institutionellen Massnahmen der Verschuldungsbegrenzung statt. In einem Diskussionspapier legte das Eidgenössische Finanzdepartement einen Entwurf für einen Bundesbeschluss über institutionelle Massnahmen zur Begrenzung der Verschuldung und für eine Änderung des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) vor.

Ziel der Schuldenbremse ist eine ausgeglichene Finanzrechnung auf mittlere Frist. Die Schuldenbremse beruht auf einer konjunkturgerechten Zielgrösse für den Abschluss der Finanzrechnung. Wird die Zielgrösse verletzt, muss der Bundesrat Kompensationsmassnahmen ergreifen. Als Zielgrösse werden der Saldo der Finanzrechnung (Saldobindung) oder das Wachstum der Ausgaben (Ausgabenbindung) diskutiert:

– Saldobindung: Zielgrösse ist der Saldo der Finanzrechnung in Prozenten des BIP. Die Finanzrechnung muss bei wirtschaftlicher Normallage ausgeglichen abschliessen. Übersteigt das reale Wirtschaftswachstum einen bestimmten Wert, muss ein Einnahmenüberschuss erzielt werden; bei schlechter Konjunkturlage können Defizite zugelassen werden. Die minimalen Einnahmenüberschüsse bzw. die maxi-

mal zulässigen Defizite sind konjunkturabhängig und werden im FHG verbindlich festgeschrieben.

– Ausgabenbindung: Zielgrösse sind die Ausgaben des Bundes bzw. deren Wachstum. Die Ausgaben dürfen auf mittlere Frist nicht stärker zunehmen als das BIP. Damit wird eine Stabilisierung der Staatsquote angestrebt. Der antizyklischen Verantwortung des Bundeshaushaltes wird Rechnung getragen, indem die Ausgaben in rezessiven Zeiten stärker zunehmen dürfen als das nominale BIP; in wirtschaftlichen Boomphasen soll das Ausgabenwachstum hingegen unter das BIP-Wachstum gedrückt werden.

Die Einführung einer Schuldenbremse nach dem Prinzip der Saldobindung würde im FHG Vorgaben für das zulässige Defizit bzw. den notwendigen Einnahmenüberschuss nötig machen. Für den Fall eines schwachen Wirtschaftswachstums von real 0,5 Prozent könnte dieser Wert beispielsweise minus 0,5 Prozent betragen. Damit dürfte das Defizit 0,5 Prozent des BIP nicht überschreiten (rund 2 Milliarden Franken). Fällt der Ausgabenüberschuss in der Finanzrechnung höher aus, muss der Bundesrat Gegenmassnahmen ergreifen. Bei einem Wirtschaftswachstum von real 2 Prozent müsste der Haushalt ausgeglichen sein, und für den Fall eines Wirtschaftswachstums von 3 Prozent wäre ein Zielwert von plus 0,6 Prozent fixiert, d. h., der Bund müsste einen Überschuss von mindestens 2 Milliarden Franken erwirtschaften.

Der Bundesrat schlägt einen neuen Bundesbeschluss und eine Änderung des FHG vor:

– Bundesbeschluss über institutionelle Massnahmen zur Begrenzung der Verschuldung:

Ziff. I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 42bis Abs. 1

Unverändert

«Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.»

Art. 42bis Abs. 2 (neu)

Die Bundesgesetzgebung trifft insbesondere Massnahmen zugunsten einer auf Dauer ausgeglichenen Finanzrechnung.

Art. 42bis Abs. 2 (neu) (Variante)

Die Bundesgesetzgebung trifft über die Ausführung dieses Grundsatzes die näheren Bestimmungen.

Ziff. II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

– Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG):

Ziff. I

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über den eidgenössischen Finanzhaushalt wird wie folgt geändert:

4a. Kapitel: Ausgleich der Finanzrechnung (neu)

Art. 24a (neu)

Titel

Zielgrösse und Kompensationspflicht

Abs. 1

Zugunsten einer auf Dauer ausgeglichenen Finanzrechnung richten sich Bundesrat und Bundesversammlung bei der Entwerfung und Verabschiedung des Voranschlages nach einer globalen Zielgrösse.

Abs. 2

Weist die Finanzrechnung ein im Vergleich zur massgebenden Zielgrösse schlechteres Ergebnis aus, ist die Abweichung in den Folgejahren durch Minderausgaben oder Mehreinnahmen zu kompensieren.

Art. 24b (neu)

Titel

Definition und Festlegung der Zielgrösse

Abs. 1

Als globale Zielgrösse nach Artikel 24a dient das Ergebnis der Finanzrechnung, ausgedrückt in Prozenten des Bruttoinlandsproduktes. Die Berechnung berücksichtigt die konjunkturelle Lage und wird nach der im Anhang geregelten Methode vorgenommen.

Abs. 1 (Variante):

Als globale Zielgrösse nach Artikel 24a dient das Wachstum der Ausgaben gemäss Finanzrechnung, gemessen am

Wachstum des Bruttoinlandproduktes. Die Berechnung berücksichtigt die konjunkturelle Lage und wird nach der im Anhang geregelten Methode vorgenommen.

Abs. 2

Die eidgenössischen Räte legen die Zielgrösse jeweils auf Antrag des Bundesrates für das bevorstehende Budgetjahr mit einfachem Bundesbeschluss fest.

Art. 24c (neu)

Titel

Sparmassnahmen

Abs. 1

Soweit es zur Kompensation nach Artikel 24a Absatz 2 erforderlich ist,

a. kürzt der Bundesrat die einzelnen Finanzhilfen und Abgeltungen bis zu 30 Prozent;

b. beschliesst er im bundeseigenen Aufgabenbereich Sparmassnahmen.

Abs. 2

Der Bundesrat berichtet den eidgenössischen Räten jährlich über die getroffenen Sparmassnahmen und deren Auswirkungen.

Art. 24d (neu)

Titel

Kürzung von Finanzhilfen und Abgeltungen

Abs. 1

Die Kürzung nach Artikel 24c Absatz 1 Buchstabe a erfolgt auf den einzugehenden Verpflichtungen und Zahlungen, wie sie nach dem jeweils geltenden Recht berechnet werden.

Abs. 2

Im Einzelfall verbindlich zugesicherte Leistungen sind von der Kürzung ausgenommen.

Abs. 3

Das Ausmass der Kürzung soll die Erfüllung der Kernaufgaben nicht gefährden; soweit möglich ist auf berechnete Interessen der Empfänger Rücksicht zu nehmen.

Abs. 4

Der Bundesrat überprüft die Kürzungen jährlich und hebt sie auf, sobald es die Haushaltlage gestattet.

Art. 24e (neu)

Titel

Mehreinnahmen

Wortlaut

Genügen Sparmassnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts nicht, beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten die befristete Erhebung ausserordentlicher Steuerzuschläge.

Ziff. II Abs. 1

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Ziff. II Abs. 2

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Der Zeitplan sieht vor, die Schuldenbremse im Herbst 1995 vom Bundesrat verabschieden zu lassen und eine Vernehmlassung zu eröffnen. Nach den Debatten im Parlament ist frühestens mit einer Inkraftsetzung der Schuldenbremse im Sommer 1997 für den Voranschlag 1998 zu rechnen. Da eine Verfassungsrevision nötig ist, werden innerhalb dieser Frist Volk und Stände über das Projekt zu befinden haben.

9. Volksinitiative «Schluss mit der Schuldenwirtschaft!» (LdU)

Am 31. Januar 1995 wurde folgender Initiativtext im Bundesblatt veröffentlicht:

«*Ziff. I*

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 42bis Abs. 2 (neu)

Die Ausgaben des Bundes dürfen dessen Einnahmen, bezogen auf einen Zeitraum von jeweils vier Jahren, nicht übersteigen.

Art. 42bis Abs. 3 (neu)

Das Bundesgesetz legt fest, wie die Ausgaben zu kürzen sind, wenn sonst die Bedingung gemäss Absatz 2 nicht erfüllt ist.

Art. 42bis Abs. 4 (neu)

Von Kürzungen gemäss Absatz 3 werden ausgenommen:

a. die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen;

b. die Beiträge des Bundes an die Sozialversicherungen (AHV/IV, Arbeitslosenversicherung, soziale Krankenversicherung).

