

Von dieser einheitlichen Frist sind die eidgenössischen Räte auch nicht abgewichen, als sie bei der Grundstückgewinnsteuer in Artikel 15 Absatz 3 des StHG-Entwurfs (jetzt Art. 12 Abs. 3 StHG) in Ergänzung der vom Bundesrat beantragten Aufschubtatbestände einen neuen Buchstaben e folgenden Inhalts einfügten: «Die Besteuerung wird aufgeschoben bei Veräusserung einer dauernd und ausschliesslich selbstgenutzten Wohnliegenschaft (Einfamilienhaus oder Eigentumswohnung), soweit der dabei erzielte Erlös innert angemessener Frist zum Erwerb oder zum Bau einer gleichgenutzten Ersatzliegenschaft in der Schweiz verwendet wird.»

Mit der vorliegenden Motion wird nun verlangt, die achtjährige Anpassungsfrist von Artikel 72 StHG sei für diesen einzelnen Punkt auf nur drei Jahre (1. Januar 1996) ab Inkrafttreten des StHG herabzusetzen. Selbst angenommen, der Bundesrat wäre – nach Konsultation der Kantone (diese haben bei Änderungen der Harmonisierungsgesetzgebung des Bundes ein Mitwirkungsrecht, vgl. Art. 42quinquies Abs. 4 BV) – in der Lage, die entsprechende Botschaft noch dieses Jahr an die eidgenössischen Räte zu geben, könnte die Gesetzesänderung im besten Fall (rasche parlamentarische Beratung, kein Referendum) erst auf 1. Januar 1995 in Kraft treten. Die kantonalen Gesetzgeber hätten dann noch ein einziges Jahr, um ihre Steuergesetze an diese Änderung anzupassen. Dabei wirft die Festlegung der Modalitäten dieses Steueraufschubes im interkantonalen Verhältnis zahlreiche, nicht leicht zu lösende Fragen auf, wie Vorstudien einer Arbeitsgruppe der Konferenz Staatlicher Steuerbeamter gezeigt haben.

Wir halten deshalb die Motion aus zeitlichen Gründen als verfassungsmässig unzulässig und praktisch undurchführbar. Hingegen könnte es sinnvoll sein, mit den Kantonen gegebenenfalls eine generelle Verkürzung der im StHG bestehenden Anpassungsfrist zu prüfen, inklusive beispielsweise den Übergang zur einjährigen Veranlagung mit Gegenwartsbemessung. In diesem Sinn wären wir bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen.

Daneben ist es den Kantonen ohnehin unbenommen, den in Frage stehenden Steueraufschub in ihrem eigenen Steuergesetz vor dem Jahre 2001 einzuführen und diesen Aufschub auch interkantonal vor diesem Zeitpunkt auf freiwilliger Basis, z. B. durch den Abschluss von Gegenrechtsvereinbarungen oder eines Konkordates, zu verwirklichen.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 1er septembre 1993

Selon l'article 42quinquies alinéa 3 de la constitution, un délai «convenable» doit être imparti aux cantons pour adapter leurs législations fiscales à la législation de base de la Confédération dans le domaine de l'harmonisation fiscale. A l'article 72 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), les Chambres fédérales ont fixé ce délai, d'une manière uniforme, à huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, en suivant ainsi le projet du Conseil fédéral. Dans son avant-projet, la commission d'experts préconisait tout d'abord de fixer comme règle deux délais, l'un de quatre et l'autre de huit ans pour certaines parties de la loi (entre autres pour l'impôt sur les gains immobiliers). Cette règle ne parvint toutefois pas à s'imposer dans la procédure de consultation de 1978. Plus tard, il ne fut plus question que d'un délai uniforme. La commission d'experts proposait six ans et la Conférence des directeurs cantonaux des finances dix ans (cf. message du 25 mai 1983 sur l'harmonisation fiscale, FF 1983 III, 158, remarques concernant l'art. 73 du projet de LHID). Du moment que la LHID est entrée en vigueur le 1er janvier 1993, le délai d'adaptation de huit ans pour les cantons court jusqu'au 1er janvier 2001.

Les chambres fédérales ne se sont pas non plus départies de ce délai uniforme lorsque, pour l'impôt sur les gains immobiliers, elles ont ajouté à l'article 15 alinéa 3 du projet de LHID (maintenant art. 12 al. 3 LHID), en complément des états de fait motivant l'imposition différée, qui avaient été proposés par le Conseil fédéral, une nouvelle lettre e dont le contenu est le suivant: «L'imposition est différée en cas d'aliénation de l'habitation (maison ou appartement) ayant durablement et exclusi-

vement servi au propre usage de l'aliénateur, dans la mesure où le produit ainsi obtenu est affecté, dans un délai approprié, à l'acquisition ou à la construction en Suisse d'une habitation servant au même usage.»

