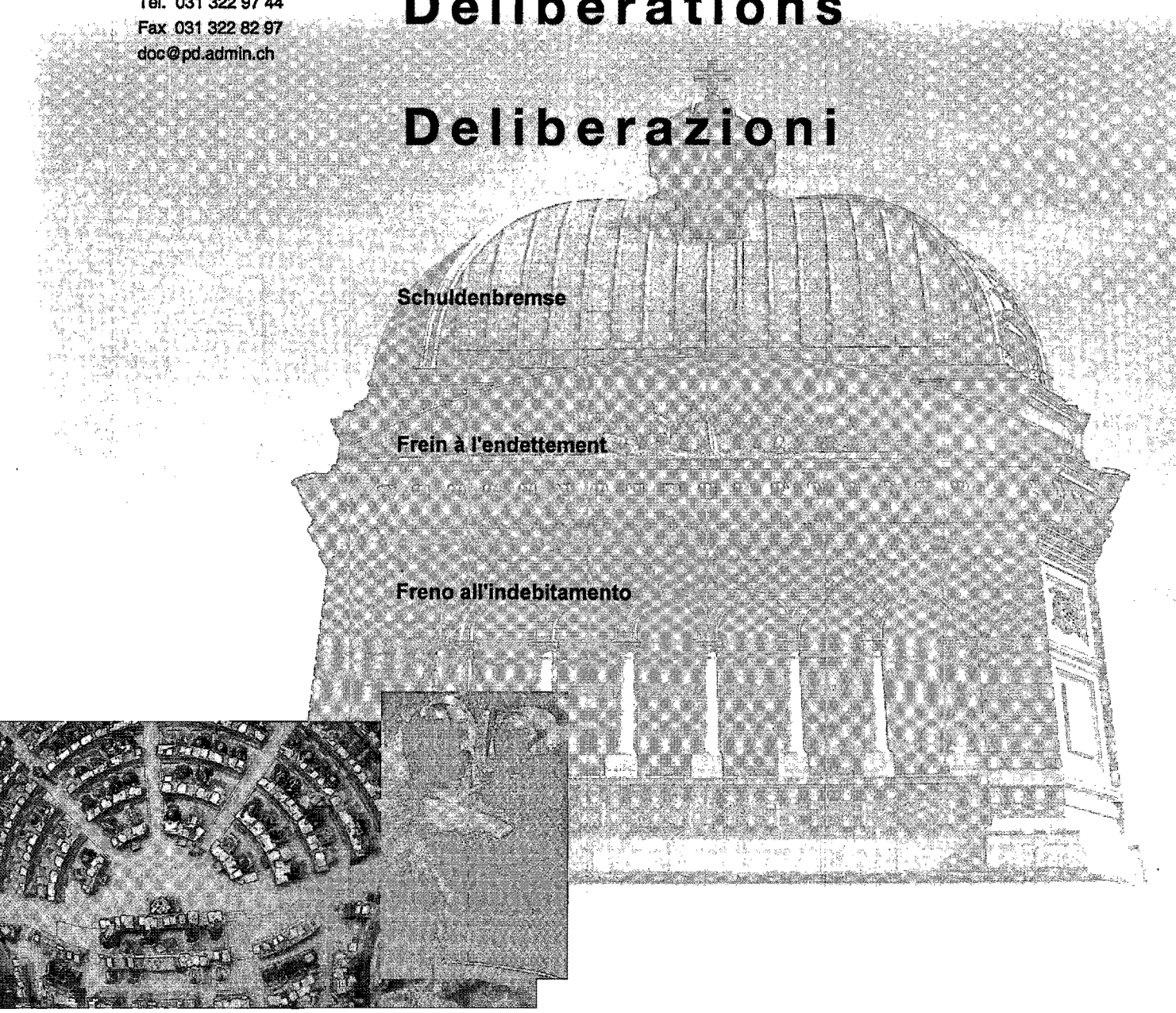
Parlamentsdienste
Services du Parlement
Servizi del Parlamento
Servetschs dal parlament

Verhandlungen

Délibérations

Deliberazioni

Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch



VH 00.060

Verantwortlich für diese Ausgabe:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
Ernst Frischknecht
Tel. 031 / 322 97 31

Responsable de cette édition:

Services du Parlement
Centrale de documentation
Ernst Frischknecht
Tél. 031 / 322 97 31

Bezug durch:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

S'obtient aux:

Services du Parlement
Centrale de documentation
3003 Berne
Tél. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

Inhaltsverzeichnis / Table des matières

			Seite - Page
1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		III
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen		V
	Condensé des délibérations		VII
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Ständerat - Conseil des Etats	14.03.2001	1
	Nationalrat - Conseil national	18.06.2001	23
	Ständerat - Conseil des Etats	20.06.2001	45
5.	Schlussabstimmungen / Votations finales	22.06.2001	47/48
6.	Namentliche Abstimmungen / Votes nominatifs		49-52
7.	Bundesbeschluss vom	22.06.2001	53
	Arrêté fédéral du	22.06.2001	54
	Decreto federale del	22.06.2001	55
8.	Bundesgesetz	22.06.2001	56
	Loi fédérale	22.06.2001	58
	Legge federale	22.06.2001	60

1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

00.060 s Schuldenbremse Botschaft vom 28. Juni 2000 zur Schuldenbremse (BBl 2000 4653) NR/SR *Finanzkommission* **10.01.2001** Zusatzbericht des Bundesrates 1. Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse **14.03.2001 Ständerat.** Beschluss nach Entwurf des Bundesrates. **18.06.2001 Nationalrat.** Zustimmung. **22.06.2001 Ständerat.** Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. **22.06.2001 Nationalrat.** Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen. Bundesblatt 2001 2878 2. Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgestz, FHG) **14.03.2001 Ständerat.** Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates. **18.06.2001 Nationalrat.** Abweichend. **20.06.2001 Ständerat.** Zustimmung. **22.06.2001 Ständerat.** Das Bundesgesetz wird in der Schluss-abstimmung angenommen. **22.06.2001 Nationalrat.** Das Bundesgesetz wird in der Schluss-abstimmung angenommen. Die Veröffentlichung dieses Gesetzes im Bundesblatt, nach Art. 59 des BG vom 17.12.1976 über die politischen Rechte, erfolgt erst nach Annahme des BB vom 22.6.2001 über eine Schuldenbremse.	**00.060 é Frein à l'endettement** Message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement (FF 2000 4295) CN/CE *Commission des finances* **10.01.2001** Rapport complémentaire du Conseil fédéral 1. Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement **14.03.2001 Conseil des Etats.** Décision conforme au projet du Conseil fédéral. **18.06.2001 Conseil national.** Adhésion. **22.06.2001 Conseil des Etats.** L'arrêté est adopté en votation finale. **22.06.2001 Conseil national.** L'arrêté est adopté en votation finale. Feuille fédérale 2001 2741 2. Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC) **14.03.2001 Conseil des Etats.** Décision modifiant le projet du Conseil fédéral. **18.06.2001 Conseil national.** Divergences. **20.06.2001 Conseil des Etats.** Adhésion. **22.06.2001 Conseil des Etats.** La loi est adoptée en votation finale. **22.06.2001 Conseil national.** La loi est adoptée en votation finale. La publication de la présente loi dans la FF au sens de l'art. 59 de la loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques n'aura lieu qu'après l'adoption de l'arrêté fédéral du 22.6.2001 concernant un frein à l'endettement.

2. Rednerliste - Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

Abate Fabio (R, TI)	43
Bangerter Käthi (R, BE)	26, 41
Beck Serge (L, VD)	29, 30
Bührer Gerold (R,SH)	35
Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG)	35, 44
Hofmann Urs (S, AG)	26, 34, 41
Lauper Hubert (C, FR), pour la commission	48
Loepfe Arthur (C, AI)	25, 37
Maillard Pierre-Yves (S, VD)	27, 28, 36
Marti Werner (S, GL)	34, 36
Marty Kälin Barbara (S, ZH)	43
Mugny Patrice (G, GE)	28, 30, 34, 40, 43
Müller Erich (R, ZH)	25, 40
Schmied Walter (V, BE)	28
Steiner Rudolf (R, SO), für die Kommission	23, 37, 41, 42, 44
Studer Heiner (EVP, AG)	30
Vallender Dorle (R, AR)	30, 35
Villiger Kaspar, Bundesrat	31, 38, 40, 41, 43
Walker Felix (C, SG), pour la commission	24, 38, 40, 42
Weyeneth Hermann (V, BE)	30
Zanetti Roberto (S, SO)	40, 42

Ständerat - Conseil des Etats

Bürgi, Hermann (V, TG)	8
Epiney Simon (C, VS)	7
Fünfschilling Hans (R, BL)	9
Gentil Pierre-Alain (S, JU)	6
Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission	1, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 45
Leuenberger Ernst (S, SO)	20
Marty Dick (R, TI)	7
Merz Hans-Rudolf (R, AR)	5
Pfisterer Thomas (R, AG)	8
Plattner Gian-Reto (S, BS)	2, 15, 17, 18, 21, 22
Reimann Maximilian (V, AG)	21
Schmid Carlo (C, AI)	9
Schweiger Rolf (R, ZG), für die Kommission	47
Slongo Marianne (C, NW)	5
Villiger Kaspar, Bundesrat	10, 15, 17, 19, 21, 45

00.060 Schuldenbremse

Botschaft vom 28. Juni 2000 zur Schuldenbremse (BBl 2000 4653)
Zusatzbericht des Bundesrats vom 10. Januar 2001 (BBl 2001 2387)

Ausgangslage

Bei der Schuldenbremse handelt es sich um einen institutionellen Mechanismus zur Haushaltsteuerung und Begrenzung der Verschuldung. Sie soll den Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern, dass die Schulden des Bundes wie in der Vergangenheit ansteigen. Dieses neue Instrument soll auf Verfassungsstufe die Übergangsbestimmung zum Haushaltziel 2001 ablösen. Während Letzteres die Sanierung des Bundeshaushalts, also die Eliminierung des strukturellen Defizits zum Ziel hat, soll die Schuldenbremse verhindern, dass der Bundeshaushalt erneut aus dem Gleichgewicht gerät und sich ein neues strukturelles Defizit bilden kann. Auf Grund der Analyse von Erfahrungen mit solchen Instrumenten in der Schweiz und auch im Ausland können verschiedene zentrale Faktoren eruiert werden, welche für den Erfolg einer institutionellen Schuldenbremse von entscheidender Bedeutung sind. Es geht primär darum, die richtige Steuerungsgrösse für den Bundeshaushalt zu finden und hierfür eine möglichst einfache und transparente Regel vorzuschreiben. Zentral ist auch, dass im Falle von Regelverletzungen Sanktionen eintreten. Blosse Zielumschreibungen haben sich auf Grund der Erfahrungen als nicht zielführend erwiesen. Darüber hinaus muss selbstverständlich auch sichergestellt werden, dass der Mechanismus den konjunkturpolitischen Erfordernissen Rechnung trägt. Die mit dieser Botschaft unterbreitete Schuldenbremse schlägt eine konkrete Regel für die zulässige Entwicklung der Ausgaben in der Finanzrechnung vor. Damit wird die Tatsache bekräftigt, dass die Finanzrechnung auf Bundesebene nach wie vor das zentrale Steuerungsinstrument darstellt. Vorgeschlagen wird eine Regel, die Schwankungen des Saldos in Abhängigkeit von der Konjunktur zulässt und trotzdem den Haushaltsausgleich über einen gesamten Konjunkturzyklus sicherstellt. Die vom Bundesrat beantragte Ausgabenregel kann in einer einfachen Formel ausgedrückt werden. Der Höchstbetrag für die Ausgaben wird an die Höhe der Einnahmen gebunden, allerdings korrigiert um einen Faktor, welcher die konjunkturelle Lage berücksichtigt. Für die Schätzung der Einnahmen sollen aus Gründen der Konsistenz mit der Budgetierung und Finanzplanung die jeweiligen Einnahmenschätzungen verwendet werden. Der Konjunkturfaktor kann als Quotient des realen Trend-Bruttoinlandprodukts und des geschätzten realen Bruttoinlandprodukts dargestellt werden. Damit werden je nach wirtschaftlicher Lage Überschüsse verlangt oder Defizite in Kauf genommen. Dies entspricht der Grundidee der antizyklischen Finanzpolitik, indem die automatischen Stabilisatoren wirken können. Die gewählte Formel ist allgemein gültig. Sie lässt sowohl Steuererhöhungen beispielsweise zur Finanzierung der demografiebedingten Mehrkosten der Sozialversicherungen als auch Steuersenkungen zu mit dem Ziel, die Staatsquote zu reduzieren. An der institutionellen Ausgestaltung des Budgetprozesses und den entsprechenden Kompetenzen soll möglichst wenig verändert werden. Es wird eine Grundregel unterbreitet, welche Bundesrat und Parlament grundsätzlich bindet. Diese Bindung soll die Zielerreichung sicherstellen. Im Rahmen der von der Regel vorgegebenen Ausgabenplafonds bleibt die Budgethoheit des Parlaments vollumfänglich gewährleistet. Gegenstand der Regelungen der Schuldenbremse sollen ausdrücklich der Voranschlag und die Nachträge zum Voranschlag sein. Weil es nicht möglich ist, für sämtliche, nicht steuerbaren Eventualitäten wie schwere Rezessionen, Kriege, Naturkatastrophen oder andere besondere Ereignisse (wie z.B. im Asylwesen) bereits im Voraus adäquate Vorgaben für die Ausgaben zu fassen, schlägt der Bundesrat die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung mit einer Überschreitung der Höchstgrenze für die Ausgaben vor. Damit die Grundregel der Schuldenbremse nicht unterlaufen werden kann, soll aber ein qualifiziertes Mehr in beiden Räten erforderlich sein. Die Ausnahmen sollen sachlich auch Anpassungen im Rechnungsmodell sowie Änderungen beim Auszahlungsmodus von Subventionen umfassen, welche zu hohen dauerhaften Mehrbelastungen oder auch einmaligen Zahlungsspitzen führen. Zudem beantragt der Bundesrat, dass das Kriterium der Ausserordentlichkeit von Ausgaben nicht nur materiell eingeschränkt wird, sondern dieses auch durch ein minimales Gewicht im Bundeshaushalt belegt sein müsste. Es ist selbst im Falle der Verabschiedung eines regelkonformen Budgets und grösster Zurückhaltung bei den Nachträgen nicht auszuschliessen, dass die tatsächlichen Ausgaben in der Staatsrechnung die von den eidgenössischen Räten im Einklang mit der Schuldenbremse bewilligten Ausgaben im Voranschlag überschreiten. Derartige Regelverletzungen sollen einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet werden. Ebenso sollen Fehleinschätzungen der Einnahmen, welche entweder zu hohe oder zu tiefe Höchstbeträge für die Ausgaben ergeben haben, im Ausgleichskonto in Form von Belastungen oder Gutschriften berücksichtigt werden. Die im Ausgleichskonto auflaufenden Überschüsse und

Fehlbeträge müssen dabei nicht sofort eliminiert werden, sondern sind jeweils in den folgenden Jahren abzubauen. Damit wird dem Parlament im Rahmen der Budgetierung bewusst ein grosser Spielraum belassen. Eine Analyse der Auswirkungen der Schuldenbremse auf Grund von Simulationen zeigt, dass dieses Instrument zielführend ist. Es besteht auch trotz Ausgabenregel genügend Spielraum für ein nachhaltiges Ausgabenwachstum. Mit dem Instrument der Schuldenbremse gelingt es, den Bundeshaushalt längerfristig im Gleichgewicht zu halten. Damit kann ein defizitbedingter Schuldenanstieg in der Zukunft vermieden werden. Die Schuldenbremse steigert auch die Verlässlichkeit in der Finanzpolitik und führt zu einer erwünschten Verstetigung dieses wichtigen Bereiches der Wirtschaftspolitik. Der Einsatz dieses neuen Instrumentes sollte deshalb auch mit positiven Auswirkungen auf das längerfristige Wirtschaftswachstum in der Schweiz verbunden sein.

Verhandlungen

Vorlage A
Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse
14.03.2001 SR Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.
18.06.2001 NR Zustimmung.
22.06.2001 SR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen (34:6)
22.06.2001 NR Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen (127:64)

Vorlage B
Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgestz, FHG)
14.03.2001 SR Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.
18.06.2001 NR Abweichend.
20.06.2001 SR Zustimmung.
22.06.2001 SR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (35:6)
22.06.2001 NR Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen (130:62)

Der **Ständerat** folgte seiner Kommission und nahm die Vorlage des Bundesrates mit 30 zu 4 Stimmen an. Allerdings wurden sowohl im bürgerlichen als auch im linken Lager Vorbehalte gegenüber einer Vorlage gemacht, welche "die Politik durch mathematische Formeln zu ersetzen" versucht. Die Mehrheit war aber der Meinung, dass der Bund die Schuldenspirale ohne zwingenden Mechanismus nicht durchbrechen könne. Verschiedene Ratsmitglieder betonten, dass dieses Instrument eine gewisse Flexibilität erlaube, da das Parlament in Ausnahmesituationen (bei Naturkatastrophen, schweren Rezessionen oder massiven Flüchtlingszuströmen) über ein qualifiziertes Mehr zusätzliche Ausgaben beschliessen kann. Ausgaben, die den Voranschlag überschreiten, sollen einem Ausgleichskonto belastet werden. Die Einnahmenüberschüsse hingegen sollen gemäss Ständerat nicht diesem Konto gutgeschrieben, sondern für den Schuldenabbau eingesetzt werden, wobei die Fehlbeträge innerhalb der drei nachfolgenden Rechnungsjahre auszugleichen sind. Eine von der Staatspolitischen Kommission unterstützte Minderheit sprach sich gegen die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit des Bundesrates aus, die Sparvorgaben bestimmen zu können, da dies gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstosse. Der Ständerat hielt jedoch mit 22 zu 15 Stimmen an diesem Artikel fest.
Der **Nationalrat** lieferte sich eine ausgesprochene Rechts-Links-Debatte: Während die Bürgerlichen sich hinter die Vorlage stellten mit dem Argument, dass die fehlende Ausgabendisziplin des Parlamentes in den Neunzigerjahren zu einer Schuldenverdoppelung geführt habe, prangerte die Linke den vorgeschlagenen Mechanismus als antisozial an. Ausserdem entledige sich das Parlament mit diesem Instrument seiner Budgetkompetenzen. Die Linken und Grünen scheiterten sowohl mit ihrem Antrag, den Ausgabenplafond nicht nur auf Grund von Einnahmenschätzungen, sondern auch unter Berücksichtigung der Konjunkturlage festzulegen, als auch mit demjenigen, den Ausgleich auch über neue Einnahmen zu suchen. Ebenfalls abgelehnt wurde ihr Antrag, auf die Regelung zu verzichten, wonach der Betrag, der 6 Prozent des Ausgabenplafonds überschreitet, innert dreier Jahre abzubauen ist. In der Gesamtabstimmung passierte die Vorlage mit 92 zu 38 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

00.060 Frein à l'endettement

Message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement (FF 2000 4295)
Rapport complémentaire du 10 janvier 2001 (FF 2001 2255)

Situation initiale

Le frein à l'endettement est un mécanisme institutionnel destiné à gérer les finances fédérales et à contenir l'évolution de la dette. Il est censé prévenir les déséquilibres structurels des finances et empêcher ainsi que les dettes de la Confédération ne croissent comme par le passé. Au niveau constitutionnel, ce nouvel instrument remplacera la disposition transitoire sur l'objectif budgétaire 2001. Le frein à l'endettement soumis par le présent message propose une règle concrète pour l'évolution admissible des dépenses dans le compte financier. Il confirme ainsi le fait qu'au niveau fédéral, le compte financier reste l'instrument principal de gestion. La règle proposée admet les oscillations du solde en fonction de la conjoncture, tout en assurant l'équilibre des finances sur la durée moyenne d'un cycle conjoncturel. La règle des dépenses proposée par le Conseil fédéral peut être résumée en une simple formule: le plafond des dépenses est lié au montant des recettes, corrigé d'un facteur qui tient compte de la situation conjoncturelle. Pour l'évaluation des recettes, la cohérence avec la budgétisation et la planification financière impose de recourir aux estimations du moment. Ainsi, selon la situation économique, soit on exige des excédents, soit on admet des déficits, ce qui est le principe même d'une politique budgétaire anticyclique, dans le cadre de laquelle les stabilisateurs automatiques peuvent produire pleinement leurs effets. La formule choisie a une portée générale. Elle s'applique aussi bien lors de relèvements d'impôts destinés à financer par exemple les coûts supplémentaires des assurances sociales liés à l'évolution démographique, que lors d'allégements fiscaux ayant pour but de réduire la quote-part de l'État. Pour ne pas modifier indûment les voies institutionnelles d'élaboration du budget, ni les compétences correspondantes, une règle fondamentale est adoptée, qui lie en principe le Conseil fédéral et les Chambres. Cette contrainte doit permettre d'atteindre l'objectif fixé. La souveraineté du Parlement en matière de budget est intégralement garantie dans le cadre du plafond de dépenses défini par la règle proposée. Les règles du frein à l'endettement concernent le budget et les suppléments au budget. Comme il n'est pas possible de prévoir à l'avance des directives adéquates concernant les dépenses résultant de toutes les éventualités imprévisibles – récessions graves, conflits, catastrophes naturelles ou autres événements particuliers (dans le domaine de l'asile p. ex.) –, le Conseil fédéral propose de réserver une exception autorisant le dépassement du plafond des dépenses. Mais pour que la règle fondamentale du frein à l'endettement ne puisse être violée en sous-main, cette exception nécessitera la majorité qualifiée des deux Chambres. Le Conseil fédéral demande en outre que le caractère extraordinaire de certaines dépenses ne soit pas seulement limité matériellement, mais soit aussi justifié par un volume minimum au sein du budget fédéral. Même dans le cas où le budget adopté serait conforme à la règle et qu'une forte retenue est exercée en matière de compléments, il n'est pas exclu que les dépenses effectives du compte d'État, qui sont conformes au frein à l'endettement, dépassent le budget approuvé par les Chambres fédérales. De telles dérogations à la règle doivent être portées à la charge d'un compte de compensation tenu hors du compte d'État. Ce compte de compensation doit aussi permettre de prendre en considération, sous forme de charges ou de bonifications, les erreurs d'estimation des recettes lorsque de telles erreurs ont conduit à fixer des plafonds de dépenses soit trop élevés soit trop bas. Les excédents et découverts figurant dans ce compte ne seront pas immédiatement éliminés, mais réduits dans les années suivantes. Cet instrument vise à améliorer la fiabilité de la politique budgétaire et à consolider durablement ce domaine essentiel de la politique économique. Le recours au nouvel instrument devrait avoir aussi des effets favorables sur la croissance économique à moyen terme de la Suisse.

Délibérations

Projet A
Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement
14-03-2001 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18-06-2001 CN Adhésion.
22-06-2001 CE L'arrêté est adopté en votation finale (34:6)

22-06-2001 CN L'arrêté est adopté en votation finale (127:64)

Projet B
Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)
Chronologie:
14-03-2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18-06-2001 CN Divergences.
20-06-2001 CE Adhésion.
22-06-2001 CE La loi est adoptée en votation finale (35:6)
22-06-2001 CN La loi est adoptée en votation finale (130:62)

Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission et a adopté le projet du Conseil fédéral par 30 voix contre 4. Toutefois, tant du côté de la droite que de la gauche des réserves ont été formulées contre un projet « qui cherche à résoudre des problèmes politiques par des formules mathématiques ». Mais la majorité a considéré que sans mécanisme contraignant, la Confédération ne parviendrait pas à sortir de la spirale des dettes. Plusieurs parlementaires ont souligné que ce mécanisme permettait une certaine flexibilité, puisqu'en cas de situation exceptionnelle (catastrophe naturelle, récession grave ou afflux massif de réfugiés), les Chambres pourraient augmenter les dépenses par une décision prise à la majorité qualifiée. Les dépenses dépassant le budget seraient comptabilisées sur un compte de compensation, par contre les sénateurs n'ont pas voulu que les excédents de recettes soient comptabilisés sur ce compte. Ces excédents devront être utilisés pour résorber la dette. Mais tout découvert devra être compensé au cours des trois prochains exercices comptables. Une minorité appuyée par la commission des institutions politiques s'en est prise à la possibilité accordée par la loi de laisser au Conseil fédéral le pouvoir de fixer le montant des économies nécessaires. Il s'agit d'une entorse à la séparation des pouvoirs. Le Conseil a toutefois maintenu cet article par 22 voix contre 15.
Au **Conseil national**, on a assisté à un affrontement gauche-droite. Alors que la droite a défendu le projet en arguant du manque de discipline du Parlement dans les années 90 qui a conduit au doublement de la dette, la gauche a dénoncé un mécanisme anti-social. De plus, a-t-elle arguée, le Parlement se prive, avec cet instrument, de ses compétences en matière budgétaire. Les propositions de la gauche et des verts pour fixer un plafond des dépenses budgétaires en fonction non seulement des recettes estimées, mais aussi de la situation conjoncturelle ou celle visant à réaliser l'équilibre également à travers une obligation de rechercher des recettes nouvelles ont échoué, de même que celle de supprimer le délai de remboursement de trois ans prévu lorsque le plafond des dépenses est dépassé de plus de 6% par rapport au total des dépenses. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 92 voix contre 38 voix et 3 abstentions.

Sechste Sitzung – Sixième séance

Mittwoch, 14. März 2001
Mercredi, 14 mars 2001

08.00 h

00.060

Schuldenbremse
Frein à l'endettement

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 05.07.00 (BBl 2000 4653)
Message du Conseil fédéral 05.07.00 (FF 2000 4295)
Ständerat/Conseil des Etats 14.03.01 (Erstrat – Premier Conseil)

Inderkum Hansheirl (C, UR), für die Kommission: Die Schuldenbremse soll das Haushaltziel 2001 auf Verfassungsstufe ablösen. Während dieses die Sanierung des Bundeshaushaltes, das heisst die Beseitigung der strukturellen Defizite, zum Ziel hat, geht es bei der Schuldenbremse gerade darum, den Bundeshaushalt inskünftig im Gleichgewicht zu halten und die Generierung neuer struktureller Defizite zu vermeiden. Konkret besteht das Ziel darin, die Staatsschuld nominell stabil zu halten, womit allerdings der durchaus willkommene Nebeneffekt verbunden ist, dass sich die Schuldenquote infolge Anwachsens des Bruttoinlandproduktes allmählich auf ein vernünftiges Mass zurückbildet. Die Schuldenbremse ist zwar ein finanzrechtliches bzw. finanzpolitisches Instrument, aber wenn die Feststellung zutreffend ist, dass Finanzpolitik stets auch Staatspolitik ist, dann wird dieser Zusammenhang gerade bei der Beurteilung der Vorlage über die Schuldenbremse manifest. Die Grundfrage, die sich bei diesem Instrumentarium stellt, geht nämlich dahin, ob es richtig sei, wenn sich Bundesrat und Parlament sogar auf Verfassungsstufe selber in Gestalt von Rechtsregeln Schranken bei den öffentlichen Finanzen auferlegen. Sind denn – so stellt sich die Frage – von der Politik nicht generell einfach alle Mittel zur Verfügung zu stellen, welche für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben erforderlich sind? Wobei sich dann allerdings sofort und zwangsläufig eine weitere Frage stellte: Was ist denn Aufgabe des Staates – und in welchem Masse –, und was gehört in den Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft? In der Kommission, die sich mit diesem Geschäft sehr sorgfältig und glücklicherweise ohne Zeitdruck beschäftigt hat, wurden solche Grundsatzfragen auch erörtert.
Bei der Frage des Eintretens konnte eigentlich keine Begeisterung aufkommen. Wenn Eintreten dennoch nicht bestritten war und deutlich beschlossen wurde, so geschah dies in der nüchternen Einsicht in die Notwendigkeit eines derartigen Instrumentariums. Denn es darf nicht übersehen werden, dass die Staatsschuld infolge sorgloser – man kann es nicht anders sagen – Auf- und Ausgabenbeschlüsse in den guten Achtziger- und in den Neunzigerjahren stark angewachsen ist: Von 38,5 Milliarden Franken im Jahr 1990 auf 102,3 Milliarden Franken im Jahr 1999. Das war fast eine Verdreifachung innert nur neun Jahren. Anders gesagt: Das Ausgabenwachstum belief sich in diesem Zeitraum auf im Durchschnitt 4,2 Prozent pro Jahr und war damit ungefähr doppelt so hoch wie das mittlere nominale Wirtschaftswachstum. Und dies, obwohl wir mit Artikel 126 Absatz 1 schon seit langem eine Bestimmung in der Bundesverfassung haben, die uns verpflichtet, die Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht zu halten und einen allfälligen Fehlbetrag der Bilanz abzutragen.
Als weiterer Grund, der für Eintreten auf die Vorlage spricht, ist zunächst das Finanzleitbild vom 4. Oktober 1999 zu erwähnen. Von ihm hat unser Rat in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen. Im Finanzleitbild ist die Schuldenbremse mit ihren Eckwerten – Konjunkturverträglichkeit, Verhinderung der Entstehung struktureller Defizite, Sanktionsmechanismus, Regelung auf Verfassungsstufe – ausdrücklich enthalten.
Ein weiteres Argument ist das Prinzip der Nachhaltigkeit. Dieses Prinzip gilt zweifelsohne auch in der Finanzpolitik und besagt im Grunde genommen nichts anderes, als dass wir nicht auf Kosten der nachfolgenden Generationen leben sollen. Das aber tun wir zweifelsohne. Wenn wir im Jahr etwa 3,9 Milliarden Franken allein für Schuldzinsen ausgeben – notabene mehr als 10 Millionen Franken pro Tag –, dann ist das auch mehr, als der Bund für den Bereich Bildung und Grundlagenforschung ausgibt. Wir könnten das Geld, nicht zuletzt in diesem Bereich, weiss Gott besser ausgeben.
Ein weiterer Grund für Eintreten: Gesunde öffentliche Finanzen bilden – zusammen mit einer guten Wettbewerbs- und Geldpolitik und selbstverständlich weiteren Rahmenbedingungen – einen wesentlichen Pfeiler für eine gute Wirtschaftspolitik. Niemand kann ein Interesse an einem Bund mit angeschlagenen Finanzen haben, auch nicht die Kantone.
Sodann ist darauf hinzuweisen, dass wir mit dem Sanierungsziel 2001 natürlich bereits eine Art Schuldenbremse haben. Obwohl als befristete Massnahme konzipiert und auch in der Bundesverfassung bei den Übergangsbestimmungen angesiedelt, gilt das Sanierungsziel 2001 so lange, bis es durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung abgelöst wird. Das wollen wir mit der Schuldenbremse tun.
Schliesslich ist im Zusammenhang mit den Gründen, die für die Einführung dieser Schuldenbremse sprechen, auf die Perspektiven der Entwicklung der Bundesfinanzen in den nächsten Jahren hinzuweisen.
Dem Zusatzbericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur Schuldenbremse kann entnommen werden, dass die aktualisierten Zahlen für die Finanzplanjahre 2001 bis 2004 ausgabenseitig eine kumulierte Entlastung von knapp 700 Millionen Franken und einnahmenseitig kumulierte Mindereinnahmen von rund 350 Millionen Franken ergeben. Per Saldo fallen die Ergebnisse somit kumuliert um 300 Millionen Franken besser aus.
Dies ist die gute Nachricht. Die schlechte Nachricht ist eine kumulierte Verschlechterung des Ergebnisses um etwa 4 Milliarden Franken, wenn jene Mehraufwendungen und Mindereinnahmen in Rechnung gestellt werden, für welche bereits konkrete Anträge im Raum stehen und welche auch bereits quantifiziert werden können. Es sind dies die Regelung des Bundesanteils an den 1,5 Mehrwertsteuerprozenten, der künftige Bundesbeitrag an die Arbeitslosenversicherung und die definitive Regelung bei der Umsatzabgabe sowie der Emissionsabgabe auf Obligationen.
Eine weitere Verschlechterung der Ergebnisse zeichnet sich ab, wenn weitere, heute noch nicht bezifferbare und im Finanzplan auch noch nicht eingestellte Mehrbelastungen in Rechnung gestellt werden. Ich erwähne hier als Beispiel die Expo.02.
Wie ist die Schuldenbremse ausgestaltet? Die Schuldenbremse geht von der Vorstellung aus, dass die Einnahmen und Ausgaben des Bundes über einen Konjunkturzyklus hinweg im Gleichgewicht zu halten sind. Im Unterschied zum Sanierungsziel 2001, nach welchem der Ausgabenüberschuss höchstens 2 Prozent der Einnahmen betragen darf – das sind heute ungefähr 900 Millionen bis 1 Milliarde Franken –, setzt die Schuldenbremse bei den Ausgaben an. Diese werden, an die Einnahmen gekoppelt, um einen Konjunkturfaktor korrigiert. Konkret: Der Höchstbetrag für die Ausgaben entspricht dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und dem Quotienten zwischen dem Trend-BIP und dem realen BIP. Ist das reale BIP kleiner als das Trend-BIP, so dürfen die Ausgaben die Einnahmen überschreiten, wo-

gegen sie im umgekehrten Fall kleiner als die Einnahmen sein müssen.
Auf diese Weise sollen in Zeiten guter Wirtschaftslage Überschüsse erzielt und in schlechten Zeiten Defizite erwirtschaftet werden können.
Bei aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen, im Falle von Anpassungen am Rechnungsmodell sowie bei buchungsbedingten Zahlungsspitzen kann die Bundesversammlung entweder bei der Verabschiedung des Voranschlages oder seiner Nachträge den Höchstbetrag der Ausgaben erhöhen, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf 0,5 Prozent des Höchstbetrages erreicht. Das sind etwa 225 bis 250 Millionen Franken.
Für die Beschlussfassung ist allerdings die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte erforderlich. Derartige Ausnahmesituationen sind beispielsweise nicht vorhersehbare Entwicklungen im Asylbereich, Naturkatastrophen, aber auch besonders schwere und eben auch im Ausmass nicht voraussehbare Rezessionen. Wenn bei der Erstellung der Staatsrechnung die effektiv getätigten Gesamtausgaben den zulässigen Höchstbetrag überschreiten, so wird die Überschreitung einem Ausgleichskonto, welches ausserhalb der Staatsrechnung geführt wird, belastet. Sobald die Staatsrechnung durch die eidgenössischen Räte genehmigt ist, wird der Höchstbetrag nach Massgabe der tatsächlich erzielten Einnahmen ermittelt, wobei eine Erhöhung oder eine Reduktion dem Ausgleichskonto gutgeschrieben oder belastet wird. Ein Fehlbetrag im Ausgleichskonto ist im Verlaufe mehrerer Jahre durch Kürzung auszugleichen. Eine Frist für den Ausgleich besteht grundsätzlich nicht. Die Vorlage des Bundesrates sieht vor, auch allfällige Überschüsse auszugleichen, das heisst abzutragen.
Die Kommission beantragt Ihnen hier aber, auf die Abtragung von Überschüssen zu verzichten, damit nicht nur die Option, entweder mehr auszugeben oder die Steuern bzw. Abgaben zu senken, sondern auch die Option Schuldenabbau möglich ist. Wir werden im Laufe der Detailberatung darauf zurückkommen. Die Ampel leuchtet rot auf, sobald ein Fehlbetrag im Ausgleichskonto 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreitet. Das sind etwa 2,7 bis 3 Milliarden Franken. Für diesen Fall verlangt das Gesetz, dass die Überschreitung innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre auszugleichen ist.
Der Umsetzungsmechanismus von Kürzungen ist wie folgt ausgestaltet: Der Bundesrat beschliesst Einsparungen in seinem Zuständigkeitsbereich und beantragt der Bundesversammlung die für zusätzliche Einsparungen notwendigen Gesetzesänderungen.
Tritt der Fall von Artikel 24d Absatz 2 ein – wenn also der Fehlbetrag 6 Prozent überschreitet –, setzen die eidgenössischen Räte ihren Erlass nach Artikel 165 der Bundesverfassung, d. h. nach dem Dringlichkeitsrecht, in Kraft.
Die Räte sind an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates gebunden. Sie sind im Falle der Überschreitung von 6 Prozent auch an die zeitliche Limite von drei Jahren gebunden. Sie sind aber materiell nicht an die entsprechenden Anträge des Bundesrates gebunden, sondern könnten sagen: Wir wollen die Einsparungen nicht in diesem, sondern in anderen Bereichen vornehmen.
Formell ist die Vorlage über die Schuldenbremse in zwei Teile gegliedert. Vorlage 1 enthält die Bestimmungen auf Verfassungsstufe. Das Konzept der Schuldenbremse wird hier auf Verfassungsstufe präsentiert. Vorlage 2 enthält die Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes.
Bevor Kollege Plattner seinen Rückweisungsantrag im Einzelnen begründet, ganz kurz und generell einige Ausführungen dazu: Der Rückweisungsantrag Plattner bezieht sich, wenn ich das richtig sehe, nur – aber selbstverständlich immerhin – auf die Vorlage 2. Dieser Rückweisungsantrag wird zumindest von mir dahin gehend interpretiert, dass das Konzept der Schuldenbremse, wie es eben in der Vorlage 1 auf Verfassungsstufe enthalten ist, auch von Kollege Plattner nicht bestritten wird.
Der Antrag Plattner auf Rückweisung unterstellt jedoch unserer Kommission, sie habe die Auswirkungen der Schuldenbremse, aber auch die Einflussfaktoren, zu wenig geprüft.
Wenn ich im Eintretensvotum gesagt habe, es handle sich vor allem auch um eine staatspolitische Vorlage, so ist im Zusammenhang mit dem Rückweisungsantrag Plattner zu erwähnen, dass sie eben auch eine finanzrechtliche, eine finanzwissenschaftliche, eine finanztechnische Vorlage ist. In solchen Situationen ist es die ureigenste Aufgabe der Parlamentarierinnen und Parlamentarier und insbesondere der Kommissionen, die betreffenden Vorlagen kritisch zu hinterfragen. In diesem Sinne sind die Fragen von Kollege Plattner durchaus berechtigt.
Ich kann Sie aber versichern, dass zwar nicht genau die gleichen, aber doch sehr ähnliche und in die gleiche Richtung gehende kritische Fragen auch im Rahmen der Beratungen in der Finanzkommission erörtert worden sind. Wir haben auch entsprechende Zusatzberichte verlangt.
Für die Finanzkommission bestand in dieser Beziehung die Aufgabe darin, sich zu vergewissern, ob die Voraussetzungen und Auswirkungen der vorgeschlagenen Schuldenbremse, nach dem heutigen Stand der Wissenschaft, die vor allem auch auf der Empirie beruht, so gut und so umfassend wie möglich ausgelotet und abgeklärt wurden. Diese Gewissheit hatten wir in der Kommission.
Wenn wir die Schuldenbremse so ausgestaltet haben wollen, dass sie zum Ziel hat, den Bundeshaushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg im Gleichgewicht zu halten und die Entstehung neuer, struktureller Defizite zu vermeiden, gibt es nur den vom Bundesrat aufgezeigten Weg. Eine Zustimmung zum Rückweisungsantrag Plattner würde mit Sicherheit dazu führen, dass die Kommission zu den gleichen Anträgen käme. Eintreten war in der Kommission unbestritten.
Ich beantrage Ihnen, ein Gleiches zu tun.

La présidente (Saudan Françoise, présidente): La proposition de renvoi Plattner ne porte, je vous le rappelle, que sur le projet 2, à savoir la loi fédérale sur les finances de la Confédération.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich begrüsse den Versuch, eine Regelung zu finden, welche die antizyklische Ausgabenpolitik des Staates fördert und versucht, den Anstieg der Verschuldung zu dämpfen oder diese gar zu stabilisieren – wie der Berichterstatter das schon gesagt hat. Mit anderen Worten: Es ist richtig, dass ich die Vorlage des Bundesrates begrüsse. Ich wehre mich nicht gegen eine Schuldenbremse, das möchte ich klargestellt haben.
Vielleicht mehr als die Finanzkommission, die von der Aufgabe her, die sie erfüllt, immer auch eine recht technische Sichtweise hat, bin ich mir aber bewusst, dass wir einen Teil der Finanzpolitik auf eine mathematische Formel abstützen, wenn wir hier ein neues Instrument einführen, das wir bis anhin so nicht kannten. Ich bin mir auch bewusst, dass die Faktoren, die in dieser Formel stehen, von den paar Konjunkturforschungsstellen, die es in der Schweiz gibt, bestimmt werden und wir damit einiges aus der Hand geben, was wir bis anhin in der Hand hatten. Ich meine, dass ein solches Instrument schon sehr genau angeschaut werden muss.
Natürlich gehe ich davon aus, dass die Finanzkommission das sorgfältig getan hat. Nur: Bis letzten Mittwoch hatten wir noch keine Fahne; wir konnten nicht sehen, wie die Finanzkommission reagiert. Es gibt auch keinen schriftlichen Bericht. Uns gewöhnlichen Nichtmitgliedern der Finanzkommission stand so ausschliesslich die Botschaft des Bundesrates zur Verfügung. Diese habe ich dann auch gelesen.
Ich habe mich gefragt, was sich der Bundesrat alles überlegt hat und was sich die Finanzkommission überlegt hat. Erschreckt haben mich die Tabelle auf Seite 4704 und die Grafik auf Seite 4705 der Botschaft, denen man leicht entnehmen kann, dass der Staat während der letzten grossen Rezession der Neunzigerjahre, die uns ja nun weiss Gott Mühe gemacht hat, im Verlauf von sieben Jahren rund

32 Milliarden Franken hätte einsparen müssen. Er hat in diesen Jahren rund 300 Milliarden Franken ausgegeben; in den Jahren 1993 bis 1999 wäre also eine Reduktion der Staatsausgaben um zehn Prozent nötig gewesen, wenn die Schuldenbremse damals schon gegolten hätte und wir uns an sie gehalten hätten. Das ist natürlich nicht nichts, und ich denke, da kommen einem zu Recht Fragen in den Sinn. Die Botschaft sagt zu meinen Fragen eigentlich recht wenig. Meine Frage war z. B.: Ja, was macht das denn für die Wirtschaftslage und die Rezession aus, wenn sich der Staat gar nicht antizyklisch, sondern prozyklisch verhalten würde und seine Ausgaben in der Rezession gegenüber dem, was wir jetzt ausgegeben haben, noch um zehn Prozent kürzen müsste? Würde das die Rezession nicht verstärken? Würde das die Arbeitslosigkeit nicht verstärken? Wenn dies der Fall wäre: Wie würden sich die Kosten, die durch die Arbeitslosigkeit entstünden, auf die ganze Geschichte auswirken? Das ist ein komplexes System mit vielen Rückkoppelungen. Man kann es nicht einfach nur in einer Vorwärtsstrategie linear anschauen; man muss das ganze System betrachten.
Wenn wir so viel kürzen müssten – wir hätten das, verglichen mit dem tatsächlichen Verlauf, tun müssen –: Was hiesse das für die Sozialausgaben? Wie wären wir mit den Investitionen umgegangen? Hätten wir da nicht einen Investitionsstopp beschlossen? Das ist bekanntlich immer leichter zu beschliessen, als laufende Ausgaben zu kürzen. Wie stark wäre dieser Investitionsstopp gewesen? Welche Auswirkungen hätte er auf den Finanzausgleich zwischen den wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Regionen oder den wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Bevölkerungsschichten gehabt?
Das sind Fragen, die mir insbesondere im Zusammenhang mit dieser Grafik beim ersten Mal, als ich die Botschaft in die Hand nahm, in den Sinn kamen. Ich habe dann am letzten Donnerstag das ganze «Heftchen» des Bundesrates auf die lange Zugfahrt nach Basel mitgenommen und darüber vertieft nachgedacht.
Wenn man sagt, die Schuldenbremse hätte uns geholfen, den Schuldenanstieg zu vermeiden, dann hätten wir ja eigentlich nicht erst in den Neunzigerjahren prozyklisch Ausgaben kürzen müssen, sondern wir hätten in den Achtzigerjahren, als der Sündenfall tatsächlich passierte, aufgrund der Schuldenbremse – sie ist ja das einzige neue Instrument – erkennen müssen, dass wir nun «in den Hammer hineinlaufen», wie man so schön sagt. Hätte man das erkennen können? Diese Frage wird in der Botschaft nicht beantwortet. Auch dazu, was man dagegen getan hätte, wenn man es allenfalls erkannt hätte, wird nichts gesagt; auch darüber nicht, welche Wirkungen das auf den Gang der Wirtschaft gehabt hätte.
Ausserdem ist mir während dieser Heimfahrt aufgefallen, dass das Wort «Inflation» in dieser Botschaft praktisch nicht vorkommt. Nun wissen Sie alle, dass die Einnahmen immer hinter den Ausgaben hinterherhinken, wenn die Inflation hoch ist. Die Ausgaben sind sofort inflationär aufgeblasen, die Einnahmen sind es wegen der Postnumerando-Besteuerung noch nicht. Das heisst, dass allein aufgrund der sich ändernden Inflation immer eine Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben entsteht.
Es gab Jahre – an die ich mich gut erinnern kann –, in denen wir bis zu 10 Prozent Inflation hatten, die auch rasch anstieg. Jetzt haben wir, Gott sei Dank, eine Inflation mit einer sehr gemächlichen Gangart, aber das kann doch nicht bedeuten, dass man etwas auf Gesetzesstufe erhebt, das die Inflation völlig ausklammert, denn dort lauert ein Problem.
Dann habe ich mich gefragt, ob man nicht auch die Einnahmenprognosen entsprechend glätten müsste, wenn man schon die Ausgaben glätten will. Der Bundesrat diskutiert das in der Botschaft in zwei, drei Sätzen, lehnt es aber ab. Mir hat diese Erläuterung nicht genügt, aber eine Antwort hatte ich selber auch nicht.
Als weiterer Punkt ist mir während der Zugfahrt nach Basel aufgefallen, dass der Konjunkturfaktor, den der Bundesrat uns vorschlägt und den die Finanzkommission übernimmt, implizit davon ausgeht, dass die so genannte BIP-Elastizität der Bundesfinanzen genau gleich eins sei. Mit anderen Worten nimmt man an, wenn das Bruttoinlandprodukt um 10 Prozent steige, würden auch die Einnahmen um 10 Prozent steigen, und wenn es um 10 Prozent sinke, würden auch die Einnahmen um 10 Prozent sinken.
Wir haben progressive Steuersysteme. Das heisst, wenn z. B. Inflation herrscht, haben wir den Effekt der kalten Progression. Die Leute bezahlen mehr Steuern, als es eigentlich der Meinung des Gesetzes entspricht. Davon ausgehend habe ich vermutet, dass die BIP-Elastizität der Bundeseinnahmen deutlich über eins sein müsste. Was macht es denn für einen Sinn, einen Konjunkturfaktor einzuführen, der von eins ausgeht und damit die Dämpfungen, die die Schuldenbremse einführen will, viel zu gross ausfallen lässt, wenn die wirklichen Einnahmen eine BIP-Elastizität haben, die grösser als eins ist?
Die letzte Frage, die mir im Zug eingefallen ist – inzwischen war ich fast in Basel angekommen –: Ist es richtig, Investitionsausgaben genau gleich zu behandeln wie laufende Ausgaben? Diesem Thema widmet sich der Bundesrat recht ausführlich und mit Begründungen, die ich akzeptieren kann. Deshalb habe ich diese Frage, wie Sie sehen, auch nicht in meinen Rückweisungsantrag aufgenommen.
Als ich dann in Basel war, war ich schon ziemlich stark verunsichert. Ich hoffe, es gelingt mir, auch Sie zu verunsichern, wenn Sie die Sache mit mir zusammen durchdenken. Worauf lassen wir uns da ein? Ist das wirklich das richtige Instrument, oder kann es noch verbessert werden?
Der günstige Zufall wollte es, dass ich im Büro von einer Mitarbeiterin zwei Berichte in die Hand gedrückt erhielt; sie ist Mitglied des Verfassungsrates des Kantons Basel-Stadt, und dort befasst man sich auch mit diesen Dingen. Es sind zwei Beiträge der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) vom letzten November und Dezember, die sich ausführlich und mit ökonomischem Sachverstand, der mir mangelt, mit dieser Schuldenbremse des Bundesrates befassen. Was mich überrascht hat, ist, dass meine kritischen Fragen hier allesamt – eine nach der anderen und noch zwei, drei dazu – aufgegriffen werden, mit den genau gleichen Sorgen, die ich habe. Es geschieht im kühlen Jargon der Ökonomen, ist sehr viel besser fundiert und theoretisch natürlich gut untermauert. Mir hat das bestätigt, dass ich hier nicht einfach einer ideologischen Verblendung aufsitze, sondern dass ich in meiner Kritik wirklich Punkte anführe, die auch für andere und für sachverständigere Leute wichtig sind.
Ich erlaube mir nun deshalb, Ihre Zeit in Anspruch zu nehmen und Ihnen über diese Berichte der KOF ein bisschen etwas zu erzählen.
Die KOF fängt ganz vorne an. In der öffentlichen Diskussion über die Staatsfinanzen, schreibt sie, werde häufig davon ausgegangen, dass die Staatsverschuldung grundsätzlich unerwünscht sei. Hinter dieser Ansicht stehe die Vorstellung eines konservativen Familienoberhauptes oder die eines Vereinskassiers, der sich eines massvollen Ausgabengebarens befleissige. «Ein solches Verhalten ist nicht einmal für private Wirtschaftsakteure rational, und bezogen auf den Staat ist die Analogie zum privaten Haushalt verfehlt. Eine quantitative Angabe der Obergrenze der Staatsverschuldung scheint a priori nicht möglich, und für die Schweiz, welche mit 55 Prozent im Jahre 1998 eine der niedrigsten Schuldenquoten aller Industrieländer aufwies, dürfte die Gefahr einer Zahlungsunfähigkeit ohnehin gering zu veranschlagen sein.»
Ein dritter allgemeiner Satz, den ich Ihnen nicht vorenthalten möchte: «Nicht einmal die Fixierung eines bestimmten Wertes der Staatsschuld ist zwingend; eine einmalige Erhöhung der Schuldenquote von beispielsweise 60 Prozent» – das ist der heutige Stand – «auf 80 Prozent des Bruttoinlandproduktes kann nicht als a priori unvereinbar mit einer nachhaltigen Finanzpolitik gleichgesetzt werden.»
Aus diesen allgemeinen Überlegungen, die eher als kritischer Einstieg in die Detaildiskussion zu verstehen sind, folgert dann die KOF – und das, meine ich, ist ein sehr politisches Argument –: «Die möglicherweise bestehende Hoffnung, die finanzpolitische Diskussion um die Höhe der