Ziff. II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Art. 23 Abs. 1 (neu)

Spätestens für die vier Jahre, die dem ersten Jahr nach Annahme dieser Übergangsbestimmung durch Volk und Stände folgen, muss der Bundeshaushalt den Bestimmungen von Artikel 42bis Absatz 2 genügen.

Art. 23 Abs. 2 (neu)

Liegt bis zum Ende des zweiten Kalenderjahres nach Annahme dieser Übergangsbestimmung durch Volk und Stände noch kein Bundesgesetz gemäss Artikel 42bis Absatz 3 vor, so regelt der Bundesrat die Kürzungen durch Verordnung.» Bundesrat und Parlament sollen verpflichtet werden, nicht mehr auszugeben, als Einnahmen vorhanden sind, d. h., die Ausgaben des Bundes sollen nicht durch neue Schulden finanziert werden.

Obwohl Artikel 42bis der Bundesverfassung vorschreibt: «Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen», ist dieser Artikel seit 1959 frommer Wunsch geblieben; die Bundesschulden wuchsen an, in den letzten Jahren in erschreckendem Tempo (Milliarden Franken): 1960: 9,6; 1970: 11,3; 1980: 31,7; 1990: 40,6; 1991: 45,5; 1992: 55,3; 1993: 69,4; 1994: 70,0 (Schätzungen Bundesrat); 1995: 90,0 (Schätzungen Bundesrat).

Ein allgemeiner Auftrag genügt nicht; es braucht ein klares Verbot von Ausgabenüberschüssen und Vorschriften zur Ausgabenreduktion:

– Bezogen auf vier Jahre, darf der Bund nicht mehr ausgeben, als er einnimmt. Vier Jahre sind nötig, um unvorhergesehene Mehrausgaben zu kompensieren.

– Entsteht ein Defizit, so müssen die Ausgaben nach den Regeln eines Bundesgesetzes gekürzt werden. Diese Bestimmung wirkt als Drohung, die das Parlament zur Sparsamkeit mahnt, und als Notbremse, falls die Drohung nicht wirkt.

– Die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen gehören den Kantonen. Der Bund kann sich nicht sanieren, indem er den Kantonen Geld wegnimmt.

– Bundesbeiträge an die Sozialversicherungen sind von diesen automatischen Kürzungen ausgenommen, weil sie dazu führen würden, dass die Renten gekürzt, die Beiträge erhöht würden oder dass das Bundesdefizit z. B. durch den Reservefonds der AHV finanziert würde. Hingegen sind Einsparungen z. B. zur Vermeidung von Leerläufen weiterhin möglich

– Die Übergangsbestimmungen verpflichten das Parlament und notfalls den Bundesrat, rasch zu handeln.

Erwägungen der Kommission

In seiner Begründung am 10. April 1995 vor der Kommission legte der Initiator Wert auf die Feststellung, dass die übermässige Ausgabenzunahme für das Auseinanderklaffen der Ausgaben- und der Einnahmenentwicklung verantwortlich ist. Mit einer Fiskalquote von 32,5 Prozent liegt die Schweiz nur geringfügig unter der Fiskalquote benachbarter Länder. Die zunehmende Verschuldung kann nicht mit Mehreinnahmen gedeckt werden, sonst erhöht sich die Staatsquote weiter, und die Standortqualität unseres Landes wird geschwächt. Eine gewisse Beschränkung des Handlungsspielraums von Exekutive und Legislative scheint notwendig zu sein. Deshalb ist die institutionelle Schranke gemäss Artikel 42bis der Bundesverfassung zu konkretisieren. Längerfristig soll verhindert werden, dass die Bundesausgaben stärker wachsen als das BIP. Die Staatsquote soll auf weniger als 10 Prozent des BIP zurückgeführt werden, weil davon ausgegangen wird, es müsse eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Angriff genommen werden. Der Vorschlag trägt den konjunkturellen Erfordernissen Rechnung. Bei real rückläufigem BIP kann von den Vorgaben abgewichen werden (Abs. 3).

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass die grössten Defizite in der Hochkonjunktur gemacht wurden, nicht in

der Rezession. Die Berechnungsperiode von drei bis vier Jahren ist viel zu kurz und wirkt prozyklisch, verstärkt Auf- und Abschwung. Die Initiative ist eine momentane Betrachtung des Problems. Es ist offen, ob eine Rezession bei Stagnation oder erst bei einem real rückläufigen BIP beginnt. Unklar ist auch der Begriff «mittelfristiges Wachstum». Schwer wog die Absicht, erstmals eine technische Grösse – das BIP – in die Verfassung aufzunehmen. Um dem neuen Absatz 2 mehr Zukunftschancen einzuräumen als dem bisherigen Absatz 1, müssten zusätzlich und ebenfalls erstmals Sanktionen in die Verfassung aufgenommen werden. Diese beiden schwerwiegenden Schritte mit anschliessender Volksabstimmung und unabsehbaren Folgen schwächen gleichzeitig das Parlament, ist es doch seine Aufgabe, Artikel 42bis der Bundesverfassung Nachachtung zu verschaffen. Eine Konkretisierung des Anliegens auf Gesetzesstufe wäre vorzuziehen. Die Forderung, die Bundesausgaben auf 10 Prozent des BIP zurückzuführen, hätte zur Folge, dass deutlich mehr Lasten nach unten zu den Kantonen und Gemeinden verschoben würden. Das würde gleichzeitig die künftige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen festschreiben.

Gegen eine Überweisung der Initiative spricht aber nach Ansicht der Kommissionsmehrheit vor allem die Tatsache, dass der Bundesrat bereits mehrere Aufträge erhalten hat und auch tätig geworden ist:

1. Der Ständerat überwies am 1. Dezember 1993 eine Motion (93.3537) seiner Finanzkommission (siehe Ziff. 1). Sie verlangt, das mittelfristige Ausgabenwachstum in der jeweils gültigen vierjährigen Planungsperiode maximal auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes zu beschränken. Der Nationalrat überwies diese Motion am 15. Dezember 1993 mit 84 zu 34 Stimmen.

2. Der Nationalrat überwies am 2. Februar 1995 den Punkt 1 einer Motion (94.3282) der LdU/EVP-Fraktion (siehe Ziff. 2). Sie beauftragt den Bundesrat, eine Vorlage auszuarbeiten, die das Wachstum der Bundesausgaben prozentual auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes im Durchschnitt der vier vorangegangenen Jahre beschränkt. Dieser Motionsteil ist im Ständerat hängig.

3. Der Ständerat überwies am 9. März 1995 eine Motion (95.3073) seiner Finanzkommission (siehe Ziff. 6). Sie beauftragt den Bundesrat in Lemma 5, «verfassungsmässig eine institutionelle Schranke vorzusehen, die die Verschuldung des Bundes stabilisiert bzw. zumindest ab dem Jahr 2001 ein Wachstum der Staatsausgaben, das über das Wachstum des BIP hinausgeht, verhindert». Mit diesem Wortlaut trifft sie fast wörtlich das Anliegen der Initiative. Diese Motion ist im Nationalrat hängig.

4. Der Nationalrat überwies fünf Tage später, am 14. März 1995, seinerseits eine Motion (95.3002) seiner Finanzkommission (siehe Ziff. 5) – mit 98 zu 51 Stimmen –, die den Bundesrat beauftragt, mit einem Anschlussprogramm das mittelfristige Ausgabenwachstum so zu beschränken, dass das strukturelle Defizit mit strukturellen Reformen beseitigt wird. Der Ständerat überwies diese Motion am 15. März 1995 mit 27 zu 5 Stimmen.

Der Bundesrat hat am 30./31. März 1995 in einem Seminar beider Finanzkommissionen seinen Vorschlag einer Schuldenbremse (siehe Ziff. 8) vorgestellt und beabsichtigt, im Herbst 1995 die Verfassungsgrundlage zuhanden des Parlamentes zu verabschieden.

Bei dieser Sachlage erachtet es die Kommissionsmehrheit als nicht zweckmässig, durch eine parlamentarische Initiative ein zusätzliches Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.

Der Initiative wurde aus diesen Gründen mit 11 zu 10 Stimmen keine Folge gegeben.

Für den Fall, dass der Rat der Initiative keine Folge gibt, unterbreitet die Kommission dem Rat – mit 12 zu 5 Stimmen – die Kommissionsmotion 95.3194.

