Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 5. März 1974, Vormittag
Mardi 5 mars 1974, matin
8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

---

11 543

Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Botschaft und Beschlussentwurf vom 10. Januar 1973 (BBl I, 117)
Message et projet d'arrêté du 10 janvier 1973 (FF I, 113)

Beschluss des Ständerates vom 21. Juin 1973
Décision du Conseil des Etats du 21 juin 1973

Antrag der Kommission
Eintreten

Proposition de la commission
Passer à la discussion des articles

Weber-Altdorf, Berichterstatter: Gestern abend hörte ich am Radio im «Pressespiegel», dass die Kommission des Nationalrates in einigen Zeitungen der Verschleppung der Behandlungen bezichtigt wurde. Gestatten Sie mir deshalb eine kurze Vorbemerkung.
Der Ständerat hat die Vorlage in der Sommersession 1973 behandelt. Beim Konjunkturartikel handelt es sich um eine bedeutende Verfassungsvorlage. Die Kommission hat in drei zweitägigen Sitzungen mit insgesamt über 40 Stunden die Vorlage beraten. Der Kommission standen als Experten zur Verfügung: Die Herren Professor Dr. Allemann, Delegierter des Bundes für Konjunkturfragen, Professor Dr. Würgler, Präsident der Schweizerischen Kommission für Konjunkturfragen, für die wirtschaftlichen Aspekte, Professor Dr. Nef für die juristischen Fragen und Herr Direktor Dr. Leutwyler von der Nationalbank für die Probleme der Geldpolitik.

Die Kommission war sich bewusst, dass die Vorlage zu gleicher Zeit in Beratung stand, als die Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung über die dringlichen Bundesbeschlüsse vom 2. Dezember 1973 die Gemüter erhitzten. Die Beratungen im Nationalrat sollten nicht unter dem unmittelbaren Gefühlsschwang der politischen Auseinandersetzungen erfolgen. Denn erstens handelt es sich bei der ordentlichen Konjunkturpolitik um eine Daueraufgabe des Staates – es geht dabei um die Schaffung von Dauerrecht –, und zweitens besteht ein wesentlicher Unterschied in der Beurteilung von ordentlicher und ausserordentlicher Konjunkturpolitik. Der Rat sollte nicht unter dem unmittelbaren Eindruck einer Volksabstimmung, sondern ungeachtet ihres Ausganges beraten und in sachlicher, ruhiger Beurteilung und Distanz von allfälligen Emotionen dauerndes Verfassungsrecht schaffen. Wenn ich darauf hinweisen darf, dass sich die Beratungen um die geltende Wirtschaftsordnung der Bundesverfassung über Jahre hinweg zogen, so steht der zeitliche Aufwand für diese Vorlage in keinem Vergleich dazu.

Die Kommission war sich ferner bewusst, dass im Falle eines negativen Volksentscheides der Verzug um eine Session keinen Einfluss haben konnte, und dass im Falle des positiven Verlaufs der Volksabstimmung das ausserordentliche konjunkturpolitische Konzept bis 1975 Geltung hat. Das Ergebnis der Volksabstimmung zu kennen, war zudem nicht unklug. Denn schliesslich wird Politik nicht im leeren Raum betrieben. Zudem erfolgte die Festlegung des Verhandlungsplanes im Einvernehmen mit Herrn Bundespräsident Brugger in Erwägung der vorgelegten Gründe.

Zum Eintreten auf die Vorlage: Ich möchte Ihnen zuerst einige rechtliche Aspekte der neuen konjunkturpolitischen Konzeption darlegen. Die Geschichte der Verfassungsnorm, die Ihnen heute unterbreitet wird, geht zurück auf das Jahr 1966, als unser Kollege Heil eine Motion einreichte, die, ausgehend von der Kompetenzlücke in der Konjunkturpolitik auf Bundesebene, den Bundesrat einlud zu prüfen, «ob nicht den Räten zusammen mit einem Begleitbericht der Entwurf eines neuen Verfassungsartikels zu unterbreiten sei als Grundlage für eine Konjunktur- und Wachstumspolitik des Bundes.» Natürlich liesse sich der historische Ansatzpunkt noch wesentlich früher in die sechziger Jahre legen, sind es doch ganz allgemein die eher zwiespältigen konjunkturpolitischen Erfahrungen der vergangenen 15 Jahre, die eine grundsätzliche Ueberprüfung der Konjunkturpolitik angezeigt erscheinen liessen.

So oder so haben wir es mit einem eigentlichen Reformwerk zu tun, das nicht nur die konjunkturpolitischen Zielsetzungen, sondern auch die Instrumente und die zu ihrem Einsatz notwendige Kompetenzordnung enthält, und damit institutionelle Aspekte zum Inhalt hat. Bereits seit 1947 enthält die Bundesverfassung in Artikel 31quinquies einen an den Bund gerichteten konjunkturpolitischen Auftrag, doch die unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und einer drohenden Nachkriegsdeflation erteilte Kompetenz bezieht sich streng genommen nur auf die Krisenvorsorge und die Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Anlässlich der Revision von Artikel 39 der Bundesverfassung im Jahre 1951 wurden die Hauptaufgaben der Nationalbank neu umschrieben. Diese Revision gab gleichzeitig den Weg frei für eine Neufassung des Notenbankgesetzes. Das gesetzliche Instrumentarium der Notenbank zur Einflussnahme auf den Geldmarkt wurde jedoch nur geringfügig erweitert. Da ihr vom Gesetz her lediglich die Diskont- und Lombardpolitik sowie sehr begrenzte Möglichkeiten der Offenmarktpolitik zur Verfügung stehen, sah sich die Nationalbank immer wieder gezwungen, durch Abschluss freiwilliger Vereinbarungen mit den Banken Geld- und Kreditpolitik zu betreiben. Ein Ausbau des Notenbankinstrumentariums scheiterte 1969 nicht zuletzt an der fehlenden Verfassungsgrundlage. Wir können somit festhalten: Das auf den Krisenfall ausgerichtete konjunkturpolitische Instrumentarium der Schweiz bietet keine tragfähige Basis, um mit dem immer beängstigenderen Inflationsproblem fertig zu werden. Die Gefahr, welche die andauernde Geldentwertung für den Fortbestand und die Effizienz der Marktwirtschaft, aber auch für die soziale und politische Stabilität in unserem Lande darstellt, ist ernst zu nehmen.

Es wäre daher heute nicht mehr zu verantworten, einer konjunkturpolitischen Abstinenz des Staates weiterhin das Wort zu reden. Gerade in der Marktwirtschaft liegt bekanntlich eine der Hauptaufgaben der Preise darin, die wirtschaftlichste Verteilung und Verwendung der Produktionsmittel von Fertigprodukten zu garantieren. Bei anhaltender Teuerung und einer allgemein um sich greifenden Inflationsmentalität würden steigende Preise nicht etwa zu einem Rückgang der Nachfrage, sondern, so paradox dies klingen mag, gerade zum Gegenteil führen. Die Kaufentscheide werden nämlich in zunehmendem Masse durch die Erwartung weiter steigender Preise bestimmt. Es kommt zu weitgehenden Antizipationen im Konsum- und Investitionsbereich und zur bekannten Flucht in die Sachwerte. Der marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismus der Preise wird zusehends gelähmt. Diese Flucht in die Sachwerte ist aber auch insofern eine höchst ungerechte Angelegenheit, als sie nur kapitalkräftigen Bevölkerungskreisen offensteht und diesen einseitige Inflationsgewinne bringt, weil die Sachwertpreise in der Regel den besonders starken Nachfrageüberhang überdurchschnittlich steigern. Nach Schätzung der Experten gehen die inflationsbeding-

ten Einkommensumlagerungen in unserem Lande in die Milliarden. Das ist nicht nur rechtlich, sondern auch sozial bedenklich, da hauptsächlich die Leute mit bescheidenen Einkommen und Vermögen davon betroffen werden. In einer Zeit der Hoch- und Ueberkonjunktur vermögen sich Produzenten über Wasser zu halten, die bei schärferem Konkurrenzkampf nicht bestehen könnten. Dadurch wird die Nachfrage nach Arbeit zusätzlich angeheizt, was angesichts des ausgetrockneten Arbeitsmarktes unerwünscht ist. Als Folge des gesicherten Absatzes und der ungefährdeten Gewinnchancen entfällt der Rationalisierungsdruck weitgehend. Kurz: es kommt zu einer Verkleinerung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschrittes und zu einer Verschlechterung unserer Wettbewerbsstellung gegenüber dem Ausland. In Ermangelung verfassungsrechtlicher Grundlagen und gesetzlicher Instrumente haben Behörden und Wirtschaftsverbände immer wieder versucht, die Inflation auf dem Wege der Selbstdisziplinierung zu bekämpfen. Je offenkundiger aber wurde, dass dem übermässigen Nachfrageüberhang weniger kurzfristige konjunkturelle Schwankungen im Inland als eine weltweit gesteigerte wirtschaftliche Dynamik und eine veränderte Bedingungskonstellation zugrunde lagen, desto weniger Erfolg hatte dieser Weg. Das Misslingen ist deshalb nicht verwunderlich, fehlen doch im einzelnen im Inflationsklima ganz einfach die Massstäbe eines gesamtwirtschaftlich richtigen Verhaltens.

Da Nationalbank und Bundesrat jedoch nicht über die Kompetenzen für eine aktivere, systemkonforme Konjunkturpolitik verfügen, musste die Landesregierung in der Folge zu ausserordentlichen, dirigistischen Interventionen Zuflucht nehmen, denen Wirtschaft und Parlament aus staatspolitischen Gründen und im Interesse der Erhaltung unserer Konkurrenzfähigkeit auf den Auslandmärkten zustimmten. Man könnte sich nun die Frage stellen, ob wir auf einen Konjunkturverfassungsartikel überhaupt verzichten und wie bis anhin eine pragmatische Stabilitätspolitik betreiben sollten; mit anderen Worten: unsere Massnahmen weiterhin in die Form dringlicher Bundesbeschlüsse gemäss Artikel 89bis Absatz 3 zu kleiden. In dieser Richtung geht der Antrag Debétaz, der Ihnen als Alternative und Beschluss Ihrer Kommission unterbreitet ist.

Nach Ansicht der überwältigenden Mehrheit der Kommission darf dieser Weg jedoch aus politischen und wirtschaftlichen Gründen nicht länger beschritten werden. Der Bundesrat hat in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik darauf hingewiesen, aber auch die Vereinbarung der Regierungsparteien und der Regierungsfraktionen über die Legislaturziele fordern eine verfassungsmässige Grundlage für die eidgenössische Konjunkturpolitik.

Es ist grundsätzlich unbestritten, dass eine auf Notrechtsbasis betriebene Konjunkturpolitik nur zu einem beschränkten und teuer erkauften Stabilisierungserfolg zu führen vermag, und zwar vor allem deshalb, weil die entsprechenden Bundesbeschlüsse erst bei Vorliegen besonderer Dringlichkeit, wie beispielsweise bei starker allgemeiner Teuerung, erlassen werden können. Dann aber ist der stabilisierungspolitisch günstige Zeitpunkt für Dämpfungsmassnahmen, der bekanntlich in der Frühphase einer Konjunkturüberhitzung liegt, längst verpasst. Um doch noch eine gerechte Verteilung zu erzielen, sind dann entsprechend massivere Massnahmen und Eingriffe in den Wirtschaftsablauf notwendig, wie dies gerade die jüngste Dämpfungsübung klar zeigt.

Zur konjunkturpolitischen Problematik der Notrechtsbeschlüsse kommt deren Fragwürdigkeit aus staatsrechtlicher Sicht. Artikel 89bis Absatz 3 der Bundesverfassung ist für Ausnahmefälle und nicht als entscheidende Grundlage für die staatliche Aktivität in einem der wesentlichsten Bereiche der Wirtschaftspolitik gedacht. Eine Politik, die sich in erster Linie auf Notrecht abstützt, ist somit staatsrechtlich unbefriedigend, ja bedenklich. Es geht in dieser Frage, wie Herr Bundespräsident Brugger in der Kommission ausführte, nicht zuletzt auch um die Leistungsfähigkeit unserer Demokratie, die ja immer wieder angezweifelt wird. Es geht um die Glaubwürdigkeit unserer demokratischen Einrichtungen, die sich auch in schwierigen Situationen zu bewähren haben, sollen sie nicht einen spürbaren Substanzverlust erleiden.

Ein neuer Konjunkturartikel in der Bundesverfassung gäbe dem Bund – erstens – die Kompetenz, die erforderlichen Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur zu treffen; zweitens die Möglichkeit, mit diesen Massnahmen, soweit es unerlässlich ist, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen; drittens die Kompetenz, diese Massnahmen jeweils möglichst rasch zu treffen; und schliesslich würden – viertens – durch einen Konjunkturartikel auch die Kantone und Gemeinden veranlasst, das ihrige zur Stabilisierung der Konjunktur beizutragen.

Was ist unter «Stabilität» im wirtschaftlichen Bereiche zu verstehen? Die Wissenschaft versteht darunter im allgemeinen eine Entwicklung, die sich durch folgende drei Merkmale auszeichnet: Vollbeschäftigung, Stabilität des Preisniveaus und Gleichgewicht der Zahlungsbilanz. Das Ziel der Vollbeschäftigung umfasst dabei sowohl das Postulat auf Beschäftigung der gesamten arbeitsfähigen bzw. arbeitswilligen Bevölkerung als auch die Forderung nach einer optimalen Auslastung der technischen Produktionskapazität. Preisstabilität als Ziel beinhaltet nicht etwa die Stabilität aller Einzelpreise für die verschiedensten Güter und Dienstleistungen, sondern die Stabilität des gesamten Preisniveaus. Unter dem dritten Teilziel schliesslich, dem Gleichgewicht der Zahlungsbilanz, wird die Uebereinstimmung von Devisenangebot und -nachfrage mit dem gesetzlich festgelegten Wechselkurs verstanden. Bei flexiblen Wechselkursen kann es kein Ungleichgewicht in der Zahlungsbilanz geben, weil der Ausgleichs- und Anpassungsmechanismus zwischen Angebot und Nachfrage frei spielt.

Es stellt sich nun natürlich die Frage nach der Rangordnung der Ziele. Aus der öffentlichen Diskussion lässt sich der Eindruck gewinnen, dass die Vollbeschäftigung der schweizerischen Arbeitskräfte für die Bevölkerung erste Priorität hat. Die Preisstabilität wird in der Regel vom Volk als Ziel hinter jenem der Vollbeschäftigung eingestuft, und zwar um so deutlicher, je stärker sich die Einkommen dem Preisniveau der Konsumgüter anpassen und je rascher diese Anpassungen erfolgen. Das dritte Teilziel schliesslich, das Gleichgewicht der Zahlungsbilanz, steht im Bewusstsein des Volkes zweifellos hinter den anderen Teilen zurück.

Die Ziele der Wirtschaftspolitik können prinzipiell in dreifacher Weise zueinander in Beziehung stehen. Sie können erstens Komplemente bilden, zweitens können sie voneinander abhängig und drittens unabhängig sein. Sofern sie abhängig sind, können sie miteinander in Konflikt stehen. Im Falle eines Konfliktes lassen sich nicht alle Ziele gleichzeitig erreichen, so dass es ein Optimierungsproblem zu lösen gilt. Es entsteht dann die besondere, schwierige Aufgabe einer Bewertung der verschiedenen Ziele, um sie in eine Prioritätenordnung zu bringen. Das führt im Hinblick auf die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die Konjunkturpolitik zu folgenden Schlussfolgerungen: Vollbeschäftigung und Preisstabilität sind unter dem Aspekt der Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses Ziele der staatlichen Konjunkturpolitik. Aus Gründen der Zielinterpretation ist eine negative Formulierung der Ziele vorzuziehen, also die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Teuerung zu postulieren.

Die Stabilisierungspolitik muss auf andere wichtige Ziele der Makroökonomie, vor allem auf das Wachstum des Wohlstandes, seiner Verteilung auf Personen, Branchen und Regionen sowie auf die wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland, Rücksicht nehmen. Die Formulierung operationaler Ziele in der Verfassung, wie etwa die Festlegung von Toleranzen der Zielabweichungen in Form maximal zulässiger Arbeitslosenquoten oder Inflationsraten, ist zu

vermeiden. Wir können somit festhalten: Das Schwergewicht der zukünftigen Konjunkturpolitik, wie sie die Vorlage vorsieht, soll eindeutig auf der Globallenkung liegen, d. h. in der optimalen Veränderung der Rahmenbedingungen, innerhalb deren sich das Marktgeschehen abwickelt. Markt und Wettbewerb werden also nicht direkt tangiert. Durch die Verschiebung der Marktdaten, beispielsweise mit der Abschöpfung von Kaufkraft, sollen die Wirtschaftssubjekte zu einer konjunkturpolitisch erwünschten Aenderung ihres Verhaltens, z. B. zu einer Verringerung der Konsum- oder Investitionstätigkeit veranlasst werden. Da die konjunkturellen Ungleichgewichte ihre Wurzel zumeist im Nachfragebereich haben, bedeutet Stabilitätspolitik in erster Linie Nachfragesteuerung.

Die wichtigste Aenderung, die Ihnen Ihre Kommission gegenüber der Fassung des Ständerates vorschlägt, betrifft die Streichung von Artikel 1ter. Ihre Kommission beschränkt damit die vom Verfassungsartikel legitimierte Konjunkturpolitik auf die drei als klassisch bezeichneten Interventionsbereiche, nämlich Geld- und Kreditwesen, öffentliche Finanzen und Aussenwirtschaft.

