

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.

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

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

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

#### *Texte de la motion du 5 octobre 1994*

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

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

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

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

4. Si un accroissement disproportionné des dépenses dans un département ou un office fédéral est dû à des dispositions législatives contraignantes, l'équilibre budgétaire se fera au moyen de réductions dans tous les départements.

*Sprecher – Porte-parole: Scherrer Jürg*

#### *Schriftliche Begründung*

Die negative Entwicklung der Bundesfinanzen gibt zu Besorgnis Anlass. Eine Entlastung durch Mehreinnahmen wie durch neue oder höhere Steuern und Abgaben ist nicht zweckmässig, da dies für die schweizerische Wirtschaft untragbar und zudem ordnungspolitisch falsch ist.

Kann kein Mehrertrag erzielt werden, ist die Sanierung der Finanzen nur auf der Ausgabenseite möglich. Demzufolge ist hier der Hebel anzusetzen. In den letzten Jahren sind neue Ausgaben beschlossen worden, welche in den Jahren der Hochkonjunktur ohne weiteres verkraftbar waren. In Zeiten einer langanhaltenden Rezession sind diese wieder zu kürzen bzw. zu streichen.

Mit der Ausrichtung des Budgets auf den letzten positiven Rechnungsabschluss, d. h. das Jahr 1988, ist Gewähr geboten, dass vorab alle Bereiche, in welchen die Ausgaben stärker als das Bruttoinlandprodukt gestiegen sind, wieder gekürzt werden müssen. Die schlimmsten konjunkturbedingten Ausgabenauswüchse können damit zurückgebaut werden.

#### *Développement par écrit*

L'état des finances fédérales est préoccupant. Accroître les recettes en multipliant ou en augmentant les impôts et les taxes n'est pas une bonne solution, car cela serait néfaste à l'économie suisse et, qui plus est, malvenu sur le plan politique.

S'il n'est pas possible d'agir sur les recettes pour assainir les finances, il ne reste plus qu'à agir sur les dépenses. Ces dernières années, de nouvelles dépenses ont été engagées, dépenses qui étaient tout à fait raisonnables en période de haute conjoncture, mais qui, en période de récession persistante, doivent être réduites, voire supprimées.

L'alignement du budget sur le bilan de l'exercice 1988 entraîne inévitablement des réductions avant tout dans les domaines où les dépenses ont augmenté davantage que le produit intérieur brut. Les excès de dépenses les plus graves liés à la haute conjoncture pourront être ainsi résorbés.

#### *Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 28. November 1994*

Der Bundesrat hat schon verschiedentlich zum Ausdruck gebracht, dass er eine anhaltende Defizitfinanzierung des Bun-

deshaushaltes als nicht akzeptabel erachtet. Mit den beantragten Sanierungsmassnahmen 1994 soll der strukturelle Defizitsockel, der auf mindestens 4 Milliarden Franken veranschlagt wird, weitgehend beseitigt werden. Dies setzt allerdings voraus, dass auch die einnahmenseitigen Massnahmen in Kraft gesetzt werden können.

Bereits in seiner Antwort auf die Motion der LdU/EVP-Fraktion (94.3282) hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass ein an das Bruttoinlandprodukt (BIP) gebundenes Ausgabenwachstum und damit eine mehr oder weniger stabile Staatsquote keine hinreichende Voraussetzung zur Begrenzung der Defizitwirtschaft darstellen. Mit einer Ausgabenbindung, wie sie die Motion vorsieht, ist keine Aussage darüber gemacht, in welchem Umfang die Ausgaben über Einnahmen oder aber über Verschuldung finanziert werden sollen. Solange die Einnahmenquote tiefer ist als die Staatsquote, resultieren weiterhin Defizite.