In seiner Antwort vom 6. Juni 1995 beantragt der Bundesrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

David Eugen (C, SG) présente au nom de la Commission de l'économie et des redevances (CER) le rapport écrit suivant:

Développement de l'auteur de l'initiative

Pendant une période prolongée, les dépenses de la Confédération ont connu une croissance nettement supérieure à celle du produit intérieur brut. C'est ainsi que le rapport des dépenses de la Confédération au produit intérieur brut est passé de 7 pour cent en 1960 à 11,8 pour cent en 1993, tendance qui n'a fait que s'accroître depuis 1990. Au cours de la période de 1990 à 1993, la croissance des dépenses de la Confédération équivalait au double de celle du produit intérieur brut en termes nominaux. Cette évolution s'avère d'autant plus inquiétante que le seuil de croissance à long terme de notre économie a nettement diminué par rapport aux années soixante. Si la croissance réelle représentait par exemple encore 4,8 pour cent par an dans les années soixante, cette valeur a chuté à 2,3 pour cent au cours de la dernière décennie. La forte disparité actuelle entre la croissance de notre économie et celle des dépenses publiques ne saurait être tolérée plus longtemps. Sans une correction durable, cette augmentation des dépenses disproportionnée conduirait à une hausse massive de la dette de l'Etat et donc de la charge fiscale, ce qui affecterait non seulement à l'avenir la marge de manoeuvre de l'Etat, mais aussi la compétitivité de notre économie et, qui plus est, la crédibilité de nos autorités. Aux termes de l'article 42bis cst., la Confédération est aujourd'hui tenue d'amortir le découvert de son bilan en tenant compte toutefois de la situation économique. En conséquence, selon cette disposition, les déficits budgétaires sont contraires à la constitution, sauf en période de récession.

Vu le mandat constitutionnel de l'article 42bis de la constitution et vu les effets négatifs, clairement démontrés de manière empirique, des déficits structurels sur l'économie de même que sur la stabilité sociale et politique, des mesures supplémentaires s'imposent au niveau institutionnel.

Une extension de l'article 42bis de la constitution permettrait de continuer d'appliquer le principe selon lequel la Confédération doit amortir le découvert de son bilan. La croissance des dépenses fédérales ne devra donc plus dépasser la croissance prévue à moyen terme du produit intérieur brut. Cette formulation laisse néanmoins le champ libre à des dérogations ponctuelles dictées par des impératifs structurels, pour autant que celles-ci soient compensées dans le cadre du plan financier en cours. Ne sont pas soumises à ces exigences les périodes de recul du produit intérieur brut en valeur réelle, ceci afin de disposer d'une flexibilité suffisante en cas de situations exceptionnelles. En outre, une nouvelle disposition transitoire de la constitution prévoit qu'au cours des dix ans suivant son acceptation par le peuple et les cantons, les dépenses de la Confédération doivent être ajustées progressivement, de manière à ne pas dépasser un dixième du produit intérieur brut, soit la valeur de 1990. Cet objectif rejoint la nette répartition des tâches entre la Confédération et les cantons exigée dans de nombreux rapports, ainsi que la volonté d'une concentration accrue sur la compensation financière directe.

Etats des travaux de l'Assemblée fédérale et de l'administration sur le même objet

1. 93.3537, Motion du Conseil des Etats (CdF-CE 93.069) «Frein à la croissance des dépenses»

Le 5 novembre 1993, la Commission des finances du Conseil des Etats a adopté la motion «Frein à la croissance des dépenses» que le Conseil des Etats a transmise le 1er décembre 1993 sans opposition. Cette motion était libellée comme suit:

«Compte tenu des perspectives financières défavorables résultant du budget 1994 et en complément des mesures d'assainissement 1993, le Conseil fédéral est invité à élaborer un projet complémentaire pour freiner la croissance des dépenses.»

La croissance des dépenses, à moyen terme, pour chacune des quatre années valables pour la période de planification, doit être limitée au maximum à la croissance du produit intérieur brut. Les déplacements éventuels de charges financières sur les cantons ne doivent être imputés aux objectifs que s'est donnés la Confédération. Les objectifs de la législation

doivent être alignés sur cette marge de manoeuvre politico-financière.

Le budget 1995 doit être établi sur la base du budget corrigé de 1994. Il y aura lieu à cette occasion de présenter les conséquences de ces corrections sur la réalisation des objectifs de la législature 1992–1995.

Les modifications de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux exigées par les réductions nécessaires de dépenses doivent être proposées autant que possible pour la session d'automne 1994 et être prioritaires par rapport à la législation durable. Lorsque c'est indispensable, il y a lieu de prévoir la clause d'urgence.»

Dans son développement oral, le rapporteur de la commission devant le Conseil des Etats s'est exprimé en ces termes: «Il convient de mettre un frein à l'augmentation des dépenses à brève et à moyenne échéances, les mesures prises à brève échéance consistant à aligner la croissance des dépenses dans le budget 1994 (à l'exclusion des prestations versées à la caisse de chômage ainsi qu'aux programmes d'occupation) la croissance du produit intérieur brut nominal qui s'élève à 35 pour cent Le 1er novembre 1993, le Conseil fédéral a soumis à la Commission des finances du Conseil des Etats des propositions détaillées de réductions budgétaires pour un montant de 624 millions de francs, mesure qui satisferait pratiquement les exigences de la commission concernant une croissance de 3,5 pour cent.»

Le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter la motion. Le 15 décembre 1993, le Conseil national a transmis la motion par 84 voix contre 34. La minorité du Conseil qui jugeait peu réaliste la mise en place dans l'immédiat d'un programme d'assainissement III, vu les efforts qu'avait exigés l'élaboration, à peine achevée, du programme d'assainissement II, préférait attendre la réponse du Conseil fédéral concernant la clause d'urgence réclamée par la motion. La minorité estimait par ailleurs que le délai fixé jusqu'à la session d'automne 1994, trop court, ne permettait pas de mettre au point des propositions de modifications de la législation d'une telle ampleur qui nécessitaient des travaux préparatoires en conséquence. La majorité du Conseil – partageant ainsi l'avis de la minorité – a reconnu qu'un programme d'assainissement III exigerait des sacrifices douloureux, avant tout dans les secteurs où des coupes sombres sont nécessaires. Elle désire donc que la progression des dépenses de la Confédération se limite à la croissance du produit intérieur brut.

2. 94.3282, Motion du groupe AdI/PEP, «Gestion équilibrée des fonds publics»

La motion, déposée le 17 juin 1994, a été transmise le 2 février 1995 par le Conseil national par 65 voix contre 34, le point 1 étant transmis sous forme de motion et les autres points (2 à 6) sous forme de postulat.

«Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales, dans les deux ans suivant la transmission de la présente motion, un projet alignant la croissance des dépenses de la Confédération sur la croissance du PIB. Les principes sur lesquels se fondera le projet sont les suivants:

1. On limitera la progression des dépenses de la Confédération, en pourcentage, à la croissance moyenne du PIB des quatre années précédentes.

2. Si les dépenses prévues au budget dépassent la limite fixée au point 1, on les ramènera à cette limite, sous réserve du point 4.

3. Le Conseil fédéral adaptera les dispositions fixant le montant de certaines dépenses afin de ne pas dépasser les prévisions budgétaires.

4. On ne réduira pas, dans le cas prévu au point 2:

a. les engagements impératifs de la Confédération (intérêts, etc.);

b. les contributions aux assurances sociales (AVS/AI, assurance-chômage, assurance-maladie sociale), s'il doit en résulter une diminution des fonds de réserve ou une augmentation des cotisations;

c. la part versée aux cantons sur les recettes de la Confédération;

d. les frais de personnel, s'il n'excèdent pas les dépenses du budget précédent.

5. Si, à la clôture du compte, les dépenses effectives excèdent la limite fixée au point 1, on compensera l'excès de dépenses en déduisant un montant équivalant lorsqu'on calculera le volume maximal des dépenses des années suivantes; on le répartira toutefois sur quatre ans.

6. Si la Confédération est amenée à remplir de nouvelles tâches, elle pourra, pourvu qu'elle perçoive au même moment de nouvelles recettes, décider par un arrêté fédéral de portée générale d'autoriser ponctuellement une plus grande croissance des dépenses.»