Artikel 1ter wollte dem Bundesrat die Befugnisse erteilen, auch auf anderen Gebieten Massnahmen zu ergreifen, immer aber befristet im Falle eines Abweichens von der Handels- und Gewerbefreiheit.

Welche Ueberlegungen standen hinter diesem gewissermassen ordnungspolitischen Vorentscheid Ihrer Kommission? Im Kern geht es um die Frage, ob bereits in der Verfassung eine Basis für die Einkommenspolitik gelegt werden soll oder nicht. Nach Ansicht der Experten hat die Konjunkturpolitik vom Prinzip der freien Marktwirtschaft auszugehen und somit direkte Eingriffe in die Einkommensbildung grundsätzlich auszuschliessen. Ist man bereit, die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft zu verbessern und rechtzeitig konjunkturellen Störungen durch globale Massnahmen entgegenzutreten, so ist die Notwendigkeit einkommenspolitischer Eingriffe weitgehend überflüssig. Sie wird allerdings um so grösser, je länger konjunkturpolitisch nichts getan wird. Nachdem die Experten der Meinung waren, man komme weitgehend mit den klassischen Massnahmen aus – es hat allerdings nach Bundespräsident Brugger ein Meinungsumschwung bei den Experten stattgefunden –, vertrat die Kommissionsmehrheit die Ansicht, man solle ihnen die Chance geben, über diese Grenzen hinauszutreten, die Chance geben, dies unter Beweis zu stellen. Muss die Konjunkturpolitik nämlich über diese Grenzen hinaustreten, steht bekanntlich immer noch Artikel 89bis der Bundesverfassung zur Verfügung. Im übrigen führt auch die Botschaft des Bundesrates vom 10. Januar 1973 aus: «Eine Einkommenspolitik im Dienste der Konjunkturstabilisierung kann unseres Ermessens in einem marktwirtschaftlichen System nur in Notzeiten, d. h. im Falle eines Krieges, einer Krise, einer Superinflation oder gestörter Versorgungen, in Frage kommen.» Für derartige Notfälle aber steht nach allgemeiner Auffassung das Notrecht zur Verfügung.

Die Kommission vertritt allerdings die Auffassung, dass der Bundesrat nun die ihm zur Verfügung stehende Verfassungsgrundlage voll ausnützt, um rechtzeitig mit vergleichsweise milden Eingriffen einzusetzen und so die Rahmenbedingungen für ein vernünftiges wirtschaftliches Verhalten zu schaffen. Dieser grundsätzliche Verzicht auf direkte Marktintervention schliesst somit die Forderung ein, die Rechtsordnung in Richtung einer optimal spielenden Wettbewerbswirtschaft weiterzuentwickeln.

In manchen Kreisen ist heute die Auffassung anzutreffen, dass es kaum gelingen werde, die Inflationsentwicklung besser in den Griff zu bekommen, auch wenn der Bund mit einem ausgebauten Instrumentarium ausgestattet sei. In diesem Zusammenhang erweist es sich als schwierig, einen schlagenden Beweis der Wirksamkeit von im Ausland getroffenen Massnahmen anzuführen, sind doch mit anderen Zielsetzungen auch andere Ausgabensituationen verbunden. So wird etwa das konjunkturpolitische Instrumentarium der Bundesrepublik alles in allem als überdurchschnittlich gut bezeichnet. Seine praktische Anwendung allerdings wird eher skeptisch beurteilt. Das hängt aber damit zusammen, dass de facto das wirtschaftspolitische Ziel der Vollbeschäftigung nicht mehr gleichrangig mit den anderen Ecken des magischen Drei- oder Viereckes, sondern eindeutig vorrangig behandelt wird, und dies wiederum steht einer konsequenten Politik zur Wiederherstellung der Preisstabilität im Wege. Zwar besteht keine lineare Abhängigkeit zwischen Geldentwertung und Beschäftigungsstand, doch ist eine indirekte Interdependenz nicht zu leugnen. So stossen denn auch Vorschläge zur Stabilitätspolitik, die das Risiko einer Stabilisierungskrise mit zeitweiliger leichter Unterbeschäftigung in Betracht ziehen, sofort auf den energischen Widerstand der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen. Eine Regierung, die vor der Alternative Arbeitslosigkeit oder Inflation steht, wird sich immer für letztere entscheiden. So ist gerade in der Bundesrepublik noch in guter Erinnerung, dass von offizieller Seite, nämlich von Finanzminister Schmidt, die Entscheidung zwischen Inflation und Abbau der Ueberbeschäftigung zugunsten der Inflation gefallen ist. Dies begünstigte offensichtlich eine adäquate Anwendung des konjunkturpolitischen Instrumentariums nicht. Angesichts der starken Preissteigerungen in den letzten Jahren sind nahezu alle Industrieländer der westlichen Welt dazu übergegangen, ihr Heil in einem Lohn- und Preisstopp zu suchen. Statt mit den klassischen Instrumenten konsequent gegen den zunehmenden Geldwertzerfall vorzugehen, wurde ein untaugliches Kurieren an den Symptomen versucht. Auch bei uns ist schon der Ruf nach einem Lohn- und Preisstopp erhoben worden. Wie recht aber Ihre Kommission mit der strikten Ablehnung solcher Eingriffe hat, bestätigt eindrucksvoll eine Uebersicht über die in anderen Ländern gemachten Erfahrungen. Sie alle haben mit dem Lohn- und Preisstopp Schiffbruch erlitten. In den meisten Ländern war der Preisanstieg noch grösser oder mindestens ebenso gross wie in der Schweiz, die sich bisher vor einem solchen Schritt wohlweislich hütete.

Auf der anderen Seite ist jedoch die zunehmende fatalistische Haltung gegenüber dem Phänomen der Geldentwertung, wie bereits gesagt, überaus bedenklich. Je weiter die Resignation angesichts der inflationären Entwicklung um sich greift, desto geringer wird die Chance, ihr beizukommen. Die Erfahrungen anderer Länder sollte man zwar beachten, doch können Misserfolge anderer Staaten die Schweiz nicht davon dispensieren, nach Mitteln und Wegen zu suchen, um eine stärkere wirtschaftspolitische Stabilität zu erreichen.

Ein Wort zur parlamentarischen Kontrolle. In engem Zusammenhang mit der Streichung von Absatz 1ter, also der Beschränkung des Interventionsfeldes auf die drei klassischen Massnahmenbereiche, steht das Problem der parlamentarischen Kontrolle. Wie aus den Protokollen und Verhandlungen im Ständerat ersichtlich ist, wurde die Genehmigungspflicht des Parlamentes gemäss Absatz 5 eingefügt, um ein Ueberborden der Regierung bei der Anwendung von Absatz 1ter zu verhindern. Dieses Kontrollrecht, das, sollte Absatz 1ter stehen bleiben, durchaus legitim ist, könnte uns nun aber gerade im klassischen Bereiche wegen der Befristung in eine sehr unangenehme Situation bringen. Zum Beispiel: Wo müsste die Genehmigungspflicht in der Mindestreservenpolitik ansetzen bei einer Satzänderung, bei einer Befristung, bei einer Steigerung, bei einer Milderung usw.? Aehnliche Schwierigkeiten böten sich in der Finanzpolitik, der Finanzplanung oder auf anderen Gebieten.

Angesichts der Tatsache, dass alle Rahmenentscheide und Kompetenzabgrenzungen auf Gesetzesebene näher geordnet werden, kann man sich tatsächlich fragen, wo hier die Genehmigungspflicht für das Parlament noch sinnvoll wäre. Entscheidend für eine wirksame Konjunkturpolitik ist die im zweiten Satz von Absatz 4 formulierte Bestimmung, dass in den im ersten Satz genannten Erlas-

sen der Bundesrat und die Nationalbank ermächtigt werden können, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen. Es soll damit erstmals in unserer Bundesverfassung ausdrücklich eine Delegation von Rechtssetzungskompetenzen erlaubt werden. Ob eine solche Delegation von Rechtssetzungskompetenzen vom Gesetzgeber an die Exekutive oder an eine andere Instanz zulässig ist, wurde in Kreisen von Juristen schon ausgiebig diskutiert. Eine der Meinungen geht dahin, dass eine solche Delegation unzulässig sei, wenn die Verfassung sie nicht ausdrücklich erlaube. Das Bundesgericht dagegen hält eine Delegation dieser Art für statthaft, solange die Verfassung sie nicht ausdrücklich verbietet. Immerhin lässt das Bundesgericht keine Blankovollmacht zu. Eine solche läge in der uns beschäftigenden Materie dann vor, wenn ein Bundesgesetz einfach den Bundesrat ermächtigen würde, die erforderlichen konjunkturpolitischen Massnahmen zu treffen.

Die Verfassungsnorm, wie sie Ihnen jetzt vorliegt, schlägt einen vermittelnden Weg ein, indem sie postuliert: Der Erlass von Normen untergeordneter Natur könne dem Bundesrat oder einer anderen Instanz der Nationalbank überlassen werden, auch wenn die Verfassung das nicht ausdrücklich vorsieht, der Erlass wichtiger und wichtigster Normen der Gesetzesstufe jedoch nur dann, wenn die Verfassung es ausdrücklich sagt. Aus diesem Grunde wurde der zweite Satz in Absatz 5 hineingenommen; denn auch in dieser Beziehung soll von Anfang an eine klare Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit es nicht später zu langwierigen Auseinandersetzungen darüber kommt, was erlaubt und was verboten ist, wie das beim Notenbankinstrumentarium der Fall war.

Ferner muss deutlich gesagt werden, dass mit Konjunkturpolitik nicht Struktur- und Regionalpolitik betrieben werden kann. Zwar befindet sich auch die Konjunkturpolitik in gegenseitiger Abhängigkeit mit anderen Bereichen der Politik. In der Kommission wurde in diesem Zusammenhang unsere Volkswirtschaft mit einem Mobile verglichen: Wenn man an einem Element zieht, bewegen sich die anderen Elemente mit. Das Ausmass dieser Bewegungen aber ist nicht voraussehbar (Beispiel von Herrn Auer). So würde beispielsweise die Aufgabe des Zieles der Vollbeschäftigung in dieser absoluten Form schwerwiegende strukturpolitische Auswirkungen haben. Zwar wurde bisher in der Konjunkturpolitik auf regionale Entwicklungen soweit möglich stark Rücksicht genommen. Massnahmen der Globalsteuerung sind aber nicht immer differenzierbar; denken wir nur an die Geldpolitik, z. B. beim Diskont, und an die Aussenwirtschaftspolitik (Abwehr einströmender Auslandgelder).

Im Sinne eines weitgehenden Entgegenkommens an die wirtschaftlich weniger entwickelten Kantone hat sich Ihre Kommission mit dem vorliegenden Beschlusse des Ständerates in Absatz 3bis einverstanden erklärt. Es wäre jedoch verfehlt, die Konjunkturpolitik in den Dienst des wirtschaftlichen Ausgleiches etwa der einzelnen Landesteile zu stellen, wie dies seinerseits eine starke Minderheit des Ständerates gefordert hat. Dadurch würde nämlich das Ziel der Stabilisierung der Konjunktur eindeutig der regionalpolitischen Zielsetzung untergeordnet. Wohl ist das wirtschaftliche Gleichgewicht zwischen den Regionen ein wesentliches und unbestrittenes Ziel, doch kann dieses Ziel nicht allein mit den Mitteln der Konjunkturpolitik erreicht werden. Dazu bedarf es einer gezielten Förderungspolitik, wie wir dies im Investitionshilfegesetz für die Berggebiete und andere Gebiete vorgesehen haben. Selbstverständlich jedoch darf die Konjunkturpolitik diese Förderungsbemühungen nicht durchkreuzen.

Weinge Worte zum Verhältnis Konjunkturpolitik und Gesamtwirtschaftspolitik: Die Konjunkturpolitik macht einen Hauptbestandteil der Gesamtwirtschaftpolitik der modernen Wirtschaftslehre aus. Bedeutet nun der Konjunkturverfassungsartikel einen Wendepunkt im Wirtschaftsverfassungsstil der Bundesverfassung? Die Wirtschaftspolitik des Gesamtinteresses ist bereits in den Artikeln 2 und 31bis der Bundesverfassung verankert und gilt folglich auch für alle übrigen Verfassungsbestimmungen. Danach trifft der Bund im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse die zur Vermehrung der Wohlfahrt des Volkes und die zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Massnahmen. Die Inflation gefährdet unser Marktsystem immer mehr. Wenn wir aber unser System der Wirtschaftsfreiheit und der möglichst freien wirtschaftlichen Entfaltung aufrechterhalten wollen, dann müssen wir auch institutionell dafür sorgen, dass diese Grundlagen des Systems erhalten bleiben. Die Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit, Handels- und Gewerbefreiheit durch die Bundesverfassung ist nicht absolut. In Artikel 31bis wird der Bund unter bestimmten Voraussetzungen ermächtigt, gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen Vorschriften zu erlassen, die allenfalls die Handels- und Gewerbefreiheit beschränken. Mit dem Bundesgesetz über Kartelle und ähnliche Organisationen hat der Gesetzgeber von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht, wobei er das Leitbild des möglichen Wettbewerbs verfolgte, allerdings unter ausdrücklicher Ausklammerung der Arbeitsmärkte. Primär wird es notwendig sein, die Vorkehrungen zur Bewahrung einer funktionstüchtigen Marktwirtschaft zu verstärken und zu verbessern, um die Voraussetzungen für eine marktkonforme Konjunkturpolitik zu schaffen, d. h. zur Garantie einer freien Wettbewerbsordnung muss dringend das Kartellgesetz revidiert werden. Damit lassen sich auch direkte Eingriffe in die Marktordnung über die Konjunkturpolitik auf ein Minimum reduzieren. Das ist auch der Grund, weshalb die Kommission für Konjunkturfragen den ordnungspolitischen Vorentscheid auf Ausklammerung der Preis- und Einkommenspolitik bei der Konjunkturpolitik empfohlen hatte. Der Verfassungsartikel erteilt dem Bund die Kompetenz, mit seinen konjunkturpolitischen Massnahmen nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen zu dürfen. Er darf dies jedoch nur tun, wenn das Ziel der in Frage stehenden Massnahmen erreicht werden können soll. Der Bund wird also verpflichtet sein, soweit als irgendwie möglich die wirtschaftliche Freiheit zu respektieren. Es geht somit um den Grundsatz der Verhältnismässigkeit des staatlichen Eingriffes in die individuelle Freiheit, wie er für alle hoheitliche Tätigkeit des Staates in dem Sinne anerkannt ist – dass Eingriffe in die Freiheit des Individuums keinen Schritt weitergehen dürfen als es um der Erreichung des Zweckes willen unbedingt notwendig erscheint. Diese verfassungsrechtliche Regel ist deshalb notwendig, weil auch marktkonforme Massnahmen mit der Handels- und Gewerbefreiheit nicht vereinbar sein können. Damit fügt sich die Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit im Konjunkturartikel in die bestehende Wirtschaftsverfassung ein. Im Widerstreit der Meinungen – dass das Wirtschaftsverfassungsrecht die Gesamtwirtschaftspolitik noch nicht bewältigt hat und sie in mikroökonomischen Denkkategorien angeht, wie sich Professor Dr. F. Gysi in einem Aufsatz ausdrückte – wird in einer kommenden Revision der Wirtschaftsverfassung das Spannungsfeld zwischen Bundesverfassung und Rechtswirklichkeit auszuleuchten sein.

Konjunkturpolitik und Föderalismus: Der Antrag Debétaz wirft die Frage der Mitwirkung der Kantone an der Bildung des obersten Bundeswillens in die Diskussion. Aufgrund einer solchen Mitwirkung der Kantone üben diese nicht nur einen direkten Einfluss auf die Bundesgewalt aus, sie bedeutet für die Kantone auch die Garantie eines gewissen Gleichgewichtes zwischen den Kantonen. Mit der neuen Ordnung werden die extrakonstitutionellen Notrechtserlasse gemäss Artikel 89bis der Bundesverfassung weitgehend ausgeschaltet und damit auch das Mitspracherecht der Stände. Konjunkturpolitik aber ist eine gesamtschweizerische Aufgabe. Es kann wohl nicht bestritten werden, dass sich im Laufe der Zeit und insbesondere als Folge der weltweiten wirtschaftlichen Verflechtungen sowie des

Ueberganges zur sozialen Marktwirtschaft eine Verschiebung des föderalistischen Gleichgewichtes zum Bund hin entwickelt hat. Der Staat muss in zunehmendem Masse regelnd in das Verhalten der Gesellschaft und insbesondere in die Wirtschaftsabläufe eingreifen. Er hat immer mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge in die Verfassung aufzunehmen. Das entscheidende Gewicht bei der Bundeskompetenz liegt auf dem Gebiete der neuen Aufgaben und ist von gesamtschweizerischer Bedeutung. Hierher gehören weite Bereiche des Wirtschaftsrechtes in seinem sozialen und wirtschaftslenkenden Sinne, wie dies insbesondere bei der Konjunkturpolitik der Fall ist. Die föderalistische Auseinandersetzung kann sich aber nicht am Problem einer schweizerischen Konjunkturpolitik manifestieren. Es wäre falsch verstandener Föderalismus, wenn man in Gesamtfragen, die das ganze Land betreffen, am föderalistischen Mitbestimmungsrecht starr festhalten wollte. Es muss mit allem Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass eine gesunde Wirtschaft den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Frieden garantiert, und damit auch die Voraussetzung für ein gesundes föderalistisches Staatswesen schafft.

