

lung genommen. Es ist ohne weiteres zuzugeben, dass er zunächst etwas Sympathisches an sich hat mit Rücksicht auf die gleichmässige Belastung dieser Oele. Man muss aber sofort beifügen, dass wir hier in das eher geheimnisvolle Reich der Zolltarifierung eingreifen. Ich hatte als Parlamentarier immer einen grossen Respekt vor diesen Tarifansätzen. Dort hat man nicht nur mit Rappen, sondern mit Zehntelsrappen gerechnet, und dies mit Rücksicht auf die gesamte wirtschaftliche Situation sicher nicht ohne Grund. Ich möchte deshalb sagen: Obwohl es vielleicht, wie das Herr Ständerat Eggenberger sagt, kaum sehr wesentlich ist für den Ertrag, die materiellen Auswirkungen dieser gleichmässigen Belastungen schlagen sich natürlich nachher hinsichtlich des Schweröls trotzdem im Haushaltbudget des Konsumenten nieder; denken Sie an den Strom im Zusammenhang mit den thermischen Kraftwerken, denken Sie an den Zementpreis, der letztlich im Wohnungszins in irgendeiner Form sich manifestiert, an die Papier- oder an die chemische Industrie, deren Produkte schliesslich in den Warenkorb der Hausfrau gehen. Man kommt hier vielleicht doch etwas zu voreilig zum Schluss, dass dies keinen Einfluss hätte. Ich muss Sie deshalb im Auftrag des Bundesrates bitten – aus den Gründen, die wirtschaftlich und auch vom zollpolitischen Standpunkt aus hier mitzuberücksichtigen sind –, an unserem Antrag, in Uebereinstimmung mit der Kommission, festzuhalten.

**Wenk:** Vor einigen Monaten habe ich ein Postulat eingereicht, wonach man nach Vorschlag von Mansholt dem Umweltschutz mehr dienen soll mit fiskalischen Massnahmen, da dies leichter wäre als mit Zwang. Der Bundesrat hat damals dieses Postulat entgegengenommen, und nun kommt in einer so wichtigen Frage, wie bei der fiskalischen Belastung der Oele, die mit verschiedenem Schwefelgehalt versehen sind, vom Bundesrat ein Vorschlag, der diesem Postulat diametral entgegengesetzt ist. Denn das schwefelhaltigere Oel soll mit der niedrigeren Belastung belegt werden als das schwefelärmere. Das ist nicht sehr erfreulich; ich fühle mich verpflichtet, Sie darauf aufmerksam zu machen, dass gelegentlich allzu schnell ein Postulat entgegengenommen wird oder auch: dass ein entgegengenommenes Postulat allzu wenig beachtet wird. Ich fühle mich verpflichtet, das hier noch zu sagen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

#### Art. 2 und 3

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 2 et 3

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

#### Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	29 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

#### An den Nationalrat – Au Conseil national

#### Schluss der Sitzung um 10.50 Uhr

La séance est levée à 10 h 50

## Siebente Sitzung – Septième séance

Donnerstag, 26. September 1974, Vormittag

Jeudi 26 septembre 1974, matin

9.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bächtold

11 936

## Bundesfinanzen. Massnahmen

### Finances fédérales. Mesures

Siehe Seite 420 hiervor — Voir page 420 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 25. September 1974

Décision du Conseil national du 25 septembre 1974

#### Differenzen – Divergences

I

Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt

Loi fédérale à l'appui de mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales

#### Art. 1 Abs. 2 Buchst. b

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 1 al. 2 let. b

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**M. Bourgknecht**, rapporteur: Pour la loi fédérale instituant des mesures complémentaires destinées à restaurer l'équilibre des finances fédérales, une seule divergence subsiste avec le Conseil national, toutes les autres, qui étaient d'ailleurs d'ordre secondaire, ayant été aplaniées. Il s'agit à l'article premier, 2e alinéa, lettre b, de celle qui concerne la durée pendant laquelle le nombre des fonctionnaires de la Confédération ne pourra pas être augmenté.

Vous vous souvenez que, sur proposition de la commission, vous aviez admis une limitation pendant deux ans, contrairement au Conseil national qui avait proposé une limitation durant trois ans. Le Conseil national a maintenu sa façon de voir à une majorité assez nette. Ceux qui, au sein de la commission, avaient formé la minorité l'ont repris leur manière de voir et ont soutenu que nous devrions nous rallier à la décision du Conseil national. Après une très brève discussion, la commission a estimé qu'il ne fallait pas créer de divergence sur ce point, même s'il était préférable, d'une certaine manière, de s'en tenir à deux ans parce qu'on pouvait mieux obtenir du Conseil fédéral qu'il accepte la limitation pendant une période plus courte que pendant une période plus longue.

