

Vortrag Chevalla z
S. 3-10

Die Finanzlage der Schweiz im Herbst 1974

**Raumplanung und Erholungsräume in der Nähe
von städtischen Agglomerationen**

Vorträge gehalten an der ordentlichen Generalversammlung
des Schweizerischen Städteverbandes
in Appenzell
24. und 25. Oktober 1974

**La situation financière de la Suisse
en automne 1974**

**Aménagement de zones de loisirs
dans les abords des centres urbains**

Conférences tenues à l'assemblée générale ordinaire
de l'Union des villes suisses
les 24 et 25 octobre 1974

La situation financière de la Suisse en automne 1974

Allocution de M. G.-A. Chevallaz, conseiller fédéral

Es freut mich, im schönen, in der ganzen Welt bekannten Appenzell einer Versammlung des Schweizerischen Städteverbandes beiwohnen und Ihnen die Grussbotschaft des Bundesrates überbringen zu dürfen. Offenbar ist auch der Städteverband vom weitverbreiteten Trend der Stadtbewohner erfasst worden — sei es freiwillig oder gezwungen —, bei jeder sich bietenden Gelegenheit aus der Stadt auszugehen. Mit der Wahl von Appenzell zum Tagungsort beweisen unsere Städte jedenfalls, dass sie sich der besonderen Probleme, welche die wachsende Verstädterung mit sich bringt, bewusst sind und die Kontakte mit der Landschaft auch in Zukunft pflegen wollen.

Mein besonderer Gruss gilt dem Kanton Appenzell-Innerrhoden, diesem eigenwilligen, aber vor allem sympathischen Stande der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit seiner — trotz der Kleinheit des Gebietes (und der Einwohner; aber bin ich nicht in diesem Sinne ein echter Appenzeller?) — reichen und vielfältigen Vergangenheit.

Mit Erstaunen liest man, dass die beiden Appenzell einst zu den dichtest besiedelten Gebieten der Eidgenossenschaft gehörten. Nahmen doch die beiden Halbkantone in einer Volkszählung von 1795 bezüglich Einwohnerzahl den fünften Rang ein nach den flächenmässig viel grösseren Städten Zürich, Bern, Luzern und Freiburg! Nur dank der Intelligenz und dem Fleiss der Bevölkerung und der sehr frühen Industrialisierung war dies möglich geworden.

Dass die Appenzeller schon von jeher so waren, wie wir übrigen Schweizer sie kennen und schätzen, zeigen die Worte des deutschen Reiseschriftstellers Johann Gottfried Ebel im Jahre 1798, drei Jahre nach der erwähnten Volkszählung, in einer «Schilderung der Gebirgsvölker der Schweiz». «Die Appenzeller», so schreibt er, «sind allgemein ein Stolz der Schweizer. Ueberall spricht man mit eigenem Wohlgefallen von diesem Witz, Verstand und kraftvollen Bergvolke und rühmt sie dem reisenden Fremden als eines der interessantesten Völker der ganzen Eidgenossen-

schaft.» Diese treffend geschilderten Eigenschaften erlauben es den Appenzellern auch heute noch, ihren eigenen Weg zu gehen und trotzdem gute und von allen geschätzte Eidgenossen zu sein. Sie haben einen ausgeprägten Sinn für das Gewordene, vor allem auch den Sinn für das unsern besondern Verhältnissen Angemessene. Dabei verschliessen sie sich aber bei aller Eigenwilligkeit auch den Vorzügen des Neuen nicht — falls sie Gewähr haben, dass das Neue wirklich Vorteile bringt, wozu sie sich freilich oft genügend Zeit nehmen. Bei alledem bemühen sich die Appenzeller jedoch seit jeher, ein möglichst grosses Mass an Freiheit zu wahren.

Hoffen wir, dass die Tagung des Schweizerischen Städteverbandes von den Eigenschaften der Appenzeller — die der Schweiz in so vielem ein Vorbild sind — beflügelt wird.

Dans la tâche qui est maintenant la mienne, et dont vous presentez sans doute tout l'agrément, le rappel des années que j'ai passé parmi vous, à votre comité, à votre présidence, sont pour moi une expérience précieuse et un grand réconfort. L'expérience, c'est une meilleure connaissance du pays, dans la diversité de ses villes, de ses traditions politiques, de ses institutions, de ses climats, de ses tempéraments, mais aussi dans l'identité des préoccupations et des problèmes municipaux. Le réconfort, c'est la solidarité que nous avons ressentie et que nous ressentirons encore d'être, en des temps particulièrement difficiles, les responsables de nos communautés, de la ville à la Confédération, voués au même service, à son intérêt passionnant et à ses inévitables ingraturités.

J'entends garder avec vous, avec votre comité, un contact étroit et constant, prenant vos avis et m'informant de vos difficultés.

Mais il convient aussi — en vous prenant à la fois comme des confidents collégiaux et comme des partenaires dans les responsabilités du pays — que je vous tienne au courant des nôtres.

Pendant vingt-cinq ans, la Confédération a pu se comporter, à l'égard des cantons et des communes, comme une mère sévère et bonne. Sévère, dans votre éducation et à l'appréciation de vos budgets: n'avait-elle pas chaque année largement équilibré le sien, et diminué son découvert, le réduisant des 8 milliards de l'après-guerre à moins de 2 milliards et réduisant la dette consolidée à moins de la moitié d'un budget annuel. La Confédération avait le droit alors d'apprécier, en mère inquiète et austère, le déficit de vos budgets et vos endettements croissants.

Une mère sévère, mais une mère bonne. La part de redistribution et de péréquation dans les dépenses fédérales a passé, de 1950 à 1974, de moins du tiers à la moitié, en participations des cantons aux recettes fédérales et en subventions multiples distribuées généralement en fonction inverse des ressources cantonales.

Les prévisions pessimistes des économistes et autres prophètes de malheur disparaissaient, en mauvaise fumée, devant la providence de bénéfices chaque année renouvelés.

Or voici que la situation s'est brutalement renversée. Des chiffres rouges sont apparus aux parois du banquet de la Berne — Babylone. «Tu as été pesé, et tu as été trouvé léger.»

A la fin de décembre de l'année dernière, on apprenait que le déficit budgété à 200 millions en atteindrait 800. De surcroît, les prévisions, précisées et fondées, faisaient prévoir, pour les années prochaines, une très grave accélération des déficits: 2,3 milliards pour 1975, plus de 4 milliards pour la fin des années 70.

Comment en sommes-nous arrivés là? Quatre facteurs principaux peuvent être relevés.

1. Un certain tassement des affaires, une modération conjoncturelle voulue qui a substantiellement ralenti les rentrées au titre de l'impôt sur le chiffre d'affaires.
2. L'inflation a porté, pleinement et rapidement, ses effets sur de très nombreux postes du budget de fonctionnement et sur certains investissements tandis que l'imposition directe de l'impôt de défense nationale ne suit qu'avec 3 à 4 ans de retard la croissance des salaires et que l'on a pris la peine d'ailleurs, l'an dernier, d'en corriger la progression à froid.
3. Les recettes douanières marquent, proportionnellement à l'évolution du produit national brut, un fort recul, dû à deux motifs
— notre tarification au poids spécifique qui, contrairement au système ad valorem, ne suit aucunement l'évolution des prix
— la démobilisation graduelle des droits de douane, suite aux accords avec le GATT, l'AELE et le Marché commun.

On peut, par extrapolation, établir à plus de 1 milliard par an, davantage encore les années prochaines, la perte de substance douanière de la Confédération, prévue sans qu'une compensation autre que la majoration de 10 pour cent de l'ICHA ait été décidée.

4. Or, au moment même où cette dépression douanière était prévisible, la Confédération a accru ses dépenses soit en fonction de tâches nouvelles urgentes, telles la participation à la protection des eaux ou l'aménagement du territoire, soit en fonction d'une substantielle amélioration de la sécurité sociale, notamment par la 8^{ème} revision de l'AVS.

Par le fait, en particulier de cette 8^{ème} revision et des engagements pris par le Parlement, les dépenses sociales de la Confédération devraient augmenter de 600 millions, soit de 22 pour cent, par rapport au budget actuel, déjà déficitaire dans l'ordre de près de un milliard. Cette politique de sécurité sociale a sa pleine justification, sans doute.

Mais il est évident — c'est de l'arithmétique élémentaire — que l'on ne peut pas, simultanément, augmenter les dépenses de la main gauche, pendant que, de la main droite, on réduit substantiellement les recettes.

Il n'y a pas de voie miraculeuse. La fuite en avant du dernier quart de siècle, où chaque année une croissance montant en flèche décevait les avertissements les plus graves par des bénéfices inattendus, est terminée. Il faut en revenir à la réalité, aux factures que l'on règle, aux dépenses que l'on doit couvrir, aux promesses qui coûtent.

S'il n'y a pas de miracles, il ne faut pas compter sur des expédients.

Par exemple: l'emprunt

- dans un marché des capitaux particulièrement restreint — et qui doit le rester si nous entendons freiner l'inflation — la Confédération doit laisser leur place — restreinte — aux communes, aux cantons, à l'économie privée
- en un temps qui est de plein emploi — sans crise, ni guerre — le recours à l'emprunt n'est pas recommandable. Il charge les années futures.
- la lutte contre l'inflation exigerait plutôt, le rapport Jöhr le précisait, des excédents budgétaires que l'on stériliserait, en réserve pour les périodes de difficultés.

Un emprunt de l'ordre d'un demi milliard — s'ajoutant aux besoins d'investissements non couverts des CFF et des PTT d'un ordre de grandeur analogue — est le maximum possible dans les circonstances actuelles.

Il n'est pas question davantage — sans discrédit international — de recourir à des emprunts étrangers pour couvrir les déficits fédéraux. On

ne saurait mieux envisager la manipulation monétaire qui consisterait soit à imprimer des billets pour le montant de déficit, soit à monnayer une partie des réserves d'or de la Banque nationale: ces deux opérations seraient de l'inflation pure. Les réserves d'or de la Banque nationale ne sont pas destinées à couvrir les déficits publics, mais bien les déficits de la balance des paiements dans les temps de difficulté.

Dès lors de *dilemme*, pour nous, était simple:
ou réduire drastiquement les dépenses
ou accroître sensiblement les recettes.

Le Conseil fédéral a opté pour une solution dosée et modérée. Par rapport à un déficit prévisible de 2,3 milliards en juillet dernier, nous demandons:

500 millions d'*économies* sur le budget courant
1200 millions environ de *ressources complémentaires*, ,
laissant un déficit, tolérable, de 600 millions.