Etwas anders stellt sich die Frage bei den Eingriffskompetenzen in den Absätzen 2 und 3 der Verfassungsvorlage. Hier wird die Funktionsfähigkeit der föderalistischen Ordnung bezweifelt. Es war und ist Grundidee unserer Verfassung, dass die Lösungsmöglichkeiten in erster Linie auf dem Wege der Kooperation und der Koordination und nicht der Sanktion getroffen werden sollen. Es bestehen berechtigte Zweifel, dass die vorhandenen Möglichkeiten nicht oder zu wenig ausgeschöpft worden sind, insbesondere, dass der Bund eine zu wenig aktive Rolle zur Funktionsfähigkeit des föderalistischen Systems auf dem Gebiete der Finanz- und Konjunkturpolitik gespielt hat. Nicht das föderalistische System hat versagt, sondern es fehlte an der Voraussicht, mit modernen Führungsmethoden eines Managements, wie es in der Privatwirtschaft erfolgreich angewandt wird, den Föderalismus von innen her zu aktivieren.

Abschliessend ein kurzes Wort zur Konjunkturpolitik, Gesellschaftspolitik und Finanzpolitik. Die Konjunkturpolitik ist nicht nur ein ökonomisches, sie ist auch ein politisches Problem. Das Wachstum, an dem sich die Konjunkturpolitik misst, wird einerseits von der Produktivität der Wirtschaft und andererseits vom Anspruch der Gesellschaft am Sozialprodukt beeinflusst. Von den politischen Entscheiden, denen unsere gesellschaftspolitischen Forderungen zugrunde liegen, gehen namhafte Impulse aus. Wir haben in den vergangenen Jahren einen schnellen und starken Ausbau unseres Sozialstaates betrieben. Wir haben uns deshalb nicht nur die Frage zu stellen, ob im staatspolitischen Bereich unsere Institutionen, das Kräftespiel der Gewalten im Bunde und der Entscheidungsmechanismus im Kampf gegen die Teuerung, noch wirksam genug angewandt werden. Wir haben uns vor allem in den Parlamenten des Bundes und der Kantone die Frage zu stellen, ob uns das Problembewusstsein nicht etwas abhanden gekommen ist. Ich erlaube mir, die Frage aufzuwerfen, ob wir uns in unserer Konkordanzpolitik nicht von der grundsätzlichen Auseinandersetzung um die politischen Verantwortlichkeiten und um die Tragbarkeit der politischen Entscheidungen entfernt haben. Mit der politischen Planung über Regierungsprogramme wurden Parteiprogramme, die sich äusserlich nicht wesentlich mehr unterscheiden, in sachlicher Ueberforderung unserer Leistungskapazitäten und in zeitlich gedrängtester Form zur politischen Realisierung postuliert. Damit ging und geht die echte politische Spannung zwischen Regierung und Parlament einerseits und zwischen den Parteien andererseits immer mehr verloren. Eine weitere Folge ist, dass dadurch das Problembewusstsein im Volk immer weniger geschult wird. Die Entwicklung auf dem Gebiete der Initiativen zeigt dies deutlich. Die Folge unserer politischen Entscheide ergibt für die Jahre 1975 und 1976 z. B. Ausgabenüberschüsse in der Grössenordnung von 1,5 bis 2 Milliarden Franken. Die Schlussfolgerung aus dieser kurzen kritischen Betrachtung kann nur sein, dass die politischen Entscheide in unserem Rate vermehrt auf die finanz- und konjunkturpolitische Tragbarkeit ausgerichtet werden müssen und dass sich die politische Verantwortlichkeit nicht nur in Ausgabenbeschlüssen erschöpft, die nachher wieder durch Sondermassnahmen eingeschränkt oder aufgeschoben werden müssen. Den gleichen Grundsätzen sind auch jene Entscheide unterworfen, die unter den Begriff Vollzugsföderalismus fallen und Kantone und Gemeinden administrativ und finanziell belasten.

Zum Schluss: Ihre Kommission hat am 12. Dezember 1973 einstimmig Eintreten auf die Vorlage beschlossen und am 1. Januar 1974 den Verfassungsartikel, wie er aus Ihren Beratungen hervorgegangen ist, mit 21 gegen 1 Stimme und bei 4 Enthaltungen angenommen. Diese Beschlüsse bringen den starken politischen Willen zum Ausdruck, die verfassungsmässige Grundlage für eine wirksame Konjunkturpolitik zu schaffen, damit die Hauptfolgen konjunktureller Ungleichgewichte, insbesondere Konjunkturüberhitzung und Teuerung oder aber Arbeitslosigkeit und Preiszerfall, zielbewusster bekämpft werden können. Nur so wird es möglich sein, unsere Marktwirtschaft, unsere Wirtschaftsfreiheit und damit die soziale und wirtschaftliche Sicherheit eines jeden Bürgers in unserem Lande besser garantieren zu können. Der Verfassungsartikel ist nach unserer Ueberzeugung in der Lage, die Lücken zu schliessen, die heute noch in der Verfassung im Hinblick auf die Konjunkturpolitik bestehen. Ein Stabilitätsgesetz, das diesen Namen verdient, bedeutet sicher noch keine konjunkturpolitische Erfolgsgarantie, aber es ist eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg.

Im Namen der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

M. **Mugny,** rapporteur: Votre commission, chargée d'examiner le message n° 11 543 du Conseil fédéral relatif à la politique conjoncturelle, s'est réunie en trois séances de deux et trois jours, en présence de M. Brugger, conseiller fédéral, et de MM. les professeurs Nef, Würgler et Allemann que nous remercions de leur précieuse collaboration.

Le résultat de nos travaux, que nous vous soumettons aujourd'hui, diffère assez sensiblement, et parfois sur des points essentiels, du projet du Conseil fédéral et des décisions du Conseil des Etats. Il n'y a à cela rien d'étonnant. L'article 31*quinquies* actuel de la constitution fédérale se limite à donner à la Confédération la compétence et le mandat de prendre des mesures pour prévenir les crises économiques et au besoin combattre le chômage. Il faut maintenant y ajouter la lutte contre l'inflation, cette maladie endémique de notre prospérité occidentale. Le plus simple serait de nous arrêter après la première phrase du nouvel article 31*quinquies:* «La Confédération favorise une évolution conjoncturelle équilibrée en vue notamment de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.» Nos débats actuels s'en trouveraient considérablement simplifiés, quitte à ce qu'on les retrouve au moment où il s'agirait de mettre sur pied les lois d'application.

Sur le plan politique, cependant, il est nécessaire de préciser et de délimiter, dans la constitution déjà, et non seulement dans la loi, les compétences que nous entendons déléguer à la Confédération afin, d'une part, de sauvegarder les droits des cantons et non seulement ceux de l'ensemble des citoyens et, d'autre part, d'apaiser les inquiétudes des milieux économiques qui ne voient pas sans appréhension de nouvelles barrières limiter la largeur du champ sur lequel peut s'exercer la liberté du commerce et de l'industrie. Nous aurons certainement souvent l'occasion, tant dans le débat d'entrée en matière que dans la discussion de détail, de parler de la liberté du commerce et de l'industrie. Cette liberté fait partie intégrante de l'ensemble de nos libertés démocratiques, et elle constitue

l'un des piliers de notre prospérité. Mais nous sommes tous d'accord aujourd'hui pour constater que le libre jeu des forces économiques ne peut pas, à lui seul, assurer la prospérité de la nation et la paix sociale. Il est indispensable que le pouvoir politique intervienne efficacement pour modérer certains appétits, freiner des ambitions trop audacieuses, imposer aux intérêts individuels, même légitimes, les exigences de l'intérêt général et du bien commun. L'Etat – et dans ce cas, ce ne peut être que la Confédération – doit donc se préoccuper, d'une manière permanente, de la lutte contre l'inflation, car personne n'a intérêt à voir notre prospérité économique dont nous sommes fiers, et à juste titre, succomber sous cette maladie endémique qu'est l'inflation. Sur le plan du principe de l'intervention fédérale, il sera relativement facile de réaliser l'unanimité, ou presque, de notre Parlement. Seuls quelques rêveurs sympathiques mais attardés croient encore aux vertus magiques du «laisser faire, laisser passer» du XVIIIe siècle. Du reste, le peuple suisse et les cantons ont montré le 2 décembre 1973, en approuvant les arrêtés conjoncturels malgré une opposition venue de la droite et de la gauche, que non seulement ils souhaitent et approuvent, mais qu'ils exigent que Berne prenne des mesures pour combattre l'inflation. Mais, comme il est naturel dans les choses humaines, il est plus facile de se mettre d'accord sur les principes que sur les mesures concrètes, et sur les limites que nous devons aussi imposer aux interventions fédérales. Il est inutile de se faire des illusions: quand Berne, au nom de l'intérêt général, impose une discipline à tous nos comportements individuels et à nos appétits, cela risque de faire un peu mal. Mais ce mal est supportable comme une bonne cure d'huile de ricin s'il nous permet de recouvrer notre santé économique ou en tout cas de stopper l'évolution de la maladie.

Nous aurons, au cours de nos débats, à déterminer:

- les domaines dans lesquels s'exercera l'action gouvernementale;
- les limites et les moyens de cette action;
- le contrôle du Parlement sur les compétences que la loi aura déléguée au Conseil fédéral et éventuellement à la Banque nationale.

Nous nous sommes satisfaits, jusqu'ici, de l'article 89*bis* de la constitution pour appuyer et justifier les interventions de la Confédération en matière économique. Notre collègue, M. Debétaz, avec son projet, veut simplement compléter cet article 89*bis* et l'assouplir. Il estime que ce serait amplement suffisant. Il ne s'est trouvé que deux membres, dans notre commission, pour partager cette opinion. Nous reviendrons plus en détail sur ce problème, qui revêt un caractère fondamental, au moment où M. Debétaz va développer son projet. En fait, l'article 32 de la constitution prévoit, dans son 1er alinéa, 2e phrase, que: «Pour le cas d'urgence, survenant en période de perturbations économiques, l'article 89*bis* est réservé.» Cette disposition limite l'application de l'article 89*bis*, même amélioré et amendé, aux cas d'urgence survenant en périodes de perturbations économiques. Cet article garde donc toute sa valeur, mais on ne peut faire appel à lui qu'au moment où le système normal de l'intervention de l'Etat n'est plus suffisant. Or c'est précisément ce système-là qu'il s'agit de mettre sur pied avec la revision de l'article 31*quinquies* de la constitution fédérale. Car l'inflation revêt un caractère permanent.

La lutte contre cette inflation fait donc aussi partie, désormais, des tâches permanentes d'un Etat industriel. Notre pays ne peut pas plus s'y soustraire qu'aucun autre pays occidental.

L'article 89*bis* permet d'intervenir au moment où le processus de l'inflation est déjà largement engagé, au moment où la vague de renchérissement est proche d'atteindre son point culminant. Il ne touche qu'aux conséquences de l'inflation.

Or c'est sur les causes qu'il importe d'agir. Désormais, la Confédération prendra des mesures concrètes dans le domaine du crédit, par exemple, ou dans celui des relations économiques extérieures au moment où l'analyse de la situation nous montre que notre pays est engagé dans une nouvelle période d'inflation, mais sans attendre que la hausse des prix ait atteint un niveau qui commence à inquiéter l'opinion publique. Car cette opinion est lente à se mettre en branle. Elle ne fait que réagir, alors que le pouvoir politique doit agir, et suffisamment tôt, pour atteindre les causes du renchérissement et non seulement ses conséquences.

Mais il faut encore rappeler ici et insister sur un aspect fondamental du problème dont nous discutons.

Le nouvel article 31*quinquies* doit permettre non seulement de lutter contre l'inflation, mais encore de prévenir et de combattre le chômage. Nous risquons d'être à ce point préoccupés du renchérissement que nous laissions pratiquement complètement de côté, comme une quantité négligeable, les crises économiques et le chômage. Or nous ne sommes jamais tout à fait à l'abri d'une crise économique. Les derniers événements dans le secteur de l'énergie et en particulier du pétrole sont venus à point nommé nous rappeler à la réalité, car la crise économique peut naître aussi d'une trop grande prospérité. Et le renchérissement peut aussi s'accompagner d'un chômage conjoncturel et même structurel. C'est ce qu'on appelle la stagflation. Les expériences de plusieurs de nos pays voisins sont là pour nous le rappeler. Chaque fois donc que nous discutons d'une phrase, ou même d'un mot à ajouter ou à retrancher du nouvel article 31*quinquies*, posons-nous la question: «Quelle sera l'incidence de ce moyen d'action, de cette compétence de la Confédération pour lutter contre le renchérissement, mais aussi pour combattre le chômage?» Nous aurons ainsi une vision plus complète, plus réaliste, de l'ensemble du problème dont nous débattons. Il serait en effet regrettable que nous soyons les uns et les autres tellement préoccupés d'inflation, qu'en définitive la Confédération se trouve plus pauvre qu'aujourd'hui en moyens d'action au moment où il s'agirait de combattre une nouvelle crise économique.

Dès le moment où la politique conjoncturelle cherche à agir sur les causes du renchérissement et non seulement sur ses effets, et assez tôt pour que le coup de frein à l'expansion économique agisse en souplesse, il est indispensable de se mettre d'accord sur l'analyse des phénomènes de l'inflation. Dans son dernier bulletin d'information, celui de janvier 1974, le délégué fédéral aux questions conjoncturelles écrit: «En dépit des divergences qu'elles révèlent, toutes les théories de l'inflation, dignes d'être prises en considération, peuvent être ramenées à un commun dénominateur. Mais, dans les débats, ce dénominateur commun, au lieu de rassembler les opinions, les divise parce que chacun s'en sert pour défendre ses intérêts particuliers.» Dans ce débat d'entrée en matière, comme dans la discussion de chacun des articles, nous entendrons certainement des opinions très divergentes s'affronter sur des points essentiels. Il sera fait appel à beaucoup de principes politiques, juridiques ou philosophiques. On invoquera beaucoup de grandes idées et de grands sentiments. Mais en fait, et très souvent, principes, idées et sentiments ne seront là que pour couvrir des intérêts particuliers. Et quand je dis intérêts particuliers, je pense à ceux d'un groupe économique, d'une profession, d'un secteur professionnel, mais aussi à ceux d'associations, professionnelles ou autres, d'organisations de tous genres, voire de régions. Ces intérêts particuliers existent. Ils ont le droit de se faire entendre. Certains doivent être pris en considération parce qu'ils sont parfaitement légitimes. D'autres méritent moins d'attention, tandis que certains doivent être écartés parce qu'ils doivent s'effacer devant les exigences du bien commun. Seulement, ce qui serait normal, c'est que ces intérêts s'affrontent au grand jour, qu'ils s'expriment ouvertement,

au lieu de se camoufler derrière de grands principes. Nos débats y gagneraient en clarté, et probablement aussi en brièveté. Mais peut-être est-ce trop demander, car les hommes, fussent-ils parlementaires fédéraux, sont soumis à la tentation permanente de confondre leur intérêt particulier avec l'intérêt général. Ils sont facilement d'accord de se rallier à l'opinion de la majorité à condition que ce soit la leur. Et s'il faut construire une route, tout le monde est d'accord à condition qu'elle se fasse sur le terrain du voisin.

Il en est de même en matière de renchérissement. Chacun est prêt à le combattre, à condition que ce soient les autres qui en paient le prix. Voilà pourquoi tous les appels à la sagesse et à la raison ne servent pas à grand-chose dans ce domaine. Seule une discipline imposée à tous par un pouvoir fort et disposant d'un large consensus populaire permet d'atteindre des résultats. Devant l'extension du cancer de l'inflation et la nécessité de la combattre, chacun, finalement, acceptera quelques désagréments, à condition que nous soyons tous logés à la même enseigne. Ce dont chacun de nous a peur, c'est d'être le seul ou presque à faire des sacrifices. Non pas que ces sacrifices soient trop lourds à supporter, mais parce que celui qui les accepterait librement, alors que l'ensemble des autres consommateurs et producteurs continueraient de se comporter comme auparavant, passerait à ses propres yeux pour un naïf. Il faut bien reconnaître que ce n'est pas un moment très agréable à passer. «L'inflation n'est en fait que la conséquence des contradictions entre les désirs et les possibilités réelles de les satisfaire... La demande des biens et des services dépasse l'offre. On développe la production plus fortement que les ressources ne le permettent. Ce qui est en cause, c'est donc avant tout le comportement des hommes, c'est une mentalité collective, faite de l'addition des mentalités individuelles et de leurs réactions réciproques les unes sur les autres.» Je viens encore de citer le délégué aux questions conjoncturelles, qui ajoute: «Malheureusement, cette évidence est encore loin d'être admise dans notre pays. Et c'est ainsi que l'habitude, la paresse d'esprit, l'aveuglement, la spéculation, les calculs politiques, la simple bêtise et la conjonction de tout cela nous empêchent de nous rendre compte que nous nous grugeons nous-mêmes.» Voilà qui est bien dit et qui s'appelle: ne pas mâcher ses mots.

L'inflation est en partie importée. Les experts estiment que cette part compte pour 15 à 20 pour cent du total. Ce n'est déjà pas mal, mais si nous pouvons agir sur le solde, c'est-à-dire sur les 80 pour cent, il vaut la peine de se mettre sérieusement à l'ouvrage.