Ainsi, à l'unanimité, la commission vous propose de liquider cette divergence dans le sens de la décision du Conseil national et de porter à trois ans le délai pendant lequel l'effectif du personnel de la Confédération ne sera pas augmenté, soit jusqu'en 1977.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Je m'excuse d'allonger votre débat mais je me vois dans l'obligation de vous dire que ce blocage de trois ans ne nous paraît pas entièrement réaliste – et je crois que plusieurs des membres de

ce conseil et de la commission en tout cas le pensent avec moi. Nous risquons bien, dans les deux ou trois années qui viennent, de devoir vous proposer d'y déroger, à moins que ce ne soit de vous-mêmes que vienne cette proposition de dérogation dans le cadre des postulats, des motions ou des lois que vous aurez à examiner.

Cela étant, le Conseil fédéral naturellement s'inclinera devant votre décision et l'appliquera avec une rigueur sans pareille.

#### *Angenommen – Adopté*

### II

#### **Bundesbeschluss über die Finanzordnung des Bundes (Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt)**

#### **Arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération**

#### **(Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales)**

#### **Art. 8 Abs. 3bis und 4**

##### *Antrag der Kommission*

##### Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 8 al. 3bis et 4**

##### *Proposition de la commission*

##### Adhérer à la décision du Conseil national

**M. Bourgknecht:** La deuxième divergence concerne l'alinéa 3bis et l'alinéa 4 de l'article 8 de l'arrêté fédéral concernant le régime financier de la Confédération.

Par 9 voix contre 5, la commission vous avait, lors des premiers débats, proposé de biffer ces dispositions, cependant qu'une minorité vous avait proposé de suivre la proposition du Conseil national. En fait, la majorité avait exprimé son hésitation, d'une part, parce qu'elle pensait que dans le cadre des mesures que l'on prenait il ne fallait pas changer substantiellement les modalités d'imposition des personnes morales et d'autre part, parce qu'elle était légèrement sceptique quant aux effets de la taxation annuelle selon le système postnumerando.

Au plenum, sauf erreur, vous aviez suivi la proposition de la majorité de la commission par 18 voix contre 13. Le Conseil national a réexaminé ces deux articles et est arrivé, à une majorité écrasante d'environ 4 contre 1, à la conclusion qu'il fallait maintenir cette disposition.

Au sein de votre commission qui a siégé ce matin, nous sommes parvenus à la conclusion que, là non plus, il ne fallait pas maintenir de divergence avec le Conseil national et à l'unanimité moins une abstention elle vous propose de suivre la proposition du Conseil national et de maintenir dans l'arrêté les alinéas 3bis et 4 que nous avions biffés.

#### *Angenommen – Adopté*

### III

#### **Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen (Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt)**

#### **Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses (Mesures propres à restaurer l'équilibre des finances fédérales)**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

##### *Eintreten*

##### *Minderheit*

##### *Nichteintreten*

#### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

##### *Passer à la discussion des articles*

##### *Minorité*

##### *Ne pas entrer en matière*

**M. Bourgknecht,** rapporteur de la majorité: Vous vous souvenez que, suivant en cela la minorité de la commission du Conseil des Etats, vous aviez rejeté l'entrée en matière sur l'arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses.

Le Conseil national a réexaminé cet arrêté dans une formulation tout à fait différente puisque le texte de l'article 13 a reçu finalement la teneur suivante: «De nouvelles dépenses, des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précédente ou l'augmentation de dépenses acquises ne peuvent être votées dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres, si la commission chargée de l'objet, la commission des finances ou un quart des membres du conseil en fait la demande. Un arrêté fédéral de portée générale réglera la procédure.»

Votre commission s'est tout d'abord demandé s'il y avait lieu, oui ou non, d'introduire une disposition en vue de freiner les décisions en matière de dépenses. Elle a été très hésitante et ce n'est finalement que par 6 voix contre 3 et 2 abstentions qu'elle vous propose d'entrer en matière sur le projet. Si vous suivez cette proposition, elle vous soumettra à son tour des propositions de modifications de détail au texte adopté par le Conseil national.