Dans son avis du 31 août 1994, le Conseil fédéral, qui considère comme inacceptable un déficit à long terme des finances fédérales, exprime son intention de combler les déficits structurels et d'aligner, dans des conditions économiques normales, la croissance des dépenses sur celle de l'économie afin de stabiliser la quote-part de la Confédération. Le Conseil fédéral relève par ailleurs qu'une limitation de la croissance des dépenses, et par là même une quote-part de la Confédération plus ou moins stable, est une condition nécessaire, mais non pas suffisante, pour réduire le déficit budgétaire. En effet, la quote-part de la Confédération se réfère uniquement aux dépenses; elle ne précise pas dans quelle mesure ces dépenses seront financées par des recettes ou par l'endettement. Les déficits persisteront donc aussi longtemps que la quote-part des dépenses de la Confédération dépassera la quote-part des recettes. Enfin, selon le Conseil fédéral, les mesures proposées, qui se révéleraient par ailleurs coûteuses, sont inappropriées à la poursuite de l'objectif visé. Il propose par conséquent de transformer la motion en postulat. Le point 1 de la motion est encore en suspens au Conseil des Etats.

3. 94.3313, Motion du Conseil des Etats (CdF-CE 94.074), «Déficit structurel. Réduction»

Le 27 juin 1994, la Commission des finances du Conseil de Etats a adopté une motion que le Conseil a transmise le 21 septembre 1994, par 17 voix contre 2.

«Etant donné que l'année prochaine, les recettes de la Confédération seront stables, à part les suppléments de produits dus à la TVA et que l'inflation s'avère très faible, nous prions le Conseil fédéral, en vue de réduire le déficit structurel:

– de bloquer, au budget 1995, les dépenses par office et par département au maximum au niveau du budget 1994;

– de consentir des augmentations seulement dans des cas exceptionnels dûment justifiés, tels les intérêts des dettes, les acquisitions mobilières et immobilières indispensables ou les engagements résultant de lois en vigueur.»

Dans son développement oral, le rapporteur de la commission devant le Conseil des Etats a déclaré qu'il convenait d'agir sans retard, estimant que vu le montant encore incertain des suppléments de recettes occasionnés par la taxe sur la valeur ajoutée, les dépenses prévues en 1995 ne devaient pas dépasser celles de 1994. Le Conseil fédéral a, quant à lui, recommandé de classer la motion.

Le Conseil national a transmis la motion, le 1er décembre 1994, sans discussion tout en la classant. Le Conseil des Etats a également classé celle-ci le 9 mars 1995.

4. 94.3401, Motion du groupe du Parti de la liberté, «Finances fédérales. Assainissement»

La motion, déposée le 5 octobre 1994, a été rejetée le 2 février 1995 par le Conseil national par 67 voix contre 18:

«Le Conseil fédéral est chargé, en vue d'assainir les finances fédérales, de soumettre au Parlement les budgets prévus, en tenant compte des principes suivants:

1. La budgétisation pour l'année suivante doit se référer à la dernière année dont le bilan a été positif, c'est-à-dire 1988.

2. L'augmentation des dépenses correspond à l'augmentation du produit intérieur brut entre la dernière année dont le bilan a été positif et la dernière année civile avant l'établissement du budget.

3. Le budget doit être réduit avant tout dans les départements et les offices fédéraux qui enregistrent le plus fort accroissement des dépenses depuis la dernière année dont le bilan a été positif.

4. Si un accroissement disproportionné des dépenses dans un département ou un office fédéral est dû à des dispositions

législatives contraignantes, l'équilibre budgétaire se fera au moyen de réductions dans tous les départements.»

Dans son avis du 28 novembre 1994, le Conseil fédéral, qui considère comme inacceptable un déficit à long terme des finances fédérales, exprime son intention de combler les déficits structurels et d'aligner, dans des conditions économiques normales, la croissance des dépenses sur celle de l'économie afin de stabiliser la quote-part de la Confédération. Le Conseil fédéral relève par ailleurs qu'une limitation de la croissance des dépenses, et par là même une quote-part de la Confédération plus ou moins stable, est une condition nécessaire, mais non pas suffisante, pour réduire le déficit budgétaire. En effet, la quote-part de la Confédération se réfère uniquement aux dépenses; elle ne précise pas dans quelle mesure ces dépenses seront financées par des recettes ou par l'endettement. Les déficits persisteront donc aussi longtemps que la quote-part des dépenses de la Confédération dépassera la quote-part des recettes. Enfin, le Conseil fédéral juge les mesures proposées inappropriées à la poursuite de l'objectif visé et propose de rejeter la motion.

5. 95.3002, Motion du Conseil national (CdF-CN 94.073), «Programme complémentaire d'assainissement destiné à éliminer le déficit structurel»

Le 18 janvier 1995, la Commission des finances du Conseil national a adopté une motion que son Conseil a transmise le 14 mars 1995 par 98 voix contre 51.

«Compte tenu des mesures insuffisantes prises dans le programme d'assainissement 1994, le Conseil fédéral est invité à élaborer un projet supplémentaire pour freiner la croissance des dépenses.

La croissance à moyen terme des dépenses doit être limitée d'une telle manière que le déficit structurel puisse être éliminé d'ici à la fin de la période de planification 1996–1998, et que le compte financier soit en équilibre. L'effort d'économie doit porter à cet égard sur des réformes structurelles. Il convient avant tout de réduire la croissance des dépenses courantes, en particulier en simplifiant l'organisation de l'administration, ainsi que les normes et standards. Il faut transformer la pratique en matière de budgétisation et de péréquation financière (budgets globaux ciblés, concentration sur la péréquation financière directe). Enfin, il faut prévoir des privatisations partielles.

Les modifications des lois et arrêtés fédéraux indispensables pour réaliser les réductions nécessaires des dépenses seront proposées pour la session d'automne 1996 et inscrites de préférence dans le droit permanent.»

Au cours de son développement oral, le rapporteur de la commission devant le Conseil national a souligné que, de l'avis de la Commission des finances, «il convenait à présent de mettre fin aux 'exercices' d'assainissement tels qu'ils sont pratiqués traditionnellement, qui consistent à rechercher les projets de loi ou de subventionnement se prêtant à des réductions ou même à des suppressions. Nous désirons arrêter des mesures concentrées et ciblées, de manière à être en mesure d'assainir à terme le budget». La motion soutenait les projets suivants du Conseil fédéral: réexamen de l'organisation de l'administration, le réexamen des normes et standards dans le domaine de la construction et du génie civil, les réflexions concernant l'établissement d'une pratique en matière de budgétisation, le droit de regard sur les directives budgétaires ainsi que la révision de la péréquation financière.

Le Conseil fédéral, dans son avis du 6 mars 1995, déclare partager l'avis des motionnaires qui proposent de mettre l'accent sur des économies découlant de réformes structurelles et, en particulier, de réduire la croissance des dépenses courantes. Les propositions figurant dans la motion correspondent aux objectifs relatifs à la politique financière, décrits par le Conseil fédéral dans le message sur les mesures d'assainissement 1994. Le Conseil fédéral estime que l'objectif visé par la motion, à savoir éliminer le déficit structurel uniquement par des mesures au niveau des dépenses, ne peut pas être atteint.

Le Conseil fédéral a ajouté, dans une déclaration orale devant le Conseil national, que déposer une motion chargeant à nouveau le Conseil fédéral de présenter des mesures

d'austérité relevait de la malhonnêteté intellectuelle, alors que le Parlement pouvait faire preuve de bonne volonté en suivant les propositions d'économie du Conseil fédéral, lesquelles, quoique peu spectaculaires, permettraient d'obtenir à terme des améliorations structurelles.

Le Conseil national a rejeté par 104 voix contre 45 une proposition de minorité visant à autoriser le prélèvement de recettes supplémentaires.

Le Conseil des Etats a transmis la motion, le 15 mars 1995, sans discussion, par 27 voix contre 5. Le rapporteur de la commission a renvoyé à la propre motion du Conseil 95.3073 «Nouveau programme d'assainissement 1996», qui allait dans le même sens (voir ch. 6).