Ce programme est modéré *fiscalement*:

les 1,2 milliard que nous demandons, pour 1975, à l'impôt sur le chiffre d'affaires à la taxe sur les carburants et sur les huiles de chauffage

- compensant assez exactement les moins-values douanières sans rattraper ce que nous avons perdu ces dernières années
- l'ICHA reste à moins de la moitié du rendement des TVA de nos voisins
- le prix de l'essence rejoint à peine les prix allemands et autrichiens, reste au-dessous des prix italiens et français
- la taxe sur les huiles de chauffage — de l'ordre de 6 pour cent — équivaut au taux de l'ICHA et reste fort au-dessous des redevances pratiquées par nos voisins.

Si, d'aventure, ces deux dernières taxes aboutissaient à limiter la consommation, il n'y aurait que demi-mal. La balance des comptes, précaire, et fortement alourdie par les importations de carburant, y gagnerait ce que les finances fédérales perdraient. On sait que nos voisins prèchent les restrictions ou envisagent le rationnement.

Voici pour *les recettes complémentaires*, qui, encore une fois, ne sont qu'une compensation de moins-values douanières et qui nous laissent très nettement en dessous des fiscalités indirectes des pays industriels d'Europe.

Il nous est reproché de ne pas demander un effort identique, symétrique aux mesures *de restrictions budgétaires*, aux *économies*.

Pourquoi ne sommes-nous pas allés plus loin? Pourquoi, en particulier, nos dépenses marquent-elles une croissance de 14,5 pour cent, quand la convention que nous avons passée avec les cantons recommande de limiter cette croissance à 12 pour cent? La modération des dépenses a porté sur la moitié des dépenses qui — bien que les budgets 1973 et 74 aient déjà fait l'objet de freinages substantiels — ont été tempérées à une croissance moyenne de dix pour cent.

La rupture de l'équilibre se fait sur cinq points principaux

- les dépenses du service financier par l'augmentation de la dette et de l'intérêt
- l'enseignement et la recherche par 14,6 pour cent et 200 millions portant sur les universités et l'enseignement professionnel
- l'aide technique, en vertu d'engagements internationaux et d'une modicité extrême par rapport à l'aide moyenne européenne, par une majoration de 100 millions
- la protection de l'environnement, essentiellement l'épuration des eaux, par 103 millions (+ 65 pour cent)
- la prévoyance sociale par 595 millions et 22 pour cent de croissance, essentiellement en fonction de la dernière tranche de la 8^{ème} revision AVS/AI et des subventions à l'assurance maladie.

Est-il possible de ne pas tenir les assurances données et renouvelées par le Parlement récemment encore quant à la péréquation sociale et à la sécurité du troisième âge? Même s'il eût été sage, alors, d'en mieux prévoir la couverture . . .

Il faut d'autre part bien nous rendre compte que le budget public suisse — cantons, communes, Confédération — est, dans l'ensemble, par rapport à nos ressources, à notre prospérité, au produit national, de loin le moins onéreux des pays industriels d'Europe. Nous en étions seuls, en 1971—72, à un budget public atteignant au 1/4 du produit national brut, quand nos voisins immédiats en sont généralement au tiers et les pays scandinaves entre 40 et 50 pour cent.

Or il est des tâches auxquelles un Etat moderne ne peut se dérober, des *tâches de fonctionnement* élémentaire — notre budget de la défense nationale est inférieur de plus de la moitié, en proportion du produit national brut, à celui de la Suède — des *tâches d'équipement* — de protec-

tion, d'aménagement des eaux, des routes, des voies ferrées, du domaine agricole, du territoire dans son ensemble — des *tâches de péréquation* intercantonale, interprofessionnelle, sociale. Il y a des engagements à tenir envers les cantons, envers les communes, envers des institutions, envers des entreprises. Il y a enfin, malgré la modicité relative du budget fédéral, l'importance d'une continuité économique du budget, d'un élément de modération conjoncturelle. Cette modération eût dû — en période de surchauffe — consister en un freinage accru des dépenses publiques. Nous ne sommes plus en surchauffe. Et si les conditions du marché du travail ne justifient pas une intervention massive de relance, il est vrai que certains secteurs et certaines régions du génie civil et du bâtiment ont besoin qu'on leur assure un minimum de continuité.

Telles sont les raisons de continuité dans les missions, de continuité dans les engagements pris, de continuité dans les péréquations, de continuité dans le marché du travail qui ont conduit le Conseil fédéral dans l'établissement du budget.

Que se passerait-il si, le 8 décembre, le peuple refusait l'augmentation de l'ICHA et la minime majoration des taux de l'impôt pour la défense nationale, puis, en juin, à la taxe sur les carburants et les huiles de chauffage?

Il est exclu que nous recourrions davantage qu'il n'est prévu à l'emprunt extérieur ou intérieur, ou à quelque autre expédient. Nous pourrions sans doute proposer d'autres types de ressources. Mais l'essentiel de l'effort portera sur des économies qui ne manqueront pas de toucher au vif certaines tâches de l'Etat fédéral dans l'équipement, dans les péréquations diverses intercantionales et sociales, atteignant, par là même, les tâches assignées aux cantons et aux communes, nous contraignant de réduire sensiblement notre contribution à leur budget.

Ce budget 1975 n'est qu'une première étape dans l'assainissement des finances fédérales. Les dépenses de fonctionnement, la rationalisation du travail, la mécanique des subventions, leur fonctionnement, leur justification font l'objet d'un examen méthodique, objectif et critique. Les engagements normaux devront être subordonnés à la certitude de leur couverture durable.

Les compétences et les ressources de la Confédération et des cantons devront être redéfinies. L'impôt direct sera harmonisé, mieux coordonné. Une taxe à la valeur ajoutée, modérée et souple, devra remplacer l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Nous n'entendons pas courir au rattrapage des budgets étrangers. La modération des dépenses publiques est un des éléments essentiels de notre capacité de concurrence, de la prospérité de l'économie, par là la caution indispensable de la sécurité sociale. Nous savons bien aussi que le temps de la croissance exponentielle est terminé: qu'il faut réapprendre à compter.

Mais nous pensons aussi que les douanes démobilisées doivent trouver leur compensation, que l'Etat fédéral doit avoir les moyens indispensables à sa mission de contribution à l'équipement, à la formation professionnelle, à sa mission de péréquation entre les cantons, entre les professions, entre des diversités de métier, d'âge et de condition, à sa mission de continuité économique et sociale, à ce qui fait sa prospérité et son climat de paix civique.

En l'ignorant, en nous engageant dans une politique de déflation systématique, à la manière des années 30, nous nous préparerions des réveils douloureux, de sérieuses tensions sociales et des rattrapages singulièrement onéreux.

Nous voulons retrouver la mesure sans perdre la continuité de l'Etat. Les cantons, partant les villes et les communes, y ont le même intérêt que la Confédération. Nos tâches sont complémentaires. Nos budgets sont assez fortement interdépendants. Vous ne sauriez admettre que, par manque de ressources, la Confédération ne tienne pas ses engagements à votre égard, qu'elle vous rejette élégamment les charges qu'elle ne pourrait plus remplir ou qu'elle vienne plus lourdement encore empiéter sur le marché des capitaux. Nous sommes solidaires dans les difficultés, nous devons l'être aussi dans les responsabilités qu'il faut prendre et dont il faut donner conscience au pays.

Die Finanzlage der Schweiz im Herbst 1974

Referat von Prof. Dr. L. Schürmann, Olten

Herr Bundesrat Chevallaz hat Ihnen die Finanzlage des Landes aus staatsmännischer Sicht und als eidg. Finanzminister dargelegt. Meine Aufgabe ist es, die konjunkturpolitischen Aspekte der öffentlichen Haushalte, wie sie sich heute, besonders aus der Sicht der Nationalbank, darbieten, zu erörtern. Ihr Forum ist geeignet, auch neue Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion zu stellen.

Als wir im Dezember 1972 eine energische Anstrengung unternahmen, die sich stets bedrohlicher abzeichnende Teuerung zu zügeln oder, wie man sich das so gerne vorstellt, «in den Griff zu bekommen», ging man vom Konzept einer globalen Beeinflussung und auch Steuerung der Nachfrage aus. Die aus dem Inland stammenden Auftriebskräfte sollten mit monetären, mit finanzwirtschaftlichen und mit einkommenspolitischen Massnahmen gedämpft, die Auslandnachfrage durch die *sog. aussenwirtschaftliche Absicherung* erfasst werden.

Das letztere Vorhaben ist überraschend schnell, nämlich am 23. Januar 1973, ein Monat nach Inkrafttreten der Notrechtsbeschlüsse, verwirklicht worden, indem die Nationalbank im Einvernehmen mit dem Bundesrat beschloss, den Schweizerfranken nicht mehr auf der gesetzlich vorgeschriebenen Parität zu halten. Die Kreditbeschränkung und Geldmengensteuerung ist konsequent, wenn auch flexibel, gehandhabt worden. Es ist seit dem Sommer 1973 gelungen, den Geld- und Kreditüberhang, der 1971/72 entstanden war, abzubauen, sodass sich in absehbarer Zeit die Aufgabe stellt, die Geldmenge angemessen dem vorausgeschätzten realen und, in ungleich geringerem Masse, dem voraussichtlichen nominalen Wachstum der Wirtschaft anzupassen. Diese *monetären Massnahmen* werden weiterhin eine tragende Säule der Konjunkturpolitik sein. Die *einkommenspolitische Komponente* wurde einerseits durch Schärfung des Preisbewusstseins und mittels direkter Interventionen, andererseits durch eine Sozialpartnerpolitik neuen Zuschnittes — eine Art konzentrierte Aktion helvetischer Art — in Szene gesetzt. Die *öffentlichen*

Haushalte erfuhren eine erste Straffung und wohl auch Disziplinierung durch das Abkommen von 1973 zwischen Bund und Kanton über die Begrenzung des Zuwachses der Ausgaben und der Defizite; das Rezept, das sich als wirksam erwiesen hat, wurde im vergangenen Sommer wiederholt; der maximale Ausgabenzuwachs soll gegenüber dem Vorjahr 12 % nicht überschreiten, die Defizite sollen sich im Rahmen der Rechnungsergebnisse 1973 und der Budgetfehlbeträge 1974 halten.

So könnte man der Auffassung sein, es habe sich alles, was man im Dezember 1972 beschlossen hatte und Volk und Stände ein Jahr später ausdrücklich gebilligt haben, planmässig verwirklicht.