En fait, la commission a émis diverses considérations. Tout d'abord, sur la méthode de travail, elle a regretté d'être contrainte d'analyser un texte constitutionnel à la hâte; elle pense qu'il est très difficile de faire du bon travail au niveau de la constitution quand on est placé sous pression comme on l'est: ce n'est pas une question de jour, c'est presque une question d'heures ou de minutes. D'un autre côté, elle se rend compte que, sur le plan psychologique, il est très difficile de ne pas introduire dans ce «paquet» de mesures des dispositions impliquant la volonté du Parlement de restreindre sa liberté de décision en matière de dépenses. Le Conseil national a voulu, par deux fois, ce frein aux dépenses; le Conseil des Etats l'a rejeté lors d'une première délibération mais la commission est d'avis que nous devons, pour rendre crédibles les mesures que nous proposons, adopter en principe un arrêté nous restreignant dans nos décisions en matière de dépenses. Certes, la formule à laquelle on s'arrête n'est pas nécessairement l'idéal. Comme un arrêté de portée générale devra finalement régler un certain nombre de dispositions et que l'on pourra discuter de cet arrêté dans un climat de plus grande tranquillité, on peut admettre que le système qui sera finalement mis au point répondra quand même aux exigences minima d'une telle disposition et que celle-ci ne restera pas en définitive lettre morte; elle pourra en fait être appliquée. La remarque a été faite au sein de la commission que la portée de l'article 13 dont on discute est assez limitée. Je pense que c'est exact. Il n'en demeure pas moins que, dans certains cas, les Chambres seront amenées à se pencher de plus près sur les incidences financières de leurs décisions et que cette majorité qualifiée nous fera mieux prendre conscience de nos responsabilités en matière de dépenses. C'est pourquoi, avec cette faible majorité dont je viens de faire état, je vous propose d'entrer en matière, une proposition de non-entrée en matière de la minorité de la commission vous étant également soumise par l'entremise de M. Eggenberger.

**Eggenberger,** Berichterstatter der Minderheit: Ich beantrage nach wie vor, trotz der anderen Formulierung von Artikel 13, Nichteintreten, und zwar deswegen, weil ich prinzi-

piell gegen eine derartige Beschränkung der Befugnisse des Parlamentes eingestellt bin.

Ich will nicht alle Argumente, die ich letzte Woche angeführt habe, hier wiederholen; ich will mich sehr kurz fassen, denn ich bin mir der Aussichtslosigkeit meines Antrages durchaus bewusst. Dennoch fühle ich mich verpflichtet, prinzipiell meinen Widerstand gegen derartige Bestimmungen hier zu markieren.

Ich habe die Auffassung, dass es zwar eine gewisse grössere Flexibilität im neuen Beschluss des Nationalrates gibt. Ich muss aber hier wiederholen, was ich schon in der Kommission gesagt habe: In all den vielen Jahren, seit ich dem Parlament angehöre, habe ich noch nie eine derart unseriöse, saloppe Verfassungsgesetzgebung in diesem Parlament erlebt. Man hat keinen erläuternden Bericht erhalten; man ist genötigt, innert kürzester Frist zu dieser Vorlage Stellung zu nehmen; man kann sich die Konsequenzen nicht voll und ganz überlegen. Ich halte dafür, dass eine solche Verfassungsgesetzgebung nicht des Parlamentes würdig ist.

Ich sagte, eine gewisse grössere Flexibilität sei im neuen Antrag enthalten. Der Bundesrat scheidet aus. Man will einfach neue Ausgaben, die Erhöhung bestehender Ausgaben oder Mehrausgaben im Vorschlag unter gewissen Voraussetzungen dem absoluten Mehr unterstellen. Ich möchte immerhin darauf hinweisen, dass sieben Mitglieder einer dreizehngliedrigen Kommission irgendeines Rates die Möglichkeit hätten, das absolute Mehr zu erzwingen. Das gleiche gilt davon, dass elf Ständeräte diese Möglichkeit ebenfalls erhalten würden.

Meines Erachtens ist diese Bestimmung eigentlich nur dazu angetan, dem Volk Sand in die Augen zu streuen. Ich bin gar nicht der Auffassung, dass ein Grossteil der Stimmbürger auf eine derartige Einschränkung wartet. Das ist nach meiner Auffassung nicht das Entscheidende bei der Abstimmung vom 8. Dezember. Es werden ganz andere Motive für eine allfällige Nein-Parole massgebend sein. Ich halte diese Bestimmung als einen Ausdruck der Philosophie des «als ob». Ich zweifle sehr, ob eine effektive Wirkung davon ausgehen wird.

Ich muss deshalb auf meinem Nichteintretensantrag beharren.

**Luder:** Obwohl die Ausgabenbremse schon oft Gegenstand von Beratungen des Parlaments gewesen ist und eine Zeitlang sogar Rechtskraft erlangt hatte, betreten wir heute mit dieser Formulierung des Nationalrates wiederum Neuland. Es ist nicht leicht auszumessen, um so mehr als wir unter einem unerträglichen – da bin ich mit Herrn Eggenberger einig – Zeitdruck stehen, der ein reifliches Nachdenken und Abwägen verhindert. Aber wir sind genötigt, Stellung zu nehmen; wir können uns dieser Verantwortung ja nicht entschlagen.