La présente motion demande que le délai d'adaptation de huit ans prévu à l'article 72 LHID soit ramené, uniquement pour l'objet visé par la motion, à trois ans (1er janvier 1996) à compter de l'entrée en vigueur de la LHID. Même si la présente motion était acceptée et que le Conseil fédéral – après consultation des cantons (ceux-ci disposent en effet, comme le stipule l'art. 42quinquies al. 4 cst., d'un droit de participation lorsque des modifications sont apportées à la législation d'harmonisation de la Confédération) – soumette cette année encore le message afférent aux Chambres, la modification de la loi ne pourrait entrer en vigueur, au mieux (délibérations parlementaires rapides, pas de référendum) qu'au 1er janvier 1995. Les législateurs cantonaux n'auraient alors qu'une seule année pour adapter leurs lois fiscales à cette modification. Mais il ne faut pas oublier que, dans les rapports entre les cantons, la fixation des modalités de cette imposition différée soulève, comme l'ont montré des études préliminaires d'un groupe de travail de la Conférence des fonctionnaires fiscaux d'Etat, de nombreuses questions qui ne seraient pas faciles à résoudre. C'est pourquoi, pour des raisons de temps, nous considérons la motion comme inacceptable du point de vue constitutionnel et pratiquement irréalisable. En revanche, il serait peut-être judicieux d'examiner avec les cantons une réduction générale du délai d'adaptation prévu par la LHID et notamment le passage à l'imposition annuelle postnumerando. Dans ce cas, nous serions prêts à accepter la motion sous forme de postulat.

Il va de soi que les cantons sont toujours libres d'introduire l'imposition différée dont il est question dans leur législation fiscale avant l'an 2001 et de la réaliser aussi au niveau intercantonal avant cette date, par exemple en concluant des accords de réciprocité ou un concordat.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Le président: Les motionnaires acceptent la transformation en postulat.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

93.3580

Motion der liberalen Fraktion Begründung der Ausgabenrubriken. Restriktivere Praxis

Motion du groupe libéral Justification des rubriques du budget. Plus de rigueur

Wortlaut der Motion vom 8. Dezember 1993

Gestützt auf Artikel 32 des Geschäftsreglements des Nationalrates fordert die liberale Fraktion den Bundesrat auf, im Voranschlag 1995 die gesetzlichen oder verfassungsmässigen Grundlagen für jede einzelne Rubrik anzugeben und alle Ausgaben zu streichen, die einer derartigen Grundlage entbehren.

Texte de la motion du 8 décembre 1993

Conformément à l'article 32 du Règlement du Conseil national, le groupe libéral demande au Conseil fédéral d'indiquer dans le budget 1995 la base légale ou constitutionnelle de chaque rubrique et de supprimer toutes les dépenses n'ayant pas une telle base.

Sprecherin – Porte-parole: Sandoz

Schriftliche Begründung

Bei einer eingehenderen Überprüfung des Voranschlages lässt sich feststellen, dass mehrere Rubriken Ausgaben enthalten, die weder eine gesetzliche noch eine verfassungsmässige Grundlage haben. So beispielsweise die Rubrik 201.3600.157 (S. 421: BRB vom 18.9.1989 betreffend die Ausrichtung eines jährlichen Beitrages an die Europaunion Schweiz; dieser Bundesratsbeschluss hat keine gesetzliche oder verfassungsmässige Basis). Dasselbe gilt für die Rubriken 306.3600.005 (S. 429: Unterstützung der kulturellen Erwachsenenbildung), 306.3600.103 (S. 429: Förderung der Kinder- und Jugendliteratur), 306.3600.106 (S. 429: Nationale Informations- und Aussprachezentren) usw. Zwei dieser drei Rubriken stützen sich auf Departementsweisungen, die keine Gesetzeskraft haben, wenn sie sich nicht auf eine Verfassungsbestimmung oder auf ein Gesetz stützen können. In dieser Zeit, in welcher der Bund versucht, ein 7-Milliarden-Defizit in den Griff zu bekommen und es zu verkleinern, insbesondere indem er die Lasten auf die Kantone abwälzt oder gar indem er die Schulden, die er bei den Kantonen und den Gemeinden hat, nicht bezahlt, ist es eine absolute Notwendigkeit, bei der Erstellung des Budgets eine harte Haltung einzunehmen und auf Ausgaben, die zwar geschätzt würden, aber keine gesetzliche oder verfassungsmässige Grundlage haben, zu verzichten.