Dans une série d'articles publiés par la *Gazette de Lausanne,* le professeur François Schaller affirme que, dans le domaine de l'inflation, «les théoriciens ne sont guère plus avancés qu'il y a vingt ans» et que «ceux qui espèrent encore que nous parviendrons à briser la spirale infernale prix–salaires à l'aide de mesures exclusivement monétaires se trompent gravement et qu'ils feraient bien d'adopter une attitude plus réaliste».

Le professeur Galbraith, dont les idées ne sont pas universellement admises, c'est le moins qu'on puisse dire, a le premier démontré que ce n'est plus la demande qui guide la production, mais la production qui crée et guide la demande. A son avis, la concurrence est morte, en tout cas comme régulateur des prix. Lors de l'assemblée générale de la Banque des règlements internationaux le 18 juin 1973 à Bâle, le président du conseil d'administration, le Hollandais Jelle Zigtstra, n'a pas craint d'affirmer «qu'actuellement certains groupements d'intérêts particuliers disposent pour faire monter les prix et les salaires de moyens plus puissants que ceux que peuvent employer des gouvernements et les banques centrales pour les en empêcher». Vous tâcherez de vous souvenir de cette affirmation quand nous débattrons en particulier de l'alinéa 1*ter* du nouvel article 31*quinquies.*

L'expérience et l'étude des faits ont montré que toute phase de renchérissement prend son départ dans une montée en flèche des investissements, consécutive à une forte expansion de la demande extérieure et parfois intérieure, en particulier de la part de l'industrie et des pouvoirs publics. C'est donc à ce moment qu'il faut presser progressivement sur la pédale du frein pour garder le véhicule bien en main. On a aussi comparé l'inflation à un transatlantique qui est lent à se mettre en marche, mais qu'il est aussi difficile de freiner dès le moment où ses moteurs sont poussés à fond. Le but de l'opération, c'est d'assurer à ce navire une vitesse de croisière ni trop lente, ni trop rapide, adaptée à la qualité du navire et à la puissance de ses moteurs. En d'autres termes, assurer une expansion harmonieuse de notre économie et le plein emploi en évitant les deux écueils qui nous guettent sans cesse et risquent de nous aspirer comme deux pôles d'électricité positive et négative, mais en l'occurrence aussi néfastes l'un que l'autre: d'un côté, le renchérissement et, de l'autre, le chômage. Il faut donc agir avec prudence, mesure, souplesse sur les mécanismes complexes de l'économie. Car rien ne sert de les détériorer, de les dérégler. Prudence et souplesse ne signifient cependant pas faiblesse. Elles font au contraire un excellent ménage avec l'efficacité et la volonté d'agir. Mais il s'agit là de problèmes d'application qui se poseront plus tard. Pour aujourd'hui, il nous suffit de savoir quels moyens, quels instruments nous entendons confier au Conseil fédéral pour mener sa politique conjoncturelle et comment le Parlement exercera un contrôle efficace sur les décisions du Conseil fédéral.

Nous abordons maintenant les principales modifications apportées par votre commission au projet tel qu'il est sorti des délibérations du Conseil des Etats.

La première de ces modifications et probablement la plus importante, c'est la décision de biffer l'alinéa 1*ter* de l'article 31*quinquies.* L'alinéa 1*bis* donne au Conseil fédéral, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, le droit d'intervenir dans les trois secteurs dits «classiques» d'une politique conjoncturelle moderne, soit: la monnaie et le crédit, les finances publiques, et les relations économiques extérieures. L'alinéa 1*ter* permet d'intervenir dans d'autres secteurs mais, dans ce cas, ces mesures doivent être limitées dans le temps, si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Deux sortes d'oppositions se sont manifestées contre cette disposition: d'une part, il y a ceux qui tendent à restreindre au maximum l'intervention de l'Etat dans l'économie et, d'autre part, ceux qui craignent l'action de l'Etat dans la politique des salaires. En effet, les économistes qui recherchent la cause première de l'inflation dans la hausse des coûts de production, et non dans le déséquilibre entre l'offre et la demande, mettent en priorité le frein à la hausse des prix et des salaires, sans oublier les bénéfices. Or l'expérience a prouvé que s'il est relativement facile de contrôler les salaires, il est pratiquement impossible à l'Etat de stopper les prix, sauf pour une période très courte. Quant au contrôle des bénéfices, autant n'en pas parler, tant les échappatoires sont faciles. Il faut cependant ajouter que «les autres mesures» de l'alinéa 1*ter* comprennent aussi des moyens d'imposer des mesures antisurchauffe aux entreprises multinationales ou aux entreprises nationales qui pratiquent l'autofinancement. Ces entreprises ne peuvent en effet pas être touchées par le moyen classique de la limitation des crédits.

Au niveau de l'article constitutionnel, il s'agit pour nous de savoir si nous voulons imposer des limites très strictes à l'intervention de l'Etat en matière conjoncturelle, y compris, et j'insiste encore une fois sur ce point, les mesures contre les crises et le chômage, ou si nous entendons réserver l'avenir. Car si les trois moyens classiques peuvent peut-être – je dis bien: peut-être – suffire dans la

situation présente, l'évolution de l'économie peut, demain ou après-demain, nous mettre en face de situations totalement nouvelles que les moyens classiques ne nous permettront pas de maîtriser. Il faudra alors recourir à l'article 89*bis*, «suprême espoir et suprême pensée», comme le disait Victor Hugo, mais en parlant d'autre chose.

J'en viens maintenant à l'alinéa 2. Votre commission vous propose d'inclure également les impôts fédéraux directs, et non seulement les impôts indirects, dans la nomenclature. Il sera donc également possible de prélever des suppléments en vue d'éponger une partie du pouvoir d'achat, ou d'accorder des rabais sur les impôts directs. La majorité de votre commission estime qu'il faut simplement prévoir la possibilité, mais non l'obligation, de rembourser ces suppléments. La minorité de votre commission veut rendre ces remboursements obligatoires. Je n'entre pas dans le détail des autres modifications au niveau de ce débat d'entrée en matière, sauf sur un point qui me paraît important: celui de l'alinéa 5. Le Conseil des Etats a prévu le texte suivant: «Le Conseil fédéral présentera, au plus tard après une année, un rapport à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises. L'Assemblée fédérale décide si ces mesures restent en vigueur.»

Votre commission veut imposer au Conseil fédéral l'obligation de présenter «annuellement», c'est-à-dire chaque année, un rapport sur les mesures prises. En revanche, la dernière phrase est biffée, celle qui confie au Parlement la décision de prolonger ou de suspendre les mesures prises par le Conseil fédéral et éventuellement par la Banque nationale dans les limites de ses attributions. Les arguments qui nous ont conduits à cette décision sont d'ordre pratique. Il est possible en effet que des mesures prises en vertu du nouvel article 31*quinquies* doivent être rapidement modifiées, ou suspendues, en tenant compte de l'évolution économique. Il faut donc laisser au Conseil fédéral la possibilité d'agir rapidement pour s'adapter à l'évolution de l'économie. Si le Conseil fédéral devait attendre une décision des Chambres pour suspendre ou modifier les mesures prises, notre économie risquerait peut-être d'en subir des dommages graves. Nous pensons donc qu'il faut laisser à la loi le soin de régler ce problème avec plus de souplesse. Mais – et j'insiste là-dessus – la loi d'application devra instituer un contrôle parlementaire efficace sur l'action du Conseil fédéral en matière de politique conjoncturelle. Il s'agit là d'une mesure essentielle, car, en économie, l'action de l'Etat doit se limiter, aussi bien dans sa durée que dans son ampleur, au strict nécessaire. C'est-à-dire que l'Etat n'intervient que pour corriger et limiter les excès, les abus, ou les dérèglements des mécanismes économiques, mais jamais pour se substituer aux responsabilités propres des entreprises et organisations. Nous vivons dans un régime d'économie libre et nous entendons y rester. Mais parce que cette économie s'est révélée et se révèle tous les jours encore incapable de dominer à elle seule le phénomène de l'inflation, il faut que l'Etat, responsable du bien commun, prenne les dispositions que lui seul peut prendre. Nous entrons donc – en fait nous y sommes déjà entrés depuis très longtemps – dans une société industrielle où l'économie privée et les pouvoirs publics sont appelés à collaborer étroitement et d'une manière permanente. Mais collaborer ne signifie pas se substituer l'un à l'autre. Le pouvoir économique doit respecter ses propres limites, ce qu'il n'a du reste pas toujours fait et ce qu'il ne fait pas toujours. Mais, d'un autre côté, les organes de l'Etat et en particulier l'administration fédérale doivent aussi laisser à l'économie ses propres responsabilités et sa liberté d'action. Il faut donc que le Parlement exerce son rôle nécessaire de contrôle de l'action du Conseil fédéral et qu'il se donne lui-même les moyens de le faire. Il appartiendra à la loi de préciser et de définir les compétences du Parlement.

Je voudrais encore dire quelques mots de la proposition de notre collègue M. Debétaz. Si elle était acceptée, l'article 31*quinquies* actuel resterait ce qu'il est. Nous refuserions d'entrer en matière sur le projet du Conseil fédéral amendé par le Conseil des Etats et nous ajouterions tout simplement un nouvel alinéa à l'actuel article 89*bis*. Cet alinéa donnerait au Conseil fédéral la compétence de mettre provisoirement en vigueur des arrêtés conjoncturels, mais ces arrêtés devraient être adoptés par les Chambres fédérales dans un délai de trois mois. Ensuite, c'est la procédure ordinaire de l'article 89*bis*, telle que nous la connaissons aujourd'hui, qui serait mise en route.

Pour conclure ce rapport d'entrée en matière, je veux encore citer le bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles de janvier 1974:

«Quoi qu'il en soit, on peut dire que le succès ou l'insuccès d'une politique de lutte contre le renchérissement dépend désormais moins du perfectionnement des instruments dont on dispose et de la volonté de l'Etat de les utiliser que de notre comportement, que de la décision de tous les milieux de contribuer eux-mêmes, par un effort particulier, à la solution des difficultés. Sur ce point, les perspectives ne paraissent guère favorables. On sait que les égoïsmes augmentent dans la mesure où la prospérité s'accroît, et qu'inversement s'affaiblissent l'esprit communautaire, le sentiment des responsabilités face aux problèmes communs, parmi lesquels l'inflation occupe une place prioritaire. On se comporte comme si la solution du problème était l'affaire des autres: chacun transmet la balle. Il est incontestable qu'une telle attitude rend cette solution de plus en plus difficile.»

Je souhaite que ces propos, qui ne se distinguent pas par leur caractère optimiste, n'assombrissent pas trop nos délibérations et ne vous empêchent pas de voter, comme vous le recommandent votre commission et le Conseil fédéral, l'entrée en matière sur le projet qui vous est soumis.

Stich: Vor ziemlich genau 40 Jahren hat die Sozialdemokratische Partei der Schweiz den ersten konjunkturpolitischen Vorstoss zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise vorbereitet und lanciert. Ausschlaggebend für diese Initiative war damals schon die Erkenntnis, dass die Wirtschaft nicht über eine genügende Selbststeuerung verfügt (und auch vom System her nicht verfügen kann) zur Sicherstellung einer gerechten und sozial befriedigenden Wirtschaftsordnung. Der Vorschlag wurde 1935 abgelehnt und erst 1947 eine entsprechende Vorschrift in die Bundesverfassung aufgenommen. In den letzten 15 Jahren ist das Problem der Selbststeuerung durch eine überbordende Ueberkonjunktur wieder aktuell geworden, ohne dass es gelungen wäre, rechtzeitig zweckentsprechende Massnahmen zu treffen, und noch 1968/69 ist eine Vorlage des Bundesrates zur Einführung eines wirksameren Notenbankinstrumentariums in diesem Rat abgelehnt worden.

Heute müssen wir die Diskussion um einen neuen, generellen Verfassungsartikel zur Konjunkturpolitik führen angesichts einer zweistelligen Teuerungsrate. Die sozialdemokratische Fraktion, in deren Namen ich spreche, tritt aus Ueberzeugung für einen wirksamen Konjunkturartikel ein, da es Aufgabe des Staates ist, durch Globalsteuerungsmassnahmen die Wirtschaft möglichst optimal zu lenken und Ausschläge Richtung Krise und Hochkonjunktur in möglichst engen Grenzen zu halten.

Die Konjunkturpolitik muss, wenn sie die in sie gesteckten Erwartungen und Ziele einigermassen erreichen soll, eine dauernde Aufgabe eines modernen und sozial aufgeschlossenen Staates sein. Deutlich Abstand zu nehmen ist deshalb von allen Arten von Notrecht, da solche dringlichen Beschlüsse immer erst zustande kommen können, wenn es bereits zu spät ist, und deshalb müssen sie notgedrungen Symptomtherapie sein und bleiben, wie z. B. die Beschlüsse über Preis- und Lohnüberwachung.

Aus diesen Gründen ist der Antrag unseres Kollegen Debétaz der Arbeitsgruppe für einen Gegenentwurf zu einem Konjunkturartikel entschieden abzulehnen. Offensichtlich macht sich diese Gruppe keine Gedanken über die Ausge-

staltung einer solchen Vorschrift in der Praxis. Nehmen wir als Beispiel die Mindestreserven: Es ist völlig undenkbar, dass sich der Bundesrat – und dann drei Monate später das Parlament – mit jeder Aenderung der Reservesätze befasst, ganz abgesehen von Volk und Ständen. Theoretisch wäre es auch denkbar, dass solche Mindestreserven bis zur Volksabstimmung bereits wieder aufgehoben sind. Könnten sie dann einige Wochen später wieder in Kraft gesetzt werden? Eine solche Lösung würde nicht die Rechte von Volk und Ständen wahren, wie es die Arbeitsgruppe vorgibt; vielmehr würde sie die Demokratie in Misskredit bringen und die Demokratie schwer schädigen. Denn der Stimmbürger würde nie begreifen, dass später etwas doch getan wird und getan werden muss, was einmal in einer Volksabstimmung abgelehnt worden war.

Der Vorschlag dieser Arbeitsgruppe führt genau zum Gegenteil der angeführten und verlangten gesunden Geschäftsführung. Da wäre es doch ehrlicher, den Verfassungsartikel aus Prinzip zu bekämpfen. Aber wir kennen diese Uebung (um nicht zu sagen: dieses Spiel) noch aus der Debatte von 1968/69. Dort hat man auch aus rechtsstaatlichen Ueberlegungen das Notenbankinstrumentarium seitens der bürgerlichen Parteien abgelehnt, und zwar hat man dort die Verfassungsmässigkeit bestritten. Heute will nun ein Teil offensichtlich die Verfassungsgrundlage zu einem Notenbankinstrumentarium nicht schaffen.

Will man aber einen Verfassungsartikel, so stellt sich die Frage nach dem Umfang und Bereich der Eingriffsmöglichkeiten. Die sozialdemokratische Fraktion ist bereit, dem Bund in all jenen Bereichen eine Kompetenz zu geben, welche notwendig sind für eine wirksame und rechtzeitige Konjunkturpolitik. Im Vordergrund stehen die klassischen Massnahmen, welche zu einer Globalsteuerung notwendig sind: Geld- und Kreditwesen, die öffentlichen Finanzen und die Aussenwirtschaft. Hinzu kommt von unserer Fraktion – wie übrigens auch schon in der Kommission – der Antrag, die privaten Investitionen als möglichen Interventionsbereich aufzuführen. Ganz grundsätzlich vertreten wir aber die Meinung, durch den rechtzeitigen und genügenden Einsatz der klassischen Mittel erübrigten sich alle weiteren Massnahmen. Auf keinen Fall aber sind wir bereit, in der Verfassung Blankovollmachten auszustellen, um dem Dirigismus und Interventionismus völlig unnötig Tür und Tor zu öffnen.

Die Begrenzung auf die klassischen Mittel und jedenfalls die abschliessende Aufzählung der möglichen anderen Massnahmen zwingt die Exekutive, von diesen Mitteln tatsächlich und rechtzeitig Gebrauch zu machen. Sie kann sich nicht darauf verlassen, später doch noch dirigistische Massnahmen einsetzen zu können, sonst wäre das Resultat gleich wie die bisherige Praxis: Man lässt der Inflation freien Lauf, bis sie auf die Löhne durchschlägt, und dann würde man wieder einmal mit Einkommenspolitik und Lohnbegrenzung Konjunkturpolitik zu machen versuchen, und zwar Konjunkturpolitik auf dem Rücken der Schwächsten, auf Kosten der Arbeitnehmer.

Dieses Beispiel exerzieren wir heute durch. So schlägt der Preisüberwacher jetzt z. B. eine Begrenzung der Lohnkosten auf 10 Prozent pro Jahr vor, was schon bei einer Teuerungsrate von 8 Prozent keinen vollen Teuerungsausgleich mehr ermöglicht, wenn die Sozialleistungen auch inbegriffen sein sollen, die doch den Lohnkosten zuzurechnen sind.

Andererseits haben vor einem Jahr erstklassige Schuldner noch für Obligationen 5½ Prozent bezahlt, während heute bereits 6¾ bis 7 Prozent offeriert werden. Hier ist die Einkommensverbesserung über 20 Prozent. Man kann also sagen, dass es eine eindeutige Privilegierung des Kapitals vor der Arbeit in dieser Einkommenspolitik ist.