Ich habe seinerzeit Stellung genommen gegen den ersten Entwurf des Nationalrates und gebe meiner Freude Ausdruck, dass der Hauptpunkt des Widerstandes gefallen ist, nämlich die Bezugnahme auf die bundesrätlichen Anträge. Dagegen ist die ursprüngliche Fassung eher etwas verkompliziert worden. Persönlich hätte ich es vorgezogen, wenn man einen festen Finanzrahmen geschaffen hätte. Das hätte dazu beigetragen, dass auch in der Öffentlichkeit vermehrte Klarheit über das, was wir wollen und können, erreicht werden könnte. Ich gebe aber zu, dass man auch versuchen kann, kleinere Ausgabenbeträge in die Ausgabenbremse einzubeziehen, weil auch diese bremswürdig sein können. Ich glaube, es ist schwierig, heute, beim Stand der Dinge, nun einfach zu sagen, man lasse die Ausgabenbremse fallen. Sie ist nun einmal in den Beratungen drin, und es ist immer schwieriger, besonders vor einer grossen Volksabstimmung, etwas wieder aus den Beratungen herauszunehmen, als etwas neu hineinzubringen.

Die psychologische Situation ist so, dass wir, wie unsere Vorfahren in den fünfziger Jahren und schon früher, offenbar das Experiment mit dieser Ausgabenbremse versuchen sollten. Dazu bietet der neue Antrag des Nationalrates mindestens eine Handhabe. Ob sie wirksam sein wird oder nicht, hängt vom Willen des Parlamentes ab. Das ist ganz klar; die Zahl der bekehrten Sünder muss nicht an sich schon grösser sein als heute. Aber daraus kann eine Bremse entstehen, wenn der Wille des Parlamentes sich mit den formellen Bestimmungen deckt.

Ich werde also für Eintreten stimmen, möchte aber gleich zum voraus noch eine Frage in bezug auf den vorgesehenen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss stellen. Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss, der das Verfahren regelt, untersteht dem Referendum. Wir müssen also – bis die ganze «Maschinerie» funktionieren kann – zuerst diesen Bundesbeschluss fassen, dann ist er dem Referendum zu unterstellen. Das würde bedeuten, dass die Bremswirkung unserer Massnahme vielleicht erst im Sommer 1975 zu spielen beginnen kann. Ist diese Auffassung richtig? Oder haben wir schon hier anzusetzen, indem wir beispielsweise die Bestimmung, es müsse ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss erlassen werden, streichen, oder indem wir von der Möglichkeit des Geschäftsverkehrsgesetzes Gebrauch machen, das Referendum in der Verfassungsbestimmung selber zum vornehmesten auszuschliessen; nicht um das Volk um ein Recht zu betrügen, sondern um die Ausgabenbremse sofort wirksam werden zu lassen?

Mir scheint, diese Frage sei noch nicht geklärt; sie konnte auch heute morgen in der kurzen Kommissionssitzung nicht ausgelotet werden.

**Bodenmann:** Auch ich möchte Sie ersuchen, dem Antrag des Herrn Eggenberger auf Nichteintreten zuzustimmen. Vor einer Woche habe ich hier meinen Standpunkt einlässlich begründet. Ich will jene Darlegungen nicht wiederholen. Mir scheint aber – das möchte ich unterstreichen –, die Guillotine der absoluten Mehrheit nur für neue Aufgaben und neue Ausgaben einzusetzen, ist einfach nicht vertretbar. Ob eine Aufgabe oder eine Ausgabe neu ist, kann nach meiner Meinung kein Kriterium für deren Notwendigkeit sein.

**Urech:** Wie bereits bei der ersten Lesung möchte ich auch heute für Eintreten auf diese Ausgabenbremse stimmen. Wohl kann man rechtliche Überlegungen grundsätzlicher Art anstellen oder auf Schwierigkeiten in der Ausführung dieser Bestimmung hinweisen; aber wir stellen fest, dass diese Ausgabenbremse nun einmal zur Diskussion steht. Ich würde es als einen grundsätzlichen und verhängnisvollen Fehler betrachten, diese Ausgabenbremse aus der Vorlage wieder herauszunehmen.

Wir müssen bei unserer Beurteilung doch immer das gesamte Massnahmenpaket betrachten: Auf der einen Seite wollen und brauchen wir wesentliche Mehreinnahmen; auf der anderen Seite ist es sehr notwendig, wo immer nur möglich zu sparen oder die Ausgaben zu erschweren. Nun haben wir ja glücklicherweise in der gesamten Vorlage den dreijährigen Personalstopp. Das ist etwas Substantielles. Das zweite Substantielle ist eben diese Ausgabenbremse. Daneben haben wir ja im ersten Gesetz lediglich Absichtserklärungen. Deshalb möchte ich sehr bitten, dieser zweiten substantiellen Bestimmung zu entsprechen bzw. auf diese Bestimmung einzutreten.

**Muheim:** Vor einer Woche war auch ich in jener Gruppe, die für Nichteintreten votierte. Die damalige Vorlage war schlechthin «ungenießbar». Sie haben denn auch dieser Auffassung mehrheitlich zugestimmt.