Staatsausgaben liesse sich auf statistisch-technischem Weg erledigen, dürfte sich als Illusion erweisen. Auch bei der Anwendung der vorgesehenen Schuldenbremse werden die finanzpolitischen Entscheidungsträger» – das sind wir – «nicht umhin kommen, ähnlich wie die Nationalbank bei der Festlegung der Geldpolitik Jahr für Jahr eine differenzierte Einschätzung der konjunkturellen Lage und der konjunkturellen Aussichten vorzunehmen.» So weit die KOF.
Man könnte sich nun aufgrund dieser allgemeinen Äusserungen wirklich fragen, ob nicht schon der Ansatz verfehlt sei, den uns Bundesrat und Finanzkommission vorschlagen. Ich glaube es nicht. Ich möchte ausdrücklich nicht so weit gehen, und ich begrüsse, wie ich schon gesagt habe, die Idee, den Versuch einer Stabilisierung der Ausgaben und der Schulden. Aber wenn schon die Grundlage kritisch hinterfragt werden kann, muss man nicht nur gut überprüfen, ob der Anstieg der Schulden verhindert wird – das wäre ja schön –, sondern auch, welche Wirkungen die Schuldenbremse auf die Wohlfahrt der Bevölkerung hat. Schliesslich geht es letztendlich ja nicht um das Ausmass der Schulden, sondern um die langfristige Wohlfahrt der Bevölkerung.
Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir in der Bundesverfassung schon einen Artikel haben – Artikel 100, den Konjunkturartikel –, der uns geradezu dazu verpflichtet, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die Teuerung zu bekämpfen und die wirtschaftliche Entwicklung aller Landesteile zu berücksichtigen. Das sind genau die Punkte, an denen meine Fragen zur Schuldenbremse angesetzt haben, und wie ich erläutert habe, sagen die Botschaft des Bundesrates und jetzt auch der Kommissionssprecher gerade dazu sehr wenig Detailliertes, ausser einer Versicherung, es sei schon alles in Ordnung.
Nun möchte ich Ihnen aber die Detailanalyse der KOF auch kurz vorstellen. Sie übt starke Kritik am Entwurf des Bundesrates, wenn auch – wie es sich für Professoren gehört, wenn sie nicht gerade Politiker sind – in völlig unpolemischer Art und Weise. Sie untersucht genau am Beispiel der schwierigen Neunzigerjahre, was die Schuldenbremse damals bewirkt hätte, wäre sie schon in Kraft gewesen. Sie stellt Folgendes fest:
1. Die Schuldenbremse nach Entwurf des Bundesrates wirkt deutlich restriktiver als die in der wissenschaftlichen Literatur als Ziel formulierte konstante Schuldenquote. Die Schuldenbremse des Bundesrates würde die Schulden nicht nur stabilisieren, sondern – wenn sie ernst genommen würde – sogar verringern.
2. Die Ausgaben gemäss der Schuldenbremse wären in der Rezession zu niedrig, der Ausgabenplafond wird zu stark beschränkt. Im Aufschwung dagegen wäre der Ausgabenplafond zu hoch. Der Grund dafür ist, was ich eben vermutet habe, dass offenbar die Ökonomen beweisen können, dass die BIP-Elastizität der Einnahmen des Bundes deutlich grösser als eins ist.
3. Die Inflation muss unbedingt berücksichtigt werden, denn da gibt es erhebliche Schwierigkeiten. Ich habe Ihnen schon gesagt, dass das Wort in der Botschaft, wenn ich sie sorgfältig genug gelesen habe, nicht vorkommt.
4. Diese Folgerung scheint mir wirklich evident: Wenn man schon aufgrund eines geglätteten Konjunkturverlaufs eine Schuldenbremse einführt und damit strukturelle Verwerfungen im Haushalt vermeiden will, braucht man vorausschauend ebenfalls eine Möglichkeit, geglättete Einnahmenprognosen zu machen. Man braucht also, mit anderen Worten, eine wesentlich längerfristige Finanzplanung, wenn man eine Schuldenbremse einführt. Man kann die Schuldenbremse nicht so einführen, wie es der Bundesrat vorschlägt; sie greift ja erst «nach gehabter Freude» ein, wenn die Ausgaben zu hoch werden, und nicht schon im Voraus, was ja eigentlich nötig wäre.
5. Die Kantonsanteile an den Ausgaben des Bundes – diese sind nicht klein – und die Bundesbeiträge an die Sozialversicherungen, die weiss Gott auch nicht klein sind, müssten ebenfalls in gleicher Art wie bei der Schuldenbremse über Ausgleichskonten geführt werden, denn sonst gäbe es eine empfindliche Schädigung des Finanzausgleichs zwischen den wirtschaftlich schwachen und den starken Regionen und den wirtschaftlich schwachen und den starken Bevölkerungsschichten im Lande. Es genügt also nicht, nur die direkten Bundesausgaben so zu behandeln, sondern man müsste separat auch alle gesetzlich gebundenen Sozialausgaben und Kantonsanteile mit separaten analogen Fonds kontrollieren.
6. Für mich ist dies eigentlich der entscheidende Punkt, denn er zeigt, dass die Schuldenbremse in der vorliegenden Ausgestaltung Artikel 100 der Bundesverfassung, dem Konjunkturartikel, widerspricht: In den Neunzigerjahren hätte die Schuldenbremse laut Aussagen der KOF zu einem negativen Impuls auf die Volkswirtschaft von fast minus 2 Prozent geführt. Das wäre in der tiefsten Rezession mit den höchsten Arbeitslosenquoten passiert – in den Jahren 1993/94 – und hätte zweifellos die Volkswirtschaft noch in erheblich grössere Schwierigkeiten gestürzt. Die KOF schreibt wörtlich: «Die Schuldenbremse hätte die Konjunktur in den Jahren 1993 und 1994 deutlich negativ beeinflusst. Dem Ziel einer Verstetigung der Ausgaben entlang dem potenziellen Wachstumspfad wäre mit der Schuldenbremse in den Neunzigerjahren noch weniger nachgelebt worden, als dies effektiv der Fall war. Die realen Staatsausgaben hätten sich schon früher verflacht und hätten die wirtschaftliche Flaute deutlich verstärkt.»
7. Investive Ausgaben brauchen eine Sonderbehandlung. Die KOF schlägt vor, die so genannte «golden rule» einzuführen, d. h. eine Regel, nach der die Zunahme der Verschuldung im Ausmass der Nettoinvestitionen zulässig sei. Die KOF sagt, wenn man das nicht einhalte, drohten durch Vernachlässigung investiver Bereiche der Volkswirtschaft – und dazu, das sagt sie explizit, gehören z. B. auch die Bildungsausgaben – Folgekosten, die weit höher seien als die scheinbar eingesparten Mittel.
8. Man darf den Konjunkturfaktor nicht einem technischen Automatismus überlassen, der zudem noch in der Prognose von vier Konjunkturforschungsinstituten im Land – ich glaube, mehr haben wir nicht – für die nächsten Jahre bestimmt wird, denen wir dann sozusagen die Verantwortung abgeben. Der Bundesrat sagt in der Vorlage, dass er die Prognosen dieser Institute dann mitteln wolle, um die Konjunktur des nächsten Jahres zu bestimmen. Die KOF dagegen sagt, dieser Konjunkturfaktor müsse Jahr für Jahr aufgrund einer fundierten Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung neu festgelegt werden.
9. Diese letzte Schlussfolgerung der KOF betrifft etwas, das ich schon gar nicht stark betonen will, denn da weiss ich, das gäbe erheblichen Ärger. Die KOF sagt, von der ökonomischen Theorie her müsste man auch den verfassungsmässigen Spielraum zur antizyklischen Variation der Einnahmen in Betracht ziehen – d. h. mit anderen Worten automatische Steuererhöhungen oder auch automatische Steuersenkungen in guten Jahren – und nicht nur der Ausgaben. Das erwähne ich der Vollständigkeit halber.
Soweit also die Kritikpunkte der KOF, und ich hoffe, Sie haben gesehen, dass die KOF dieselben Fragen stellt und beantwortet, die mir selber eingefallen sind. Ich meine wirklich, es ist nicht zu weit gegangen, wenn man sagt: So, wie sie gemeint ist, verletzt die Schuldenbremse den Konjunkturartikel der Bundesverfassung. Man kann das am Verhalten nachweisen, zu dem sie uns in den Neunzigerjahren gezwungen hätte.
Das ist der eigentliche Grund, weshalb ich Rückweisung – nicht des Verfassungsartikels, sondern nur der Änderungen im Finanzhaushaltgesetz – an die Finanzkommission beantrage.
Ich möchte, dass darüber anhand dieser konkreten Fragen noch einmal nachgedacht und uns schriftlich berichtet wird. So haben wir dann auch etwas in der Hand, wenn wir entscheiden, und haben dann nicht nur ein fünfminütiges Votum des Berichterstatters, der uns versichert, die Kommission habe alles geprüft. Ich meine, es wäre auch gut, wenn die kompetente Fachkommission des Ständerates, nämlich Ihre WAK, sich in Form eines Mitberichtes über die Sache beugen würde. Denn die WAK hat die Aufgabe und – wie ich

meine – wirklich auch die Kompetenz, über die wirtschaftlichen Aspekte eines solchen Mechanismus eine fundierte Meinung abzugeben.
Ich will zum Schluss nur noch ein Argument, das im Anschluss an meinen Rückweisungsantrag sicher kommen wird, schon vorwegnehmen und etwas dazu sagen: Man wird sagen, dass genau deshalb die Ausnahmeregelung in das Gesetz und in die Bundesverfassung eingeführt worden sei; wenn es dann eben solche Probleme gäbe, könne man jederzeit beschliessen, was man wolle, denn sobald das Parlament mit einer absoluten Mehrheit die Ausgabenplafond nach oben setze, falle für diesen Erhöhungsbetrag die ganze «Schuldenbremserei» weg; das werde nicht dem Ausgleichsfonds belastet, und damit hätte man am Schluss doch freie Hand. Das ist zwar richtig, und ich bin sehr froh, dass diese Ausnahmeregelung im Text drin ist. Aber ich meine gleichzeitig, dass eine solche Argumentation die Bankrotterklärung jener Proponenten der Schuldenbremse wäre, die dann sagen müssten: Immer wenn es heiss wird, setzen wir sie ausser Kraft.
Wenn die Schuldenbremse keine andere Funktion hätte, als uns darauf hinzuweisen, was jetzt nach diesem mathematischen Mechanismus die richtige Ausgabenhöhe wäre, uns aber in allen einigermassen schwierigen Lagen – 6 Prozent des Bruttosozialproduktes sind keine hohen Defizite, das sind im Moment 2,5 Milliarden Franken – empfiehlt, einfach über die Ausnahmeregelung zu beschliessen, dann, meine ich, ist sie nicht mehr als ein moralischer Wegweiser. Den gibt uns Bundesrat Villiger ja ohnehin in jeder Budgetdebatte; ob wir dazu dann noch die Schuldenbremse in Form eines Gesetzes brauchen, würde ich dann doch sehr bezweifeln.
Zudem wird ja vom Bundesrat recht deutlich gesagt: Die Ausnahmeregelung soll nur bei schwerwiegenden Ereignissen wie schweren Rezessionen, Naturkatastrophen, Kriegen und anderen besonderen Entwicklungen Anwendung finden. Ich frage mich schon: Wären dann die Neunzigerjahre darunter gefallen, und wenn ja, ab welchem Jahr? Hätten wir schon 1992 von einer schweren Rezession gesprochen oder erst 1995, nachdem die Arbeitslosenzahlen dann wirklich lange Zeit hoch geblieben sind?
Ein drittes Argument dazu: Wenn wir jedesmal die Ausnahmeregelung in Anspruch genommen hätten, dann muss ich doch darauf hinweisen, dass die Schulden genauso gestiegen wären, wie sie tatsächlich gestiegen sind – von diesen 40 auf die 100 Milliarden –, und die Schuldenbremse hätte eben doch nichts gebracht.
Hätten wir aber die Schuldenbremse wirklich wirken lassen, dann hätte sie, das habe ich gezeigt, verheerend gewirkt und dann ginge es dem Land und der Bevölkerung wesentlich schlechter als jetzt, nachdem wir so gelebt haben, wie wir es eben getan haben.
Summa summarum: Wir müssen die Sache noch einmal anschauen. Mir geht das zu schnell; es werden zu viele Fragen gestellt – auch von Fachleuten –, die nun nicht beantwortet worden sind. Wir führen etwas Neues ein, das wir so in den 150 Jahren seit der Staatsgründung noch nie hatten, und ich denke, Vorsicht ist die Mutter der Porzellankiste – typischerweise kennt ja niemand den Vater!
Die WAK sollte mitdenken. Ich bitte Sie, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Siongo Marianne (C, NW): Über Inhalt und Zielsetzung der Vorlage betreffend die Schuldenbremse hat uns der Präsident der Finanzkommission, Herr Inderkum, eingehend informiert. Als Verantwortliche der Politik sind wir jetzt gefordert, Eckwerte zu formulieren, die eine effiziente Durchsetzung ermöglichen, und eben keine neuen Sündenfälle zu begehen. Aus meiner Sicht sind dabei speziell drei Punkte zu beachten:
1. Den Begehrlichkeiten nach immer neuen Abgeltungen, speziell in Zeiten guter Rechnungsabschlüsse, darf nur selektiv entsprochen werden.
2. Notwendige Zusatzausgaben sind situativ auf deren Bedeutung hin zu bewerten. Mehrausgaben dürfen nur dann bewilligt werden, wenn die erfolgreiche Weiterentwicklung unseres Staates, unserer Gesellschaft und der Wirtschaft dies absolut erforderlich macht. Diese Zusatzausgaben sind innerhalb dreier Jahre wieder zu kompensieren.
3. Diese Schuldenbremse darf keine «Bremsspuren» hinterlassen – um dies ein wenig salopp zu formulieren –, welche sich negativ auf die ertragsstärkende Entwicklung unserer kleinen und mittleren Betriebe niederschlagen. Der Umsetzung einer effizienten Familienpolitik ist ebenso Beachtung zu schenken.
Ich unterstütze sowohl Inhalt wie Zielsetzung dieser Vorlage. Wir sind dazu aufgefordert, die Einhaltung strikte zu überwachen und die Resultate laufend zu kontrollieren. Mit der Annahme dieser Vorlage nehmen wir uns selber in die Pflicht. Ich bitte Sie, einzutreten und den Vorlagen zuzustimmen.

Merz Hans-Rudolf (R, AR): In gewissen Ländern gibt es ein Budgetministerium – neben dem Finanzministerium. Was geschieht in einem solchen Budgetministerium? Da wird das Rohholz eingeliefert, das Schwemmholz, das Edelholz und alles, was die Departemente liefern und einbringen, und dann wird das Holz mit Säge und Beil zurechtgestutzt und zu Reisigwellen gebunden. Es gibt ja nichts Schöneres, als an einem Waldrand eine schöne Reisig, einen «Büschelihaufen», zu sehen.
Und genau das Bündeln von staatlichen Anliegen, die Frage, was man mit einem Budget machen muss, ist zentral. Es geht eben nicht ohne Beil und Drahtschlingen, das hat die Erfahrung in unserem Land in den letzten Jahren leider gezeigt. Wie wäre es denn sonst möglich gewesen, dass wir innert zehn Jahren die Schulden des Bundes von 38 auf über 100 Milliarden hätten ansteigen lassen können? Und das trotz einer Verfassungsbestimmung, und zwar nicht der von Artikel 100, sondern der von Artikel 126! Ich lese Ihnen vor, was dort in Absatz 1 steht: «Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.» Punkt.
Was ist geschehen? Trotz dieser Verfassungsbestimmung haben wir über 100 Milliarden Franken Schulden, und die Bedeutung dieser Verfassungsbestimmung ist auf das Niveau eines Wirtshausschildes gesunken – mehr nicht! Sie wird überhaupt nicht realisiert.
Deshalb ist die Einführung einer griffigen und funktionierenden Schuldenbremse nötig. Sie ist nicht revolutionär, Herr Plattner, sie ist auch nicht neu, es gibt sie schon, auch einige Kantone kennen sie. Nehmen Sie den Kanton St. Gallen, der mit diesem Instrument erfolgreich arbeitet und dessen Finanzdirektor uns in der Kommission geschildert hat, wie man damit umgeht.
Die Regel der Schuldenbremse, wie wir sie vorschlagen, ist einfach: Der Höchstbetrag für die Ausgaben des Bundes wird, um einen Faktor der konjunkturellen Lage korrigiert, an die Höhe der Einnahmen gebunden. Es handelt sich also um eine ganz einfache Ausgaben- und um keine Saldoregel. Die Schuldenbremse lässt sowohl Defizite als auch Überschüsse zu – beides –, sie führt aber nicht automatisch zum Abbau der Bundesschulden, sondern sie führt automatisch zu deren Stabilisierung. Und da, Herr Plattner, haben wir lange darüber diskutiert, ob dieses Ziel überhaupt genügt. Wir haben gesagt, es genüge nicht, wir sollten eigentlich eine Möglichkeit haben, mit der Zeit auch Schulden abbauen zu können. Das hat die Kommission dann eingebaut; sie hat korrigierend in die Vorlage eingegriffen, indem sie gesagt hat, Überschüsse des Ausgleichskontos seien nicht automatisch auszugleichen. Hier besteht dann eben der Spielraum für den Abbau von Schulden. Das Instrument ist einfach, es bleibt es auch bei differenzierter konjunktureller Betrachtung. Ich komme auf diesen Punkt zurück.
Was soll man staatspolitisch von diesem Instrument halten? Als liberaler Politiker hat man natürlich auf den ersten Blick schon etwas Mühe, sich einem solchen Joch zu unterwerfen, das muss ich also schon auch sagen; man musste sich das etwas zurechtlegen. Denn unser System, das ja auf den Interessenausgleich ausgerichtet ist und um das Salz und den Pfeffer des Referendums ergänzt wird, macht ja gerade

den Reiz und die Spannung der Politik aus – der Politela. Das ist ja eigentlich unsere ureigenste Aufgabe, mit der wir uns täglich auseinander setzen müssen. Was bedeutet es demgegenüber, nun ein Joch einzubauen? Ist es eine Beruhigungspille für die internationale Bewertung der Schweiz, so wie das die EU mit ihren Ländern durch die Maastrichter Kriterien macht? Oder ist sie eigentlich ein Eingeständnis der finanzpolitischen Unfähigkeit von Verwaltung und Gesetzgeber? Oder ist sie der Ausdruck einer Staatsräson, die besagt, auf Dauer könne ein gesunder Haushalt schlicht nicht mehr ausgeben, als er einnimmt? Oder ist sie eine Entmündigung des Parlamentes zugunsten einer Vollmacht für den Bundesrat beim alljährlichen Budgetbeschluss? Oder ist sie, wie es in der Botschaft des Bunderates unter anderem heisst, in erster Linie einfach ein vernünftiges Instrument zur Haushaltsteuerung?
Gut, wahrscheinlich ist sie von allem etwas. Bis zu einem gewissen Grad beschneidet sie unsere Spielräume und die Entscheidungsfreiheiten – aber natürlich auch jene des Bunderates; denn das Instrument richtet sich an alle, die mit der Finanzpolitik befasst sind. Und sie ist auch eine Möglichkeit, «runde Tische» und rote Köpfe künftig zu verhindern.
Wenn ich mich also trotz liberaler Vorbehalte eindeutig für diese Schuldenbremse ausspreche, so aus der Einsicht der finanzpolitischen Notwendigkeit und eben dank der rahmengebenden Funktion. Die Rahmengebung, nicht die Wissenschaftlichkeit ist das Entscheidende des Instrumentes.
Ich bin der Meinung, dass wir die Schuldenbremse unter drei Bedingungen akzeptieren sollten:
1. Auch zukünftig muss sie instrumentalen Charakter haben und darf nicht politischen Eigenwert besitzen. Sie muss unser Instrument sein, wir müssen sie handhaben, das Instrument darf nicht uns handhaben.
2. Sie muss Allgemeingültigkeit besitzen und neutral, d. h. immun gegenüber Sonderinteressen sein. Die Versuchung, beispielsweise Investitionen oder gewisse Standesinteressen auszunehmen, ist natürlich immer vorhanden. Wenn das aber Platz greift, dann wird der instrumentale Charakter abgeschwächt.
3. Sie muss den Schuldenabbau ermöglichen, also auch in Bezug auf die Handhabung des Schuldenabbaus flexibel sein.
Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlagen einzutreten und ihnen zuzustimmen.
Nun noch zum Rückweisungsantrag Plattner. Herr Plattner stellt eine ganze Reihe von Fragen an die Kommission, die er auf einer Reise nach Basel entworfen hat. Ich frage mich, was passiert wäre, wenn er in Basel nicht hätte aussteigen müssen, sondern nach Hamburg weitergefahren wäre – dann hätte er nämlich noch mehr Zeit gehabt, über die ganze Sache nachzudenken, und hätte sich einen Teil der Fragen, die er gestellt hat, selber beantworten können – ich gebe zu, dass bei der Ankunft in Hamburg die eine oder andere Frage vielleicht noch geblieben wäre.
Die Fragen, die Herr Plattner stellt, entstammen drei Bereichen: der Volkswirtschaft, der Finanzwissenschaft und der Mathematik. Es wäre auch kein Problem, Herr Kollege Plattner, Ihren Fragenkreis noch zu erweitern. Ich könnte Ihnen noch ein paar Tipps geben. Wir könnten z. B. darüber diskutieren, wie bereinigt die Zahlen sind, auf die wir uns abstützen – im Wissen, dass das Parlament in den Neunzigerjahren jeweils am Ende des Budgetprozesses Korrekturen nach oben und nach unten vorgenommen hat. Das Budget ist auf diese Weise noch um etwa 10 Milliarden Franken korrigiert worden, und zwar ganz unabhängig von konjunkturellen Überlegungen, deren Auswirkungen man am Schluss eben auch wieder bereinigen müsste. Ich könnte die Frage nach den Effekten öffentlicher Ausgaben stellen. Lieber Herr Kollege Plattner, ich kann Ihnen als ehemaliger finanzwissenschaftlicher Assistent einer Hochschule sagen: Über dieses Thema könnten wir nächtelang mit Faust diskutieren. Auch Faust müsste bis nach Hamburg fahren, bis er die Frage nach den Effekten öffentlicher Ausgaben beantworten könnte. Diese Frage können Sie wissenschaftlich nicht in den Griff bekommen.
Zur Frage, wie man Ausgaben und Einnahmen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen definiert: Der Bund definiert z. B. die Investitionen anders als die Kantone; dies wäre eine Frage wert, weil die Kantone in einem Artikel mitberücksichtigt sind. Weder die Finanzwissenschaft noch die Volkswirtschaftslehre sind exakte Wissenschaften, Herr Plattner, es sind empirische Wissenschaften. Sie sind immer durch verschiedene Schulen gekennzeichnet; diese verschiedenen Schulen sind wie verschiedene Brillen. Je nachdem, wie man die Ergebnisse anschaut, sehen sie auch etwas anders aus. Die meisten dieser Schulen sind mit Namen verknüpft; Sie kennen sie: Samuelson, Friedman, Keynes, Kondratiew, Popitz, Schumpeter und wie sie alle heissen. Im Rahmen dessen, was gesicherte Erkenntnis ist oder hohe Plausibilität hat, kann ein solches Instrument wie die Schuldenbremse am Ende aber nur eine Faustregel sein – sie kann nur eine Faustregel oder ein Verhaltenscode, nicht aber ein mathematisches Instrument sein. Wenn es so wäre, dass uns die KOF sagen müsste, wie sie es sieht, dann hätten Sie Recht, Herr Kollege Plattner, dann kämen wir tatsächlich nicht vom Fleck.
Wenn man es so anstrebt, wird man nie fündig; da können Kommissionen darüber brüten, so lange sie wollen. In der richtigen Einschätzung, dass das Instrument flexibel sein muss, haben wir gewisse «Fluchtklauseln» – man sagt «Escape-Klausein» – vorgesehen. Sie haben in richtiger Einschätzung vorausgeahnt, Herr Kollege, dass ich das sagen werde. Es ist auch so. Es handelt sich nämlich um zwei Klausein:
1. Es ist die Fluchtklausel in Artikel 24b FHG, in dem von «aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen» und von «verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen» gesprochen wird. Solche Zahlungsspitzen haben sich anlässlich der Ausgliederungen von Bundesbetrieben und -anstalten eingestellt, bei denen zum Beispiel Pensionskassenregelungen zu treffen waren.
2. Die zweite Klausel ist in Artikel 24e Absatz 2 vorgesehen, nämlich bei den Sparmassnahmen: «Gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall rechtskräftig zugesicherte Leistungen bleiben vorbehalten.» Das sind auch Leistungen an die Kantone; auch darüber haben wir in der Kommission diskutiert. Die von Kollege Plattner indirekt angesprochenen Ausgaben für die Revisionen der Sozialwerke und für die Ausgliederung der Bundesbetriebe wären möglich gewesen, das kann ich Ihnen anhand dieser Klausel versichern.
Eine Rückweisung des Geschäftes an die Kommission bringt mit grösster Wahrscheinlichkeit keine neuen Erkenntnisse. Die Schuldenbremse ist ein finanzpolitisches Instrument. Es ist zu bezweifeln, dass die im besten Falle mögliche und vielleicht kompromissierische Kosmetik, die man da und dort tatsächlich anbringen könnte, weiterhelfen würde – wenn sie nicht sogar zur Verwässerung der Vorlage führen würde. Ob Sie dann, Herr Kollege Plattner, einer solchen Vorlage zustimmen würden, ist ungewiss. Ich vermute deshalb eher, das ist Ihre Art, diese Vorlage zu bekämpfen.
Ich beantrage Ihnen deshalb, den Rückweisungsantrag nicht zu unterstützen, auf die Vorlage einzutreten und in der Detailberatung dann die beiden Anträge Plattner zu behandeln.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): L'instrument qui nous est présenté suscite en moi un grand scepticisme. Par principe, j'y suis opposé pour différents motifs sur lesquels je reviendrai tout à l'heure. Je me suis donc posé, lors de la séance de la commission, la question de savoir s'il était opportun de proposer la non-entrée en matière. Cependant, je dois reconnaître que le peuple et les cantons ont accepté nettement, et il y a peu de temps, la disposition transitoire de l'article 196 de la constitution et, dans ces conditions, une proposition de non-entrée en matière aurait pu donner l'impression du refus d'un principe démocratiquement accepté. Nous partons de l'idée que le peuple souhaite que nous mettions en place un instrument.
Il n'en reste pas moins que l'instrument que soutient la commission, et tel qu'il nous est présenté par le Conseil fédéral,

présente de mon point de vue quatre problèmes sérieux. Ces problèmes ont été soulevés en partie par M. Merz, mais de manière tout à fait surprenante, nous parvenons à des conclusions totalement opposées.
Tout d'abord, le projet du Conseil fédéral part d'un constat alarmiste selon lequel l'état des finances publiques serait désastreux. Il faut rappeler, de ce point de vue, que notre pays soutient parfaitement la comparaison avec les nations qui nous entourent et que nous respectons les critères dits de Maastricht, fixés par l'Union européenne, en matière de déficits publics, tout en pratiquant une fiscalité modérée, considérée en comparaison internationale également. Entre le moment où le Conseil fédéral a rédigé son message et le débat de ce jour, les finances publiques se sont d'ailleurs sensiblement améliorées sous l'influence de la reprise conjoncturelle, ce qui a conduit le Conseil fédéral à rédiger à la hâte un complément à son message pour tenter de justifier sa mesure, malgré ce changement de la conjoncture.
Deuxième point: malgré ce qu'en disent le message et nos collègues de la majorité, cet instrument constitue un affaiblissement des prérogatives du Parlement qui perd une partie de son indépendance et de son autonomie budgétaires. C'est un point sur lequel il faut insister. Il est étonnant de voir le Parlement accepter aussi facilement de perdre sa compétence budgétaire ou une partie de celle-ci.
En troisième lieu, l'instrument qui nous est proposé présente intrinsèquement des défauts conceptuels qui ont été relevés par quelques intervenants tout à l'heure. Principalement, il repose sur une illusion technocratique qui prétend pouvoir cerner des réalités économiques et politiques extrêmement complexes, grâce à des formules mathématiques. Il constitue une démission des pouvoirs exécutifs et législatifs qui, au lieu d'assumer les responsabilités pour lesquelles ils ont été élus, tentent de trouver une formule de pilotage automatique des finances publiques qui les soustrait à leurs responsabilités.
En quatrième lieu et pour conclure, le système qu'on nous propose a démontré son inefficacité avant même d'entrer en vigueur, puisque, lorsque au sein de notre commission, nous avons interrogé le Conseil fédéral et l'administration sur la manière d'appliquer au résultat excédentaire imprévu de 2000 la fameuse formule, on nous a clairement démontré que les 4 milliards de francs d'excédent devraient être impérativement affectés au fonds de réserve, ce qui a fait sursauter certains de mes collègues de la majorité et qui a conduit à une modification du texte. On peut donc clairement prévoir qu'à chaque exercice budgétaire un petit peu inhabituel, il y aura, au sein de la Commission des finances ou d'autres commissions, une réflexion qui montrera que l'application automatique de la formule conduit à de grandes difficultés, qu'il faudra donc prévoir une exception, qu'il faudra donc modifier la loi. Et on reviendra à l'élément que j'ai souligné tout à l'heure: le pilotage automatique ne permet pas de régler le problème des finances publiques, qui doit être soumis à un débat politique.
Il ne sert à rien de prévoir une règle à laquelle on devra déroger constamment, il vaut mieux prévoir une discussion ample et régulière.
En résumé et en conclusion, je n'accepterai pas le texte qu'on nous propose, parce qu'il représente une automutilation du Parlement, parce qu'il prétend régir par des règles automatiques des problèmes politiques et économiques complexes qui méritent un débat public et non l'application d'une formule mathématique, et enfin parce qu'il repose sur une appréciation exagérément pessimiste de l'état des finances de l'Etat, finances qui se sont d'ailleurs améliorées depuis le moment où cet instrument a été conçu.
Je refuserai donc le projet au terme de la discussion et au moment de la votation finale.

Marty Dick (R, TI): Je me suis approché de ce projet avec des sentiments très mitigés. Je n'ai aucune peine à dire que je partage pleinement le but, qui est d'éviter des déficits structurels. C'est un mal pour la collectivité, il doit être combattu. Je suis en revanche très perplexe pour ce qui a trait à l'instrument qui nous est proposé.
La politique financière est une prérogative qui appartient tout d'abord, et surtout, à la politique. C'est dans le cadre d'un projet de société, d'un programme politique que doivent également être fixés et assurés les buts financiers. C'est donc à la politique d'établir un programme, de s'assurer qu'il y a une majorité et qu'il y a des ressources pour réaliser ce programme.
Je constate avec une certaine inquiétude que, de plus en plus, cette politique tend à démissionner et à déléguer à un système technocratique les choix importants que nous serions appelés à prendre. Je comprends que le Gouvernement, plus particulièrement le Département fédéral des finances, propose une norme pareille. Si j'étais à la place du ministre des finances, j'agirais probablement dans le même sens, car j'aurais de bons motifs d'être méfiant envers la politique et le Parlement, surtout si l'on considère les expériences faites ces dernières années et ces dernières décennies. Il n'empêche qu'aujourd'hui nous ne pouvons pas faire seulement un débat mathématique et technocratique, nous devons aussi proposer une réflexion de nature essentiellement politique. Il me semble que cette dimension n'est pas suffisamment mise en évidence.
Je disais qu'on avait de plus de plus tendance à déléguer à la technocratie des choix éminemment politiques. Lorsque l'administration n'est pas assez crédible pour présenter un projet, qu'est-ce qu'on fait? On fait faire une étude par une grande fiduciaire internationale, et plus elle est chère et plus elle paraît crédible. Lorsqu'on veut rendre plus compétitives et plus crédibles certaines institutions qui, jusqu'à aujourd'hui, appartenaient à l'Etat, on transforme des fonctionnaires en managers, on multiplie par trois ou par quatre leur salaire et on croit qu'avec cela tout ira mieux.
Aujourd'hui, nous déléguons pratiquement à une formule mathématique des choix de politique financière. C'est peut-être un hommage à Albert Einstein, qui est né un 14 mars, sauf erreur en 1879, mais au-delà de cet hommage, je crois que c'est surtout l'expression d'une démission politique. Il est vrai que, dans la constitution, nous avons adopté un système similaire avec l'«objectif budgétaire 2001», mais c'est un système qui était prévu pour une période limitée et qui se référait à une situation particulière.
Aujourd'hui, nous devons nous demander: si la politique n'est pas à même de gérer une politique financière, est-ce que ce n'est pas notre système politique qui doit être modifié? Si notre politique n'est pas à même de faire un programme politique, d'avoir des majorités et de respecter des objectifs, nous devons vraiment nous poser des questions sur notre système politique.
Je ne voterai pas contre ce projet parce que j'en partage les buts, mais je n'arrive vraiment pas à voter pour, parce que je ne me sens vraiment pas capable de participer à ce qui me paraît être un rituel de hara-kiri du Parlement.

Epiney Simon (C, VS): Pratiquer l'autocensure pour un Parlement, vous l'avez entendu, pourrait être interprété comme un essai d'autoflagellation ou de masochisme. Pourtant, c'est à cet exercice que nous sommes aujourd'hui conviés, avec ces deux projets à la fois de nature constitutionnelle et de nature législative qui nous sont soumis. Disons-le d'emblée, le thème n'est pas nouveau. Certains cantons appliquent déjà cet instrument de gestion et d'autres sont en passe de l'introduire. La Confédération, avec l'«objectif budgétaire 2001» a déjà entamé l'exercice, à titre transitoire, il est vrai.
Mais comment et pourquoi en sommes-nous réduits à nous automutiler pour n'avoir pas su réfréner nos appétits? De 1990 à 1999, la Confédération a payé ses excès consistant à vouloir s'occuper de tout par une politique systématique de l'arrosoir. Le taux de l'endettement a explosé, passant de 40 à 100 milliards de francs. Des dépenses de nature structurelle, c'est-à-dire qui persistent même par beau temps, ont provoqué cette détérioration de la dette. De nouvelles échéances nous attendent, puisqu'on nous prédit pour 2010

un manco de 15 milliards de francs pour financer tout simplement l'AVS et les assurances sociales en général.
Le temps est dès lors dévolu à infléchir la courbe. Un Etat sain est un Etat social en devenir. Il est le gage de la maîtrise de la fiscalité et de l'inflation et il contribue à la stabilité du taux d'intérêt, puisqu'un Etat stable n'a plus besoin de recourir à l'emprunt. L'Etat ne peut donc pas dépenser plus qu'il n'encaisse, au risque d'engager sa crédibilité tant sur le plan interne vis-à-vis de ses citoyens, que sur le plan externe vis-à-vis de la communauté internationale.
Il doit donc privilégier une politique anticyclique qui consiste à accumuler des réserves pour les périodes de crise. Cet instrument de gestion qu'est le frein aux dépenses est peut-être un instrument de torture, mais c'est un instrument nécessaire malgré les risques qu'il renferme. Il garantit le respect de l'équilibre des comptes; il permet de corriger un éventuel déficit; il empêche une détérioration de l'endettement; il contraint le Conseil fédéral et le Parlement à procéder à des ajustements en se fondant sur une base constitutionnelle; il prévient des hausses d'impôt; il renforce la crédibilité de la Suisse en tant que plaque tournante de la finance internationale.
Reste, Monsieur le Conseiller fédéral, à tempérer les risques d'autogoal, dont le principal est, à mes yeux, de fragiliser à la fois la cohésion sociale et la cohésion nationale. Il vous appartient dès lors, Monsieur le Conseiller fédéral, de faire diligence pour introduire la péréquation financière que nous appelons de nos voeux, qui, à mon avis, est la seule qui nous obligera à fixer des priorités, à élaguer des lois inutiles, à réduire la bureaucratie, à favoriser des dépenses forfaitaires, à simplifier les procédures, à réduire les doublons, etc., bref, à moderniser le fonctionnement des institutions.
Quant à la marge de manoeuvre que certains craignent qu'elle ne soit réduite pour le Parlement, il convient de rappeler que près de 80 pour cent des dépenses de la Confédération sont des dépenses liées, c'est-à-dire des dépenses qui ont déjà été programmées par l'adoption de lois précédentes.
C'est donc un oui de raison, sans enthousiasme, que nous sommes invités à formuler à ces deux projets que nous avons, me semble-t-il, revêtus en commission du sceau de la flexibilité, en particulier avec la mise en place d'un fonds de compensation qui nous laisse encore une marge de manoeuvre en tant que parlementaires.

Pfisterer Thomas (R, AG): Eine erste Bemerkung zum Rückweisungsantrag: Gerade aufgrund der Kommissionsarbeit verstehe ich an sich den Wunsch von Kollege Plattner, dass in solchen Fällen ausnahmsweise ein schriftlicher Bericht vorliegen sollte. Das müssen wir sicher einmal generell diskutieren.
Eine zweite, jetzt materielle Bemerkung zu seinem Antrag: Herr Plattner sagt, der Entwurf zur Änderung des Finanzhaushaltgesetzes verstosse gegen die Verfassung. Mit diesem Argument habe ich etwas mehr Mühe. Ich meine auch, es sei durchaus eine ganz andere Position haltbar, auch das haben wir in der Kommission diskutiert. Wenn er sich heute auf den Konjunkturartikel der Bundesverfassung beruft, dann darf man ihm wahrscheinlich entgegenhalten, es gebe eben mehrere Bestimmungen, die der Gesetzentwurf zu berücksichtigen habe. Es gibt nicht nur Artikel 126 der Bundesverfassung, sondern eben auch den Konjunkturartikel 100 und noch andere Bestimmungen. Das ist ein durchaus normaler Vorgang. In solchen Situationen hat man eben abzuwägen, und in unserer Ordnung ist es Sache des Gesetzgebers, eine derartige Abwägung vorzunehmen, den Spielraum zu konkretisieren und auszufüllen. Dieser Spielraum ist meines Erachtens eingehalten worden. In der Argumentation von Herrn Plattner, so wie ich sie verstanden habe, ist nichts enthalten, was diese Argumentation entkräften könnte.
Zum Hauptargument, das Parlament verliere seine Stellung: Das ist tatsächlich auch für mich ein zentrales Argument, das habe ich bei anderer Gelegenheit schon unterstrichen. Auch aufgrund der Kommissionsarbeiten habe ich den Eindruck gewonnen, dass man nun wirklich sagen kann, das Parlament habe die Finanzpolitik nach wie vor im Griff. Die Vorlage bringt keine fundamentale neue Beschränkung. Wir müssen bezüglich des Finanzhaushaltes vom Ausgleichsziel ausgehen, das schon heute in der Verfassung steht. Das ist nichts Neues. Selbstverständlich stellen wir fest, dass dieses Ausgleichsziel schon lange in der Verfassung steht und dass es schwer ist, diese Bestimmung einzuhalten. Die Vorlage will die Chance zu einem mittelfristigen Ausgleich erhöhen, das – und nicht mehr – ist der Sinn dieses Mechanismus.
Das Parlament ist nach meinem Verständnis frei, mit einer gewissen Komplikation allerdings. Im Grunde genommen enthält das uns vorgeschlagene Paket – wenn ich es richtig verstanden habe – zwei Pfeiler:
Der Hauptpfeiler ist die Ausgleichspflicht über diesen Fonds. Der andere, vorgelagerte Pfeiler ist die Bestimmung des Ausgabenplafond. Wenn wir also die Frage beantworten wollen, wo das Parlament beschränkt werde, müssen wir diese beiden Pfeiler getrennt betrachten.
Beim ersten Pfeiler, beim Ausgabenplafond in Artikel 24a, ist das Parlament insofern frei, als es nach Artikel 24b – wenn auch mit qualifiziertem Mehr, so wie wir das von der Ausgabenbremse her kennen – ausweichen kann. Dieses qualifizierte Mehr ist eine zusätzliche Hürde, aber nicht mehr. Im Gegenteil: In Artikel 24c Absatz 2 ist ein Mechanismus zum automatischen, nachträglichen Schutz vor Fehleinschätzungen durch Bundesrat und Verwaltung vorgesehen; also gibt es beim Ausgabenplafond keine völlig neuen Beschränkungen.
Zur Ausgleichspflicht: Zum Ersten ist jedenfalls gemäss Antrag der Kommission in Artikel 24d Absatz 1 der Überschuss gar nicht unterstellt. Zum Ausgleich erhält das Parlament laut Artikel 24e Absatz 1 Buchstabe b zum Zweiten bloss Anträge des Bundesrates und hat die Pflicht zu entscheiden. Aber diese Pflicht tragen wir ja wohl ohnehin schon mit. Kritisch dürfte allein der letzte Halbsatz in Artikel 24e Absatz 3 sein, das ist richtig. Aber auch dort untersteht das Parlament keiner Frist, es untersteht, wie der Kommissionspräsident gesagt hat, keiner Verpflichtung zu irgendeiner inhaltlichen Wahl. Schliesslich gibt es keine Sanktion, wenn sich das Parlament über diese Bestimmung hinwegsetzt; es gibt lediglich die politische Diskussion. Man kann dem Parlament vorwerfen, es habe die Ausgleichspflicht verletzt. Aber den Vorwurf, man schiebe sich politisch den schwarzen Peter zu, kann man natürlich bereits heute erheben.
Ich verstehe die Bedenken, die vor allem die Herren Gentil und Marty Dick vorgetragen haben. Sie sind theoretisch durchaus richtig, das will ich anerkennen. Aber wenn wir die Realität berücksichtigen wollen, müssen gerade wir im Parlament das Recht haben, auch einmal kurzfristig erhebliche Mittel in irgendeine Aktion zu investieren – ich erinnere Sie an das Waldsterben, an den Sturm Lothar. Solche kurzfristigen Aktionen müssen wir machen können. Gerade wenn wir dieses Recht haben wollen, müssen wir irgendwie auf einen mittel- oder langfristig tragbaren Weg zurückfinden. An diesen Realitätssinn hat Kollege Epiney deutlich appelliert. Anders ausgedrückt: Finanzpolitik betreiben wir nicht nur am 1. August, sondern vom 2. August bis zum 31. Juli – darüber sind wir uns im Klaren. Zickzackkurs ist das Leben, das Normale, ist fundamental human. Das ist auch liberal, Herr Merz, das gehört genauso zum Liberalismus, darin sind wir uns sicher einig. Diesen Spielraum müssen wir haben; wir müssen aber auch den Weg zurückfinden können.
In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten. Ich habe Mühe, mir vorzustellen, dass eine Rückweisung an die Kommission zu einem anderen Ergebnis führen könnte.

Bürgi Hermann (V, TG): «Bei der Schuldenbremse handelt es sich um einen institutionellen Mechanismus zur Haushaltsteuerung und zur Begrenzung der Verschuldung. Sie soll den Bundeshaushalt vor strukturellen Ungleichgewichten bewahren und damit verhindern, dass die Verschuldung des Bundes übermässig ansteigt .... Um künftige Fehlentwicklungen im Ansatz zu verhindern, ist der Übergang zu einer regelgebundenen Haushaltpolitik erforderlich.»

Das sind einige Kernaussagen, wie wir sie in der Botschaft zu dieser Vorlage und auch im Zusatzbericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung finden. Wer wollte diese Feststellungen in Anbetracht der Schuldenwirtschaft der Neunzigerjahre nicht unterschreiben?
Wenn wir die Botschaft und den Zusatzbericht lesen, müssen wir daraus schliessen, dass zwangsläufig Ja zur Schuldenbremse sagen muss, wer für einen ausgeglichenen Bundeshaushalt ist. Für mich ist diese Gleichung nicht so einfach, das muss ich Ihnen vorweg gestehen. Ich bin zwar für Eintreten, aber ich meine, es müsste bei der Einführung dieser institutionellen Massnahme doch noch erlaubt sein, über deren Bedeutung in künftigen Entscheidungsprozessen nachzudenken und sich Rechenschaft abzulegen, was wir heute tatsächlich tun.
Nach Artikel 126 der Bundesverfassung – es ist heute schon gesagt worden – besteht jetzt schon die Verpflichtung, Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten und unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage einen allfälligen Fehlbetrag der Bilanz abzutragen.
Wir wissen, dass dieser Verfassungsauftrag nicht erfüllt worden ist. Deshalb musste in Ziffer 12 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung mit dem Segen des Volkes bereits zu einer ersten Disziplinierung geschritten werden. Diese Beschränkung der Handlungsfreiheit soll nun mit dem neuen Artikel 126 auf eine andere Basis gestellt und fortgesetzt werden.
Das ist der Grund, weshalb ich hier noch etwas sage. Die Ursache für diesen Vorschlag bildet somit die Tatsache, dass der Bundesrat und insbesondere das Parlament ohne zusätzliche Schranken offensichtlich nicht in der Lage sind, einen ausgeglichenen Bundeshaushalt zu gewährleisten. Man kommt deshalb nicht umhin, zähneknirschend in einem gewissen Mass von Politikversagen zu sprechen. Es ist diese Ausgangslage, die mir im Zusammenhang mit dieser Vorlage zu denken gibt. Ich bin schon zu lange in der Politik tätig, um zu glauben, dass man mit schöngeistigen Überlegungen allein Probleme lösen kann. Aber wir müssen uns – wenn wir auf diese Vorlage eintreten – zumindest bewusst sein, was wir tun und was die Gründe für unser Tun sind; dann fällen wir den Entscheid vor dem tatsächlichen und effektiven Hintergrund.
Wir müssen uns auch bewusst sein – das kann nicht wegdiskutiert werden –, dass das Parlament eine neue Beschränkung seiner Budgethoheit einführt. Die Schuldenbremse mit ihren Mechanismen bindet insbesondere das Parlament. Die Budgethoheit bleibt nur in einem beschränkten Rahmen gewährleistet. Wir können es schönreden, wie wir wollen, es ist und bleibt eine Tatsache, dass das Parlament mit dieser Schuldenbremse – man kann vielleicht sagen: einen beschränkten Teil, aber immerhin – einen Teil seiner Handlungsfreiheit abgibt. Das ist die Kehrseite der Medaille.
Jetzt muss man abwägen: einerseits die Zielsetzung, die mit dieser Vorlage verbunden ist, und auf der anderen Seite den Preis, den wir als Parlamentarierinnen und Parlamentarier hierfür zu bezahlen haben. Ich komme aufgrund dieses Abwägens – trotz einiger grundsätzlicher Bedenken – zum Schluss, dass es im übergeordneten öffentlichen Interesse liegt, zu diesem Instrumentarium Ja zu sagen.
Wir haben heute Morgen von Kollege Plattner nun auch gehört, dass er der Meinung ist, die Ausgestaltung dieser Vorlage müsse noch einmal überprüft werden. Ich bin kein Ökonom und schon gar nicht Professor. Ich habe diese Vorlage mit dem einzigen Instrument überprüft, das mir zur Verfügung steht, nämlich mit dem gesunden Menschenverstand. Es geht mir wie Kollege Merz: Ich bin der Meinung, dass es hier nicht darum geht, ein absolut wissenschaftlich ausgeklügeltes Instrumentarium zu schaffen, sondern wir müssen etwas schaffen, das politiktauglich ist. Er hat von einer Faustregel gesprochen. Eine Faustregel ist eben politiktauglich! Wenn ich mir den Mechanismus so, wie ich ihn verstanden habe, bewusst mache, dann komme ich zum Schluss, dass das, was wir als Leitplanke haben – das ist ja kein Dogma, kein Axiom, von dem kein Jota nach links oder rechts abgewichen werden kann –, in Bezug auf die Ausgestaltung eine taugliche Regel ist, um eben das anvisierte Ziel zu erreichen.
Ich ersuche Sie deshalb, nicht nur auf die Vorlage einzutreten, sondern sie auch so zu verabschieden, wie wir sie Ihnen vorgelegt haben. Der Rückweisungsantrag Plattner ist abzulehnen.

Fünfschilling Hans (R, BL): Das Hauptthema bei der Diskussion der Schuldenbremse war schon in der Kommission und ist auch heute das folgende: Das Parlament wird durch diese Gesetzgebung in seiner Handlungsfreiheit beschnitten. Das wurde ja vor allem auch von Herrn Marty und von Herrn Gentil betont. Ich möchte jetzt einen einfachen Gedanken aussprechen und fragen: Welches Parlament wird in seiner Handlungsfreiheit beschnitten? Sie haben gelesen, dass ein Parlament, dem ich nicht angehört habe, von 1993 bis 1999 rund 32 Milliarden Franken weniger ausgegeben hätte, wenn die Schuldenbremse schon in Kraft gewesen wäre. Das heisst, wir hätten heute 32 Milliarden Franken weniger Schulden. Das heisst weiter, dass das Parlament, das hier sitzt, einen wesentlich grösseren Handlungsspielraum hätte, indem es nämlich mehr als eine Milliarde mehr ausgeben könnte.
Vor dem Hintergrund dieser Überlegung stimme ich der Selbstbeschränkung, die wir uns heute auferlegen, gerne zu, denn ich weiss, dass ich damit gleichzeitig den Entscheidungsspielraum unserer Nachfolger vergrössere. Was also auf der einen Seite Selbstbeschränkung ist, ist auf der anderen Seite mehr Handlungsspielraum. Deshalb kann ich dieser Schuldenbremse zustimmen.
Zum Rückweisungsantrag Plattner: Er verlangt zusätzliche Berichte, vor allem Untersuchungen darüber, was gewesen wäre, wenn die Schuldenbremse schon in Kraft gewesen wäre. Ich bin überzeugt, dass uns die Verwaltung in einem Jahr sicher gute Berichte darüber vorlegen könnte. Ich bin aber auch überzeugt, dass Herr Plattner dann wieder Berichte fände, bei deren Auswertung er das Gegenteil feststellen würde. Keiner dieser Berichte würde uns die Verantwortung abnehmen. Die Verantwortung, einen politischen Entscheid zu fällen, haben wir.
Deshalb möchte ich Sie bitten, den Rückweisungsantrag Plattner abzulehnen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich bin nicht Mitglied der Kommission, und daher werde ich mich nicht so sehr mit den finanzpolitischen, sondern vielmehr mit den staatspolitischen Fragen dieser Vorlage auseinander setzen.
Ich begrüsse diese Vorlage, denn in guten finanziellen Verhältnissen sind Vorkehrungen zu treffen, um das Schuldenmachen zu erschweren. Das ist heute der Fall. Daher ist es richtig, dass wir mit dieser Vorlage dem finanzpolitischen Schlendrian der vergangenen Jahre Hindernisse in den Weg legen. Immerhin – und damit komme ich zum staatspolitischen Aspekt – gibt es für mich eine Hürde, über die ich springen muss, um hier zustimmen zu können. Das ist die bereits in verschiedenen Voten angesprochene Beschränkung der parlamentarischen Kompetenzen, welche natürlich nicht wegzuleugnen ist. Sie ist auch staatspolitisch fragwürdig. Worum geht es? Es geht mir vor allem um Artikel 24e Absatz 3 FHG. Dort heisst es, für den Fall, dass ein Fehlbetrag von 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschritten werde, sei die Bundesversammlung «an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates gebunden». Hier haben wir eine Prädominanz des Bundesrates gegenüber dem Parlament. Diese Bestimmung ist nicht nur legislatorisches Neuland – die allgemeine Zielrichtung des Budgetausgleichs ist nicht Neuland, Herr Pfisterer, aber der Mechanismus, mit dem dieser nun umgesetzt werden soll, ist legislatorisches Neuland –, es ist auch staatspolitisch eine Neuerung von erheblicher Bedeutung. Die Budgethoheit des Parlamentes ist eine der zentralen Prärogativen der legislativen Verfassungsorgane, überall in der Welt übrigens. Jede Einschränkung der Budgethoheit bedeutet eine Schwächung des Parlamentes in einem zentralen, ja essenziellen Kompetenzbereich der ersten Gewalt.