Das praktische Ergebnis scheint dieser stabsmässigen Beurteilung krass zu widersprechen. Die Teuerung, die im Dezember 1972 7,3 % betrug, ist im September 1974 auf 11,3 % gestiegen; im Jahresdurchschnitt betrug sie 1973 8,7 %, im laufenden Jahr dürfte sie etwas unter 10 % bleiben. Es ist jedermann bekannt, dass widrige und ausserordentliche Umstände die Chancen unserer Bemühungen beeinträchtigt haben, so die Rohstoffhausse, die im Sommer 1973 einsetzte und mit Schwankungen und sektoralen Unterschieden bis heute andauert. Ebenso ausserordentlich war die Entwicklung beim Erdöl. Ohne diese Faktoren, die zugegebenermassen ihrerseits mit der weltweiten Inflation zusammenhängen, hätten wir auf bessere und überzeugendere Erfolge hinweisen können. Auch ist die unvermeidliche Wirkungsverzögerung der Geld- und Kreditmassnahmen zu bedenken; sie fällt umso mehr ins Gewicht, als wir sehr spät erst reagiert haben.

Eine Gegenprobe leistet in gewissem Sinne die Bundesrepublik Deutschland, wo unter zwar nicht vergleichbaren, aber doch nicht ganz verschiedenen Verhältnissen eine bedeutend geringere Teuerung verzeichnet wird, allerdings im wesentlichen Masse dank einer Hochzinspolitik, die uns in dieser Form verwehrt ist.

Es ist keine Frage, dass wir nicht am Ende der Anstrengungen angelangt sind, und es dürfte mittlerweile auch ins allgemeine Bewusstsein gedrungen sein, dass es *stetiger* Anstrengungen und einer *kohärenten* Konjunkturpolitik bedarf, soll Stabilität zustandekommen, Stabilität verstanden als ein annäherndes Gleichgewicht zwischen der vollen Ausnutzung der Produktionskapazitäten und der preiswirksamen Nachfrage. Es gehört, will man ein bekanntes Wort, das sich aber ausschliesslich auf die Vollbeschäftigung bezieht, variieren, zur allerhöchsten Staatskunst, dieses Ziel — Vollbeschäftigung *und* Stabilität — zu erreichen. Die Gewähr,

dass diesmal — anders als nach den Konjunkturbeschlüssen von 1964/65 — ein lückenloses Anschlussprogramm nicht nur vorhanden ist, sondern, was an den Behörden liegt, in die Tat umgesetzt wird, ist durch die Politischen Richtlinien des Bundesrates von 1971, den Konjunkturartikel der Bundesverfassung — der kaum mehr angefochten ist — und die Entwürfe zur Anschlussgesetzgebung geleistet.

Besondere Aufmerksamkeit wird — nachdem die Fragen des Instrumentariums der Nationalbank überblickbar sind — die künftige *konjunkturpolitische Einordnung der öffentlichen Finanzen* auf allen drei Ebenen beanspruchen. Die Gemeinwesen sind an der Nachfrage mit 28,5 % des Bruttosozialproduktes beteiligt. Fraglos ist ihr Verhalten massgeblich für Erfolg oder Misserfolg der Stabilitätspolitik kausal.

Ohne dass es sich jetzt darum handeln kann, das Thema weder im Ansatz noch in der Durchführung wissenschaftlich zu behandeln, sollen aufgrund des heutigen Standes der Diskussion einige Fragen herausgestellt werden, die uns inskünftig und bei der Ausführung des Konjunkturartikels beschäftigen werden.

In diesem Artikel heisst es, was das Finanzgebaren der öffentlichen Hand anbetrifft, in Absatz 6:

«Bund, Kantone und Gemeinden und ihre Betriebe und Anstalten sind gehalten, ihre Haushalte auf die Erfordernisse der Konjunkturlage auszurichten und für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen. Der Bund kann die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und von Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage anpassen.»

Das ist mehr als ein Motto, das ist ein Auftrag! Es geht darum, diese sowohl programmatisch als auch als Kompetenznorm zu verstehende Bestimmung in den Dienst des in Absatz 1 des Konjunkturartikels genannten Zieles zu stellen, nämlich eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft zu fördern.

Es stellen sich Fragen der öffentlichen Verschuldung, der Prioritäten und der Geld- und Kapitalmarktpolitik.

I. Öffentlicher Haushalt und Kapitalmarkt

Viele Gemeinwesen haben in diesen Jahren zu ihrem Schaden erfahren, dass Kredit nicht gleichbedeutend ist mit Kapital. Wohl sind für die Investitionen im demokratischen Verfahren die erforderlichen Kredite samt Teuerungsklauseln — übrigens oftmals allzu grosszügig bemessene

Teuerungsklauseln! — bewilligt worden, und man hat guten Mutes mit den Bauten begonnen, geriet dann aber unversehens in die Fänge der Kreditbewirtschaftung, die ihrerseits die zwangsläufige Folge einer Diskrepanz zwischen Kreditzusagen und Konsolidierungsmöglichkeiten war. Auch die Schuldenaufnahme war kein leichthin gangbarer Ausweg mehr. Es fehlten im Bankensystem oftmals, wenn auch keineswegs durchwegs, die Mittel, um die hohen Kreditzusagen, wie sie in den Jahren 1971 und 1972 erteilt worden waren, zu honorieren.

Die Konstellation ist nicht einmalig, sondern wird uns in Zukunft wohl auf lange hinaus beschäftigen. Die mittel- und langfristigen Gelder zur Deckung sowohl der Investitionsbedürfnisse der Privatwirtschaft als auch der öffentlichen Hand werden knapp sein. Das ist m.E. einerseits ein säkularer Vorgang, andererseits für unsere unmittelbare Gegenwart und Zukunft das Erbe der Inflation, die neben der Kosten- eben auch eine Nachfrageinflation ist und in deren Gefolge die Kapitalbildung nachhinkt. *Erst sinkende Inflationsraten werden aus Geld wieder Kapital werden lassen.* Dann kann man — mit einem Kalauer zu reden — sagen: «Investors are expected to switch from short to long-term bonds.»

Die Erklärung hierfür geht in zwei Richtungen: einerseits folgt der Zinstrend der Teuerung, andererseits will und darf man nicht weiterhin auf ausländische Ressourcen — seien es Arbeitskräfte oder Kapital — mit gleicher Unbekümmertheit zurückgreifen, wie das in den Nachkriegsjahren bis weit in die 60er Jahre hinein geschehen ist. Will man die Inflation bekämpfen, muss man sich auf die einheimischen Faktormärkte und die realen Ersparnisse der Wirtschaft, der Haushalte und der öffentlichen Hand beschränken.

Dieser Zwang schafft ein *Dilemma*. Die Beschränkung auf die eigenen Möglichkeiten — die durch die offizielle Geld- und Kapitalpolitik unzweideutig und Tag für Tag bekräftigt wird — bestätigt zugleich die Knappheit von Geld und Kapital. Die Folgen wären an sich, ginge es allein nach den Marktkräften, steigende Zinsen, eine Konsequenz, die wir indes ebenso wohlweislich wie wohlüberlegt nicht schlechthin in Kauf zu nehmen gewillt sind. Die Selektion der Vorhaben kann in einer Volkswirtschaft wie der unsrigen, die in spezifischer Weise auslandorientiert und auslandabhängig ist und welche zudem in sich vielfältig strukturiert, besonders auch durch mittlere und kleinere Betriebe charakterisiert ist, nicht dem Zins allein überlassen bleiben. Zinsen sind Kosten und hohe Zinsen zählen als Kosten für eine Wirtschaft umsomehr, die weltweit im Wettbewerb steht,

sich mit hohen Aufwertungsraten auseinander zu setzen hat und stark importabhängig ist.

Die Zinsempfindlichkeit ist umso grösser, als die Bodenverschuldung unverhältnismässig hoch ist, was mit einer Hypothekarmarktverfassung zusammenhängt, die sich für konjunkturpolitische Massnahmen selber als wahre Hypothek erweist. Die Zusammenhänge sind bekannt. Der Uebertragungsmechanismus über Agrargesetzgebung und Indexierung funktioniert fast verzugslos.

Die Finanzierung der öffentlichen Haushalte ist in diese Lage hineinzuprojizieren und hat ihr Rechnung zu tragen. Für die Budgets 1975 ist der Spielraum der Kreditaufnahme zum vornherein schon wegen des einzigen Grundes beschränkt, dass man nicht Zinssteigerungseffekte auslösen und die Reduktion der Budgets von daher erzwingen lassen will. Der Finanzhaushalt ist das Resultat politischer Wertungen und Würdigungen; die politischen Entscheide sollen nicht das Ergebnis von Zinszwängen sein, sondern einer souveränen Beurteilung der Bedürfnisse und Prioritäten. Die Methode verlangt Verantwortung und Einsicht in die Zusammenhänge. An sich wäre es einfacher, durch Steigenlassen der Zinssätze ein automatisches Eliminationsverfahren zum Spielen zu bringen. Doch kann dies nicht der Sinn der politischen Organisation und der Gewaltenteilung sein; das Gemeinwohl ist das Ergebnis *begründbarer* Ueberlegungen und *gezielten* Handelns, nicht ökonomischer Zwangsläufigkeiten.

Also haben die Budgets den zinspolitischen Implikationen lediglich Rechnung zu tragen. Das geschieht denn auch in anerkanntem Masse. Beispielsweise sah sich der Bundesrat bei der Ausarbeitung des Budgets 1975 vor die Wahl gestellt, das Emissionsvolumen auf rund 600 Mio Franken zu beschränken, wollte er nicht eine massive Zinststeuerung provozieren oder die privaten Anleihen ungebührlich zurücksetzen. Das gleiche gilt für die Kantone und Gemeinden, die sich im ganzen nur scheinbar in einer weniger heiklen Lage befinden, weil ihr Steuersubstrat — nicht zuletzt wegen der kalten Progression — recht ergiebig ist, haben sie doch im Jahre 1973 24 % höhere Kantonssteuereinnahmen verzeichnet als im Jahr zuvor. Doch darf man nicht übersehen, dass für 1975 Fehlbeträge von rund 700—800 Mio Franken bei den Kantonen und ein Fremdkapitalbedarf der Gemeinden von nicht weniger als 1,3 Mrd Franken zu erwarten sein werden.

Das Phänomen einer sich nunmehr recht drastisch manifestierenden Kapitalknappheit, die sich ja auch im privatwirtschaftlichen Bereiche äus-

sert, stellt uns vor Imperative: nämlich ein als richtig, weil tragbar beurteiltes Zinsniveau anzusteuern und es durchzuhalten, ohne allerdings die Marktkräfte gänzlich ausser acht zu lassen, also hinhaltend zu kämpfen, was im gegenwärtigen Zeitpunkt heisst, die Satzstruktur von 8 bis $8\frac{1}{2}$ % zu verteidigen und deutliche Signale zu setzen.