Heute liegt ein neuer Antrag vor. Von ihm kann man sagen, er sei genießbarer. Dennoch scheint es notwendig, in der Eintretensdebatte zu sagen, dass mein Inneres, mein

juristisches Gewissen, sich gegen diese Art Verfassungsgesetzgebung einfach sträubt. Was wir hier tun, ist unseiros. Kleinste Vorlagen des Bundesrates sind begleitet von einem Bericht; es sind darin Ueberlegungen angestellt. Heute aber beraten wir eine Verfassungsvorlage, für die lediglich ein Text auf unserem Tisch liegt. Wir haben z. B. keine Kenntnis von den Ueberlegungen, die die nationalrätliche Kommission anstelle. Wir kennen nicht einmal die einzelnen Voten, die gestern im Nationalrat zu dieser doch sehr wichtigen Sache abgegeben wurden.

In dieser Weise dürfen wir nicht weiterfahren. Wenn man schon die Absicht verfolgt, mit institutionellen Mitteln Ausgaben zu erschweren, um sich besser bewusst zu werden, was Ausgaben in bezug auf ihre Höhe und ihre Begründetheit darstellen, wenn man eine sehr harte Formel des absoluten Mehrs neu in die Verfassung einfügen will, bedarf es reiflicher Ueberlegung. In der ständerätlichen Kommission hatten wir gerade Zeit seit gestern nachmittag (als wir hörten, dass der Nationalrat diese neue Formel annimmt) bis heute morgen um halb 8 Uhr als die Sitzung Ihrer Kommission begann. Erlauben Sie mir, damit das auszudrücken, was die meisten in diesem Rate mit mir empfinden. Statt richtiger Finanzpolitik tun wir hier so, als ob.

Meine Reaktion beim Eintreten wird Stimmenthaltung sein. Sie wissen, dass ich in der Detailberatung einen Antrag als Gegenantrag zur nationalrätlichen Fassung unterbreite. Er wird von einer Minderheit der Kommission unterstützt. Meine Stellungnahme in der Schlussabstimmung wird davon abhängen, wie wir uns zur Sache stellen bzw. welche Verbesserungen in diesem Rat noch durchgehen.

Noch ein staatspolitischer Gesichtspunkt: Wir sprechen erstmals vom absoluten Mehr im schweizerischen Bundesstaatsrecht. Sie werden mir gleich erwiedern: Nein, wir kennen es bereits in Artikel 89bis der Bundesverfassung. Das stimmt. Aber dort geht es – und ich lege Wert auf diese Feststellung – um die Abgrenzung der parlamentarischen Rechte gegenüber den Volksrechten. Es geht darum, das dem Volk zustehende Referendumsrecht im Lichte der zeitlichen Dringlichkeit um ein Jahr hinauszuschieben. Wir greifen somit beim bestehenden Dringlichkeitsartikel in den Bereich der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte des Volkes ein. Heute aber, mit dieser Vorlage, verschieben wir die Gewichte im Innern der beiden Kammern. Es geht um eine innerparlamentarische Neuordnung der politischen Abstimmungsgewichte. Ich bitte Sie, das bei Ihrer Willensbildung nicht ausser acht zu lassen.

In diesem Sinne werde ich mich der Stimme enthalten.

**M. Chevallaz**, conseiller fédéral: Deux mots simplement pour préciser la position du Conseil fédéral et soulager, si nécessaire, vos consciences. Le Conseil fédéral n'éprouve aucune amertume, aucun désappointement même à être en quelque sorte éliminé de ce jeu de procédure par la dernière décision du Conseil national. La proposition de ce frein aux dépenses par le moyen de la majorité qualifiée émane de la commission du Conseil national et du Conseil national lui-même. Nous avons dit d'emblée que nous n'interviendrions pas dans cette affaire qui est de votre seule compétence. Nous nous sommes bornés à fournir le concours de nos juristes. Dès lors, il est logique que nous ne soyons pas insérés dans ce dispositif de freinage. C'est à vous et non à nous, Conseil fédéral, qu'il convient d'organiser vos attributions.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten)	9 Stimmen

#### Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Titre et préambule

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

#### Ziff. I Ingress

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Ch. I préambule

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

#### Art. 13

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Muheim*

#### Abs. 1

Ausgabenbeschlüsse und Positionen der Voranschläge bedürfen in jedem Rat der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder, sofern dies von einer vorberatenden Kommission, von einer der Finanzkommissionen oder von einem Viertel der Mitglieder eines Rates verlangt wird. Ausgenommen sind Positionen in den Voranschlägen, welche aufgrund eines Rechtssatzes ziffernmässig bestimmt sind oder einen klagbaren Forderungsanspruch beinhalten.

#### Abs. 2

Ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss regelt die Einzelheiten.

#### Art. 13

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Muheim*

#### AI. 1

Les arrêtés ouvrant des crédits et les articles de dépenses budgétaires ne peuvent être votés dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres, si l'une des commissions chargées de l'objet, l'une des commissions des finances, ou encore un quart des membres de l'un ou l'autre des conseils en fait la demande. Sont exceptés les articles budgétaires dont le montant est fixé par une disposition légale ou qui impliquent un droit susceptible d'être invoqué en justice.