Dazu kommt aber die Feststellung, dass heute eine wesentliche Differenz besteht zu den Hypothekardarlehen im ersten Rang, weshalb auch aus dieser Sicht mit einem Rückgang der Wohnungsproduktion gerechnet werden muss, was sich noch einmal negativ auswirkt für die kleinen Einkommensbezüger. Staatliche Einkommenspolitik richtet sich ihrer Natur nach immer gegen die kleinen Einkommensbezüger, indem sie erst dann wirksam wird, wenn die grossen Gewinne im Trockenen sind und die Arbeitnehmer um die Erhaltung ihres bisherigen Anteils kämpfen. Deshalb lehnen wir auch den Antrag Schürmann ab, denn bis heute hat unter dieser allgemeinen Umschreibung noch niemand etwas anderes vorgeschlagen als Eingriffe eventuell in den Baumarkt – diese sind allerdings in der Kommission abgelehnt worden – und Eingriffe zur Einkommensverteilung. Wenn Sie aber Einkommenspolitik wollen, dann sagen Sie es doch bitte, und stellen Sie doch die entsprechenden Anträge. Dann ist die Situation klar.

Die sozialdemokratische Fraktion wird sich aber mit aller Entschiedenheit für die Rechte der Arbeitnehmer wehren. Aber auch Sie sollen sich überlegen, ob es zweckmässig ist, wenn der Kampf um die Einkommensverteilung dann schliesslich auf der Strasse stattfindet, wie z. B. in England oder in anderen Ländern. Wir glauben nicht, dass das die beste Lösung ist. Die Art der heutigen Eingriffe zeigt übrigens auch die Problematik der Macht, wenn mit solchem Notrecht einem einzelnen weitgehende Kompetenzen übertragen werden. Seltsam erscheint uns auch, dass in diesem Saale, wo es sehr viele gute Juristen gibt, die immer vorgeben, die Verfassung zu schützen, noch niemand etwas zum Schutze der Gewaltentrennung in der Praxis gesagt hat. Es gibt in der Bundesverfassung einen Artikel 77, der besagt: «Die Mitglieder des Ständerates, des Bundesrates und von letzterem gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Nationalrates sein.» Diese Bestimmung verhindert, dass z. B. Bähnler und Postbeamte in den Nationalrat gewählt werden können. Wir stellen heute fest, dass es offenbar bei der Auslegung dieses Verfassungsartikels darauf ankommt, welche Interessen tatsächlich vertreten werden.

Doch nun zurück zu den Einkommenseingriffsbereichen. Politisch gesehen scheint uns die Aufzählung der Eingriffsbereiche notwendig zu sein. Notwendig aber auch, um in Absatz 5 zu erreichen, dass nicht das Parlament einmal rechtzeitig getroffene Massnahmen einfach wieder aufheben kann. Dauernde Stellungnahmen des Parlamentes zu allen möglichen Details müssten das Parlament materiell und zeitlich eindeutig überfordern. Bedenklich wäre die Formulierung des Ständerates aber auch staatsrechtlich durch die Beseitigung der Gewaltentrennung und durch die Ablehnung einer klaren Verantwortung. Das Aufsichtsrecht des Parlamentes soll sich nicht in der Aufhebung von Entscheiden der Exekutive äussern, ganz abgesehen davon, dass damit eine kontinuierliche und damit auch zweckmässige Konjunkturpolitik wieder in Frage gestellt wird.

Erfahrungsgemäss ist das Parlament nicht bereit, irgendwelche Massnahmen zu beschliessen, solange nicht äusserste Dringlichkeit gegeben oder es bereits zu spät ist. Mit der Aufzählung der Einkommensbereiche ist aber in der Zukunft die Frage gelöst, ob für die einzelnen getroffenen Massnahmen die verfassungsmässige Basis vorhanden ist. Untauglich ist auch der Antrag Masoni. In der Konjunkturpolitik ist es einfach unmöglich, Richtlinien für die nächsten zwei Jahre aufzustellen. Wir wollen in Gesetzen die möglichen Massnahmen im einzelnen festlegen. Der Rahmen wird dann durch das Gesetz gegeben, und nicht die einzelnen aufgrund der Gesetze getroffenen Massnahmen wieder – oder nur – zur Diskussion und Entscheidung dem Parlament vorgelegt. Rechtlich ist die Lösung der Kommissionsmehrheit sauber und klar. Auch hier soll nicht durch generelle Kompetenzen nachher einfach unter dem Titel der Konjunkturpolitik alles möglich gemacht werden. Deshalb widersetzen wir uns auch dem Antrag Eibel, der hier – vielleicht ausnahmsweise – für Blankovollmachten eintritt, was sonst so gar nicht zu seinen Stellungnahmen passt. Sie verargen uns aber nicht,

gerade deshalb solchen Anträgen gegenüber sehr, sehr skeptisch zu sein.

Noch ein Wort zum Föderalismus. Konjunkturpolitik und Föderalismus schliessen sich gegenseitig aus. Man kann nicht für jeden Kanton, für jede Gemeinde und für jede Gruppe eine besondere Konjunkturpolitik treiben. Jedenfalls dann nicht, wenn man Konjunkturpolitik mittels globalen Steuerungsmassnahmen treiben will, wie wir sie anstreben, und man nicht in den Dirigismus verfallen will. Deshalb bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und mitzuhelfen, einen sachlich klar abgegrenzten Konjunkturartikel zu schaffen, der die Kompetenzen und Verantwortungen klar und eindeutig festlegt. Damit ist wenigstens der erste Schritt zu einer Realisierung einer zweckmässigen Konjunkturpolitik getan. Es ist auch höchste Zeit dazu.

Schlumpf: Als die Verfassungsbestimmungen, welche am 6. Juli 1947 im Sog der damaligen AHV-Abstimmung Eingang in die Bundesverfassung gefunden haben, nämlich das Paket von Verfassungsnormen, welches unter dem Titel «Wirtschaftsartikel» zusammengefasst wird, vorbereitet und vorberaten wurden – das begann schon 1938 in diesem Saal, wurde dann 1939, bei Beginn des Zweiten Weltkrieges, unterbrochen, nach Beendigung des Weltkrieges wieder aufgenommen und dann im Jahre 1947 zum Abschluss gebracht –, war sowohl unsere Exekutive wie auch das Parlament ausgerichtet, fixiert auf wirtschaftliche Unterkühlungstatbestände, auf Begriffe wie Rezession und Depression. Und in diese Betrachtungsweise, in diese wirtschaftspolitische Landschaft hineingestellt wurden die Wirtschaftsartikel. Man sieht das an ihrer Ausrichtung, an ihrer Formulierung; ich verweise auf Artikel 31bis Absatz 3, Artikel 31quinquies, den wir jetzt ersetzen wollen, und Artikel 34ter. In die gleiche Landschaft und Zeit hineinzustellen sind auch die damals geborenen Verfahrensnormen, nämlich Artikel 32 und Artikel 89bis der Bundesverfassung, der zwei Jahre später, im September 1949, in die Bundesverfassung kam, diese Norm mit dem Dringlichkeitsrecht. Auf dieses Instrumentarium, materiell und verfahrensmässig, ist der Bund bis heute angewiesen, wenn er unerwünschte Entwicklungen auf dem Gebiete des Konjunkturverlaufes oder der Teuerung angehen will, was breite Kreise vom Bund immer mehr erwarten und verlangen.

Bereits die Zielsetzung, die Motivation dieser Rechtsnormen, derer wir uns bis heute bedienen müssen, lässt ihre Verwendbarkeit unter ganz anderen Umständen, im Hinblick nicht auf wirtschaftliche Unterkühlungen, sondern Ueberhitzungstatbestände usw., als fragwürdig erscheinen. Die Fragwürdigkeit dieses verfassungsmässigen Instrumentariums ergibt sich aber vor allem aus den Erfahrungen, die man in den letzten beiden Jahrzehnten auf diesem Gebiet staatlicher Tätigkeit und des wirtschaftlichen Verlaufes machen musste. Die Herren Kommissionsreferenten haben das ausgezeichnet dargelegt. Es hat sich insbesondere gezeigt, dass man mit notrechtlichen Massnahmen in einem so eng gehaltenen verfassungsrechtlichen Rahmen zwar wohl Einzelinterventionen konjunktureller Art und Zielsetzung betreiben kann, dass es aber nicht möglich ist, eine Konjunkturpolitik darauf aufzubauen. Das schliessen die beiden Begriffsmerkmale von Artikel 89bis der Bundesverfassung zum vornherein aus, nämlich die zeitliche Dringlichkeit – es darf vom Notrecht ja nur Gebrauch gemacht werden, wenn eine zeitliche Dringlichkeit gegeben ist; die sachliche Notwendigkeit genügt nicht – und auch das zweite Kriterium, nämlich die unerlässliche Befristung nach Artikel 89bis der Bundesverfassung. Diese beiden Requisiten des Notrechtes schliessen eine effektive Konjunkturpolitik aus. Nun kann aber Konjunkturpolitik heute von den allgemeinen staatlichen Ordnungsfunktionen nicht mehr ausgeklammert werden, weil konjunkturelle Fehlentwicklungen und die damit verbundenen Ungleichgewichte und Störungen zu weitreichende Auswirkungen haben, die weit über den rein volkswirtschaftlichen Bereich hinausgehen, und die sozialen Verhältnisse in unserem Lande und letzten Endes auch unsere gesellschaftlichen Werte und Institutionen in Frage stellen können.

Die Aufgabe einer staatlichen Mitwirkung auf dem Gebiete der konjunkturellen Entwicklung kann allerdings nicht darin erblickt werden – da stimme ich mit den Ausführungen meines Kollegen Otto Stich überein –, die Marktkräfte zu dirigieren, über diese Marktkräfte zu bestimmen, also einen Dirigismus der Wirtschaft in die Wege zu leiten. Es geht vielmehr um eine ordnungspolitische Tätigkeit auf diesem wichtigen Sektor des wirtschaftlichen und staatlichen Lebens; es geht um die Förderung einer ausgeglichenen Entwicklung, um die Verhinderung von Wachstumsstörungen, welche dem Allgemeininteresse abträglich sein müssten, und um die Verhütung und Bekämpfung bestimmter, in der Verfassung namhaft gemachter volkwirtschaftlicher Schäden. Man darf sich aber nicht der Illusion hingeben – auch bei der Schaffung einer neuen Verfassungsnorm nicht –, dass eine effektvolle, wirksame Konjunkturpolitik einfach vom Staat betrieben werden könnte. Konjunkturpolitik im wohlverstandenen Sinne und mit einer guten Aussicht auf Verwirklichung anzustrebender Ziele lässt sich nur in einem verantwortungsbewussten Zusammenwirken zwischen Wirtschaft und Staat betreiben. Man darf also einerseits von der staatlichen Tätigkeit nicht zuviel und vor allem nicht alles erwarten; andererseits aber müssen wir auch erkennen und die Konsequenzen daraus ziehen, dass wir uns nicht einfach auf die Selbstregulierung unserer freien Wirtschaft verlassen dürfen.

Für diese neuzeitlichen Obliegenheiten des Staates im Bereiche der Konjunkturpolitik, einer Aufgabe, der meines Erachtens in den nächsten Jahren und Jahrzehnten angesichts der sich heute schon aufzeigenden Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene noch grössere Bedeutung zukommen wird, muss ein neues verfassungsrechtliches Instrumentarium geschaffen werden. Eine solche Grundlage bringt der Revisionsvorschlag für Artikel 31quinquies.

Die SVP-Fraktion bejaht die Notwendigkeit einer solchen Verfassungsrevision und stimmt deshalb für Eintreten. Unsere Fraktion wird zur Hauptsache den Anträgen der Kommissionsmehrheit zustimmen. Sie ist allerdings mehrheitlich der Auffassung, dass die Beschränkung auf die drei klassischen Methoden konjunkturpolitischer Massnahmen, wie sie die Kommissionsmehrheit beantragt, erneut eine zu enge Absteckung des verfassungsrechtlich möglichen Handlungsrahmens bedeuten würde. Deshalb wird unsere Fraktion mehrheitlich bei Absatz 1bis und Absatz 1ter den Anträgen der Kommissionsminderheiten zustimmen. Herr *Kollege Stich hat hier das Schreckgespenst des Dirigismus* an die Wand gemalt. Ich darf meinem Kollegen Stich versichern, dass ich der letzte wäre, der staatlichem Dirigismus, vor allem auch am unrichtigen Ort, nämlich im Bereiche der Wirtschaft, das Wort reden würde. Darum geht es aber nicht. Wir schaffen hier Verfassungsrecht. Die einfache Gesetzgebung wird das konkrete Instrumentarium noch zu erarbeiten haben. Nun zeigen uns Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte die Schwierigkeiten, in die wir als Gesetzgeber geraten, wenn Verfassungsnormen von Anfang an zu eng gehalten werden. Ich möchte gerade als Beispiel anführen, was Herr Kollege Stich hier ins Feld geführt hat, nur mit einer anderen Wertung, nämlich Artikel 31quater der Bundesverfassung, den sogenannten Bankenartikel, der im Jahre 1947 als Teil der Wirtschaftsartikel in die Bundesverfassung kam. Während Jahren wurde in diesem Saale und im Ständerat darüber diskutiert, ob Massnahmen des Bundes auf dem Gebiete des Bankwesens allenfalls auch in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit möglich sein sollten. Es wurden wiederholt Anträge gestellt, Artikel 31quater so zu fassen, dass nötigenfalls Interventionen unter Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit möglich sein sollten. Alle diese Anträge im Nationalrat und im Ständerat wurden

abgelehnt. Man sagte, dass Eingriffe in die Handels- und Gewerbefreiheit auf dem Gebiete des Bankwesens nicht zulässig sein sollten. Dann kam 1969 die Vorlage, deren Nichtrealisierung Herr Kollege Stich damals bedauerte und heute folgerichtig immer noch bedauert; ich bewundere seine Konstanz in dieser Frage, aber auch ich bleibe bei meiner Meinung. Bei der verfassungsrechtlichen Grundlage von Artikel 31quater, die wir im Jahre 1969 hatten, die Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit ausschloss, war es nicht möglich, ein Notenbankinstrumentarium zu kreieren, das eben doch zu solchen Eingriffen geführt hätte. Ich habe das dargelegt, um zu zeigen, dass wir uns überlegen müssen, ob wir den Rahmen für ein neues Konjunkturrecht in der Verfassung so eng halten wollen. Ich befürchte über kurz oder lang ähnliche Situationen wie damals mit dem Notenbankinstrumentarium, dem ich von der Sache her zugestimmt hätte, dem ich aber als Jurist nicht zustimmen konnte. Schaffen wir deshalb eine Verfassungsgrundlage, die tragfähig genug ist, um auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung die Massnahmen zu ergreifen, die sich als notwendig erweisen.

Das sind die Ueberlegungen, die unsere Fraktion mehrheitlich dazu führten, dieser Ausweitung über den Bereich der klassischen Massnahmen hinaus zuzustimmen, wie sie die Minderheiten beantragen. Als nicht gangbar erachtet es unsere Fraktion, die staatliche Tätigkeit im konjunkturpolitischen Bereich auch weiterhin auf den Weg des Notrechtes zu verweisen. Diesem Vorhaben liegt eine unzutreffende Einstufung dieser konjunkturpolitischen Aufgabe des Bundes zugrunde. Wenn konjunkturell ausgerichtete Massnahmen Konjunkturpolitik und nicht einfach pragmatische Intervention im Sinne von Feuerwehrübungen sein, also Konjunkturpolitik bedeuten sollen, dann können sie nicht blosses Notrecht sein; denn Notrecht verlangt, wie ich bereits sagte, eine zeitliche Dringlichkeit und eine Befristung der Massnahmen. Diese beiden Kriterien vertragen sich nicht mit einer zeitgemässen, über den heutigen Tag hinaus orientierten und wirksamen Konjunkturpolitik.

In diesem Sinne und aus diesen Gründen ist die Fraktion der SVP für Eintreten auf die Vorlage.

Auer: Die radikal-demokratische Fraktion ist für Eintreten. Sie ist ferner mehrheitlich dafür, dass gemäss dem Beschluss des Ständerates über die drei klassischen Bereiche hinausgegangen wird.

Es ist mir übrigens vollkommen schleierhaft, weshalb man die drei Bereiche Geld- und Kreditpolitik, Finanzpolitik und Aussenwirtschaft als «klassisch» bezeichnet. Wir haben in der Schule griechische Sagen lesen und wissen müssen, wer Platon und wer Sokrates war, das römische Recht studieren und erfahren müssen, dass Nero Rom angezündet hat, griechische und römische Schlachten in Hülle und Fülle gelernt – aber die Konjunkturpolitik kam nie vor. Ich habe dann im Duden nachgeschaut. Dort steht, klassisch bedeute «antiquarisch, historisch». Nun finde ich es merkwürdig, etwas, das noch gar nicht in der Verfassung steht, bereits als antiquarisch zu bezeichnen. Im Brockhaus liest man, klassisch sei der «Einklang zwischen dem Leiblichen und dem Geistig-Seelischen». Bei allem Respekt vor der Formulierung und dem literarischen Bemühen der Bundesverwaltung bezüglich Artikel 1bis scheint dies doch etwas hochgegriffen. Meine Buben haben kürzlich beim Mittagessen erzählt, Collombin und Bruggmann seien «klassisch» gefahren. Auch hier trifft die Definition kaum zu, obwohl es ein kleiner Schritt ist von Bruggmann zu Brugger, und vom Slalom zur Konjunkturpolitik erst recht. Schliesslich habe ich noch in Büchern der Nationalökonomie nachgelesen, die meine Frau, trotz bundesrätlicher Empfehlung, gottlob nicht fortgeworfen hat. Das Wort «klassisch» habe ich nirgends gefunden, einzig Adam Smith wird darin als Klassiker bezeichnet. Aber er hat nichts über Konjunkturpolitik geschrieben. Da es nun aber in der Politik gang und gäbe ist, Ausdrücke zu verwenden, die sich nicht begründen, geschweige denn definieren lassen, tut es nichts zur Sache, wenn wir die Bezeichnung «klassisch» beibehalten. Wir könnten ja, zur Unterscheidung von den klassischen Bereichen, die nichtklassischen als «klassizistisch» bezeichnen ...