Développement par écrit

L'étude un peu systématique du budget permet de constater que plusieurs rubriques comportent des dépenses sans base légale ou constitutionnelle. Ainsi, par exemple, la rubrique 201.3600.157 (p. 421: Union européenne) repose sur un arrêté du Conseil fédéral sans base légale ou constitutionnelle. Il en va de même pour les rubriques 306.3600.005 (p. 429: Soutien de la formation culturelle des adultes), 306.3600.103 (p. 429: Encouragement de la littérature pour enfants et la jeunesse), 306.3600.106 (p. 429: Centres nationaux d'information et de discussion), etc. Deux de ces trois rubriques reposent sur des directives du département qui n'ont pas de valeur légale si elles ne peuvent se fonder sur une base constitutionnelle ou légale.

A un moment où la Confédération cherche à maîtriser 7 milliards de francs de déficit et diminue ce dernier notamment en reportant les charges sur les cantons, voire en ne payant pas ses dettes aux cantons et aux communes, il est indispensable de faire preuve de rigueur dans le budget et de renoncer à toute dépense – même sympathique – qui n'est pas clairement fondée sur la loi ou la constitution.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Februar 1994

Der Bundeshaushalt ist insbesondere nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit zu führen (Art. 2 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz). Dies bedeutet, dass der Bund prinzipiell nur Ausgaben tätigen kann, wenn eine verfassungsrechtliche oder gesetzliche Grundlage (Verfassungsartikel, Bundesgesetz, allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss, Staatsvertrag) besteht. Im engeren Verwaltungsbereich resultiert diese Ermächtigung aus dem Leistungsauftrag (Vorhaben der sogenannten Bedarfsverwaltung). Im Transferbereich dagegen muss grundsätzlich jede Ausgabe durch eine Gesetzesbestimmung in formellem Sinn abgesichert sein. Im bundeseigenen Bereich gibt man sich häufig mit einer verfassungsrechtlichen Grundlage zufrieden. Beispielsweise stützen sich Finanzierungsbeschlüsse über die Rüstungsbeschaffung direkt auf Artikel 20 Absatz 2 der Bundesverfassung: «Der gesamte Militärunterricht und ebenso die Bewaffnung ist Sache des Bundes.»

Bei erstmals beantragten Ausgaben wird der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts in der Regel beachtet. Die Konkretisierung des Legalitätsprinzips kann im Einzelfall allerdings schwierig sein. Die Praxis zeigt, dass gewisse Bundesbeiträge auf Basis eines Bundesratsbeschlusses gewährt werden. Dabei wird allerdings auf die Bundesverfassung – wie beispielsweise die Wahrnehmung der Aussenpolitik – oder auf eine ungeschriebene Verfassungskompetenz (z. B. für Teile des Kulturbereichs) Bezug genommen. Einzelne Beiträge basieren indessen lediglich auf Budgetbeschlüssen. Es handelt sich dabei um einmalige ausserordentliche Beitragsleistungen oder um sogenannte Bagatellsubventionen an Institutionen, wofür aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen auf eine Vorlage an das Parlament verzichtet wurde. Zu dieser Kategorie zählen auch die jährlich wiederkehrenden Mitgliederbeiträge an nationale und internationale Organisationen, die u. a. dem Bund eine bestimmte Dienstleistung (fachtechnische Informationen und Weiterbildung) erbringen. Das Gesamtausgabenvolumen dieser vorerwähnten Beitragsleistungen beziffert sich auf rund 4 Millionen Franken im Voranschlag 1994.

Mit dem Budgetbeschluss (ein einfacher Bundesbeschluss) erhalten Bundesrat und Verwaltung immerhin die Legitimation der Bundesversammlung, die im Voranschlag eingestellten Kredite für den bestimmten Zweck, in der fixierten Betragshöhe und innerhalb des Budgetjahres zu beanspruchen. In bezug auf Beiträge, die ursprünglich als einmalige Ausgaben gedacht waren, jedoch einen wiederkehrenden Charakter erhalten sollen, ist der Bundesrat allerdings jeweils bereit, die Rechtsgrundlage zu schaffen (vgl. BBl 1993 II 1105; insbesondere 1115).