#### AI. 2

Un arrêté fédéral de portée général réglera les modalités.

**M. Bourgknecht**, rapporteur: Je vous propose d'examiner les deux alinéas séparément et de traiter tout d'abord l'alinéa 1. Vous avez sous les yeux la proposition du Conseil national, votre commission vous en propose la modification qui est d'ordre rédactionnel. Je vous en donne lecture: «De nouvelles dépenses, des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précédente ou l'augmentation de dépenses acquises ne peuvent être votées dans chaque conseil qu'à la majorité de tous les membres si l'une des commissions chargée de l'objet, l'une des commissions des finances ou encore un quart des membres de l'un ou l'autre des conseils en fait la demande.»

Il y a deux idées dans cet article. Tout d'abord, l'idée d'une majorité qualifiée pour le vote de certaines dépenses; ces dépenses sont énumérées dans l'article et sont de trois ordres: il s'agit des nouvelles dépenses, des dépenses au budget supérieures à celles de l'année précédent

dente – on peut se poser la question de savoir si au point de vue rédactionnel, le texte ne doit pas être revu parce que «dépenses au budget» n'est pas idéal au point de vue du français – et l'augmentation de dépenses acquises. Voilà trois ordres de dépenses en face desquels le Parlement peut se trouver et qui vont justifier une majorité qualifiée. Quelle est cette majorité qualifiée? C'est la majorité des membres du conseil et non pas des membres présents. Mais ce ne sera pas – et c'est la seconde idée qui est exprimée dans cet article – chaque fois que l'on vote sur de telles dépenses que cette majorité devra être réunie, mais seulement lorsque la commission chargée de l'objet, la commission des finances ou le quart des membres du conseil le demande.

La proposition de modification de la commission a pour but de bien mettre en évidence que la demande qui est faite dans l'une des Chambres vaut pour l'autre. Ainsi, si l'une des commissions parlementaires du Conseil national ou cinquante conseillers nationaux demandent que la décision soit prise à la majorité qualifiée, cette décision vaut également pour le Conseil des Etats. On n'imaginerait évidemment pas que l'une des Chambres s'astreigne à voter une dépense qui exigerait la majorité qualifiée et que l'autre ne le fasse pas. Il semble bien d'ailleurs que c'était aussi l'idée du Conseil national et qu'il y ait là correspondance entre les deux Chambres; mais le texte manquait de clarté et la commission pense l'avoir amélioré et avoir ainsi dissipé tout doute à ce sujet. Nous vous proposons par 7 voix contre 3 d'adopter cette formule à l'article 13 des dispositions transitoires.

**Muheim:** Wenn es schon äusserst kompliziert ist, die Tragweite des Beschlusses des Nationalrates zu überblicken, so muss ich dasselbe auch von meinem Antrag gelten lassen. Auch er liegt auf dem Tisch, auch meine Formulierungen sind in den Raum gestellt, ich möchte fast sagen, mindestens gleichwertig wie jene des Nationalrates. Das heißt ja bereits einiges.

Ich wünsche, dass in diesem Rat eine Alternative zur Diskussion steht und darüber auch entschieden wird. Mein Antrag beinhaltet eine Lösung, die in zwei wesentlichen Punkten dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit entgegensteht. In einem Punkt will ich ein «Mehr», eine Ausweitung der Möglichkeiten für das absolute Mehr, in einem zweiten Punkt will ich ein «Weniger», d. h. eine Einengung der Zuständigkeiten.

Ich möchte nicht, wie der Nationalrat, dass nur die neuen Ausgaben, dass nur die Erhöhung bestehender Ausgaben und dass nur Mehrausgaben im Voranschlag im Verhältnis zum vorausgehenden Budget dieser Ausgabenbremse unterstellt sind. Ich will, dass alle Ausgaben, ob sie nun neu oder alt sind, der Möglichkeit unterstellt werden können, dass beide Räte mit Mehrheit darüber zu entscheiden haben. Warum will ich das? Ich glaube, eine gesunde Finanzpolitik darf nicht davon ausgehen, dass das Bestehechte recht ist und die bereits bestehenden Ausgaben von vornehmerein einen Anspruch auf Weiterexistenz beanspruchen können. Eine gesunde Finanzpolitik darf nicht vom Grundsatz geleitet sein, dass alles Neue, dass alles Hinzukommende einer besonders strengen Prüfung bedarf. Eine Finanzpolitik, wie ich sie wünsche, soll global vorgenommen. Sie soll die Gesamtheit der angesprochenen Ausgaben ins Auge fassen und somit auch alle Ausgaben, ungetachtet ob neue oder bisherige, dieser Mehrheit unterstellen können. Darin liegt meines Erachtens ein wichtiger finanzpolitischer Sinn. Es liegt aber auch ein allgemein politischer Wert darin. Es ist doch wohl so, dass in unserem Staatswesen Ansprüche gegenüber dem Bund weiterhin entstehen, ich glaube auch entstehen dürfen, vielleicht sogar entstehen müssen. Wir haben ja eine ganze Reihe von Gesetzen im Wurf. Andererseits gibt es in diesem Staat alte Ausgaben, die nach meiner Überzeugung mindestens der Prüfung unterstellt werden sollen, ob sie nicht