Aus diesem sprachlichen Exkurs geht immerhin bereits hervor, dass es keine sachlichen Gründe gibt, sich in der Konjunkturpolitik, will man sie ernsthaft betreiben, auf die erwähnten drei klassischen Bereiche zu beschränken. Wir sind zwar in der Konjunkturpolitik bereits gebrannte Kinder, aber doch noch zu wenig erfahren, um behaupten zu können, mit den drei klassischen Mitteln werde ein für allemal und allen Situationen Genüge getan.

Damit komme ich zum zweiten Punkt: Wenn man die Inflation bekämpfen will, sollte man die Ursachen kennen. Da fällt mir auf, wie am Biertisch – auch am gehobenen Biertisch, ja gehoben bis zum universitären Katheder – immer wieder von «der» Inflationsursache gesprochen wird. Dabei sind es Dutzende, mit den Untervarianten Hunderte, ja Tausende von Ursachen, wenn Sie all die vielfältigen objektiven und subjektiven Entscheide miteinschliessen, welche die Wirtschaftssubjekte – eben die Menschen – als einzelne oder als Gruppe tagaus, tagein fällen. Wenn Sie die Inflationsursachen in die drei wichtigsten Gruppen einteilen – nämlich Inflation als Folge gesteigerter Nachfrage, erhöhter Kosten oder aufgeblähter Geldmenge –, ist es immer noch schwer, diese Gruppen zu gewichten. Wir kennen nämlich nur die Resultierende, und wir benützen zu deren Messung einen ziemlich problematischen Massstab, den Index der Konsumentenpreise.

Wie fragwürdig dieser Massstab ist, hat uns die Oelkrise demonstriert. Bei einer Teuerungszulage von 10 Prozent entfällt heute etwa ein Drittel auf den vielzitierten «Oelanteil». Dem Durchschnittsschweizer entstehen – wenn er das Oel nicht schon vor dem letzten Herbst eingekauft hat – etwa 800 Franken zusätzliche Heizkosten. Wer über rund 25 000 Franken im Jahr verdient und den Teuerungsausgleich von 10 Prozent erhält, hat also den Oelscheichen (und den Zwischenhändlern) eine mitunter recht beträchtliche Reallohnerhöhung zu verdanken. Noch besser fährt, wer mit Gas, Holz oder mit Kohle heizt oder wer in einer Amtswohnung sitzt. Jedesmal handelt es sich um reale Einkommenserhöhungen, hinter denen keine wirtschaftliche Leistung steht. Denn die 2,5 Milliarden Franken, die wir voraussichtlich pro 1974 für flüssige Treib- und Brennstoffe zusätzlich an das Ausland bezahlen müssen, sind ein A-fonds-perdu-Beitrag, den wir ab Grenze leisten müssen. Er belastet unsere Zahlungsbilanz; er vermindert um diesen Betrag das reale Volkseinkommen, auch wenn es uns gelingt, einen Teil davon – wir können Inflation auch exportieren – auf die Ausfuhrpreise zu schlagen.

Wenn wir versuchen, trotz solchen realen Einbussen real gleich hohe Löhne und Gehälter zu bezahlen (oder noch höhere, wie wir eben gesehen haben), wenn wir glauben, gleich reale Unternehmergewinne erzielen und gleich hohe reale Renten ausbezahlen zu können, so ist das schlicht und einfach nicht möglich. Die Folgen davon sind Preissteigerungen und damit zusätzliche Inflation, d. h. zusätzliche Ungerechtigkeiten in der Einkommens- und in der Vermögensverteilung.

Damit komme ich auf eine der bedenklichsten Auswirkungen der Inflation zu sprechen: die Folgen auf die Vermögensverteilung. In Diskussionen am erwähnten Biertisch oder auch an grünen Tischen wird immer wieder folgende Rechnung angestellt: Wenn alle Preise um 10 Prozent höher sind und alle 10 Prozent mehr verdienen – Arbeitnehmer, Selbständigerwerbende, Unternehmer, Rentner –, so bleibt doch alles beim alten; jedermann kann sich das gleiche leisten wie zuvor. Nun sind aber in unserem Land etwa 160 Milliarden Franken festverzinslich angelegt, von Sparern, Pensionskassen, Unternehmen und anderen. Bei 10 Prozent Inflationsrate verlieren die Gläubiger dieser Vermögensmasse rund 16 Milliarden Franken. Diese 16

Milliarden Franken gehen nun aber nicht irgendwie in Luft auf, sie kommen jemandem zugute, nämlich jenen, die diese 160 Milliarden Franken schulden. Die Schuldner – und unter ihnen vor allem die Spekulanten – sind die grossen Profiteure der Inflation!

Nun wäre das Problem einfach zu lösen, wenn wir das ganze Schweizervolk fein säuberlich in zwei Gruppen aufteilen könnten, in die Gruppe der Opfer der Inflation und in eine der Nutzniesser. Dies ist aber nicht möglich, weil wir fast alle beides sind, Opfer und Nutzniesser, allerdings in sehr verschiedenem Ausmasse. Kein Opfer der Inflation ist, wer – wie Hans im Glück – gar nichts gespart hat, (sofern er den Teuerungsausgleich erhält). Und kein Opfer der Inflation ist, wer sein Vermögen in Sachwerten angelegt hat. Das sind in der Regel die Reichen. Die grosse Masse dazwischen aber, die Lohnverdiener, die Sparer, die Rentner, sie vor allem, sind die Leidtragenden, auch bei vollem Teuerungsausgleich. Weil sie es in verschiedenem Masse sind, ist es auch so schwer, Antimassnahmen zu treffen, die dieser Verschiedenheit Rechnung tragen. Wir müssen mit aller Nüchternheit sehen: weil die Inflation ungerecht ist – sie ist etwas vom Ungerechtesten, das es überhaupt gibt, weil die einen bestohlen werden und die anderen, ohne dass sie etwas leisten, dazuverdienen –, können folgerichtig auch die Abwehrmassnahmen nicht gerecht sein. Es ist unmöglich, eine Antiinflationspolitik zu betreiben, die alle im gleichen Ausmass trifft, wie die Inflation selbst.

Dennoch müssen wir als Politiker den Mut haben, Massnahmen zu ergreifen, die als «ungerecht» erscheinen und daher unpopulär sind. Wenn diese auch den einzelnen, und besonders einzelne Wirtschaftszweige oder Bevölkerungsgruppen, verschieden treffen, sind wir dennoch in der Gesamtauswirkung «gerecht».

Eine weitere Schwierigkeit – dies zeigten die Beratungen in der Kommission – besteht bezüglich der Zielsetzung der konjunkturpolitischen Massnahmen. Gewiss, Artikel 1 stipuliert mit klaren Worten: Förderung einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung, Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung. Aber bei den einzelnen Massnahmen ergeben sich bereits Schwierigkeiten. Es gibt nämlich keine einzige konjunkturpolitisch motivierte Massnahme, die nicht auch andere Auswirkungen hat: auf die Strukturpolitik nach Branchen, nach dem Verhältnis von Kapital und Arbeit, nach der Unternehmensgrösse, auf die Regionalpolitik – wir haben das gesehen bei den Dämpfungsmassnahmen vom vorletzten Jahr –, auf die Wachstumspolitik (man meint das quantitative Wachstum, trifft aber auch das qualitative), auf den Arbeitsmarkt, auf die Finanzpolitik und auf die Staatspolitik, etwa auf das Verhältnis von Regierung und Verwaltung oder jenes von Zentralgewalt und Kantonen.

Nehmen wir ein Beispiel: Die Kreditbegrenzung ist zweifellos eine Massnahme der Globalsteuerung, sie ist auch relativ marktkonform. Nun ist aber ein kapitalintensives Unternehmen von einer solchen Massnahme ganz anders betroffen als ein arbeitsintensives. Oder nehmen Sie ein Unternehmen mit sehr hoher Selbstfinanzierungsquote: Es ist nicht so betroffen wie ein Unternehmen, das auf Kredite angewiesen ist. Oder nehmen Sie ein junges Unternehmen, das expandieren, das Arbeit durch Maschinen ersetzen, also einen Beitrag zu einer erhöhten Produktivität leisten will – und gerade diesen Unternehmen verdanken wir unseren wirtschaftlichen Fortschritt! Ein solches Unternehmen ist durch einen Kreditbeschluss ganz anders betroffen als sein Konkurrent, der bereits letztes Jahr, vor dem Beschluss, seine Investitionen tätigen konnte. Mit anderen Worten: Ein Kreditbeschluss kann unter Umständen die Grenzproduzenten erhalten, die im Interesse des Gesamten aus dem Wirtschaftsprozess ausscheiden sollten. Damit wird mit dem Kreditbeschluss Strukturpolitik, indirekt aber auch Einkommenspolitik betrieben, denn letztlich richtet sich die Lohn- und Gehaltsentwicklung nach den Wachstumsbranchen, derweil sie von den Grenzproduzenten nach unten gedrückt wird. Sie können also unter Umständen mit einer konjunkturpolitisch motivierten Massnahme geradezu kontraproduktive Wirkungen erzielen. Wenn man beispielsweise den Kredit beschränkt, um die Nachfrage zu dämpfen, die Kreditverknappung aber die – logische – Folge hat, dass der Zinsfuss steigt, so wird dadurch Inflation auf der Kostenseite verursacht. Dass wir selbst in diesem Hause bei der Zielsetzung verschieden gewichten, zeigte sich bei den ausserordentlichen Konjunkturdämpfungsmassnahmen vom Dezember 1972. So haben wir beispielsweise beim Baubeschluss und beim Abschreibungsbeschluss Investitionen zugunsten des Umweltschutzes und für Pflichtlager ausgenommen, offenbar weil wir dem Umweltschutz mehr Priorität eingeräumt haben als der Konjunkturdämpfung. Vor fünf Jahren wäre niemand auf eine solche Idee gekommen!

Die Gefahr der Zielvertauschung besteht vor allem bei finanzpolitischen Massnahmen. Ja, in der Kommission tönte es oft so, als wäre die Konjunkturpolitik in den Dienst der Finanzpolitik zu stellen.

Dämpft eine Steuererhöhung die Konjunktur? Welches ist vorerst die Wirkung beim Steuerzahler? Konsumiert er weniger wegen der zusätzlichen Steuer? Wäre das erwünscht? Wenn er aber wegen der Steuererhöhung auf eine Ferienreise nach Mallorca verzichtet, also den Konsum einschränkt, dann findet ein erwünschter Kapitalexport nicht statt. Also trotz Konsumeinschränkung haben Sie dann gerade die gegenteilige Wirkung. Es ist auch möglich, dass dieser Steuerzahler weniger spart oder dass der Unternehmer deshalb weniger investiert oder sogar weniger leistet – wir wissen es nicht.

Und zum Zweiten: Was macht der Staat mit dem Geld? Gibt er es aus, so ist die konjunkturpolitische Wirkung praktisch null, wobei allerdings auch hier Nuancen bestehen: Für welche Zwecke gibt er das Geld aus? Gibt er es für Löhne, für Sozialpolitik, für Käufe im Ausland oder für Investitionen aus? In jedem Fall kann eine solche Steuererhöhung nur dann konjunkturpolitisch begründet werden, wenn sie mit einer Kaufkraftabschöpfung verknüpft wird. Sie ist nur dann sinnvoll, wenn die zusätzlichen Steuereinnahmen bzw. abgeschöpften Mittel sterilisiert, also dem Geldkreislauf entzogen werden. Geschieht dies aber nur vorübergehend und verwendet der Staat später diese zusätzlichen Mittel für seine Zwecke, so wandelt sich die Abschöpfung in eine ganz gewöhnliche Steuer. Eine Steuer aber ist ein A-fonds-perdu-Beitrag an den Staat, und hiefür ist die Abschöpfung nicht erfolgt. Wenn der Staat später zusätzliche Mittel zur Erfüllung zusätzlicher Aufgaben braucht, dann soll er auf dem ordentlichen Weg die Steuern erhöhen. Es ist kein Paradoxon, wenn er gleichzeitig früher abgeschöpfte Mittel zurückerstattet und zusätzliche Steuern erhebt.

Die radikal-demokratische Fraktion unterstützt daher bei Absatz 2 den Minderheitsantrag von Herrn Letsch. Im übrigen ist die Kaufkraftabschöpfung sowohl via direkte Steuern, wofür wir eintreten, wie auch via indirekte Steuern äusserst problematisch: Die Erhöhung der direkten Steuer wirkt sich viel zu spät aus, in der Regel erst nach zwei bis vier Jahren. Wenn Sie die indirekten Steuern erhöhen, laufen Sie Gefahr, dass diese Steuererhöhung – zumindest teilweise – auf die Preise abgewälzt wird, was wiederum inflatorisch wirkt, so dass sich erneut die Katze in den Schwanz beisst. Das Schwergewicht bei fiskalischen Abschöpfungen wird man auf Sonderabgaben legen müssen, zum Beispiel auf Zuschläge zur AHV-Prämie. Solche Abschöpfungen, an der Quelle erhoben, würden sofort wirksam, die Erhebung wäre administrativ relativ einfach, ebenso die Rückerstattung bzw. die spätere Verrechnung mit der normalen AHV-Prämie.

Stellen Sie sich – um die zahlreichen Zielkonflikte zu veranschaulichen, wie es Herr Weber schon sagte – die Wirtschaft als ein Mobile vor, wie man es etwa in Wohnungen aufgehängt sieht. All die verschiedenen Bereiche und Sektoren der Wirtschaft bilden einen der grossen oder kleinen

Fische, die daran hängen und die mit Fäden miteinander verbunden sind: die Geldversorgung, die öffentliche Wirtschaft, der Konsum, die privaten und öffentlichen Investitionen, die öffentlichen Finanzen, die Dienstleistungen, die Aussenwirtschaft, die Zahlungsbilanz, die Handelsbilanz, die Geldversorgung, die Einkommens- und die Vermögensverteilung, der Arbeitsmarkt, in anderen Ländern die Arbeitslosigkeit, die Bauwirtschaft und anderes mehr. Es ist unmöglich, bei einem Mobile eine der Figuren zu bewegen, ohne dass nicht auch die anderen diese Bewegung mitmachen, und zwar machen sie alle mit; allerdings ist das Ausmass der Bewegung verschieden. Was das wirtschaftliche Mobile im Gleichgewicht hält, ist der Preis. Je mehr wir durch Massnahmen im staatlichen Sektor wie im privaten Sektor, durch Monopole, durch Kartelle, durch Preisabsprachen – dazu gehört übrigens auch der verbriefte Indexautomatismus – den Preismechanismus stören, um so mehr laufen wir Gefahr, dieses Gleichgewicht zu zerstören.

Um auf das Mobile und auf die Konjunkturpolitik zurückzukommen: Das Kunststück besteht darin, dass wir im richtigen Zeitpunkt, am richtigen Ort, in der richtigen Dosierung, in der richtigen Richtung ziehen, und zwar so, dass die beabsichtigte antiinflatorische Wirkung tatsächlich eintritt. Dieses Kunststück ist nicht einmal primär ein ökonomisches. Die Oekonomen sind heute, bei allen Meinungsverschiedenheiten, in der Lage, das konjunkturpolitische Instrumentarium zur Verfügung zu stellen. Es richtig zu bedienen, ist allerdings Sache der Politiker und der Sozialpartner.

Aus all der modernen Literatur über Konjunkturpolitik, auch der allerneuesten, geht hervor, dass die Inflationsbekämpfung primär nicht ein ökonomisches, sondern ein moralisches Problem ist. Denn Inflation heisst letztlich – das wurde bereits heute morgen gesagt – nichts anderes, als über die Verhältnisse leben: wenn mehr Güter nachgefragt werden, als zur Verfügung stehen, wenn der Unternehmer mehr investieren will, als erwirtschaftet werden kann, wenn die Lohnsumme wesentlich über die Produktivitätszunahme steigt, wenn der Staat jahrelang mehr ausgibt, als er einnimmt. So kann dieses Ueber-die-Verhältnisse-Leben nur durch Teuerung, eben durch den Rückgriff auf die Sparer und in letzter Konsequenz (siehe das Deutschland der zwanziger Jahre) durch die Zerstörung der Gesellschaft erkauft werden. Wenn es einer Interessengruppe gelingt – und der Inflationskonflikt ist weitgehend eine Auseinandersetzung von Interessengruppen –, sagen wir eine Einkommenserhöhung von 10 Prozent zu erzielen, derweil eine andere Gruppe sich mit weniger begnügen muss (wie beispielsweise zurzeit unsere Landwirtschaft), so ist das ein Pyrrhussieg, wenn gleichzeitig die Inflationsrate auf 12 Prozent steigt.

Wenn es nicht gelingt – und damit möchte ich schliessen –, diesen Gruppenegoismus zu beherrschen, dann ist auch ein noch so gut ausgebautes konjunkturpolitisches Instrumentarium nutzlos.