Eine solche Kompetenzschmälerung des Parlamentes ist umso bedenklicher, als sie nicht zu einem Machtzuwachs des Souveräns führt, sondern in concreto zu einem Machtzuwachs des Bundesrates. Das ist gerade in einer Zeit bedenklich, in der, gestützt auf allgemeine gesellschaftliche, technische, wirtschaftliche und auch politische Entwicklungen, die Macht der Exekutive zulasten des Souveräns und des Parlamentes am Zunehmen ist. Ich bin nicht überaus erbaut über diese Regel, weil sie zugunsten eines Bundesrates ausfällt, der mit der Staatsleitungsreform ohnehin daran ist, seine Stellung noch mehr zulasten des Parlamentes zu verstärken. Ich bin auch deswegen nicht erbaut über diese Regel, weil das Parlament gegenüber dem Bundesrat ohnehin schon zuviel an Gewicht verloren hat. Beispiele dieses Gewichtsverlustes sind die Verordnungspolitiken des Bundesrates. Schauen Sie einmal das Raumplanungsrecht an. Was hat der Bundesrat mit seiner Raumplanungsverordnung aus unserer und des Volkes Revision des Raumplanungsgesetzes gemacht, die im ländlichen Raum mehr Freiheit hätte schaffen wollen? Statt mehr haben wir heute weniger Freiheit. Was hat der Bundesrat mit seinen Arbeitsverordnungen aus dem Arbeitsgesetz gemacht, das den Arbeitgebern und Arbeitnehmern mehr Spielraum für die autonome Gestaltung ihrer Arbeitsverhältnisse hätte geben sollen? Fragen Sie Frau Forster, wie ein Textilbetrieb heute mit solchen Arbeitsverordnungen umgehen muss.
Was ist der Bundesrat heute mit seinen Verordnungen zum Heilmittelgesetz im Begriff zu tun? Restriktionen im Naturheilmittelbereich werden heute aufgebaut oder sind daran, aufgebaut zu werden, die nach Treu und Glauben bei der Beratung des Heilmittelgesetzes nicht erwartet werden mussten. Mit den Konzepten und Sachplänen nach Artikel 6 des Raumplanungsgesetzes beginnt der Bundesrat, Politik zu betreiben, und zwar in allen denkbaren Bereichen, ohne dass dies das Parlament irgendwo abzusegnen hätte oder ein demokratischer Entscheid darüber möglich wäre.
Ich beklage daher einen planmässig fortschreitenden Bedeutungsverlust des Parlamentes zugunsten des Bundesrates. Ich bin daher ganz generell der Auffassung, dass wir das in der Bundesverfassung niedergelegte Verordnungsrecht des Parlamentes bewusst zur Wiederherstellung der Balance zwischen Bundesrat und Bundesversammlung einsetzen müssen.
In der Logik dieses Gedankens müsste ich an sich gegen die Revision des Finanzhaushaltgesetzes sein. Trotzdem bin ich dafür, und zwar deswegen, weil Artikel 24e Absatz 3 FHG eine Notstandsregelung ist. Ein Überziehen von 6 Prozent wird hoffentlich nicht alle Jahre vorkommen, wird eine Ausnahme bleiben und wird ein Notstand sein. In Notstandssituationen akzeptiere ich die Prädominanz einer Exekutive, aber nur in Fällen, wie sie in Artikel 24e dargestellt sind. Ich will das gerne zugeben, ich bin als Mitglied jenes Parlamentes – das Parlament ist natürlich eine fluktuierende Geschichte, ist ein Kontinuum – auch aus finanzpolitischen Gründen für diese Vorlage, habe ich doch hier schon die Achtzigerjahre miterlebt. Ich habe auch miterlebt, wie das Parlament im Nachgang zu Otto Stichs gefundener Milliarde Franken in der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre finanzpolitisch wirklich etwas aus dem Lot geriet. Die Schuldenbremse ist ein taugliches Instrument, solche Situationen zu vermeiden.
Die Schuldenbremse hat sich bereits verschiedentlich bewährt. Ich verweise nur auf den Kanton Freiburg. Er ist ein Kanton, der im Konzert der welschen Kantone zu jenen gehört, die am wenigsten gute Steuerzahler haben. Trotzdem ist er im Konzert der welschen Kantone jener Kanton, der die geringste Verschuldung hat – er hat eine Schuldenbremse.
Noch zwei Worte zum Rückweisungsantrag Plattner: Der Höchstbetrag für die Gesamtausgaben entspricht gemäss Artikel 24a FHG einem Produkt aus zwei Faktoren, nämlich dem Faktor der geschätzten Einnahmen einerseits und dem so genannten Konjunkturfaktor andererseits.
Herr Plattner hat vor allem mit Bezug auf den Konjunkturfaktor argumentiert. Er hat zum Konjunkturfaktor Fragen gestellt und Ihnen dann empfohlen, die Vorlage zurückzuweisen. Gestützt darauf, dass Kollege Plattner aus Basel kommt und dass gerade Fasnacht war, wäre ich eigentlich der Auffassung, er hätte sich auf den anderen Faktor beziehen sollen, nämlich auf den Faktor der Einnahmenschätzung. Der wäre schnitzelbankreif.
Im Rahmen dieser Einnahmenschätzungen haben wir Abweichungen und Fehler, die mindestens so viele Fragen aufwerfen wie gemäss Herrn Plattner der Konjunkturfaktor. Trotzdem bin ich der Auffassung, dass es wenig Sinn macht, über solche Dinge zu reden. Denn letzten Endes ist – wie verschiedentlich schon gesagt worden ist – die Finanzpolitik erstens keine exakte Wissenschaft, und zweitens haben wir einen bestimmten politischen Spielraum, den wir hier noch anwenden und – wie man sagt – vor- und nachgeben können, wenn die Ergebnisse tatsächlich unvernünftig sind.
Zum Schluss zur Finanzpolitik allgemein: Finanzpolitik betreiben wir allerdings nicht nur primär – und nicht einmal primär – mit Budget- und Rechnungspolitik, sondern Finanzpolitik betreiben wir täglich: dann, wenn es um die Ausgabenbeschlüsse geht; in der Militärpolitik, in der Agrarpolitik, in der Sozialpolitik, in der Verkehrspolitik, in jeder Politik. Vergessen wir das nicht.
Ich bin für Eintreten und gegen Rückweisung.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich danke Ihnen für die zwar kontroverse, aber sehr gute Eintretensdebatte. Ich entschuldige mich dafür, dass ich schon jetzt auf ein paar Fragen eingehe, vor allem auf die Fragen von Herrn Plattner. Es sind legitime Fragen, und ich glaube, sie verdienen aus Sicht des Bundesrates eine Antwort.
Vielleicht zuerst zu allgemeinen Fragen, die auch hier immer wieder aufgeworfen worden sind, zu den politischen Fragen. Wofür braucht es eine regelgebundene Politik? Sind die Ziele zu ehrgeizig? 32 Milliarden Franken hätte man sparen müssen. Sind sie flexibel, realistisch? Welches sind die Auswirkungen der Schuldenbremse auf ihre Handlungsfreiheit, aber auch auf die des Bundesrates? Der Bundesrat bindet sich ja auch selbst. Kommt es zu Verschiebungen der Kompetenzen zwischen Parlament und Bundesrat? Werden ihre Rechte unzulässig beschnitten? Erreichen wir die Ziele zulasten der Sozialwerke oder zulasten der Kantone? Ausserdem sind da auch noch die Fragen von Herrn Plattner.
Zuerst zur regelgebundenen Politik: Es gibt keine Politik ohne Regeln. Alle Ihre und unsere Kompetenzen sind, Gott sei Dank, beschnitten, zum grossen Teil schon vom Verfassunggeber. Ich darf Ihnen nur ein paar Beispiele aufzählen, von denen Sie schon gehört haben. In der Verfassung sind einige Regeln für die Finanzpolitik: z. B. die Vorschrift, die Verschuldung abzubauen, z. B. die Vorschrift, auf Dauer die Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht zu halten, z. B. die Vorschrift, die kalte Progression periodisch auszugleichen, z. B. das «Haushaltziel 2001», z. B. die schon bestehende Ausgabenbremse.
Der Souverän will mit diesen Regeln sicherstellen, dass die Politik gewisse zentrale Eckwerte einhält. Die Schuldenbremse muss ja noch vors Volk. Wenn das Volk die Schuldenbremse will, ist das für uns keine lästige Einschränkung unserer politischen Kreativität, sondern der Auftrag des Volkes, eine solide Finanzpolitik zu führen. Das Volk hat das Recht, uns diesen Auftrag zu geben, wie es uns mit einem Stimmenanteil von ungefähr 70 Prozent beim Haushaltziel diesen Auftrag gegeben hat – einen richtigen Auftrag, glaube ich.
Die relevante Frage ist nicht, ob es Regeln braucht, sondern welche Regeln geeignet sind, die Ziele zu erreichen, unter maximaler Wahrung unseres politischen Spielraums. Es ist also letztlich ein Optimierungsproblem.
Aber Regeln haben ökonomisch gesehen immer Kosten zur Folge, und zwar in Form des Verlustes von Handlungsfreiheit. Starre Regelbindungen sind eigentlich eher die zweitbeste Lösung, und deshalb sind die hier diskutierten – auch staatspolitischen – Fragen alles andere als trivial. Sie müssen diskutiert werden.
In der Bundesverfassung steht nun seit vielen Jahren, der Bund habe die Fehlbeträge abzubauen. Wir haben ständig

genau das Gegenteil gemacht. Man kann sich schon darüber streiten, was die Verfassung sagt. Ich denke an die Mutterschaftsversicherung: Dort besteht, glaube ich, eine Kann-Vorschrift. Hier ist es in einem wesentlichen Bereich eine Muss-Vorschrift, die wir schnöde nicht eingehalten haben. Eigentlich könnte man das schon fast als einen Skandal bezeichnen, wenn Sie so wollen. Ich jedenfalls treffe viele Bürgerinnen und Bürger, die sagen: «Was macht ihr eigentlich in Bern? Ihr habt klare Anweisungen in der Verfassung, und ihr tut ständig das Gegenteil!» Ich glaube, deshalb ist doch die Frage legitim, ob man diese Vorschrift, die keine Sanktion kennt, in irgendeiner Form so konkretisiert, dass eben das eintreten muss, was diese Vorschrift will. Wir gehen sogar weniger weit, denn wir reden nicht von Abbau, wir reden von Stabilisierung. Das Volk hat das doch gespürt, sonst hätte es damals das «Haushaltziel 2001» nicht so deutlich angenommen, und ich glaube, dieses Haushaltziel hat sich bewährt. Es hat sich nicht bloss bewährt, weil es in der Verfassung steht, sondern weil das gesamte Prestige eines Volksentscheides dahinter steht. Das hat den Bundesrat beeinflusst, das hat die Verwaltung beeinflusst, das hat Sie als Parlamentarier beeinflusst. Diese Verfassungsbestimmung hat die Sanktionen vorgegeben, die dann gar nicht getroffen werden mussten, weil dieses Ziel quasi eine psychologisch-politische Vorwirkung gehabt hat. Wäre dieses Haushaltziel nie gekommen, dann wäre der «runde Tisch» nicht möglich gewesen. Wir hätten heute trotz Hochkonjunktur noch Defizite. Das zeigt doch, dass es solche Regeln braucht.

Beim Haushaltziel handelt es sich um eine Sanierungsregel. Herr Marty hat zu Recht gesagt, dass sie eigentlich für eine bestimmte Situation gedacht war, für einen bestimmten Punkt in der Geschichte der Eidgenossenschaft, für 2001: An diesem Punkt wollen wir die Probleme bereinigt haben. Sie, das Parlament, haben aus dieser «Punktvorlage» eine «Dauervorlage» gemacht, nicht der Bundesrat. Wir haben gesagt: Wenn dieses Ziel erreicht ist, fällt das Haushaltziel wieder weg. Sie haben gesagt – und das Volk hat dem zugestimmt –: Das Haushaltziel soll so lange gelten, bis eine andere Verschuldungsregel kommt, und jetzt bringen wir diese andere Regel.

Wir machen jetzt also eigentlich konkret, was die Verfassung schon enthält. Wir ändern die Regel, die Sie perpetuiert haben. Ich bin natürlich froh darum – das war kein Entscheid gegen den Finanzminister –, weil es ohne diese Regel, ohne diese Dauerwirkung des Haushaltziels, wahrscheinlich politisch noch viel schwieriger wäre, einen Konsens für eine Schuldenbremse zu finden. Aber dieses heutige Haushaltziel, diese Regel, hat zwei Schwächen. Alle, die hier aus grundsätzlichen Gründen gegen diese Vorlage sind, sollen sich überlegen, ob es wegen diesen Schwächen nicht besser ist, diese Regel jetzt durch eine Alternative zu ersetzen, als sie zu belassen; ob diese Vorlage aus Sicht der Gegner nicht das kleinere Übel ist als das Haushaltziel selber.

Zum Ersten schliesst das Haushaltziel eine weitere Verschuldungszunahme nicht aus, weil es theoretisch auch in der Hochkonjunktur noch Defizite zulassen würde. Zum Zweiten besteht das Haushaltziel auch den konjunkturellen Test nicht. Warum? Weil in der Rezession unter Umständen die Regel mit der Begrenzung auf 2 Prozent der Einnahmen wahrscheinlich zu hart ist. Wir müssen dann vielleicht eher grössere Defizite machen können. Das ist doch ein zureichender Grund dafür, dass vielleicht sogar Herr Marty doch noch zustimmen könnte: Indem man etwas aus seiner Sicht Schlechteres durch etwas doch eher Besseres ersetzt. Das müssen Sie sehen: Wenn hier nichts gelingt, dann bleibt die schlechtere Regel in Kraft, die für den Moment gut war, aber auf die Dauer schlecht ist.

Nun: Sind diese Ziele zu ehrgeizig, oder sind sie realistisch? Man muss über die Zielkonformität reden. Man muss natürlich auch die Ziele kennen. Im Prinzip gibt die Verfassung heute mit dem mittelfristigen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben das Ziel vor. Das müssen wir gar nicht ökonomisch hinterfragen; das will der Verfassunggeber, und ich glaube, er will es zu Recht. Dieses Ziel impliziert eine Stabilisierung der Schulden in Franken und damit eine Reduktion der Schuldenquote. Der Bundesrat hat ganz bewusst keine generelle Reduktion des Schuldenberges vorgeschlagen. Warum? Sie sind noch etwas weiter gegangen als Ihre Kommission, aber in einer Weise, die eher eine Verbesserung ist. Wir glauben, dass eine eigentliche signifikante Senkung der Schulden auf Dauer wahrscheinlich Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen brauchen würde, die – so meinen wir – nicht mehrheitsfähig wären und vielleicht auch im Kern die Leistungsfähigkeit des Staates, zumindest durch die Sparmassnahmen, einschränken könnten, was für die moderne Gesellschaft und für die moderne Wirtschaft auch nicht gut wäre.

Das gilt mittelfristig. Kurzfristig kann man natürlich die Schulden in der Hochkonjunktur senken. Das müssen wir sogar, damit wir in der Rezession wieder Defizite machen können. Aber langfristig würde an sich die Stabilisierung genügen, denn wegen der Inflation und wegen des wirtschaftlichen Wachstums nimmt die Schuldenquote – also das Verhältnis der Schulden zum Bruttoinlandprodukt – ab. Damit wird unser staatlicher Handlungsspielraum wieder grösser.

Dieses Ziel scheint uns realistischer als ein eigentlicher Abbau. Sollte aber trotzdem ein Abbau gelingen, wäre das natürlich umso besser, weil wir dann in der Rezession wieder mehr Handlungsspielraum hätten. Mit der Ausnahmeregel können wir in der Rezession sogar die Schuldenquote wieder erhöhen und damit die Stabilisierung durchbrechen. Deshalb ist es auch richtig, dass wir nicht einfach die Schuldenquote stabilisieren, wie es die Wissenschaftler möchten – wir haben natürlich diese Berichte der KOF auch studiert, sie lagen auch der Kommission vor –, weil in diesen Notzeiten dann wieder Sprünge nach oben kommen können. Dann ist es gut, wenn diese Quote langfristig wieder abnimmt und damit wieder einen Handlungsspielraum schafft.

Nachhaltige Finanzpolitik ist es in der Tat – wie Herr Plattner das gesagt hat –, wenn die Schuldenquote konstant bleibt. Aber es stellt sich natürlich die Frage: Auf welchem Niveau? Hier gebe ich eine erste Antwort an Herrn Plattner: Wir haben natürlich über Verschuldung schon lange gesprochen, und Sie finden für jede Meinung zur Verschuldung auch einen Ökonomen, der diese vertritt. Ich glaube aber, es gibt Plausibilitätsüberlegungen und auch klar gesicherte Erkenntnisse. Es ist wahr, dass es keine wissenschaftliche Regel gibt, wie hoch Verschuldungen sein sollen. Deshalb wurde in Maastricht auch hier ein politischer Entscheid gefällt. Die EU hat gesagt: 60 Prozent dürften etwa vernünftig sein. Diese 60 Prozent sind aber der schlechteste Wert. Auch die 3 Prozent Neuverschuldung gelten für den Fall der Rezession, für schlechte Zeiten. In guten Zeiten will man natürlich weniger. Man kann sagen: Das ist Willkür. Aber das sind doch Zahlen, die einigermassen plausibel sind.

Wir sind mit 55 Prozent Verschuldung – das gilt immer über alle drei Staatsebenen – schon recht nahe bei der Maastricht-Grenze für die Schlechten, die die «ganz Schlechten» jetzt noch einhalten sollten. Wir haben während ein oder zwei Jahren bei der Neuverschuldung sogar die 3 Prozent überschritten, und das als früherer Musterknabe für Finanzpolitik in Europa. Ich glaube deshalb, dass es durchaus gewisse Grössenordnungen gibt. Ich meine, dass auch der staatliche Handlungsspielraum ein Mass ist, ein grobes Mass, eine Faustregel, was es erträgt, wenn wir gegen 4 Milliarden Franken jährlich für die Zinsen zahlen müssen. Wenn Sie sich vergegenwärtigen, dass das schon fast die Kosten der neuen Armee sind, dann sehen Sie doch, dass alleine die Schulden und die Zinsen unseren politischen Handlungsspielraum massgeblich einschränken.

Das Problem der nächsten Generation wird hin und wieder auch ökonomisch bestritten. Wenn die nächste Generation nur Schulden hat für Investitionen, von denen sie profitiert, ist das ja ökonomisch noch nachvollziehbar. Aber wenn die nächste Generation Schulden bezahlen muss für Konsum, den wir getätigt haben, und wir hatten in letzter Zeit Jahre, in denen wir auf Pump konsumiert haben – Sie können schon auf Pump investieren, z. B. ein Haus kaufen, aber Sie sollten die Ferien oder den Whisky, den Sie jeden Abend trinken,

nicht auf Pump zahlen –, dann bekommt diese Generation vom Staat keine adäquate Gegenleistung für ihre Steuergelder. Das dürfen wir der nächsten Generation nicht antun! Deshalb stimmt es, was hier auch Herr Fünfschilling gesagt hat: Mit diesen Mechanismen sichern wir den Handlungsspielraum der nächsten Generationen, hier gilt die Nachhaltigkeit genauso wie etwa bei der Ökologie oder in anderen Bereichen.

Dann kommen auch wirtschaftliche Überlegungen dazu: Wenn Sie die letzten Jahre betrachten, haben in der EU nicht jene Länder floriert und sind am raschesten gewachsen, die die grössten Schulden gemacht haben, weil Schulden nach Keynes Wachstum bringen, sondern es sind jene Länder, die auch in der Rezession und in der Wachstumsschwäche Schulden abgebaut haben. Das ist rein von den Diagrammen her vielleicht schwer verständlich, aber ich nenne Dänemark und Holland als Beispiele von Ländern, die stärker gewachsen sind als Deutschland oder Frankreich; sie haben ihre Hausaufgaben gemacht, wahrscheinlich hat das auch mit Vertrauen zu tun. Die Wirtschaft hat wenig Vertrauen in einen Staat, der in den finanzpolitischen Schlendrian gerät, weil die Unternehmer befürchten, dass diese Schulden eines Tages natürlich über Steuererhöhungen zurückbezahlt werden müssen. Nehmen Sie Japan: Alle haben den Japanern gesagt, sie müssten jetzt Schulden machen. Jetzt sind sie so verschuldet, dass sie keinen Spielraum mehr haben, und wachsen trotzdem nicht so recht. Sie sehen also: Letztlich ist eine gesunde Finanzpolitik auch eine gesunde Basis für ein langfristiges Wirtschaftswachstum.

Zu den 6 Milliarden Franken Schulden, Herr Plattner: Sie stellen ja – etwas frei interpretiert – die Frage, ob es schlecht sei, wenn eine Schuldenbremse die Schulden wirklich bremse. Die Frage ist berechtigt. Aber die ganze Verschuldung, die wir in der Rezession aufgebaut haben, hat doch keinen Deut Wachstum gebracht; andere haben eben gezeigt, dass es anders läuft. So gesehen, glaube ich, gibt es gewisse Grenzen. Ich kann Ihnen nicht sagen, ob 100 Milliarden Franken die ideale Obergrenze sind, ob es 120 Milliarden verträgt oder ob 60 Milliarden besser wären. Aber wenn wir die Verschuldungsquote – nicht nominell – um diese Grössenordnung abbauen können, ergeben sich wieder Handlungsspielräume, die man nutzen kann, wenn einmal Not am Mann ist. Das muss man sehen.

Als kleine Modellrechnung: Wenn wir es fertig brächten, die nominellen Schulden bei einem Nominalwachstum von 3,5 Prozent während zehn Jahren zu stabilisieren – das ist einigermassen plausibel –, so würden wir die Quote im Bereich des Bundes, die in zehn Jahren von 12 auf 25 Prozent gestiegen ist, wieder auf etwa 18 Prozent senken können. Bei der nächsten Rezession machen Sie vielleicht ein Konjunkturprogramm, dann geht die Quote wieder ein bisschen hoch. Ich glaube, wir machen nichts Fahrlässiges, nichts zu Hartes, wir machen etwas Vernünftiges. Das Ziel, die Schulden zu stabilisieren und über einen Konjunkturzyklus eben stabil zu halten, ist an sich ehrgeizig – das sage ich jenen, die noch abbauen wollten –, und wir haben das immerhin in den letzten vierzig Jahren nicht fertig gebracht. Es ist also ein bisschen ehrgeiziger als das, was wir in den letzten vierzig Jahren hatten.

Nun haben Sie einen Mechanismus eingefügt, der es vielleicht erlaubt, die Schulden noch etwas zu senken. Das ist recht geschickt, weil das dann in diesem Ausgleichsgefäss – wir nennen es den «Topf» – gutgeschrieben bleibt, und wenn sich die Lage verschlechtert, ist mehr Reserve drin. Immerhin ist es also nicht verschenkt. Ich glaube, das ist eine kluge Lösung; die bundesrätliche Lösung würde den Anreiz geben, in guten Jahren die Ausgaben zu steigern. Das ist natürlich falsch. Ich kann nicht den Bundesrat verpflichten – ich habe ihn nicht gefragt –, aber der Finanzminister hat das mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen.

Natürlich kann niemand sagen, wie nachhaltig das gute Ergebnis ist. Man soll auch nicht mit einem Lottogewinn langfristige Daueraufgaben finanzieren. Deshalb glaube ich, dass das eine gute Sache gewesen ist.

Nun noch zur politischen Frage, die Herrn Marty gestellt hat: Ist das aus Sicht des Parlamentes Harakiri? Natürlich schränken Regeln die Handlungsfreiheit ein, das ist eine alltägliche Erfahrung. Diese Erfahrung macht jeder Familienvater, der mit seinem Lohn nur ein begrenztes Potenzial an Neuverschuldung über Kleinkredite hat. Beim Staat ist das nicht ganz gleich, aber gewisse Einschränkungen müssen wir meines Erachtens doch akzeptieren. Aber die Einschränkungen müssen verhältnismässig sein, das haben wir versucht, und sie sollen die Kompetenzen von Bundesrat und Parlament im Budgetprozess nicht verändern. Ich komme auf die kleine Ausnahme, die Herr Schmid hier zu Recht identifiziert hat, noch zu sprechen.

Zur Verhältnismässigkeit: Wir geben den mittelfristigen Ausgleich vor. Das ist die wichtigste Einschränkung im Vergleich zu heute. Aber ich hoffe, ich haben Ihnen zeigen können, dass sie nicht unvernünftig ist.

Über einen Konjunkturzyklus hinweg soll es keine neuen Defizite geben. Das wird aber relativiert, das ist richtig. Herr Merz hat das richtig erkannt: Finanzpolitik ist nicht exakt, es geht um Faustregeln und Tendenzen, die wir beeinflussen müssen. Deshalb haben wir die exakte mathematische Regel eben mehrfach durchbrochen oder eine Durchbruchsmöglichkeit geschaffen.

Wir wissen auch, Herr Gentil, dass man nicht einen «Autopiloten» einsetzen kann. Dass es keinen Finanzminister und kein Parlament mehr braucht, weil die Finanzpolitik von selber läuft, ist nicht realistisch, da haben Sie völlig Recht. Sie können in Ausnahmesituationen mit qualifiziertem Mehr Mehrausgaben beschliessen. Es wurden Beispiele wie Katastrophensituationen erwähnt.

Das Ausgleichskonto habe übrigens ich eingeführt, weil mir die Verwaltung zuerst eine klare mathematische Regel vorlegte. Herr Peter Saurer, stellvertretender Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, weiss das. Ich habe befürchtet, dass man uns als Erstes vorwerfen wird – es klang hier an –, dass der Finanzminister die Einnahmen sowieso zu tief einschätze, er habe es ja bewiesen; damit könne er dem Parlament, das sich nicht wehren könne, etwas aufoktroyieren.

Das hätte ich staatspolitisch nicht vertreten können. Sicher sind wir nur bei der Rechnung, aber nicht bei den Budgets, weil diese von Menschen gemacht werden. Mit diesem Expansionsgefäss bringen wir die Regel eigentlich vom Budget auf die Rechnung zurück. Wir brauchen es für das Budget, weil es prospektiv ist, aber wenn es dann anders kommt, kann der «Topf» das wieder ausgleichen.

Ich glaube, damit haben der Bundesrat und das Eidgenössische Finanzdepartement nicht zusätzlich Macht und Einfluss gewonnen. Das wäre politisch falsch gewesen. Sie hätten dann die Regel zu Recht zurückgewiesen. Keine Einschränkung der Handlungsfreiheit haben Sie zum Beispiel bei der Verteilung und bei der Zusammensetzung der Ausgaben. Diese können Sie gestalten, wie Sie wollen, auch gegen den Vorschlag des Bundesrates.

Sie können auch die Steuern senken oder erhöhen. Die Regel schreibt zu Recht keine Staatsquote vor. Auch das ist kritisiert worden, zum Beispiel in der FDP-Fraktion, denn die Regel ist nicht dafür da, eine tiefe Staatsquote in liberalem Sinn zu erzwingen. Wenn Sie das wollen, können Sie das tun, aber Sie müssen immer Einnahmen und Ausgaben ins Gleichgewicht bringen. Das ist, glaube ich, auch richtig so. Sie können also die Steuern durchaus senken, aber Sie müssen auf der Ausgabenseite die Konsequenzen ziehen.

Oder Sie können nicht finanzierte Zusatzkosten durch Steuererhöhungen statt durch Sparen kompensieren. Beim AHV-Prozent würde die Regel hier mit den höheren Einnahmen eben auch höhere Ausgaben ermöglichen, und das war ja damals beim Beschluss auch der Wille.

Gibt es nun Kompetenzverschiebungen zwischen Bundesrat und Parlament? Ich glaube grundsätzlich nicht. Der Prozess wird ablaufen wie bis jetzt. Es ist eben eine Regelbindung, die den Bundesrat selber bindet. Davon sind auch nicht alle meine Kolleginnen und Kollegen gleich begeistert, das kann ich Ihnen sagen, und zwar so wenig wie Sie. Ich habe dafür

Verständnis. Der einzige Bereich, bei dem wir vielleicht etwas weiter gehen, ist die Grenze des Fehlbetrags von 6 Prozent der Gesamtausgaben. Wir haben uns lange überlegt, ob das richtig ist, aber die 6 Prozent sind ein Defizit im Ausgleichsfonds von etwa 3 Milliarden Franken. Das ist doch sehr erheblich, und deshalb bin ich eigentlich froh. Ich hatte schon Angst, als Herr Schmid seine Rede hielt. Ich will jetzt nicht auf die allgemeinen Verordnungsprobleme eingehen. Ich glaube, Sie sind ein Parlament, das mehr Einfluss hat als alle Parlamente, die ich sonst kenne, auch mit dem Mittel der Parlamentarischen Initiative. Sie sind für den Bundesrat zu Recht kein bequemes Parlament. Ich glaube nicht, dass man so generell sagen kann, Sie hätten wenig Gewicht, aber das ist immer eine Ansichtssache. Der Bundesrat will mit der Regierungsreform nicht dieses Problem lösen, sondern ein anderes – aber das ist ein anderes Thema.
Es ist eine Regel, die nur wirkt, wenn es wirklich schwierig wird. Sie haben das Wort «Notstandsregel» gebraucht, und ich glaube, das ist richtig so. Dann kommt etwas Zweites dazu. Der Bundesrat ist nicht frei in der Zahl, die er Ihnen vorgibt. Sie können sie dann im Budget umsetzen, im Zeithorizont sind Sie wieder frei. Aber der Bundesrat muss Ihnen die Zahl berechnen, und zwar aufgrund von vorgegebenen Daten, von vorgegebenen Regeln. Er ist an das gebunden, was über die 6 Prozent hinausgeht. Er muss dieses also nicht einmal auf 0 Prozent zurückführen. Es ist ein leiser Fingerzeig, aber er muss Ihnen belegen, dass dieses Delta zu den 6 Prozent arithmetisch stimmt, und Sie können ihm beweisen, dass er nicht Recht hat, dann muss er vielleicht zurückkrebsen. So gesehen, glaube ich, kann man das auch aus Ihrer Sicht gerade noch tolerieren.
Ich kann hier etwas abkürzen und äussere mich noch zur Frage, ob das Ziel zulasten der Kantone erreicht wird: Ich bin in der Finanzkommission von Herrn Gentil gebeten worden, noch eine Bemerkung dazu zu machen. Es ist völlig klar: Wenn es Sparprogramme gibt, wenn es nötig ist, grössere Sockelbeträge wegzubringen, dann ist dies nicht möglich, ohne dass die Kantone mitmachen und man den Transferbereich mit einbezieht. Zwei Drittel des Bundeshaushaltes betreffen nämlich Transferzahlungen. Das heisst nichts anderes, als dass nur etwa ein Drittel beim Bund selber ist. Der Bund kann sich aufgrund dieses einen Drittels nicht sanieren. Rund 30 Prozent aller Ausgaben gehen zu den Kantonen. Da müssen die Kantone bei Sanierungsmassnahmen mindestens mit 30 Prozent beteiligt werden können.
Wir haben im Rahmen eines Zusatzberichtes aber gezeigt, dass es hier klare Grenzen gibt und dass der Bundesrat hier nur Sparmassnahmen treffen kann, sofern die Mittel nicht vertraglich oder gesetzlich gebunden sind. Diese rechtliche Situation, die ohnehin bestünde, wird hier noch einmal geklärt. Sie haben einen Zusatz angebracht, der das noch einmal verdeutlicht. Verbindlich zugesicherte Leistungen oder gesetzliche Ansprüche sind immer vorbehalten. Wir haben Kreditsperrbeschlüsse immer auch ins Parlament gegeben – obschon wir es vielleicht nicht hätten tun müssen –, um das aufzuzeigen. Daran wollen wir uns auch in Zukunft halten.
Nun zu den Fragen aus der Diskussion, soweit ich sie nicht beantwortet habe, vor allem zu den Fragen von Herrn Plattner, die wir wie gesagt sehr ernst nehmen. Ich muss jetzt schauen, dass ich alle erwische – bei den vielen Papieren. Zur Verschuldungsgrenze habe ich mich schon geäussert. Die Verschuldung kann auch noch den Crowding-out-Effekt haben. Das habe ich nicht erwähnt. Das bedeutet, dass staatliche Schulden private Investitionen, private Ersparnisse verdrängen oder überkompensieren, damit die Sparquote der Volkswirtschaft sinkt, damit weniger Geld für Investitionen zur Verfügung steht und damit die Zinsen steigen. Das stimmt in einer geschlossenen Volkswirtschaft. In einer offenen Volkswirtschaft, in der die Zinsen nicht direkt beeinflussbar sind, in der die Auslandzinsen dominieren – das wird in der Schweiz wohl der Fall sein –, kann dies durch Kapitalimport aufgefangen werden. Aber das drückt wiederum auf den Wechselkurs; dann geht der Wechselkurs hoch, und das ist für die Exportwirtschaft auch wieder schlecht.
Diese Effekte bei der starken Verschuldung gibt es eben auch, und ich bin nicht sicher, ob gewisse Schwächen, die wir beim Wechselkurs hatten, nicht auch damit zu tun hatten und für die Wirtschaft nicht auch wieder schlecht waren. Wir müssen aber mit der Ausnahmeregel in Notfällen die Möglichkeit haben, z. B. Investitionen zu beschliessen und solche Dinge zu machen.
Ich gehe nun aber doch im Detail auf ein paar Fragen ein, vor allem auch auf die Frage der Simulation, der 30 Milliarden Franken. Als meine Leute das so berechnet hatten, habe ich Ihnen auch gesagt, das werde noch zu reden geben.
Wo hätte man die 30 Milliarden Franken in den letzten Jahren eingespart? Sicherlich ist es so: Wenn wir die Regel gehabt hätten, wären wir gebunden gewesen und hätten einige Neuausgaben nicht getätigt. Aber interessanterweise mussten wir einen Betrag in ungefähr dieser Grössenordnung mit dem Stabilisierungsprogramm wieder wegsparen, um den Sockel, den wir geschaffen hatten, wieder wegzubringen. Sie wissen, dass das Stabilisierungsprogramm einen Betrag von ungefähr 3 Milliarden Franken ergibt. Multipliziert mit zehn Jahren ergäbe das gerade 30 Milliarden Franken. Davon waren etwa 2 Milliarden Franken auf der Ausgabenseite. Die Eidgenossenschaft ist trotz dieser Sparmassnahmen bisher meines Wissens nicht untergegangen, sondern seit wir diesen negativen Wachstumsimpuls gegeben haben, wächst die Wirtschaft stärker als je zuvor. Wir hatten zum Glück sogar ein Rekordwachstum, und es hat das sehr gut ertragen. Etwa 1 Milliarde Franken waren Steuererhöhungen. Das war das dritte Lohnprozent zur Absicherung der Arbeitslosenversicherung, die angesichts der hohen Arbeitslosigkeit unterfinanziert war.
Sie sehen: Hätte man das Stabilisierungsprogramm in der gleichen Grössenordnung zehn Jahre früher eingeführt, wäre das Problem grosso modo gelöst gewesen. Letztlich geht es aber eben darum, die Politik langfristig so zu steuern, dass solche Schocktherapien, wie das Stabilisierungsprogramm eine ist, nicht mehr angewendet werden müssen. Das ist der erste Punkt.
Die zweite Frage, die Herr Plattner gestellt hat: Hätte das die schwächeren Bevölkerungsschichten getroffen oder nicht? Wir haben uns im Stabilisierungsprogramm darum bemüht, den Sozialbereich zu schonen. Bei der Arbeitslosenversicherung haben wir 90 Prozent des Problemes mit Mehreinnahmen und nicht mit Sparmassnahmen gelöst. Hier hat der politische Prozess gezeigt, dass in solchen Notlagen auf die soziale Sensibilität Rücksicht genommen wird. Was wir mit den Kantonen gemacht haben, war, glaube ich, vertretbar. Die Kantone haben nach wie vor eine bessere Finanzlage als der Bund, das muss man sehen. Sie haben weniger Schulden als der Bund, und sie konnten das verkraften, auch wenn sie immer wieder betont haben, wie riesig dieses Opfer sei. Aber diese 500 Millionen Franken haben die Kantone in der letzten Zeit von der Nationalbank allein wieder durch Erhöhung der Ausschüttung erhalten, so dass die «Tränen» der Kantone schon ein wenig relativiert werden müssen.
Aber ich glaube, dass ein Instrument, das solche Programme unnötig macht, hier vielleicht auch eine gewisse Sicherheit gibt, gerade wenn Sie Auswirkungen auf die schwächeren Bevölkerungsteile befürchten.
Jetzt gehe ich gerne noch auf Ihre Frage nach der Inflation ein, weil sie auch von der KOF aufgeworfen worden ist. Mit dem Übergang zur Gegenwartsbemessung bei der direkten Bundessteuer – 21 Kantone werden ihn jetzt vollziehen – wird das schlimmste Element der verzögerten Auswirkung von Inflation und ähnlichen Faktoren ausgeschaltet. Die Mehrwertsteuer reagiert zeitverzugslos auf die Teuerung. Mineralölsteuer und Einfuhrzölle reagieren gar nicht. Das bremst dann wieder. Was sich – wie Herr Plattner zu Recht gesagt hat – bei der progressiven Steuer in der Hochkonjunktur dann vielleicht mehr auswirkt, das wirkt sich hier nicht aus. Bei der Verrechnungssteuer und der Stempelsteuer wirken ganz andere Mechanismen.
Auf der Ausgabenseite gibt es ebenfalls unterschiedliche Reaktionsmuster. Die Anteile Dritter reagieren so rasch wie

die Einnahmen selber, die Inflation wirkt jetzt mit der Gegenwartsbemessung also auch direkt. Bei den Schulden wirkt sie etwas mit Verzögerung, weil man immer noch alte Schulden hat, wo das noch mitgeschleppt wird. Das ist zuzubilligen. Höhere Zinsen schlagen also nicht sofort durch; Personalausgaben schlagen relativ rasch durch. Alles in allem spricht also nichts für einen systematischen Unterschied der Anpassungsgeschwindigkeit an die Teuerung auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite. Das gleicht sich ungefähr aus. Weil die Regel der Schuldenbremse die Ausgaben an die Einnahmen knüpft, führt die Schuldenbremse in Teuerungsphasen zu keiner Einschränkung. Teuerungsbedingte Mehreinnahmen ermöglichen inflationsbedingte Mehrausgaben. Es stimmt also hier wieder einigermassen.
Auch bei der Glättung der Einnahmenprognose will ich es kurz machen. Wir haben dies geprüft und sind zum Schluss gekommen, dass sie nicht besonders günstig wäre; sie könnte sogar sehr schlecht sein. Ich nehme das Mehrwertsteuerprozent für die AHV. Müssten wir hier glätten, dann würde der durch die neue Steuer bewirkte Einnahmensprung auf der AHV-Seite erst mittelfristig Ausgaben ermöglichen. Das hätte also nicht sofort durchgeschlagen. In diesem Sinne wäre eine Glättung eher schlecht; wir haben sie deshalb verworfen. Man könnte sicher auch damit leben, aber wir glauben, dass es eigentlich besser ist, wenn wir hier nicht glätten.
Zur BIP-Elastizität: Auch das haben wir noch einmal nachgerechnet. Herr Merz hat gesagt, dass auch Faust bis nach Hamburg hätte fahren müssen. Würden wir in Bern tagen, wären vielleicht etwas weniger Fragen gekommen, und ich könnte es etwas kürzer machen. Aber die Fragen sind doch berechtigt. Es ist richtig, was Herr Plattner gesagt hat. Die BIP-Elastizität der letzten dreissig Jahre haben unsere Ökonomen noch einmal geschätzt. Sie kamen nicht auf ein Resultat über 1, sondern auf 0,97.
Es ist aber richtig, dass die BIP-Elastizität auch ein wenig schwankt, je nach Konjunkturlage. Wir sind aber der Meinung, dass diese Schwankungsbreite relativ schmal sein soll, so dass die Elastizitätsschätzung von 1 durchaus vertretbar ist. Sie ist aber für den Budgetausgleich nicht besonders relevant, weil das nicht direkt in die Berechnung eingeht. Aber wir glauben, dass das doch eine nicht unvernünftige Annahme ist, die sich im Laufe der Jahre bewährt hat.
Soweit meine Antworten auf einige Fragen. Zu einer Frage, die verschiedentlich aufgeworfen worden ist, möchte ich noch etwas sagen, nämlich zur Frage der Sonderbehandlung von Investitionen. In den KOF-Studien habe ich auch gesehen, dass man das verlangt. Ich weiss, dass es in der Schweiz auch Interessenverbände gibt, die gewisse Investitionen privilegieren möchten. Die Frage ist, ob das richtig ist. Wir hören vor allem aus den Kreisen des Strassenbaus und der Bauwirtschaft, das seien Investitionen für die Zukunft, das müsse man anders behandeln als Konsumausgaben.
Hier gibt es einmal das Problem der Struktur des Bundeshaushaltes. Investitionen im engeren Sinn gibt es im Bundeshaushalt nicht sehr viele: Das sind unsere Bauten, das, was wir in die Verwaltung investieren, Informatik usw. Das sind nicht Kasernen, weil militärische Investitionen ökonomisch nicht unter Investitionen fallen, sondern als Verbrauch gerechnet werden; das ist auch interessant. Der Ökonom kann schon sagen, Bildungsausgaben seien Investitionen, aber sie sind gemäss Definition eben keine Investitionen. Man muss sich wirklich fragen, ob es richtig ist, z. B. den Beton zu privilegieren, obschon in der Wissensgesellschaft nicht der Beton, sondern die Bildung das Zentrale ist. Und wenn Sie jetzt sehen, dass es im Bundeshaushalt eigentlich sehr wenige Investitionen gibt, dann hat es keinen Sinn, diese irgendwo zu privilegieren.
Es sind natürlich Investitionsbeiträge im Transfer drin. Nehmen Sie die SBB, hier haben wir lange gewisse Beiträge aktiviert, weil wir uns sagten, man müsse sie anders behandeln als normale Ausgaben. Und was ist passiert? Wir mussten 17 Milliarden Franken auf einen Streich abschreiben, um die SBB wieder zu sanieren. Sie sehen: Wenn Sie das machen, entsteht eine Ungleichbehandlung. Ich bin auch der Meinung – ich sage das, weil ich vorhin den Eindruck hatte, Herr Jenny mache, als ich vom Baugewerbe gesprochen habe, ein «besonderes» Gesicht –, dass wir bei Sparprogrammen nicht Investitionen kürzen sollten, dass mit diesen Investitionen auch die Strassen unterhalten werden müssen und nicht langsam der Erosion preisgegeben werden sollten usw. Aber Sie geben mir sicher Recht, dass nicht jedes Kilo Beton die gleiche Zukunftsträchtigkeit hat wie vielleicht die Investition in einen Lehrstuhl der ETH.
Ich glaube, dass das Parlament hier die völlige Freiheit behalten muss und die Investitionen nicht anders behandeln sollte. Bei den Kantonen, wo diese im engeren Sinne sehr viel mehr ausmachen, ist das ein anderes Problem, dort kann man das auch anders sehen. Dazu kommt natürlich, dass – wie immer Sie das auch verbuchen – die Abschreibungen und die Investitionen im Beharrungszustand ungefähr im Gleichschritt sein müssen: Investitionen müssen Sie nachher auch abschreiben. Mit einer Sonderbehandlung könnten Sie also höchstens für ein oder zwei Jahre einen kleinen Sprung nach oben erzeugen; nachher aber müssen Sie das wieder abschreiben, und im Beharrungszustand bleibt es dann wieder gleich – ich glaube nicht, dass Sie damit etwas gewinnen. Steuerungsgrösse des Bundeshaushaltes muss die laufende Rechnung bleiben, das ist auch das, was international kompatibel ist. Sie werden aber die Gelegenheit haben, im Rahmen der Behandlung des neuen Rechnungsmodells, über das wir nächstens – die Finanzkommission bereits ab diesem Jahr – diskutieren werden, gerade über diese Frage zu reden. Das ist ein interessantes Problem, das auch uns immer wieder beschäftigt.
Ich glaube, das waren ungefähr die wichtigsten Probleme, die aufgeworfen worden sind – ich möchte Ihnen für diese gute Diskussion nochmals danken. Ich glaube, die Schuldenbremse ist politisch nötig und wird, im Lichte des Haushaltziels, auch beim Volk auf Verständnis stossen. Ich glaube, sie ist flexibler als das, was wir jetzt in der Verfassung haben.
Ich bin der Meinung, dass die Fragen von Herrn Plattner wohl legitim sind, dass sie aber doch – auch anhand von Zahlen – einigermassen befriedigend beantwortet werden können. Ich glaube, auch in Zusatzberichten könnten wir nicht sehr viel mehr sagen als das, was ich Ihnen hier dargelegt habe, nachdem wir die Fragen natürlich kannten und den ganzen Sachen noch etwas «nachgegraben» haben.
In diesem Sinne wäre ich Ihnen im Namen des Bundesrates dankbar, wenn Sie Eintreten beschliessen würden. Der Bundesrat kann auch allen Anträgen Ihrer Kommission zustimmen.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Es ist nicht üblich, dass man nach dem Bundesrat spricht, aber Sie haben sicher Verständnis dafür, dass ich das Bedürfnis habe, doch noch einige Ausführungen zu machen.
Ich sage es offen, Herr Kollege Plattner: Es hat mich etwas befremdet, dass Sie – zwar nicht wörtlich, aber sinngemäss – gesagt haben, man habe von der Finanzkommission nichts vernommen als ein billiges fünfminütiges Eintretensreferat. Manchmal ist es besser, wenn man nur kurz spricht. Ich glaube aber, dass mein Eintretensreferat zumindest in zeitlicher Hinsicht angemessen war.
Ich habe beim Eintreten immerhin gesagt, ich würde jetzt nur generell zu Ihrem Rückweisungsantrag Stellung nehmen. Ich glaube, es geziemt sich, dass zunächst der Antragsteller seinen Antrag begründen kann. Es wäre dann meine Absicht gewesen, zu Ihren Fragen Stellung zu nehmen. Das hat Herr Bundesrat Villiger nun gemacht.
Dass Ihre Fragen berechtigt sind, hat sich ja daran gezeigt, dass Sie im Nachhinein festgestellt haben, dass diese Fragen eigentlich deckungsgleich sind mit den Fragen der KOF. Aber eben: Es wurde wiederholt gesagt, und ich habe auch schon darauf hingewiesen, dass die Finanzwissenschaft und die Ökonomie andere Bereiche sind als beispielsweise die von Ihnen vertretenen Naturwissenschaften. Es sind Wissenschaften, die in erster Linie auf der Erfahrung, auf

der Empirie, beruhen. So ist nur zu unterstreichen, was Kollege Fünfschilling gesagt hat: Sie werden immer wieder Experten finden, die zu konkreten Fragen so oder anders Stellung nehmen.
Ich sage es nochmals: In einer Situation wie dieser, wo das Fachwissen das Wissen vieler Kommissionsmitglieder übersteigt, ist es die Pflicht der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, sich namentlich in den Kommissionen zu vergewissern, dass alles gründlich ausgeleuchtet wurde.
Zwei Stichworte möchte ich noch erwähnen, die Sie vor allem im Zusammenhang mit der kritischen Stellungnahme der KOF erwähnt haben: Zur Konjunkturverträglichkeit, zum Hinweis auf den Konjunkturartikel, darauf, dass dieser sogar verletzt sei – ich möchte es nochmals unterstreichen; ich habe das schon beim Eintreten schon gesagt –: Wir haben in der Verfassung nicht nur den Konjunkturartikel, sondern auch Artikel 126; er wurde im Detail zitiert. Diese Bestimmung ist natürlich strikter als die Schuldenbremse; dafür gibt es aber keinen entsprechenden Mechanismus.
Sie haben im Weiteren unter Hinweis auf die KOF gesagt, die Schweiz gehöre zu jenen Ländern, die im internationalen Vergleich punkto Schuldenquote sogar gut daständen. Das ist richtig, Herr Kollege Plattner, das gebe ich gerne zu. Aber vergessen Sie nicht, dass diese Schuldenquote in einem kurzen Zeitraum von neun bis zehn Jahren in einem höchst bedenklichen Ausmass angestiegen ist, was eben nach entsprechenden Korrekturen ruft.
Wir hatten die enorm schwierige Übung mit dem «Haushaltziel 2001»; Herr Bundesrat Villiger hat darauf hingewiesen. Ich möchte nochmals betonen: Wir haben das «Haushaltziel 2001», diese Bestimmung auf Verfassungsebene besteht nach wie vor. Sie ist nicht befristet und besteht so lange, bis wir eben ein ablösendes Instrumentarium beschliessen. Ein solches wollen wir nun mit dieser Schuldenbremse schaffen. Die entscheidende Frage lautet, ob wir politisch gewillt sind, dieses Instrumentarium, das die Stabilisierung der Schulden über einen Konjunkturzyklus zum Ziel hat, auch zu verwirklichen. Haben wir den politischen Willen dazu? Darum bitte ich Sie.
Eine letzte Bemerkung betreffend die Simulationen: Ich habe natürlich Verständnis dafür, dass man stutzig wird, wenn man die Tabelle auf Seite 4704 der Botschaft anschaut. Die sicher nicht unberechtigte «Frage» von Herrn Plattner – es ist eigentlich nicht eine Frage, es ist eine Feststellung – lautet, dass das politisch gar nicht möglich gewesen wäre, wenn wir die Schuldenbremse damals schon gehabt hätten. Dazu ist natürlich schon zu sagen, dass nicht unterstellt werden kann – aber der Rückweisungsantrag Plattner unterstellt dies –, dass diese Ausgaben alle erforderlich waren. Das muss natürlich bestritten werden. Wir haben über unsere Verhältnisse gelebt. Das ist eine Feststellung, die wir machen müssen.
Ich möchte in diesem Zusammenhang noch auf zwei nicht ganz unwesentliche Punkte hinweisen. In den Simulationsberechnungen ist das so genannte Ausgleichskonto, das im Instrumentarium der Schuldenbremse natürlich ein wesentlicher Faktor ist, nicht berücksichtigt. Auch allfällige Mehrausgaben sind nicht berücksichtigt, die wir aufgrund dieser so genannten «Escape-Klausel», wie Herr Merz sie erwähnt hat, machen könnten. Das scheinen mir zwei wesentliche Faktoren zu sein, die ich in diesem Zusammenhang noch gerne erwähnen wollte.
Im Übrigen darf ich Sie nochmals bitten, auf die Vorlage einzutreten, das ist ja unbestritten, und den Rückweisungsantrag Plattner abzulehnen.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Auch der Antragsteller hat, wie der Kommissionspräsident, das Bedürfnis, noch ein paar Worte zu sagen.
Noch einmal: Ich bin nicht gegen die Schuldenbremse. Alle Argumente, die für diese Schuldenbremse in abstracto sprechen, unterstütze ich. Aber wenn ich beschliesse, mir ein Fahrzeug zu kaufen, um von A nach B zu fahren, überlege ich mir schon, welches es sein soll und wie es genau aussehen soll: Ein Ferrari ist kein Deux-Chevaux; bei der Schuldenbremse ist es genau gleich. Die offene Formulierung des Verfassungsartikels lässt viel Interpretationsspielraum zu. Aber die Interpretation, die nun mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen gegeben wird, ist etwas Konkreteres.
Herr Merz, ich bin froh, bin ich mindestens bis Basel gefahren. Wäre ich nur bis Bellinzona gefahren, hätte niemand hier diese Fragen gestellt. Man konnte die Antworten darauf vorher nirgends lesen, weil es keinerlei schriftliche Berichte in dieser Richtung gab. Ich bin froh, dass sie diskutiert wurden. Ich danke vor allem Herrn Bundesrat Villiger, dass er sich wirklich die Mühe genommen hat, einige dieser Fragen zu beantworten.
Ich bleibe skeptisch, und zwar – nach allem, was ich gehört habe – wegen der Frage, wie man in den Neunzigerjahren mit dem Instrument gearbeitet hätte. Ich bin froh, dass ich jetzt von allen Seiten gehört habe, dann hätte man die Ausnahmeklausel beansprucht, man hätte allenfalls die Einnahmen erhöhen müssen. Denn einen Schnitt von 10 Prozent ins «Fleisch» der Bundesausgaben während einer Rezession hätte ich mir nicht vorstellen können.
Das bleibt mein Hauptkritikpunkt. Wenn die Schuldenbremse längerfristig ein gutes Instrument sein soll, muss sie so ausgestaltet sein, dass man Ende der Achtzigerjahre schon gemerkt hätte, was auf einen zukommt, und das Steuer hätte herumreissen können. Wenn man es im Moment, wo man in Problemen steckt, herumreissen müsste, wäre das nicht mehr antizyklisch, sondern prozyklisch gehandelt. Ich glaube nicht, dass dieses Parlament die Kraft gehabt hätte – und ich bin froh darum –, in der Rezession dann noch so einschneidende Kürzungen vorzunehmen und damit die Rezession und die Arbeitslosenquote zu verschlimmern.
Wie gesagt, meine Skepsis bleibt. Ich weiss, dass ich die Abstimmung verlieren werde. Ich bin dennoch froh, dass ich Gelegenheit hatte, diese Sachen zu sagen.
Ich halte meinen Antrag aufrecht.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Noch eine Bemerkung zu dem, was Herr Plattner zuletzt gesagt hat: Eine Schuldenbremse, so wie sie ist, kann man nur einführen, wenn strukturell einigermassen ein Gleichgewicht herrscht. Sonst muss man gleichzeitig auch noch strukturelle Defizite abziehen. In diesem Sinn ist es natürlich relativ entscheidend, in welchem Moment eine Schuldenbremse eingesetzt wird. Der jetzige Moment ist nicht ungünstig, das muss man auch sehen, da sich die Entwicklung irgendwo eingependelt hat, wo der strukturelle Defizitsockel null ist – wir haben jetzt Überschüsse, aber diese sind konjunkturell bedingt.
Wenn wir schon die Wissenschaft bemühen – das habe ich vorhin vergessen –, möchte ich doch noch darauf hinweisen, dass uns der Internationale Währungsfonds, der die Finanz- und Wirtschaftslage der Schweiz untersucht hat, ausdrücklich dazu ermuntert, Schulden abzubauen. Er sagt, die Schweiz werde wegen der demographischen Veränderung bei der Krankenversicherung und der Altersvorsorge unter Druck kommen. Jetzt sollten deshalb Reserven geschaffen werden. Zweitens hat der IWF auch das Instrument der Schuldenbremse ziemlich genau angeschaut und eigentlich als ein gutes und taugliches Instrument befunden. Ich bin froh, wenn ich auch hin und wieder einen Experten als Zeugen anführen darf.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

1. Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse
1. Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I, II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I, II
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Zur Vorlage 1 kann ich ganz generell festhalten, dass wir die Eckwerte des Instrumentariums der Schuldenbremse auf Verfassungsstufe haben, und zwar in Artikel 126 der Bundesverfassung.
Hier ist der Entscheidmechanismus für Ausnahmesituationen festgelegt, in denen es darum geht, den Ausgabenplafond zu überschreiten. Für eine solche Überschreitung ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte erforderlich.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes .... 30 Stimmen
Dagegen .... 4 Stimmen

2. Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
2. Loi fédérale sur les finances de la Confédération

Antrag Plattner
Rückweisung der Vorlage 2 an die Finanzkommission mit dem Auftrag, insbesondere folgende Fragen zu prüfen, schriftlich zu berichten und Anträge zur Verbesserung zu stellen:
1. Was ist der Einfluss der Schuldenbremse auf die Volkswirtschaft, die Beschäftigungslage und die soziale Wohlfahrt im Falle erheblicher Kürzungsbedürfnisse? Dies soll insbesondere am Beispiel der 32 Milliarden Franken erläutert werden, die in den Jahren 1993–1999 gemäss Ex-post-Analyse hätten eingespart werden müssen, wäre die Schuldenbremse schon in Kraft gewesen.
Insbesondere soll an diesem Beispiel abgeschätzt werden:
– welche adäquaten Sparmassnahmen damals hätten ergriffen werden können;
– welchen Effekt diese Massnahmen auf die damalige Rezession und Arbeitslosigkeit gehabt hätten und wie dadurch wiederum die Einnahmen des Bundes betroffen gewesen wären;
– ob und wie in den der Rezession vorausgehenden Achtzigerjahren hätte erkannt werden können, dass strukturelle Defizite dieses Ausmasses drohen und welche Massnahmen damals hätten getroffen werden können, um diese zu verhindern.
2. Wie beeinflusst die Schuldenbremse in Rezessionszeiten den Finanzausgleich zwischen wirtschaftlich schwächeren und stärkeren Bevölkerungsschichten und Regionen?
3. Welchen Einfluss hat eine hohe oder sich rasch erheblich ändernde Inflation auf die Wirksamkeit und den Sinn der Schuldenbremse, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass zwischen der Wirkung der Inflation auf die Ausgaben und auf die Einnahmen ein erheblicher zeitlicher Verzug von bis zu mehreren Jahren besteht?
4. Ist eine Glättung der Einnahmenprognosen im Rahmen des Mechanismus der Schuldenbremse sinnvoll, und wie wäre sie auszugestalten?
5. Wie gross war die BIP-Elastizität der Bundeseinnahmen in den vergangenen 30 Jahren? Wäre es im Falle einer erheblichen Abweichung von Ziffer 1 sinnvoll, den Konjunkturfaktor gemäss Artikel 24a Absatz 3 FHG anders zu berechnen als vom Bundesrat vorgeschlagen?
Die WAK soll gemäss Artikel 9 Absatz 3 GRS zum Mitbericht eingeladen werden.