Die *Alternative* wäre das Gewährenlassen der Zinsen mit dem Ergebnis, dass das gesamte Niveau stark ansteigen und sich praktisch dem internationalen Zinsgefälle vollständig angleichen würde, also die Sparkasenzinsen, die Hypothekarzinsen — auch für Althypotheken —, die Kassaobligationen und die Anleihen. Die Auswirkungen wären zwar nicht verheerend, könnten sogar konjunkturpolitisch als erwünscht gelten, wären aber in sozialer und struktureller Hinsicht mit nicht zu bewältigenden Folgen verbunden. Nicht nur würde der Lebenskostenindex innert kurzem um weitere Prozente ansteigen, es würde im gewerblich-industriellen Bereich, für Wohnungsbau und Eigentumsbesitz und bei den Mieten ein Wellenschlag erzeugt, der politisch zu Erschütterungen und Störungen führen müsste. Man kann nicht eine herkömmliche, auf Jahrzehnte zurückgehende Kapital- und Zinsstruktur innert kurzem vollständig verändern, ohne die politischen Folgen zu bedenken. Es ist ja ohnehin erstaunlich in wie relativ kurzer Zeit, nämlich seit Frühjahr 1973, eine doch recht ins Gewicht fallende Erhöhung von rund einem Prozent im Hypothekarsektor und von zwei Prozenten bei den Anleihen vor sich gegangen ist. Bei jeder anderen Lösung wäre der Teuerungsimpuls grösser und nachhaltiger; er würde sich, entgegen der Meinung einzelner Wissenschaftler, nicht einfachhin verflachen oder vom Markte absorbiert werden, weil die Ueberwälzung auf die Preise angeblich nicht mehr möglich wäre. Die nach wie vor starke Anspannung der Wirtschaft, wofür ja die Teuerung selbst den schlagenden Beweis liefert, entzieht jeder solchen Erwartung den Boden.

Wir vertreten, mit dem Bundesrat, die Meinung, dass die *Korrekturen, soweit sie sich aufdrängen, zurückhaltend und in kleinen Schritten vorzunehmen sind*, und dass die verfügbaren Mittel zur Begrenzung des Zinsauftriebes — und in diesem Rahmen dann auch das *«debt management» der öffentlichen Hand* — mit dem wünschbaren Geschick zu handhaben sind. Dazu gehört u.a. eine gewisse Kurspflege auf dem Anleihensmarkt, die Ueberwachung der Hypothekarzinsen und der Zinskonvenien überhaupt, eine entsprechende Politik bei den Kassaobligationen und die Plafonierung der öffentlichen und privaten Anleihen.

Der *Zwang*, der sich daraus für die Behörden von Bund, Kantonen und Städten ergibt, *Prioritäten zu setzen*, kann nur heilsam und von gutem sein. Man hat in der Euphorie der 60er Jahre, als dem Wachstum keine Grenzen gesetzt schienen, zu gross angerichtet. Man muss jetzt, und das ist die faszinierende Aufgabe der Politik, Dringlichkeiten respektieren.

Im übrigen wird man gut tun, sich den *seinerzeitigen Bericht zur Sparförderung* wieder vorzunehmen und unter den Vorschlägen der Expertenkommission zu prüfen, ob nicht diese oder jene Empfehlung doch verwirklicht werden sollte. Es ist in der Schweiz leider zu keiner Zeit gelungen, ein Sparförderungsprogramm grossen Stiles auf die Beine zu stellen, wohl weil wir keinen Krieg erlebt und ihn schon gar nicht verloren haben; die Substanz ist intakt geblieben. Einige wenige Kantone haben lobenswerte Sparvergünstigungen eingeführt. Die Meinung, die noch 1965, als der Bericht erstattet wurde, vorherrschte, dass kein Bedürfnis nach mehr Kapital bestehe, da die Schweiz ohnehin zu viel davon habe, ist heute nicht mehr aufrechtzuerhalten. Es ist eine neue Anstrengung sowohl zur Anpassung der überholten Kapitalmarktverfassung als auch für eine weitreichende und attraktive Sparförderung zu unternehmen.

Sie mögen aus diesen wiederholten Hinweisen auf die Zinspolitik entnehmen, wie sehr dieser Gesichtspunkt für die Instanzen, die mit Konjunkturfragen befasst sind, vordringlich ist. Wir stehen damit nicht allein. Auch im Ausland, vor allem in den USA, mehr und mehr aber auch in Deutschland, gibt man sich Rechenschaft, welche schwere Last hohe Zinsen für die nationalen Volkswirtschaften bedeuten. Sie können nur temporär ein konjunkturpolitisches Steuerungsmittel sein. In der Schweiz kommt ihnen die zusätzliche Funktion zu, die Spanne zum Ausland zu verringern, Auslandskapital abzuhalten und Anstösse für Kapitalmarktformen zu vermitteln. Wir stellen denn auch mit Genugtuung fest, dass nach allgemeinem Urteil der Zinsgipfel in den hauptsächlichen Industrieländern des Westens überschritten ist und dass sich sinkende Tendenzen nicht nur auf dem kurzfristigen Markt Bahn brechen. Mit unserer Zinspolitik haben wir offensichtlich die Spitze unterlaufen. Das mag der Lohn wenigstens der *politischen* Stabilität sein! Mit gleicher Genugtuung ist darauf hinzuweisen, dass sich die Amortisationen auf den Ersthypotheken auch in der deutschen Schweiz durchsetzen. Der seit 1965 eingetretene massive Anstieg der Amortisationszahlungen auf Hypotheken ist bemerkenswert. Innert zehn Jahren haben sich die jährlichen Rückzahlungen

nominal verdreifacht; sie beliefen sich 1973 auf 3,4 Mrd. Franken bei einer Zunahme der Hypothekaranlagen um 7,5 Mrd. Franken im gleichen Jahr.

Zusammenfassend: Der Kapitalmarkt ist pfleglich zu behandeln, und es haben sich bei seiner Beanspruchung auch die Gemeinwesen den Erfordernissen der Gesamtwirtschaft zu unterziehen, oder, mit dem eidgenössischen Finanzhaushaltsgesetz, «den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Politik ist Rechnung zu tragen». Das ist ein *allgemeines Prinzip* und zugleich ein *allgemein anzustrebendes Ziel*.

II. Staatsverschuldung und Geldmarkt

Es gibt neben dem Kapitalmarkt einen Geldmarkt für kurzfristige Anlagen und damit — aus der Sicht der öffentlichen Haushalte — das Problem der sog. «schwebenden Schuld», das durch seine Nähe zum Geldmarkt und zur Geldschöpfung charakterisiert ist. Die Frage geht dahin, ob Bund, Kantone und Gemeinden, da ihnen der Rückgriff auf langfristige Kredite nicht unbehindert gestattet ist, das Tor zu kurzfristigen Engagements weiter geöffnet werden soll als das unseren bisherigen — als tugendhaft empfundenen — Gepflogenheiten entspricht.

Die Frage ist weithin identisch mit derjenigen nach der *zulässigen Grösse der Staatsschuld*. Im bekannten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Deutschen Bundeswirtschaftsministerium von 1968 wird einlässlich bestätigt, dass und warum der Politik der öffentlichen Verschuldung im Rahmen der Konjunkturpolitik die Aufgabe zukommt, etwaige Nachfragelücken, die sich aus einem Zurückbleiben der inländischen Investitionen und des Aussenbeitrages ergeben, zu kompensieren, oder, was für uns z.Zt. ungleich brennender ist, bei einer Uebersteigerung der Gesamtnachfrage diese zu dämpfen. Die frühere Meinung, das Problem einer angemessenen generationenmässigen Verteilung der Steuerlasten sei mit dem Rezept zu lösen, öffentliche Investitionen prinzipiell mit Anleihen zu finanzieren und die Steuerzahler nur mit den Periodenkosten der Nutzung (Verzinsung und Abschreibung) zu belasten, wird kaum mehr vertreten. Die Schuldquote der öffentlichen Hand wird, vorab auch im kurzfristigen Bereich, beweglich zu gestalten sein.

Der Stand der öffentlichen Schulden in der Schweiz rechtfertigt diese Ueberlegungen umsomehr, als die Verschuldung nicht übermässig ist. Während von 1965 bis 1972 das Bruttosozialprodukt von 60 auf 115 Mia

Franken, d.h. um 91 % gestiegen ist, nahmen die gesamten Schulden des Bundes von 5,6 auf 7,6 Mia Franken, d.h. um 36 %, jene der Kantone von 7,3 auf 14,3 Mia, d.h. um 96 % — also mehr als das Sozialprodukt — und die Schulden der Städte von 5,7 auf 10 Mia. d.h. um 25 % zu.¹⁾ Die festen Schulden allein zeigen ein ähnliches Verhältnis. Der Anteil der öffentlichen Schulden insgesamt am Bruttosozialprodukt ist in der genannten Zeitspanne um 31 % auf 27 % gesunken. Die Zahlen erbringen gleichzeitig den Nachweis dafür, dass der Anteil der schwebenden Schuld relativ grösser geworden ist. Daher die Frage, ob es nicht richtig und vertretbar sei, daraus eine Politik zu machen und hierfür zusätzliche Instrumente zur Verfügung zu stellen.

Wir besitzen in der Schweiz keinen eigentlichen organisierten *Geldmarkt* oder — besser — er spielt sich im Ausland ab. Die Schatzanweisungen des Bundes — die durchaus Geldmarktpapiere darstellen — erfüllen diese Funktion nur in beschränktem Masse, weil sie praktisch nicht negoziabel sind. Man könnte sich, wie in den USA, Schatzwechsel — Treasury Bills — vorstellen mit Laufzeiten bis zu zwei Jahren, die für kurzfristige Anlagen verwendbar wären und für die ein Sekundärmarkt zu organisieren wäre, auch so, dass sie diskontierbar und lombardierbar werden könnten. Auch für die Privatwirtschaft könnte ein solcher Markt von Nutzen sein. Die globale Schuldenlast der öffentlichen Hand könnte man füglich stärker zwischen lang- und kurzfristigen Schulden aufteilen, wobei unerwünschte volkswirtschaftliche und konjunkturpolitische, darunter wiederum zinspolitische Folgen, wie die Erfahrungen in den USA zeigen, offenbar vermeidbar sind, weil ein solcher Markt das notenbankpolitische Instrumentarium erweitert und ergänzt und in starkem Masse dem Einfluss von Bund und Zentralbank unterliegt. Ob Kantonen und Gemeinden der Zugang ebenfalls offen stehen soll, wird zu prüfen sein. Vor allem für Konversionen, die im Kapitalmarktplafond schwer unterzubringen sind, sind Geldmarktfazilitäten höchst aktuell.

Der ganze Fragenkomplex wird intensiv geprüft. Sollten keine ins Gewicht fallenden Nachteile zu befürchten sein — eine Ungewissheit bildet die Stellung der Ausländer — könnte die Probe aufs Exempel gemacht werden. Auch für die Tresorerieengpässe, die sich immer wieder einstellen, könnte ein Geldmarkt dieser Art nützlich sein. Die gewisse moralische Anrühigkeit, die mit dem Begriff der schwebenden Schuld verbunden ist, dürfte sich bei unbefangener Prüfung verflüchtigen.