abgebaut werden sollten oder könnten. In diesem Sinne wünsche ich ein «Mehr». Sollten Sie den Antrag des Nationalrates annehmen, dann würde er auf fünf Jahre die Wirkung haben, dass praktisch eine Zementierung des heutigen Zustandes eintritt. Was heute existiert, was heute subventioniert wird und wo heute Ausgaben gemacht werden, wird weiterhin ohne die Guillotine der absoluten Mehrheit – wenn das Wort gebraucht werden darf – zu Recht weiterbestehen.

Ich will an einem anderen Ort ein «Weniger». Das «Weniger» bezieht sich auf den Zeitpunkt. Sie wissen, dass Ausgaben in zweifacher Art entstehen, was vielleicht etwas verallgemeinert dargestellt wird. Ausgaben können den Räten ziffernmässig zum Entscheid gestellt werden. Wir haben solche Fälle in den letzten Tagen beschlossen. Wir kennen auch Ausgaben, die sich aus der Anwendung von Gesetzen ergeben, also Ausgaben, deren Höhe, d. h. deren ziffernmässige Bestimmtheit nicht schon im Gesetz festgelegt sind. Das Gesetz ordnet den Grundsatz, beispielsweise den Grundsatz von Subventionen sowie den Rahmen (unterer oder oberer Prozentsatz), ohne aber die konkrete ziffernmässige Ausgestaltung zu regeln. Der Vorschlag des Nationalrates nun, so wie er interpretiert wird, soll sich auch auf Beschlüsse des Parlamentes beziehen, welche neue Ausgaben im Gefolge haben und aus denen sich Mehrausgaben erkennen lassen, ohne aber, dass Mehrausgaben ziffernmässig bestimmt oder bestimmbar sind. Ein ganz wesentlicher Unterschied. Meine Lösung geht dahin, dass das absolute Mehr nur dann beantragt werden soll, wenn die Ausgaben ziffernmässig festgelegt und erkennbar sind.

Dieser Minderheitsantrag ist von mir «schlecht und recht» erläutert worden. Er hat aber in einigen Punkten Gemeinsamkeiten mit dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit. Dies im Lichte der von Herrn Bourgknecht erläuterten Ergänzungen, die heute morgen aus meinem Antrag in den Beschluss des Nationalrates eingefügt wurden. In diesen Punkten besteht keine Differenz. Sie konzentriert sich somit im wesentlichen auf dieses «Mehr» und «Weniger», wie ich es ausführte.

Ich bitte sie daher, der Kommissionsminderheit, jenem Antrag, den Sie schriftlich als Antrag Muheim bezeichnet auf dem Tisch finden, zuzustimmen.

**Honegger:** Nach dem Antrag von Herrn Kollege Muheim käme das qualifizierte Mehr für Ausgabenbeschlüsse erst zur Anwendung, wenn die entsprechenden Finanzbeschlüsse gefasst würden, also sehr wahrscheinlich in der Regel erst bei der Behandlung des Voranschlages oder in besonderen Finanzvorlagen oder -beschlüssen. Ich bin der Meinung, dass die Ausgabenbremse nur dann sinnvoll wirken kann, wenn sie bereits bei den entsprechenden Gesetzesvorlagen zum Spielen kommt. Darf ich das an einem Beispiel erläutern: Wenn in einem Gesetz Bundesbeiträge vorgesehen sind, z. B. von 10 Prozent, ziffernmässig noch nicht genau umschrieben, nur in Prozentsätzen angegeben, und das Parlament beschliesst 20 Prozent, verdoppelt also z. B. den Antrag des Bundesrates, dann könnte nach Auffassung von Kollege Muheim das qualifizierte Mehr noch nicht verlangt werden, weder von der Finanzkommission noch von einem Viertel des einen oder des anderen Rates, sondern erst im Zeitpunkt, wenn das in genau Franken und Rappen ziffernmässig festgelegten Ausgabenbeschlüssen zum Ausdruck kommt, also sehr wahrscheinlich erst beim Budget im kommenden Jahr oder in einem der folgenden Jahre.