6. 95.3073, Motion du Conseil des Etats (CdF-CE 94.073) «Nouveau programme d'assainissement 1996»

Le 2 février 1995, la Commission des finances du Conseil des Etats adopté une motion que le Conseil des Etats a transmise le 9 mars 1995 par 26 voix sans opposition. Cette motion était libellée comme suit:

«Le Conseil fédéral est chargé, d'ici au milieu de 1996, de présenter un nouveau programme d'assainissement satisfaisant aux exigences suivantes:

- Calcul et réexamen de toutes les recettes futures et les dépenses de celles relatives à l'assainissement des CFF et à l'autonomie comptable de la Caisse fédérale de pensions de la Confédération, dans le cadre de la planification financière. Le déficit sera évalué à cet égard en deux composantes, l'une conjoncturelle et l'autre structurelle.

- Etablissement d'un rapport sur l'évolution présumée du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, en prenant pour base les rentrées de 1995.

- Propositions pour de véritables mesures d'économie visant, d'ici l'an 2000, une réduction des dépenses d'au moins 80 pour cent du déficit structurel, mais au minimum 2,5 milliards de francs en réaménageant, réduisant ou en abandonnant des tâches fédérales. Il y aura lieu de présenter les conséquences des mesures envisagées (transfert de charges et de compétences, charges nouvelles, etc.).

- Pour parvenir à l'objectif d'assainissement, chaque département doit fournir une contribution raisonnable qui s'élèvera, en règle générale, à 3 pour cent de l'ensemble du volume du budget. Il conviendra de veiller, à cet égard, entre autres à éliminer la densité normative, le perfectionnisme, les subventionnements inutiles et à simplifier l'organisation de l'administration. Il faut transformer la pratique en matière de budgétisation et de péréquation financière (budgets globaux ciblés, concentration sur la péréquation financière directe). Enfin, il faut renforcer la gestion des administrations vers un objectif de résultat.

- Sur le plan constitutionnel, il y a lieu de prévoir des limitations institutionnelles permettant de stabiliser l'endettement de la Confédération en vue d'empêcher, tout au moins dès l'année 2001, une croissance des dépenses étatiques allant au-delà de la croissance du PIB.

- Si des mesures d'assainissement ne suffisent pas, on proposera des recettes supplémentaires introduites au besoin graduellement. Les recettes supplémentaires devront être recherchées avant tout dans le domaine de la fiscalité indirecte et analysées selon leur impact sur l'économie.»

Dans son développement oral devant le Conseil des Etats, le rapporteur de la commission a mentionné que cette motion prévoyait des mesures à long terme, contrairement à la recommandation 95.3074 votée en même temps par la Commission des finances. Au paragraphe 5, la motion charge le Conseil fédéral de prévoir des limitations sur le plan constitutionnel permettant de stabiliser l'endettement de la Confédération en vue d'empêcher une croissance des dépenses et met pour la première fois en relation cette exigence avec la croissance du PIB. Le rapporteur a déclaré que les Commissions des finances des deux conseils débattraient de ces mesures institutionnelles en vue de mettre un frein à l'accroissement des dépenses lors d'un séminaire commun en mars 1995 (voir ch. 8).

Le Conseil fédéral, sceptique quant à un quatrième programme d'assainissement consécutif, a proposé de transfor-

mer la motion en postulat, estimant plus judicieux de concentrer ses efforts sur des économies dans le cadre de la budgétisation annuelle ainsi que sur la garantie du financement des projets d'infrastructure imminents.

Une coordination des mesures avec l'élimination du déficit a été exigée au cours des débats.

Le Conseil des Etats a transmis la motion le 9 mars 1995 par 26 voix sans opposition. La motion est encore en suspens au Conseil national.

7. 95.3074, Recommandation du Conseil des Etats (CdF-CE 94.073) «Mesures immédiates»

Le 2 février 1995, la Commission des finances du Conseil des Etats a adopté une recommandation que le Conseil des Etats a transmise le 9 mars 1995 par 19 voix sans opposition. Sa teneur était la suivante:

«Le Conseil fédéral est invité:

1. Dans le cadre du budget pour 1996, ainsi que dans l'élaboration de projets pour des crédits d'engagement et des crédits-cadres, à tenir compte des principes suivants:

- a. réduction de la planification des effectifs du personnel de 2 pour cent au moins, également dans les départements civils, la Chancellerie fédérale et les Services du Parlement;
- b. réduction ou, à tout le moins, plafonnement à la valeur nominale des dépenses pour les biens et services et des dépenses maîtrisables dans le domaine des transferts, en définissant les priorités;
- c. obtention de compensations sur les dépenses des nouvelles tâches/dépenses.

2. A instituer une délégation pour les gestions financières et budgétaires, dans le but d'améliorer la gestion dans le domaine des finances et des économies. Cette délégation sera chargée d'élaborer, à l'attention des Chambres fédérales, des conceptions de mesures à prendre à court et à moyen termes pour assainir les finances fédérales; le Conseil fédéral agira en étroite collaboration avec une délégation des directeurs cantonaux des finances ainsi qu'avec des représentants des milieux scientifiques financiers, et au besoin, avec d'autres experts.»

Dans son développement oral devant le Conseil des Etats, le rapporteur de la commission a précisé qu'à la différence de la motion qui vise des mesures à long terme, la recommandation de la Commission des finances propose des mesures immédiates en vue d'assainir les comptes de la Confédération:

1. La commission estime que la Confédération n'a pas épuisé les possibilités de réorganisation de l'administration.
2. Réduire ou au moins plafonner les dépenses pour des biens et des services, comme par exemple l'achat de mobilier, de véhicules, d'informatique, de matériel de bureau, les frais de mandat.
3. Financer de nouvelles tâches éventuelles, soit par des compensations, soit par des réductions d'autres prestations, soit par une prise en charge des coûts par les bénéficiaires eux-mêmes.

La recommandation propose également d'autres possibilités d'équilibrer les finances publiques par l'institution d'une nouvelle délégation et d'un groupe d'experts.

Dans son avis du 9 mars 1995, le Conseil fédéral a confirmé qu'il jugeait nécessaire l'application des principes stricts dans l'élaboration du budget 1996, qu'il s'agisse des décisions de financement, des crédits d'engagement et des conditions de versement, ajoutant qu'il ne pouvait se rallier qu'en partie aux recommandations concrètes qui lui étaient faites. Selon le Conseil fédéral, une suppression de 400 postes (2 pour cent) serait en contradiction avec le volume croissant des tâches de l'administration civile qui lui sont notamment attribuées par des décisions du Parlement. Par ailleurs, la création de nouvelles instances en plus des organes existants ne servirait guère l'assainissement du budget.

Les recommandations du Conseil des Etats ne sont pas soumises au Conseil national.

8. Le frein à l'endettement

Les 30 et 31 mars 1995, un séminaire de politique financière sur les mesures institutionnelles visant à limiter l'endettement s'est déroulé à Dornach. L'organisation de ce séminaire avait

été décidée par les Commissions des finances des deux Conseils. Dans un document de discussion, le Département fédéral des finances a présenté un projet d'arrêté fédéral concernant des mesures institutionnelles visant à limiter l'endettement ainsi qu'un projet de modification de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC). Le frein à l'endettement vise à équilibrer le compte financier à moyen terme. Il est basé sur un objectif compatible avec l'évolution conjoncturelle pour déterminer le résultat du compte financier. Si l'objectif n'est pas respecté, le Conseil fédéral devra prévoir des mesures de compensation. En ce qui concerne l'objectif à atteindre, deux variantes sont à l'étude, soit le solde financier (critère du solde) ou la croissance des dépenses (critère des dépenses):

– Critère du solde: L'objectif à atteindre est le solde du compte financier en pour cent du PIB. Le critère du solde repose sur le principe que le compte financier doit boucler sur un résultat équilibré dans un contexte conjoncturel normal. Au contraire, en cas de récession, on pourra tolérer un surcroît de dépenses. L'excédent minimum de recettes à réaliser ou le déficit maximum admis seront fonction de la conjoncture et fixés dans la LFC.

– Critère des dépenses: L'objectif à atteindre est les dépenses de la Confédération, plus précisément leur croissance. L'augmentation des dépenses ne doit pas dépasser à moyen terme celle du PIB, mesure qui vise une stabilisation de la quote-part de l'Etat. L'action anticyclique des finances fédérales sera garantie, vu que les dépenses pourront croître plus fortement que le PIB nominal dans les périodes de récession. En revanche, la croissance des dépenses devra être contenue en dessous de celle du PIB en période de haute conjoncture.