¹⁾ Vgl. *Letsch*, Probleme der Staatsverschuldung, WuR 1974, S. 184

Aus der Sicht der Notenbank könnte ein organisierter Geldmarkt den weiteren Vorteil bieten, dass auch die Geldmengenpolitik beweglicher gestaltet werden könnte. Es entstehen Modalitäten, die konjunkturpolitisch unbedenklich sein können. Die Techniken des Geldmarktes sind dafür von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

In ähnlicher Weise beschäftigt uns die Frage, ob nicht durch *geldmengenneutrale Finanzierungen in fremder Währung* für jene Zahlungen, die der Bund für Beschaffungen im Ausland zu leisten hat, eine Erleichterung des inländischen Marktes erzielt werden kann. Die Aufnahmefähigkeit des inländischen Geldmarktes für kurzfristige Schuldverschreibungen des Bundes könnte sich um die in fremder Währung finanzierten Beträge erweitern. Bedenkt man, dass die Devisenabgaben der Nationalbank für Zahlungen des Bundes an das Ausland — nach Abzug der Kompensationen — im Jahre 1973 den Betrag von rund 1160 Mio Franken und während der ersten neun Monate 1974 rund 820 Mio Franken ausmachten, lässt es sich durchaus verantworten, dem Bund für einen entsprechenden Betrag Mittel in ausländischer Währung für Auslandzahlungen zur Verfügung zu stellen. Die Bundestresorerie würde um einen entsprechenden Betrag für inländische Zahlungen entlastet.

Nach unseren Ueberlegungen wird man in absehbarer Zeit die *Geldmenge* angemessen dem realen und in noch zu diskutierendem Umfang dem nominalen Wirtschaftswachstum anzupassen haben. Im Jahre 1975 dürfte sich diese Frage ernsthaft stellen. Eine allfällige Frankenbeschaffung könnte beispielsweise durch Rücknahme von Sterilisierungsreskriptionen und BIZ-Solawechsel vor sich gehen, in einer späteren Phase durch adäquate Vorkehren im sonstigen Geldmarktbereich.

Diese Hinweise seien hier angebracht um zu zeigen, dass man sich zuständigemorts darum bemüht, Entlastungen auch durch technische Vorkehren herbeizuführen. Wo das inflationsfrei und in der konjunkturpolitisch richtigen Dosierung geschehen kann, sollten keine Bedenken bestehen.

III. Besondere Fragen

Dass wir — um den Ratschlägen der Wissenschaft zu folgen — uns etwas Neues einfallen lassen müssen, trifft zufolge der enormen und massierten Anforderungen der modernen Zivilisation auch für den finanzpoli-

tischen Bereich zu. Es sei pro memoria auf folgende ungelöste Fragen hingewiesen:

Der Investitionsbedarf von SBB und PTT ist im Bundesbudget 1975 nicht berücksichtigt.

Der Umweltschutz — den man nicht einfach auf bessere Zeiten verschieben kann — lässt sich nur teilweise durch Kausalabgaben finanzieren, gleich wie auch die Raumplanung mit der Mehrwertabschöpfung nicht selbsttragend wird.

Die kapitalmarktmässigen Konsequenzen der 2. Säule sind nach wie vor unüberblickbar.

Wo der Gesetzgeber durch die Tatsache und den Zeitpunkt des Erlasses eines Gesetzes Prioritäten festlegt, sind sie durch die Finanzpolitik zu honorieren. Das ist in diesen Wochen u.a. durch das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz und das Gesetz über die Investitionshilfe für die Berggebiete geschehen. Das Wohnbauförderungsprogramm für 1975 im Ausmass von 10 000 Einheiten des gemeinnützigen Wohnungsbaues ist durch globale Freistellung von der Kreditbegrenzung und Zusagen der Banken sichergestellt. Gleiches gilt vom revidierten Gesetz über Kurortkredite.

Soweit das Bankensystem solche Prioritäten ebenfalls respektiert, besteht kein Anlass, für die sich mehrenden Investitionsbedürfnisse der öffentlichen Hand ein eigenes Institut zu bilden, wie immer wieder angeregt wird. Die Präsenz der öffentlichen Hand im Bankensektor sollte Gewähr für ausreichende Gegengewichte bieten.

Es wäre schliesslich wünschbar, wenn sich die *Städte* mit ihren Anleihen den Verhältnissen und der Psychologie, die ja den Markt weitgehend ausmachen, insofern besser anpassen würden, als sie ihre Anleihen ebenfalls zentral steuern und entweder eine eigene Emissionsorganisation schaffen oder sich mit derjenigen der Gemeinden zusammenschliessen würden. Dabei wäre es — in Parenthese gesagt — nicht abwegig, früher mit Erfolg praktizierte Anleiheformen, wie z.B. Prämienanleihen, zu reaktivieren. Die Städte Le Locle und Fribourg haben aus den 30er Jahren solche Anleihen mit sehr guten Kursen noch ausstehend. Zur Diskussion stehen ferner: Verwendung eines bestimmten Prozentsatzes der Anleihen zur Kurspflege; Amortisationsfonds, welcher in einem bestimmten Rhythmus Auslosungen zu pari gewährleistet; flexible Gestaltung des Zinssatzes, indem man ihn beispielsweise $1\frac{1}{2}\%$ über dem Satz für Kassaobli-

gationen mit entsprechender Laufzeit, mindestens aber auf 7 % festsetzt, usw. usw.

Die Gesamtheit der öffentlichen Hand dürfte nächstes Jahr 2,4—2,5 Mia Franken Fehlbeträge aufweisen. Da die Finanzierungsmöglichkeiten beim AHV-Fonds, bei den Versicherungen, über Bankvorschüsse, beim Postscheck und über die Emissionszentrale nicht mehr so leicht verfügbar sind, besteht umso mehr Anlass auch für Sie, die Phantasie — konjunkturgemäss — walten zu lassen.

Finanzpolitik ist eine wissenschaftliche Disziplin. Wissenschaftlich heisst, methodisch richtig vorgehen. Ansatz und Einstieg in die Probleme sind — auch in unserem Bereiche — nach den Regeln der Systemtheorie, d.h. interdisziplinär, zu finden. Die Lösungen dagegen sind in politischer Verantwortung zu treffen.

Aménagement de zones de loisirs dans les abords des centres urbains

Exposé du conseiller national Aloys Copt

Préambule

Je vais commencer, si vous le permettez, par un aveu. Après avoir répondu affirmativement à votre secrétaire, Monsieur Bendel, qui me demandait de traiter devant votre congrès de l'aménagement de zones de loisirs aux abords des centres urbains, je me suis bien vite aperçu de mon imprudence et cela dès que je me suis mis à réfléchir sur le sujet et à effectuer quelques recherches. Il ne suffit pas d'avoir été l'un des rapporteurs au Conseil national de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire et par conséquent de dominer quelque peu le problème général de l'aménagement du territoire, pour traiter avec quelque compétence d'un sujet précis et très technique comme celui que vous m'avez imposé, et cela devant ceux, les élus et fonctionnaires communaux, qui sont chargés de réaliser dans la pratique l'aménagement du territoire et qui par conséquent, sont confrontés journallement, non pas avec la théorie, mais avec la réalité.

Mon exposé ne pourra donc être que très général et consistera à examiner les dispositions définitives — sous réserve d'un éventuel référendum qui pourrait être lancé — de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire mise sous toit par les Chambres le 4 octobre 1974, dispositions qui se rapportent à l'aménagement de zones de loisirs aux abords des centres urbains

Tout d'abord une question de vocabulaire. La mise au point de ce dernier n'a pas été l'une des moindres difficultés de l'élaboration de la loi fédérale. Cette dernière ne parle plus de «zone de loisirs», mais de «territoire de délassement» en allemand «Erholungsgebiet» le mot «zone» en allemand «zone» a été réservé aux surfaces plus petites qui font l'objet des plans d'affectation (Nutzungspläne). Un mot encore sur la loi dans sa rédaction définitive. Elle a été considérablement modifiée par rapport aux projets qui ont servi de base aux travaux du parlement et cela pour per-

mettre une meilleure systématique et un énoncé plus clair en accord avec la technique législative en vigueur. C'est ainsi qu'au lieu de 81 articles, il n'y en a plus qu'72 et que certains articles-clés dont on a beaucoup parlé, ne portent plus la même numérotation.

Bref historique

Le délassement et en particulier le délassement dans la nature, a toujours été une nécessité pour l'être humain. L'Etat peut donc s'en désintéresser. Il s'en est au contraire toujours préoccupé. Mais tandis que jusqu'à une époque récente, il se contentait d'un minimum de réglementation il a dû, ensuite de la croissance démographique, mais aussi par rapport à une nouvelle mentalité — que l'on peut regretter peut-être — qui veut que les loisirs soient de plus en plus organisés, intervenir d'une façon plus poussée dans ce domaine. Se délasser dans la nature c'est à la base avoir l'accès le plus large possible sur la propriété d'autrui, qu'elle soit collective ou privée. C'est ainsi que le Code Civil Suisse de 1912 a posé la règle générale de l'article 699 — toujours en vigueur on l'oublie quelquefois — ainsi conçu:

«Chacun a libre accès aux forêts et pâturages d'autrui et peut s'approprier baies, champignons, et autres menus fruits sauvages, conformément à l'usage local, à moins que l'autorité compétente n'ait édicté dans l'intérêt des cultures, des défenses spéciales limitées à certains fonds.

La législation cantonale peut déterminer la mesure en laquelle il est permis de pénétrer dans le fonds d'autrui pour la chasse ou la pêche».

Le législateur suisse du début du siècle a ensuite posé une autre règle figurant à l'article 702 du Code Civil Suisse, qui réserve les restrictions de droit public à la propriété foncière de la Confédération, des cantons et des communes.

C'est à partir de ces deux règles que les cantons ont développé, chacun pour soi, une politique tendant à assurer avant la lettre, la création de territoires de délassement et de territoires à protéger.

Je citerai simplement pour ne pas allonger la législation valaisanne. La loi valaisanne d'application du Code Civil Suisse, du 15 mai 1912, réserve le droit public cantonal en vigueur et en plus son article 186 prévoit ce qui suit:

«Le Conseil d'Etat est autorisé a prendre par voie d'ordonnance, les mesures nécessaires et a édicter des peines pour la protection et la conservation des plantes alpestres et autres plantes rares, pour protéger contre toute altération les sites, l'aspect des localités et les points de vue et pour sauvegarder l'existence des sources d'eau minérale.