Proposition Plattner
Renvoi du projet 2 à la Commission des finances
avec mandat d'examiner tout particulièrement les questions suivantes, d'en rendre compte par écrit et de faire des propositions d'amélioration:
1. Quelle est l'influence du frein à l'endettement sur l'économie, sur l'emploi et sur les prestations sociales au cas où des coupures importantes sont nécessaires? La réponse doit être fournie à la lumière de l'exemple des 32 milliards de francs qui, selon une analyse ex post, auraient dû être économisés entre 1993 et 1999 si le frein à l'endettement avait déjà été en vigueur à l'époque.
Il convient notamment d'évaluer, eu égard à cet exemple:
– quelles mesures d'économie adéquates auraient pu être prises à l'époque;
– quel est l'effet de ces mesures sur la récession et sur le chômage de l'époque et comment, dans ces conditions, les recettes de la Confédération auraient été affectées;
– si – et le cas échéant comment – au cours des années 80 (qui ont précédé la récession) on aurait pu déceler que des déficits structurels de cette envergure menaçaient et quelles mesures auraient pu être prises à l'époque pour les empêcher.
2. Comment, en période de récession, le frein à l'endettement influence-t-il la péréquation financière entre les populations et régions économiquement faibles et économiquement fortes?
3. Quelle est l'influence d'une inflation élevée ou connaissant de fortes et rapides fluctuations sur l'efficacité du frein à l'endettement et sur sa vocation, eu égard notamment au fait qu'entre le moment où l'inflation exerce son effet sur les dépenses et celui où elle se répercute sur les recettes, il existe un décalage dans le temps qui atteint parfois plusieurs années?
4. Est-il judicieux de lisser les prévisions de recettes dans le cadre du système du frein à l'endettement et comment ce lissage devrait-il se présenter?
5. Quelle était l'ampleur de l'élasticité du PIB dans les recettes de la Confédération au cours des 30 dernières années? En cas de divergence importante, serait-il indiqué de calculer le facteur conjoncturel prévu à l'article 24a alinéa 3 LFC selon un autre mode que ne le propose le Conseil fédéral?
La CER doit être invitée à présenter un co-rapport, comme le prévoit l'article 9 alinéa 3 RCE.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Plattner .... 3 Stimmen
Dagegen .... 30 Stimmen

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Ingress, Art. 18a
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I Introduction, préambule, art. 18a
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 24a
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2
.... werden ausserordentliche Einnahmen, wie insbesondere ausserordentliche Investitionseinnahmen sowie ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen, nicht berücksichtigt.
Abs. 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 4
Streichen

Antrag Plattner
Abs. 3
Der Konjunkturfaktor entspricht dem um 1 verminderten Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandprodukt

gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandprodukt im Voranschlagsjahr, geteilt durch 2 und wieder vermehrt um 1.
Als Formel: [(BIP Trend/BIP geschätzt –1)/2]+1.

Art. 24a
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2
.... ne tient compte ni des recettes exceptionnelles telles que, en particulier, des recettes exceptionnelles d'investissement ou des recettes exceptionnelles découlant de patentes et de concessions.
Al. 3
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 4
Biffer

Proposition Plattner
Al. 3
Le facteur conjoncturel correspond au quotient de la valeur tendancielle moins 1 de la valeur tendancielle du produit intérieur brut réel, déterminée selon un lissage du produit intérieur brut sur le long terme, et de la valeur effective du produit intérieur brut réel, toutes deux estimées pour l'exercice budgétaire considéré, divisé par 2 et augmenté à nouveau d'1.
La formule est la suivante:
[(PIB Tendance/PIB estimé –1)/2]+1.

Abs. 1 – Al. 1
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Bei Absatz 2 haben wir einen Änderungsantrag der Kommission. Die Ratio Legis dieser Bestimmung in Artikel 24a Absatz 2 besteht darin, dass ausserordentliche Einnahmen als Referenzgrösse für die Ausgaben nicht berücksichtigt werden. Mit dem Begriff «ausserordentlich» sollen in erster Linie Einnahmen umschrieben werden, welche einmalig anfallen, welche mithin nicht von Dauer sind, oder anders ausgedrückt: Berücksichtigt werden lediglich solche Einnahmen, welche langfristigen Charakter haben und somit zuverlässig budgetiert werden können. Dies sind in erster Linie ausserordentliche Investitionseinnahmen und ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen. Ein Beispiel für eine ausserordentliche Investitionseinnahme ist der Verkauf von Swisscom-Aktien 1999, und ein Beispiel für ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen wären die Konzessionen für Funknetze und Satellitenfunknetze. Um nun aber zu gewährleisten, dass gesetzgebungstechnisch sämtliche ausserordentlichen Einnahmen erfasst werden, dass wir mithin nicht Gefahr laufen, hier ungewollt eine Lücke einzubauen, schlägt Ihnen die Kommission eine etwas präzisere Formulierung vor.
Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Gehe ich richtig in der Annahme, dass allfällige einmalige Einnahmen dann dennoch bei der Ermittlung der tatsächlichen Einnahmen im Folgejahr berücksichtigt und somit – soweit wir uns finanziell vernünftig verhalten haben – dem Ausgleichsfonds gutgeschrieben würden? Oder werden sie einfach ohne Wirkung auf die Schuldenbremse absorbiert?

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Wenn ich die Frage von Herrn Plattner richtig verstanden habe, geht diese dahin, ob ausserordentliche Einnahmen berücksichtigt würden. Die Antwort ist: Wenn sie einmaligen Charakter haben, werden sie nicht berücksichtigt.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Das ist so. Nehmen Sie an, es kommen x Milliarden Franken aus der Teilprivatisierung der Swisscom. Das kann dann nicht in den «Topf» hineinkommen und dort ein Reservepolster schaffen, so dass während zwanzig Jahren eine Schlendrianpolitik betrieben und immer wieder aufgefangen werden kann. Der Sinn der Bestimmung ist der, dass diese ausserordentlichen Mittel wirklich zur Schuldentilgung genutzt werden.
Das Gegengewicht ist die Ausnahmeklausel: Wenn Sie in einer Rezession irgendetwas Besonderes beschliessen – ein besonderes Impulsprogramm –, wird das beim «Topf» auch nicht berücksichtigt. Sie schaffen zwar trotzdem irgendwo eine gewisse Reserve, aber rein rechnerisch wird das nicht berücksichtigt. Was aber z. B. berücksichtigt wird: Wenn die Ausschüttung der Nationalbank erhöht wird – etwas, das jedes Jahr kommt –, ist das eine Einnahme wie jede andere. Es mag hier irgendwo einmal einen Graubereich geben, wo man sich streitet. Aber im Grossen und Ganzen – das haben wir mit den Versteigerungen der UMTS-Lizenzen gesehen – ist es doch eine klare Regelung.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich erwäge dann schon noch, ob man das im Gesetz nicht so formulieren muss. Hier steht jetzt, bei der Ermittlung der «geschätzten Einnahmen» würden ausserordentliche Einnahmen nicht berücksichtigt. In Artikel 24c wird dann von den «tatsächlich erzielten Einnahmen» gesprochen, und dort steht nichts mehr davon, dass ausserordentliche Einnahmen nicht berücksichtigt würden, wie das jetzt offenbar die Meinung von Kommissionspräsident und Bundesrat ist.
Hier ist eine Unklarheit im Gesetz, die man jetzt zwar erläutern kann, die aber eigentlich redaktionell korrigiert werden müsste.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich nehme diese Frage gerne mit in den Zweitrat, damit man dort noch im Detail anschauen kann, ob diese Formel wirklich in allen Artikeln kohärent ausgedrückt wird.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Hierzu haben wir dann noch einen Antrag von Herrn Kollege Plattner. Zunächst möchte ich zu Artikel 24a Absatz 3 Folgendes ausführen: Hier geht es ja darum, dass der Wortlaut der Verfassung – «unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage» – gesetzgeberisch konkretisiert wird. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie man diese Vorgabe technisch umsetzen kann. Die einfachste wäre die Verwendung eines gleitenden arithmetischen Mittels, gebildet aus Durchschnittswerten mehrerer Jahre, wobei immer die neueste Beobachtung hinzugefügt und die älteste weggelassen würde. Man hat sich hier nun für einen so genannten Hodrick-Prescott-Filter entschieden – Sie ersehen das aus der Botschaft. Dieser erlaubt es, eine Zeitreihe in eine Trendkomponente und eine zyklische Komponente zu zerlegen. Anders ausgedrückt: Der konjunkturelle Effekt wird aus einer Zeitreihe herausgefiltert. Dieser Filter hat den Vorteil, für Experten transparent und nachvollziehbar zu sein. Überdies hat er bei mehr oder weniger konstanter Dauer der Konjunkturzyklen die angenehme Eigenschaft, dass er so gelegt wird, dass sich die Über- und Unterauslastungen die Waage halten; auf diese Weise wird rein rechnerisch der Haushaltausgleich über einen Konjunkturzyklus ermöglicht.
Nun ist es ja so, dass die Entwicklung der Statistik nicht stehen bleibt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in Zukunft einmal das Bedürfnis entsteht, ein anderes, gegenüber dem heutigen Zustand besseres Verfahren einzusetzen. Damit in einem solchen Fall nicht gleich wieder das Gesetz geändert werden muss, wurde die vorgeschlagene Formulierung gewählt. Es versteht sich aber von selbst, dass für den Fall einer alternativen Berechnung des Kon-

junkturfaktors diese Praxisänderung auch entsprechend nach aussen kommuniziert würde.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich habe einen Antrag für den Fall der Ablehnung des Rückweisungsantrages eingereicht, der einzig bezweckt, die Dämpfung der Ausgaben in Rezessionen bzw. die Zunahme der Ausgaben in Wachstumsperioden um einen Faktor 2 zu vermindern, also sozusagen einmal sanft anzufahren, statt das Instrument gleich mit seiner vollen Wirkung einzusetzen. Ich stehe seiner Wirkung sowieso recht skeptisch gegenüber.
Was ich hierin an sprachlich formulierter Mathematik beantrage, ist Folgendes: Bei einem Konjunkturfaktor 1,1, bei dem die Ausgaben um den Faktor 1,1-mal weniger hoch sein dürfen als die Einnahmen, würde ich vorschlagen, 1 vom Faktor 1,1 abzuziehen. Dann hat man noch 0,1, das halbiert man, erhält 0,05 und addiert dann wieder zu 1. Das ergibt also den Faktor 1,05 statt 1,1. In rezessiven Phasen würde das, verglichen mit dem Entwurf des Bundesrates, die Ausgabenplafonds etwas erhöhen und in positiven Konjunkturphasen etwas senken. Das ist natürlich eine Faustregel wie irgendeine andere, es wäre einfach der Versuch, einmal sanft anzufangen und dann, wenn man nach 10 oder 15 Jahren sieht, dass das gut funktioniert, könnte man etwas mehr riskieren.
Ich mache mir aber nach der vorherigen Abstimmung wenig Illusionen und ziehe den Antrag zurück, nachdem ich ja nur 3 Stimmen bekommen habe. Der Zweitrat kann dann noch einmal über dieses Geschäft diskutieren.

La présidente (Saudan Françoise, présidente): La proposition ayant été retirée par son auteur, il n'y a donc plus lieu d'en débattre.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Abs. 4 – Al. 4

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Der Streichungsantrag der Kommission zu Artikel 24a Absatz 4 ist mit Artikel 24abis im Zusammenhang zu sehen. Dieser Antrag hat folgende Bewandtnis: In den Mechanismus der Schuldenbremse einbezogen sind der Voranschlag inklusive die Nachträge I und II sowie die Finanzrechnung. Artikel 24a Absatz 4 bezieht sich dagegen auf sämtliche Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen, also gleichermassen auf unsere tägliche politische Arbeit durch das Jahr hindurch. Diese Bestimmung, Artikel 24a Absatz 4 bzw. gemäss Antrag der Kommission Artikel 24abis, hat im Unterschied zu den übrigen Absätzen zu Artikel 24a lediglich – aber natürlich immerhin – deklamatorischen Charakter. Bildlich ausgesprochen ist die Botschaft dieses Absatzes bzw. der neuen Bestimmung: Parlament, bedenke, dass es eine Schuldenbremse gibt, die du zu beachten hast! Es geht im Grunde genommen um das, was gestern im Rahmen der Motion Pfisterer 00.3713 thematisiert wurde. Hier haben wir, Kollege Pfisterer, wenigstens eine deklamatorische Bestimmung.
Aus diesen Gründen beantragt Ihnen Ihre Kommission, Absatz 4 von Artikel 24a herauszunehmen und als gesonderten Artikel mit der Marginalie «Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen» auszugestalten.

Angenommen – Adopté

Art. 24abis
Antrag der Kommission
Titel
Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen
Text
Bundesrat und Bundesversammlung berücksichtigen den Höchstbetrag nach Artikel 24a Absatz 1 bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

Art. 24abis
Proposition de la commission
Titre
Projets entraînant des conséquences financières
Texte
Lors de l'examen de tout projet comportant des incidences financières, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale tiennent compte du plafond des dépenses au sens de l'article 24a alinéa 1er.

Angenommen – Adopté

Art. 24b
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Hier haben wir jetzt die gesetzliche Grundlage, die es dem Parlament bei aussergewöhnlichen Entwicklungen, die näher umschrieben werden, ermöglicht, diesen Ausgabenplafond zu überschreiten. Wir haben im Rahmen des Eintretens wiederholt auf diese Bestimmung hingewiesen. Ich möchte nochmals sagen, dass dies eine sehr wichtige Bestimmung ist. Ich habe im Rahmen des Eintretens einige Beispiele erwähnt, z. B. nichtvorhersehbare Entwicklungen im Asylbereich oder Naturkatastrophen usw. Ich habe auch darauf hingewiesen, wie viel dieser Satz von 0,5 Prozent ausmachen würde, nämlich einen Betrag von etwa 225 bis 250 Millionen Franken. In diesem Zusammenhang ist noch wichtig – ich sage dies im Vorausblick auf einen noch ausstehenden Antrag Plattner zu Artikel 24c Absatz 2 –, dass dieser erhöhte Plafond nicht dem Ausgleichskonto belastet wird. Aber wir kommen bei der Behandlung des Antrages Plattner noch im Detail darauf zurück.

Angenommen – Adopté

Art. 24c
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Plattner
Abs. 2
.... aufgrund der tatsächlichen Einnahmen und unter Berücksichtigung einer Erhöhung durch die Bundesversammlung gemäss Artikel 24b ein berichtigter Höchstbetrag errechnet. Ist dieser tiefer ....

Art. 24c
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Plattner
Al. 2
.... en fonction des recettes effectives et compte tenu d'une augmentation ordonnée par l'Assemblée fédérale conformément à l'article 24b. Si ce plafond se révèle plus haut ou plus bas ....

Abs. 1 – Al. 1
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Plattner Gian-Reto (S, BS): Es geht wieder um eine Klarstellung. Die Fragen, die sich hier stellen, wenn man nur den Gesetzestext liest, lauten: Wie ist dieser berichtigte Höchstbetrag zu berechnen? Ist er nach der Formel gemäss Artikel 24a zu berechnen? Oder ist zu berücksichtigen, dass das Parlament in freiem Ermessen vielleicht 1 Milliarde Franken aufgestockt hat und diese dann nicht dem Ausgleichskonto belastet werden müssen?

Der Text sagt es nicht, der Verfassungsartikel sagt es besser. Dort wird vom Höchstbetrag nach Absatz 2 oder Absatz 3 geredet, wobei das auch dort meines Erachtens sprachlich nicht sehr klar ist. Wenn Absatz 2 zutrifft, aber Absatz 3 nicht, dann ist die Situation eben eine andere. Ich finde, auch dort müsste man die sprachliche Klarheit noch einmal prüfen.
Mir geht es darum, mit diesem Antrag darauf hinzuweisen, dass eine Erhöhung durch die Bundesversammlung nicht dazu führt, dass dem Ausgleichskonto etwas belastet wird. Deshalb habe ich den Satzteil «unter Berücksichtigung einer Erhöhung durch die Bundesversammlung» eingeschoben.
Nun haben der Kommissionspräsident und vorher schon Herr Bundesrat Villiger bestätigt, dass dies eigentlich die Meinung sei. Ich ziehe deshalb den Antrag zurück, würde aber raten, dass man das – genau wie vorher bei der Frage der Einnahmen – sprachlich noch einmal prüft und so klar formuliert, dass es alle Leute beim ersten Lesen verstehen.
Ich weise darauf hin, dass die von mir zitierte KOF – immerhin Leute mit einem gewissen Sachverstand – es vollkommen falsch verstanden hat, denn die sagt sehr deutlich, dass ein solcher Beschluss, eine vom Parlament festgelegte Überschreitung des Ausgabenplafonds, dem Ausgleichskonto belastet werde. Ich meine, das sei ein Missverständnis, auf das sogar die KOF hereingefallen ist, und man müsste es deshalb wirklich besser formulieren.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich habe diesen Änderungsantrag von Kollege Plattner im Unterschied zu anderen Adressaten eigentlich richtig verstanden. Ich habe den Antrag tatsächlich so verstanden, wie er offensichtlich gemeint war. Aber als Jurist darf ich doch auch sagen: Es muss nicht jedes Wort im Gesetz stehen; es gibt auch eine Auslegung des Gesetzes, und eine vernünftige Auslegung des Gesetzes führt, so glaube ich, zu diesem Ergebnis.
Ich gestehe allerdings gerne ein, dass man dies im Zweitrat noch einmal anschauen kann, möchte aber immerhin sagen: Aus dem Umstand, dass Ihr Antrag, Herr Plattner, eben auch anders verstanden wurde, kann durchaus darauf geschlossen werden, dass auch diese Formulierung noch etwas missverständlich ist. Wichtig ist jedoch, dass wir uns in materieller Hinsicht einig sind, und ich kann nochmals klar bestätigen, dass eine allfällige Erhöhung nicht dem Ausgleichskonto belastet wird.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Zuhanden der Materialien möchte ich die Meinung des Kommissionspräsidenten bestätigen: Es ist klar, dass man solche Zusatzaufgaben nicht belasten darf, sonst müssten sie ja nachher wieder weggespart werden, und das ist eigentlich nicht der Sinn der Ausnahmeregelung.
Ich habe den Antrag Plattner umgekehrt verstanden, und zwar in dem Sinn, dass man sie berücksichtigen müsse. Ich habe mich gefragt, was das eigentlich solle; es würde ihm doch so gar nicht entsprechen.
Aber ich bestätige hier, dass ich seine Meinung, wie es sein muss, teile. Das ist das Pendant zum Problem, das wir vorhin hatten. Ich bin auch gerne bereit, das im Hinblick auf die Beratung im Zweitrat noch einmal im Detail von der Formulierung her zu überprüfen.

La présidente (Saudan Françoise, présidente): M. Plattner a retiré sa proposition.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Art. 24d
Antrag der Kommission
Titel
Fehlbeträge

Abs. 1
Ein Fehlbetrag des Ausgleichskontos wird im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der nach den Artikeln 24a und 24b festzulegenden Höchstbeträge ausgeglichen.
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 24d
Proposition de la commission
Titre
Découverts
Al. 1
Un découvert du compte de compensation sera compensé au cours de plusieurs années, moyennant un abaissement du plafond à fixer conformément aux articles 24a et 24b.
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Hier haben wir bei Absatz 1 einen Änderungsantrag der Kommission. Diese Bestimmung verlangt ja, dass ein Fehlbetrag oder ein Überschuss im Ausgleichskonto nach Genehmigung der Staatsrechnung im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung oder Aufstockung der Höchstbeträge auszugleichen ist. Eine Befristung für diese Ausgleichung besteht allerdings nicht – ich sage dies nochmals klar –, dies aber im Unterschied zu Absatz 2, wo wir eine Befristung haben.
Indem nun gemäss Absatz 1 im Entwurf des Bundesrates auch Überschüsse auszugleichen wären, würde dies zur Folge haben, dass entweder die Ausgaben erhöht werden müssten oder aber die Einnahmen beispielsweise durch Steuerreduktionen zu senken wären. Dies hat die Kommission vor allem mit Blick auf den Rechnungsabschluss 2000 etwas hellhörig gemacht. Es wäre nämlich so nicht mehr möglich, ein derart gutes Ergebnis, wie es das Jahr 2000 glücklicherweise bringt, auch für den Schuldenabbau nutzbar zu machen. Nach Meinung der Kommission muss aber nebst der Möglichkeit einer Erhöhung der Ausgaben – im Klartext: mehr Geld ausgeben – oder einer Senkung der Einnahmen auch die Möglichkeit bestehen, Überschüsse für die Tilgung der Schulden zu verwenden.
Aus diesem Grunde beantragt Ihnen die Kommission, den Anwendungsbereich von Artikel 24d Absatz 1 auf Fehlbeträge zu beschränken. Entsprechend ändert sich dann auch der Titel dieser Bestimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 24e
Antrag der Kommission
Abs. 1
....
b. beantragt er der Bundesversammlung unter Berücksichtigung der Mitwirkungsrechte der Kantone nach Artikel 45 der Bundesverfassung die für zusätzliche ....
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3
Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Minderheit
(Leuenberger, Gentil)
.... der Bundesverfassung in Kraft. (Rest des Absatzes streichen)

Art. 24e
Proposition de la commission
Al. 1
....
b. .... supplémentaires, en tenant compte des droits de participation des cantons selon l'article 45 de la Constitution fédérale.

Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3
Majorité
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Minorité
(Leuenberger, Gentil)
.... conformément à l'article 165 de la Constitution fédérale.
(Biffer le reste de l'alinéa)

Abs. 1 – Al. 1

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Beim Umsetzungsmechanismus habe ich bereits in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass dieser den Formulierungen gemäss Haushaltziel 2001 entspricht.
Bei Absatz 1 Buchstabe b beantragt Ihnen die Kommission den Einbezug von Artikel 45 der Bundesverfassung. Diese Bestimmung besagt, dass auf die Interessen der Kantone Rücksicht zu nehmen ist. Herr Bundesrat Villiger hat auf unseren Wunsch hin entsprechende Ausführungen gemacht, wonach diese Einsparungsübung eben nicht zulasten der Kantone geht. Um das noch deutlich zu machen, beantragen wir die Aufnahme eines Verweises auf Artikel 45 der Bundesverfassung in diese Bestimmung.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Die Minderheit beantragt Ihnen, den letzten Halbsatz zu streichen, wonach eben die eidgenössischen Räte an die Sparvorhaben des Bundesrates gebunden sind. Auch hierüber wurde im Rahmen des Eintretens eingehend diskutiert. Es ist natürlich eine grundsätzliche Frage, das ist klar. Aber bildlich gesprochen ist es natürlich auch so: Wenn Sie sich die Schuldenbremse als Gefäss vorstellen, das verschiedene Mechanismen zum Ausdruck bringt, und unten dann ein Loch finden, dann sehen Sie, dass im Grunde genommen mit dieser Bestimmung, also mit diesem Streichungsantrag, die ganze Schuldenbremse, der ganze Mechanismus wieder aus den Angeln gehoben wird.
Die Mehrheit vertritt die Auffassung, dass es zwar unschön, aber doch vertretbar ist, dass sich hier eben auch das Parlament – wie der Bundesrat – selber beschränkt. Wir meinen, dass diese Selbstbeschränkung nicht im Sinne von Artikel 27 ZGB als unzulässig betrachtet werden kann. Sie ist wie gesagt nicht schön, aber von der Sache her eben erforderlich. Ich weise nochmals darauf hin, dass das Parlament an die Dauer von diesen drei Jahren gebunden ist, es ist auch an die Höhe gebunden; es ist aber nicht materiell gebunden.
Wenn ich noch eine Bemerkung zu Kollege Schmid Carlo machen darf. Er hat ja gesagt, dass sich das Parlament gegenüber dem Bundesrat unterordnen müsse. Ich möchte einfach darauf hinweisen, dass die Sparvorgabe zwar durch den Bundesrat vorgegeben wird – aber diese Vorgabe ist ja ihrerseits wieder durch das Gesetz vorgegeben.

Leuenberger Ernst (S, SO): Ich soll zu etwas Unschönem sprechen. Lassen Sie mich das schöne Wetter im Tessin rühmen, damit ich einmal etwas zu etwas Schönem sagen kann!
Worum geht es bei diesem kurzen Scharmützel, das wir hier abhalten? Sollte also der ganz verrückte und hoffentlich nie eintretende Fall Wirklichkeit werden, dass ein Fehlbetrag von 6 Prozent entstanden ist, dann sollen – so wird beschrieben – gewisse Mechanismen zum Zuge kommen, damit man wieder ins Gleichgewicht kommen könnte.
Die eidgenössischen Räte hätten Beschlüsse zu fassen, und bei der Fassung dieser Beschlüsse kommt in Artikel 24e Absatz 3 eine ganz besondere Vorschrift zur Geltung: Es heisst, in diesem Fall wäre die Bundesversammlung punkto Betrag an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates gebunden. Wir haben uns also damit auseinander zu setzen, dass das Parlament einen Beschluss fassen könnte, der aber nicht vom Antrag des Bundesrates abweichen dürfte.
Das heisst de facto: Das Parlament hätte bloss etwas abzusegnen, was der Bundesrat in seiner Weisheit bereits beschlossen hätte. Da wäre es vermutlich ehrlicher, von vornherein festzustellen, in diesem speziellen Fall sei die Budgetkompetenz des Parlamentes ausser Kraft gesetzt, und der Bundesrat entscheide im Vollmachtenregime.
Eigentlich hatte ich die leise Hoffnung, als ich heute Herrn Carlo Schmid zugehört habe, er würde mir die Begründung meines Minderheitsantrages abnehmen; er hat allerdings in letzter Minute die Kurve erwischt und gesagt, das sei eben Notstandsrecht, und Notstandsrecht sei eben in der Regel unschön.
Ich würde hier mal sagen: Herr Bundesrat, Sie waren sehr erfolgreich, als Sie damals, als Sie den «runden Tisch» zusammengerufen haben, etwas politisch Gewagtes, aber sehr Kluges gemacht haben. Sie haben die Politikerinnen und Politiker, die Parteien, die Verbände und auch die Kantone an einen Tisch gebeten und mit ihnen gemeinsam in sehr hartem Ringen, in harter Arbeit das zustande gebracht, was dann als Stabilisierungsprogramm seine Wirkung entfalten konnte. Das war ein politischer Akt von hoher Qualität, und auch wenn ich jetzt keine Abschiedslaudatio halten werde, so hoffe ich, dass derjenige, der das dereinst tun wird, diese politische Leistung hoch gewichtet.
Genau auf dieser Schiene möchte ich fahren: Wenn es denn notwendig werden sollte, dass ausserordentliche Massnahmen angezeigt sind, dann wünsche ich mir, dass in diesem hoffentlich seltenen Moment die Eidgenossenschaft einen Finanzminister hat, der die politische Kraft, das politische Gewicht hat, um die Leute an einen runden Tisch zusammenzurufen und den Leuten dort die entsprechenden politischen Massnahmen schmackhaft zu machen, sodass dann diese Massnahmen in gemeinsamer Arbeit – mit etwas Bauchweh und Unwohlsein – auch durchgesetzt werden können.
Aber zu dieser verfassungsrechtlich äussert bedenklichen Übung – das Parlament hätte genau das zu beschliessen, was der Bundesrat vorschlägt und nichts anderes – muss ich Ihnen gestehen, Herr Bundesrat: Obwohl ich bezüglich Phantasie nicht der Unbegabteste bin, kann ich mir als ehemaliger Parlamentspräsident nicht vorstellen, dass ich den Leuten vor einer Abstimmung sagen müsste: «Sie haben jetzt abzustimmen; falls Sie nicht so stimmen, wie der Bundesrat das beantragt, dann ....» – ja, was täte ich dann? Müsste ich dann den Beschluss für ungültig erklären?
Ich hätte es vorgezogen, es hätten die Kronjuristen des Hauses zu dieser Frage Stellung genommen. Herr Pfisterer hat sich etwas elegant aus der Affäre gezogen, indem er praktisch sagte, es könnte dann sein, dass wir diese Bestimmung verletzen müssten, dem Bundesrat nicht folgen würden, und dafür würden wir dann politische Kritik einheimsen. Die Tatbestandsbeschreibung trifft zu, die stimmt, aber politisch kann das natürlich nicht angehen, weil wir normalerweise dem Vorwurf ausgesetzt sind, dass die in Bern – jetzt in Lugano – ohnehin tun, was sie wollen. Wir können uns eine programmierte, eine einkalkulierte Gesetzesverletzung schlicht nicht leisten. Deshalb ist es besser, wir schaffen keine Gesetze, die im allerschlimmsten Fall gar nicht einzuhalten sind.
Ich muss Ihnen offen gestehen, dass die Streichung dieses letzten halben Satzes nicht meine Erfindung ist. Die Staatspolitische Kommission hat das in ihrem Mitbericht angeregt und beantragt. Ich habe dann in der Finanzkommission den Antrag aufgenommen, bin jedoch mit diesem Antrag etwas einsam geblieben und hoffe, dass jetzt aus der Staatspolitischen Kommission vielleicht doch noch das eine oder andere Argument beigefügt wird.

Generell muss ich Ihnen zur ganzen Übung noch etwas Hochpolitisches sagen. Dieses Notrecht, das hier mit der Berufung auf das Volk ins Auge gefasst wird, diese Figur, quält mich ausserordentlich. Nach zehn Jahren politisch organisierter Verleumdung der Behörden in Form von Frontalkritik an der Classe politique – das meint immer die anderen, nämlich die Behörden –, kommt man plötzlich daher und sagt, das Parlament sei nicht in der Lage, den Finanzhaushalt in Ordnung zu bringen. Wir müssen jetzt einerseits Mechanismen einführen, Zwangsjacken einführen, weil das Parlament nicht das tut, was es tun sollte – eben: eine Classe politique, die da irgendwo «herumheut» –, und andererseits durch ein Vollmachtenregime mitten im tiefsten Frieden dem Bundesrat Kompetenzen geben, die ihm nicht zustehen, nicht zustehen können, ja in einem Rechtsstaat nicht zustehen dürfen, und in einer Demokratie schon gar nicht. Mich quält diese Figur, dass letztendlich die Verleumder des politischen Systems in diesem Lande nach zehn Jahren intensiver Verleumdungsarbeit plötzlich Recht erhalten sollen, und zwar dadurch, dass wir solche Vollmachtenbeschlüsse – ohne Not, sage ich – fassen.
Vielleicht noch etwas, nachdem ich Sie gelobt habe, Herr Bundesrat: Ich habe gelitten, als Sie auf einen «Feierabend-Luxus-Whiskytrinker» angespielt und ihn mit der Ausgabenpolitik des Parlamentes verglichen haben. Es ist jetzt boshaft, was ich sage: Ich habe noch nie auf Bundeskosten Whisky getrunken, und ich habe noch nie irgendwelche phantasiebegabten Phantasten als Verwaltungsräte von Bundesbetrieben eingesetzt, die eine Viertelmillion Franken – und jeder dritte SBB-Franken ist ein Bundesfranken – mit der offensichtlichen Billigung des Bundesrates garniert haben! Das als boshafte Schlussbemerkung.
Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Reimann Maximilian (V, AG): Herr Kollege Leuenberger hat auf den Mitbericht der SPK hingewiesen. Als Präsident dieser Kommission darf ich Ihnen bestätigen, dass wir uns in der Kommission eingehend mit diesem Artikel befasst haben, weil es sich hier letztlich um eine Frage der Gewaltenteilung handelt. Aus dieser Perspektive heraus hatte die SPK in ihrem Bericht an die Finanzkommission dieser denn auch den Antrag gestellt, auf den letzten Halbsatz zu verzichten. Dieser Antrag war von der SPK einstimmig beschlossen worden, wurde also auch vom Präsidenten der Finanzkommission unterstützt. Ich bin froh, dass dieser Antrag von Kollege Leuenberger «gerettet» worden ist und Ihnen nun als Minderheitsantrag vorgelegt wird.
Namens der SPK möchte ich Sie also bitten, den Minderheitsantrag zu unterstützen. Es fehlt hier unseres Erachtens schlicht und einfach an der verfassungsmässigen Grundlage. Die Bundesversammlung sollte sich nicht einfach durch eine einfache gesetzliche Anordnung auf die Linie des Bundesrates verpflichten lassen. De facto – davon sind wir überzeugt – wird sich in der künftigen Praxis aber kaum etwas ändern. Die beiden Kammern des Parlamentes werden sich auch ohne diesen Halbsatz – ohne verpflichtende Bindung an die Sparvorhaben des Bundesrates – ihrer Verantwortung für gesunde Staatsfinanzen auch bei ausserordentlichen Entwicklungen genügend bewusst sein.
Aus verfassungsmässigen wie auch aus praktisch-materiellen Gründen können Sie sich also hier getrost und ohne Bedenken der Minderheit Leuenberger anschliessen.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich habe wieder eine Frage, weil mir wiederum etwas nicht klar scheint. Wir haben in der Eintretensdebatte und in der Debatte über die Rückweisung viel darüber gehört, dass diese Ausnahmeregel existiere, nach welcher das Parlament in Notlagen, in schwierigen Situationen jederzeit höhere Beträge beschliessen könne, ohne dass diese der Schuldenbremse unterliegen würden.
Nun kommen wir zu Artikel 24e Absatz 3. Hier wird geregelt, was geschieht, wenn der Ausgleichsfonds einmal 6 Prozent eines Jahresumsatzes des Bundes erreicht hat. Da plötzlich – so interpretiere ich das jetzt – fällt diese Ausnahmeregel weg, weil man nun an das, was immer der Bundesrat vorschlägt, gebunden ist; er selber kann die Ausnahmeregel zwar beantragen, aber nicht beschliessen.
Das würde also heissen, dass wir, sobald im Ausgleichsfonds 6 Prozent Schulden sind, die Ausnahmeregel, die vorher als Deus ex machina für diese Probleme beschrieben wurde, gar nicht in Anspruch nehmen könnten – auch wenn eine Naturkatastrophe einträte, wenn gerade eine Rezession einsetzte oder wenn sonst ein Notfall wäre!
Nun ist entweder meine Interpretation falsch, und dieser Artikel gilt nur für das, was über eine allfällige Ausnahme gefordert wird, oder meine Interpretation ist richtig. Dann allerdings halte ich diese Vorschrift für viel zu scharf, weil sie uns dann in echte Schwierigkeiten bringen könnte. Wir hätten dann einen Notfall, hätten uns aber selber den Weg zum Türchen «Ausnahmeregel» verbaut.
Ich bitte um Aufklärung, welche der beiden Interpretationen richtig ist, und möchte jetzt schon sagen: Wenn die offensichtliche richtig ist – dass die Ausnahmeregel ausser Kraft gesetzt wird –, dann dürfen Sie diesem Satz nicht zustimmen.

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Ich habe vorhin das Instrumentarium der Schuldenbremse mit einem Gefäss verglichen; ich möchte das noch etwas konkretisieren: Dieses Gefäss ist oben etwas grösser, wird dann immer enger, und es hat verschiedene Kammern. Wir diskutieren jetzt über Artikel 24e Absatz 3, wo es um die Umsetzung geht für den Fall, dass das Ausgleichskonto um mehr als 6 Prozent überschritten ist. Das kommt im Gesetzestext ganz klar zum Ausdruck.
Ich will nicht mehr sagen, ob das unschön oder gut ist, aber dieser Mechanismus muss natürlich zu Ende geführt werden. Denn wenn wir just beim letzten Glied die Türe wieder öffnen, dann heben wir das ganze Instrument wiederum aus den Angeln. Das muss man ganz klar sehen. Es ist aber natürlich auch die Idee, dass dieser Fall möglichst nicht eintreten soll. Ich möchte Herrn Bundesrat Villiger nicht vorgreifen, aber mit der Aussage von Kollege Ernst Leuenberger, dass man bereits in früheren Phasen durch anderweitige Mittel versuchen soll zu verhindern, dass dieser Fall eintritt, hätte ich keine Probleme. Ich möchte dazu aber noch die Meinung von Herrn Bundesrat Villiger anhören.
Aber wenn wir hier die Schleuse öffnen, dann heben wir schlussendlich das ganze Instrument wiederum aus den Angeln. Ich sage nochmals, dass sich nach Auffassung der Mehrheit das Parlament dem Bundesrat nicht unterordnen muss, weil eben die Vorgabe, die zwar durch den Bundesrat zu ermitteln ist und von der er auch vorzuschlagen hat, wie man sie umsetzen kann, rein quantitativ durch das Gesetz vorbestimmt ist.
Nun mache ich noch einen Versuch zur Beantwortung der Frage von Herrn Plattner. Diese Ausnahmeklausel bei Artikel 24b, Herr Plattner, gilt generell in dem Sinne, dass die Bundesversammlung, wie es im Text heisst, jeweilen «bei der Verabschiedung des Voranschlages oder seiner Nachträge» solche Erhöhungen beschliessen kann. Das heisst: Wenn wir den Voranschlag oder einen seiner beiden Nachträge beschliessen, dann können wir das für das nächste Jahr machen. Im Falle von Artikel 24e Absatz 3 sprechen wir aber vom vergangenen Rechnungsjahr; da ist die Vorgabe in dem Sinne klar. Aber es ist natürlich nicht so, wie Sie gesagt haben, dass die Ausnahmeklausel durch diese Bestimmung gleichsam verunmöglicht wird, weil sie immer mit Blick auf die kommenden Jahre bei Verabschiedung des Voranschlages und seiner Nachträge gilt.
So würde ich das einmal zu beantworten versuchen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Zuerst möchte ich doch noch eine – ich hoffe, beruhigende – Bemerkung an Herrn Leuenberger richten. Ich glaube, er hat mich mit dem Whisky sehr missverstanden. Ich habe nie von jemandem gesprochen, der auf Staatskosten oder so einen Whisky nimmt, sondern ich habe den Vergleich mit dem Familienvater gemacht, der durchaus ein solider Familienvater ist, wenn er ein Haus baut und eine Hypothek aufnimmt, wenn er diese Investition

durch Verschuldung mitfinanzieren will. Ich habe aber gesagt: Ein Familienvater ist weniger solid, wenn er einen Kleinkredit aufnimmt, damit er jeden Abend einen Whisky trinken oder Ferien machen kann, weil er dann nämlich Konsumausgaben mit Krediten finanziert. Das war das Bild. Ich habe nicht irgendwo einen Bezug zu Leuten gemacht, die auf Staatskosten irgendetwas konsumieren wollen. Über die andere Frage können wir uns vielleicht einmal nebenbei unterhalten.
Jetzt aber zu dieser Frage hier: Beim Eintreten bin ich schon ein wenig darauf eingegangen. Im Prinzip ist das nicht eine neue Bestimmung, sondern sie ist dem Haushaltziel, das jetzt Bestandteil der Verfassung ist, entnommen. Das Volk hat so einem Mechanismus schon einmal zugestimmt, das können Sie dort nachlesen.
Wir haben ein zweistufiges Verfahren, das sehen Sie, wenn Sie anschauen, wie es beim Sparen geht: nämlich das «Normalverfahren», wenn man wegsparen muss, wenn ein Fehlbetrag, so wie Sie es jetzt beschlossen haben, im Ausgleichskonto ist, dann muss das allmählich weggespart werden. Da haben wir sehr viel Flexibilität drin, denn das kann nach Artikel 24d «im Verlauf mehrerer Jahre» geschehen. Das heisst also, es ist keine Rosskur nötig. Man kann versuchen, ein Programm zu machen, sich daran heranzutasten usw.
Dann könnte man sich streiten, ob 6 Prozent richtig sind oder nicht. Wir fanden, 6 Prozent seien eine plausible Grössenordnung. Wir haben gesagt, es muss ja der Moment kommen, wo wirklich reagiert werden muss. Denn man kann das mit der Formel «Fehlbetrag unter 6 Prozent im Laufe mehrerer Jahre» auch eher «trölerisch» anschauen, und es wird niemand etwas dagegen sagen können. Wenn aber die 6 Prozent – das sind bei einem 50-Milliarden-Budget immerhin rund 3 Milliarden Franken – im «Topf» überschritten sind, dann sind wir der Meinung, dass eine gewisse Alarmgrenze erreicht ist.
Das ist das, was Herr Schmid mit dem Wort «Notsituation» bezeichnet hat. Dann ist eine Alarmgrenze überschritten, und dann muss irgendwo der Mechanismus schärfer greifen. Es geht jetzt nicht darum, innerhalb von drei Jahren die ganze Überschreitung, die «6 Prozent plus» wegzusparen, sondern es geht darum, den Fehlbetrag innert dieser Frist unter die 6 Prozent zurückzuführen. Aber die Aufgabe, das Ganze in mehreren Jahren zurückzuführen, bleibt natürlich bestehen. Da muss nun jemand diese Zahl definieren. Sie könnten sagen: Ja gut, das könnte auch das Parlament in einer Parlamentsverordnung definieren – oder so etwas. Aber es muss jemand sein, der diese Rechnung macht und vorgibt.
In diesem Sinne ist der Bundesrat nicht frei. Der Bundesrat kann Ihnen nur vorgeben, was rechnerisch herauskommt. Er ist eigentlich der Vollzieher der Gesetzesnorm. Er sagt Ihnen eine Zahl. Sie bleiben bei dieser Zahl aber in verschiedener Hinsicht frei.
Wenn Herr Ernst Leuenberger gesagt hat, dann könne man ebenso gut von Vollmachtenregime sprechen, ist das insofern unzutreffend, als Sie den Inhalt dieses Deltas – nehmen wir an, es sind 7 Prozent, dann müssten wir 1 Prozent wegsparen – beliebig verändern können; Sie sind nur an die Zahl gebunden. Sie können sagen: Gut, der Bundesrat schlägt vor, beim öffentlichen Verkehr etwas zu sparen und lässt die Armee aus, also machen wir es umgekehrt. Das ist Ihr Recht. Sie sind auch frei in der Verteilung der Summe auf die drei Jahre. Der Bundesrat hat nur die Definitionsgewalt über diese Zahl, und Sie können erst noch nachrechnen und kontrollieren, ob er Recht hat oder nicht.
Deshalb sind wir – weil es eine Notbremse für eine Situation ist, die eigentlich nicht eintreten sollte, und weil der Bundesrat nur eine Zahl definiert, nicht aber einen Inhalt und nicht eine Verteilung auf drei Jahre – der Meinung, dass das auch staatspolitisch durchaus vertretbar sei.
Ich möchte noch auf die Frage von Herrn Plattner eingehen; ich hoffe, ich habe sie richtig verstanden: Wir sind ganz klar der Meinung, dass das dann in der ausserordentlichen Situation vorgeht und nicht eingerechnet ist. Sie können dann nicht einfach sagen, der Überschuss über die 3 Prozent hinaus sei lästig, und das quasi zur nichtrelevanten Ausgabe erheben, indem Sie das mit einem absoluten Mehr im Parlament so beschliessen.
Es muss schon die Ausserordentlichkeit gemäss Gesetzestext belegbar sein. Es ist natürlich nicht messbar, aber immerhin meine ich, das müsse definiert sein. Dann geht dieser Beschluss des Parlamentes vor, und es wird auch gar nicht in den «Topf» eingerechnet. So gesehen ist es ausserhalb dieser Rechnung. Es könnte sogar so sein, dass Sie ein Konjunkturprogramm von 3 Milliarden Franken beschliessen, das nicht angerechnet wird, und Sie dann trotzdem unten im «Topf» 2 oder 1 Prozent in anderen Bereichen wegsparen müssen. Das wäre nicht völlig auszuschliessen. Aber die Zusatzausgabe, die Sie gezielt beschliessen, können Sie hier nicht berücksichtigen, oder dann habe ich Ihre Frage falsch verstanden.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Herr Bundesrat, Sie haben mich richtig verstanden und auch so geantwortet, wie ich gehofft habe, dass Sie antworten.
Das Parlament könnte weiterhin ein Konjunkturprogramm machen, wäre aber daran gebunden, allenfalls einige Hundert Millionen Franken in den «Ausgleichstopf» einzuschiessen – was sich dann ja in einem gewissen Sinn widersprechen würde. Wenn Sie diese Vorschrift in Kraft setzen, wird sie so oder so dazu führen, dass sich die Räte immer im Voraus sagen: «Das Wichtigste ist, den 'Ausgleichstopf' nicht auf 6 Prozent ansteigen zu lassen; also machen wir von der Ausnahmeregel lieber schon im Vorlauf Gebrauch, denn das wird ja dem 'Ausgleichstopf' nicht belastet, sondern bleibt ausserhalb dieser Rechnung. Wir dürfen nie in die Situation kommen, dass wir den 'Topf' belasten.» Daran sieht man, wie komplex die Verhältnisse sind. Ich fühle mich nachträglich in meiner Skepsis gegenüber der Methodik – nicht gegenüber dem Ziel – noch bestätigt. Aber Sie haben anders entschieden.
Ich bitte Sie, hier mindestens der Minderheit und der Staatspolitischen Kommission zu folgen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit .... 22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit .... 15 Stimmen

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes .... 32 Stimmen
Dagegen .... 5 Stimmen

00.060

Schuldenbremse
Frein à l'endettement

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 05.07.00 (BBl 2000 4653)
Message du Conseil fédéral 05.07.00 (FF 2000 4295)

Zusatzbericht zur Botschaft 10.01.01 (BBl 2001 2387)
Rapport complémentaire au message 10.01.01 (FF 2001 2255)

Ständerat/Conseil des Etats 14.03.01 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 18.06.01 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.01 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 22.06.01 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 22.06.01 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses 1 (BBl 2001 2678)
Texte de l'acte législatif 1 (FF 2001 2741)

Steiner Rudolf (R, SO), für die Kommission: Lassen Sie mich kurz zurückblicken: Zwischen 1990 und 1999 stieg die Verschuldungsquote explosionsartig an. Ende 1999 betrugen die Bruttoschulden des Bundes über 100 Milliarden Franken oder rund 26 Prozent des Bruttoinlandproduktes. Dies bedeutet innert neun Jahren fast eine Verdreifachung – eine Zunahme, die nur teilweise mit der schlechten Konjunkturlage der Neunzigerjahre zu erklären ist. Mitverantwortlich ist das vor allem zu Beginn des Jahrzehnts überbordende Ausgabenwachstum. Im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1999 belief sich dieses auf 4,2 Prozent und war damit ungefähr doppelt so hoch wie das mittlere nominale Wirtschaftswachstum. Dadurch entstand ein strukturelles Defizit – also ein Defizit, das sich auch bei konjunktureller Normallage zwangsläufig ergibt.

Vor diesem Hintergrund wurde am 12. März 1995 von Volk und Ständen die so genannte Ausgabenbremse angenommen. Danach bedürfen neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in beiden Räten.

Am 7. Juni 1998 stimmte das Volk zudem dem «Haushaltziel 2001» zu. Diese Übergangsbestimmung hat die Sanierung des Bundeshaushaltes, d. h. die Beseitigung des strukturellen Defizites, zum Ziel.

Nun soll eine so genannte Schuldenbremse das «Haushaltziel 2001» ablösen. Sie bezweckt, den erreichten Haushaltsausgleich dauerhaft sicherzustellen. Ziel ist also die nachhaltige und konjunkturgerechte Stabilisierung des Bundeshaushaltes.

Der Zeitpunkt für die Einführung dieses Instrumentes zur Erreichung eines dauerhaften Haushaltgleichgewichtes, das 1996 in der Vernehmlassung auf eine grundsätzlich positive Antwort gestossen ist, ist günstig. Seine Einführung setzt einen weitgehend ausgeglichenen Haushalt voraus, und im Budget des laufenden Jahres wird das «Haushaltziel 2001» mehr als erreicht.

Zur Steuerungsgrösse: Als Messgrösse empfiehlt sich die Finanzrechnung, denn für ihre Verwendung spricht insbesondere, dass sie das zentrale Steuerungsinstrument für den Bundeshaushalt ist. Die Finanzrechnung ist die ideale Grundlage für die politische Prioritätenbildung, weil alle Aktivitäten in einer Rechnung zusammengefasst werden. Zudem hilft sie die Frage beantworten, wie sich der Bundeshaushalt auf den Wirtschaftskreislauf auswirkt. Dabei ist richtigerweise auf die Ausgaben abzustellen, denn die Ausgaben sind trotz der verschiedenen Ausgabenbindungen einfacher zu steuern als die Einnahmen.

Die Ausgaben werden vom Bundesrat im Voranschlag beantragt und von den eidgenössischen Räten bewilligt. Die Einnahmen dagegen werden im Wesentlichen vom Volk bestimmt; ich denke an die Verankerung von Höchstsätzen und weiteren zentralen Bestimmungen in der Verfassung. Sodann sind die Einnahmen vom Wirtschaftsverlauf abhängig und müssen geschätzt werden.

Zum Mechanismus: Wie in der Botschaft festgehalten, sollte ein erfolgreicher Mechanismus nicht nur die Defizite begrenzen, sondern auch definieren, wann Überschüsse zu erzielen sind. Nur so kann mittelfristig ein ausgeglichener Haushalt erreicht und die Verschuldung stabilisiert werden. Damit lässt sich verhindern, dass in Zeiten mit Überschüssen in der Staatsrechnung zu viele neue Verpflichtungen eingegangen werden.

Aus Rücksicht auf die Konjunktur ist zudem nicht ein jährlicher Budgetausgleich, sondern ein solcher über einen Konjunkturzyklus anzustreben. Dabei empfiehlt es sich auch, die Investitionen der Schuldenbremse zu unterstellen: Zum einen ist bei einmaligen Investitionen oder Investitionsspitzen eine Fremdfinanzierung der Investitionsausgaben mit dem Zweck angebracht, die Investitionskosten gerecht auf die Generationen zu verteilen. Aus dieser Sicht braucht die Investitionstätigkeit des Bundes nicht mit Schulden finanziert zu werden, da sie relativ stetig ist.

Zum andern ist eine Abgrenzung von laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben, beispielsweise bei den Bildungs- und Forschungsausgaben, nicht möglich. Wie in der Botschaft festgehalten, spricht gegen die Zulässigkeit der Fremdfinanzierung von Investitionsausgaben auf Bundesebene in erster Linie die politische Prioritätenbildung, die sich im Rahmen der Budgetentscheide unverfälscht herausbildet und nicht durch irgendwelche Sonderbehandlungen verzerrt werden soll. Ein übermässiger Spardruck auf die Investitionen des Bundes ist durch deren Einbezug in die Schuldenbremse nicht zu befürchten. In den Jahren 1985 bis 1999 haben sich die Anteile der Investitionsausgaben und der Konsumabgaben am Gesamthaushalt trotz verschiedener Sparpakete kaum verschoben.

Vor diesem Hintergrund schlagen Ihnen der Bundesrat und die Finanzkommission mit 17 zu 7 Stimmen folgendes Konzept einer Schuldenbremse vor: Mit einer Ausgabenregel soll der Anstieg der nominellen Bruttoschulden in der Zukunft weitgehend verhindert werden. Das Ausgabenniveau wird über einen Konjunkturzyklus hinweg auf das Niveau der Einnahmen begrenzt. In den einzelnen Jahren werden jedoch, je nach Konjunkturlage, entweder Überschüsse verlangt oder Defizite in Kauf genommen. Dabei bewegen sich die Schwankungen der Rechnungsabschlüsse in der Grössenordnung der automatischen Stabilisatoren. Diese konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik wird mit einem Vergleich zwischen dem langfristigen so genannten realen Trend-Bruttoinlandprodukt und dem laufenden oder geschätzten realen Bruttoinlandprodukt erreicht. Solange das geschätzte Bruttoinlandprodukt höher ist als das Trend-Bruttoinlandprodukt, müssten im betreffenden Jahr Überschüsse erwirtschaftet werden, während Defizite zugelassen sind, sobald das laufende Bruttoinlandprodukt unter das Trend-Bruttoinlandprodukt fällt.

Mit diesem Grundkonzept kann der Haushaltausgleich über den gesamten Konjunkturzyklus gewährleistet werden. Der Höchstbetrag für die Ausgaben entspricht somit dem Produkt aus den geschätzten Einnahmen und den Quotienten des realen Trend-Bruttoinlandproduktes und des realen Bruttoinlandproduktes. Diesem genannten Quotienten kommt die Funktion eines Konjunkturfaktors zu.

Für den Erfolg der Schuldenbremse ist schliesslich entscheidend, dass sie bei den wichtigsten Instrumenten der Haushaltführung greift. Die Regelungen der Schuldenbremse sollen deshalb ausdrücklich beim Voranschlag sowie bei den Nachträgen zum Voranschlag ansetzen. Die durch die Schuldenbremse festgelegten Ausgabenplafonds sind auch im Finanzplan einzuhalten. Für die übrigen Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen wie neue Gesetze, Gesetzesanpassungen und Finanzbeschlüsse ausserhalb des Voranschlags sowie der Nachträge soll die Schuldenbremse indirekt angewendet werden, indem die Höchstbeträge für die Ausgaben gemäss Ausgabenregel bei solchen Entscheiden zu berücksichtigen sind.