M. **Aubert:** Le groupe libéral et évangélique, dans sa majorité, vous recommande d'entrer en matière. Il estime qu'on ne peut pas parler constamment d'inflation, en dénoncer les causes, se lamenter sur ses effets, sans entreprendre quelque chose et sans donner à la Confédération la compétence de mener une politique nationale. A la pratique des mesures d'urgence, telle que nous l'avons suivie jusqu'à maintenant, il voit plus d'inconvénients que d'avantages. On a toujours attendu le dernier moment pour agir et parfois notre Assemblée, vous vous en souvenez, a délibéré dans une précipitation qui était à peine digne d'un Parlement. Il est vrai que, chez nous, deux de nos collègues éprouvent une telle méfiance à l'égard d'une politique économique fédérale, et des restrictions qui pourraient en découler pour les cantons, qu'ils ne paraissent pas disposés, du moins la dernière fois que je les ai vus, à soutenir le projet

Si nous passons au contenu du projet, notre groupe est divisé sur l'ampleur des compétences qu'il y a lieu de donner à la Confédération. Certains s'accommodent fort bien de la limitation aux trois domaines classiques, d'autres préféreraient la version du Conseil des Etats. Mais la majorité du groupe admet que les cantons devront conformer leurs finances publiques à des règles fédérales. Enfin, je dois dire à M. Debétaz que la proposition qu'il défend ici, et qui tend à recourir davantage à des techniques d'urgence, n'a pas trouvé beaucoup de sympathie chez nous. Telles sont les intentions de vote.

Quant aux justifications, elles sont naturellement trop diverses pour ne pas être personnelles. C'est pourquoi je vous exposerai, dès maintenant, ce que, pour ma part, je pense de cette affaire. J'aimerais traiter successivement des quatre points suivants: le rapport entre l'article conjoncturel et la liberté du commerce et de l'industrie; le rapport entre l'article conjoncturel et le fédéralisme; le grief souvent entendu d'inefficacité des mesures conjoncturelles; et enfin – quoique je ne l'aie pas encore entendue, je connais un peu sa démonstration – la proposition de M. Debétaz, soutenue par M. Corbat.

En ce qui concerne le premier point. Il y a bien des personnes aujourd'hui qui disent soit en ricanant, soit en gémissant: «Avec l'article conjoncturel, la liberté du commerce et de l'industrie «en prend un bon coup.» Je crois que ces personnes procèdent à une analyse un peu hâtive.

Qu'est-ce que la liberté du commerce et de l'industrie, celle que garantit l'article 31 de la constitution fédérale? C'est d'abord une règle qui assure à chaque particulier le libre choix et le libre exercice d'une activité économique: *son instrument est la liberté contractuelle.* Mais c'est aussi une idée, un état d'esprit, c'est la libre concurrence, la libre initiative, l'économie de marché, dont jusqu'à maintenant la Suisse a tiré le plus clair de sa prospérité.

Or certaines mesures dérogent à la fois à la règle et à l'idée, et sont donc tout à fait antilibérales: tels étaient les articles économiques de 1947, dans lesquels on n'a pas su se dégager de l'interventionnisme protectionniste. En revanche, d'autres mesures, tout en dérogeant à la règle, cherchent à sauver l'idée. Exemples: la législation sur les cartels de 1962, ou, plus spécialement encore, l'arrêté de 1971 sur le contrôle de la qualité dans l'horlogerie, de même que l'instrumentarium de la Banque nationale, s'il avait trouvé grâce à vos yeux en 1968. Il m'apparaît que nous nous trouvons dans un cas semblable. L'inflation ronge notre économie libérale; les préceptes les mieux établis deviennent faux; celui qui paie ses dettes s'appauvrit; quand un prix s'élève, la demande augmente. C'est pour rétablir un équilibre favorable à notre libéralisme économique que nous vous proposons une politique conjoncturelle.

En résumé, ce n'est pas l'article conjoncturel qui ruine la liberté du commerce et de l'industrie, c'est l'inflation. Si donc nous restreignons aujourd'hui la lettre de la liberté, c'est pour en mieux restaurer l'esprit.

Le deuxième point touche le rapport entre l'article conjoncturel et le fédéralisme. Je suis fédéraliste en matière d'enseignement; je l'ai dit à cette tribune. Je suis fédéraliste en matière d'aménagement; je l'ai aussi dit à cette tribune. Mais je ne suis pas un «monomane» du fédéralisme. J'estime que le fédéralisme doit être sélectif, non pas systématique. Il y a des domaines où il n'a pas grand chose à voir, celui de la défense nationale, d'abord, celui de la politique étrangère, ensuite, et aussi celui de l'équilibre économique et de la conjoncture. Quand je vois mon pays menacé d'une profonde dégradation économique et sociale, j'avoue que je ne suis pas prêt à m'émouvoir sur le sort des cantons. Il y a une disproportion à parler de fédéralisme, alors que tout notre société pourrait culbuter un jour sous les effets de l'inflation.

Ces raisons m'incitent à soutenir l'article conjoncturel; mieux, à regretter que cet article, dans la version que

nous propose la majorité de la commission du Conseil national, soit ramené à trois secteurs classiques. Il me semble que l'on aurait pu s'avancer davantage. Nous nous attachons trop à une école économique, celle pour qui l'inflation est due à un excès de demande. C'est souvent juste. Mais l'inflation peut aussi être due à un coût excessif: ce n'est un secret pour personne que le renchérissement des matières premières qui viennent de l'étranger est aujourd'hui déterminant sur l'évolution des prix. Il est évident que l'on ne peut pas compattre cela; cependant, il m'ennuie de penser que, dans cet article constitutionnel, on va s'en tenir à une seule théorie. Dans quelques années, l'article 31*quinquies* paraîtra aussi poussiéreux qu'aujourd'hui l'article 31*bis*.

Plus je songe à notre histoire récente, plus il me semble que la Suisse a gardé quelque chose du talent militaire de ses ancêtres: elle mène d'excellents combats d'arrière-garde. Prenez le suffrage féminin. Il nous a fallu vingt-cinq ans de plus qu'aux autres pays pour adopter une réforme somme toute naturelle. Je veux bien qu'il existait le référendum des hommes. Prenez alors le régime des finances. Voilà soixante ans qu'on dispute s'il faut donner à la Confédération la compétence de percevoir un impôt direct. Et maintenant nous sommes à nous demander s'il faut donner à la Confédération quelques compétences en matière conjoncturelle.

On prétend que les moyens proposés sont inefficaces. C'est un argument qui semble très fort. Il faut faire quelque chose, nous dit-on, mais ce qui nous est proposé est mauvais. Je crois qu'il faut remettre cet argument à sa place. D'abord, on ne peut pas reprocher à la Confédération suisse de n'avoir pas enrayé l'inflation, puisque justement il n'existe pas encore d'article conjoncturel et qu'elle a dû, jusqu'à maintenant, procéder de manière improvisée et pointilliste. En République fédérale allemande, qui dispose d'un appareil plus développé que le nôtre, l'inflation n'a atteint que 8 ou 9 pour cent au cours des douze derniers mois, alors que chez nous, elle atteint le niveau dramatique de plus de 12 pour cent. D'ailleurs l'inefficacité relative des mesures conjoncturelles, s'explique par le fait que les organes d'application sont des organes politiques. Ils sont soumis à des pressions et doivent parfois soupirer avec l'apôtre: «Je fais le mal que je hais et je ne fais pas le bien que j'aime.» Cela arrive quelquefois en Suisse. A l'étranger, c'est encore pire, quand les organes d'application doivent choisir entre deux soucis, la lutte contre l'inflation et la prévention du chômage.

Mais, et ceci me paraît déterminant dans cette discussion, ceux qui insistent sur l'inefficacité de nos moyens se trompent d'enjeu. Nous n'avons pas, nous n'avons en tout cas plus la prétention d'enrayer l'inflation avec l'article conjoncturel. On s'est livré à des comparaisons imagées. On a parlé de paquebot, du mobile de Calder, d'automobiles, de frein à pied. Moi, je comparerai cet article conjoncturel à un frein à main. Nous sommes en train de discuter gravement et doctement, aujourd'hui, en 1974, pour savoir si une voiture automobile doit être munie d'un frein à main, et certains s'y opposent, parce qu'il ne permet pas d'arrêter une voiture lancée à cent à l'heure.

Enfin, j'aimerais m'adresser à M. Debétaz. Vous me direz qu'il est impertinent de m'adresser à M. Debétaz alors qu'il n'a pas encore parlé. Je l'ai vivement engagé à le faire avant moi, mais il a refusé. Voici ce que je crois pouvoir lui répondre, d'après ce qu'il a bien voulu livrer à la commission, et aux journalistes, il y a quelques jours.

Vous représentez ici, mon cher collègue, certains milieux politiques de la Suisse française, qui pensent que le problème de la conjoncture peut être résolu par une extension de l'article 89*bis*. A cette opinion, j'oppose deux objections.

D'abord, vous renversez l'ordre normal de la politique. Que faisons-nous, en général, lorsque nous estimons qu'une tâche est devenue nationale? Nous commençons par reviser la constitution, en conférant une compétence à la Confédération, par un vote du peuple et des cantons. Puis nous adoptons une loi, soumise au référendum facultatif, par laquelle nous usons de la nouvelle compétence. Enfin, le Conseil fédéral prend des ordonnances et des mesures d'application. C'est le peuple et les cantons, puis le Parlement, puis le Conseil fédéral, qui décident. Et vous, vous renversez tout. Vous voulez que ce soit d'abord le Conseil fédéral qui prenne des mesures et, si leur validité dépasse une certaine durée, qu'elles soient entérinées par le Parlement, un Parlement qui n'y pourra plus rien changer. Ce sera à prendre ou à laisser, et, si la mesure entérinée par le Parlement déroge à la constitution, elle devra, mais pour finir seulement, être soumise au référendum obligatoire du peuple et des cantons. Nous aurions d'abord le Conseil fédéral, puis le Parlement, puis le peuple et les cantons. Pourquoi M. Debétaz renverse-t-il ainsi les termes? Parce qu'il s'obstine à nier que le déséquilibre conjoncturel actuel soit un phénomène durable. Il veut nous faire croire que ce déséquilibre est un accident, auquel on peut remédier par des mesures occasionnelles et exceptionnelles.

Et voici ma seconde objection. Je dois vous l'avouer, Monsieur Debétaz, j'aime l'article 89*bis*. Celui qui est actuellement en vigueur, pas celui que vous concoctez. Vos amis ont bien fait de l'introduire dans la constitution, en 1949, contre l'avis des autorités officielles, parce que, ce faisant, ils ont rétabli la démocratie, une démocratie étouffée dans les années trente par l'abus de la clause d'urgence. En 1949, vos amis se sont faits les défenseurs de la démocratie directe. Aujourd'hui, malheureusement, vous la défendez moins. Vous avez tellement peur pour les cantons que vous vous précipitez dans un danger bien plus considérable, la toute-puissance du gouvernement et des experts. Souvent, des fédéralistes m'ont dit: «Mais tu n'y comprends rien, tu sera noyé par les experts.» Croyez-vous qu'avec votre système, vous ne le serez pas encore plus sûrement? Croyez-vous que ces délibérations hâtives auxquelles nous nous livrerons au Parlement ne seront pas conduites et dominées par les technocrates?

La seule manière de nous en sortir, c'est de retrouver l'ordre normal, c'est-à-dire d'adopter tranquillement un article constitutionnel, qui définit la tâche de la Confédération; puis une loi, qui crée un système; puis, à l'intérieur de ce système, des ordonnances du Conseil fédéral. Voilà pourquoi, mon cher collègue, je ne peux pas approuver votre article 89*bis*.

Vous raisonnez trop en termes d'exception. Permettez-moi encore une comparaison. C'est un peu comme si vous disiez que, pour l'agriculture, nous n'avons pas besoin de l'article 31*bis*, 3e alinéa, lettre *b*, ni de la loi sur l'agriculture, ni de l'arrêté sur l'économie laitière, ni du statut du lait. Tout ce qu'il nous faut, diriez-vous, c'est de temps en temps, de sages décisions du Conseil fédéral sur le prix du lait ou sur le prix de la betterave, et, si ces prix doivent être fixés pour une certaine durée, on convoquera le Parlement pour les entériner. Je ne vois pas de différence fondamentale entre nos problèmes de politique agricole et nos problèmes de politique conjoncturelle. Ce sont, les uns et les autres, des problèmes durables.

En conclusion, je vous engage à entrer en matière sur l'article 31*quinquies*, à vous montrer aussi entreprenants que possible lors de l'examen des propositions de la minorité, mais à faire la sourde oreille au projet de M. Debétaz.

Schwarzenbach: Prospektivstudien und Futurologie sind wissenschaftliche Instrumente, deren sich neuerdings auch die Politik bedient, in der Hoffnung, ihre Probleme zu meistern. Gleich dem Famulus Wagner in Goethes Faust seufzen Politiker und Wirtschaftsexperten: «Mit Eifer hab' ich mich der Studien beflissen; zwar weiss ich viel, doch möcht' ich alles wissen.»

Sie wissen viel, aber längst nicht alles. Das Unvorhersehbare macht ihnen jeweils einen dicken Strich durch die

Rechnung. Kaum zu Papier gebracht, ist die Zukunftsvision des Kronexperten der Handelshochschule St. Gallen zu einer Fata Morgana geworden, und mit ihr die Richtlinien für die Regierungspolitik des Bundesrates. Es genügte die kurze Zeitspanne von 25 Jahren, dass in der Wirtschaftspolitik völlig neue Akzente gesetzt werden mussten. Der heute zu ergänzende Artikel 31quinquies der Bundesverfassung galt damals zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Krise. Heute steht er unter dem Zwang der Neufassung, weil die Folgen einer unerwarteten und unkontrollierten Ueberkonjunktur und Ueberbeschäftigung gemildert werden sollen.

Und schon beschleicht uns bei Beginn der Beratungen eine bange Vorahnung. Nach den düsteren Visionen von Herrn Bundesrat Chevallaz sind «die schönen Tage von Aranjuez» endgültig vorüber. Alljährliche Milliardendefizite könnten jede staatliche Konjunkturlenkung illusorisch machen, um so mehr, als es nach der Meinung unseres neuen Finanzministers unmöglich ist, die Inflation in den Griff zu bekommen. Bei solcher Trübseligkeit drängt sich auch hinsichtlich des Konjunkturartikels die Antwort Fausts an seinen wissbegierigen Famulus förmlich auf: «Wie nur dem Kopf nicht alle Hoffnung schwindet, der immerfort an schalem Zeuge klebt, mit gier'ger Hand nach Schätzen gräbt, und froh ist, wenn er Regenwürmer findet.»

In der nüchternen Sprache dieses Hauses lautet die berechtigte Skepsis gegenüber den Möglichkeiten der Lenkbarkeit der Wirtschaft durch den Staat, gestützt auf volkswirtschaftliche Expertisen, so, wie es Herr Ständerat Guisan in seinem Plädoyer für Nichteintreten ausgedrückt hat: «Mais les erreurs des experts sont infiniment plus graves que les erreurs des individus. Lorsqu'un individu se trompe, il se trompe dans sa sphère. L'expert fédéral, lui, se trompe au niveau de la Confédération. Je ne serais parfaitement rassuré que si je pouvais être certain que jamais les experts ne se trompent.»

Skepsis ist angebracht. Uebertriebene Skepsis aber führt zur Resignation. Wer Verantwortung für Staat und Gemeinschaft trägt, darf niemals resignieren. Er ist verpflichtet, die Gegenwart zu meistern, und zwar nach Möglichkeit nicht nur pragmatisch von Fall zu Fall, sondern konstruktiv und in die Zukunft weisend.

Das ist die Verpflichtung, die der Bundesrat in verdankenswerter Weise an die Hand genommen hat und die wir heute gemeinsam zu einer vertretbaren und mit der sozialen Ethik unseres Staatswesens zu vereinbarenden Lösung führen müssen.

1966 erteilte die Motion Heil dem Bundesrat den Auftrag, die Probleme der Konjunkturüberhitzung verfassungsmässig zu meistern. Die Wartefrist von vollen acht Jahren seit der Auftragserteilung bis zur Verwirklichung ist unverzeihlich lang. Es bedurfte offensichtlich eines Wechsels in der Führung des Volkswirtschaftsdepartements, bis die Lösung vorangetrieben wurde. Wäre es vor acht Jahren noch möglich gewesen, reparable Schäden zu verhindern, so gilt es heute, die irreparable Not der zugelassenen und sogar lange Zeit geförderten Inflation nach Möglichkeit zu lindern. Eine unvergleichlich schwerere Aufgabe!

Heute sieht sich der Bund gezwungen, einen definitiven Schlussstrich unter die historische Epoche der unkontrollierten wirtschaftlichen Expansion zu ziehen. Unternehmerische Gleichgültigkeit gegenüber den Forderungen des Allgemeinwohls, bedenkenlose Ausgabenfreudigkeit der öffentlichen Hand und die einseitige Ausrichtung breiter Kreise unseres Volkes auf wachsenden materiellen Wohlstand haben zu der paradoxen Situation geführt, dass die bisherigen eingeschworenen Feinde des staatlichen Dirigismus selber nach staatlicher Intervention als dem rettenden Heilmittel rufen.

Es bleibt ja tatsächlich auch kein anderer Ausweg, als dieses weithin vernehmliche *mea culpa* von Behörden, Parlament und Wirtschaft, denn es vollzieht sich in der Oekonomie das gleiche wie im Verkehr. Unsere Autobahnen, auf Höchstgeschwindigkeit angelegt, gelten erst heute bei der gedrosselten Geschwindigkeit von 100 km/h als einigermassen sicher.