Ich glaube, dass damit das, was der Nationalrat mit diesem Beschluss erreichen wollte, nicht erreicht werden kann. Ich komme deshalb zum Schluss, man sollte die Ausgabenbremse bereits beim Gesetz spielen lassen, also in diesem konkreten Beispiel bereits dann, wenn das Parlament z. B. einen Bundesbeitrag von 10 auf 20 Prozent erhöhen will. An der Basis soll dann dieses qualifizierte

Mehr verlangt werden und nicht erst viel später, wenn man sich kaum mehr daran erinnert, was man beschlossen hat. Ich glaube auch, dass ein Vorgehen, wie das uns Herr Kollege Muheim dargelegt hat, vielleicht gerade das Gegen teil bewirken würde. Bei den Gesetzesbeschlüssen wären wir sehr wahrscheinlich viel larger, weil wir uns dann auf den Standpunkt stellen können: Ja, jetzt dürfen wir ruhig mal nachgeben; die entsprechende Konsequenz und das allfällige qualifizierte Mehr wird ja erst zum Spielen kommen, wenn dann der konkrete Finanzbeschluss zu fassen ist.

Das scheint mir nicht richtig zu sein, weshalb ich Sie bitten möchte, dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Dillier:** Bei einer ersten Ueberprüfung kam ich zum Schluss, dass dem Antrag des Kollegen Muheim der Vorzug zu geben wäre, weil es doch von Vorteil wäre, wenn auch bereits gefasste Ausgabenbeschlüsse einer Neuüberprüfung mit erschwertem Mehr unterzogen werden könnten.

Aber die Ueberlegungen, die soeben Herr Kollege Honegger dargetan hat, haben mich eher wieder umgestimmt, und zwar weil ich an ein ganz konkretes Beispiel denke: Wir werden demnächst bei der Behandlung des Betäubungsmittelgesetzes uns damit befassen müssen, ob für Institutionen, Heime und Kliniken, die der Behandlung von Drogenabhängigen dienen, Bundessubventionen ermöglicht werden sollen, und das müssen wir im Gesetz beschliessen. Aber in diesem Zeitpunkt steht noch kein Ausgabenbeschluss zur Diskussion, nur der Grundsatz. Nun wäre es wahrscheinlich gut, wenn bereits bei diesem Grundsatzbeschluss das erschwerte Quorum vorgeschrieben wäre, da sonst bei einem kleinen Quorum, beim relativen Mehr, der Beschluss zustande kommen kann und es sich dann nach dem Antrag Muheim um Ausgabenbeschlüsse handeln wird, die in einem Gesetz vorgeschrieben sind, so dass die Ausgabenbremse gerade nicht zum Spielen käme.

Ich bin daher eher für die Variante der Kommission.

**Muheim:** Darf ich noch kurz zur Behebung eines allfälligen Irrtums etwas sagen: Wenn die Herren Honegger und Dillier ausführen, dass, wenn Sie meinem Antrag folgen würden, auf Stufe der Gesetzesberatung diese Mehrheiten nicht zum Spielen kämen, so ist das richtig. Sie dürfen aber nicht vergessen, dass beim Voranschlag, wenn dann die einzelnen Beträge in Erscheinung treten, das absolute Mehr verlangt werden kann.

Ein zweiter Grund, weshalb ich eine solche zeitliche Verschiebung als richtig betrachte: Wenn wir Gesetze beraten, ist unsere finanzpolitische Optik nur punktuell. Man sieht nur das einzelne Gesetz; man sieht die Gesamtheit der übrigen Ausgaben aber nicht. Nach meiner Ueberzeugung ist das einer der wesentlichen institutionellen Schwächen unserer staatsrechtlichen Ordnung überhaupt. Sie trägt bei, dass wir nunmehr finanziell in Schwierigkeiten geraten sind.

Wenn Sie aber meine Auffassung teilen würden, dann käme eher eine Politik aus dem Gesamtüberblick zustande, nämlich beim Voranschlag, wo wir jeweils die einzelnen Kreditpositionen gegeneinander im Zusammenhang des Gesamtvoranschlages abwägen könnten.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (geändert) 20 Stimmen  
Für den Antrag Muheim 10 Stimmen

**Präsident:** In Absatz 2 besteht noch ein Unterschied zwischen dem Begriff «Verfahren» und «Einzelheiten».

**M. Bourgknecht,** rapporteur: La commission vous propose d'adopter le texte de la proposition Muheim: «Un arrêté

fédéral de portée générale réglera les modalités.» En effet, la commission est d'avis que cet arrêté fédéral devra régler non seulement des questions de procédure, mais encore probablement certaines questions fondamentales.

#### Angenommen – Adopté

#### Ziff. II

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Ch. II

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

#### Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	20 Stimmen
Dagegen	8 Stimmen

#### Motion des Nationalrates – Motion du Conseil national

**M. Bourgknecht,** rapporteur: Nous avions déjà abordé la motion du Conseil national lors des premières délibérations et proposé d'y adhérer.

#### An den Nationalrat – Au Conseil national

#### Schluss der Sitzung um 10 Uhr

La séance est levée à 10 heures

## Bundesfinanzen. Massnahmen

### Finances fédérales. Mesures

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	11936
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.09.1974 - 09:00
Date	
Data	
Seite	493-498
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 310