Si le frein à l'endettement était appliqué selon ce principe, la LFC devra prévoir les limites du déficit admissible ou l'excédent de recettes à réaliser. Dans l'hypothèse d'une faible croissance économique (0,5 pour cent en termes réels), cette limite pourrait être fixée à – 0,5 pour cent par exemple. En d'autres termes, le déficit ne pourrait excéder 0,5 pour cent du PIB, ce qui représente aujourd'hui 2 milliards de francs environ. A supposer que l'excédent porté au compte financier dépasse ce chiffre, le Conseil fédéral serait tenu de corriger la trajectoire. Dans le cas d'une croissance économique réelle de deux pour cent, les finances devraient boucler sur un résultat équilibré et à une croissance de trois pour cent correspondrait un objectif – fixé dans la LFC – de +0,6 pour cent, cela signifie que la Confédération devrait réaliser un excédent de recettes de 2 milliards de francs au moins.

Le Conseil fédéral propose un nouvel arrêté fédéral ainsi qu'une modification de la LFC:

– Arrêté fédéral concernant des mesures institutionnelles visant à limiter l'endettement:

Ch. I

La Constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 42bis al. 1

Inchangé

«La Confédération doit amortir le découvert de son bilan. Elle procède à cet amortissement en tenant compte de la situation économique.»

Art. 42bis al. 2 (nouveau)

Elle prend, par voie législative, des mesures propres à assurer à long terme l'équilibre du compte financier.

Art. 42bis al. 2 (nouveau) (variante)

Elle règle, par voie législative, les modalités d'application de ce principe.

Ch. II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

– Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC):

Ch. I

La loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC) est modifiée comme il suit:

Chapitre 4a: Equilibre du compte financier (nouveau)

Art. 24a (nouveau)

Titre

Objectif budgétaire et obligation de compenser

Al. 1

Pour assurer à long terme l'équilibre du compte financier, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale établissent et arrêtent le budget en fonction d'un objectif global.

Al. 2

Si le compte financier se solde par un déficit plus important que ne le prévoit l'objectif budgétaire, l'écart devra être compensé les années suivantes par une réduction des dépenses ou une augmentation des recettes.

*Art. 24b (nouveau)**Titre*

Définition et fixation de l'objectif budgétaire

Al. 1

On entend par objectif budgétaire global au sens de l'article 24a, le solde du compte financier exprimé en pour cent du produit intérieur brut. Le calcul est effectué suivant la méthode décrite en annexe, en tenant compte de la situation conjoncturelle.

Al. 1 (variante)

On entend par objectif budgétaire global au sens de l'article 24a, le rapport entre la croissance des dépenses portées au compte financier et la croissance du produit intérieur brut. Le calcul est effectué suivant la méthode décrite en annexe, en tenant compte de la situation conjoncturelle.

Al. 2

Chaque année, les Chambres fédérales fixent, par un arrêté simple pris sur propositions du Conseil fédéral, l'objectif pour l'exercice budgétaire suivant.

*Art. 24c (nouveau)**Titre*

Mesures d'économie

Al. 1

Si un écart doit être compensé en vertu de l'article 24a alinéa 2 le Conseil fédéral

- a. réduit les aides financières et les indemnités dans une proportion de 30 pour cent au plus;
- b. réduit les dépenses relevant du domaine propre de la Confédération.

Al. 2

Le Conseil fédéral informe chaque année les Chambres fédérales des mesures d'économie prises et des conséquences entraînées par ces mesures.

*Art. 24d (nouveau)**Titre*

Réduction des aides financières et des indemnités

Al. 1

La réduction des aides financières et indemnités prévue à l'article 24c alinéa 1er lettre a vise aussi bien les engagements que les paiements, tels qu'ils ont été calculés en vertu du droit en vigueur au moment de leur octroi.

Al. 2

Les prestations garanties par des contrats particuliers ne font pas l'objet d'une réduction.

Al. 3

La réduction opérée ne doit pas compromettre l'exécution même de la tâche subventionnée; dans la mesure du possible, on tiendra compte des intérêts légitimes du propriétaire.

Al. 4

Le Conseil fédéral réexamine chaque année les réductions opérées et supprime ces dernières dès que la situation financière de la Confédération le permet.

*Art. 24e (nouveau)**Titre*

Recettes supplémentaires

Texte

Si les mesures d'économie prises ne suffisent pas à rétablir l'équilibre financier de la Confédération, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de procéder à des relèvements fiscaux extraordinaires et limités dans le temps.

Ch. II al. 1

La présente loi est sujette au référendum facultatif.

Ch. II al. 2

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Selon le calendrier, le Conseil fédéral devrait adopter le frein à l'endettement en automne 1995 et soumettre ce projet à une procédure de consultation. Après les débats au Parlement, le frein aux dépenses entrera en vigueur, selon toute prévision, au plus tôt en été 1997 pour le budget 1998. Vu que ce projet requiert une modification de la constitution, le peuple et les cantons seront appelés à se prononcer dans les limites de ce délai.

9. Initiative populaire «Halte à l'endettement de l'Etat!» (AdI) Le 31 janvier 1995, le texte de l'initiative suivante a été publié dans la Feuille fédérale:

«Ch. I

La Constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 42bis al. 2 (nouveau)

Les dépenses de la Confédération ne doivent pas excéder ses recettes, par périodes de quatre ans.

Art. 42bis al. 3 (nouveau)

La loi détermine comment les dépenses doivent être réduites lorsque le principe de l'alinéa 2 n'est pas respecté.

Art. 42bis al. 4 (nouveau)

Ne peuvent être réduites en vertu de l'alinéa 3:

- a. les parts des recettes fédérales versées aux cantons;
- b. les contributions de la Confédération aux assurances sociales (AVS/AI, assurance-chômage, assurance-maladie sociale).

Ch. II

Les dispositions transitoires de la constitution sont complétées comme suit:

Art. 23 al. 1 (nouveau)

Le budget devra satisfaire à l'article 42bis alinéa 2, au plus tard pour la période de quatre ans qui suit la première année consécutive à l'approbation de la présente disposition transitoire par le peuple et les cantons.

Art. 23 al. 2 (nouveau)

Si, au terme de la deuxième année civile suivant l'approbation de la présente disposition transitoire par le peuple et les cantons, aucune loi fédérale n'a été adoptée conformément à l'article 42bis alinéa 3, le Conseil fédéral fixera des restrictions budgétaires par voie d'ordonnance.»

Le Conseil fédéral et le Parlement devraient être astreints à limiter leurs dépenses de façon à ne pas dépasser les recettes, en d'autres termes les dépenses de la Confédération ne doivent pas être financées par des dettes supplémentaires. Malgré que l'article 42bis cst. prescrive que «la Confédération doit amortir le découvert de son bilan», cette disposition est restée lettre morte depuis 1959; les dettes de la Confédération, qui n'ont cessé d'augmenter, se sont accrues à un rythme inquiétant au cours des dernières années (milliards de francs): 1960: 9,6; 1970: 11,3; 1980: 31,7; 1990: 40,6; 1991: 45,5; 1992: 55,3; 1993: 69,4; 1994: 70,0 (estimations du Conseil fédéral); 1995: 90,0 (estimations du Conseil fédéral).

Un mandat général ne suffit pas; une interdiction claire des excédents de dépenses et des prescriptions visant à réduire les dépenses s'imposent:

– Les dépenses de la Confédération ne devront pas excéder ses recettes sur une période de quatre ans. Quatre ans sont nécessaires afin de compenser des dépenses supplémentaires imprévues.

– En cas de déficit, les réductions des dépenses doivent être régies par une législation au niveau fédéral. Cette disposition tient lieu d'avertissement afin d'inciter le Parlement à prendre des mesures d'économie et de frein de secours si cet avertissement ne suffit pas.

– Les parts des cantons aux recettes de la Confédération appartiennent à ceux-ci. La Confédération ne peut assainir ses finances en prenant l'argent des cantons.

– Les subventions versées par la Confédération aux assurances sociales sont exclues de ces réductions automatiques afin de prévenir une diminution des rentes, une augmentation des cotisations ou un financement du déficit de la Confédération par le fonds de réserve de l'AVS. Des économies, notamment en vue d'éviter des passages à vide, sont en revanche toujours possibles.

– Les dispositions transitoires contraignent le Parlement et, le cas échéant, le Conseil fédéral à agir rapidement.