Der Bundesrat ist mit dem von der Motion anvisierten Ziel, die Bundesfinanzen zu sanieren, vollumfänglich einverstanden. Die in der Motion vorgeschlagenen Richtlinien erachtet er jedoch aus folgenden Gründen als nicht zieladäquat:

Zu Punkt 1: Der Bundesrat erachtet es als falsch, sich bei der Steuerung der Ausgaben an einem beliebig hohen, positiven Rechnungsabschluss zu orientieren. Eine sinnvolle Orientierungsgrösse wäre vielmehr ein Rechnungsjahr mit einem strukturell ausgeglichenen Haushalt. Nur mit einer solchen Ausgangsbasis kann verhindert werden, dass konjunkturelle Einflüsse das Bild über den effektiven Zustand der Bundesfinanzen verzerren.

Zu Punkt 2: Die Bindung der Ausgaben an die Zunahme des BIP, wie es die Motion vorsieht, wirkt prozyklisch. Der Bund würde mit einer solchen Regelung die konjunkturellen Schwankungen verstärken, was aus wachstumspolitischer Sicht höchst bedenklich wäre und in klarem Widerspruch zu Artikel 31quinquies Absatz 3 der Bundesverfassung stünde.

Zu den Punkten 3/4: Die Forderung der Motion, wonach Ausgabenkürzungen vorab in jenen Departementen und Bundesämtern mit der grössten Ausgabensteigerung vorzunehmen wären, trägt weder dem Einfluss von Sonderfaktoren (beispielsweise Zinsausgaben) noch der politischen Prioritätensetzung (z. B. im Bereich der Krankenversicherung) Rechnung. Schliesslich führt eine solche Vorschrift zu einer Zementierung der Ausgabenstrukturen. Neuen Herausforderungen könnte nur noch beschränkt begegnet werden, und die politische Willensbildung in den eidgenössischen Räten würde drastisch eingeschränkt.

#### *Rapport écrit du Conseil fédéral du 28 novembre 1994*

Le Conseil fédéral a eu l'occasion de rappeler à de nombreuses reprises qu'on ne saurait tolérer une persistance du déficit à long terme. Les mesures d'assainissement 1994 devraient permettre de réduire dans une large mesure le déficit structurel, évalué à 4 milliards de francs au moins. Cela suppose cependant que l'on agisse également sur les recettes.

Le Conseil fédéral avait déjà souligné dans sa réponse à la motion du groupe AdI/PEP (94.3282) qu'il ne suffit pas d'aligner la croissance des dépenses sur le produit intérieur brut (BIP) – ce qui, partant, garantirait une quote-part de la Confédération plus ou moins stable – pour maîtriser les déficits que nous enregistrons actuellement. En proposant l'alignement des dépenses sur le PIB, la présente motion ne dit pas comment et dans quelle mesure on financera les dépenses (par le biais de recettes ou par des emprunts). Il ne faut pas se leurrer, les déficits perdureront tant que la quote-part des recettes ne rejoindra pas le niveau de la quote-part de la Confédération.

Le Conseil fédéral souscrit à tous les points de vue à l'objectif visé par cette motion, soit l'assainissement des finances fédérales. Il estime toutefois que les principes posés par les motionnaires ne sont guère appropriés à la réalisation de ce but, et ce, pour les raisons suivantes:

Ad chiffre 1: Le Conseil fédéral estime qu'il est faux de fixer les dépenses sur la base d'une année qui s'est soldée par un résultat positif. Il serait plus juste au contraire de se référer aux résultats d'un exercice présentant des comptes équilibrés sur

le plan structurel. C'est la seule base qui permettrait de se faire un jugement objectif de l'état des finances fédérales sans que des influences conjoncturelles faussent le tableau.

Ad chiffre 2: Il ne faut pas perdre de vue qu'un alignement des dépenses sur la croissance du PIB, comme le propose la motion, aurait un effet procyclique. En appliquant cette règle, la Confédération ne ferait qu'aggraver les cycles conjoncturels, ce qui serait très contestable au regard des objectifs de croissance et en parfaite contradiction avec l'article 31quinquies alinéa 3 de la constitution.