In ausserordentlichen Situationen wie beispielsweise schweren Rezessionen, bei Naturkatastrophen oder anderen besonderen Ereignissen – ich denke an das Asylwesen – kann

die Ausgabenregel mit einem qualifizierten Mehr in beiden Räten ausser Kraft gesetzt werden.
Welches sind die Sanktionen, wenn das Ziel verfehlt wird? Selbst wenn ein regelkonformes Budget verabschiedet und bei den Nachträgen grösste Zurückhaltung geübt wird, ist nicht auszuschliessen, dass die tatsächlichen Ausgaben in der Staatsrechnung die von den eidgenössischen Räten im Einklang mit der Schuldenbremse bewilligten Ausgaben im Voranschlag überschreiten. Auch zu hoch geschätzte Kreditreste oder unterschätzte Kreditüberschreitungen können zusammen mit den bewilligten Nachträgen zu einer Regelverletzung führen.
Überschreiten nun die tatsächlichen die bewilligten Ausgaben, wird die Überschreitung einem so genannten Ausgleichskonto belastet, das ausserhalb der Staatsrechnung geführt wird. Ebenso werden Schätzfehler bei den Einnahmen, welche entweder zu hohe oder zu tiefe Höchstbeträge für die Ausgaben ergeben haben, im Ausgleichskonto in Form von Belastungen oder Gutschriften berücksichtigt.
Die im Ausgleichskonto auflaufenden Fehlbeträge sind nicht sofort zu eliminieren, sondern gemäss Vorschlag für die Schuldenbremse jeweils in den folgenden Voranschlägen abzubauen. Auf eine starre Festlegung von Beträgen und Zeiträumen für diesen Abbau soll grundsätzlich verzichtet werden. Damit belässt die Vorlage dem Parlament im Rahmen der Budgetierung bewusst einen grossen Spielraum.
Um die Ziele der Schuldenbremse aber nicht infrage zu stellen, muss für den Fall von sehr hohen Fehlbeträgen eine Sicherung eingebaut werden. Bundesrat und Kommission beantragen Ihnen deshalb, dass Fehlbeträge im Ausgleichskonto, die 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben – das wären heute über drei Milliarden Franken – überschreiten, zwingend innerhalb der nächsten drei Jahre wieder auf diese Grenze von 6 Prozent zurückzuführen sind. Dabei bleibt die Budgethoheit des Parlamentes im Rahmen der von der Regel vorgegebenen Ausgabenplafonds vollumfänglich gewährleistet. Die eidgenössischen Räte können damit bei der Budgetierung voll zum Ausdruck bringen, wo sie die finanzpolitischen Prioritäten setzen wollen. Sie werden schliesslich über die Festlegung der steuerlichen Rahmenbedingungen sowie der Steuersätze indirekt auch auf die Höhe der Ausgaben Einfluss nehmen können.
Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission sind überzeugt, dass das Ziel des dauerhaften Haushaltgleichgewichts mit diesem Instrument der Schuldenbremse erreicht werden kann. Simulationsrechnungen für den Zeitraum 1988 bis 2003 haben gezeigt, dass unter strikter Einhaltung der Schuldenbremse das Ziel eines längerfristigen Haushaltausgleichs hätte erreicht werden können.
Die Finanzkommission beantragt Ihnen mit 17 zu 7 Stimmen bei 0 Enthaltungen, auf das Geschäft einzutreten.

Walker Felix (C, SG), pour la commission: Nous avons à examiner aujourd'hui un projet complexe du point de vue de la technique financière et essentiel sur le plan des finances fédérales. Complexe parce qu'il fait appel à plusieurs paramètres financiers et conjoncturels; essentiel car il vise à donner aux finances fédérales un équilibre durable et raisonnable.
Pourquoi un frein à l'endettement? En 1990, les dettes de la Confédération étaient stabilisées à 38 milliards de francs et le découvert de son bilan stagnait à 17 milliards de francs. Dix ans plus tard, c'est-à-dire à la fin de l'an 2000, l'endettement s'élève à 108 milliards de francs – il a triplé – et le découvert du bilan a quadruplé pour atteindre 70 milliards de francs.
On ne peut pas rester les bras ballants devant une telle situation qui atteste un déficit structurel permanent. Voilà pourquoi le Conseil fédéral propose le frein à l'endettement qui vise en principe trois objectifs:
1. prévenir les déficits structurels tels qu'ils existent depuis 1990, en empêchant que le budget fédéral ne s'emballe à nouveau;
2. garantir que l'endettement de la Confédération restera stable à long terme en valeur nominale;
3. rendre les finances fédérales compatibles avec l'évolution conjoncturelle, en développant une politique financière anticyclique.
Certes, le Conseil fédéral et notre Parlement ne sont pas restés passifs durant les dix dernières années. En effet, trois programmes d'économies ont été votés en 1992, 1994 et 1996. Et en plus, le Parlement a voté des mesures urgentes visant à alléger les finances fédérales en 1995 et 1996.
Même le peuple et les cantons se sont prononcés en adoptant le système constitutionnel actuel de frein aux dépenses, en mars 1995. On doit toutefois admettre que toutes ces mesures n'étaient de loin pas suffisantes pour assainir les finances fédérales, surtout parce qu'il manquait des sanctions. Le 7 juin 1998, le peuple et les cantons ont approuvé à une très large majorité la disposition constitutionnelle de l'objectif budgétaire 2001. Cette disposition prévoit entre autres: «L'excédent de dépenses comptabilisé au terme de l'exercice 1999 ne doit pas dépasser 5 milliards de francs et au terme de l'exercice 2000, 2,5 milliards de francs; au terme de l'exercice 2001, il doit avoir été ramené à un montant n'excédant pas 2 pour cent des recettes.» Le passage suivant est extrêmement important: «La présente disposition transitoire reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par des mesures de droit constitutionnel visant à limiter le déficit et l'endettement.»
En approuvant ce texte, le peuple et les cantons ont manifesté leur volonté de remettre définitivement de l'ordre dans le ménage fédéral. Ils ont également légitimé le projet de frein à l'endettement que nous sommes appelés à traiter aujourd'hui, projet qui doit précisément relayer l'objectif budgétaire 2001. On peut relever à cet égard que le frein à l'endettement a été annoncé dans les lignes directrices des finances fédérales du Conseil fédéral du 4 octobre 1999. Les Chambres fédérales en ont pris acte.
Comme nous le verrons, le frein à l'endettement va plus loin que l'objectif budgétaire 2001. Il constitue à ce titre un instrument plus performant pour parvenir à un équilibre durable des finances fédérales.
Quel est le mécanisme du frein à l'endettement? Le frein à l'endettement se fonde en principe sur plusieurs paramètres ou variables, à savoir: les recettes estimées pour le budget, le produit intérieur brut réel, effectif, prévu pour l'année budgétaire et le produit intérieur brut tendanciel, aussi prévu pour l'année budgétaire. La mise en oeuvre de ces trois variables détermine le plafond des dépenses. Ainsi, l'idée fondamentale consiste à lier les dépenses au niveau des recettes modifiées par un facteur conjoncturel.
Le plafond des dépenses équivaut donc au produit des recettes estimées pondéré par le quotient du PIB tendanciel et du PIB effectif. Un PIB effectif inférieur au PIB tendanciel détermine un facteur conjoncturel plus élevé que 1. C'est un indice de faible conjoncture. A ce moment-là, les dépenses peuvent dépasser les recettes. A l'inverse, lorsque le PIB effectif est supérieur au PIB tendanciel, le quotient est plus petit que 1. Les dépenses doivent alors être proportionnellement inférieures aux recettes.
De cette manière, le budget a un effet conjoncturel anticyclique. En cas de haute conjoncture économique, la Confédération réalisera des bénéfices et, en cas de basse conjoncture, elle tolérera des déficits. Comme les déficits et les bénéfices se compenseront à terme, l'équilibre des finances sera assuré sur la durée moyenne d'un cycle conjoncturel. En somme, tout au long d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses ne doit pas dépasser celui des recettes.
Tout le mécanisme que je viens de vous présenter est fondé sur les prévisions. Par conséquent, on ne saurait exclure des erreurs d'estimation. Le compte d'Etat 2000 qui a bouclé avec une différence favorable de plus de 6 milliards de francs le prouve. Dans le cadre du frein à l'endettement, de telles erreurs d'estimation peuvent conduire à fixer trop haut ou trop bas le plafond des dépenses.

C'est pourquoi un compte de compensation doit permettre de corriger a posteriori ces erreurs. Ce compte de compensation obéira aux principes suivants.
Le compte de compensation doit enregistrer les surcroîts des dépenses par rapport au montant maximal approuvé par le Parlement. Lors du bouclement du compte, si ce sont les recettes qui ont varié, le plafond des dépenses sera déplacé vers le haut ou vers le bas, en fonction des fluctuations des recettes.
Les excédents ou les découverts figurant au compte de compensation doivent être éliminés dans les prochaines années. C'est au Parlement qu'il appartiendra d'en décider. Les très grands découverts du compte de compensation, dépassant le 6 pour cent de l'ensemble des dépenses opérées durant l'année comptable précédente, seront obligatoirement ramenés à cette limite dans les trois prochaines années.
En ce qui concerne la soumission des investissements à la règle, la question s'est posée de savoir s'il convenait de soustraire les investissements à la règle du frein à l'endettement. Il s'est avéré que les dépenses d'investissement représentent quelque 10 pour cent du budget fédéral et que, pour la grande part d'entre eux, il s'agit de transferts à des tiers. Par ailleurs, les investissements dans l'Etat n'obéissent pas, comme dans le privé, au principe du rendement. Enfin, la Confédération fait chaque année des dépenses d'investissement pour des montants plus ou moins du même niveau. Dès lors, il paraît inutile d'exclure les investissements de la règle du frein à l'endettement.
Souveraineté du Parlement. Le frein à l'endettement est par principe contraignant, tant pour le Conseil fédéral que pour le Parlement. Mais, dans ce cadre, la souveraineté du Parlement reste intégralement garantie en matière budgétaire. Par ailleurs, dans des situations exceptionnelles, telles que de graves récessions, des catastrophes naturelles ou d'autres événements particuliers, le Parlement pourra suspendre la règle des dépenses. Il devra cependant en décider à la majorité qualifiée de chacun de ses deux Conseils. Le Parlement garde également une grande marge de manoeuvre dans l'articulation du compte de compensation, puisqu'il n'est pas obligé de corriger les manquements à l'objectif de plafonnement dans le prochain budget. Somme toute, le frein à l'endettement se limite à astreindre le Parlement à une plus grande discipline budgétaire, ce que maints représentants du peuple réclament depuis de longues années.
Que se serait-il passé si l'on avait disposé du frein à l'endettement beaucoup plus tôt? Les simulations ont montré que le but du frein à l'endettement – à savoir équilibrer les comptes à moyen terme – aurait pu être atteint. Par conséquent, la dette serait actuellement à un plus bas niveau. Toutefois, l'augmentation de la dette en raison de la restructuration des régies fédérales et de la Caisse fédérale de pensions n'aurait pas pu être évitée. Des déficits substantiels, dits conjoncturels, auraient été admis au milieu des années nonante. La croissance des dépenses aurait été plus contenue. En plus, les prêts à l'assurance-chômage auraient soutenu la demande.
La Commission des finances du Conseil national a entrepris ses travaux après que le Conseil des Etats a achevé les siens. C'est donc sur cette première base qu'elle a pu s'appuyer. Elle a consacré deux séances à l'examen du projet et n'a pas jugé opportun de procéder à des auditions d'experts. En revanche, elle a reçu de nombreuses réponses à ses questions dans des rapports explicatifs détaillés que lui a remis le Département fédéral des finances.
Dans le débat d'entrée en matière, la commission a abordé les problèmes fondamentaux. Elle s'est demandée si le Parlement ne transférait pas des compétences au Conseil fédéral. Tel n'est pas le cas, puisque le Conseil fédéral est lui-même soumis à l'article constitutionnel et qu'il ne peut en aucune manière manipuler les chiffres, qui doivent de toute façon être corrigés dans les comptes d'Etat annuels et via le compte de compensation. Le compte de compensation, précisément, a donné lieu à une discussion. On craignait en effet que son exclusion du compte d'Etat ne nuise à la transparence de la comptabilité. M. Villiger, conseiller fédéral, nous a rassurés: le compte de compensation figurera à chaque fois dans les messages sur le budget et le compte d'Etat.

Par 17 voix contre 2 et avec 5 abstentions, la Commission des finances vous propose d'entrer en matière.

Loepfe Arthur (C, AI): Die Schulden des Bundes sind in den Neunzigerjahren explosionsartig gewachsen. Das Parlament war nicht in der Lage, Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht zu halten, obwohl die Bundesverfassung und das Finanzhaushaltgesetz bisher schon und auch jetzt einen ausgeglichenen Finanzhaushalt verlangen. In der Hochkonjunktur der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre hat das Parlament das Gegenteil einer antizyklischen Finanzpolitik betrieben. Man hat damals Ausgabenentscheide gefällt, die in den nachfolgenden Rezessionsjahren die Verschuldung massiv verstärkt haben.
Auch in der jetzigen guten Konjunkturphase verhält sich das Parlament nicht antizyklisch. Wir brauchen ein griffiges Instrument und Leitplanken, damit der Bundeshaushalt nicht wieder aus dem Ruder läuft. Wir dürfen uns jetzt nicht mit einer Zielumschreibung begnügen. Wir brauchen ein Werkzeug, das eine antizyklische Haushaltsteuerung unterstützt und bei Überschreiten der Alarmgrenze wirksame Korrekturmassnahmen verlangt.
Die vom Bundesrat vorgeschlagene Schuldenbremse ist das geeignete Instrument dazu. Ausgaben und Einnahmen werden über einen Konjunkturzyklus hinweg im Gleichgewicht gehalten. Der Höchstbetrag der Ausgaben richtet sich nach den geschätzten Einnahmen unter Berücksichtigung der Konjunkturentwicklung. Ausserordentliche Einnahmen werden nicht berücksichtigt und können somit der Schuldentilgung dienen. Der eingebaute Konjunkturfaktor gewährleistet, je nach Wirtschaftslage, Einnahmen- oder Ausgabenüberschüsse und damit eine antizyklische Finanzpolitik.
Bei einem ausserordentlichen Zahlungsbedarf können die beiden Räte mit einem qualifizierten Mehr den Höchstbetrag der Ausgaben erhöhen. Damit ist die Anpassung des Budgets an besondere Situationen möglich. Die Führung eines Ausgleichskontos für Ausgaben- und Einnahmenüberschüsse verleiht dem System die erforderliche Flexibilität und ermöglicht eine Korrektur der Schätzwerte anhand der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben. Ein Fehlbetrag im Ausgleichskonto kann in den nachfolgenden Jahren kompensiert werden. Überschreitet der Fehlbetrag jedoch 6 Prozent der Jahresausgaben, so ist die Überschreitung innerhalb von drei Jahren auszugleichen. Diese Bestimmung ist entscheidend, denn sie erzwingt Korrekturmassnahmen und verhindert ein Abgleiten in eine weitere Verschuldung.
Die Schuldenbremse ist ein durchdachtes Instrument. Die Methode ist transparent und nachvollziehbar. Sie gewährleistet einen gesunden Staatshaushalt, so wie es die Bundesverfassung und das Finanzhaushaltgesetz schon bisher verlangten. Das Ausgleichskonto und die Ausnahmeregelung belassen dem Parlament einen grossen Spielraum. Es steht dem Parlament weiterhin frei, die Einnahmen und damit auch die Ausgaben zu erhöhen. Die Budgethoheit des Parlamentes wird nicht übermässig eingeschränkt. Aufgrund der gemachten Erfahrungen brauchen wir ein Instrument, das die Verschuldung tatsächlich bremsen kann. Eine Schuldenbremse mit abgeschliffenen Bremsbelägen, wie sie eine Kommissionsminderheit anstrebt, ist keine Lösung.
Die CVP-Fraktion bittet Sie, der Schuldenbremse gemäss Kommissionsmehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen. Dem Antrag Vallender können wir hingegen zustimmen.

Müller Erich (R, ZH): Letzte Woche hat uns die Gastrosuisse dieses Alkoholtestgerät geschickt, damit wir immer feststellen können, wann wir die Alkoholgrenze von 0,8 Promille überschreiten und, sollten wir mit dem Trinken weiterfahren, Unglück verursachen.

Für die heutige Debatte hätten uns besorgte Bürgerinnen und Bürger ein Schuldentestgerät schicken sollen, denn wenn wir das Schuldenlimit überschreiten, verursachen wir auch Unglück und handeln verantwortungslos. Wir gefährden den Wohlstand unseres Landes und die Zukunft der nächsten Generationen.

Wir wissen, dass wir mit über 100 Milliarden Franken Schulden die Vernunftgrenze bereits überschritten haben. Aber das Wissen allein genügt eben nicht; es braucht Massnahmen und Instrumente, die sofort greifen, wenn wir das Limit überschreiten.

Die Schuldenbremse ist dafür ein sehr gutes, ein sehr effizientes Instrument. Mit der Ausgabenbremse einerseits und mit der Schuldenbremse andererseits können wir die Haushaltsanierung 2001 wirkungsvoll in die Zukunft führen und gesunde Staatsfinanzen garantieren.

Was ist so gut an der Schuldenbremse?

1. Sie führt zur im Parlament leider immer wieder vermissten finanzpolitischen Vernunft. Sie sichert das dafür notwendige konsequente Handeln, d. h., mit der Schuldenbremse wird die Finanzdisziplin automatisch durchgesetzt.

2. Trotz diesem Zwang zu Disziplin ist die Schuldenbremse kein stures Instrument. Sie nimmt Rücksicht auf die jeweilige konjunkturelle Lage, ja sie ist sogar ein Instrument der antizyklischen Finanzpolitik.

3. Sie setzt am richtigen Ort an, nämlich bei der Ausgabenbegrenzung. Alle Minderheitsanträge, die letztlich auf eine Schuldenbegrenzung durch Erzwingung von Mehreinnahmen zielen – sprich: mehr Steuern fordern –, sind keine echten Beiträge zur Haushaltsanierung. Warum nicht? Sie gehen zulasten der bereits heute im Übermass zur Kasse gebetenen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Es geht nicht an, dass wir die überforderte Staatskasse sanieren und dabei das Volk und die Wirtschaft überfordern, denn dies hiesse, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben.

Unbefriedigend ist für mich an der Schuldenbremse, dass mit ihr die heutigen Schulden nicht gesenkt werden, sondern die derzeitige Schuldenlast eher festgeschrieben wird. Letzte Woche bei der Diskussion der Staatsrechnung hat mich Herr Strahm an diesem Pult gefragt, ob ich bereit sei mitzuhelfen, den Schuldenrückgang zu planen und durchzusetzen. Ich habe ihm dies mit Überzeugung bejaht und habe ihm zugesichert, dass ich mit ihm zusammen die Schulden abbauen will. Aber wir alle wissen aus Erfahrung aus vielen Bereichen des Lebens: Wenn man etwas abbauen will, muss man es zuerst einmal stoppen, damit es nicht weiter zunimmt. Die Schuldenbremse ist das Instrument, um genau das zu tun.

Im Namen der FDP-Fraktion ersuche ich Sie, das auch zu tun. Stimmen Sie deshalb mit dem Bundesrat und der Mehrheit Ihrer Finanzkommission der Schuldenbremse zu und lehnen Sie alle Minderheitsanträge ab.

Bangerter Käthi (R, BE): Ich habe bereits letzte Woche bei der Eintretensdebatte zur Staatsrechnung darauf hingewiesen, dass die Schuldenbremse als Nachfolgeinstrument zum «Haushaltziel 2001» und zum Stabilisierungsprogramm eine absolute Notwendigkeit ist. Nach langen Jahren der Defizite und der Schuldenanhäufung – im vergangenen Jahr stieg der Schuldenberg trotz Überschüssen weiter, nämlich von 102 auf 108 Milliarden Franken – müssen wir nun alles daransetzen, damit der Bundeshaushalt nicht wieder in strukturelle Defizite abgleitet.

Der Finanzplan 2002–2004 geht von einem Ausgabenwachstum aus, das höher ist als das Wachstum des Bruttoinlandproduktes. Eine solche Finanzpolitik kann ja nicht unser Ziel sein. Dass das «Haushaltziel 2001», kaum erreicht, bereits wieder gefährdet ist, wurde uns in der Finanzkommission von Bundesrat Villiger bestätigt. Er wies darauf hin, dass bereits in der ersten Budgetierungsrunde für nächstes Jahr klare Anzeichen bestünden, dass die im Zusatzbericht zur Schuldenbremse geäusserte Befürchtung eines ungebremsten Ausgabenwachstums zu erkennen sei. Wir wissen – auch aufgrund der Erfahrung der Neunzigerjahre –, dass der heute gültige Artikel 126 der Bundesverfassung nicht greift, weil er nicht zwingend festhält, bis wann ein allfälliger Fehlbetrag der Bilanz abzutragen ist.

Trotz dieses Artikels 126 produzierten wir Defizite in Serie: Die Staatsschuld verdoppelte sich innerhalb weniger Jahre. Dank dem Stabilisierungsprogramm und dem «Haushaltziel 2001», das vom Volk mit einer klaren Mehrheit angenommen wurde, konnten Verwaltung und Parlament in die Pflicht genommen werden. Das Ziel einer ausgeglichenen Rechnung wurde erreicht, wobei die gute Wirtschaftslage der vergangenen zwei Jahre wesentlich mitgeholfen hat.

Nun dürfen wir den Pfad der Tugend nicht schon bei der Zielerreichung wieder verlassen. Deshalb braucht es ein dauerhaftes Instrument, das Verwaltung und Parlament in die Pflicht nimmt. Mit der Schuldenbremse bestätigen wir in der Bundesverfassung wie bisher, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen im Gleichgewicht hält.

Neu ist das Kernstück der Schuldenbremse, d. h. die Ausgabenregel. Demnach dürfen die Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht grösser sein als die Einnahmen. Gelingt der Ausgleich nicht, so sind die Defizite innerhalb der nächsten drei Jahre zu kompensieren. Wir setzen so einen Zeitrahmen und verschieben die Kompensation der Defizite nicht auf den Sankt Nimmerleinstag, was in den Neunzigerjahren gängige Praxis war.

Die Bevölkerung erwartet von uns einen sorgfältigen Umgang mit den Steuergeldern. Die Schuldenbremse hilft uns dabei. Sie ist ein griffiges Instrument, ermöglicht aber gleichzeitig genügend Rücksichtnahme auf wirtschaftliche Entwicklungen, die vom Bund nicht gesteuert werden können. In solchen Fällen kann die Bundesversammlung bei der Verabschiedung des Voranschlags oder der Nachträge handeln und den Höchstbetrag erhöhen, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent des ursprünglichen Höchstbetrages erreicht. Die Schuldenbremse ist ein Budgetierungsinstrument. Sie setzt einen klar festgelegten Rahmen, lässt aber für wirtschaftlich schwierige Zeiten die notwendige Flexibilität zu.

Die Systematik der Schuldenbremse ist wirksam. Deshalb müssen die Minderheitsanträge, die die Vorlage verwässern wollen, abgelehnt werden. Die FDP-Fraktion ist für Eintreten und für die Ablehnung aller Minderheitsanträge.

Hofmann Urs (S, AG): Die SP-Fraktion ist mit dem Bundesrat der Ansicht, dass die undifferenzierte und mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen zur Konjunkturpolitik in Artikel 100 der Bundesverfassung im Widerspruch stehende Übergangsbestimmung mit der Perpetuierung der Grundsätze zum «Haushaltziel 2001» nach einer Anpassung von Artikel 126 der Bundesverfassung ruft. Wir sind deshalb bereit, auf diese Vorlage einzutreten.

Die SP-Fraktion geht auch mit den allgemeinen Prämissen des Bundesrates einig, wonach auf der Basis der von der Verfassung vorgegebenen antizyklischen Finanzpolitik eine Neuverschuldung in der Rezession ebenso systemimmanent ist wie Überschüsse und der Abbau einer als zu hoch eingeschätzten Verschuldung in Phasen der Hochkonjunktur. Welche Verschuldung als noch akzeptabel erachtet wird, hängt jedoch ebenso von einer politischen Wertung ab wie der Entscheid, inwieweit eine in der Rezession entstandene Verschuldung durch spätere Rechnungsüberschüsse abgebaut werden soll.

Die aktuelle Diskussion über Steuerreduktionen dokumentiert dies auf eindrückliche Weise. Zumal der bundesrätliche Zusatzbericht vom 10. Januar 2001 zur Schuldenbremse zeigt auf, dass von strukturellen Saldi, die breit angelegte Steuerreduktionen erlauben würden, wie sie nun allenthalben verlangt werden, für die kommenden Jahre selbst unter der Annahme einer guten wirtschaftlichen Entwicklung keine Rede sein kann.

Dass uns eine Zustimmung zu dieser Vorlage nicht möglich ist, liegt somit nicht in der Ablehnung der bundesrätlichen

Ausführungen zu den Mechanismen und Grundsätzen einer nachhaltigen Finanzpolitik, sondern in der Besonderheit der Wirkungsweise der vorgeschlagenen Schuldenbremse. Erstmals wird nämlich in der Schweiz in Gesetzesartikeln der Irrglaube umgesetzt, man könne Politik durch arithmetische Formeln ersetzen und die vom Volk gewählten und dem Volk verantwortlichen Politikerinnen und Politiker von ihrer ureigensten Aufgabe entbinden, nämlich bei der Verabschiedung des Voranschlags so zu entscheiden, wie sie es im Interesse von Land und Volk als geboten erachten.

Wäre die Nationalökonomie eine exakte Wissenschaft, dann wäre ein solcher Weg wohl gangbar, dann könnten das Parlament und zuweilen auch das Volk von der Politik entlastet und wesentliche Entscheidungen für die Zukunft dem Bundesrat und seinen Beraterinnen und Beratern überlassen werden. Ohne dass ich Beispiele nennen muss, wissen wir alle aber, dass die Irrtümer der wirtschaftswissenschaftlichen Prognosen Bücher, und zwar dicke Bücher, füllen. Herr Bundesrat Villiger, wie die meisten hier im Saal kennen Sie diesen Mann, dessen Bild ich hier aufhalte, und zwar nicht nur, weil Sie mit der Kantonsschule in Aarau und der ETH in Zürich zweimal die gleichen Schulen besucht haben wie er. Auch er hat uns Formeln vorgelegt; während seine Formeln jedoch effektiv zum Ausdruck bringen, was die Welt im Innersten zusammenhält, sind die Formeln, welche Sie uns zur Bestimmung der Schranken der Finanzpolitik beliebt machen wollen, weniger Vertrauen erweckend – ich verweise auf Seite 4722 der bundesrätlichen Botschaft, der diese Formel entnommen ist.

Auch wenn Einsteins Relativitätstheorie vielen im Saal ein Buch mit sieben Siegeln geblieben sein mag: Ich mache jede Wette, dass es unter uns noch mehr gibt, die diese begriffen haben als solche, die auch nur im Entferntesten die Art nachvollzogen haben, in der die Schranken der parlamentarischen Budgethoheit künftig berechnet werden sollen. Die Beratungen in der Finanzkommission haben dies deutlich offengelegt.

Wir attestieren Ihnen, Herr Bundesrat Villiger, dass Sie sich bemüht haben, eine differenzierte Lösung zu suchen. Dass bei so viel Differenziertheit nur noch Vertrauen und nicht mehr Verständnis möglich ist, mag unumgänglich sein. Sie werden jedoch auch Verständnis haben müssen, dass unsere Fraktion der Kunst der Nationalökonomie, auch aufgrund zweifelhafter Erfahrungen, zumindest nur dann vertraut, wenn die Risiken für unser Land für den Fall, dass dann doch alles anders kommt, als im Guten gedacht, wenigstens um einiges geringer sind als die in Aussicht gestellten Vorteile.

Offenkundig ist dies, wie die angenommenen Auswirkungen der vorgeschlagenen Schuldenbremse für die Neunzigerjahre drastisch zeigen, hier nicht der Fall. So hält namentlich auch die KOF in ihrer kritischen Würdigung der bundesrätlichen Vorlage unmissverständlich fest, dass die Schuldenbremse restriktiver wirken würde, als dies für eine nachhaltige Finanzpolitik erforderlich wäre, dass die Schuldenbremse die Konjunktur Mitte der Neunzigerjahre deutlich negativ beeinflusst hätte. Angesichts des schon absehbaren Expertenstreits wird die Hoffnung, die finanzpolitische Diskussion um die Höhe der Staatsausgaben könne künftig auf statistisch-technischem Weg erledigt werden, schliesslich ohnehin eine Illusion sein.

Die SP-Fraktion wird Ihnen deshalb mittels eines Minderheitsantrages beantragen, die zeitlich unbefristete und als Dauerlösung unhaltbare Übergangsregel zum «Haushaltziel 2001» durch eine Bestimmung abzulösen, welche die Politik nicht durch wirtschaftswissenschaftliche Formeln ersetzt und die Verantwortung für die richtige Finanzpolitik nicht der Volkswirtschaftslehre überlässt, sondern den Politikern. Sollte die Mehrheit dieses Rates jedoch künftig den Prognosen der Experten mehr vertrauen wollen als dem eigenen politischen Wissen und der eigenen Wertung, so wären die vorgeschlagenen Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes wenigstens derart anzupassen, dass die schädlichen Auswirkungen der bundesrätlichen Schuldenbremse verringert würden.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): M. Villiger, conseiller fédéral, doit être un homme heureux aujourd'hui. Il réalise le fantasme de tout ministre des finances. Paradoxalement, la réalisation de ce fantasme de tout ministre des finances semble combler d'aise également des parlementaires qui, dans un masochisme exacerbé, appellent de leurs voeux la mutilation de leurs compétences, la restriction de leur capacité de décision.

M. Villiger, donc, est un homme heureux parce qu'il vient d'inventer un instrument unique au monde, un véritable pilotage automatique de la politique budgétaire qui lui permettra de prendre de longues vacances, ainsi qu'à nous tous, puisque ce ne seront plus les autorités politiques qui définiront la politique budgétaire, mais une formule technocratique, un instrument diabolique qui a plongé vos commissaires dans des abîmes de perplexité.

Nous sommes parfois tentés par l'autosatisfaction, voire même par l'immodestie. Mais nous avons tous été, au sein de la Commission des finances, ramenés à la misérable condition de mauvais élèves un peu bornés qui n'osaient finalement plus poser de questions tant la chose leur paraissait obscure et dépasser leur capacité d'entendement. Par exemple, nous pris connaissance du filtre de Hodrick-Prescott, et donc du facteur K. Le facteur K sera l'élément qui permettra de corriger de manière anti-conjoncturelle la fameuse formule de calcul du plafonnement des dépenses. Ce facteur K pourra être calculé jusqu'à la quatrième décimale. Par exemple, pour 2001, il a une valeur de 0,9922. On indique que cette prise en compte de la quatrième décimale pour 2001 n'est pas anodine, qu'elle n'est pas là pour faire comme si c'était précis, mais qu'à la fin, la variation peut être d'une conséquence de 50 millions de francs sur le budget 2001. Si on se trompe à la troisième décimale, à la fin ça peut faire 50 millions de francs de différence. 50 millions de francs de plus ou de moins pour une petite erreur de calcul, vous admettrez qu'il s'agit de suivre la méthode Hodrick-Prescott à la lettre pour ne pas se tromper!

Cet instrument diabolique, unique au monde – M. Villiger l'a avoué lui-même, il ne connaît pas d'autre exemple sur la planète – est une sorte de machin incompréhensible. A l'avenir, nous ne dirons plus: «Le Parlement et le Conseil fédéral ont fixé la politique budgétaire». On dira: «Le truc ou 'ça' a fixé la politique budgétaire.» Freud avait inventé le «ça» psychanalytique. M. Villiger a inventé le «ça» budgétaire, qui décidera pour nous.

Tout cela serait drôle si cela n'avait pas des conséquences dans la réalité et si cet instrument de politique budgétaire ne suivait pas une orientation politique extrêmement claire. En réalité, cette orientation politique est exprimée d'une façon simple, voire simpliste, par les leaders de la pensée budgétaire dans le camps bourgeois. Elle a pour nom, cette orientation politique: réduction de la dépense publique, réduction des mécanismes de redistribution des richesses. Cet instrument extrêmement compliqué, au point qu'il vous donne mal à la tête si vous essayez de le comprendre – n'essayez pas, ce n'est pas la peine! –, ce truc budgétaire ne sert qu'à ça: réduire la dépense publique et mettre en cause les mécanismes de redistribution des richesses.

Par exemple, et pour se rendre compte des effets réels de cette affaire, entre 1991 et 1997, au plus fort de la crise, s'il avait été appliqué, c'est 30 milliards de francs d'économies supplémentaires que nous aurions dû faire, soit plus de 4 milliards de francs par année d'économies supplémentaires au plus fort de la crise, au moment où les chômeurs avaient besoin de la solidarité nationale, où les entreprises avaient besoin des dépenses publiques pour mobiliser les forces de travail qui étaient dans une situation d'insuffisance de commandes.

Ce mécanisme aurait eu cet effet concret. On essaie maintenant de corriger un peu cette information qui nous a été donnée dans le message en la relativisant; mais tels sont les faits. C'est un mécanisme qui reste procyclique; le fameux facteur K ne corrige que très faiblement – que trop faiblement – cet aspect procyclique, puisqu'il s'agira d'orienter les

dépenses en fonction des recettes. Ceci contribuera à accroître la dimension procyclique de la politique budgétaire.
C'est un mécanisme unilatéral qui n'actionne que la limitation des dépenses et qui n'est en aucun cas un frein aux cadeaux fiscaux, qui sont légion en ce moment. C'est un mécanisme qui ne fait aucune différence entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, et Dieu sait si les dépenses d'investissement peuvent être utiles et nécessaires pour l'avenir! C'est un mécanisme inutile au demeurant, parce qu'il est inutile également de brandir ces 100 milliards de francs de dette: nous avons une dette nette de 70 milliards de francs compte tenu encore d'une sous-estimation évidente de nos actifs, et notamment de nos actifs à la Banque nationale.
Je conclus en fondant mon seul espoir sur une chose, une dimension que le machin n'a pas été prévu pour intégrer, c'est la volonté populaire. Parce que si, un jour, une des mesures d'économies doit avoir lieu par changement de loi, le peuple, Dieu merci, garde la compétence d'empêcher par référendum cette modification législative, comme il l'a fait lors de a votation populaire du 28 septembre 1997 sur l'arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le financement de l'assurance-chômage. Eh bien, ça, ce système ne l'a pas prévu. On ne sait toujours pas ce qui se passera le jour où le peuple refusera la potion amère des économies supplémentaires que prévoient les projets du Conseil fédéral.
Je vous invite à refuser ces projets au vote sur l'ensemble si les propositions de minorité ne sont pas acceptées.

Schmied Walter (V, BE): J'ai essayé d'écouter vos propos mais je n'ai pas décelé, dans votre démonstration, une solution qui se laisserait appliquer au surendettement de la Confédération.
Je suis entré dans cette enceinte en 1991. M. Stich, alors conseiller fédéral et chef du Département fédéral des finances, était chargé d'une dette de près de 54 milliards de francs, si ma mémoire ne me fait pas défaut. Il a cédé cette ardoise à M. Villiger, conseiller fédéral, à raison de plus de 100 milliards de francs. En l'espace de quelques années, d'une décennie, on a doublé dans cette enceinte la dette fédérale. Qu'est-ce que vous avez à dire à ce sujet? Est-ce que l'on peut continuer de gérer ce budget fédéral, ou, respectivement, de ne pas le gérer, tel que nous l'avons fait dans le cadre d'une législature entière? J'aimerais bien vous entendre sur cette question.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): Vous admettez que votre question appelle une réponse qui m'amènerait à dépasser encore de beaucoup mon temps de parole. Sur la question de la dette, il y a énormément d'écoles qui s'expriment. D'abord, je continue de dire qu'il ne s'agit pas d'une dette de 100 milliards de francs, mais d'une dette de 70 milliards de francs, puisqu'il faut également prendre en compte nos actifs. Il faudrait également réfléchir – je vous invite à le faire – à la façon dont on valorise ces actifs dans le bilan de la Confédération. Par exemple, regardez à combien sont estimées les actions de Swisscom que nous possédons, et vous constaterez qu'on a une sous-estimation de nos actifs également au bilan. Il faudrait comparer de manière internationale notre dette, et nous constaterons qu'en comparaison internationale, elle est relativement modeste. Puis, enfin, il faut surtout voir ce qu'il y a derrière l'endettement. S'il s'agit de la mise à disposition d'infrastructures qui permettent la modernisation de notre économie, la formation des jeunes, la solidarité nationale, eh bien, cet endettement n'est pas aussi lourd qu'on peut le croire et la réduction exagérée de la dépense publique et des mécanismes de redistribution serait bien plus grave pour l'avenir de notre pays.
Enfin, je vous invite, si vous voulez une solution à l'aggravation de cette dette, à voter, comme moi, contre les cadeaux fiscaux qui émanent de votre côté de l'hémicycle.

Mugny Patrice (G, GE): J'aimerais juste commencer par dire que les dettes accumulées pendant toutes ces années sont tout de même le fait d'un Parlement qui, en majorité, était composé des gens qui, aujourd'hui, se plaignent du montant de cette dette.
J'aimerais également dire que, lorsqu'il a été question de réduire cette dette, la gauche a proposé de ne pas faire d'allègements fiscaux immodérés. C'est la droite qui a voulu faire ces allègements fiscaux qui empêchent de rembourser la dette. J'aimerais qu'on arrête de parler de cette dette comme si c'était tout à coup la question sociale prioritaire. C'est un choix politique qui a été fait par ce Parlement à majorité de droite.
J'ajouterai que quand on parle de dette – et là je rejoins M. Maillard – non seulement la dette nette est de 70 milliards de francs, mais une grande partie de cette dette est composée et réalisée par des dizaines de milliards de francs qui ont été versés pour alimenter les caisses de pensions, donc sous le système de l'accumulation du capital voulu par la droite, lors de la libéralisation de toute une série de régies fédérales. Donc j'aimerais quand même qu'on sache de quoi on parle et relever que ces dettes n'ont pas été faites uniquement, et de loin pas, par les prestations sociales.
Le frein à l'endettement, pour en venir au sujet d'aujourd'hui – mais nous y étions déjà –, se veut selon le Conseil fédéral et la majorité de la Commission des finances «un mécanisme institutionnel destiné à gérer les finances fédérales et à contenir l'évolution de la dette»; donc, le Parlement n'est pas capable de le faire, il faut effectivement créer un outil. Il est ensuite répété avec une constance admirable que le but de cet outil est d'empêcher la croissance de la dette, donc d'assainir les finances fédérales.
Je suis certainement un naïf, mais dans mon esprit le meilleur moyen de réduire la dette, je le répète, c'est par exemple de profiter des bonnes rentrées fiscales pour procéder à des remboursements. Or, à peine cette embellie financière est-elle apparue, c'est la première année, que les propositions d'allègements fiscaux arrivent, notamment de M. Villiger, conseiller fédéral. D'ailleurs, on a voté, vous vous en souvenez, il y a moins d'une année, des allègements fiscaux aux banques. On a donc accepté des allègements fiscaux qui, même si on prend la proposition de 1,3 milliard de francs de M. Villiger, conseiller fédéral, vont principalement aux familles aisées, aux bourses bien garnies.
Ensuite, toujours dans mon esprit candide, j'avais cru comprendre que lorsque les moyens financiers manquent pour répondre aux besoins, il y a deux moyens de rectifier le tir. Le premier consiste à vérifier si les besoins sont encore légitimes. L'autre est d'envisager éventuellement de nouvelles recettes. Or, dans tout le débat qui a été mené en Commission des finances à propos du frein à l'endettement, il n'a été question que de mieux contrôler les dépenses, donc de les réduire si nécessaire.
Alors, que l'on dise les choses clairement: ce Parlement veut se doter d'un nouvel outil, un de plus, pour entraver toute possibilité de solliciter les caisses publiques, même si les besoins évoluent.
Nous vivons un drôle de paradoxe, ce paradoxe n'étant, évidemment, qu'apparent. Une majorité du monde dit politique ne cesse de proclamer que la politique ne peut ignorer les soi-disant lois du marché, et que ces lois du marché quasiment naturelles, voire surnaturelles, limitent parfois, voire souvent, l'action politique. Or, ce que je vois, moi, très concrètement, c'est que ce sont les majorités politiques qui décident de réduire le pouvoir de l'Etat. Il n'y a pas de loi: c'est vous, c'est nous qui décidons, en tout cas une majorité politique de ce Parlement, de réduire le pouvoir de l'Etat. On le voit dans le domaine du contrôle des régies fédérales, on le voit dans les multiples tentatives de libéralisation et de privatisation, on le voit dans le domaine financier, où ce Parlement veut toujours réduire sa propre marge de manoeuvre.
Je vais prendre rapidement ici le premier point que je conteste dans ce projet du frein à l'endettement et qui rejoint évidemment ce que je dis et ce que M. Maillard et d'autres ont dit précédemment. Il s'agit de l'article 126 de la constitution qui, à son alinéa 2, décrète (version du Conseil fédéral) que «le plafond des dépenses totales devant être approu-

vées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle». Or, il me semble évident, je le répète, que faire de la politique consiste à poser le problème de manière différente. Et c'est pourquoi ma proposition de minorité II suggère que l'on commence par estimer les besoins, que l'on parte des besoins, surtout si ceux-ci ont évolué, puis que l'on regarde si les recettes permettent de répondre à ces besoins et, si ce n'est pas le cas, que l'on cherche le financement de ces déficits potentiels. Ce financement peut effectivement passer par des réductions des dépenses. D'ailleurs, lors de l'établissement du budget 2001, j'ai fait partie des gens qui ont proposé de nombreuses diminutions des dépenses, notamment dans le domaine de l'armement et de la construction des routes. Nous n'avons pas été vraiment suivis. Mais on ne peut pas a priori se limiter à cette manière de procéder pour trouver le financement d'un déficit. Et tout ce que je propose donc avec d'autres, c'est de laisser ouvertes les deux possibilités: soit des économies, soit de nouvelles recettes.
Je reviendrai ultérieurement sur les autres propositions concernant ce projet d'arrêté fédéral.

Beck Serge (L, VD): Monsieur Mugny, la charge que nous devons assumer aujourd'hui des caisses de pensions, c'est le résultat de la politique du «demain on rase gratis». Nous avons parlé tout à l'heure de l'époque pendant laquelle – plus de dix ans – les comptes de la caisse de pensions n'ont pas pu être adoptés. Et bien, Monsieur Mugny, il faut croire que la droite de ce Parlement n'était pas assez à droite pour tolérer une telle politique et pour ne pas réussir à l'inverser. Parce qu'on a pratiqué le «demain on rase gratis», on a, dans le domaine du social et des charges sociales de la Confédération, minimalisé les coûts et soigneusement dissimulé la réalité de ceux-ci au Parlement. Et nous voici aujourd'hui à assumer près de 12 milliards de francs de découvert de ces institutions de pensions!
Et bien, c'est justement pour éviter que de tels mécanismes ne se reproduisent qu'un frein à l'endettement, tel que celui qui nous est proposé, est mis en vigueur. Même si les excellents résultats de l'exercice 2000 pourraient nous dissuader d'entrer en matière, je crois que ce serait là une grave erreur d'appréciation, basée sur une analyse ponctuelle, pour ne pas dire conjoncturelle», des finances fédérales.
Nous avons une difficulté réelle à examiner la gestion publique dans l'optique de la durabilité. Les développements de la société de communication submergeante, que nous connaissons aujourd'hui, et de spéculation financière qu'elle induit, conduisent les citoyens et les entreprises à privilégier les objectifs et les analyses à court terme. Il en est malheureusement de même de notre Parlement. Nous avons partagé récemment, et nous partagerons encore dans les débats sur les assurances sociales, les difficultés de construire une vision à long terme, une vision de type actuariel à 20, 30, voire même 40 ans, de l'évolution des tâches publiques, de leur financement et des structures qui devront assumer, dans l'intérêt général, lesdites tâches.
La société de consumérisme que nous connaissons aujourd'hui doit s'interpeller sur ce qui l'attend au-delà du bout de ses chaussures ou au-delà du retour de ses prochaines vacances. Ce qui est vrai dans des domaines comme la protection de l'environnement ou la sécurité alimentaire, est d'autant plus adéquat pour la pérennité financière des collectivités publiques et de la Confédération en particulier.
Au-delà de simples aspects comptables, c'est bel et bien l'existence des pouvoirs publics et leur capacité d'exercer à terme leur tâche fondamentale de régulation qui sont en jeu. L'Etat ne pourra exercer la puissance publique, la régulation des excès de l'économie – Monsieur Maillard ou Monsieur Mugny –, la formation ou le maintien d'un filet social, s'il traîne derrière lui le poids d'un endettement dont les coûts réduisent sa marge de manoeuvre et sa crédibilité, et ceci dans une situation de compétition qui sera encore accrue entre les Etats ou les places économiques.
L'objet dont nous débattons aujourd'hui est le développement durable des finances fédérales. Il convient de prendre les mesures de cadrage indispensables à cette pérennité. Ce principe n'est, je crois, ou tout au moins je croyais jusqu'à il y a peu, pas contesté. Mais puisqu'il l'est, il convient de rappeler l'étude allemande réalisée sur mandat du SECO, qui met en évidence le report de charges entre générations et qui tend à démontrer que notre pays connaît actuellement ce mécanisme de report très lourd de charges publiques, charges de la dette publique, charges des engagements financiers structurels sur le dos des générations qui nous suivront.
Différentes mesures ont déjà été débattues et expérimentées, tant au niveau de la Confédération que des cantons, pour éviter les dérapages financiers des collectivités publiques. De semblables démarches existent à l'étranger, particulièrement aux Etats-Unis et aux Pays-Bas. Un certain nombre de défauts ont été identifiés parmi ces nombreuses mesures. Certaines sont insuffisamment efficaces; d'autres sont trop faciles à contourner par des mesures d'exception, trop accessibles pour le Parlement ou le gouvernement; d'autres encore sont unilatérales, n'empêchant que l'excès de déficit, mais ne contraignant pas à accumuler des réserves dans les périodes de bonne conjoncture.
Le projet de frein à l'endettement qui nous est proposé a été élaboré en tenant compte largement des expériences réalisées en Suisse et à l'étranger. Je crois que c'est un bon outil qui a été mis au point.
En choisissant comme critères techniques le produit intérieur brut réel et la croissance tendancielle de celui-ci pour cadrer la croissance des dépenses de la Confédération, et en prévoyant des mesures de compensation efficaces en cas de surprise conjoncturelle, le Conseil fédéral et la majorité de la commission proposent un système qui devrait avoir pour qualités l'efficacité et la neutralité politique, c'est-à-dire la non-orientation préalable des structures ou du contenu des dépenses publiques.
A contrario, les propositions de minorité tendent à imprimer dans ce cadrage légal durable une orientation faisant de la politique sociale un domaine particulier et privilégié. Voilà une erreur que nous ne devons pas faire, ou plutôt une hypothèque politique que nous ne devons pas inscrire à l'encontre des prochains gouvernements et parlements helvétiques. D'ailleurs, Monsieur Mugny, qui peut préjuger de l'évolution de l'importance de la politique sociale dans les vingt prochaines années? Ce qui paraissait inimaginable dans le domaine des coûts de la défense il y a une génération, la diminution des coûts par deux et des effectifs par quatre ou cinq, arrivera peut-être, souhaitons-le, dans le domaine de la politique sociale, sous l'influence d'une croissance économique continue et correctement redistribuée.
Au-delà des bons résultats de l'exercice 2000, des indicateurs financiers transparents et pertinents justifient ce projet. La dette de 108 milliards de francs et surtout le poids de ses intérêts, 3,5 milliards de francs, soit presque 0,9 pour cent du produit intérieur brut, nécessitent que nous mettions en place ce mécanisme, pour éviter que ne se répète l'emballement de la croissance des dettes que notre pays a connu durant la dernière décennie, sans qu'il n'ait profité de la conjoncture favorable des années huitante pour constituer les réserves nécessaires à une politique anticonjoncturelle.
Notons encore que l'analyse du gouvernement concernant la non-distinction des investissements des dépenses courantes est pour l'essentiel pertinente et qu'il convient de prendre les mesures proposées dans le cadre de l'analyse du compte financier.
Certes, les investissements exceptionnels et particulièrement durables, comme par exemple les nouvelles transversales ferroviaires, auraient pu être distinguées des autres investissements plus ordinaires.
En conclusion, nous devons reconnaître que cette mesure est un aveu de faiblesse du Parlement qui doit la mettre en place. C'est bel et bien parce que nous ne savons pas – et vous pas plus qu'un autre, Monsieur Maillard! – user raisonnablement et avec une vision pérenne des finances fédérales, de notre liberté d'organe législatif. Nous n'avons pas su, en période de haute conjoncture, limiter la croissance des

dépenses structurelles. Nous n'avons pas accumulé les capacités financières qui auraient pu nous permettre de faire face à une conjoncture défavorable, dans les années nonante, sans faire exploser les dettes.
Le groupe libéral vous invite à faire preuve de réalisme et à pratiquer l'examen de conscience qui révèle le manque de rigueur du Parlement. Comme en médecine humaine, l'amputation est parfois nécessaire pour sauver la vie du patient. Les libéraux vous invitent à pratiquer, en suivant la majorité de la commission, une automutilation douloureuse au plan des libertés du Parlement, mais salutaire pour la pérennité de la capacité financière, et donc d'action de la Confédération.
En ce qui concerne par contre la proposition Vallender à l'article 126 alinéa 4bis, le groupe libéral vous invite à ne pas procéder à l'amputation de la tête pour sauver le reste du corps. Il vous invite donc à rejeter cette proposition et à ne pas donner les pleins pouvoirs au Conseil fédéral.

Mugny Patrice (G, GE): Monsieur Beck, ça m'intéresserait de savoir, puisque vous avez parlé de l'explosion des dépenses sociales dans les années nonante et comme je n'ai rien vu du côté de l'AVS, rien du côté de l'AI et comme le chômage s'est endetté lui-même pour rembourser actuellement via les prélèvements sur la masse salariale, où est-ce qu'il y a eu augmentation des dépenses sociales de l'Etat dans les années nonante?

Beck Serge (L, VD): Vous le savez très bien, Monsieur Mugny, les dépenses sociales sont maintenant le poste le plus important au niveau du budget de la Confédération. Vous savez aussi que les différentes institutions sociales sont endettées et que leur pérennité n'est pas assurée et ne peut être assurée sans certaines mesures que nous avons déjà prises, par des augmentations fiscales, en particulier dans le domaine de la TVA. Nous ne pouvons continuer à laisser s'emballer ce poste des dépenses sociales, qui privera à terme l'Etat de sa crédibilité et de sa capacité d'assumer ses tâches fondamentales qui ne consistent non seulement en la prévoyance sociale, mais en les tâches de l'exercice de la puissance publique, de la sécurité, ne vous en déplaise.

Studer Heiner (E, AG): Kollege Erich Müller hat ein schönes Bild gebraucht, und ich möchte es aufnehmen: Er hat ein Alkoholmessgerät gezeigt und uns gesagt, dass ihm Leute gesagt hätten, man sollte ein Schuldenmessgerät haben, das Ähnliches anzeigt.
Ich finde diesen Vergleich gut, möchte aber eine andere Folgerung ziehen: So, wie es eigentlich ideal wäre, wenn jeder Einzelne von uns kein Alkoholmessgerät brauchen würde, um zu merken, dass genug konsumiert wurde, sollte es eigentlich auch in der Politik – vor allem im Parlament – so sein, dass wir selber spüren, wo die Grenze ist, sodass wir nicht über die Verfassung oder das Gesetz uns irgendwie in diesem Sinne selber knebeln müssen.
Daher muss ich Ihnen offen sagen, habe ich vom Emotionalen her recht Mühe, dass wir eine solche Vorlage beraten müssen. Eigentlich wäre Absatz 1 des Verfassungsartikels ein wunderschöner Grundsatzartikel. Wir haben in der Staatskunde den Leuten immer wieder gesagt, in die Verfassung gehören die Grundsätze, die wir dann vollziehen. Uns ist aber auch klar – und das ist der Grund, weshalb wir auf diese Vorlage eintreten –, dass es angesichts des Spektrums der politischen Meinungen, der politischen Kräfte gar nicht anders geht, als irgendeinen Mechanismus zu finden, der uns auf jeden Fall zwingt, Ordnung in die Sache zu bringen.
Wir erwarten von dieser Ausgabenbremse aber nicht diese Wunder, die einige Sprecher respektive Sprecherinnen von ihr erwarten – aber auch nicht diese Katastrophe, die andere vermuten. Sie wird nicht so viel bringen, wie sich der Finanzminister wahrscheinlich von dieser Ausgabenbremse erhofft. Wenn man dann die Emotionen weglässt, kann man sagen: Es ist richtig, darauf einzutreten. Es ist richtig und vernünftig, eine Regelung zu finden.
Wir selber werden nach dem Eintreten bei den verschiedenen Minderheitsanträgen denjenigen – vor allem der Minderheit Hofmann Urs – zustimmen, die wir in der Formulierung als etwas klarer und präziser empfinden und die eigentlich auch vom Bundesrat her akzeptiert werden könnten. Ganz sicher aber werden wir dem Antrag Vallender nicht zustimmen; da würden wir ja als Parlament etwas ganz Tragisches tun, indem wir unsere Kompetenz unter diejenige der Exekutive stellen würden! Eine solche Formulierung in Artikel 126 Absatz 4bis in die Verfassung zu nehmen, liegt dann doch ganz quer zu einer sorgfältigen Formulierung der Verfassung.
Unsere Fraktion wird eintreten und mit wenigen und kurzen Wortmeldungen mithelfen, dass die Vorlage rasch durchberaten werden kann.