L'Etat et les communes peuvent protéger et faciliter par voie d'expropriation et en particulier par l'établissement de servitudes publiques, l'accès aux endroits où se trouvent les antiquités, monuments naturels, sites, aspects et points de vue. Il leur est loisible de déléguer ce droit à des associations et fondations d'utilité publique.»

On peut dire en bref que depuis 1912, pour ne pas remonter plus haut, les cantons et par conséquent les communes n'étaient pas mal armés pour protéger certains territoires. Ce qui manquait en revanche, c'était une disposition constitutionnelle fédérale, consacrant non seulement un droit statique en quelque sorte, de protection, mais un droit dynamique d'utilisation du sol pour des activités notamment de délassement et surtout la possibilité de confier à la Confédération la compétence d'édicter des principes généraux obligatoires sur l'ensemble du territoire, d'encourager et de coordonner les efforts des cantons et permettre la collaboration cantons — Confédération.

D'où le nouvel article constitutionnel 22^{quater}, accepté par le peuple et les cantons le 14.9.1969, qui crée la base juridique nécessaire. D'où en exécution la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 octobre 1974, d'où pour faire le pont entre l'article constitutionnel et la loi d'exécution, l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972.

C'est dans ce dernier arrêté qu'apparaît pour la première fois la notion légale «de zones de détente» à proximité des agglomérations ou dans les régions voisines (article 2, alinéa 1 lettre d). L'article 5 de l'ordonnance d'exécution de cet arrêté, ordonnance qui date du 29.3.1972, définit les zones de détente. Voici cette définition:

«Les zones de détente sont des territoires qui sont situés dans des conditions favorables, a proximité des agglomérations, où dans les régions voisines et qui permettent à l'homme de se détendre et de rétablir ses forces physiques et morales au contact de la nature.

Leurs dimensions seront telles que le but visé par leur création soit atteint.»

Mais dans les mesures urgentes, il ne s'agit que de protéger, de conserver provisoirement de tels territoires, un peu au sens de l'inventaire dressé en 1963 pour la protection de la nature et des sites, mais pas encore de prévoir leur aménagement, leur équipement. Par contre, la loi du 4 octobre 1974 sur l'aménagement du territoire consacre l'utilisation, l'aménagement de tels territoires, en vue des activités de délasserement, de l'organisation des loisirs dans la nature. Il faut donc éviter en tout premier lieu de confondre protection de la nature et des sites (territoires à protéger) avec possibilité de délasserement dans la nature (aménagement de territoires de délasserement). Ces deux notions peuvent se recouper, se superposer, mais ne se confondent pas. Le projet de loi du Conseil fédéral parlait de zones de détente et zones protégées, donc une seule zone pour ces deux activités, tandis que la loi telle qu'issue des travaux des Chambres distingue le territoire de délasserement du territoire à protéger.

*La loi du 4 octobre 1974 sur
l'aménagement du territoire*

I. Principes de base

Cette loi prévoit que des cantons arrêtent sous forme de plans directeurs généraux les principes qui doivent régir l'utilisation de leur sol et l'occupation de leur territoire (5, al. 1).

Les plans directeurs de l'urbanisation et des sites fixent les principes généraux de l'utilisation du sol. Ils prévoient les territoires suivants:

- territoire à urbaniser
- territoire agricole
- territoire forestier
- territoire de délasserement
- territoire à protéger
- territoire sans affectation.

Les territoires de délasserement et les territoires à protéger peuvent se recouvrir ou recouvrir d'autres territoires. La législation cantonale peut prévoir d'autres catégories de territoires (art. 10).

L'article 14 de la loi circonscrit le territoire de délasserement. Il a la teneur suivante:

«Les terrains qui se prêtent aux activités de délasserement et qui leur sont nécessaires, sont désignés comme territoires de délasserement. Les

cantons veillent à affecter à ces territoires de grandes surfaces formant une certaine unité; à cet effet, ils y incluent des territoires agricoles et forestiers, ainsi que des territoires à protéger.

Les territoires de délasserment doivent être prévus avant tout à proximité des agglomérations et dans des régions voisines.»

Telle sont les normes fédérales abstraites de base obligatoires et qui s'imposent sur l'ensemble du territoire aux cantons et par conséquent aux communes.

C'est à l'alinéa 2 de l'article 14 que nous retrouvons l'objet qui préoccupe les villes suisses en ce congrès: «Des territoires de délasserment doivent être prévus avant tout à proximité des agglomérations et dans des régions voisines.»

La loi fédérale met donc à disposition des cantons et par conséquent des communes, des principes fondamentaux. Les cantons sont tenus de prévoir à l'intérieur de leur territoire de grandes surfaces formant une certaine unité par inclusion de territoires agricoles, forestiers, à protéger, comme territoires de délasserment et cela avant tout à proximité des agglomérations et dans des régions voisines.

Le principe étant posé, comment le réaliser. C'est là que les difficultés commencent. A ce sujet, le message du Conseil fédéral se borne à dire:

«Cette disposition suppose une intense collaboration intercantonale; elle donnera à la Confédération une occasion particulièrement importante d'exercer une activité coordinatrice. Comme les zones de détente de certains cantons ne pourront pas être aménagées sur leur territoire (par ex. Bâle-Ville et Genève) cette disposition impliquera des exigences importantes auxquelles le fédéralisme coopératif devra permettre de faire face.»

II. La planification

Comme je vous l'ai dit au début de cet exposé, je ne m'étendrai pas sur ce problème qui est affaire de spécialistes, de techniciens. La planification comporte surtout le dimensionnement des territoires de délasserment, leur aménagement et leur équipement. Qu'il me suffise de dire que tout est à découvrir dans ce domaine et que les recherches vont bon train. A ma connaissance, il n'existe pour l'instant que des lignes directrices établies par l'ORL, des études fragmentaires portant sur certaines rives de

lacs et autres territoires et quelques réalisations comme celle du Türlensee à proximité de la ville de Zürich et celle du Gurten, à proximité de la ville de Berne.

Les lignes directrices de l'ORL précisent deux critères pour la création de territoires de délasserement:

- le terrain doit se prêter naturellement au délasserement et il doit pouvoir être mis à disposition d'une telle activité.

Elles distinguent trois sortes d'activité de délasserement et par conséquent trois sortes de territoires: im Grünen — am Wasser— im Schnee, c'est-à-dire à la campagne, au bord de l'eau, dans la neige, avec évidemment les équipements que cela comporte pour les promenades, le tourisme pédestre, les parcs, les places de pique-nique, le sport, les piscines, les plages, les ports, la pêche, les sports aquatiques, la pratique des sports d'hiver.

Encore une fois, presque tout reste à inventer, non pas forcément dans l'abstrait, mais surtout de cas en cas. C'est l'œuvre des spécialistes d'imaginer. C'est la tâche du pouvoir politique de décider et de réaliser.

III. La réalisation

1) Problèmes juridiques

Une fois la planification établie par les techniciens et adoptée par le pouvoir politique, il faut passer à la réalisation. Les territoires de délasserement en général et avant tout à proximité des agglomérations et dans des régions voisines, doivent être prévus par l'autorité cantonale. Il appartient évidemment à chaque canton de réserver dans sa législation les droits et compétences des communes. En vertu de la loi fédérale ces dernières fixent, dans le cadre des territoires définis par les plans directeurs généraux des cantons, les zones d'affectation. C'est une tâche communale imposée par la loi fédérale.

Première difficulté:

Les territoires de délasserement à créer à proximité d'une ville ne sont pas sous la juridiction de cette dernière? Il appartient à la législation can-

tonale de résoudre le problème en favorisant les ententes intercommunales et si nécessaire en les obligeant. En Valais, nous sommes en train de revoir les dispositions constitutionnelles sur le régime communal. Le projet de révision prévoit un article 71 ainsi conçu:

«Les communes peuvent s'associer pour réaliser en commun certaines tâches et constituer à cette fin des associations de droit public dotées de la personnalité juridique, ou collaborer de toute autre manière. La loi fixera les principes relatifs à cette collaboration et à la constitution et au fonctionnement des associations de communes.

Le Conseil d'Etat peut dans certains cas précisés par la loi, contraindre des communes à collaborer ou à s'associer.»

Deuxième difficulté:

Les territoires de délaissement à créer à proximité d'une ville, sont situés sur le territoire d'un autre canton et même d'un autre pays. Pour résoudre ce problème le message du Conseil fédéral parle de la mise en œuvre du fédéralisme coopératif. C'est bien beau, mais si celui-ci ne joue pas? Supposons que les autorités cantonales compétentes fassent la mauvaise tête. La loi prévoit alors l'intervention de la Confédération:

a) Coordination et surveillance:

article 38 al. 2 et 3:

«Les autorités fédérales coordonnent les travaux sur le plan intercantonal. Elles veillent en particulier à ce que les plans directeurs généraux forment un ensemble cohérent à l'échelon national et qu'ils soient conformes à l'article 1^{er}, 2^{ème} alinéa, ainsi qu'aux autres principes de droit matériel que la Confédération établit pour l'aménagement du territoire.

Les autorités fédérales et les cantons frontaliers collaborent étroitement avec les autorités des pays limitrophes responsables de l'aménagement de leur territoire; les plans directeurs généraux des cantons et les plans sectoriels de la Confédération tiendront un juste compte des relations qui en matière d'aménagement du territoire doivent être faites entre les régions situées de part et d'autre de la frontière.»

article 39:

«Les plans directeurs généraux des cantons doivent être approuvés par le Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral examine:

- a) Si le plan est conforme au droit fédéral.
- b) S'il tient un juste compte des tâches de la Confédération;
- c) S'il est coordonné avec l'aménagement des cantons voisins et avec celui des régions voisines relevant d'Etats étrangers.

b) *Conservation:*

article 36, alinéa 2 et 3:

«Après avoir entendu les cantons, les autorités fédérales compétentes peuvent créer des zones en cours d'aménagement pour assurer l'accomplissement des tâches de la Confédération, coordonner les activités des cantons et tenir compte des intérêts intercantonaux.

Les zones en cours d'aménagement peuvent être créées pour 5 ans ou plus. Si cela est nécessaire ce délai peut être prolongé de 3 ans.»

c) *Coercition:*

article 67:

«Tant qu'un plan directeur général n'a pas été approuvé, le Conseil Fédéral peut établir au sens de l'article 36, des zones en cours d'aménagement en lieu et place des cantons, dans la mesure où cela sert les objectifs de la présente loi.»

Troisième difficulté:

Les autorités compétentes cantonales agissent, mais sont désavouées par exemple par le peuple là où il est souverain en vertu de la législation cantonale?

Dans de tels cas, l'autorité cantonale n'est pas désarmée. Elle possède comme la Confédération, tout d'abord un droit de surveillance, prévu à l'article 30, alinéa 1:

«Les plans d'affectation n'ont force obligatoire que si l'autorité cantonale compétente les a approuvés. Celle-ci doit les examiner du point

de vue de leur légalité, de leur opportunité et de leur conformité aux plans directeurs généraux du canton.