Ad chiffres 3/4: En demandant de réduire les dépenses en premier lieu dans les départements et les offices qui accusent la plus forte croissance, les motionnaires ne tiennent pas compte des facteurs spéciaux (par exemple les charges d'intérêt) ni des priorités politiques (par exemple dans le domaine de l'assurance-maladie). A terme, ce principe conduirait à cimenter les structures sur le plan des dépenses. Les moyens disponibles pour affronter les nouvelles tâches seraient limités d'autant, sans compter le lourd handicap qui affecterait les choix politiques des parlementaires.

#### *Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

Der Bundesrat beantragt, die Motion abzulehnen.

#### *Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

**Scherrer Jürg (A, BE):** Die Antwort des Bundesrates auf unsere Motion ist eigentlich so ausgefallen, wie ich es erwartet habe, nämlich so, wie alle Antworten ausfallen, wenn es um die Sanierung der Bundesfinanzen geht. Da heisst es: Ja, sparen schon; man müsste, man sollte, man könnte .... Aber dann ist man natürlich gleich mit Einschränkungen zur Stelle: nicht so, nicht auf diese Weise, und vor allem nicht in diesem und jenem Bereich. Diese Platte kennen wir jetzt zur Genüge. Sie hat Kratzer, Sprünge und Löcher, und man sollte sie schon längst in den Kehricht schmeissen.

Sämtliche Sparanstrengungen scheitern nach meiner Ansicht, nach meinen Erfahrungen – die ich hier vor jetzt immerhin schon sieben Jahren zu sammeln begann –, deshalb, weil sich die sogenannten Volksvertreter nicht als Vertreter des Volkes verstehen, sondern Interessenvertreter von einzelnen Gruppierungen oder z. B. Verbänden sind. Dann heisst es, nach einem alten Sprichwort: «Löschst du mir den Durst, geb' ich dir die Wurst.» Solange dieses Spielchen so läuft, werden wir keine Erfolge erzielen; wir müssen uns damit abfinden, dass in Zukunft alle Durst haben werden und keiner mehr eine Wurst, vor allem keine Extrawurst mehr bekommt. Und nur, wenn man sich zu diesem Grundsatz durchringt und ihm nachlebt, ist überhaupt an eine wirkliche Sanierung unserer Bundesfinanzen zu denken.

Mir fällt auf, dass gewisse Bereiche von der Sanierung ausgeklammert werden. Dies sind vor allem das Asylwesen, der Kollektivverkehr und die Entwicklungshilfe. Das sind Bereiche, wo wir in den letzten sieben, acht Jahren den grössten Ausgabenzuwachs zu verzeichnen hatten. Es kommt dann noch der sogenannte Umweltschutz dazu.

Unsere Motion verlangt deshalb eine grundsätzliche Orientierung am letzten positiven Rechnungsabschluss, welcher nun schon sechs bzw. sieben Jahre zurückliegt. Dabei ist natürlich klar, dass sich die Ausgabensteigerung nicht grundsätzlich am Wachstum des Bruttoinlandproduktes zu orientieren hat, in dem Sinne, dass man meint, man müsse so viel ausgeben, wie zusätzlich eingenommen wurde. Die allenfalls zulässigen Ausgabensteigerungen sind somit als «höchstens» zu verstehen, d. h., das Ausgabenwachstum darf maximal das Wachstum des Bruttoinlandproduktes erreichen, aber es darf natürlich auch weniger sein. Innerhalb dieser Bandbreite, Herr Bundesrat, ist dann eben eine antizyklische Finanzpolitik möglich. Ich bestreite vehement, wie es in der Antwort des Bundesrates behauptet wird, dass diese Motion in Widerspruch zur Bundesverfassung stehe.