Considérations de la commission

Dans son développement du 10 avril 1995 devant la commission, l'auteur de l'initiative a insisté sur le fait que le décalage entre le développement des recettes et des dépenses résultait d'un accroissement excessif des dépenses. La quote-part fiscale de la Suisse, qui équivaut à 32,5 pour cent, n'est guère inférieure à celle des pays voisins. L'endettement croissant ne peut être couvert par des recettes supplémentaires, ce qui entraînerait une augmentation de la quote-part de l'Etat de même qu'un affaiblissement de notre pays en tant que place économique de choix. Une certaine limitation de la marge de manoeuvre des pouvoirs exécutif et législatif paraît nécessaire; c'est pourquoi il convient de concrétiser la barrière institutionnelle selon l'article 42bis cst. Il est également nécessaire d'éviter à long terme que les dépenses de la Confédération n'augmentent plus fortement que le PIB. La quote-part de l'Etat devrait être ramenée à moins de 10 pour cent du PIB, en partant du principe qu'il faudrait procéder en l'occurrence à une répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La proposition tient compte des exigences conjoncturelles. En cas de recul du PIB en valeur réelle, des dérogations aux objectifs peuvent être prévues (al. 3).

Lors de la discussion, il a été rappelé que les plus grands déficits sont survenus en période de haute conjoncture et non de récession. La période de référence de trois à quatre ans, beaucoup trop courte, entraîne des effets procycliques et amplifie les variations de la conjoncture. L'initiative ne considère le problème que de manière ponctuelle, car rien ne permet actuellement d'affirmer si une récession commence par une stagnation ou par un recul du PIB en valeur réelle. La notion de «croissance à moyen terme» manque également de clarté. L'intention des auteurs de l'initiative d'insérer pour la première fois une valeur technique, soit le PIB, dans la constitution, a joué un rôle considérable dans la décision de la commission. Afin de donner plus de chance d'avenir au nouvel alinéa 2 qu'à l'alinéa 1er de la loi en vigueur, des dispositions prévoyant des sanctions supplémentaires, devraient être insérées, également pour la première fois, dans la constitution. Cette deux mesures d'une portée considérable, qui devraient ensuite être soumises à une votation populaire et dont les conséquences sont imprévisibles, affaibliraient en même temps le Parlement auquel il incombe malgré tout de veiller au respect de l'article 42bis de la constitution. Une concrétisation des exigences de l'initiative sur le plan législatif serait préférable. Le principe visant à ramener les dépenses de la Confédération à 10 pour cent du PIB susciterait un transfert des charges de la Confédération au cantons et aux communes, ce qui fixerait par la même occasion la répartition future des tâches entre la Confédération et les cantons. La majorité de la commission était réticente, compte tenu des diverses interventions déjà transmises au Conseil fédéral dans le même domaine:

1. Le Conseil des Etats a transmis, le 1er décembre 1993, une motion (93.3537) de sa Commission des finances (voir ch. 1) demandant que la croissance à moyen terme, pour chacune des quatre années valables pour la période de planification, soit limitée au maximum à la croissance du produit intérieur brut. Le Conseil national a transmis cette motion le 15 décembre 1993 par 84 voix contre 34.

2. Le Conseil national a transmis, le 2 février 1995, le point 1 d'une motion (94.3282) du groupe Adl/PEP (voir ch. 2) chargeant le Conseil fédéral de l'élaboration d'un projet qui limite la progression des dépenses de la Confédération, en pourcentage, à la croissance moyenne du PIB des quatre années précédentes. Cette motion est en suspens au Conseil des Etats.

3. Le Conseil des Etats a transmis, le 9 mars 1995, une motion de sa Commission des finances (95.3073) (voir ch. 6), chargeant le Conseil fédéral, au paragraphe 5, de «prévoir des limitations institutionnelles permettant de stabiliser l'endettement de la Confédération en vue d'empêcher, tout au moins dès l'année 2001, une croissance des dépenses étatiques allant au-delà de la croissance du PIB». La teneur de cette partie de la motion est presque identique à celle de l'initiative. La motion est en suspens au Conseil national.

4. Le Conseil national a transmis pour sa part cinq jours après, le 14 mars 1995, une motion (95.3002) de sa Commission des finances (voir ch. 5) par 98 voix contre 51, laquelle charge le Conseil fédéral de limiter, au moyen d'un programme supplémentaire, la croissance des dépenses de telle manière que le déficit structurel soit éliminé par des réformes structurelles. Le Conseil des Etats a transmis cette motion, le 15 mars 1995, par 27 voix contre 5.

Le Conseil fédéral, qui a déjà abordé ce sujet en présentant, les 30 et 31 mars 1995, une proposition de frein à l'endettement (voir ch. 8) dans un séminaire à l'intention des deux Commissions des finances, projette d'adopter une base constitutionnelle, en automne 1995, à l'intention du Parlement.

Il n'apparaît donc pas judicieux, aux yeux de la commission, d'engager un processus législatif supplémentaire par le biais d'une initiative parlementaire.

Au vu de ces considérations, la commission n'a pas donné suite à l'initiative par 11 voix contre 10 avec la voix prépondérante du président.

Au cas où le Conseil ne donnerait pas suite à l'initiative, la commission a adopté, par 12 voix contre 5, une proposition de motion de la commission (95.3194) qui tient compte des diverses objections.

Le Conseil fédéral, dans sa réponse du 6 juin 1995, a proposé de transformer la motion en postulat.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 11 zu 10 Stimmen:

Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Minderheit

(Stucky, Binder, Dreher, Früh, Graber, Mauch Rolf, Nebiker, Schmid Samuel, Spoerry)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose, par 11 voix contre 10:

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Minorité

(Stucky, Binder, Dreher, Früh, Graber, Mauch Rolf, Nebiker, Schmid Samuel, Spoerry)

Donner suite à l'initiative

Bührer Gerold (R, SH): Artikel 42bis der Bundesverfassung lautet: «Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.» Diese Bestimmung heisst nichts anderes, als dass der Bund, von rezessiven Phasen abgesehen, keine Haushaltdefizite haben dürfte.

Doch wir alle wissen, dass wir in den letzten Jahren trotz dieses klaren verfassungsmässigen Auftrages eine gravierende Verschlechterung der Bundesfinanzen erlebt haben. Gravierend daran ist insbesondere, dass das Defizit in der Grössenordnung von wahrscheinlich 6 Milliarden Franken für das Budget 1996 zu über 80 Prozent struktureller Natur ist, d. h., dass es auch durch einen stärkeren Konjunkturaufschwung nicht zum Verschwinden gebracht wird. Mit anderen Worten: Durch eine massiv über dem Bruttoinlandprodukt liegende Ausgabensteigerung in den letzten zwanzig Jahren haben wir erheblich an finanzpolitischer Solidität – unserem helvetischen Markenzeichen – eingebüsst.

Der amerikanische Ökonom und Nobelpreisträger Tobin hat im Zusammenhang mit dieser Problematik ausgeführt, dass es bei den öffentlichen Finanzen um weit mehr als um die Finanzpolitik gehe. Es gehe um die Grundlagen für die Produktivitätsfortschritte einer Volkswirtschaft, somit um die Konkurrenzfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes, mit anderen Worten um die Beschäftigungsentwicklung und schliesslich auch um die Möglichkeit des sozialen Ausgleichs.

Ausländische Beispiele zeigen zur Genüge, dass die Überforderung der Wirtschaft durch überbordende Ausgaben letztes Endes zu einer Steigerung der Zinsen führt, dass Steuervorteile verlorengehen und dadurch Wachstumsdynamik und Arbeitslosigkeit ansteigen.

Worum geht es in meiner parlamentarischen Initiative in bezug auf die Bindung des Ausgabenwachstums an das Wachstum des Bruttoinlandproduktes?

1. Wir wollen das Wachstum der Bundesaussgaben mittelfristig, das heisst im Vierjahreshorizont, durch das Wachstum des Bruttoinlandproduktes beschränken.
2. Die Initiative verlangt, dass der Bundesrat nötigenfalls besondere Massnahmen und Sanktionen beantragt, um dieses Ziel zu erreichen.
3. Die Formulierung sieht vor, dass im Falle einer erwarteten Rezession von dieser Bindung an das Bruttoinlandprodukt abgesehen werden kann.
4. Die Bundesstaatsquote, welche in diesem Jahr wahrscheinlich unter 11,5 Prozent fallen wird, soll nicht höher als 10 Prozent sein.