Dem Vorschlag der Motionäre, im Voranschlag 1995 die gesetzlichen oder verfassungsmässigen Grundlagen für jede einzelne Ausgabenrubrik anzugeben, kann mit Ausnahme der Ausgabenrubriken im engeren Verwaltungsbereich (Vorhaben der sogenannten Bedarfsverwaltung) Rechnung getragen werden. Der Bundesrat hat im Rahmen seiner jährlichen Budgetweisungen bereits bisher die Dienststellen angewiesen, bei der Budgeteingabe die rechtlichen Grundlagen für den angebehrten Kredit anzugeben. Er wird dafür besorgt sein, dass in den Begründungen zum Voranschlag 1995 die gesetzlichen oder verfassungsmässigen Grundlagen für alle Ausgabenbereiche aufgeführt werden.

Der zweite Antrag der Motionäre, nämlich alle Ausgaben zu streichen, die einer derartigen Grundlage entbehren, kann in dieser absoluten Form nicht umgesetzt werden. Weil das Budgetprinzip der Vollständigkeit den Bundesrat dazu verpflichtet, alle vorhersehbaren Ausgaben ins Budget aufzunehmen, werden einzelne Finanzhilfen – namentlich im Bereich der Kultur – im Budget aufgeführt, auch wenn eine Rechtsgrundlage dafür noch fehlt. Diese Mittel bleiben indessen gesperrt, bis die rechtliche Basis in Kraft tritt. Auf der anderen Seite würde die Streichung von Mitgliederbeiträgen oder Beiträgen an nationale und internationale Organisationen den Bund zwingen, auf nützliche Dienstleistungen zu verzichten.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 28 février 1994

Les finances fédérales doivent notamment être gérées en s'inspirant des principes de la légalité (art. 2 al. 1er de la loi fédérale sur les finances de la Confédération). Cela signifie que la Confédération ne peut en principe effectuer des dépenses que si elles se fondent sur une base constitutionnelle ou légale (art. cst., loi fédérale, arrêté fédéral de portée générale, traité). Dans le domaine administratif au sens restreint, cette autorisation résulte du mandat de prestations (projet de l'administration fondée sur les besoins). S'agissant des transferts, par contre, chaque dépense doit en principe s'appuyer, du point de vue formel, sur une disposition légale. Dans le domaine propre de la Confédération, on se contente souvent d'une base constitutionnelle. Les arrêtés portant sur le financement d'acquisitions en matière d'armements, par exemple, se fondent directement sur l'article 20 alinéa 2 de la constitution, qui stipule: «L'instruction militaire dans son ensemble appartient à la Confédération; il en est de même de l'armement.»

Le principe de cette réserve légale est en règle générale observé lorsqu'il s'agit de dépenses proposées pour la première fois. Il est toutefois difficile de le concrétiser dans certains cas particuliers. La pratique révèle que certaines subventions sont accordées sur la base d'un arrêté du Conseil fédéral. On se réfère alors à la Constitution fédérale – comme par exemple aux intérêts de la politique étrangère – ou à une compétence constitutionnelle non écrite (p. ex. pour certaines parties du domaine culturel). Plusieurs subventions se fondent cependant uniquement sur des arrêtés budgétaires. Il s'agit en l'occurrence de prestations extraordinaires et uniques ou de subventions minimales à des institutions, où l'on a renoncé à présenter un projet au Parlement afin de réduire les frais administratifs. On compte également dans cette catégorie les cotisations annuelles de membres à des organisations nationales et internationales qui fournissent notamment une certaine prestation à la Confédération (informations techniques et formation continue). Ces contributions se chiffrent à quelque 4 millions de francs au total selon le budget 1994.

Toujours est-il qu'avec l'arrêté sur le budget (un arrêté simple) le Conseil fédéral et l'administration sont légitimés par l'Assemblée fédérale à utiliser les crédits inscrits au budget pour un but précis, à raison du montant fixé et pendant l'exercice prévu. Pour ce qui est des contributions conçues à l'origine comme dépenses uniques, mais auxquelles il est prévu de conférer un caractère périodique, le Conseil fédéral est toutefois prêt à assainir la situation juridique dans chaque cas (cf. FF 1993 II 1045).

Il peut être satisfait à la première proposition des motionnaires d'indiquer dans le budget 1995, à l'exception des articles concernant le domaine administratif proprement dit (projets de l'administration fondés sur les besoins), les bases légales ou constitutionnelles pour chaque article de dépenses. Lors des instructions budgétaires que le Conseil fédéral émet chaque année, il a d'ores et déjà invité les services concernés à indiquer dans leurs demandes budgétaires les bases légales ou constitutionnelles pour le crédit sollicité. Il veillera à ce que celles-ci figurent pour tous les secteurs de dépenses dans les exposés des motifs en regard du budget 1995.