Vallender Dorle (R, AR): Haben Sie je schon Ziffer 12 Absatz 8 der Übergangsbestimmung zu Artikel 126 BV gelesen, der den gleichen Wortlaut hat wie mein Antrag?

Studer Heiner (E, AG): Das ist mir bewusst. Ich war damals noch nicht im Rat, aber Sie haben diesen Antrag gestellt. Er wurde in der Finanzkommission diskutiert. Das ist für uns mit ein Grund, weshalb wir gerade auch das ablösen wollen. Wir sind also der Meinung, dass wir hier eine Ablösung finden sollten. Da gehen unsere politischen Meinungen auseinander.

Weyeneth Hermann (V, BE): «Eine Schwalbe macht noch keinen Sommer.» Wir haben letzte Woche die Staatsrechnung für das Jahr 2000 mit einem Überschuss in der laufenden Rechnung von über 4 Milliarden Franken genehmigt – und stellen dann in der Vermögensrechnung und in der Bilanz fest, dass sich trotz dieses Überschusses die Schulden erhöht haben und der Bilanzfehlbetrag lediglich um 1,5 Milliarden Franken zurückgeführt werden konnte.
Ich glaube also, Herr Mugny, wir wissen, wovon wir sprechen. Wir wissen auch, wovon wir sprechen, wenn wir feststellen müssen, dass die Zinsbelastung, die auf dem Bund zurzeit lastet, höher ist als die zur Verfügung stehenden Mittel für die Ausbildung.
Die SVP hat sich schon in den Jahren des grossen Ausgabenwachstums, in der Rezession, des Öfteren mit der Frage befasst, in welchem Ausmass antizyklische Verhaltensweisen des Staates gerechtfertigt sind und in welchem Ausmass sie kurzfristig Nutzen bringen und langfristig schaden. Wir stellen fest, dass der langfristige Schaden für unseren Finanzhaushalt durch die Schuldenzunahme um mehr als das Doppelte in den Neunzigerjahren auf über 100 Milliarden Franken letztlich grösser ist als der kurzfristige Nutzen der Verbesserung der Konjunktur. Es mag deshalb angesichts der von uns zu beurteilenden Sachlage nicht verwundern, dass wir uns hinter das Instrument der Schuldenbremse stellen.
Es ist nicht das erste Mal, dass hier gegensätzliche Meinungen in Bezug auf die Rolle des Staates aufeinander prallen, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz, ob sich die Ausgaben nach den Einnahmen zu richten haben oder umgekehrt. Es ist nicht das erste Mal, dass wir diese Problematik in diesem Rat behandeln. Wir stimmen dem Grundsatz zu, wie er in der Vorlage zur Schuldenbremse festgelegt ist: dass sich primär die Ausgaben nach den Einnahmen zu richten haben.
Bezüglich des Ausgleichs des Konjunkturzyklus hätten wir ja von der Verfassung her die entsprechenden Auflagen, sie wären Gesetz gewesen, hätten beachtet werden müssen: die Auflage des mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushaltes. Aber wenn wir schon davon ausgehen, dass zusätzliche Steuerungsinstrumente nötig sind, weil wir schlechterdings einer solchen Weiterentwicklung der Situation, wie sie in den Neunzigerjahren stattgefunden hat, nicht zustimmen und sie nicht akzeptieren können, glauben wir, dass es richtig ist,

über ein solches Instrument zu sprechen, wenn die Konjunktur gut ist. Andernfalls hätte es wohl keine Chance.
Ich darf Sie immerhin darauf hinweisen: Die Vorlage ist eine Verfassungsvorlage, die vom Volk genehmigt werden muss. Ich gehe davon aus, dass schon beim «Haushaltziel 2001» die klare Meinung des Volkes die war, dass es keinen verschuldeten Staat will, im Wissen darum, dass verschuldete Staaten auf Dauer keine sozialen Staatswesen sein können. Ich glaube deshalb, schon aufgrund dieses klar zum Ausdruck gebrachten Volkswillens kann es Anlass genug sein, ein Instrument der Sicherung einzubauen.
Weder die Volkswirtschaftslehre noch das Finanzwesen sind exakte Wissenschaften. Sie stützen sich allenfalls auf empirische Wissenschaften ab. Ich glaube auch, dass das vorgeschlagene Modell, wie es der Bundesrat vorsieht, dieser Erkenntnis grundsätzlich Rechnung trägt und dem Parlament in Zeiten des Handlungsbedarfs den möglichen Spielraum gibt, allerdings im Rahmen eines Ausgleichsfonds, der letztlich begrenzt ist. Dieser Ausgleichsfonds wird zur Handhabung des konjunkturgerechten Spielraums Hand bieten.
In dem Sinne stimmen wir der Vorlage zu; wir sind bereit, darauf einzutreten. Wir unterstützen die Mehrheit der Kommission. Wir sind bereit, Herr Beck, diesen Offenbarungseid zu leisten. In Bezug auf den Einzelantrag Vallender halten wir uns die Meinung und Zustimmung offen. Wir erwarten zuerst die Stellungnahme des Bundesrates und des Kommissionssprechers hierzu.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Die Schuldenbremse konkretisiert eigentlich nur das, was heute schon in Artikel 126 Absatz 1 der Bundesverfassung steht – und sich bis heute als unwirksam erwiesen hat.
Die Schuldenbremse verfolgt ein doppeltes Ziel. Sie will chronische strukturelle Defizite verhindern, und sie will eine konjunkturverträgliche Finanzpolitik etablieren. Wenn ich mir die Kontroverse hier anhöre, stelle ich fest, dass im Prinzip die Positionen nicht so weit auseinander gehen. Ich stelle fest, dass man links ein grosses Misstrauen hat, ob diese Konjunkturverträglichkeit dann wirklich spielt. Deshalb will ich dazu ein paar Bemerkungen machen.
Dieses Instrument steht im Einklang mit der wichtigsten Handlungsmaxime unserer Finanzpolitik, nämlich der Nachhaltigkeit. Wir möchten mittelfristig die Verschuldung stabilisieren und damit die Quote senken und wieder Handlungsspielraum bekommen. Kurzfristig lässt aber die Schuldenbremse in Rezessionen Defizite zu. Sie muss das; sie fordert aber, damit das Ziel erreicht wird – wie das heute in der Verfassung steht – bei guter Konjunktur Überschüsse.
Wir wissen alle – und es wurde hier erwähnt –, dass in den Achtzigerjahren vor allem die fehlende Disziplin, aber natürlich auch die Konjunktur den Grundstein für die fatale Defizitwirtschaft der Neunzigerjahre gelegt haben und die Schuldenlast in kürzester Zeit explodiert ist. Sie können das an der absoluten Verschuldung messen. Sie können das auch der Bilanz des Bundes entnehmen, wo sich der Fehlbetrag verdoppelt bzw. mehr als verdoppelt hat. Ob Sie nun von den 70 oder den 108 ausgehen, es ist an sich die gleiche Entwicklung.
Wir müssen jetzt mit Zinszahlungen bis zu 4 Milliarden Franken diese Schuldenlast relativ teuer bezahlen. Einfach nur, damit Sie das Verhältnis sehen: Das ist etwa, was die Armee kostet, ein bisschen weniger. Es ist mehr, als die Landwirtschaft kostet; es ist mehr, als Forschung und Bildung kosten. Hätten wir dieses Geld bar, könnten wir damit politisch einiges machen.
Heute geht es uns an sich finanzpolitisch gut. Wir haben mit dem Haushaltziel einiges erreicht. Herr Weyeneth hat darauf hingewiesen, dass das Volk einen Akzent gesetzt hat. Ich glaube, das hat sich auf die Verwaltung, auf den Bundesrat, aber sicher auch auf das Parlament ausgewirkt. Man hat Disziplin geübt, und zusammen mit dem Stabilisierungsprogramm ist es gelungen, die Schuldenspirale zu stoppen. Natürlich hat zur Hälfte mindestens die gute Wirtschaftslage dazu beigetragen.
Nun, die Versuchung ist natürlich gross, dass wir jetzt, wo wir ein Glanzresultat hinter uns haben, diese vor allem konjunkturbedingten Einnahmen brauchen, um langfristig wieder Ausgaben zu schaffen, und das ist das Gefährliche. Denn bei der nächsten Rezession werden diese Einnahmen verschwinden, und dann laufen wir Gefahr, wieder in die Defizitspirale hineinzugeraten. Das ist nicht einfach Schwarzmalerei.
Es wurde angedeutet: Wir sind jetzt daran, die Finanzpläne für die nächsten Jahre zu gestalten. Das Ausgabenwachstum, das sich jetzt abzeichnet – wenn wir im Bundesrat nicht noch erhebliche Abstriche vornehmen können –, liegt einiges über dem Wachstum des Bruttoinlandproduktes, und das ist ein Zustand, der so nicht akzeptabel ist, denn er führt zu einer Steigerung der Staatsquote. Das ist mittelfristig vielleicht noch für kurze Zeit verkraftbar, wird aber langfristig unsere Standortqualität gefährden.
Deshalb müssen wir – auch zum Wohl der nächsten Generation, zum Wohl des Standortes Schweiz, damit es interessant bleibt, bei uns zu investieren – das absichern, was Sie und wir zusammen in den letzten vier, fünf Jahren erreicht haben. Wir sollten verhindern, dass wir die Ende der Achtzigerjahre gemachten Fehler wiederholen. Mit der Schuldenbremse wird die Finanzpolitik des Bundes berechenbar, und sie sollte frei werden von den sattsam bekannten Wechselbädern zwischen überbordenden Begehrlichkeiten während der einen und anschliessenden schmerzlichen Sparprogrammen während der anderen Phase.
Ich muss Ihnen sagen: Mir selber machen die Sparprogramme am wenigsten Freude, denn es ist nichts besonders Einfaches, allen Interessengruppen sagen zu müssen, dass man abspecken muss. Es ist viel gescheiter, man lässt es gar nicht so weit kommen.
Ich glaube, dass diese Berechenbarkeit der Finanzpolitik, zusammen mit einer vernünftig tiefen Steuerbelastung, zusammen mit einer effizienten Produktion der Staatsleistungen – der Staat muss Leistungen erbringen, nicht nur im Sozialbereich, sondern auch für unsere Wirtschaft –, zu einer Festigung des Standortes Schweiz beiträgt. Die Schweiz bleibt dadurch ein sozialer Lebensraum, ein attraktiver Dienstleistungs- und Werkplatz, aber auch ein Ort der politischen und volkswirtschaftlichen Stabilität.
Nun ist hier kritisiert worden, dass man für diese Finanzpolitik Regeln braucht. Ich habe für diese Kritik einiges Verständnis; ich will nicht einfach sagen, dass mich diese Argumentation nicht berührt. Aber Sie dürfen nicht vergessen, dass jede Verfassung voller Regeln ist, die die Freiheit – nicht nur die Budgethoheit, sondern auch andere politische Freiheiten – beschränken.
In finanzpolitischem Bereich will ich nur zwei solche Einschränkungen Ihrer und unserer Freiheit erwähnen: Das sind die Regel, wonach der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält – das ist heutige Bundesverfassung –, und die Regel, wonach der Fehlbetrag in der Bilanz abgetragen werden muss. Der Souverän wollte also mittels solcher Regeln sicherstellen, dass die Politik gewisse Eckwerte tatsächlich auch einhält. Ihre Budgethoheit kann sich natürlich überhaupt nur innerhalb dieses verfassungsmässigen Rahmens bewegen. Ich glaube, diese Einschränkung der Freiheit ist deshalb wichtig, weil sie uns eben davor bewahren soll, kurzfristigen Versuchungen nachzugeben.
Ich pflege das Bild von Odysseus zu gebrauchen: Sie wissen, dass Odysseus, als er an den Sirenen vorbeifuhr, von vornherein wusste, dass die Sirenenklänge sehr verführerisch waren, dass das Schiff aber, wenn er ihnen nachgäbe, in den Abgrund geraten würde; deshalb liess er sich an den Mast binden. Ich glaube, auch wir müssen, um solcher kurzfristigen Verführung widerstehen zu können, gewisse Selbstbindungen mit Blick auf ein grosses Ziel in Kauf nehmen. Ich habe Ihnen die beiden Verfassungsbestimmungen vorgelesen: Wenn Sie die Entwicklung der letzten Jahre anschauen, stellen Sie fest, dass diese Verfassungsbestimmungen – Ausgleich der Rechnung über die Zeit, Abbau der Schulden – sehr klar waren und dass wir alle uns ganz schlicht

und einfach über diese Vorschriften der Verfassung hinweggesetzt haben.
Herrn Maillard, aber auch Herrn Hofmann möchte ich sagen: Wenn ich Sie hier das Lied der Freiheit singen höre, die man nicht einschränken dürfe, und sagen, das Parlament sei ja in der Lage, diese Verantwortung wahrzunehmen: Ich mache hier nicht das Parlament alleine verantwortlich, vielmehr das Gesamtsystem. Wir alle, auch der Bundesrat, waren mit dabei; wir alle haben diese Verantwortung nicht wahrgenommen; wir haben bewiesen, dass es, auch wenn die schönsten Formeln in der Verfassung stehen, ohne eine gewisse Bindung nicht geht. Deshalb eben haben wir ja das Haushaltziel einführen müssen – und es hat Erfolg gehabt. Deshalb müssen wir das zu starre Haushaltziel jetzt ablösen. Das Haushaltziel ist eine Sanierungsregel, die auf ein Zieljahr fokussiert ist. Es ist dann, das war ein Antrag Vallender, etwas perpetuiert worden. Ich glaube, dass das an sich eine gute Auffangposition ist; darüber bin ich im Prinzip froh. Aber wir müssen sehen, dass dieses Haushaltziel letztlich den Nachteil hat, dass es als langfristiges Instrument zu starr ist. Vor allem in der Rezession lässt es möglicherweise zu wenig Defizite zu, und in der Hochkonjunktur, wenn wir eigentlich Überschüsse haben müssten, gestattet es noch Defizite.
Ich habe gesagt, wir verfolgten mit dieser Schuldenbremse ein Ziel, das schon heute in der Verfassung stehe. Aber wir müssen uns, wie man auf Französisch sagen würde, «muscler»; wir müssen Instrumente schaffen, die eben ermöglichen, dass dieses Ziel wirklich erreicht wird. Wir wollen einen strukturellen, ausgeglichenen Haushalt, der es ermöglicht, in der Rezession Defizite zu machen, die dann aber in der Hochkonjunktur durch Überschüsse kompensiert werden müssen.
Nun: Ist dieses Ziel einer Stabilisierung der Schulden – das übrigens schon Verfassungsziel ist – zu ehrgeizig? Oder sind wir zu wenig streng? Es gibt ja auch Stimmen, die sagen, man müsse Schulden abbauen. Schulden über längere Zeit abzubauen wäre etwas sehr Hartes. Das haben wir in den letzten dreissig Jahren nicht fertiggebracht. Das bräuchte Sparpakete, die kaum mehrheitsfähig wären. Aber es wäre auch falsch, nur die Schuldenquote zu stabilisieren. Denn im Hinblick auf die demographischen Lasten, die auf uns warten – dazu hat uns der Internationale Währungsfonds geraten –, aber auch im Hinblick auf mögliche Rezessionen, bei denen wir wieder Spielraum bräuchten, scheint es eben richtig, dass wir die Schulden nominell stabilisieren, die Schuldenquote so über die Zeit reduzieren. Es scheint richtig, dass wir uns damit wieder politischen Handlungsspielraum schaffen.
Es wurde hier sehr intensiv darüber diskutiert, ob dieses Instrument, das wir im Finanzhaushaltgesetz vorsehen, tatsächlich eine solche konjunkturpolitische Flexibilität ermöglicht. Der Grundsatz war hier weniger umstritten. Es wurde hier zu Recht gesagt – ich glaube, Herr Weyeneth hat darauf hingewiesen –, dass sich eine forcierte diskretionäre Konjunkturpolitik vielleicht nicht unbedingt bewährt hat. Wir wollen eben, dass die so genannten automatischen Stabilisatoren im Aufschwung und in der Rezession wirken können.
Was sind diese Stabilisatoren? Da ist z. B. die Arbeitslosenversicherung. Die Arbeitslosenversicherung soll in der Hochkonjunktur durchaus ihre Schulden zurückzahlen – was sie jetzt macht –, aber sie soll in der Rezession Geld am Kapitalmarkt aufnehmen können und in den Konsum pumpen. Wenn diese Versicherung gut ausgewogen ist – das wollen wir mit der Novelle der Gesetzgebung erreichen –, dann wirkt dieses Instrument automatisch antizyklisch und damit richtig. Das Gleiche passiert natürlich auch mit den progressiven Steuern, die eben ansteigen, wenn es gut läuft, und die zurückgehen, wenn die Rezession kommt.
Nun stellt sich die Frage nach dem Faktor. Es wurden hier schöne Bilder gezeigt, auch das berühmte Bild von Herrn Einstein, für das ich mich sehr bedanke. An sich kann man es natürlich für alle politischen Haltungen brauchen, denn man kann diese Zunge Einsteins überallhin richten – wohin immer man will. Aber davon abgesehen: Man kann sich die Frage stellen, ob dieser Faktor, den wir hier definieren wollen, genügend Spielraum für die Rezession und für die Überschüsse in der Hochkonjunktur gibt.
Sie stellen fest, dass wir uns im Gesetz nicht genau auf diese Systematik, auf diesen Hodrick-Prescott-Faktor, festlegen – wir könnten das notfalls auch ändern. Nur das Prinzip steht im Gesetz. Selbstverständlich können wir das ersetzen, wenn sich in der Wissenschaft Verbesserungen ergeben. Aber es ist uns wichtig, dass das immer transparent ist. Uns ist es wichtig, dass Sie die Methode kennen und die Wissenschaft unsere Berechnungen jederzeit nachrechnen kann. Wir dürfen etwas nicht übersehen, und das haben wir auch der Konjunkturforschungsstelle, der KOF, gesagt: Wir werden die Arbeitslosenversicherung in Zukunft ausgliedern und direkt über die Bilanz abwickeln. Dann wird der Konjunkturfaktor zusätzlich grösser werden, indem eben die Arbeitslosenversicherung, wie ich es erklärt habe, auch antizyklisch und automatisch nebenher wirken kann. Dann sind wir überzeugt, dass die Flexibilität absolut ausreichend ist.
Sie haben hier auch gesagt, es sei ein viel zu hartes Instrument; das könne man daran sehen, dass die Rechnung, hätten wir dieses Instrument zu Anfang der Neunzigerjahre eingeführt, eben sehr viele Staatsausgaben nicht zugelassen hätte. Wenn Sie diese Rechnung aber richtig analysieren, können Sie mit zwei Überlegungen zeigen, dass es nicht so dramatisch ist, wie es hier klingt, wenn man von 20, 30 Milliarden Franken spricht:
1. Die Regelung wäre damals in einer Zeit struktureller Defizite eingeführt worden. Wir haben aber mit dem Stabilisierungsprogramm versucht, mit drei Milliarden Franken per annum diese strukturellen Defizite zu eliminieren. Wenn Sie genau diese Zahl nehmen und mit der Anzahl Jahre multiplizieren, befinden Sie sich schon fast in dieser Grössenordnung. Das haben wir jetzt mit Ihrer Hilfe realisiert.
2. Die Arbeitslosenversicherung wäre dann ausgegliedert worden, was zusätzlichen Spielraum ergeben hätte.
Deshalb können Sie diese Überlegung nicht heranziehen, um zu sagen, die Schuldenbremse sei zu hart. Aber die Schuldenbremse muss in einem Moment eingeführt werden, in dem das strukturelle Defizit möglichst bei Null liegt, damit man nicht mit Sparprogrammen anfangen muss. Das möchten wir im Finanzplan in den nächsten ein, zwei Jahren eigentlich absichern.
Es ist natürlich richtig – das ist hier auch gesagt worden –, dass die Ökonomie keine exakte Wissenschaft ist, sondern dass es immer auch ein bisschen anders kommen kann, als man vielleicht berechnet hat. Einer solchen Entwicklung haben wir ganz bewusst Rechnung getragen, indem wir gewisse Flexibilitäten in unser System eingebaut haben.
Die erste und wichtigste Flexibilität ist die Möglichkeit für das Parlament, in Ausnahmesituationen mit qualifiziertem Mehr Mehrausgaben zu beschliessen. Ich hätte keinem «Autopiloten» zugestimmt, wie das Herr Maillard in der Kommission immer genannt hat. Es kann sein, dass der Autopilot in einer bösen Situation kurzfristig ausgeschaltet werden muss.
Das können Sie mit qualifiziertem Mehr machen; auch dem letzten Konjunkturprogramm haben Sie mit Mehrheiten von weit über 100 Stimmen zugestimmt. 101 Stimmen sind also keine Schwelle, die in einer ausserordentlichen Situation wahnsinnig schwer zu überwinden ist.
Eine zweite Flexibilität ist es, dass wir die ausserordentlichen Einnahmen nicht mitrechnen. Die dritte Flexibilität ist das Ausgleichskonto, also sozusagen ein Expansionsgefäss, das Ihnen hilft – ich will jetzt nicht näher darauf eingehen –, allfällige Schätzfehler der Verwaltung zu korrigieren. Mit diesem Ausgleichskonto führen Sie eigentlich das Budget auf die Rechnung zurück. Damit kann man nirgends manipulieren; mit diesem Ausgleichskonto können Sie auch dafür sorgen, dass allfällige Korrekturen nicht zu brüsk ausfallen, sondern dass man sich damit hier eine gewisse Zeit lassen kann. Ich will auf die Details dieses Ausgleichskontos nicht weiter eingehen.
Ich gehe auf den Mechanismus der 6 Prozent und der bundesrätlichen Vorgabe dann im Zusammenhang mit dem Antrag Vallender kurz ein. Ich will nur noch auf eine Frage

antworten, die hier von Herrn Maillard aufgeworfen worden ist und die auch in Gewerbekreisen immer wieder diskutiert wurde: Hätten wir nicht für Investitionen eine Ausnahme machen müssen? Dieser Bemerkung liegt die Angst zugrunde, man könne in einer Rezession am ehesten bei den Investitionen sparen, weil diese nicht gesetzlich gebunden sind und damit das Sparen dort leichter ist als z. B. bei den Sozialabgaben, wo alles gesetzlich «festgezurrt» ist. Mich wundert etwas, dass diese Bemerkung von einem Sozialdemokraten und nicht etwa von einem Vertreter der Zementindustrie gekommen ist.
Ich möchte dazu Folgendes sagen: Wir müssen versuchen, dieser Versuchung zu widerstehen. Auch in der Rezession hat der Bund seine Investitionen nicht signifikant gekürzt – wir können das nachweisen –, wohl aber ist das bei den Gemeinden und Kantonen passiert. Aber dort ist auch der Investitionsanteil sehr viel höher; beim Bund sind die eigentlichen Investitionen sehr viel bescheidener.
Das zweite Problem liegt in der Frage: Was ist eigentlich eine Investition? Rein finanzrechtlich gehören zu den Investitionen z. B. Bundesbauten und ähnliche Dinge, aber nicht die Bildungsausgaben. Es stellt sich einfach die Frage, ob in einer Wissensgesellschaft die Fokussierung auf die Investition im herkömmlichen Sinne richtig ist oder ob man, wenn man diese begünstigt, nicht dort spart, wo es für die Zukunft noch wichtiger wäre. Das führt uns zur Überlegung, man sollte die Investitionen – wie immer man sie auch definiert – nicht bevorzugen, aber bei Sparprogrammen auch nicht benachteiligen, sondern versuchen, das Gesamte auch von den langfristigen Funktionen her in einer ausgewogenen Art und Weise zu beurteilen. Nicht jeder Kubikmeter Beton, der investiert wird, ist auch für das Wirtschaftswachstum wichtig. Aber wenn man dort zu viel spart, ist es ganz klar, dass das die längerfristige Wohlfahrt gefährden kann – deshalb sollten wir uns hier nicht allzu sehr einengen. Wir werden uns über solche Fragen wahrscheinlich in Zusammenhang mit dem Rechnungsmodell noch vertieft unterhalten können.
Ich bin mir bewusst, dass es für uns alle nicht ganz einfach ist, einer solchen Einschränkung wie der Schuldenbremse zuzustimmen – ich sage bewusst «uns» und nicht «Sie». Wir haben uns bemüht, das Instrument so zu machen, dass es den Bundesrat genau gleich wie Sie einbindet; wir sind an die genau gleichen Einschränkungen gebunden. Auch dort, wo wir Ihnen bei der Überschreitung von 6 Prozent gewisse Werte vorgeben können, sind wir an nachvollziehbare, objektive Rechnungen gebunden, die Sie auch kontrollieren können. Das ist sehr wichtig; das ist nicht willkürlich. Wir können hier nichts Politisches vorgaukeln und Sie einbinden. Ich glaube, wir alle sitzen im gleichen Boot, wir alle müssen uns – wie Odysseus – an den Mast binden lassen. Aber ich glaube, wenn wir das tun, dann wird das im Interesse einer nachhaltigen Finanzpolitik sein, die letztlich dem Finanzplatz Schweiz, aber auch dem Sozialstandort Schweiz zugute kommen wird.
In diesem Sinne bitte ich Sie, das starre Haushaltziel durch ein flexibleres Instrument abzulösen, bei dem ich überzeugt bin, dass all die Ängste unberechtigt sind und wir es so handhaben können, dass wir damit in Zukunft eine vernünftige, auch konjunkturgerechte Finanzpolitik führen können.
Ich bitte Sie um Eintreten, und ich bitte Sie auch, die Minderheitsanträge, die alle diesem Instrument die Zähne ziehen wollen, abzulehnen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

1. Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse
1. Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 126
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit I
(Hofmann Urs, Fässler, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
Die im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richten sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.
Minderheit II
(Mugny, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Zanetti)
Das Parlament nimmt eine Schätzung der strukturellen, konjunkturellen und sozialen Bedürfnisse vor. Es nimmt diese als finanzielle Schätzung in den Voranschlag auf und sucht nach neuen Einnahmen, falls die aufgrund der vorangehenden Staatsrechnungen berechneten Einnahmen nicht ausreichen.

Abs. 3
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit I
(Hofmann Urs, Fässler, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
Übersteigen die im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben die Einnahmen, bedarf der Voranschlag der Zustimmung der eidgenössischen Räte nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.

Abs. 4
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit I
(Hofmann Urs, Fässler, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben die Einnahmen, so ist die daraus resultierende Verschuldung in den folgenden Jahren abzubauen.
Minderheit II
(Marti Werner, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marty Kälin, Mugny, Zanetti)
Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so ist die daraus resultierende Verschuldung in den Folgejahren abzubauen.

Abs. 5
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Vallender
Abs. 4bis
Das Gesetz kann vorsehen, dass die Bundesversammlung zum Ausgleich grosser Fehlbeträge an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates gebunden ist.

Art. 126
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité I
(Hofmann Urs, Fässler, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
Les dépenses totales devant être approuvées dans le budget sont fixées en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.
Minorité II
(Mugny, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Zanetti)
Le Parlement évalue les besoins sociaux structurels et conjoncturels, les estime financièrement dans le budget, puis, si les recettes calculées selon les comptes antérieurs ne suffisent pas, recherche de nouvelles recettes.

Al. 3
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité I
(Hofmann Urs, Fässler, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
Si les dépenses totales devant être approuvées dans le budget dépassent les recettes, le budget doit être approuvé par les Chambres fédérales conformément à l'article 159 alinéa 3 lettre c.

Al. 4
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité I
(Hofmann Urs, Fässler, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
Si les dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent les recettes, l'endettement qui en résulte doit être supprimé les années suivantes.
Minorité II
(Marti Werner, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marty Kälin, Mugny, Zanetti)
Si les dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent le plafond fixé conformément à l'alinéa 2 ou 3, l'endettement en résultant doit être réduit en conséquence durant les années suivantes.

Al. 5
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Vallender
Al. 4bis
La loi peut prévoir que, lors de la compensation de déficits de grande envergure, l'Assemblée fédérale est liée par le montant des économies fixé par le Conseil fédéral.

Hofmann Urs (S, AG): Wir haben in der Eintretensdebatte dargelegt, dass wir bei der Finanzpolitik des Bundes auch künftig Politik betreiben wollen. Wir wollen in dem Sinne Politik betreiben, dass wir hier im Parlament von dem sprechen, worum es eigentlich geht. Bei der Verabschiedung des Budgets geht es darum, ob wir eine Neuverschuldung in Kauf nehmen wollen. Es geht darum, ob wir in der Zeit der Hochkonjunktur Mehreinnahmen generieren wollen, die zu einem Abbau der Verschuldung führen, bzw. ob wir Reserven äufnen für eine Rezessionsphase, die mit Sicherheit wieder vor uns stehen wird. Das ist Politik.
Wir sind es unseren Wählerinnen und Wählern schuldig, dass das, was wir hier diskutieren, transparent ist. Wir sind es ihnen schuldig, damit sie sehen, worum es geht. Das wird nicht mehr der Fall sein, wenn wir die zulässigen Ausgaben mit einer Formel festlegen wollen. Dann wird der Streit hier darum gehen, ob diese Formel richtig angewendet wurde – da können Sie Gift darauf nehmen. Dann werden wir hier eine wirtschaftswissenschaftliche Debatte darüber führen, welche Formel nun wirklich die richtige ist, um diese Schuldenbremse zu definieren – ob nun die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich oder irgendein anderes Institut die richtige Formel vorschlägt. Herr Bundesrat Villiger hat es selbst gesagt: Feststehen tut sie noch nicht. Eine solche Formel kann noch viel komplizierter sein als diejenige, die ich Ihnen gezeigt habe.
Wir beantragen Ihnen deshalb in Anlehnung an die Ausgabenbremse, die wir ja seit einiger Zeit kennen und die auch vernünftig angewendet werden kann, dass Neuverschuldungen – also Mehrausgaben in einem Jahr – künftig nur zulässig sind, wenn die absolute Mehrheit beider Räte einer derartigen Neuverschuldung zustimmt.
Das ist nicht nur eine Abschwächung – es werden der Vorlage einige Zähne gezogen –, sondern es ist in gewissen Jahren sogar eine Verschärfung der Regel, die uns der Bundesrat mit der Schuldenbremse vorschlägt. Aber dann haben wir hier zu entscheiden, ob wir in einem Jahr mehr ausgeben wollen als wir einnehmen. Das wird in Rezessionszeiten der Fall sein und der Fall sein müssen. Dann wird aber auch politisch darüber befunden; dann wird nichts durch diese Vorgabe kaschiert, die uns der Bundesrat mit seiner Schuldenbremse beliebt machen will.
Der Antrag der Minderheit I geht deshalb dahin, dass wir von der Definition des Höchstbetrages durch diese Formel weg und zur einfachen Regel kommen, dass künftig nicht nur Ausgaben im Bereich von Verpflichtungskrediten, sondern das gesamte Budget der Mehrheit der Mitglieder der Räte bedarf, wenn zusätzliche Schulden generiert werden sollen.
Wir bitten Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen. Dieser Antrag ist also nicht Nichts, sondern er geht in vielen Bereichen sogar weiter als der Entwurf des Bundesrates.
Noch eine Bemerkung zur Gefahr, die mit der Schuldenbremse des Bundesrates verbunden ist: Herr Bundesrat Villiger hat gesagt, sie sei in der Rezession doch nicht so schlimm, man habe noch eine Ausnahmeklausel. Diese Ausnahmeklausel ist präzise das, was wir generell möchten. Wenn diese Ausnahmeklausel effektiv derart restriktiv angewendet werden soll, wie es der Bundesrat in seiner Botschaft auf den Seiten 4708 und 4709 darlegt, dann wird diese Schuldenbremse in Rezessionsphasen zu Problemen führen. Wenn sie nicht so restriktiv angewendet werden soll, indem in Rezessionsphasen effektiv Mehrausgaben und eine Mehrverschuldung in Kauf genommen werden, dann können wir es bei der Schuldenbremse nach unserer Lesart belassen, die mit der absoluten Mehrheit beider Räte eine Neuverschuldung zulässt.
Ich bitte Sie um Zustimmung zum Antrag der Minderheit I.

Mugny Patrice (G, GE): Je vais être extrêmement bref. Monsieur le Conseiller fédéral, j'aimerais commencer par vous dire que, oui, je conteste le fond de l'affaire, contrairement à ce que vous avez dit avant en affirmant que personne ne contestait le projet en lui-même. Je le conteste.
Je ne le conteste pas parce que je suis pour les dettes; je l'ai dit tout à l'heure, je pense qu'il faut réduire les dettes. Mais si je lis l'article 126 alinéa 2 de la constitution contenu dans le projet du Conseil fédéral – «Le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle» – je vois qu'on revient toujours au même problème. Si on réduit les recettes, on n'aura pas le choix: on devra réduire les dépenses.
Tout ce que je propose dans la version de la minorité II, c'est de partir des besoins sociaux structurels et conjoncturels, de les estimer financièrement, cela veut dire de partir de cette analyse et de vérifier la légitimité de ces besoins. Ensuite, une fois que les besoins ont été définis, il faut rechercher les recettes pour les couvrir. Il s'agit simplement de partir de la politique, et pas de la comptabilité.

Marti Werner (S, GL): Der Antrag der Minderheit II zu Absatz 4 ist für den Fall gestellt, dass die Minderheit I (Hofmann) nicht obsiegen sollte. Grundsätzlich unterstütze ich

das Konzept der Minderheit I. Ich werde dazu als Fraktionssprecher später noch Stellung nehmen. Mit der Minderheit II will ich bei Absatz 4 eine Änderung, und zwar in zwei Punkten:

1. Es ist eine sprachliche Verbesserung, indem man nicht mehr von «Mehrausgaben» spricht, sondern von der aus diesen Mehrausgaben resultierenden «Verschuldung», denn in den Folgejahren sind das ja nicht mehr Mehrausgaben, sondern aus diesen Mehrausgaben resultiert eine Verschuldung. Deshalb scheint es mir richtig zu sein, wenn man diese Formulierung wählt.

2. Eine inhaltliche Präzisierung sieht der Antrag der Minderheit II im zweiten Teil vor, indem diese Verschuldung eben «in den Folgejahren abzubauen» ist und nicht, wie das der Bundesrat und die Mehrheit vorschlägt, «in den Folgejahren zu kompensieren» ist. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass dieser Differenzbetrag eben nicht nur durch Minderausgaben abgebaut werden kann und soll, sondern auch durch Mehreinnahmen das gleiche Resultat erzielt werden soll. Damit wird zumindest die Ungleichheit, die im Prinzip der Schuldenbremse verankert ist – indem sie nämlich nur auf die Ausgaben und nicht auf die Einnahmen zielt –, in einem gewissen Umfang herabgesetzt und im Verfassungstext eine gleiche Behandlung der Einnahmen und Ausgaben stipuliert.

Ich ersuche Sie deshalb für den Fall, dass Sie der Mehrheit zustimmen sollten, den Absatz 4 im Sinne der Minderheit II abzuändern.

Vallender Dorle (R, AR): Die in der Bundesverfassung in Artikel 167 enthaltene Budgethoheit ist eines der zentralen Rechte des Parlamentes. Bei Einführung der Schuldenbremse verzichtet das Parlament auf diese Budgethoheit insoweit, als der Bundesrat den Betrag der Sparvorhaben für das Parlament verbindlich vorgibt und vom Betrag selber keine Abweichungen mehr zulässig sind. Diese Selbstbindung des Parlamentes ist nach heutiger Erkenntnis notwendig, um den Ausgabenbegehrlichkeiten und damit einer hohen Staatsverschuldung entgegenzuwirken. Der Schuldenbremse und damit allen Mehrheitsanträgen stimme ich grundsätzlich zu.

Nicht befriedigend ist indessen, dass die Budgethoheit des Parlamentes durch ein Gesetz eingeschränkt werden soll. Es braucht für diese Selbstbindung des Parlamentes eine Bestimmung in der Bundesverfassung selber. Auch die geltende Verfassung enthält in den Übergangsbestimmungen zur Haushaltführung zu Artikel 126 in Absatz 8 eine gleichlautende Selbstbindung des Parlamentes an die Sparvorhaben des Bundesrates. Diese Übergangsbestimmungen werden durch den neuen Artikel 126 der Bundesverfassung zur Haushaltführung ersetzt. Es ist daher aus verfassungsrechtlichen Überlegungen notwendig, dass der neue Artikel 126 mit einem Absatz 4bis ergänzt wird, der die Budgethoheit des Parlamentes mit einer Norm auf der gleichen Stufe, nämlich auf Verfassungsstufe, eingrenzt. Die gewählte Formulierung von Absatz 4bis stellt zudem sicher, dass die Einzelheiten im Finanzhaushaltgesetz selber geregelt werden können. Die Verfassung soll nicht mit unnötigen Details belastet werden. Zudem kann das Finanzhaushaltgesetz auch – falls nötig – leichter abgeändert werden. Da die Schuldenbremse im neuen Artikel 126 der Bundesverfassung auf jeden Fall Volk und Ständen vorgelegt werden muss, bedeutet der Absatz 4bis in Artikel 126 auch keine Erschwerung der Abstimmungsvorlage.

Ich fasse zusammen: Mein Antrag bewirkt materiell keine Änderung. Es geht rein um die formelle Überlegung, dass die Budgethoheit des Parlamentes, die in der Verfassung enthalten ist, folgerichtig auch auf gleicher Stufe, nämlich in der Verfassung, gebunden werden soll. Nur darum geht es.

Wer also die Schuldenbremse an sich nicht will, der muss natürlich der Minderheit I oder der Minderheit II zustimmen. Wer aber die Schuldenbremse befürwortet, der kann problemlos meinem Antrag zustimmen.

Bührer Gerold (R, SH): Ich empfehle Ihnen namens der FDP-Fraktion, in all diesen drei Fällen mit der Mehrheit zu stimmen. Die Anträge der Minderheiten I (Hofmann Urs) und II (Mugny) sind nichts anderes als eine Aufweichung der Zielsetzung der Schuldenbremse und deshalb abzulehnen. Beim Antrag der Minderheit II (Marti Werner) zu Absatz 4 hängt es von der Konjunkturphase ab. In einer guten Konjunkturphase läuft der Minderheitsantrag Marti Werner darauf hinaus, dass es zu einer Aufweichung dieser Disziplinierungsmassnahme kommt. Das kann nicht im Interesse einer langfristigen Glättung der öffentlichen Haushalte sein.

Zum Antrag der Minderheit I (Hofmann Urs): Der Antragsteller hat es erwähnt: Es geht um den Begriff «Höchstbetrag». Wir wollen ganz bewusst den Terminus «Höchstbetrag», und dieser hat sich auszurichten an den zu erwartenden Einnahmen, unter Berücksichtigung des Konjunkturfaktors. Wir wollen den Ausdruck eben nicht durch «Gesamtausgaben» ersetzt haben, weil der Restriktionsgrad durch den Ausdruck «Höchstbetrag» grösser ist.

Zum Antrag der Minderheit II (Mugny) zu Absatz 2: Dieser Antrag ist nichts anderes als eine eigentliche Perversion dieser Schuldenbremse. Denn der Antrag sieht vor, dass auch zusätzliche Einnahmen vorgesehen werden können. Aber Volk und Stände haben das «Haushaltziel 2001» mit erdrückender Mehrheit bewilligt, und dieses Haushaltziel in der Übergangsbestimmung der Bundesverfassung ist restriktiver als die Schuldenbremse. Es ist also auch mit dem Demokratieverständnis nicht vereinbar, wenn wir jetzt hingehen und die Ablösung des Haushaltzieles durch die Schuldenbremse mit der Möglichkeit zusätzlicher Einnahmen aufweichen.

Deshalb, wie gesagt, empfehle ich Ihnen, die Anträge der Minderheiten I (Hofmann Urs) und II (Mugny) und auch den Minderheitsantrag Marti Werner zu Absatz 4 abzulehnen.

Nun zum Einzelantrag Vallender: Es ist bereits gesagt worden, es geht hier nicht um eine materielle Änderung, sondern um eine verfassungsrechtliche Modifikation in dem Sinne, dass die Kompetenz zur Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit eben auf Verfassungsniveau gehoben werden soll und nicht nur auf die Ebene des Gesetzes.

Wir stimmen aus rechtspolitischen Erwägungen dem Antrag Vallender zu.

Präsident (Hess Peter, Präsident): Ich hatte vorgesehen, zu diesem Thema eine Gesamtdebatte durchzuführen, aber vonseiten der SP-Fraktion besteht man darauf, dass mehrere Redner zu einzelnen Absätzen sprechen können. So dauert es einfach länger.

Fässler Hildegard (S, SG): Vielen Dank, Herr Präsident, dass Sie hier nicht dasselbe zelebrieren wollen, was schon in der Kommission gemacht wurde: dass man nämlich über dieses Instrument nicht sprechen, dass man es nicht verstehen, sondern sofort darüber abstimmen will. Vielen Dank, dass wir Ausführungen machen dürfen!

Eigentlich hätte ich zu diesem Thema noch fast eine persönliche Erklärung als Mathematikerin abgegeben. Nachdem ich nämlich im Anhang zur Schätzung des BIP-Trends mit diesem Filter Fehler festgestellt habe und sogar als Mathematikerin wegen der Fehler nicht mehr weiterkam, möchte ich doch zu Protokoll geben, dass vermutlich die wenigsten dieses System verstanden haben. Das Bildchen hinten im Anhang ist allerdings so einfach, dass man das dann wieder versteht. Was mich ein bisschen geärgert hat, ist das, was Herr Bundesrat Villiger vorher betreffend Transparenz gesagt hat. Das steht auf Seite 4724 der Botschaft. Es sei nicht vorgesehen, diese Zerlegungsmethode des BIP im Gesetz festzulegen, «weil im Zug der weiteren Fortschritte in der Ökonometrie- und Statistikforschung zweifellos immer wieder neue Methoden gefunden und berücksichtigt werden dürften. Besondere Bedeutung wird im Zusammenhang mit der Schätzung des konjunkturellen Faktors der Kommunikation und der transparenten Datenbehandlung zukommen.» Falls Sie bis jetzt noch nicht als transparent angesehen ha-

ben, was da drinsteht, wird sich das vermutlich nicht gross ändern.
Zu unseren Kritikpunkten von vorher und damit zu den beiden Anträgen der Minderheit II, einmal angeführt von Kollege Mugny und einmal von Kollege Marti Werner: Die drei Kritikpunkte sind, dass diese Schuldenbremse asymmetrisch ausgestaltet ist. Sie stützt sich nur auf die geschätzten Einnahmen, nicht aber auf die Möglichkeit, neue Einnahmen zu generieren. Zum Zweiten ist es nicht sicher, dass tatsächlich eine antizyklische Wirkung erfolgt. Das haben wir aus den Zahlen aus den Neunzigerjahren, die Sie auch in den Unterlagen haben, gelernt.
Der dritte und wesentliche Kritikpunkt ist die Beschneidung der Kompetenz des Parlamentes. Nehmen wir den Antrag der Minderheit II (Mugny). Er vermindert die negativen Auswirkungen der Schuldenbremse bezüglich Ziffer 1 und Ziffer 3, er zielt nämlich darauf ab, dass auch neue Einnahmen bei dieser Schuldenbremse eine Rolle spielen können, dass also diese Asymmetrie korrigiert wird. Zweitens ist es auch so, dass das Parlament hier in seiner Aufgabe wieder gestärkt wird, denn es nimmt diese Schätzung nicht nur aufgrund der Wirtschaftslage vor, sondern es soll auch die konjunkturellen und sozialen Bedürfnisse werten. Das sind zwei Verbesserungen betreffend unsere drei Kritikpunkte. Deshalb bitte ich Sie, bei Absatz 2 der Minderheit II (Mugny) zu folgen.
Zur Minderheit II (Marti Werner) zu Absatz 4: Herr Weyeneth, Sie haben zum Thema Schuldenabbau gesprochen. Es war immer wieder unsere Forderung, dass wir auch Schulden abbauen. In der Diskussion in der Finanzkommission wurde uns aber eine ausführliche Information darüber verweigert, wie viele Schulden für einen Staat wie die Schweiz denn auch erwünscht sind. Es ist nicht so, dass 0 Franken Schulden das Nonplusultra ist. Aber es wurde nicht darüber diskutiert, wie hoch die Staatsschuld in der Schweiz an und für sich sinnvollerweise sein soll.
Der Antrag der Minderheit II (Marti Werner) verändert die Ausgangssituation hier jetzt so, dass statt der Mehrausgaben die Verschuldung kompensiert werden soll. Der Vorschlag der Mehrheit bedeutet Folgendes: Die Mehrausgaben beziehen sich auf den Höchstbetrag; diese müssen kompensiert werden. Trifft der Fall ein, dass der Höchstbetrag kleiner ist als die Gesamteinnahmen, so gilt dieser Kompensationszwang trotzdem, obwohl gesamthaft ein Überschuss erwirtschaftet wurde. Wir schlagen daher vor, dass nur die Verschuldung, d. h., die Mehrausgaben bezogen auf die Gesamteinnahmen, abzubauen ist.
Noch ein letztes Wort zu Herrn Villiger und zum Wahrnehmen der Verantwortung in den Neunzigerjahren: Was wäre denn damals die richtige Reaktion gewesen? Etwa ein zyklisches Verhalten, also keine Investitionen oder gar Kürzungen bei den Arbeitslosenversicherungsleistungen ausgerechnet dann, als eine breite Arbeitslosigkeit herrschte und viele Familien betroffen waren? Das kann es ja auch nicht sein!

Marti Werner (S, GL): Im Namen der SP-Fraktion ersuche ich Sie, der Minderheit I (Hofmann Urs) zuzustimmen.
Mit diesem Minderheitsantrag wird an und für sich die Grundsatzfrage nochmals gestellt und anders beantwortet. Dabei ist bezüglich der Formulierung darauf hinzuweisen, dass es verfassungssystematisch richtig ist, wenn man nicht von einem Höchstbetrag spricht, denn der Höchstbetrag selber ist in der Verfassung gar nicht definiert. Es ist somit ein Unding, in einer Verfassung von einem Höchstbetrag zu sprechen, der am gleichen Ort nicht näher definiert, sondern dann auf Gesetzesstufe umschrieben und festgelegt wird. Inhaltlich hat der Antrag der Minderheit I (Hofmann Urs) aber eine andere Stossrichtung; er will nicht – wie die Mehrheit – die Finanzpolitik dem Formalfetischismus überlassen.
Je länger ich nun diese Diskussion über die Schuldenbremse mitgestalte und mit anhöre, desto weniger verstehe ich – muss ich Ihnen sagen – die Mehrheit. Finanzpolitik heisst doch nichts anderes als Sachpolitik. Sachpolitik heisst: Wo geben wir wie viel Geld wofür aus?
Was machen Sie nun mit dieser Schuldenbremse? Diese Kompetenz und diese Pflicht, die Sie als Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben, delegieren Sie an eine Formel, die niemand von Ihnen – hier mache ich eine Wette – auswendig aufschreiben, geschweige denn verstehen kann. Das ist die Zukunft Ihrer Finanzpolitik. Überlegen Sie sich, was dies für Konsequenzen hat!
Der Bauernpräsident, Herr Walter, muss dann seinen Bauern halt sagen: «Wir erhalten jetzt keine Direktzahlungen mehr, weil es – Gamma mal zwei genommen und die grosse Klammer dazu – zu wenig Geld für die Ausgaben gibt.» Wir müssen unseren Jungen sagen: «Weil irgendein Omega hier einen falschen Wert aufweist, haben wir kein Geld mehr für die Bildung». Und weil der Cosinus von Omega noch im Umkehrwert dann bei der grossen Formel zu klein ist, haben wir zu wenig Geld für die Sozialausgaben. Das ist keine Politik! Damit können Sie auch Ihre Verantwortung nicht abschieben.
Diese Schuldenbremse ist eine Krücke, sie ist aber nicht eine Krücke für den Staatshaushalt, denn sie generiert keinen Franken und gibt auch keinen Franken aus, sondern sie ist eine Krücke für Sie als Finanzpolitikerinnen und Finanzpolitiker, die anscheinend nicht bereit sind, selber zu handeln.
Demgegenüber ist das Konzept der Minderheit I (Hofmann Urs) ein anderes. Wir wollen nicht Krücken zur Verfügung stellen, sondern wir wollen Leitplanken vorgeben, innerhalb derer sich die Finanzausgaben- und -einnahmenpolitik zu bewegen hat. Ich denke, das ist das ehrlichere, das richtigere System. Wir können die Verantwortung dann nicht auf eine mathematische Formel abschieben. Wir wollen das auch nicht, wir wollen mitgestalten.
Deshalb ersuchen wir Sie auch, die entsprechenden Bestimmungen in der Verfassung so zu fassen, wie das die Minderheit I (Hofmann Urs) vorschlägt, und dieser zuzustimmen.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): Il y a une extrême habileté dans tout le processus mené par M. Villiger, conseiller fédéral, depuis le milieu des années nonante. Je dirais même une extrême habileté, au point qu'on pourrait presque parler de perversité. Pourquoi? Parce qu'au milieu des années nonante, M. Villiger fait appel au peuple en proposant un article constitutionnel, mais il dit: «Cet article constitutionnel est un article de crise qui a une durée limitée et que nous remplacerons, le moment venu, par un autre article constitutionnel qui sera, celui-là, amené à concevoir une politique budgétaire normale.» Maintenant, on n'arrête pas de justifier la dureté et la restrictivité de ce nouvel article constitutionnel au motif qu'il remplace un ancien article constitutionnel qui, lui-même, était plus dur. C'est dans cette même logique que Mme Vallender s'introduit: la logique des pleins pouvoirs! Je parle ici à un Parlement. La logique des pleins pouvoirs est une logique de crise, est une logique d'urgence. C'est une logique de guerre. Vouloir inscrire la logique des pleins pouvoirs au Conseil fédéral, dans un article constitutionnel amené à durer, pour une procédure normale d'examen budgétaire, c'est une hérésie. C'est une folie de vouloir accepter ce genre de chose! La proposition Vallender n'est pas du tout une proposition anodine qui serait juste un simple toilettage de la constitution. Elle ancre dans la constitution le fait que le Conseil fédéral fixe le montant des économies et que nous devons obéir, alors que dans la loi il s'agit d'une disposition complètement exceptionnelle qui est prévue seulement dans le cas où le découvert du compte de régulation serait supérieur à 6 pour cent, et ce alors même que, dans l'ancien article constitutionnel, elle était prévue pour une durée limitée. Nous ne pouvons pas accepter d'ancrer dans la constitution pour longtemps un principe de pleins pouvoirs au Conseil fédéral. J'ajoute même que je parle ici, non pas en tant que représentant de la gauche, mais en tant que parlementaire parce que la proposition Vallender dit: «La loi peut prévoir que, lors de la compensation de déficits de grande envergure, l'Assemblée fédérale est liée par le mon-

tant des économies fixé par le Conseil fédéral.» Imaginons que vous estimiez que le Conseil fédéral n'est pas allé assez loin dans les économies, eh bien, la constitution estime que vos êtes liés par la décision du Conseil fédéral. Il n'est donc pas possible d'aller moins loin, mais pas non plus plus loin que la solution du Conseil fédéral! C'est simplement se lier complètement les mains, que l'on soit de droite ou de gauche.
C'est pourquoi la raison impose de refuser cette proposition.

Loepfe Arthur (C, AI): Die Schuldenbremse, die hier vorgeschlagen wird, ist ein einfaches, klares und praktikables Modell, das nicht nur für Theoretiker, sondern auch für Praktiker verständlich ist. Ich verstehe nicht, warum Frau Fässler als Mathematikprofessorin mit diesem relativ einfachen Modell so grosse Mühe hat. Sie hat sich ganz bestimmt die Mühe genommen, den Kommentar zu lesen, und dann versteht man das Modell auch.
Das Problem ist ein anderes, und es wiederholt sich hier das Gleiche wie in der Kommission: Die Linke will diese Schuldenbremse einfach nicht. Also hat man zuerst einfach versucht, das Ganze zu verzögern. Jetzt versucht man, die ganze Sache abzuschwächen. Man will die Bremsbeläge schleifen, damit die Bremse nicht mehr wirkt. So geht es nicht.
Entweder schaffen wir ein Instrument, das greift, oder wir brauchen keines. Wir haben jetzt eine Bundesverfassung, in der steht, dass wir ein ausgeglichenes Budget brauchen. Wir haben uns nicht daran gehalten. Das Haushaltziel ist wesentlich restriktiver als das, was wir jetzt wollen. Darum bin ich der Meinung, dass diese Argumente der Linken ins Leere stossen.
Ich wiederhole: Bitte denken Sie daran, jetzt ein griffiges Instrument zu schaffen; alles andere nützt nichts. Sonst haben wir das, was wir schon gehabt haben.
Ich bitte Sie ausdrücklich, alle Minderheitsanträge abzulehnen.