Elle possède ensuite un pouvoir de conservation:

article 71:

«Les gouvernements cantonaux peuvent prolonger, en tout ou partie, les plans des zones protégées en vertu de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire jusqu'à ce que les plans d'affectation, qu'ils doivent arrêter en vertu de la présente loi, soient entrés en force. Ils sont également habilités à édicter des dispositions complémentaires.

Les gouvernements cantonaux règlent la procédure.»

article 36, alinéa 1 et 3:

«Jusqu'à l'adoption ou pendant la revision de plans directeurs généraux et de plans d'affectation, l'autorité compétente en vertu du droit cantonal peut fixer sur des territoires exactement délimités, des zones en cours d'aménagement dans lesquelles aucune construction ne pourra être modifiée, ni aucune autre disposition prise qui soit contraire à l'aménagement en cours. Ces zones en cours d'aménagement peuvent être créées pour 5 ans ou plus, si cela est nécessaire, ce délai peut être prolongé de 3 ans.

Elle possède enfin un pouvoir de coercition prévu à l'article 66 de la loi:

«Si les organes compétents n'édicte pas dans les trois ans les actes législatifs cantonaux qui sont nécessaires en vertu de la présente loi dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la police des constructions, le gouvernement cantonal prendra les dispositions provisoires indispensables.

Cette disposition s'applique par analogie aux plans d'affectation qui ne sont pas arrêtés à temps par la collectivité compétente.»

2) *Problèmes financiers:*

A supposer que tous les problèmes juridiques soient surmontés, il reste les problèmes financiers à résoudre, qui ne sont pas les moindres,

compte tenu de la garantie de la propriété prévue à l'article 22^{ter} de la Constitution fédérale.

Que dit la loi à ce sujet?

- a) L'article 49 prévoit que l'attribution de biens-fonds au territoire agricole, au territoire forestier, ou au territoire sans affectation, dans les limites des plans d'affectation, ne constitue pas une expropriation matérielle. Sont réservés les cas particuliers dans lesquels, en raison de circonstances spéciales, cette attribution constitue une expropriation matérielle. Par conséquent, a contrario, l'attribution de biens-fonds privés au territoire de délaissement constitue en principe une expropriation matérielle. Je dis bien en principe, car pour qu'il y ait expropriation matérielle, il faut encore que les conditions de l'article 48, alinéa 1, soient réunies. Cet article expose d'une façon détaillée quand il y a expropriation matérielle. De plus les restrictions de la propriété ordonnées en vertu de mesures de police, ne sont pas des expropriations matérielles. La loi a donc repris la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ce dernier peut encore la développer. La tendance étant à restreindre la notion d'expropriation matérielle, il sera intéressant de suivre l'évolution de la jurisprudence. Il faut rappeler ici que sous réserve des droits de recours prévus aux articles 59 et ss de la loi, le propriétaire ne peut s'opposer à ce que son terrain soit attribué au territoire de délaissement. Une fois les recours épuisés, il a droit à être indemnisé si l'attribution équivaut à une expropriation matérielle. En dernière extrémité, l'expropriation formelle peut entrer en ligne de compte en vertu de l'article 35, alinéa 1 de la loi.
- b) Les communes sont donc armées juridiquement pour créer les territoires de délaissement. Le sont-elles financièrement pour acquérir les terrains ou servitudes nécessaires, ainsi que pour équiper ces territoires? Je pense que oui et que l'aménagement de territoires de délaissement sera possible à la condition de ne pas vouloir tout faire en même temps, à la condition encore que la coopération intercommunale et intercantonale jouent. Elles joueront si est établie une péréquation financière intercommunale et intercantonale. Le principe d'une telle péréquation est prévue dans la loi à l'article 45, intitulé «compensation économique et dédommagement». Il faut ici citer en entier cet article, en mettant l'accent sur l'alinéa 3.:

«La Confédération assurera par la voie de la législation spéciale une compensation économique en faveur de l'agriculture et de la sylviculture à titre de dédommagement pour les charges et les prestations qui contribuent à réaliser l'aménagement du territoire.

De la même façon une compensation sera allouée en faveur de territoires dont le développement est freiné par des mesures d'aménagement du territoire et qui ne présentent pas déjà un degré de développement économique suffisant.

La Confédération peut indemniser les collectivités et les exploitants dont les territoires ou les biens-fonds sont mis à contribution de façon intolérable par les fonctions de délasement et de protection. Elle peut faire dépendre l'indemnisation de prestations équitables des cantons ou des communes intéressés, au besoin de prestations de la part des exploitants.»

Quant à l'aménagement et à l'équipement des territoires de délasement, il est certain que les communes, si elles ne veulent pas le réaliser elles-mêmes, peuvent en laisser le soin, sous leur contrôle, à l'économie privée. De tels équipements peuvent même être rentables au sens financier du terme, car je ne vois pas pourquoi, une taxe appropriée d'utilisation ne serait pas perçue auprès des usagers des territoires de délasement.

Conclusion

Malgré les nombreuses difficultés que l'on aperçoit, l'aménagement de territoires de délasement à proximité des agglomérations et dans les régions voisines est possible. Cela ne se réalisera pas du jour au lendemain. Il faudra que joue la coopération intercommunale et intercantonale, si possible sans coercition. Elle jouera si une juste compensation économique est établie entre communes et entre cantons. L'aménagement du territoire, comme les langues d'Esopo, peut être la meilleure ou la pire des choses. Souhaitons qu'elle soit la meilleure.

Raumplanung und Erholungsräume in der Nähe von städtischen Agglomerationen

Referat von Regierungsrat Alfred Sutter, Statthalter, Appenzell

Wenn ich heute die Probleme der Planung aus der Sicht einer Landegend darzulegen versuche, erlaube ich mir im Speziellen die bäuerlichen Momente aufzuzeigen. Für diese Möglichkeit möchte ich Ihnen bestens danken und Sie mangels früherer Gelegenheit erst jetzt, bald am Ende des Kongresses, im Namen des hiesigen Bauernstandes willkommen heissen. Wir wissen um die grosse Bedeutung des Gespräches zwischen Stadt und Land und werden uns bemühen, auch Ihre Standpunkte kennen und verstehen zu lernen.

Seit geraumer Zeit steht das Raumplanungsgesetz vor allem für die Direktbetroffenen im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Mit einer gewissen Berechtigung wird es als eines der wichtigsten Gesetze des Jahrhunderts bezeichnet. Das zu schaffende Recht mit seinen Eingriffen in das Privateigentum und Auswirkungen für ganze Gegenden ist Grund genug, Ueberlegungen anzustellen, wie das angestrebte Ziel erreicht werden kann. Unser Wohn- und Wirtschaftsraum ist so verschieden, dass es sicher richtig und nötig ist, Fehlentwicklungen vorzubeugen oder zu korrigieren. Das Ziel ist eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes.

Ein jeder, der sich mit den Ergebnissen der Volks- und Betriebszählungen nur einigermassen befasst, erkennt die grossen Veränderungen während der letzten Jahrzehnte. Eine unterschiedliche Entwicklung der verschiedenen Regionen zeigt eine grundsätzlich gegenteilige Situation zwischen Stadt und Land. Während Handel, Industrie und viele Unternehmen im Gewerbe die Zeiten der Hochkonjunktur kaum zu meistern vermochten, steht die Landwirtschaft seit Jahren unter dem Drucke eines übervollen Marktes. Die nur schwer zu befriedigende Nachfrage nach Erzeugnissen und Dienstleistungen in Gewerbe und Industrie brachte gute Gewinne und Verdienstmöglichkeiten, welche verständlicherweise zu Vergrösserungen der Betriebe und dadurch Schaffung von vermehrten Arbeitsplätzen führte. Wie die Buchhaltungsergebnisse zeigen, hat der Bauer

Mühe, auf seinen Lohn zu kommen. Vor allem in der Berglandwirtschaft konnte trotz Bemühungen der Behörden der gesetzlich zugesicherte Lohn praktisch nie erreicht werden. Weil aber das Einkommen die materielle Grundlage für unsere Existenz ist, brachten diese Unterschiede eine Bevölkerungsbewegung in die Stadt. Im Jahre 1972 betragen die jährlichen Einkommen bei einem schweizerischen Durchschnitt von Fr. 14 990.— im Kanton Basel-Stadt Fr. 22 675.— und in Appenzell Innerrhoden mit dem höchsten Anteil landwirtschaftlicher Bevölkerung Fr. 10 295.—. In diesen Zahlen erkennt man das grosse Gefälle der Wirtschaftskraft zwischen den verschiedenen Orten und Regionen.

Die Entwicklung seit dem letzten Weltkriege brachte für die Bauern aber nicht nur Veränderungen ihrer Stellung im Vergleich zu den übrigen Wirtschaftsgruppen, sondern ebensowohl Umwälzungen in der Landwirtschaft selbst. Während langer Zeit war der Bauernstand der Inbegriff von Stabilität und Sicherheit. Man stellte bescheidene Ansprüche an das Leben, hatte zu essen und ein Dach über dem Kopfe und in den bäuerlichen Grossfamilien wurden Schicksalsschläge gemeinsam getragen. Der Eingang der Technik und die Anwendung neuer Erkenntnisse, sowie die gewandelte Umwelt leiteten einen Umbruch ein, der zwar viele Arbeitsrichtungen körperlich leichter machte und die immer mehr fehlenden Arbeitskräfte mehr oder weniger auszugleichen vermochte, an die Verbleibenden aber wesentlich grössere Anforderungen stellt. Die Führung des heutigen bäuerlichen Unternehmens verlangt nicht nur berufliche Tüchtigkeit, sondern auch Anpassung und Beweglichkeit. Das Traditionelle, Brauchsmässige wird dadurch etwas verdrängt und es setzt eine geistige Erfassung des Geschehens voraus, um es in der veränderten Welt stets wieder sinnvoll einzuordnen. Die Probleme, die sich vor allem auch zwischen den Generationen stellen, werden noch komplizierter, weil wohlmeinende Kreise in den verschiedenen Schutzorganisationen und Bewegungen beim Hergebrachten keine Veränderungen mehr zulassen möchten.

Auch Liegenschaftskäufe durch kapitalkräftige Nichtselbstbewirtschaftler zu Preisen, welche den Wirtschaftswert weit übersteigen, bringen Schwierigkeiten in die bäuerlichen Familien, weil ein Nachkomme das väterliche Gut, sofern es als Existenzgrundlage zu dienen hat, eben nur zum landwirtschaftlichen Wert übernehmen kann. Es braucht bei den hohen Angeboten Aussenstehender nachgerade grosses Verständnis der Geschwister, um auch innerlich ja sagen zu können und sich nicht enterbt zu

fühlen. Zudem verhindern solche Käufe eine dauernde Strukturverbesserung durch flächenmässige Aufstockung zu kleiner Existenzen. Die Unmöglichkeit, eine Liegenschaft aus fremder Hand je erwerben zu können, entmutigt viele Junge schon bei der Berufswahl und veranlasst sie abzuwandern.