Quant à la deuxième proposition des motionnaires, à savoir de biffer toutes les dépenses pour lesquelles une telle base fait défaut, elle ne peut être réalisée sans plus avec le budget 1995. D'une part, des préparatifs sont en cours pour la création d'une base légale concernant certaines aides financières, notamment dans le domaine de la culture. D'autre part, la suppression de certaines cotisations de membres ou de contributions aux frais d'organisations nationales ou internationales nous obligerait à renoncer à des prestations de service utiles. Le Conseil fédéral étudiera cependant la question pour l'avenir.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Sandoz Suzette (L, VD): La motion du groupe libéral demandait que, pour le budget 1995 déjà, chaque poste ait une justification constitutionnelle ou légale ou que soient biffés du budget les postes qui ne pouvaient pas avoir une telle justification. Dans sa réponse, le Conseil fédéral donne en grande partie raison au groupe libéral, disant qu'en effet, les dépenses doivent être justifiées. Il explique fort bien que, dans certains cas, l'obligation de faire une dépense résulte tout simplement d'une tâche fédérale constitutionnelle. Il explique aussi que certaines dépenses n'ont pas à être directement justifiées, soit parce qu'elles reposent sur une compétence tacite de la Confédération, soit parce qu'elles sont des prestations pour des services rendus par des associations ou que ce seraient des cotisations de membre de la Confédération dans l'une ou l'autre des associations. Je voudrais m'arrêter un instant avec vous sur ces deux arguments qui méritent, je crois, réflexion.

Tout d'abord, l'argument de la compétence tacite de la Confédération. Vous savez que c'est un nouveau hochet politique qu'ont découvert quelques personnes en mal d'interprétation de la constitution. En fait, notre système fédéraliste et l'article 3 fort clair de la constitution ne se concilient pas avec une compétence tacite de la Confédération. C'est une notion socio-politico-évolutive, mais ce n'est pas une notion compatible avec la souveraineté cantonale. La preuve que notre constitution ou que notre ordre juridique ne connaît pas cette notion, c'est que, si vous lisez bien la réponse du Conseil fédéral, cette compétence tacite est invoquée notamment en matière culturelle.

Or, il se trouve qu'en matière culturelle, les cantons, interpellés par un article sur la culture, ont refusé cette compétence à la Confédération. Dire qu'il y avait une compétence tacite et constater qu'ensuite, quand on pose quand même la question aux cantons et au peuple, elle est refusée, c'est la preuve tangible qu'une telle compétence est inconnue de notre ordre juridique. Par conséquent, il s'agissait peut-être une fois de le dire. On a, hier déjà, évoqué du côté du Conseil fédéral une notion de compétence tacite; c'est, encore une fois, un jouet socio-politique, mais c'est un mensonge de l'ordre juridique fédéraliste constitutionnel.

En ce qui concerne l'autre argument du Conseil fédéral, argument selon lequel certaines dépenses qui, comme telles, ne sont pas très importantes, n'ont pas besoin d'être justifiées parce que ce serait trop long d'expliquer les services rendus par une association ou une autre, à qui la Confédération verse un petit montant, cette explication souffre malheureusement d'un certain manque de clarté. Il y a comme un petit relent de favoritisme à l'égard d'une association ou d'une autre, et il faut reconnaître que ce manque de clarté n'est pas très favorable au développement de la confiance que le peuple peut avoir dans les autorités. Au nom de la transparence, je crois qu'on ne peut pas accepter une telle justification.

Néanmoins, la motion du groupe libéral était déposée en fonction déjà du budget 1995. La lenteur de la procédure parlementaire, qui n'est pas imputable au Conseil fédéral, a pour conséquence qu'on pourrait maintenant, pour des raisons purement formelles, dire que cette motion est dépassée, bien que son intérêt à long terme soit évident.

C'est à cause de cela que le groupe libéral accepte la transformation de la motion en postulat, en précisant toutefois qu'il se réjouit de vérifier l'esprit du Conseil fédéral lors du prochain budget, et qu'il espère que la preuve de cet esprit d'ouverture sera faite par un traitement rapide du postulat Duvoisin 94.3432, qui traite précisément de la politique culturelle de la Confédération.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

94.3401

Motion der Fraktion der Freiheits-Partei Sanierung der Bundesfinanzen

Motion du groupe du Parti de la liberté Finances fédérales. Assainissement

Wortlaut der Motion vom 5. Oktober 1994

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

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

Motion der liberalen Fraktion Begründung der Ausgabenrubriken. Restriktivere Praxis

Motion du groupe libéral Justification des rubriques du budget. Plus de rigueur

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.3580
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.02.1995 - 15:00
Date	
Data	
Seite	317-319
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 299

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

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

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