Eine Ausgabenbremse ist immer eine Gratwanderung zwischen der Handlungsfreiheit von Bundesrat und Parlament einerseits und der finanzpolitischen Disziplin andererseits. In diesem Abwägungsprozess muss die finanzpolitische Stabilität, welche letzten Endes auch massgeblich die politische Stabilität beeinflusst, Vorrang haben. Ich meine, auch in einer freiheitlichen Wirtschafts- und Finanzordnung müssen wir offenbar Mechanismen der Selbstdisziplinierung haben, um die notwendige finanzpolitische Stabilität wieder stärker durchsetzen zu können.

Die Vorteile dieser Ausgabenzuwachsbremse sind die folgenden:

1. Wir werden eine Verstetigung in der Fiskalpolitik erzielen.
2. Wir werden damit langfristig positive Auswirkungen auf die Preisstabilität und somit auch auf die Zinsen haben.
3. Dadurch wiederum werden die private Investitionsquote und die Wettbewerbsfähigkeit begünstigt.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben beantragt mit 11 zu 10 Stimmen, diese Initiative abzulehnen. Statt dessen hat sie eine Motion beschlossen.

Ich bin der Auffassung, dass es jetzt aber darum geht, einen klaren Entscheid zugunsten dieser parlamentarischen Initiative zu fällen, um den parlamentarischen Willen zu dokumentieren, dieses Dossier weiter voranzutreiben.

Der Souverän hat im März 1995, in diesem Frühjahr, mit 83 Prozent ja gesagt zur Ausgabebremse. Wenn wir heute und in Zukunft den Willen dokumentieren, mit einer zusätzlichen institutionellen Bremse die finanzpolitische Solidität verbessern zu wollen, stärken wir auch die Brücke des Vertrauens zwischen Bevölkerung und Politik.

Stucky Georg (R, ZG), Sprecher der Minderheit: Angesichts der vorgerückten Stunde kann ich es relativ kurz machen: In der Kommission hat man diese parlamentarische Initiative Bührer Gerold eigentlich darum nicht unterstützt, weil man mit einzelnen Punkten nicht einverstanden war respektive nach besseren Lösungen gesucht hat. Es ist genau das passiert, was in solchen Fällen gerne passiert: Das Bessere ist der Feind des Guten. Dabei ist ja in einem ersten Stadium eine parlamentarische Initiative gerade dazu da, eine Willensbildung einzuleiten, damit das Geschäft weiterverfolgt werden kann.

Wir würden einen Fehler begehen – das ist die Meinung der Minderheit der Kommission –, wenn wir den Prozess, der durch diese parlamentarische Initiative eingeleitet worden ist, jetzt stoppen würden. Wir wissen – in der Kommission ist das auch unbestritten geblieben –, dass wir ein neues Instrument brauchen, um die Verschuldung zu stoppen respektive die Schuldenlast wieder rückgängig zu machen. Auch der Bundesrat sucht in diesem Sinne – er hat das an einem Seminar schon deutlich gemacht – nach Lösungen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass wir die bundesrätlichen Vorstellungen mit den Vorstellungen von Herrn Bührer Gerold, die wiederum einige Vorteile diesen gegenüber bundesrätlichen Vorstellungen haben, verknüpfen können. Das heisst aber nichts anderes, als dass wir der parlamentarischen Initiative Bührer Gerold Folge geben möchten.

Man hat den Weg der Motion gewählt. Aber sehen Sie, mit Motionen ist es so eine Sache. Früher hat eine Motion noch

einen Wert gehabt, heute ist sie eher «Futter» für die Schublade. Das wäre schade.

Zum Schluss kann ich nur noch einmal deutlich sagen: Wir können doch jetzt nicht vor das Volk treten – wir tun das fast jeden Abend – und sagen, in allererster Linie müsse dieser Bundeshaushalt saniert werden, und handkehrum die Hand nicht dazu bieten, dass wirklich etwas geschieht respektive dass das Problem der Überschuldung angegangen wird. Ich bitte Sie im Namen der Minderheit der Kommission, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben und damit den Weg freizulassen, in der zweiten Phase eine tragfähige Lösung zu finden.

Früh Hans-Rudolf (R, AR), Berichterstatter: Ich spreche im Namen der Kommissionsmehrheit und damit gegen meinen Freund Georg Stucky.

Mit einer parlamentarischen Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs verlangt Kollege Bührer Gerold in einem neuen Absatz 2 beim Bundesverfassungsartikel 42bis, dass das Wachstum der Ausgaben das mittelfristige Wachstum des Bruttoinlandproduktes nicht übersteigen darf. In Absatz 3 wird eingeräumt, dass bei einem real rückläufigen Bruttoinlandprodukt von Absatz 2 abgewichen werden darf. In den Übergangsbestimmungen sieht er vor: «Die Ausgaben des Bundes sind innert 10 Jahren nach Annahme schrittweise so zu verringern, dass sie einen Zehntel des Bruttoinlandproduktes nicht überschreiten.»

Dazu drei kurze Bemerkungen:

1. Die Ausgaben des Bundes haben während längerer Zeit stärker zugenommen als das Bruttoinlandprodukt. Wir sind uns alle einig, und alle, die wieder gewählt werden wollen, wissen auch, dass eine nachhaltige Korrektur dringend notwendig ist.

2. Artikel 42bis der Bundesverfassung verpflichtet den Bund schon jetzt, den Fehlbetrag in der Bilanz abzutragen. Haushaltsdefizite wären eigentlich verfassungswidrig.

3. Der Initiant möchte mit der Erweiterung von Artikels 42bis, wonach der Fehlbetrag in der Bilanz abzutragen ist, den Verfassungsauftrag weiter konkretisieren.

Sie haben zu Ihrer Orientierung über den Stand der Arbeiten in der Bundesversammlung, also in beiden Räten, aber auch in der Bundesverwaltung, eine ausführliche Dokumentation erhalten.

Die Argumente der Kommissionsmehrheit, die gegen eine Überweisung sprechen, sind ganz kurz die folgenden: Der Ständerat hat am 1. Dezember 1993 eine Motion seiner Finanzkommission überwiesen. Sie verlangt, das mittelfristige Ausgabenwachstum in der jeweils gültigen vierjährigen Planungsperiode maximal auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes zu beschränken. Auch wir in diesem Rat haben diese Motion überwiesen.

Der Nationalrat hat eine Motion der LdU/EVP-Fraktion überwiesen. Sie beauftragt den Bundesrat, eine Vorlage auszuarbeiten, die das Wachstum der Bundesaussgaben prozentual auf das durchschnittliche Wachstum des Bruttoinlandproduktes der vier vorangegangenen Jahre beschränkt.

Fünf Tage später hat der Nationalrat eine Motion der Finanzkommission des Nationalrates mit ähnlicher Zielrichtung überwiesen.

Herr Stucky hat ausgeführt, dass der Bundesrat am 31. März 1995 in einem Seminar beider Finanzkommissionen seinen Vorschlag einer Schuldenbremse vorgestellt hat und beabsichtigt, im Herbst 1995 die Verfassungsgrundlage zuhanden des Parlaments zu verabschieden.

Das waren die Argumente, die die Kommission dazu geführt haben, diese Initiative nicht zur Prüfung anzunehmen.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben empfiehlt Ihnen mit einer dünnen Mehrheit von 11 zu 10 Stimmen, mit Stichentscheid des Präsidenten, dass dieser Initiative keine Folge zu geben sei. Statt dessen legt Ihnen die Kommission eine Motion vor; Sie haben diese auch in den Unterlagen, auf der letzten Seite. Wir beantragen mit 12 zu 5 Stimmen, diese Motion zu überweisen.

Das war also der Antrag der hauchdünnen Mehrheit. Ich sel-

ber gehöre der – wenn man das ins Verhältnis bringt – relativ stattlichen Minderheit an.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Folge geben)	63 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben)	55 Stimmen

Schluss der Sitzung um 19.35 Uhr
La séance est levée à 19 h 35

Parlamentarische Initiative (Bührer Gerold) Beschränkung des Ausgabenwachstums

Initiative parlementaire (Bührer Gerold) Croissance des dépenses. Limitation

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.422
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.10.1995 - 14:30
Date	
Data	
Seite	2033-2045
Page	
Pagina	
Ref. No	20 026 111

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.