Wir verlangen weiter, dass vor allem in den Departementen und Bundesämtern mit dem höchsten Ausgabenwachstum zu sparen ist, z. B. in der Umweltbürokratie, beim Kollektivver-

kehr, bei der Entwicklungshilfe und im Asylwesen. Dies führt keinesfalls zu einer Zementierung von Ausgabenstrukturen, denn – ich wiederhole es – man kann auch in anderen Bereichen sparen.

Wenn man Prioritäten im Sinne unserer Motion setzt, heisst das nicht, dass man alle anderen Sparmöglichkeiten ausser acht lassen muss. Es ist also nicht verboten, die Ausgaben auch in denjenigen Bereichen zu senken, deren Wachstum sich zwar unterhalb des Bruttoinlandproduktes befindet, die sich aber sonst objektiv nicht mehr rechtfertigen lassen.

Die FPS-Motion hat vor allem zum Zweck, all jene Ausgaben zu reduzieren, welche in der Euphorie der vergangenen Hochkonjunktur zum Teil mass- und gedankenlos beschlossen wurden. Alle anderen Sanierungsversuche sind bisher klar gescheitert. Es ist nun an der Zeit, neue Wege zu beschreiten. Ich bitte Sie demzufolge, unsere Motion zu überweisen. Wir halten daran fest.

**Stich Otto, Bundesrat:** Ich bitte Sie, diese Motion abzulehnen. Ich habe nichts dagegen, wenn man sparen will. Noch lieber hätte ich es, wenn Sie tatsächlich sparen würden. Mit Motionen – das muss ich Ihnen heute leider noch einmal sagen – spart man nicht, sondern man produziert Papier. Sparen kann man nur, wenn der politische Wille vorhanden ist. Diese Art des Sparens ist nicht möglich. Man kann nicht das Jahr 1988 – das Jahr mit der höchsten Hochkonjunktur und nachfolgender Inflation – nehmen und das dann als Basisjahr einer Zeit nach einer wirtschaftlichen Krisensituation zugrunde legen.

Auch der Behelf, auf Departemente und Zuwächse in Departementen abzustellen, ist schlicht und einfach nicht möglich. Sonst hätten wir beispielsweise in die Arbeitslosenversicherung kein Geld einschiessen können. Das wäre nicht möglich gewesen, wenn wir solche Vorschriften hätten.

Wenn Sie das Budget 1995 ansehen, stellen Sie fest, dass wir beispielsweise bei einzelnen Posten effektiv die Zahlen von 1994 übernommen haben. Wir haben tatsächlich gespart. Aber so, wie Sie es machen, ist es nicht möglich. Die Bindung an das Bruttosozialprodukt wäre schon rein theoretisch falsch, weil wir dann automatisch eine prozyklische Finanzpolitik betreiben würden.

Zu Ihrem Trost: Sie dürfen die Motion ruhig ablehnen. Wir werden Ihnen bessere Vorschläge unterbreiten.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Überweisung der Motion	18 Stimmen
Dagegen	67 Stimmen

94.3282

### **Motion der LdU/EVP-Fraktion Stopp der Defizitwirtschaft**

### **Motion du groupe AdI/PEP Gestion équilibrée des fonds publics**

#### *Wortlaut der Motion vom 17. Juni 1994*

Der Bundesrat wird beauftragt, spätestens zwei Jahre nach Überweisung dieser Motion den eidgenössischen Räten eine Vorlage zuzuleiten, die das Wachstum der Bundesausgaben auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes beschränkt.

Die Vorlage hat sich nach folgenden Eckwerten auszurichten:  
1. Die Ausgaben des Bundes dürfen prozentual nicht mehr zunehmen als das Bruttoinlandprodukt im Durchschnitt der vier vorangegangenen Jahre.

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

## **Motion der Fraktion der Freiheits-Partei Sanierung der Bundesfinanzen**

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

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	94.3401
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.02.1995 - 15:00
Date	
Data	
Seite	319-321
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 300

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.