Steiner Rudolf (R, SO), für die Kommission: Ich möchte zunächst versuchen, nochmals sachlich den Unterschied zwischen dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag der Minderheit I (Hofmann Urs) bei Artikel 126 Absätze 2 und 3 aufzuzeigen. Nach der Fassung des Bundesrates richtet sich der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen. Innerhalb dieses Höchstbetrages, der sich nach den geschätzten Einnahmen – korrigiert durch den Konjunkturfaktor – ergibt, hat das Parlament die volle Budgetfreiheit. Im Rahmen dieses Höchstbetrages können wir Finanzpolitik betreiben. Aber die Ausgaben sind nach oben begrenzt.
Die Minderheit I möchte nun diese Bezugnahme auf den Höchstbetrag der Gesamtausgaben streichen und beantragt, dass sich die im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen richten. Auf den ersten Blick erscheint da die Differenz nicht als gross; bei näherer Betrachtung ist der Unterschied aber wesentlich. Das hat sich auch daran gezeigt, dass hier mit Herzblut argumentiert worden ist. Wenn sich nämlich gemäss Entwurf des Bundesrates und Beschluss der Mehrheit unserer Kommission der Höchstbetrag der Ausgaben nach den Einnahmen zu richten hat, wird damit zum Ausdruck gebracht, dass das Total der Ausgaben durchaus unter dem Total der Einnahmen liegen kann, dass also Überschüsse ausgewiesen werden können.
Anders bei der Formulierung der Minderheit I. Nach meinem Verständnis wird mit dieser Formulierung suggeriert, dass das Total der Ausgaben gleich dem Total der Einnahmen sein soll. Es wird also ein Signal gesetzt, dass die Ausgaben nicht unter den Einnahmen liegen sollen. Damit wird das Konzept des Höchstbetrages, der nur mit einem qualifizierten Mehr durchbrochen werden kann, hinfällig. Die Option, etwas ehrgeiziger zu sein als in der Regel, wird ausgeschlossen. Zum Ziel wird stattdessen, das eingenommene Geld gleich wieder auszugeben.
Bei Artikel 126 Absatz 3 geht der Antrag der Minderheit I dahin, dass die Möglichkeit, mit einem qualifizierten Mehr weiter zu gehen, nicht mehr an ausserordentliche Verhältnisse gebunden ist. Ich verweise auf den Wortlaut des Entwurfs des Bundesrates: «Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf» kann mit qualifiziertem Mehr der Räte der Höchstbetrag überschritten werden. Auch hier generiert die Minderheit I eine wesentliche Differenz: Die Formulierung gemäss Minderheit I würde die Schuldenbremse meines Erachtens zu einer Formel abschwächen, die in der Praxis nicht mehr viel bewirken kann.
Die Kommission empfiehlt Ihnen deshalb mit 14 zu 6 Stimmen, dem Bundesrat zu folgen und den Antrag der Minderheit I abzulehnen.
Zur Minderheit II (Mugny) bei Artikel 126 Absatz 2: Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 15 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung, diesen Antrag abzulehnen. Die Stossrichtung ist zu klar und zu durchsichtig: Zuerst werden die Ausgaben festgelegt und anschliessend die Einnahmen bereitgestellt. Dies ist schon deswegen kein realistisches, sondern ein problematisches Unterfangen, weil das Parlament die Ausgaben praktisch mit einem einfachen Bundesbeschluss beschliessen kann, die Einnahmen hingegen meist dem obligatorischen Referendum unterliegen. Der Antrag der Minderheit II (Mugny) ist aber auch mit den vom Parlament mehrheitlich mitgetragenen Finanzperspektiven des Bundesrates nicht vereinbar, weil er letztlich die Staats- und Steuerquote erhöhen und damit die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz beeinträchtigen würde. Schliesslich ist auch unklar, was genau mit strukturellen Bedürfnissen gemeint ist.
Die Mehrheit der Kommission empfiehlt Ihnen daher, den Antrag der Minderheit II (Mugny) abzulehnen.
Zu Artikel 126 Absatz 4, den Anträgen der Minderheit I (Hofmann Urs) und der Minderheit II (Marti Werner): Der Antrag des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission geht dahin, dass Mehrausgaben, die den Höchstbetrag gemäss Artikel 126 Absatz 2 oder Absatz 3 überschreiten, «in den Folgejahren zu kompensieren» sind. Die Minderheit II (Marti Werner) wie die Minderheit I (Hofmann Urs) verlangen nun, dass nicht diese Mehrausgaben zu kompensieren seien, sondern die daraus resultierende Verschuldung. Diese Differenz steht in einem direkten Zusammenhang mit dem neu zu schaffenden Ausgleichskonto, wie es in Artikel 24c des Finanzhaushaltgesetzes vorgeschlagen wird. Diesem Ausgleichskonto – das ist nochmals klar zu unterstreichen – werden Überschreitungen des Höchstbetrages der Ausgaben belastet, die unabhängig von der konjunkturellen Lage kompensiert werden müssen. Das führt innerhalb des Konjunkturzyklus zur gewünschten Symmetrie. Diese wesentliche Spielregel wird durch den Antrag der Minderheit II (Marti Werner) dahingehend ausgehebelt, dass sie nicht unbedingt eingehalten werden muss, solange Rechnungsüberschüsse erzielt werden. Denn in einer Überschussphase kann ja nicht gesagt werden, es werde eine zusätzliche Verschuldung erzeugt. Wenn wir aber wirklich innerhalb des Konjunkturzyklus eine Symmetrie haben und den Ausgleichsfonds spielen lassen wollen, müssen Mehrausgaben zwingend auch dann kompensiert werden, wenn Rechnungsüberschüsse erzielt werden.
Die Kommission empfiehlt Ihnen deshalb mit 15 zu 7 Stimmen, den Antrag der Minderheit II (Marti Werner) abzulehnen.
Noch kurz zum Antrag Vallender: Dieser Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen. Persönlich bin ich der Meinung, dass die Aufnahme dieser Bestimmung in die Bundesverfassung nicht zwingend notwendig ist. Der Antrag Vallender bezieht sich auf Artikel 24d Absatz 2 und Artikel 24e Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes. Dort geht es um den Fehlbetrag auf dem Ausgleichskonto mit der Bestimmung, wonach der Fehlbetrag, wenn er 6 Prozent der Ausgaben des letzten Jahres übersteigt – heute also einen Betrag von 3 Milliarden Franken –, innert drei Jahren zwin-

gend ausgemerzt werden muss, soweit er diese 6 Prozent der letzten Ausgaben übersteigt.
Ich habe nun vom Verständnis her die Meinung: Wenn wir uns im Gesetz diese Regel geben, dann ist auch bereits vorgegeben, in welchem Spielraum der Bundesrat noch Vorschläge machen kann. Der Bundesrat muss Vorschläge bringen, die sicherstellen, dass die Überschreitung des Fehlbetrages von heute 3 Milliarden Franken innert drei Jahren wieder weggeschafft wird.
Diese Bestimmung ist nach meinem Dafürhalten durch die jetzige Formulierung von Artikel 126 Absätze 4 und 5 gemäss Antrag des Bundesrates gedeckt. Aber ich empfehle Ihnen, sich noch die Meinung des Bundesrates anzuhören, sich anschliessend Ihre Meinung zu bilden und dann abzustimmen.

Walker Felix (C, SG), pour la commission: Le projet qu'on discute actuellement est d'une certaine manière comparable à un triangle magique. Premièrement, on a un objectif clair et net: on doit égaliser les comptes d'une manière durable. On a même une tâche du peuple et des cantons, avec l'objectif budgétaire 2001; on ne peut pas l'interpréter autrement: nous devons prendre en mains les dépenses et, surtout, la stabilisation des dettes. Deuxièmement, le plus de flexibilité possible, cela signifie, concrètement, rester compatible vis-à-vis de volatilités conjoncturelles. Troisièmement, le plus de compétences possible au Parlement. Bien sûr, ce n'est pas très facile de pondérer correctement la situation.
Je vais maintenant présenter brièvement les avis de la majorité de la commission à propos des propositions de minorité. La proposition de minorité I (Hofmann Urs) touche les alinéas 2,3 et 4 de l'article 126 de la constitution. Elle vise à supprimer le plafond des dépenses et à le remplacer par une majorité qualifiée du Parlement pour tout nouvel endettement. Quelle est la réponse de la majorité de la commission? Si l'on supprime le plafond des dépenses, c'est tout le concept du frein à l'endettement qui est indirectement remis en cause. On risque, par ailleurs, des majorités d'occasion qui seront néfastes à l'objectif à long terme du frein à l'endettement. Il faut noter que cette proposition de minorité est complétée par la proposition de minorité Hofmann Urs à l'article 159 alinéa 3 lettre c. La commission a également voté sur cette dernière proposition de minorité. A l'article 126, la commission a rejeté la proposition de minorité I (Hofmann), par 14 voix contre 6.
La proposition de minorité II (Mugny) veut, en quelque sorte, changer la donne des finances fédérales en exigeant des recettes supplémentaires si les comptes ne sont pas équilibrés. Or, les recettes fédérales supplémentaires exigent non pas un arrêté fédéral simple, mais une disposition constitutionnelle transitoire. Cette proposition de minorité ne respecte donc pas la hiérarchie des lois et elle entend soumettre la constitution, dont la modification est soumise au référendum, à un arrêté budgétaire qui ne l'est pas. Par ailleurs, sur le plan économique, la proposition de minorité II est une porte ouverte à l'augmentation sans frein des quotes-parts étatiques et fiscales de la Suisse. C'est pourquoi votre commission a rejeté, par 15 voix contre 4 et avec 1 abstention, la proposition de minorité II (Mugny) à l'article 126 alinéa 2.
La proposition de minorité II (Marti Werner) entend remplacer, à l'article 126 alinéa 4, les termes «dépenses supplémentaires» par «endettement». Ce faisant, elle élargit la compensation non pas aux dépenses seulement, mais également aux recettes. La majorité de la commission a constaté que cette solution crée une asymétrie dans le système cohérent proposé par le Conseil fédéral. Si l'on suit donc cette proposition de minorité, en cas de dépassement du plafond de dépenses, ce seront les recettes qui devront amener la compensation ultérieure de ce déficit, et pas nécessairement les dépenses. On risque, donc, là également une croissance non souhaitée des recettes.
La commission vous propose, par 15 voix contre 2, de rejeter la proposition de minorité II (Marti Werner) à l'article 126 alinéa 4.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich fange mit dem Antrag Vallender an, weil dieser der Kommission nicht vorgelegen hat. Ich darf noch einmal sagen, was es mit diesen 6 Prozent auf sich hat: Ich habe beim Eintreten gesagt, dass der Bundesrat dieses Expansionsgefäss bzw. dieses Ausgleichskonto vorschlägt, um Fehlschätzungen bei den Einnahmen oder zum Beispiel Mehrausgaben, die so nicht budgetiert gewesen sind, zu korrigieren. Damit wird an sich das, was faktisch geschieht, auf die Rechnung zurückgeführt, was etwas Objektives ist und nicht auf einer Schätzung fusst, die immer ein Element des Subjektiven in sich birgt. Dieses Expansionsgefäss ermöglicht es auch, dass allfällige Veränderungen oder Fehler nicht sofort korrigiert werden müssen und dass man keine «Hüst-und-Hott-Sparpolitik» machen muss.
Jetzt besteht natürlich die Gefahr, dass nichts geschieht, wenn dieses Expansionsgefäss immer grösser und grösser wird. Es gibt auch keine Vorschrift, in welchem Zeitrahmen, in wie vielen Jahren, diese Expansion wieder korrigiert werden muss. Wir haben deshalb gedacht, es brauche eine Notbremse, und der Ständerat und ihre Kommission haben mitgemacht. Man könnte sich jetzt darüber streiten, wo diese Notbremse ansetzen muss; wir schlagen Ihnen 6 Prozent vor. Wenn der Stand im Expansionsgefäss 6 Prozent überschreitet bzw. wenn wir sozusagen mit 6 Prozent in der Kreide stehen, entspricht das bei einem Budget- bzw. Ausgabenvolumen von ungefähr 50 Milliarden Franken 3 Milliarden Franken. Also dürfen die Ausgaben bis zu 3 Milliarden Franken abweichen. Das ist doch ein ganz beachtlicher Betrag.
Die Idee dahinter ist, dass man mit einem Spezialverfahren reagieren muss, wenn sogar diese 3 Milliarden Franken missachtet werden. Was über diese 3 Milliarden Franken hinausgeht, muss man nicht gleich auf Null zurückführen, sondern unter diese 3 Milliarden Franken. Das ist also nicht so wahnsinnig hart, aber immerhin besteht hierzu eine Vorschrift, wonach der Bundesrat diese Überschreitung innerhalb von drei Jahren rechnen muss. Das ist etwas Objektives. Das Parlament ist an diesen Betrag gebunden. Aber das Parlament kann dann entscheiden, in welchen Schritten und in welcher Zeit es diesen Betrag abbauen will, wie der Abbau auf die drei Jahre aufgeteilt werden soll.
Frau Vallender ist dieses Gebundensein – nur bei dieser Notbremse, nicht für alles – verfassungsmässig zu wenig abgestützt. Der Bundesrat und unsere Rechtsdienste sind der Meinung, dass dem nicht so ist. Das muss ich vielleicht Herrn Maillard sagen: Auch wenn Sie den Antrag Vallender annehmen, bedeutet das natürlich keine Blankovollmacht, sondern es braucht auch eine gesetzliche Konkretisierung. Frau Vallender will eigentlich nichts anderes, als das, was wir Ihnen im Finanzhaushaltgesetz vorschlagen, in der Verfassung besser abstützen. So gesehen kann man nicht sagen, dass das des Teufels ist, sondern eine stärkere Abstützung dessen, was ihnen der Bundesrat vorschlägt.
Im vorgelegten Artikel 126 der Verfassung mit der Ausgleichspflicht nach Absatz 4 – also mit der Kompensationspflicht – und mit Absatz 5, wo es heisst, das Gesetz regle die Einzelheiten, ist das, was Ihnen der Bundesrat als «Notbremse» vorschlägt, verfassungsmässig genügend abgestützt. Frau Vallender sagt natürlich, es gebe den Artikel über die Budgethoheit; aber diese ist schon jetzt eingegrenzt, einmal durch die Vorschriften der Verfassung überhaupt. Die Budgethoheit kann ja nicht bedeuten, dass man den Karren finanzpolitisch gesehen in den Sumpf fährt. Deshalb haben wir die geltende Verfassungsbestimmung, wonach das Budgetdefizit abzubauen sei; das ist eine Eingrenzung.
Weiter kann der Bundesrat heute schon dringliche Entscheide fällen. Das ist in der Verfassung nirgends abge-

stützt, ist nach Finanzhaushaltgesetz aber möglich. Sie können den Kopf schütteln, so viel Sie wollen, Frau Vallender! Das ist heute schon so, und wir sind der Meinung, dass man die Bestimmungen für die Schuldenbremse darauf abstützen kann.
Frau Vallender beantragt eine noch bessere Abstützung, die jedoch – immer natürlich unter gesetzlicher Konkretisierung – noch etwas weiter gehend ausgelegt werden könnte als diese «Notbremse». Wenn Frau Vallender dies mit den Übergangsbestimmungen vergleicht, ist dieser Vergleich insofern hinkend, als man bei solchen Bestimmungen immer mehr ins Detail geht – ich erinnere an die Mehrwertsteuer –, weil man ohne gesetzliche Konkretisierung schon handeln können muss. Deshalb ist es ja eine Übergangsbestimmung. Aber wir wollen uns nicht streiten: An sich unterläuft der Antrag Vallender die bundesrätliche Fassung nicht, er stützt ihn in diesem Sinne. Wir sind aber der Meinung, er sei unnötig, nicht zweckmässig, und es ist unnötig, eine Differenz zum Ständerat zu schaffen. Aber die Meinung ist an sich durchaus vertretbar.
Jetzt mache ich es ganz kurz mit der Stellungnahme zu den Minderheitsanträgen. Vorerst zur Minderheit II (Mugny) zu Absatz 2: Ich sagte am Anfang, alle seien sich über die grundsätzliche Stossrichtung einig. Ich entschuldige mich, wenn Herr Mugny damit nicht einig ist, und nehme ihn hier bewusst aus, muss aber feststellen, dass die Minderheit II (Mugny) in diesem Fall mit der heutigen Verfassung auch nicht einig ist, denn dort ist die Stossrichtung ja schon festgeschrieben. Aber auch das ist ein demokratisches Recht, wenn man es nur einhält.
Die Minderheit II (Mugny) sagt, man müsse zuerst schauen, was wir ausgeben wollten, und nachher nach Einnahmen suchen. Das entspricht nicht dem Verständnis der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates, weil es fast nicht möglich ist, so rasch nach Einnahmen zu suchen. Die Höchstsätze sind praktisch alle in der Verfassung festgeschrieben, und für eine Änderung braucht es Volk und Stände, auch für neue Steuern. Bei den Ausgaben ist es viel einfacher: Da können Sie mit Budgetbeschluss X Dinge ausgeben, aber bei zusätzlichen Einnahmen geht das nicht. Das ist eine strukturelle Asymmetrie. Das heisst, konkret müsste dieser Antrag dazu führen, dass mit der Zeit die Staatsquote und die Verschuldung wieder steigen; das widerspricht unserem Finanzleitbild und dem, was wir unter solidem Finanzgebaren verstehen. Deshalb bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit II (Mugny) abzulehnen.
Die Minderheit I (Hofmann Urs) will den Höchstbetrag streichen.
Das heisst im Klartext: Wenn es kein Höchstbetrag ist, muss man fast ausgeben, was rechnerisch zum Vorschein kommt, auch wenn es gar nicht nötig ist. Das ist eine Verschlechterung der Wirkung des Instrumentes. In Absatz 3 kann das qualifizierte Mehr benutzt werden, um irgendwelche Ausgabenerhöhungen über den Plafond hinaus zu bestimmen, ohne dass eine ausserordentliche Situation besteht, und somit ist das Parlament eigentlich an nichts gebunden; es braucht nur 101 Stimmen. Das heisst, das Instrument degeneriert zu einem Instrument mit der Wirksamkeit der Ausgabenbremse, die Sie kennen, und die ist relativ wenig wirksam. Das bedeutet also, dass wir der Schuldenbremse jeden Biss nehmen. Natürlich sind Sie immer noch frei, jederzeit von einer ausserordentlichen Situation zu reden. Aber so einfach ist das natürlich nach aussen nicht, weil die Ausserordentlichkeit immerhin einem Begründungszwang unterliegt.
Noch zum Antrag der Minderheit II (Marti Werner) zu Absatz 4: Dieser Antrag unterscheidet sich von jenem der Minderheit I (Hofmann Urs) zu Absatz 4 nur insofern, als Herr Marti vom Höchstbetrag ausgeht. Dieser Antrag muss zur Abstimmung kommen, wenn Sie der Mehrheit zustimmen. Wenn Sie der Minderheit I zustimmen würden, würde sich der Antrag der Minderheit II selbstverständlich erübrigen. Der Antrag der Minderheit II (Marti Werner) hat für mich eine kuriose Asymmetrie und ist deshalb eigentlich eine Fehlkonstruktion.
Es wurde Folgendes gesagt: Wenn wir Überschüsse haben, sind Sie praktisch frei, noch mehr auszugeben, weil der Überschuss die Verschuldung nicht erhöht. Das müssen Sie nie abbauen. Wenn es hingegen schlecht geht, in der Rezession, ist die Lösung ein Äquivalent zu der des Bundesrates. Wenn Sie die Verschuldung statt den über dem Höchstbetrag liegenden Ausgabenbetrag abbauen müssen, heisst das, dass in der Phase des Überschusses keine Verschuldung abgebaut werden muss, auch wenn weniger ausgegeben worden ist. So gibt es einfach weniger Schuldenabbau. Also wirkt die Bremse nicht. Hingegen wirkt sie in der Rezession, wenn wir Defizite haben. Das ist eigentlich das Umgekehrte zu dem, was Sie normalerweise immer wollen. Das ist der Grund dafür, dass wir meinen, man könne diesen Antrag getrost ablehnen. Er ist nicht völlig durchdacht, nicht völlig ausgereift.
Ihr zweites Element, dass man eben auch von den Einnahmen her kompensieren könnte, ist zwar richtig, aber im Prinzip können Sie das jederzeit tun. Wenn Sie also den Handlungsspielraum erweitern wollen, zum Beispiel zur Sanierung der AHV, und ein Mehrwertsteuerprozent beschliessen, geht das in die Schuldenbremse ein und gibt Ihnen auf der Ausgabenseite den Handlungsspielraum. Sie können also jederzeit mit Mehreinnahmen auch Mehrausgaben generieren. Deshalb ist auch dieses Instrument hier nicht nötig.
Das ist Grund dafür, dass ich Sie bitte, alle drei Minderheitsanträge abzulehnen. Beim Antrag Vallender würde ich es vorziehen, wenn Sie ihn ablehnen, aber er widerspricht an sich der bundesrätlichen Politik nicht.

Präsident (Hess Peter, Präsident): Beim Antrag der Minderheit I (Hofmann Urs) zu Artikel 126 handelt es sich um ein Gesamtkonzept.

Abs. 1, 5 – Al. 1, 5
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire
Für den Antrag der Mehrheit .... 109 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II .... 57 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire
Für den Antrag der Mehrheit .... 104 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II .... 60 Stimmen

Abs. 4bis – Al. 4bis

Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire
Für den Antrag Vallender .... 43 Stimmen
Dagegen .... 125 Stimmen

Abs. 2–4 – Al. 2–4

Präsident (Hess Peter, Präsident): Wir stellen nun das so bereinigte Konzept der Mehrheit dem Konzept der Minderheit I (Hofmann Urs) gegenüber. Die Abstimmung gilt auch für Artikel 159.

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag der Mehrheit .... 107 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I .... 64 Stimmen

Art. 159
Antrag der Kommission
Abs. 3 Bst. c
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit
(Hofmann Urs, Fässler, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
c. Beschlüsse über den Voranschlag des Bundes bei Fehlbeträgen nach Artikel 126 Absatz 3.

Abs. 4
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 159
Proposition de la commission
Al. 3 let. c
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(Hofmann Urs, Fässler, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
c. les arrêtés sur le budget de la Confédération présentant des déficits selon l'article 126 alinéa 3.

Al. 4
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Abs. 3 Bst. c – Al. 3 let. c

Präsident (Hess Peter, Präsident): Die Abstimmung bei Artikel 126 über das Konzept der Minderheit I (Hofmann Urs) gilt hier für den Antrag der Minderheit.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 4 – Al. 4
Angenommen – Adopté

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Siehe/voir S.Ip. 49

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 00.060/1336)
Für Annahme des Entwurfes .... 110 Stimmen
Dagegen .... 59 Stimmen

2. Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
2. Loi fédérale sur les finances de la Confédération

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I introduction, préambule
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 18a
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(Mugny, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Zanetti)
Streichen

Art. 18a
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(Mugny, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Zanetti)
Biffer

Mugny Patrice (G, GE): Je vais être extrêmement bref sur ce point-là. Si la minorité propose de biffer l'article 18a, c'est parce qu'il prévoit de limiter les suppléments au budget en les conditionnant aux crédits de paiement non utilisés. Ce n'est plus de la politique, c'est de la roulette russe.
Si, par miracle, les crédits de paiement non utilisés sont importants, on pourra procéder à des dépenses supplémentaires. Si, par malheur, les crédits de paiement sont inexistants, les besoins supplémentaires ou qui seront apparus suite à des événements imprévus risquent tout simplement d'être ignorés. On me répondra certainement que non, que si les besoins prévus le méritent on en tiendra complètement compte. Alors, c'est cet article qui devient complètement inutile, à moins de considérer les élus de ce Parlement comme des enfants incapables de discernement.

Zanetti Roberto (S, SO): Ich mache es kurz: Dieser Artikel ist mir an sich ausserordentlich sympathisch – um ehrlich zu sein, ist es der einzige Artikel, den ich auf Anhieb verstanden habe; ich glaube, dass ich da nicht ganz alleine bin. Mittlerweile steht er aber schief in der Landschaft. Weil mit den Formulierungen «sollen» und «nach Möglichkeit» auch Wahlmöglichkeiten angedeutet werden, suggeriert uns der vorliegende Artikel mit diesen Begriffen, dass Finanzpolitik tatsächlich noch etwas mit Politik zu tun haben könnte. Wie es aussieht, wird Finanzpolitik in Zukunft aber vor allem eine «mathematische Wundertüte» sein. Dieser Artikel steht deshalb schief in der Landschaft. Obwohl er mir sympathisch ist, müsste er aus systematischen Gründen gestrichen werden.

Müller Erich (R, ZH): Wenn Sie nicht wollen, dass die Verwaltung der Versuchung erliegt, bewusst tief zu budgetieren und die Ausgaben nachher über die Nachträge zu erhöhen, müssen Sie jetzt Nein zum Minderheitsantrag sagen.

Walker Felix (C, SG), pour la commission: La minorité Mugny entend supprimer cet article pour laisser au Conseil fédéral et au Parlement toute la liberté de prendre des décisions de dépenses supplémentaires allant au-delà des reliquats de crédits. Il faut remarquer à cet égard que, dans la plupart des cas, la somme des crédits supplémentaires ne dépasse pas celle des reliquats de crédits; que cet article s'adresse davantage à l'administration et au Conseil fédéral qu'à l'Assemblée fédérale; enfin, qu'il s'agit d'une formule potestative, «Kann-Vorschrift», qui ne doit pas être maintenue dans les cas de rigueur. Alors pourquoi la supprimer?
La commission a rejeté cette proposition, par 17 voix contre 3 et avec 3 abstentions.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Die Argumentation von Herrn Müller Erich war vielleicht ein bisschen einfach, aber nicht völlig falsch. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit .... 90 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit .... 55 Stimmen

Art. 24a, 24abis
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 24b
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(Hofmann Urs, Maillard, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
.... seiner Nachträge sowie der Genehmigung der Staatsrechnung den Höchstbetrag ....

Art. 24b
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(Hofmann Urs, Maillard, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
.... de ses suppléments, ainsi que de l'adoption du compte d'Etat, l'Assemblée fédérale ....

Hofmann Urs (S, AG): Für einmal kein Antrag, bei dem seitens der Kommissionssprecher oder von Herrn Bundesrat Villiger gesagt werden kann, wir möchten damit die Schuldenbremse aufweichen. Es geht vielmehr um eine Komplettierung, um die Ergänzung in einem Punkt, wo unseres Erachtens die vorgeschlagene Regelung nicht kohärent und nicht vollständig ist.
In Artikel 24b wird die Möglichkeit eingeräumt – wir haben es mehrmals gehört –, dass das Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder in ausserordentlichen Situationen zusätzliche Ausgaben bewilligen kann, die nachher nicht über das Ausgleichskonto auszugleichen sind. Dies ist einerseits bei der Verabschiedung des Voranschlages vorgesehen und anderseits auch bei den Nachträgen. Das ist der Vorschlag des Bundesrates.
Jetzt kann aber auch die Situation eintreten, dass erst bei der Abnahme der Staatsrechnung, also im Frühjahr des folgenden Jahres, ersichtlich wird, dass Mehrausgaben erforderlich waren – das ist der eine Fall – oder dass Mindereinnahmen eingetreten sind, die man in dieser Art auch nicht vorhergesehen hat. Deshalb muss das Parlament die Möglichkeit haben, ein zusätzliches Defizit, das erst bei der Staatsrechnung erkannt wird, mit der Mehrheit seiner Mitglieder vom Ausgleich über das Ausgleichskonto auszunehmen. Ansonsten bleibt es der Zufälligkeit überlassen, ob in derartigen Fällen ein Ausgleich in den nächsten Jahren erfolgen muss, da nach der bundesrätlichen Variante diese Möglichkeit des Parlamentes, in ausserordentlichen Situationen eine Ausnahmeregelung zu beschliessen, nicht gegeben ist.
Deshalb schlagen wir Ihnen mit diesem Minderheitsantrag vor, dass diese zusätzliche Kompetenz des Parlamentes in ausserordentlichen Situationen nicht nur beim Voranschlag und bei den Nachträgen, sondern auch bei der Genehmigung der Staatsrechnung besteht. Das ist der Zusatzantrag – unseres Erachtens, wie gesagt, nicht eine inhaltliche Änderung, sondern die Behebung eines Mangels der vorgeschlagenen Regelung.

Bangerter Käthi (R, BE): In der Eintretensdebatte habe ich bereits darauf hingewiesen, dass die Bundesversammlung bei ausserordentlichen Entwicklungen, die vom Bund nicht gesteuert werden können, bei der Verabschiedung des Voranschlages oder seiner Nachträge den Höchstbetrag erhöhen kann, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent des ursprünglichen Höchstbetrages erreicht.
Der Antrag der Minderheit Hofmann Urs will diese Korrektur zusätzlich bei der Genehmigung der Staatsrechnung einführen. Dieser Zusatz ist jedoch nicht notwendig, weil das Parlament bei den Budgetnachträgen ausgabenseitig bereits die Möglichkeit hat, zum Beispiel auf einen plötzlichen Konjunktureinbruch oder auf Zahlungsspitzen zu reagieren. Bei der Staatsrechnung werden die Einnahmen selbstverständlich immer nachkalkuliert und wenn nötig korrigiert. Der Konjunkturfaktor wird dann entsprechend stärker gewichtet, was zu einem höheren Ausgabenplafond führen könnte. Die notwendige Flexibilität ist somit vorhanden. Eine Ausnahmeregelung braucht es nicht.
Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen die FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Hofmann Urs abzulehnen.

Steiner Rudolf (R, SO), für die Kommission: Nach dem Antrag der Minderheit Hofmann Urs soll eine Korrektur des Höchstbetrages nicht nur bei der Verabschiedung des Voranschlages oder seiner Nachträge vorgenommen werden können, sondern auch im Zeitpunkt der Genehmigung der Staatsrechnung. Diese Ergänzung ist nach Meinung der Mehrheit der Kommission nicht nötig und nicht erwünscht. Nicht nötig, weil eine generelle nachträgliche Korrektur des Höchstbetrages zu einer unnötigen Verpolitisierung führen würde, und nicht erwünscht, weil erstens das Parlament bei den Budgetnachträgen, z. B. nach einem konjunkturellen Einbruch, reagieren kann und zweitens die Einnahmen bei der Staatsrechnung ohnehin nachkalkuliert und nach der neuesten wirtschaftlichen Entwicklung korrigiert werden. Der Konjunkturfaktor wird gegebenenfalls entsprechend stärker gewichtet. Wie bereits anderweitig ausgeführt, erlaubt das einen höheren Ausgabenplafond. Der Minderheitsantrag ist also eine unnötige, nicht erwünschte Ergänzung.
Die Kommission beantragt Ihnen mit 15 zu 8 Stimmen, den Antrag der Minderheit Hofmann Urs abzulehnen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Diese Nachprüfung können wir auch beim Nachtrag II machen, im Dezember; im Dezember können wir das laufende Jahr natürlich schon sehr gut beurteilen, dann können wir auch noch den Konjunkturfaktor verändern. Der Antrag möchte ja eigentlich rückwirkend bei der Rechnung das vergangene Jahr noch einmal korrigieren – wir können das aber an Weihnachten schon tun, und erst noch zeitgerechter.
Dieser Antrag wäre letztlich keine Katastrophe, in diesem Sinne aber nur kompliziert. Weil wir die nötigen Instrumente zur Korrektur zum richtigen Zeitpunkt haben, ist er nicht nötig.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit .... 97 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit .... 48 Stimmen

Art. 24c
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 24d
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2
Mehrheit
.... so wird diese Überschreitung innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre beseitigt.
Minderheit
(Zanetti, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny)
Streichen

Art. 24d
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2
Majorité
.... ce dépassement sera éliminé durant ....

Minorité
(Zanetti, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny)
Biffer

Zanetti Roberto (S, SO): Artikel 24d Absatz 2 fordert, dass bei einer Überschreitung des Fehlbetrages im Ausgleichskonto um mehr als 6 Prozent der Gesamtausgaben des Vorjahres dieser Fehlbetrag innert dreier Jahre durch Ausgabenkürzungen auf eben diese Grenze «heruntergewürgt» werden muss. Das ist eine sehr harte und sehr abrupte Vorschrift.
Im Rahmen der Vorberatung in der Kommission hat allein die technische Wirkungsweise dieser Vorschrift zu unzähligen Fragen geführt. Wenn ich mich richtig erinnere, wurde fraktionsübergreifend ziemlich viel Unklarheit und Verwirrung geschaffen. Rein schon die Wirkungsweise hat zu vielen Fragen geführt. Die Folgen dieser Regelung wurden meines Erachtens viel zu wenig abgeklärt. Sämtliche Vorschläge, diese Auswirkungen, insbesondere die konjunkturpolitischen, seriös und genau abzuklären, sind in der Kommission gebodigt worden.
Wir haben gehört und konnten es auch in der Botschaft lesen, dass die ganze Schuldenbremse konjunkturpolitisch einiges an sich hat. Insbesondere diese Vorschrift hier – ich kann es selber nicht beurteilen – kann sich unter Umständen konjunkturpolitisch verheerend auswirken. Deshalb ist es meines Erachtens zu unterlassen, Wirkungen, die abrupt und automatisch eintreten, zuzulassen. Was politisch nicht beeinflusst werden kann und auf den Finanzhaushalt und damit auf das konjunkturpolitische Klima einwirkt, soll der politischen Meinungsbildung und nicht einer starren Formel überlassen werden.
Wenn Absatz 2 gestrichen würde, würde der Zwang zum Ausgleich des Fehlbetrages im Ausgleichskonto trotzdem bestehen, weil nämlich Absatz 1 anwendbar wäre, welcher allerdings die konjunkturpolitischen Nebenwirkungen, die allenfalls unerwünscht sind, zwar nicht ganz verhindert, aber diese Nebenwirkungen ein bisschen dämpfen würde. Er würde sie entschärfen.
Man könnte es drastischer sagen: Wir können Sie nicht vom finanz- und konjunkturpolitischen Blindflug abhalten, aber wir können wenigstens die Sinkgeschwindigkeit etwas reduzieren und den allfälligen konjunkturpolitischen Absturz etwas abfedern.
Ich bitte Sie deshalb, dem Minderheitsantrag auf Streichung zuzustimmen.

Präsident (Hess Peter, Präsident): Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt.

Steiner Rudolf (R, SO), für die Kommission: Erlauben Sie mir angesichts der Wichtigkeit dieser Bestimmung, Ihre Zeit nochmals in Anspruch zu nehmen.
Artikel 24c sollte mittlerweile klar sein. Gemäss Artikel 24c werden Überschreitungen des Höchstbetrages der Ausgaben einem Ausgleichskonto belastet, das ausserhalb der Staatsrechnung geführt wird; desgleichen werden diesem Konto Unterschreitungen gutgeschrieben. Ein allfälliger Fehlbetrag des Ausgleichskontos ist im Verlaufe mehrerer Jahre durch Kürzung der Höchstbeträge der Ausgaben auszugleichen. Nun: Solange der Fehlbetrag weniger als 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben beträgt – das sind zurzeit rund 3 Milliarden Franken –, liegt es im Ermessen der Bundesversammlung, in welchen Schritten, in welcher zeitlichen Abfolge der Fehlbetrag beseitigt werden soll. Überschreitet dagegen der Fehlbetrag 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, zurzeit 3 Milliarden Franken, so muss die Überschreitung, die über die 6 Prozent hinausgeht – und nur diese –, zwingend innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre beseitigt werden. Die Beschlüsse, wie diese Überschreitung des Fehlbetrages innerhalb der drei folgenden Jahre beseitigt werden soll, sind gemäss Artikel 24e Absatz 3 des Finanzhaushaltgesetzes im Dringlichkeitsverfahren zu fassen.
Es handelt sich also bei dieser Bestimmung um eine Notbremse für den Fall, dass der Fehlbetrag des Ausgleichskontos 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben oder derzeit 3 Milliarden Franken übersteigt.
Der Antrag der Minderheit Zanetti geht nun dahin, diese Notbremse zu eliminieren und es dem Parlament zu überlassen, wann und wie es einen Fehlbetrag des Ausgleichskontos beseitigen will, unbesehen, wie hoch dieser Fehlbetrag ist.
Nach Meinung der Mehrheit der Kommission ginge mit einer Streichung dieses Alarmwertes von 6 Prozent der nötige Druck verloren. Wenn wir dem Instrument der Schuldenbremse zum Erfolg verhelfen wollen, ist es geradezu zwingend, dass wir uns ab einem gewissen Fehlbetrag unter Handlungszwang setzen; mit derzeit 3 Milliarden Franken geben wir uns weiss Gott einen grossen Freiraum. Andernfalls degradieren wir die Schuldenbremse zu einem unwirksamen papierenen Instrument.
Die Kommission beantragt Ihnen deshalb mit 16 zu 6 Stimmen, den Antrag der Minderheit Zanetti abzulehnen.

Walker Felix (C, SG), pour la commission: Comme M. Steiner l'a dit, la commission a rejeté la proposition de minorité, par 17 voix contre 6.
La majorité de la commission estime, en effet, qu'il est juste, d'une part, de fixer un plafond de découvert et, d'autre part, de définir un délai pour réduire l'excédent du découvert. Si l'on ne maintient pas les 6 pour cent et les trois ans, on vide partiellement de sa substance le frein à l'endettement. Les 6 pour cent fonctionnent en effet comme une valeur d'alarme, et les trois ans pour réduire le dépassement d'un découvert sont l'expression de la sanction. Par conséquent, la règle est cohérente.

Abs. 1 – Al. 1
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit .... 94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit .... 46 Stimmen

Art. 24e
Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1, 2
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Abs. 3
Im Falle von Artikel 24d Absatz 2 beschliessen die eidgenössischen Räte über die Anträge des Bundesrates nach Absatz 1b in derselben Session und setzen ihren Erlass nach Artikel 165 der Bundesverfassung in Kraft. Sie sind an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates gebunden.

Minderheit
(Mugny, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Zanetti)
Abs. 1
....
a. .... Einsparungen oder zusätzliche Einnahmen;
b. .... Einsparungen oder zusätzliche Einnahmen notwendigen Gesetzesänderungen.
Abs. 2, 3
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 24e
Proposition de la commission
Majorité
Al. 1, 2
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3
Dans le cas de l'article 24d alinéa 2, les Chambres fédérales se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral selon l'alinéa 1b durant la même session et mettent leur décision en vigueur selon l'article 165 de la Constitution fédérale. Elles sont liées au montant d'économies du Conseil fédéral.

Minorité
(Mugny, Fässler, Hofmann Urs, Maillard, Marti Werner, Marty Kälin, Zanetti)
Al. 1
....
a. .... des économies supplémentaires ou des recettes nouvelles;
b. .... les économies supplémentaires ou les recettes nouvelles, en tenant compte ....
Al. 2, 3
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Mugny Patrice (G, GE): Dernière intervention, et toujours fort brève, de ma part. Ce dernier point peut être considéré comme un test. Cela veut dire que l'article constitutionnel a été accepté. La loi sera acceptée sans nul doute. La minorité de la commission propose simplement d'insérer dans la loi la possibilité de chercher des économies ou des recettes nouvelles dans un article particulier. Vous pouvez le lire, c'est extrêmement simple. Le refus de la proposition de minorité relèverait du plus pur dogmatisme. La minorité vous demande simplement de laisser ouverte la possibilité, en cas de difficulté à réduire les dépenses, de chercher de nouvelles recettes. C'est tout.

Abate Fabio (R, TI): L'article en question règle la mise en oeuvre des mesures d'économie nécessaires pour permettre d'atteindre les buts de ce message, c'est-à-dire le plafond des dépenses. Le Conseil fédéral, dans le domaine de ses compétences, cherche les meilleures solutions. L'article parle d'économie comme sujet privilégié d'une politique financière équilibrée, laquelle est destinée à conduire au frein à l'endettement, coeur du projet en discussion. Il s'agit en particulier pour le Conseil fédéral de décider dans les limites de ses compétences ou de proposer des mesures à l'Assemblée fédérale. Il pourra bloquer, par exemple, des crédits d'engagement, mais on ne trouve nulle part le concept de nouvelles recettes telles que les propose la minorité Mugny. La marge de manoeuvre du Conseil fédéral ne permet pas de faire cohabiter deux situations opposées sûrement difficiles à concrétiser, par rapport à une adhésion générale du point de vue politique, car on serait confronté à une seule solution, trouver de nouvelles ressources fiscales.
Quand le bilan présente des éléments préoccupants, on doit avant tout intervenir sur les dépenses parce que les mesures d'économie sont toujours caractérisées par des freins. En outre, notre situation financière trouverait une correction seulement partielle, parce que de l'autre côté, une pénalisation de l'économie présente un risque pour d'autres domaines de recettes qui sont sûres aujourd'hui et permettent de garantir les tâches de l'Etat.
Pour ces raisons, au nom du groupe radical, je vous demande de rejeter la proposition de minorité.

Marty Kälin Barbara (S, ZH): Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung zu Ihrem Bild von Odysseus, Herr Bundesrat Villiger. Ich empfinde dieses Bild als etwas gar gewagt. Denn an den Mast gebunden hat Odysseus nämlich nur sich selbst – allen anderen um sich herum hat er mit Wachs die Ohren verstopft, damit sie von der Aussenwelt rein gar nichts mehr wahrnehmen. Das kann ja unser Ziel nicht sein.
Gestatten Sie mir eine zweite Vorbemerkung zur Finanzkommission. Die Finanzkommission hätte mit der Vorlage zur Schuldenbremse eine von wenigen Gelegenheiten gehabt, sich nicht nur mit den Zahlen von Rechnung und Budget zu beschäftigen, sondern zu legiferieren. Ich sage, die Finanzkommission hätte Gelegenheit gehabt. Denn sie hat leider darauf verzichtet, sich vertieft mit der Änderung von Bundesverfassung und Finanzhaushaltgesetz auseinander zu setzen.
Angesichts der umfangreichen Botschaft des Bundesrates und der so wichtig daherkommenden mathematischen Formeln hat es die Finanzkommission vorgezogen, sich auf den Glauben in die Finanzverwaltung zu beschränken. Es ist ja schön und gut, wenn dieser Glaube so bedingungslos und gross ist. Aber Aufgabe des Parlamentes wäre es eigentlich nicht, zu glauben, sondern zu wissen und dann zu entscheiden.
Trotzdem hat es die Finanzkommission abgelehnt, sich auch von unabhängigen Finanzexperten über mögliche Auswirkungen der Schuldenbremse orientieren zu lassen.
Offen blieb zum Beispiel die Frage, was passiert wäre, wenn wir während der Rezession der Neunzigerjahre bereits eine Schuldenbremse gehabt hätten. Offen blieb auch die Frage, wie sich die Schuldenbremse auf eine künftige Rezession auswirken wird. Offen blieb die Frage, ob es zur Sanierung des Staatshaushalts Alternativen zur Selbstbeschränkung des Parlamentes mit der Schuldenbremse gäbe. Diese Selbstbeschränkung hat Herr Loepfe als Leitplanken bezeichnet – Laufgitter wäre wohl zutreffender gewesen.
Dabei hat die Debatte um die Staatsrechnung der vergangenen Woche doch vor allem eines mit aller Deutlichkeit gezeigt: Der Staatshaushalt ist weit mehr von der Konjunktur abhängig als von den Sparbemühungen des Parlamentes. Wir schliessen das Jahr 2000 mit einer blendenden Rechnung ab. Für Einzelne unter Ihnen wird das mit ein Grund sein, in der Budgetdebatte im Dezember einmal mehr nach Steuersenkungen im angeblichen Hochsteuerland Schweiz zu rufen. Die Verschuldung werden Sie dann ausblenden, auch wenn wir heute über eine Schuldenbremse diskutieren.
Grundsätzlich ist es richtig, dass zur Behebung der Defizite Schulden abgebaut werden müssen. Das bestreitet vermutlich niemand in diesem Saal. Grundsätzlich ist aber auch richtig, dass sich der Staat in schlechten Zeiten verschulden kann, sich auch verschulden soll und manchmal ganz einfach verschulden muss. Wenn Rezession herrscht, soll die öffentliche Hand investieren und damit die Wirtschaft ankurbeln. In den wirtschaftlich besseren Zeiten soll sie diese Schulden wieder abbauen. Dafür braucht die öffentliche Hand Geld, und das erhält sie in der Form von Steuereinnahmen.
Die Schuldenbremse, die wir heute diskutieren, verteilt die Last aber einseitig, indem sie nur auf der Ausgabenseite ansetzt, die Einnahmen jedoch ausklammert. Herr Bundesrat Villiger hat am vergangenen Mittwoch gesagt: «Man kann nicht, meine lieben Freunde von der SVP-Fraktion, einerseits die Ausgaben laufen lassen und nur verbal und nicht konkret etwas bremsen, andererseits aber Akzente bei den Steuern, auf der Einnahmenseite setzen. Das führt in eine neue Verschuldungsspirale, die für die Qualität des Standortes Schweiz in Zukunft sehr fatal sein wird. Deshalb müssen wir beides machen. Hier verstehe ich die Linke: Man kann nicht jetzt, wo es gut geht, auf Teufel komm raus nicht finanzierte Steuersenkungen durchführen und dann meinen, man könne damit auch die Schulden abbauen.»
«Deshalb müssen wir beides machen»; das ist auch ein Zitat von Herrn Bundesrat Villiger. Die Schuldenbremse muss deshalb – wenn schon – symmetrisch ausgestaltet sein. Entweder sollten wir in den guten Zeiten anstelle der Ausgabenbremse eine Zweckbindung der Einnahmen zur Schuldentilgung einführen oder zumindest sowohl auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite ansetzen. Das heisst, wir sollten den Minderheitsantrag Mugny zu Artikel 24e unterstützen.

Präsident (Hess Peter, Präsident): Die CVP-, die FDP- und die liberale Fraktion lassen mitteilen, dass sie bei den verbleibenden Artikeln mit Minderheitsanträgen die Mehrheit unterstützen.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Nur zu Odysseus noch etwas: Ich wusste natürlich, dass er seinen Mitarbeitern bzw. Mitruderern die Ohren verstopft hat. Aber uns schien das doch

ein etwas schiefes Bild. Wir möchten ja, dass Sie zuhören, dass Sie verfolgen, was auf der Welt geschieht. Es ist auch schön, den Lobbygruppen zuzuhören. Aber man muss ihnen widerstehen können. Deshalb möchten wir Sie eigentlich – wie den Bundesrat selber – lieber dazu verpflichten, sich auch am Schiffsmast festbinden zu lassen, denn als taubstumme Politiker herumzuwandern.
Aber jetzt im Ernst zu diesem Antrag: Es ist bei neuen Aufgaben durchaus möglich, unabhängig von der Schuldenbremse – weil sie quotenunabhängig ist – auch mit Einnahmenerhöhungen zu funktionieren. Wenn wir das aber schon bei Überschreitungen vorsehen, die ja meistens aus Mehrausgaben kommen, dann werden wir eine Tendenz einführen, die letztlich zu einer Erhöhung der Staatsquote führen wird.
Ich sage Ihnen jetzt theoretisch, was passieren wird, wenn wir ganz normal an den Steuern nichts machen – ausser vielleicht eine Steuersenkung im Sinne eines strukturellen Überschusses oder etwas Ähnliches – und diese Schuldenbremse einführen. Dann, das wissen wir seit einigen Jahren, würden die Steuern ungefähr mit dem BIP wachsen. Das heisst, Sie könnten eigentlich mit dieser Schuldenbremse gleichzeitig auch die Ausgaben langfristig mit dem BIP wachsen lassen. Damit hätten Sie einen gewissen Handlungsspielraum, der ganz beachtlich ist, auch wenn Sie hier keine zusätzlichen Einnahmen beschliessen. Deshalb wehre ich mich, wenn man sagt, das Ganze sei derart eng, wie das hier dargestellt worden ist.
Über die Auf und Ab mit der Konjunktur habe ich mich schon geäussert, da möchte ich mich nicht wiederholen. Weil wir in der Tendenz in der Staats- und Steuerquote nicht über das hinaus wollen, was heute möglich ist – es sei denn, es sei, wie bei der AHV, wirklich ein Bedarf ausgewiesen –, müssen wir hier nicht die Einnahmen noch mit hineinnehmen.
Das ist der Grund dafür, dass ich Sie bitte, der Mehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit .... 93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit .... 44 Stimmen

Art. 24f
Antrag der Kommission
Mehrheit
Ablehnung des Antrages der Minderheit
Minderheit
(Fässler, Hofmann Urs, Malliard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
Der Höchstbetrag ist von der Bundesversammlung im Rahmen des Budgets respektive der Staatsrechnung zu genehmigen.

Art. 24f
Proposition de la commission
Rejeter la proposition de la minorité
Minorité
(Fässler, Hofmann Urs, Malliard, Marti Werner, Marty Kälin, Mugny, Studer Heiner, Zanetti)
Le montant maximum doit être approuvé par l'Assemblée fédérale dans le cadre du budget ou du compte d'Etat.

Fässler Hildegard (S, SG): Es mag sein, dass die vorliegenden Anträge zum Teil darauf abzielten, die Schuldenbremse etwas aufzuweichen. Das ist bei diesem Antrag auf keinen Fall so. Es handelt sich hier eigentlich um eine Selbstverständlichkeit für ein Parlament, nämlich dass es sich so weit wie möglich nicht selber einschränkt bzw. zu seiner Hoheit über Budget und Rechnung Sorge trägt.
Ich habe hier formuliert, dass auch der Höchstbetrag von der Bundesversammlung im Rahmen des Budgets respektive der Staatsrechnung zu genehmigen sei. Dies ist unsere ureigene Aufgabe, es ist also auf keinen Fall ein ideologischer Antrag. Ich bitte Sie, ihm zuzustimmen. Er ändert am System der Schuldenbremse rein gar nichts, sondern er gibt uns in einem kleinem Mass unser Selbstverständnis zurück. Es ist somit auch möglich, über diese Höchstgrenze in unserem Rahmen zu diskutieren, sie etwas genauer anzuschauen, um sie am Schluss dann allenfalls abzusegnen.
Ich bitte Sie wirklich, über jegliche ideologische Schatten zu springen. Insbesondere diejenigen, die sich vor etwa zwei Stunden aus dieser Diskussion ausgeklinkt haben, bitte ich, sich wieder einzuklinken, denn hier handelt es sich um Ihre ureigene Aufgabe.