Im Erholungsraum dürfte sich die Nachfrage nach Bauernhäusern noch verstärken. Unsere Streusiedlung bietet sich geradezu an, um an ruhiger, schöner Lage eine Zweitwohnung zu haben. Wir wissen um das Bedürfnis vieler Menschen in der Stadt, sich wenigstens zeitweise aus den unruhigen Engen ihrer Umwelt zu befreien.

Wenn leerstehender, von der ansässigen Bevölkerung nicht mehr benötigter Wohnraum zu Ferienzwecken benützt wird, ist dies sicher gut und erwünscht. Auch haben wir an verschiedenen Orten Land für den Bau von Ferienhäusern reserviert.

Eine allmähliche Verdrängung der Bauern durch Aufkauf der Objekte aber käme einer langsamen Räumung der Erholungsgebiete gleich. Mit jedem nicht mehr ganzjährig bewohnten Haus entleert sich eine Gegend und vergrössert für die Verbleibenden das Gefühl des Abgelegenenseins. Die Bauernmädchen, welche nach Schulaustritt meistens eine Lehre oder Arbeitsstelle in den Dörfern und Städten antreten und sich an vermehrten Kontakt mit Menschen und an ein vielseitigeres gesellschaftliches Leben gewöhnen, wären immer weniger bereit zurückzukehren, um auf einem isolierten Einzelhofe Bäuerin zu werden

Vor allem die junge Generation muss in der Landwirtschaftszone eine echte Zukunftschance erblicken können. Auch im Erholungsraum muss die Gewissheit bestehen, dass eine intensive Landwirtschaft betrieben werden kann. Es wäre fatal, wenn der Eindruck sich bestätigen würde, die Bauern hätten in erster Linie das Land möglichst gut und kostengünstig zu pflegen. Die Planung darf für die Landbevölkerung nicht zur Hauptsache Bauverbot und Vorschriften bedeuten. Die Lenkung der Agrarproduktion ist so zu gestalten, dass die Landwirtschaft auch im Berggebiet erzeugen kann, was von den natürlichen Voraussetzungen her möglich ist. Zudem ist der Ausbau von einkommensverbessernden Veredlungszweigen von grosser Bedeutung. Die Schweinehaltung spielt im Appenzellerland eine nicht zu unterschätzende Rolle zur Erweiterung der bäuerlichen Existenz. Wir wissen, dass bei Ausbringung des anfallenden Düngers Immissionen entstehen und hoffen auch im Erholungsraum auf Verständnis und Einsicht.

Die wesentlichsten Vorbehalte im vorliegenden Raumplanungsgesetz müssen bei der zwar in Aussicht gestellten, in der Gestaltung aber doch zu wenig bekannten Spezialgesetzgebung für den volkswirtschaftlichen Ausgleich gemacht werden. Entscheidend wird vor allen Dingen auch sein, wie die erforderlichen Mittel bereitgestellt werden können. Die Gewährleistung der Finanzierung sollte unabhängig vor der jeweiligen Budgetsituation des Bundes sein.

Die Besiedlung einer Gegend ist die unabdingbare Voraussetzung für deren Erhaltung. Hierzu bedarf es einer gesunden Wirtschaft mit genügenden Existenzen. Die Probleme der künftigen Raumordnung liegen also nicht in erster Linie in der Ausscheidung von Bauland und den anderen Gebieten. Es ist viel einfacher, durch Planung die Zersiedlung zu verhindern, als die Entsiedlung aufzuhalten. Der Zwang des täglichen Brotes geht dem Wünschen von Daheimbleiben voraus. Noch so ausgeklügelte Pläne gehen an der Wirklichkeit des Lebens vorbei, wenn nicht mit vielen und vielfältigen Massnahmen die Eigenwirtschaft der Landregionen gefördert wird. Das Entwicklungskonzept des Bundes dürfte ein Mittel sein, zur Gesundung der Berggebiete wesentlich beizutragen, sofern sich nicht das Streben nach diesem Ziele in zu vielen Anforderungen an Gutachten abschwächt.

In unserem schönen Ländchen sind von Natur aus die Bedingungen für eine angepasste Fremdenindustrie gegeben. Unsere Bevölkerung ist in ihrer Eigenart kontaktfreudig und gästefreundlich. Die schmucken Dörfer die heimeligen Gaststätten, das saubere Land und das reizvolle, erschlossene Alpsteingebiet bringen immer mehr Besucher. Wir wissen um die Bedeutung dieses für uns wichtigen Wirtschaftszweiges. Es werden Existenzen geschaffen oder verbessert. Wenn von der Landwirtschaft Vorbehalte gemacht werden, richten sich diese nicht gegen unsere Gäste, im Gegenteil, sie sind Mitvoraussetzungen für die Erhaltung des Erholungsraumes. Nicht verlassene Heimetli mit meistens geschlossenen Fensterläden machen eine Gegend attraktiv zum Ferienmachen, sondern ein gepflegtes Land, in dem eine aufgeschlossene Bevölkerung lebt. Gerade dort, wo die Bedingungen für die Agrarproduktion zu wünschen übrig lassen, sind sie für den Fremdenverkehr gut. Der Steilhang bringt dem Bauern vermehrte Arbeit, ist aber des Skifahrers Freud'.

Wenn den Landgebieten in der Planung die Funktionen der Agrarproduktion und der Erholung für die Stadtmenschen zugewiesen werden, stellt sich für diese Regionen die grundsätzliche Frage, ob sie damit in der

bisherigen Form erhalten oder dem Ziele entsprechend einer besseren Situation entgegengeführt werden können. Sicher ist dies ein verbreiteter Wunsch der Bevölkerung. Bei näherer Betrachtung erkennen wir aber, dass dies auf die Dauer kaum möglich sein wird. Die Technisierung und Rationalisierung in der Landwirtschaft wird fortschreiten und würde zu einer weiteren Entleerung des Raumes führen, sofern nicht für die Ausgeschiedenen anderweitige Erwerbsmöglichkeiten vorhanden sind. Sicher werden in der Fremdenindustrie Arbeitsplätze geschaffen und Nebenerwerb ist z.B. in der Beherbergung von Gästen möglich. Im ganzen gesehen dürfte aber meiner Ansicht nach auf die Dauer diese zur Hauptsache bäuerliche Dienstleistungsgesellschaft ein zu schmales und vor allem auch risikoreiches Fundament für eine gesunde Wirtschaft sein. Der Bauernstand wird sicher von der Berufung her auch in härteren Tagen durchhalten, er ist sich dies von den natürlichen Einflüssen her gewöhnt (schlechte Witterung, Unglück im Stall etc.), sofern den Jungen der Glaube an die Zukunft durch vergleichbare Lebens- und Existenzbedingungen erhalten bleibt. Ob aber die Fremdenindustrie in einer weniger guten Situation ihre Umsätze behalten kann, ist wenig wahrscheinlich. Das menschliche Bedürfnis zur Erholung in der freien Natur wird zwar auch dann vorhanden sein und es werden uns weiterhin viele Touristen besuchen, aber diesen wird ganz einfach das nötige Geld fehlen, um die darauf ausgerichteten Existenzen in genügender Grösse zu erhalten. Es sollten daher den ländlichen Räumen weitere Aufgaben zgedacht werden. Durch den Aufbau anderer Produktionen, wie Ansiedlung und Entwicklung angepasster Industrie und des Gewerbes könnten wenigstens für einen Teil der aus den Landfamilien ausscheidenden Menschen Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies brächte am ehesten die Voraussetzungen, den Standard auf ein mit den Städten vergleichbares Niveau zu bringen. Statt Abwanderung käme eine gesunde Entwicklung und an vielen Orten blieben die Bauernhäuser von Familien bewohnt, auch wenn der Ernährer die Existenz nicht mehr in der Landwirtschaft finden kann.

Wir begrüssen in der Raumplanung die Idee der dezentralisierten Konzentration. Durch die Förderung von möglichst vielen Sub- und Kleinzentren wird eine ausgewogene Besiedlung des Landes am ehesten möglich sein. Eine gute Verkehrserschliessung, die Berücksichtigung bei der Arbeitsplatzverteilung und ein echter Finanzausgleich sind wesentliche Faktoren, um dieses Ziel zu erreichen. Auch brächte dies die Möglichkeit einer guten Ausstattung für die schulische und berufliche

Ausbildung. Nicht zuletzt wird auch die Qualität des Arbeitsplatzes mitentscheiden, ob die Jungen in einer Region bleiben werden oder nicht.

Eine positive Grundhaltung der Bauern zur Raumordnung beinhaltet die Meinung, in der für sie ausgeschiedenen Zone besser und ungestörter als bisher wirtschaften zu können. Auch wenn für ihr Gebiet die Zweitfunktion, die Erholung der Menschen, eingeplant und zugewiesen ist und für diese Leistungen Ausgleichsbeiträge bezahlt werden, muss die Gewissheit bestehen, dass die Landbevölkerung Herr im Hause bleibt. Eine zu grosse Einflussnahme z.B. durch Schutzorganisationen würde kaum verstanden. Gerade die Bestrebungen zur Erhaltung unseres schönen Landes zeigen, dass zum Erbe unserer Väter Sorge getragen wurde. Eine verantwortliche Verpflichtung gegenüber der Vergangenheit bedeutet nicht eine Konservierung, sondern eine Weiterentwicklung unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Notwendigkeiten der Gegenwart und Zukunft.

So wird im Laufe der Zeit auch in verschiedenen Schutzgebieten einiges angepasst werden müssen, wenn wir nicht wollen, dass die Menschen schlussendlich wegen zu grosser Hemmung und zu vielen Vorschriften ausziehen. Im Bestreben, Natur und Heimat zu schützen, sollte da und dort mehr als bisher die ansässige Bevölkerung und deren Lebensbedürfnisse einbezogen werden.

Die Berglandwirtschaft kann auf die Dauer die ihr zgedachten Aufgaben nur erfüllen, wenn sie vergleichbar existieren kann. Der Erholungsraum braucht eine genügende Besiedlung, wozu eine gesunde Wirtschaft Voraussetzung ist. Wenn unsere Bauernhäuser nicht zu leeren Hüllen einer vergangenen Zeit werden, sondern weiterhin Familien darin wohnen, dann bin ich überzeugt, dass auch in kommenden Zeiten in guter Partnerschaft das Land die Stadt willkommen heisst.