Steiner Rudolf (R, SO), für die Kommission: Eine Vorbemerkung: Ich bedaure eigentlich, dass Frau Marty Kälin die Finanzkommission in ein schlechtes Licht rückt und unsere Arbeit herabwürdigt. Die Mehrheit der Finanzkommission hat bei dieser Schuldenbremse weder leichtfertig beschlossen noch sich durch irgendwelche arithmetischen Formeln einlullen lassen. Es ist nach wie vor so, dass die Arithmetik nicht weniger unzuverlässig ist als die Politik.
Nun zur Sache: Wir haben immerhin an zwei Sitzungen, am 29. und 30. März beziehungsweise am 21. und 22. Mai 2001, über die Schuldenbremse intensiv beraten und meistens Mehrheiten in der Grössenordnung von 15 zu 5 oder 17 zu 6 Stimmen gefunden. Das spricht eigentlich für eine gute Arbeit.
Frau Fässler verlangt nun, dass der Höchstbetrag der Gesamtausgaben von der Bundesversammlung im Rahmen des Budgets oder der Staatsrechnung zu genehmigen sei. Die Mehrheit der Kommission hat sich im Verlaufe der langen Diskussionen an zwei Sitzungen – wie ich gesagt habe – davon überzeugen lassen, dass dieser Höchstbetrag durch die Methodik seiner Festlegung objektiviert wird, dass er transparent ist und durch die Eidgenössische Finanzkontrolle beurteilt werden kann und muss. Die Nachkalkulation des Höchstbetrages wird in der Botschaft zur Staatsrechnung ebenfalls in aller Transparenz aufgezeigt werden.
In dieser Nachkalkulation wird auch die wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigt. Ist diese schlechter als budgetiert, so ergibt dies einen stärkeren Korrekturfaktor und erhöht den Ausgabenplafond. Eine generelle nachträgliche Korrektur des Höchstbetrages im Rahmen der Staatsrechnung und damit eine Verpolitisierung post festum ist dagegen abzulehnen. Der Einflussnahme des Parlamentes ist damit hinreichend Rechnung getragen, dass der Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Artikel 24b des Finanzhaushaltgesetzes bei den Budgetnachträgen – Nachtrag II im Dezember eines Rechnungsjahres – angepasst werden kann.
Die Kommission empfiehlt Ihnen deshalb nach reiflicher Überlegung – nicht leichtfertig, und nicht eingelullt von arithmetischen Berechnungen – mit 15 zu 8 Stimmen, den Antrag der Minderheit Fässler abzulehnen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit .... 88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit .... 42 Stimmen

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 00.060/1341)
Für Annahme des Entwurfes .... 92 Stimmen
Dagegen .... 38 Stimmen

Siehe/voir S./p. 50

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

Elfte Sitzung – Onzième séance

Mittwoch, 20. Juni 2001
Mercredi, 20 juin 2001

08.15 h

00.060

Schuldenbremse
Frein à l'endettement

Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 05.07.00 (BBl 2000 4653)
Message du Conseil fédéral 05.07.00 (FF 2000 4295)
Zusatzbericht zur Botschaft 10.01.01 (BBl 2001 2387)
Rapport complémentaire au message 10.01.01 (FF 2001 2255)
Ständerat/Conseil des Etats 14.03.01 (Erstrat – Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 18.06.01 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 20.06.01 (Differenzen – Divergences)
Ständerat/Conseil des Etats 22.06.01 (Schlussabstimmung – Vote final)
Nationalrat/Conseil national 22.06.01 (Schlussabstimmung – Vote final)
Text des Erlasses 1 (BBl 2001 2878)
Texte de l'acte législatif 1 (FF 2001 2741)

---

2. Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
2. Loi fédérale sur les finances de la Confédération

Art. 24d Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 24d al. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Unser Rat hat als Erstrat in Lugano die beiden Vorlagen betreffend die Schuldenbremse beraten. Der Nationalrat hat nun am vergangenen Montag ein Gleiches getan. Er hat sich im Wesentlichen den Beschlussfassungen unseres Rates angeschlossen. Bei der Vorlage 1, das ist die Regelung der Schuldenbremse auf Verfassungsebene, gibt es keine Differenzen mehr. Bei der Vorlage 2, sie betrifft die Änderung des Finanzhaushaltgesetzes, also die Regelung der Schuldenbremse auf Gesetzesstufe, bestehen noch zwei kleinere Differenzen. Unsere Kommission beantragt Ihnen, sich in beiden Punkten dem Nationalrat anzuschliessen.
Wir haben eine erste Differenz bei Artikel 24d Absatz 2. Ich darf Sie bitten, die Fahne zu konsultieren. Hier handelt es sich eigentlich um eine redaktionelle Verbesserung. Ich darf pro memoria darauf hinweisen, dass gemäss Artikel 24d Absatz 1 ein Fehlbetrag im Ausgleichskonto im Verlauf mehrerer Jahre durch entsprechende Kürzungen auszugleichen ist. Wenn nun der Fehlbetrag 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreitet, dann muss diese Überschreitung, und eben nur diese Überschreitung – oder, anders ausgedrückt, was über die 6 Prozent hinausgeht –, innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre ausgeglichen werden. 6 Prozent wären, bezogen auf die Rechnung, etwa 2,8 Milliarden Franken.
Ich darf in diesem Zusammenhang auch auf die Seite 4715 der Botschaft hinweisen, wo bezüglich Artikel 24d Absatz 2 wörtlich festgehalten wird, «dass Fehlbeträge, welche 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben überschreiten, zwingend in den folgenden drei Rechnungsjahren im Umfang der Überschreitung auszugleichen sind». Diese Formulierung ist eine Verbesserung redaktioneller Art gegenüber der ursprünglichen Fassung. Ich beantrage Ihnen namens der Kommission, sich hier dem Nationalrat anzuschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 24e Abs. 3
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 24e al. 3
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Inderkum Hansheiri (C, UR), für die Kommission: Wir haben noch eine zweite Differenz bei Artikel 24e Absatz 3. Hier geht es um etwas mehr als nur um eine redaktionelle Verbesserung. Ich möchte sagen, es geht um die präventive Verhinderung einer insbesondere teleologischen Interpretation. Um was geht es?
Es geht im Grunde genommen wieder um das Gleiche, nämlich um den Fehlbetrag im Ausgleichskonto. Ich habe bereits bei Artikel 24d darauf hingewiesen, dass ein Fehlbetrag generell innerhalb der nächsten Jahre auszugleichen ist. Wenn aber der Fehlbetrag die im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben um 6 Prozent überschreitet, dann muss die Überschreitung in den drei folgenden Rechnungsjahren ausgeglichen werden. Artikel 24e Absatz 3 bezieht sich also nur auf diese spezielle Regelung; ich sage es nochmals: Wenn die 6 Prozent überschritten sind, muss diese Überschreitung des Toleranzbetrages eben mit dem Mechanismus gemäss Artikel 24e Absatz 3 ausgeglichen werden.
Auch hier beantrage ich namens der Kommission, dass wir uns dem Nationalrat anschliessen. Damit wären dann die Differenzen bereinigt.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Herr Plattner hat anlässlich der letzten Diskussion drei Fragen aufgeworfen, bei denen wir uns an sich inhaltlich einig waren. Er hat darauf hingewiesen, dass aus seiner Sicht die Formulierungen möglicherweise nicht ganz das wiedergeben, was gemeint wäre. Ich habe zugesagt, dass wir das in der Verwaltung im Rahmen der Behandlung im Zweitrat noch einmal anschauen. Wir haben das getan, und ich möchte zu diesen drei Punkten eine kurze Bemerkung machen, damit das auch zuhanden des Protokolls wirklich geklärt ist.
Es geht auch hier um das «Expansionsgefäss», um den Ausgleichsfonds, der Abweichungen gegenüber den Schätzungen ausgleichen soll, damit die ganze Mechanik dann auf konkreten Fakten und nicht nur auf Vorausschätzungen beruht. Es geht um die Frage der ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben. Sie wissen, dass wir ausserordentliche Einnahmen, die einmalig sind, für die Schuldenreduktion verwenden wollen. Hier war die Frage, ob das nachher dem Ausgleichsfonds gutgeschrieben wird. Es ist klar, dass das nicht der Fall ist, und wir möchten auch dabei bleiben. Das geht aus den Formulierungen hervor, sonst würde man aufgrund einmaliger Einnahmen möglicherweise langfristige wiederkehrende Ausgaben beschliessen, und das wäre eine schlechte Finanzpolitik.
Beim anderen Fall ist es umgekehrt: Im Falle einer Krise, einer schweren Rezession, kann das Parlament mit qualifiziertem Mehr – also mit dem absoluten Mehr der Sitze – ausserordentliche Ausgaben beschliessen. Hier stellten sich aus der Sicht von Herrn Plattner zwei Fragen:
Die eine Frage war: Werden diese ausserordentlichen Ausgaben dem Fonds belastet? Das ist nicht der Fall, weil man das ja sonst nachher wieder abstottern müsste. Die Nichtbelastung kann man auch als eine Art Gegengewicht zur Nichtgutschrift der ausserordentlichen Einnahmen sehen, wenn man so will.
Die zweite Frage war die interessantere. Es geht um den Mechanismus, den der Kommissionspräsident geschildert

hat, um die Notbremse für den Fall, dass die 6 Prozent im Ausgleichsfonds erreicht sind. Gleichzeitig zum Mechanismus der Rückführung unter die 6 Prozent kann man eine ausserordentliche Ausgabe tätigen. Das ist klar der Fall. Es ist denkbar, dass man diese Kürzungen vom normalen Geschäft her vornehmen muss, aber gleichzeitig ein Sonderprogramm für die Konjunktur oder für Ereignisse wie Lothar usw. beschliesst. Das beisst sich in diesem Sinne nicht. Damit sind diese Fragen geklärt.
In Bezug auf die Differenz ist auch der Bundesrat der Meinung, dass das dringliche Verfahren für die normale Rückführung, wofür wir einige Jahre Zeit haben, nicht nötig ist, sodass wir das wiederum auf die Notbremse beschränken können. Das ist eine gute Veränderung.
Deshalb können wir der Bereinigung, wie sie Ihre Kommission beantragt, zustimmen.

Angenommen – Adopté

00.060

Schuldenbremse
Frein à l'endettement

Schlussabstimmung – Vote final

Botschaft des Bundesrates 05.07.00 (BBl 2000 4653)
Message du Conseil fédéral 05.07.00 (FF 2000 4295)

Zusatzbericht zur Botschaft 10.01.01 (BBl 2001 2387)
Rapport complémentaire au message 10.01.01 (FF 2001 2255)

Ständerat/Conseil des Etats 14.03.01 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 18.06.01 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.06.01 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 22.06.01 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 22.06.01 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses 1 (BBl 2001 2878)
Texte de l'acte législatif 1 (FF 2001 2741)

Schweiger Rolf (R, ZG), für die Kommission: Zur Schuldenbremse (00.060): Bezüglich der Schuldenbremse existierten verschiedene Unterlagen, die Botschaft des Bundesrates – auf der einen Seite eine Separatausgabe der Botschaft des Bundesrates, auf der anderen Seite eine Internetversion – sowie die Fahnen. In diesen verschiedenen Unterlagen wurden verschiedene Texte verwendet. Die Redaktionskommission hat nun eine Berichtigung bzw. eine Klarstellung vorgenommen. Sie finden diese bei Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung.
Ganz kurz gesagt geht es um Folgendes: In dieser Verfassungsbestimmung ist aufgelistet, welche Beschlüsse der Bundesversammlung der Schuldenbremse unterstehen. Wir haben nun eine Version ausgeführt, nach der die «Erhöhung der Gesamtausgaben» der Schuldenbremse untersteht. Diese Worte «Erhöhung der Gesamtausgaben» entsprechen dem Wortlaut desjenigen Artikels der Bundesverfassung, welches die diesbezügliche Kompetenz der Bundesversammlung begründet. Es besteht nun also Identität zwischen diesen beiden Texten, auf der einen Seite, was die Bundesversammlung machen kann, auf der anderen Seite, in welcher Form die Bundesversammlung dies beschliessen wird.
Die Redaktionskommission empfiehlt Ihnen, von diesen Feststellungen Kenntnis zu nehmen. Sie sind materiell keine Änderung, aber eine Klarstellung dessen, was vom Rat gewollt wurde.

1. Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse
1. Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement

Abstimmung – Vote
Für Annahme des Entwurfes .... 34 Stimmen
Dagegen .... 6 Stimmen

2. Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
2. Loi fédérale sur les finances de la Confédération

Abstimmung – Vote
Für Annahme des Entwurfes .... 35 Stimmen
Dagegen .... 6 Stimmen

00.060

Schuldenbremse
Frein à l'endettement

Schlussabstimmung – Vote final

Botschaft des Bundesrates 05.07.00 (BBl 2000 4653)
Message du Conseil fédéral 05.07.00 (FF 2000 4295)
Zusatzbericht zur Botschaft 10.01.01 (BBl 2001 2387)
Rapport complémentaire au message 10.01.01 (FF 2001 2255)
Ständerat/Conseil des Etats 14.03.01 (Erstrat – Premier Conseil)
Nationalrat/Conseil national 18.06.01 (Zweitrat – Deuxième Conseil)
Ständerat/Conseil des Etats 20.06.01 (Differenzen – Divergences)
Ständerat/Conseil des Etats 22.06.01 (Schlussabstimmung – Vote final)
Nationalrat/Conseil national 22.06.01 (Schlussabstimmung – Vote final)
Text des Erlasses 1 (BBl 2001 2878)
Texte de l'acte législatif 1 (FF 2001 2741)

Lauper Hubert (C, FR), pour la commission: En vertu de l'article 32 alinéa 2 de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dois vous faire une déclaration à propos du texte de l'objet 00.060 «Frein à l'endettement». Les versions française et allemande de l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement publiées dans le message du Conseil fédéral du 5 juillet 2000 contiennent une ancienne version de l'article 159 alinéa 3 lettre c de la constitution, de même que les dépliants que vous avez reçus. Cette disposition a en effet subi une modification rédactionnelle à la suite de la séance du Conseil fédéral du 5 juillet 2000. Cette correction a été reprise dans le tiré à part du message et dans la version Internet, mais pas dans la «Feuille fédérale» ni dans les dépliants.
L'ancienne version a la teneur suivante, alinéa 3: «Doivent cependant être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil: c. les arrêtés relatifs au financement des besoins financiers exceptionnels aux termes de l'article 126 alinéa 3».
Und auf Deutsch, Absatz 3: «Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch: c. Beschlüsse zur Finanzierung des ausserordentlichen Zahlungsbedarfs nach Artikel 126 Absatz 3.»
La nouvelle version a la teneur suivante: la phrase introductive est la même; par contre la lettre c: «l'augmentation des dépenses totales en cas de besoins financiers exceptionnels aux termes de l'article 126 alinéa 3.» Und auf Deutsch, Litera c: «die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf nach Artikel 126 Absatz 3».
Une lettre datée du 22 août 2000, émanant de l'Administration fédérale des finances et adressée à Mme Murait, vice-chancelière, indique que cette modification n'a aucune incidence matérielle et qu'elle n'est que le reflet de la décision du Conseil fédéral. La nouvelle version est d'une part mieux adaptée à l'article 126 alinéa 3 de la constitution et donc meilleure du point de vue de la systématique législative. Elle évite d'autre part la notion de «financement» qui peut englober des mesures au niveau des recettes, ce qui n'est pas voulu dans ce contexte. Le texte du vote final contient la nouvelle formulation. Toutes les versions italiennes contenaient déjà la nouvelle formulation.

1. Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse
1. Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 00.060/1398)
Für Annahme des Entwurfes .... 127 Stimmen
Dagegen .... 64 Stimmen

siehe/voir S./p. 51

2. Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt
2. Loi fédérale sur les finances de la Confédération

Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 00.060/1399)
Für Annahme des Entwurfes .... 130 Stimmen
Dagegen .... 62 Stimmen

siehe/voir S./p. 52

00.0060

Ref. 1336

NATIONALRAT | Abstimmungsprotokoll | Namentliche Abstimmung / Vote nominatif | **CONSEIL NATIONAL** | Procès-verbal de vote

Geschäft / Objet:
Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse
Arrêté fédéral

Gegenstand / Objet du vote:
Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble

Abstimmung vom / Vote du: 18.06.2001 19:16:40

Abate	+	R	TI
Aeppli Wartmann	=	S	ZH
Aeschbacher	=	E	ZH
Antille	+	R	VS
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	=	S	SO
Bangerter	+	R	BE
Baumann Alexander	+	V	TG
Baumann Ruedi	*	G	BE
Baumann Stephanie	*	S	BE
Beck	+	L	VD
Berberat	=	S	NE
Bernasconi	+	R	GE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca	*	-	TI
Binder	+	V	ZH
Blocher	*	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bosshard	+	R	ZH
Brunner Toni	+	V	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	+	R	SH
Cavalli	=	S	TI
Chappuis	*	S	FR
Chevrier	+	C	VS
Chiffelle	=	S	VD
Christen	*	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	=	G	NE
de Dardel	=	S	GE
Decurtins	+	C	GR
Donzé	+	E	BE
Dormann Rosemarie	*	C	LU
Dormond Marlyse	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Durrer	+	C	OW
Eberhard	+	C	SZ
Egerszegi	+	R	AG
Eggly	+	L	GE
Ehrler	+	C	AG
Engelberger	+	R	NW
Estermann	+	C	LU
Eymann	*	L	BS
Fasel	=	G	FR
Fässler	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Lisbeth	+	V	ZH
Fehr Mario	*	S	ZH
Fetz	=	S	BS
Fischer-Seengen	+	R	AG
Föhn	+	V	SZ
Freund	+	V	AR
Frey Claude	+	R	NE
Frey Walter	+	V	ZH
Gadient	*	V	GR
Galli	*	C	BE
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	*	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf	=	G	BL
Grobet	=	S	GE
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	=	S	TG
Guisan	*	R	VD
Günter	*	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Haering Binder	=	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Heberlein	+	R	ZH
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim	+	C	SO
Hess Berhard	+	-	BE
Hess Peter	#	C	ZG
Hess Walter	+	C	SG
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Hubmann	=	S	ZH
Imhof	+	C	BL
Janiak	=	S	BL
Joder	+	V	BE
Jossen	=	S	VS
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	*	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kofmel	+	R	SO
Kunz	+	V	LU
Kurrus	+	R	BL
Lachat	+	C	JU
Lalive d'Epinay	+	R	SZ
Laubacher	+	V	LU
Lauper	*	C	FR
Leu	+	C	LU
Leutenegger Hajo	+	R	ZG
Leutenegger Susanne	=	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	=	S	VD
Maitre	+	C	GE
Mariétan	+	C	VS
Marti Werner	=	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Maspoli	*	-	TI
Mathys	*	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	=	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Ménétrey Savary	=	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Mörgeli	+	V	ZH
Mugny	=	G	GE
Müller Erich	+	R	ZH
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Nabholz	+	R	ZH
Neirynck	+	C	VD
Oehrli	+	V	BE
Pedrina	=	S	TI
Pelli	*	R	TI
Pfister Theophil	+	V	SG
Polla	+	L	GE
Raggenbass	+	C	TG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Rennwald	=	S	JU
Riklin	*	C	ZH
Robbiani	o	C	TI
Rossini	=	S	VS
Ruey	+	L	VD
Sandoz Marcel	+	R	VD
Schenk	+	V	BE
Scherer Marcel	+	V	ZG
Scheurer Rémy	+	L	NE
Schlüer	+	V	ZH
Schmid Odilo	+	C	VS
Schmied Walter	+	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwaab	=	S	VD
Seiler Hanspeter	+	V	BE
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	o	C	TI
Sommaruga	=	S	BE
Speck	*	V	AG
Spielmann	=	-	GE
Spuhler	+	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steinegger	+	R	UR
Steiner	+	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	=	E	AG
Stump	=	S	AG
Suter	+	R	BE
Teuscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Tillmanns	*	S	VD
Triponez	+	R	BE
Tschäppät	=	S	BE
Tschuppert	+	R	LU
Vallender	+	R	AR
Vaudroz Jean-Claude	*	C	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Vermot	=	S	BE
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Weigelt	+	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Widrig	+	C	SG
Wiederkehr	*	E	ZH
Wittenwiler	+	R	SG
Wyss Ursula	=	S	BE
Zäch	+	C	AG
Zanetti	=	S	SO
Zapfl	+	C	ZH
Zbinden	=	S	AG
Zisyadis	*	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

\+ ja / oui / sì
= nein / non / no
o enth. / abst. / ast.
* entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato
\# Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto	
ja / oui / sì	110
nein / non / no	59
enth. / abst. / ast.	2
entschuldigt / excusé / scusato	28

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	L	R	S	E	V	-
ja / oui / sì	27	0	5	38	0	2	37	1
nein / non / no	0	9	0	0	47	2	0	1
enth. / abst. / ast.	2	0	0	0	0	0	0	0
entschuldigt / excusé / scusato	5	1	1	4	5	1	8	3

Bedeutung Ja / Signification de oui:
Bedeutung Nein / Signification de non:

Ref. 1341

NATIONALRAT | **CONSEIL NATIONAL**

Abstimmungsprotokoll | Namentliche Abstimmung / Vote nominatif | Procès-verbal de vote

Geschäft / Objet:

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgestz, FHG)
Loi fédérale

Gegenstand / Objet du vote:

Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble

Abstimmung vom / Vote du: 18.06.2001 19:55:04

Abate	+	R	TI
Aeppli Wartmann	*	S	ZH
Aeschbacher	+	E	ZH
Antille	+	R	VS
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	=	S	SO
Bangerter	+	R	BE
Baumann Alexander	+	V	TG
Baumann Ruedi	*	G	BE
Baumann Stephanie	*	S	BE
Beck	+	L	VD
Berberat	=	S	NE
Bernasconi	+	R	GE
Bezzola	*	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca	*	-	TI
Binder	+	V	ZH
Blocher	*	V	ZH
Borer	*	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bosshard	+	R	ZH
Brunner Toni	+	V	SG
Bugnon	*	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	+	R	SH
Cavalli	*	S	TI
Chappuis	*	S	FR
Chevrier	+	C	VS
Chiffelle	=	S	VD
Christen	*	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	=	G	NE
de Dardel	=	S	GE
Decurtins	+	C	GR
Donzé	+	E	BE
Dormann Rosemarie	*	C	LU
Dormond Marlyse	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Durrer	+	C	OW
Eberhard	+	C	SZ
Egerszegi	+	R	AG
Eggly	+	L	GE
Ehrler	+	C	AG
Engelberger	+	R	NW
Estermann	+	C	LU
Eymann	*	L	BS
Fasel	=	G	FR
Fässler	=	S	SG

Fattebert	*	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Lisbeth	*	V	ZH
Fehr Mario	*	S	ZH
Fetz	*	S	BS
Fischer-Seengen	+	R	AG
Föhn	+	V	SZ
Freund	+	V	AR
Frey Claude	*	R	NE
Frey Walter	*	V	ZH
Gadient	*	V	GR
Galli	*	C	BE
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Giezendanner	*	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	*	V	AG
Goll	*	S	ZH
Graf	*	G	BL
Grobet	*	S	GE
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	=	S	TG
Guisan	*	R	VD
Günter	*	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gysin Hans Rudolf	*	R	BL
Gysin Remo	*	S	BS
Haering Binder	=	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Heberlein	+	R	ZH
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim	+	C	SO
Hess Berhard	*	-	BE
Hess Peter	#	C	ZG
Hess Walter	+	C	SG
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Hubmann	=	S	ZH
Imhof	+	C	BL
Janiak	*	S	BL
Joder	*	V	BE
Jossen	=	S	VS
Jutzet	*	S	FR
Kaufmann	*	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH

Kofmel	+	R	SO
Kunz	+	V	LU
Kurrus	*	R	BL
Lachat	o	C	JU
Lalive d'Epinay	+	R	SZ
Laubacher	+	V	LU
Lauper	*	C	FR
Leu	+	C	LU
Leutenegger Hajo	+	R	ZG
Leutenegger Susanne	=	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	=	S	VD
Maitre	+	C	GE
Mariétan	+	C	VS
Marti Werner	=	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Maspoli	*	-	TI
Mathys	*	V	AG
Maurer	*	V	ZH
Maury Pasquier	=	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Ménétrey Savary	*	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Mörgeli	*	V	ZH
Mugny	=	G	GE
Müller Erich	+	R	ZH
Müller-Hemmi	*	S	ZH
Nabholz	*	R	ZH
Neirynck	*	C	VD
Oehrli	+	V	BE
Pedrina	=	S	TI
Pelli	*	R	TI
Pfister Theophil	+	V	SG
Polla	+	L	GE
Raggenbass	+	C	TG
Randegger	*	R	BS
Rechsteiner Paul	*	S	SG
Rechsteiner-Basel	*	S	BS
Rennwald	=	S	JU
Riklin	+	C	ZH
Robbiani	o	C	TI
Rossini	=	S	VS
Ruey	+	L	VD
Sandoz Marcel	+	R	VD
Schenk	+	V	BE
Scherer Marcel	+	V	ZG
Scheurer Rémy	*	L	NE

Schlüer	+	V	ZH
Schmid Odilo	+	C	VS
Schmied Walter	+	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwaab	*	S	VD
Seiler Hanspeter	+	V	BE
Siegrist	*	V	AG
Simoneschi-Cortesi	o	C	TI
Sommaruga	=	S	BE
Speck	*	V	AG
Spielmann	=	-	GE
Spuhler	*	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steinegger	+	R	UR
Steiner	+	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	=	S	AG
Suter	*	R	BE
Teuscher	*	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Tillmanns	*	S	VD
Triponez	+	R	BE
Tschäppät	*	S	BE
Tschuppert	+	R	LU
Vallender	+	R	AR
Vaudroz Jean-Claude	*	C	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Vermot	*	S	BE
Vollmer	*	S	BE
Waber Christian	*	E	BE
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Weigelt	+	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Widrig	+	C	SG
Wiederkehr	*	E	ZH
Wittenwiler	+	R	SG
Wyss Ursula	=	S	BE
Zäch	+	C	AG
Zanetti	=	S	SO
Zapfl	*	C	ZH
Zbinden	*	S	AG
Zisyadis	*	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

\+ ja / oui / sì
= nein / non / no
o enth. / abst. / ast.
* entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato
\# Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto	
ja / oui / sì	92
nein / non / no	38
enth. / abst. / ast.	3
entschuldigt / excusé / scusato	66

Fraktion / Groupé / Gruppo	C	G	L	R	S	E	V	-
ja / oui / sì	25	0	4	32	0	3	28	0
nein / non / no	0	6	0	0	31	0	0	1
enth. / abst. / ast.	3	0	0	0	0	0	0	0
entschuldigt / excusé / scusato	6	4	2	10	21	2	17	4

Bedeutung Ja / Signification de oui:
Bedeutung Nein / Signification de non:

Ref. 1398

NATIONALRAT | Abstimmungsprotokoll | Namentliche Abstimmung / Vote nominatif | **CONSEIL NATIONAL** | Procès-verbal de vote

Geschäft / Objet:
Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse
Arrêté fédéral

Gegenstand / Objet du vote:
Schlussabstimmung
Vote final

Abstimmung vom / Vote du: 22.06.2001 08:45:27

Abate	+	R	TI
Aeppli Wartmann	*	S	ZH
Aeschbacher	+	E	ZH
Antille	+	R	VS
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	=	S	SO
Bangerter	+	R	BE
Baumann Alexander	+	V	TG
Baumann Ruedi	=	G	BE
Baumann Stephanie	=	S	BE
Beck	+	L	VD
Berberat	=	S	NE
Bernasconi	+	R	GE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca	*	-	TI
Binder	+	V	ZH
Blocher	+	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bosshard	+	R	ZH
Brunner Toni	+	V	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	*	R	SH
Cavalli	=	S	TI
Chappuis	=	S	FR
Chevrier	+	C	VS
Chiffelle	=	S	VD
Christen	+	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	=	G	NE
de Dardel	=	S	GE
Decurtins	=	C	GR
Donzé	+	E	BE
Dormann Rosemarie	+	C	LU
Dormond Marlyse	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Durrer	+	C	OW
Eberhard	+	C	SZ
Egerszegi	+	R	AG
Eggly	+	L	GE
Ehrler	+	C	AG
Engelberger	+	R	NW
Estermann	+	C	LU
Eymann	+	L	BS
Fasel	=	G	FR
Fässler	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Lisbeth	+	V	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH
Fetz	=	S	BS
Fischer-Seengen	+	R	AG
Föhn	+	V	SZ
Freund	+	V	AR
Frey Claude	+	R	NE
Frey Walter	+	V	ZH
Gadient	+	V	GR
Galli	+	C	BE
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Giezendanner	+	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf	=	G	BL
Grobet	=	S	GE
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	*	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Haering Binder	=	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Heberlein	+	R	ZH
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim	+	C	SO
Hess Berhard	+	-	BE
Hess Peter	#	C	ZG
Hess Walter	+	C	SG
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Hubmann	=	S	ZH
Imhof	+	C	BL
Janiak	=	S	BL
Joder	+	V	BE
Jossen	=	S	VS
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kofmel	+	R	SO
Kunz	+	V	LU
Kurrus	+	R	BL
Lachat	+	C	JU
Lalive d'Epinay	+	R	SZ
Laubacher	+	V	LU
Lauper	+	C	FR
Leu	+	C	LU
Leutenegger Hajo	+	R	ZG
Leutenegger Susanne	=	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	=	S	VD
Maitre	+	C	GE
Mariétan	+	C	VS
Marti Werner	=	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Maspoli	*	-	TI
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	=	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Ménétrey Savary	=	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Mörgeli	+	V	ZH
Mugny	=	G	GE
Müller Erich	+	R	ZH
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Nabholz	+	R	ZH
Neirynck	+	C	VD
Oehrli	+	V	BE
Pedrina	=	S	TI
Pelli	+	R	TI
Pfister Theophil	+	V	SG
Polla	+	L	GE
Raggenbass	+	C	TG
Randegger	+	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Rennwald	=	S	JU
Riklin	+	C	ZH
Robbiani	=	C	TI
Rossini	=	S	VS
Ruey	*	L	VD
Sandoz Marcel	+	R	VD
Schenk	+	V	BE
Scherer Marcel	+	V	ZG
Scheurer Rémy	+	L	NE
Schlüer	+	V	ZH
Schmid Odilo	+	C	VS
Schmied Walter	+	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwaab	=	S	VD
Seiler Hanspeter	+	V	BE
Siegrist	+	V	AG
Simoneschi-Cortesi	o	C	TI
Sommaruga	=	S	BE
Speck	+	V	AG
Spielmann	=	-	GE
Spuhler	+	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steinegger	+	R	UR
Steiner	+	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	=	S	AG
Suter	+	R	BE
Teuscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Tillmanns	=	S	VD
Triponez	+	R	BE
Tschäppät	=	S	BE
Tschuppert	+	R	LU
Vallender	+	R	AR
Vaudroz Jean-Claude	+	C	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Vermot	*	S	BE
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Weigelt	+	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Widrig	+	C	SG
Wiederkehr	=	E	ZH
Wittenwiler	+	R	SG
Wyss Ursula	=	S	BE
Zäch	+	C	AG
Zanetti	=	S	SO
Zapfl	+	C	ZH
Zbinden	=	S	AG
Zisyadis	=	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

\+ ja / oui / sì
= nein / non / no
o enth. / abst. / ast.
* entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato
\# Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto	
ja / oui / sì	127
nein / non / no	64
enth. / abst. / ast.	1
entschuldigt / excusé / scusato	7

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	L	R	S	E	V	-
ja / oui / sì	31	0	5	41	0	4	45	1
nein / non / no	2	10	0	0	49	1	0	2
enth. / abst. / ast.	1	0	0	0	0	0	0	0
entschuldigt / excusé / scusato	0	0	1	1	3	0	0	2

Bedeutung Ja / Signification de oui:
Bedeutung Nein / Signification de non:

NATIONALRAT | Ref. 1399 | **CONSEIL NATIONAL**

Abstimmungsprotokoll | Namentliche Abstimmung / Vote nominatif | Procès-verbal de vote

Geschäft / Objet:
Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgestz, FHG)
Loi fédérale

Gegenstand / Objet du vote:
Schlussabstimmung
Vote final

Abstimmung vom / Vote du: 22.06.2001 08:46:22

Abate	+	R	TI
Aeppli Wartmann	=	S	ZH
Aeschbacher	+	E	ZH
Antille	+	R	VS
Baader Caspar	+	V	BL
Bader Elvira	+	C	SO
Banga	=	S	SO
Bangerter	+	R	BE
Baumann Alexander	+	V	TG
Baumann Ruedi	=	G	BE
Baumann Stephanie	=	S	BE
Beck	+	L	VD
Berberat	=	S	NE
Bernasconi	+	R	GE
Bezzola	+	R	GR
Bigger	+	V	SG
Bignasca	*	-	TI
Binder	+	V	ZH
Blocher	+	V	ZH
Borer	+	V	SO
Bortoluzzi	+	V	ZH
Bosshard	+	R	ZH
Brunner Toni	+	V	SG
Bugnon	+	V	VD
Bühlmann	=	G	LU
Bührer	*	R	SH
Cavalli	=	S	TI
Chappuis	=	S	FR
Chevrier	+	C	VS
Chiffelle	=	S	VD
Christen	+	R	VD
Cina	+	C	VS
Cuche	=	G	NE
de Dardel	=	S	GE
Decurtins	+	C	GR
Donzé	+	E	BE
Dormann Rosemarie	+	C	LU
Dormond Marlyse	=	S	VD
Dunant	+	V	BS
Dupraz	+	R	GE
Durrer	+	C	OW
Eberhard	+	C	SZ
Egerszegi	+	R	AG
Eggly	+	L	GE
Ehrler	+	C	AG
Engelberger	+	R	NW
Estermann	+	C	LU
Eymann	+	L	BS
Fasel	=	G	FR
Fässler	=	S	SG
Fattebert	+	V	VD
Favre	+	R	VD
Fehr Hans	+	V	ZH
Fehr Hans-Jürg	=	S	SH
Fehr Jacqueline	=	S	ZH
Fehr Lisbeth	+	V	ZH
Fehr Mario	=	S	ZH
Fetz	=	S	BS
Fischer-Seengen	+	R	AG
Föhn	+	V	SZ
Freund	+	V	AR
Frey Claude	+	R	NE
Frey Walter	+	V	ZH
Gadient	+	V	GR
Galli	+	C	BE
Garbani	=	S	NE
Genner	=	G	ZH
Giezendanner	+	V	AG
Glasson	+	R	FR
Glur	+	V	AG
Goll	=	S	ZH
Graf	=	G	BL
Grobet	=	S	GE
Gross Andreas	=	S	ZH
Gross Jost	*	S	TG
Guisan	+	R	VD
Günter	=	S	BE
Gutzwiller	+	R	ZH
Gysin Hans Rudolf	+	R	BL
Gysin Remo	=	S	BS
Haering Binder	=	S	ZH
Haller	+	V	BE
Hämmerle	=	S	GR
Hassler	+	V	GR
Heberlein	+	R	ZH
Hegetschweiler	+	R	ZH
Heim	+	C	SO
Hess Berhard	+	-	BE
Hess Peter	#	C	ZG
Hess Walter	+	C	SG
Hofmann Urs	=	S	AG
Hollenstein	=	G	SG
Hubmann	=	S	ZH
Imhof	+	C	BL
Janiak	=	S	BL
Joder	+	V	BE
Jossen	=	S	VS
Jutzet	=	S	FR
Kaufmann	+	V	ZH
Keller Robert	+	V	ZH
Kofmel	+	R	SO
Kunz	+	V	LU
Kurrus	+	R	BL
Lachat	+	C	JU
Lalive d'Epinay	+	R	SZ
Laubacher	+	V	LU
Lauper	+	C	FR
Leu	+	C	LU
Leutenegger Hajo	+	R	ZG
Leutenegger Susanne	=	S	BL
Leuthard	+	C	AG
Loepfe	+	C	AI
Lustenberger	+	C	LU
Maillard	=	S	VD
Maitre	+	C	GE
Mariétan	+	C	VS
Marti Werner	=	S	GL
Marty Kälin	=	S	ZH
Maspoli	*	-	TI
Mathys	+	V	AG
Maurer	+	V	ZH
Maury Pasquier	=	S	GE
Meier-Schatz	+	C	SG
Ménétrey Savary	=	G	VD
Messmer	+	R	TG
Meyer Thérèse	+	C	FR
Mörgeli	+	V	ZH
Mugny	=	G	GE
Müller Erich	+	R	ZH
Müller-Hemmi	=	S	ZH
Nabholz	+	R	ZH
Neirynck	+	C	VD
Oehrli	+	V	BE
Pedrina	=	S	TI
Pelli	+	R	TI
Pfister Theophil	+	V	SG
Polla	+	L	GE
Raggenbass	+	C	TG
Randegger	+	R	BS
Rechsteiner Paul	=	S	SG
Rechsteiner-Basel	=	S	BS
Rennwald	=	S	JU
Riklin	+	C	ZH
Robbiani	o	C	TI
Rossini	=	S	VS
Ruey	*	L	VD
Sandoz Marcel	+	R	VD
Schenk	+	V	BE
Scherer Marcel	+	V	ZG
Scheurer Rémy	+	L	NE
Schlüer	+	V	ZH
Schmid Odilo	+	C	VS
Schmied Walter	+	V	BE
Schneider	+	R	BE
Schwaab	=	S	VD
Seiler Hanspeter	+	V	BE
Siegrist	+	V	AG
Simoneschi-Cortesi	+	C	TI
Sommaruga	=	S	BE
Speck	+	V	AG
Spielmann	=	-	GE
Spuhler	+	V	TG
Stahl	+	V	ZH
Stamm Luzi	+	V	AG
Steinegger	+	R	UR
Steiner	+	R	SO
Strahm	=	S	BE
Studer Heiner	+	E	AG
Stump	=	S	AG
Suter	+	R	BE
Teuscher	=	G	BE
Thanei	=	S	ZH
Theiler	+	R	LU
Tillmanns	=	S	VD
Triponez	+	R	BE
Tschäppät	=	S	BE
Tschuppert	+	R	LU
Vallender	+	R	AR
Vaudroz Jean-Claude	+	C	GE
Vaudroz René	+	R	VD
Vermot	*	S	BE
Vollmer	=	S	BE
Waber Christian	+	E	BE
Walker Félix	+	C	SG
Walter Hansjörg	+	V	TG
Wandfluh	+	V	BE
Wasserfallen	+	R	BE
Weigelt	+	R	SG
Weyeneth	+	V	BE
Widmer	=	S	LU
Widrig	+	C	SG
Wiederkehr	+	E	ZH
Wittenwiler	+	R	SG
Wyss Ursula	=	S	BE
Zäch	+	C	AG
Zanetti	=	S	SO
Zapfl	+	C	ZH
Zbinden	=	S	AG
Zisyadis	=	-	VD
Zuppiger	+	V	ZH

\+ ja / oui / sì
= nein / non / no
o enth. / abst. / ast.
* entschuldigt / excusé / scusato, abwesend / absent / assente
hat nicht teilgenommen / n'ont pas voté / non ha votato
\# Der Präsident stimmt nicht / Le président ne prend pas part aux votes

Ergebnisse / Résultats:

Gesamt / Complète / Tutto	
ja / oui / sì	130
nein / non / no	62
enth. / abst. / ast.	1
entschuldigt / excusé / scusato	6

Fraktion / Groupe / Gruppo	C	G	L	R	S	E	V	-
ja / oui / sì	33	0	5	41	0	5	45	1
nein / non / no	0	10	0	0	50	0	0	2
enth. / abst. / ast.	1	0	0	0	0	0	0	0
entschuldigt / excusé / scusato	0	0	1	1	2	0	0	2

Bedeutung Ja / Signification de oui:
Bedeutung Nein / Signification de non:

Bundesbeschluss über eine Schuldenbremse

vom 22. Juni 2001

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 5. Juli 2000[1],
beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 126 Haushaltführung

[1] Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.

[2] Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.

[3] Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.

[4] Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

[5] Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

Art. 159 Abs. 3 Bst. c (neu) und Abs. 4

[3] Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen jedoch:

c. die Erhöhung der Gesamtausgaben bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf nach Artikel 126 Absatz 3.

[4] Die Bundesversammlung kann die Beträge nach Absatz 3 Buchstabe b mit einer Verordnung der Teuerung anpassen.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Ständerat, 22. Juni 2001

Die Präsidentin: Françoise Saudan
Der Sekretär: Christoph Lanz

Nationalrat, 22. Juni 2001

Der Präsident: Peter Hess
Der Protokollführer: Ueli Anliker

Arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement

du 22 juin 2001

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 5 juillet 2000[1],
arrête:

I

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 126 Gestion des finances

[1] La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.

[2] Le plafond des dépenses totales devant être approuvées dans le budget est fixé en fonction des recettes estimées, compte tenu de la situation conjoncturelle.

[3] Des besoins financiers exceptionnels peuvent justifier un relèvement approprié du plafond des dépenses cité à l'al. 2. L'Assemblée fédérale décide d'un tel relèvement conformément à l'art. 159, al. 3, let. c.

[4] Si les dépenses totales figurant dans le compte d'Etat dépassent le plafond fixé conformément aux al. 2 ou 3, les dépenses supplémentaires seront compensées les années suivantes.

[5] La loi règle les modalités.

Art. 159, al. 3, let. c (nouvelle) et al. 4

[3] Doivent cependant être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil:

c. L'augmentation des dépenses totales en cas de besoins financiers exceptionnels aux termes de l'art. 126, al. 3.

[4] L'Assemblée fédérale peut adapter les montants visés à l'al. 3, let. b, au renchérissement par une ordonnance.

II

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

Conseil des Etats, 22 juin 2001

La présidente: Françoise Saudan
Le secrétaire: Christoph Lanz

Conseil national, 22 juin 2001

Le président: Peter Hess
Le secrétaire: Ueli Anliker

1 FF 2000 4295

Progetto della Commissione di redazione per il voto finale

Decreto federale sul freno all'indebitamento

del 22 giugno 2001

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 5 luglio 2000[1],
decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 126 Gestione finanziaria

1 La Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate.

2 L'importo massimo delle uscite totali da stanziare nel preventivo dipende dalle entrate totali stimate, tenuto conto della situazione economica.

3 In caso di fabbisogno finanziario eccezionale l'importo massimo di cui al capoverso 2 può essere aumentato adeguatamente. L'Assemblea federale decide in merito all'aumento conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera c.

4 Se le uscite totali risultanti dal conto di Stato superano l'importo massimo di cui ai capoversi 2 o 3, le uscite che eccedono tale importo sono da compensare negli anni successivi.

5 La legge disciplina i particolari.

Art. 159 cpv. 3 lett. c e cpv. 4

3 Richiedono tuttavia il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera:

c. l'aumento delle uscite totali in caso di fabbisogno finanziario eccezionale ai sensi dell'articolo 126 capoverso 3.

4 L'Assemblea federale può adeguare al rincaro mediante ordinanza gli importi di cui al capoverso 3 lettera b.

II

Il presente decreto sottostà al voto del Popolo e dei Cantoni.

2252

1 FF 2000 4047

(00.060 - 1)

56

Vorlage der Redaktionskommission für die Schlussabstimmung

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)

Änderung vom 22. Juni 2001

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 5. Juli 2000[1],
beschliesst:

I

Das Finanzhaushaltgesetz (FHG) vom 6. Oktober 1989[2] wird wie folgt geändert:

Ingress
gestützt auf Artikel 85 Ziffern 1, 2 und 10 der Bundesverfassung[3],
...

Art. 18a Nicht beanspruchte Kredite

Die Nachträge zum Voranschlag sollen den Gesamtbetrag der voraussichtlich nicht beanspruchten Teile von Zahlungskrediten nach Möglichkeit nicht überschreiten.

4a. Kapitel: Begrenzung der Ausgaben

Art. 24a Höchstbetrag der Gesamtausgaben

[1] Der Höchstbetrag für die Gesamtausgaben nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung entspricht dem Produkt aus geschätzten Einnahmen und einem Konjunkturfaktor.

[2] Bei der Ermittlung der geschätzten Einnahmen werden ausserordentliche Einnahmen, wie insbesondere ausserordentliche Investitionseinnahmen sowie ausserordentliche Einnahmen aus Regalien und Konzessionen, nicht berücksichtigt.

1 BBl 2000 4653
2 SR 611.0
3 Diesen Bestimmungen entsprechen die Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g und 167 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101).

(00.060–2)

3 Der Konjunkturfaktor entspricht dem Quotienten aus dem geschätzten realen Bruttoinlandprodukt gemäss langfristig geglättetem Trend und dem voraussichtlichen realen Bruttoinlandprodukt im Voranschlagsjahr.

Art. 24b Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen

Bundesrat und Bundesversammlung berücksichtigen den Höchstbetrag nach Artikel 24*a* Absatz 1 bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

Art. 24c Erhöhung

Bei aussergewöhnlichen und vom Bund nicht steuerbaren Entwicklungen, im Falle von Anpassungen am Rechnungsmodell sowie bei verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen kann die Bundesversammlung bei der Verabschiedung des Voranschlags oder seiner Nachträge den Höchstbetrag nach Artikel 126 Absatz 2 der Bundesverfassung erhöhen, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mindestens 0,5 Prozent dieses Betrages erreicht.

Art. 24d Ausgleichskonto

1 Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den nach Artikel 24*a* oder 24*c* festgelegten Höchstbetrag, so wird die Überschreitung einem ausserhalb der Staatsrechnung geführten Ausgleichskonto belastet.

2 Nach Genehmigung der Staatsrechnung wird für die Gesamtausgaben des Vorjahres auf Grund der tatsächlich erzielten Einnahmen der Höchstbetrag berichtigt. Ist dieser tiefer oder höher als der bewilligte, so wird die Differenz dem Ausgleichskonto belastet oder gutgeschrieben.

Art. 24e Fehlbeträge

1 Ein Fehlbetrag des Ausgleichskontos wird im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der nach Artikel 24*a* oder 24*c* festzulegenden Höchstbeträge ausgeglichen.

2 Überschreitet ein Fehlbetrag 6 Prozent der im vergangenen Rechnungsjahr getätigten Gesamtausgaben, so wird diese Überschreitung innerhalb der drei folgenden Rechnungsjahre beseitigt.

Art. 24f Sparmassnahmen

1 Zur Umsetzung von Kürzungen nach Artikel 24*e*:

a. beschliesst der Bundesrat zusätzliche Einsparungen in seiner Zuständigkeit;

b. beantragt der Bundesrat der Bundesversammlung unter Berücksichtigung der Mitwirkungsrechte der Kantone nach Artikel 45 der Bundesverfassung die für zusätzliche Einsparungen notwendigen Gesetzesänderungen.

2 Der Bundesrat nutzt beim Entwerfen und beim Vollzug des Voranschlags die sich bietenden Sparmöglichkeiten. Dazu kann er bereits bewilligte Verpflichtungs- und Zahlungskredite sperren. Gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall rechtskräftig zugesicherte Leistungen bleiben vorbehalten.

3 Im Falle von Artikel 24*e* Absatz 2 beschliesst die Bundesversammlung über die Anträge des Bundesrates nach Absatz 1 Buchstabe b in derselben Session und setzt ihren Erlass nach Artikel 165 der Bundesverfassung in Kraft; sie ist an den Betrag der Sparvorhaben des Bundesrates gebunden.

II

1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

2 Die Veröffentlichung im Bundesblatt nach Artikel 59 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976[4] über die politischen Rechte erfolgt erst nach Annahme des Bundesbeschlusses vom 22. Juni 2001[5] über eine Schuldenbremse.

3 Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC)

Modification du 22 juin 2001

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 5 juillet 2000[1],
arrête:

I

La loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC)[2] est modifiée comme suit:

Préambule
vu l'art. 85, ch. 1, 2 et 10, de la constitution[3],
...

Art. 18a Crédits non épuisés

Dans la mesure du possible, les suppléments au budget ne devront pas dépasser le montant total des parts de crédits de paiement qui seront selon toute vraisemblance inutilisées.

Chapitre 4*a* Limitation des dépenses

Art. 24a Plafond des dépenses totales

[1] Le plafond des dépenses totales cité à l'art. 126, al. 2, de la constitution correspond au produit de deux valeurs, soit les recettes estimées et un facteur conjoncturel.

[2] L'estimation des recettes ne tient pas compte des recettes exceptionnelles, notamment de celles qui proviennent d'investissements ou de patentes et de concessions.

[3] Le facteur conjoncturel correspond au quotient de la valeur tendancielle du produit intérieur brut réel, déterminée selon un lissage du produit intérieur brut sur le long

1 FF 2000 4295
2 RS 611.0
3 Ces dispositions correspondent aux art. 164, al. 1, let. g, et 167 de la Constitution du 18 avril 1999 (RS 101).

terme, et de la valeur effective du produit intérieur brut réel, toutes deux estimées pour l'exercice budgétaire considéré.

Art. 24b Projets entraînant des conséquences financières

Lors de l'examen de tout projet comportant des incidences financières, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale tiennent compte du plafond des dépenses au sens de l'art. 24*a*, al. 1.

Art. 24c Relèvement

Lors de l'adoption du budget ou de ses suppléments, l'Assemblée fédérale peut relever le plafond mentionné à l'art. 126, al. 2, de la Constitution si des événements exceptionnels échappant au contrôle de la Confédération, des adaptations du modèle comptable ou des concentrations de paiements liées au système comptable exigent un tel relèvement, à condition toutefois que les besoins financiers supplémentaires atteignent au moins 0,5 % de ce plafond.

Art. 24d Compte de compensation

[1] Si les dépenses totales figurant au compte d'Etat dépassent le plafond fixé selon les art. 24*a* ou 24*c*, le dépassement en question sera porté à la charge d'un compte de compensation tenu hors du compte d'Etat.

[2] Après l'adoption du compte d'Etat, le plafond des dépenses totales de l'année précédente est rectifié en fonction des recettes effectives. Si ce plafond se révèle plus haut ou plus bas que le plafond approuvé, la différence s'inscrira à titre de bonification ou de charge dans le compte de compensation.

Art. 24e Découvert

[1] Tout découvert du compte de compensation sera compensé sur plusieurs années, moyennant un abaissement du plafond à fixer conformément aux art. 24*a* ou 24*c*.

[2] Si le découvert dépasse 6 % des dépenses totales effectuées durant l'exercice comptable précédent, le dépassement sera éliminé durant les trois exercices comptables suivants.

Art. 24f Mesures d'économies

[1] Pour réaliser les réductions prévues à l'art. 24*e*, le Conseil fédéral:

a. arrête dans son domaine de compétence des économies supplémentaires;

b. propose à l'Assemblée fédérale les modifications légales qu'impliquent les économies supplémentaires, en tenant compte du droit de participation des cantons prévu à l'art. 45 de la constitution.

[2] Lors de l'établissement et de la mise en œuvre du budget, le Conseil fédéral utilise les possibilités d'économies qui se présentent. Il peut à cet effet bloquer des crédits d'engagement et des crédits de paiement déjà approuvés. Sont réservés les droits conférés par la loi et les prestations garanties dans des cas particuliers par une décision ayant force exécutoire.

[3] Dans le cas prévu à l'art. 24*e*, al. 2, l'Assemblée fédérale se prononce durant une même session sur les propositions du Conseil fédéral mentionnées à l'al. 1, let. b, et mettent la loi en vigueur conformément à l'art. 165 de la constitution; elle est liée au montant des économies prévues par le Conseil fédéral.

II

[1] La présente loi est sujette au référendum.

[2] La publication dans la Feuille fédérale au sens de l'art. 59 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques[4] n'aura lieu qu'après l'adoption de l'arrêté fédéral du 22 juin 2001[5] concernant un frein à l'endettement.

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

Progetto della Commissione di redazione per il voto finale

Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC)

Modifica del 22 giugno 2001

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 5 luglio 2000[1],
decreta:

I

La legge federale del 6 ottobre 1989[2] sulle finanze della Confederazione (LFC) è modificata come segue:

Ingresso
visto l'articolo 85 n. 1, 2 e 10 della Costituzione federale[3],
...

Art. 18a Crediti non utilizzati

Per quanto possibile, i crediti aggiuntivi al preventivo non devono superare l'importo totale dei crediti di pagamento che non saranno probabilmente utilizzati integralmente.

Capitolo 4*a*: Limitazione delle spese

Art. 24a Importo massimo delle spese totali

1 L'importo massimo delle spese totali ai sensi dell'articolo 126 capoverso 2 della Costituzione federale equivale al prodotto delle entrate stimate e di un fattore congiunturale.

2 Per la determinazione delle entrate stimate non sono tenuti in considerazione introiti straordinari, come in particolare quelli da investimenti e quelli provenienti da regalie e concessioni.

1 FF 2000 4047
2 RS 611.0
3 Queste disposizioni corrispondono agli articoli 164 cpv. 1 lett. g e 167 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101).

3 Il fattore congiunturale equivale al quoziente del prodotto interno lordo a prezzi costanti stimato secondo la tendenza a lungo termine epurata da valori estremi e del prodotto interno lordo a prezzi costanti stimato per l'anno di preventivo.

Art. 24b Progetti con ripercussioni finanziarie

Il Consiglio federale e l'Assemblea federale prendono in considerazione l'importo massimo di cui all'articolo 24*a* capoverso 1 per l'esame di tutti i progetti aventi ripercussioni finanziarie.

Art. 24c Aumento

In caso di eventi eccezionali che sfuggono al controllo della Confederazione, di adeguamenti del modello contabile e di concentrazioni di pagamenti dovute al sistema contabile, l'Assemblea federale può, al momento dell'adozione del preventivo o dei crediti aggiuntivi, aumentare l'importo massimo di cui all'articolo 126 capoverso 2 della Costituzione federale, se il fabbisogno finanziario supplementare ammonta almeno allo 0,5 per cento di detto importo.

Art. 24d Conto di compensazione

1 Se le uscite totali iscritte nel conto di Stato superano l'importo massimo fissato ai sensi dell'articolo 24*a* o 24*c*, l'eccedenza è addebitata a un conto di compensazione distinto dal conto di Stato.

2 Dopo l'approvazione del conto di Stato, l'importo massimo per le spese totali dell'anno precedente è rettificato sulla base delle entrate effettivamente conseguite. Se questo è superiore o inferiore all'importo stanziato, la differenza è accreditata o addebitata al conto di compensazione.

Art. 24e Disavanzi

1 I disavanzi del conto di compensazione devono essere equilibrati sull'arco di più anni per il tramite della diminuzione dell'importo massimo di cui agli articoli 24*a* e 24*c*.

2 Se il disavanzo supera il 6 per cento delle uscite totali dell'esercizio annuale precedente, tale compensazione deve essere eseguita entro i tre esercizi annuali successivi.

Art. 24f Misure di risparmio

1 Per realizzare le riduzioni di cui all'articolo 24*e* il Consiglio federale:

a. decreta risparmi supplementari nel proprio ambito di competenza;

b. chiede all'Assemblea federale, tenendo conto dei diritti di partecipazione dei Cantoni secondo l'articolo 45 della Costituzione federale, le modifiche di leggi necessarie.

2 Nell'elaborazione e nell'esecuzione del preventivo il Consiglio federale fa uso delle possibilità di risparmio esistenti. Esso può a questo effetto bloccare i crediti di pagamento e d'impegno già stanziati. Sono fatte salve le pretese legali e le prestazioni garantite con decisioni passate in giudicato.

3 Nel caso dell'articolo 24*e* capoverso 2, l'Assemblea federale decide in merito alle proposte del Consiglio federale in virtù del capoverso 1 lettera b durante la stessa sessione e pone in vigore la sua decisione conformemente all'articolo 165 della Costituzione federale; essa è vincolata dall'importo del risparmio fissato dal Consiglio federale.

II

1 La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

2 Essa è pubblicata nel Foglio federale ai sensi dell'articolo 59 della legge federale del 17 dicembre 1976[4] sui diritti politici accettato che sia dal Popolo e dai Cantoni il decreto federale del 22 giugno 2001[5] sul freno all'indebitamento.

3 Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.