Mit dem Konjunkturartikel verpflichten wir den Staat, überall dort in das freie Spiel der Wirtschaft einzugreifen, wo überbordende Freiheit der Gemeinschaft schadet. Ueberdies wird der Staat zu seinem eigenen Wächter gesetzt, als Bremser überall dort, wo sich die öffentliche Hand – Bund, Kantone und Gemeinden – an der Inflation mitschuldig gemacht hat. Die Bundesmassnahmen sollen zunächst auf den drei Bereichen Geld- und Kreditwesen, öffentliche Finanzen und Aussenwirtschaft ergriffen werden. Die Herren Berichterstatter und Vorredner haben das Gewicht dieser einzelnen Massnahmen so gründlich dargelegt, dass ich auf eine Wiederholung verzichte.

Zu unserem Bedauern sind nur die genannten drei Bereiche von den bundesrätlichen Eingriffsmöglichkeiten erfasst, während zahlreiche Domänen, die für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung ebenfalls äusserst gewichtig wären, grosszügig ausgeklammert bleiben. Wir denken an die Preis-, Gewinn- und Lohngestaltung, an die Arbeitsmarktpolitik, die Sozialpolitik, die Wohnbaupolitik, die Umweltschutzpolitik und die Bildungspolitik. Es lag in der ursprünglichen Absicht des Bundesrates, durch Einfügung des Wortes «vornehmlich» in Absatz 1 notfalls auch in diesen Bereichen zu intervenieren, aber der Ständerat und die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission sind diesen Ueberlegungen nicht gefolgt. Das Einlenken des Bundesrates auf einen Kompromiss lässt sich mit der Ueberlegung erklären, dass das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte doch so wenig als möglich gestört werden soll. «So wenig Dirigismus als möglich, so viele punktuelle Eingriffe wie nötig», lautet die Ansicht des Bundesrates. Als überzeugte Gegner einer gelenkten Staatswirtschaft stimmen wir dieser obrigkeitlichen Selbstbescheidung zu, bedauern aber, dass weder die Arbeitsmarkt- noch die Einkommenspolitik im Verfassungsartikel mit einbezogen wurden. Die Ausklammerung der Arbeitsmarktpolitik und der Einkommenspolitik zeigt an, dass unsere Landesregierung unter dem Druck der wirtschaftlichen und gewerkschaftlichen Organisationen gestanden hat und auf zwei Instrumente verzichtete, die eine Konjunkturlenkung erst wirksam machen. Es zeigt sich hier ein Krebsübel unserer staatlichen und gesellschaftlichen Gemeinschaft. Ueber die Notwendigkeit der Inflationsbekämpfung sind sich alle einig. Aber wie und auf welchem Wege? Sehr einfach: Der andere soll die Opfer bringen. Ueber die eigene zu erbringende Leistung schweigt man sich aus. Man dürfte nicht fehl gehen, St. Florian zum Schutzpatron dieses Konjunkturartikels einzusetzen. Solange die freie Lohn- und Preisbildung nicht funktioniert, bedarf es einer Einkommenspolitik.

Nach Aussage von Herrn Professor Würgler müsste der Verfassungsartikel die Möglichkeit der Einkommenspolitik mindestens für den Fall offen halten, dass der gewünschte Zielbeitrag nicht durch Vorkehren auf anderen Gebieten geleistet werden kann. Die Konjunkturlenkung und Teuerungsbekämpfung sollte letztlich natürlich im Zeichen der Solidarität geschehen. Diese Solidarität dürfen wir auch von den Lohnempfängern erwarten, vorausgesetzt, dass sie verteilungsmässig mit der Einkommenspolitik nicht die Geprellten sind. Freilich ist eine unserer schweizerischen Mentalität entsprechende Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern jedem staatlichen Interventionismus bei weitem vorzuziehen, auch nach der Aussage von Herrn Bundespräsident Brugger: «Sozialpartnerschaftliche Kooperation so viel als möglich und staatliche Massnahmen soweit als nötig.» Trotzdem ist der gänzliche Verzicht auf die Verankerung der Einkommenspolitik in der Verfassung um so mehr zu bedauern, als diese in der Form des dringlichen Bundesbeschlusses am 3. Dezember 1973 vom Volk befürwortet wurde.

Mindestens so befremdend ist die Ausschaltung der Arbeitsmarktpolitik als wichtiges Instrument der Konjunkturlenkung. Die wirtschaftliche Ueberexpansion, die zur kon-

junkturellen Ueberhitzung und damit zur heutigen Krise geführt hat, wäre ohne den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte in den sechziger Jahren nicht möglich gewesen. Hätten Wirtschaft, Parlament, Gewerkschaften und Verbände auf die zweite Ueberfremdungsinitiative des Jahres 1970 mit kühler Ueberlegung und nicht in leidenschaftlichem Affekt reagiert, so wären uns heute die drastischen Eingriffe in unsere Handels- und Gewerbefreiheit vielleicht erspart geblieben. Die Ueberkonjunktur hätte sich ohne staatlichen Dirigismus beruhigt. Professor Gruner kritisiert zu Recht im Sammelband «Die Schweiz seit 1945» das «laisser faire» der vergangenen Wirtschaftspolitik und schreibt: «Nur sie erklärt zum Beispiel die Unbekümmertheit, mit der man die fremde Arbeitskraft ins Land ruft, ohne die dazu gehörende Nutzen-Kosten-Rechnung aufzustellen.»

Ein letzter kritischer Punkt im Konjunkturartikel, den ich streifen möchte, ist Abschnitt 5. Es ist ein absolutes Novum, dass die Nationalbank ermächtigt wird, umfassende Rechtsverordnungen zu setzen. Leider weist die vergangene Währungspolitik der Nationalbank doch zu viele dunkle Flecken auf, als dass man sie heute ohne Bedenken mit den Vollmachten des Gesetzgebers ausstatten möchte. Ich will mich über diesen Punkt nicht näher auslassen. Immerhin ist es nicht übertrieben, wenn wir die heutigen verfassungsmässigen Vollmachten, die wir dem Bundesrat und der Nationalbank übertragen, als ein beachtliches Wagnis bezeichnen.

Dennoch ist die Vorlage zu begrüssen. Wunder dürfen wir nicht erwarten, wohl aber viel guten Willen, von dem freilich – soll das Werk gelingen – nicht nur Behörden und Parlament, sondern auch das Volk beseelt sein müsste. Nach der Entschärfungskur des Ständerates und der nationalrätlichen Kommission kann nicht mehr ernstlich von einer Bedrohung durch den Dirigismus gesprochen werden, so wenig wie von gefährlichen Eingriffen des Bundes in die kantonale und kommunale Finanzhoheit. Bei der heute vorliegenden Fassung handelt es sich um ein ausgewogenes und mit den Grundsätzen der freien Marktwirtschaft zu vereinbarendes Werk, das jederzeit in dringlichen Fällen durch flankierende Massnahmen wirksamer gestaltet werden kann.

Inflationsbekämpfung aber kann nicht ausschliesslich Sache der Behörden sein. Der beste Konjunkturartikel in der Verfassung hilft nichts, «wenn sich», um wieder einmal Wilhelm Röpke zu zitieren, «die grosse Masse der Bevölkerung überwiegend aus Menschen zusammensetzt, die zwar keine Inflation wünschen, aber immer wieder Gesetze und Verhaltensweisen von Gruppen billigen, die die Inflation fördern oder unvermeidlich machen». Merken wir uns diese klassische Definition Wilhelm Röpkes, «dass ein Inflationist ein Mensch ist, der eine übertriebene Vorliebe hat für fortgesetztes Wachstum, für steigende Ziffern, für ununterbrochenes Fortschreiten im Quantitativen, für steil anstrebende Kurven. Er treibt einen wahren Kult mit dem noch Grösseren und mit der Zukunft, die immer die Gegenwart in der blossen materiellen Dimension übertreffen soll.» Diese Worte wurden vor zehn Jahren geschrieben, und sind eine Vorwegnahme des ganzen vergangenen Jahrzehnts.

So gesehen ist der Konjunkturartikel eine positive Wende in der grundsätzlichen Einstellung unserer Landesbehörde, die nun ganz bewusst die Akzente vom eigensüchtigen wirtschaftlichen Wachstum auf eidgenössische Solidarität, Verzicht und Opferbereitschaft legt, und das Allgemeinwohl deutlich vor den bisher staatlich und privat vielleicht zu sehr geschützten und geförderten Eigennutz stellt. Der Konjunkturartikel ist ein Zeichen der Hoffnung. Er manifestiert den Willen zur Selbstbehauptung. Wir leben in einer Krise, die nun schon mehrere Jahre dauert, und deren Ende nicht abzusehen ist. Deshalb darf nicht länger nach improvisiertem Notrecht, sondern es muss verfassungsmässig, auf lange Zeit, regiert werden.

Die republikanische und nationale Fraktion empfiehlt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Ich danke Ihnen.

M. **Muret:** Si le Conseil fédéral s'était inspiré de l'illustre apostrophe de Christophe Colomb: «Trois jours et je vous donne un monde», il aurait dû s'écrier en 1964, lors de l'adoption des premiers arrêtés contre la surchauffe: «Dix ans et je vous donne un article conjoncturel!»

Il aura fallu dix ans en effet pour que le programme durable que le gouvernement s'était engagé à faire succéder aux arrêtés Schaffner soit enfin soumis aux Chambres. Dix ans qui ont vu une accélération foudroyante de la concentration du capital. Dix ans qui ont été marqués par une crise monétaire devenue permanente, par la crise de l'environnement, par la crise énergétique, par la crise européenne et bien entendu par la crise inflationniste passée désormais à l'état endémique – c'est un adjectif que le rapporteur de langue française affectionne et un point sur lequel nous sommes d'accord.

Dans notre pays, le bilan le plus récent est fâcheusement éloquent. Des nuages sombres s'amassent sur la prospérité tant vantée. Le renchérissement continue à galoper et l'offensive se dessine en direction du blocage des salaires. Le simple maintien du pouvoir d'achat, y compris celui des retraités AVS/AI, est mis en cause. La sécurité de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail – horaires, vacances, etc. – sont menacées, tandis qu'en même temps les grandes concentrations capitalistes sont non seulement épargnées mais privilégiées.

C'est dire que, durant cette période, la classe dirigeante en Suisse, comme ailleurs, s'est révélée impuissante à maîtriser une situation qui est le produit même de son propre système et de sa propre économie, une situation issue directement du régime capitaliste et de ses contradictions, et c'est là ce qui commence à apparaître à des yeux de plus en plus nombreux.

Or, au terme de ce retard de dix ans, la politique conjoncturelle proposée et défendue par le Conseil fédéral n'est qu'un reflet, relativement timide, de celle qui est appliquée depuis de longues années déjà dans les autres pays capitalistes avancés et qui elle aussi passe par une crise que personne ne conteste, même pas la *Schweizerische Handelszeitung*, l'organe du Vorort. C'est la politique de ce que nous appelons pour notre part (dans un jargon qui, après tout, n'est pas pire que celui des économistes de la couronne), le capitalisme monopoliste d'Etat et qui, répétons-le, a fait la preuve de son incapacité à guérir la plaie inflationniste. Ainsi, au lieu d'une rénovation, il ne s'agit que d'une tentative de sauvetage d'un régime menacé de faillite, il ne s'agit que de sauvegarder aussi longtemps que possible les privilèges de la classe dirigeante. Et cela le message du Conseil fédéral lui-même le précise sans aucune espèce d'équivoque. S'il faut avoir recours, dit-il, à des interventions directes de l'Etat en cas de nécessité, «c'est dans l'intérêt même de l'économie de marché». On se refuse donc *a priori* et par principe à regarder au-delà de cette économie de marché et on se livre même à ce commentaire en tous points remarquable, à la fois par le style et par la pensée: «En raison des dangers que l'instabilité conjoncturelle fait courir à l'économie de marché et à la liberté économique, de telles dérogations aux principes sur lesquels reposent notre système économique se justifient au besoin.»

On ne saurait caractériser plus nettement le but poursuivi. Il consiste avant tout à assurer la survie d'un système condamné; d'un système dominé chaque jour davantage par les plus grandes entreprises, qu'elles soient nationales ou multinationales, de la finance et du capital. C'est qu'il s'agit donc de sauver leurs profits et de garantir leur toute-puissance. Ce qui ne peut se faire, cela va de soi, qu'au frais du monde du travail dans son ensemble, y compris les classes moyennes, y compris les petites et moyennes

entreprises – et ce n'est pas seulement nous qui le disons, c'est le professeur Kneschaurek lui-même.
C'est bien du dirigisme, mais il faut se défaire de cette idée fausse et trop répandue dans certains milieux de gauche que tout ce qui est dirigiste est progressiste. Ici le dirigisme est placé au service immédiat des monopoles ou, comme dit M. Schürmann, des oligopoles. Et il est évident que le Parti du travail ne peut que combattre sans réserve une telle politique.
Nous suivons au contraire une ligne diamétralement opposée. Nous n'entendons nullement sauver l'économie de marché en crise, c'est-à-dire l'économie capitaliste du profit, de l'exploitation, de la spéculation et du désordre. Ce que nous voulons, c'est ouvrir la voie à une transformation de ce régime. Ce que nous voulons, c'est une autre politique, un ensemble d'autres solutions, des réformes de structures qui, nous ne craignons pas de le préciser, doivent frayer le chemin à une société nouvelle, au socialisme. C'est cette politique et ce sont les moyens de cette politique qui sont condensés dans la proposition déposée par le Parti du travail et dont je vous épargne la lecture puisque vous venez de la recevoir, avec satisfaction, j'espère.
Celle-ci constitue un tout. Cette proposition est à considérer comme un contre-projet opposé aussi bien au projet gouvernemental qu'à celui du Conseil des Etats, lequel n'est qu'une version édulcorée du premier, une amorce de compromis helvétique qui ne change pas grand-chose à son contenu et rien à son objectif.
Nous nous opposons de même à l'autre contre-projet, abusivement appelé vaudois, alors qu'il n'est issu que d'un petit groupe où deux ou trois radicaux égarés flanquent une demi-droite libérale qui, elle, a rejoint, pour ne pas changer, un dernier carré de maurrassiens. En effet, ce contre-projet n'est pas plus «conjoncturel», si on ose dire, qu'il n'est vaudois. Et il réussit ce tour de force, selon les termes mêmes de celui qui l'a conçu, d'accorder au Conseil fédéral «un pouvoir sans limite» (je cite), mais... limité tout de même à une durée de trois mois. Rien de tel, comme on voit, pour assurer la continuité d'une politique, bonne ou mauvaise, et surtout pour garantir du même coup une réjouissante liberté de manœuvres aux plus brillantes opérations spéculatives!
Permettez-moi d'ajouter que, si curieux que cela puisse vous paraître, la proposition du Parti du travail n'est pas que symbolique. Il s'agit d'une part, cela va sans dire, de soumettre à l'opinion, au-delà de cette assemblée, certes honorable mais trop souvent bornée, des solutions fondamentalement différentes, et d'autre part de dépasser les combats de détails et les affrontements plus ou moins partiels qui vont se dérouler autour du projet fédéral, sans sortir du cadre de la conception officielle.
Car on va reprendre tout à l'heure, comme lors des débats sur le droit foncier ou sur l'aménagement du territoire, ce petit jeu de rébus et de devinettes où le déplacement d'un point-virgule, l'interversion d'un adjectif, l'utilisation d'une expression plutôt que d'une autre alors que leur sens est le même, expriment en réalité la défense de tels ou tels intérêts et favorisent telles exigences contre d'autres. Ainsi l'alinéa concernant les suppléments d'impôt et les contributions spéciales donnerait, sans le dire, feu vert à l'introduction de la TVA dont nous ne voulons pas.
Ainsi les termes «équilibre de l'évolution conjoncturelle» ou «évolution conjoncturelle équilibrée» autoriseraient ou impliqueraient, sans en avoir l'air, une politique des revenus et donc de blocage des salaires, à laquelle nous nous opposons. Nous ne participerons pas – ou très peu seulement – par conséquent à cette partie de colin-maillard.
Par ailleurs, il faut le redire sans se lasser – et ici c'est avec satisfaction aussi que je vois que, dans son rapport, M. le rapporteur de langue française a tenu à peu près le même langage – l'invocation par une certaine droite des grands principes démocratiques, du respect des droits des citoyens, des cantons, de l'autonomie communale, etc., ne fait que recouvrir trop souvent, pour ne pas dire la plupart du temps, le souci de défendre des intérêts privés et capitalistes. Pour notre part, nous ne concevons la Suisse de demain que sur une base fédéraliste, mais pas du tout sur celle du fédéralisme fiscal ou du fédéralisme du portefeuille. Quant aux droits du citoyen, il est à peine besoin de rappeler que, pour nous, il n'est pas de véritable liberté individuelle sans limitation de la liberté économique, c'est-à-dire sans limiter le droit du plus fort.
Le Parti du travail ne votera pas contre l'entrée en matière; il n'est pas opposé à la mise en œuvre d'une politique conjoncturelle mais il tient à souligner avec insistance qu'il n'en est pas qu'une. Tant que l'on refusera de s'en prendre aux causes profondes de l'inflation, à l'accumulation illimitée de capital-argent et de capital spéculatif, aux privilèges des monopoles, à la marge de profit des grandes concentrations capitalistes, non seulement la lutte sera vaine, mais on ne fera qu'aggraver les contradictions du système. Nous nous opposerons donc, si notre contre-projet – contre toute attente, bien sûr! – était repoussé, à l'article constitutionnel qui nous est soumis.

Jaeger-St. Gallen: Im Namen der Fraktion des Landesringes der Unabhängigen plädiere ich für Eintreten, aber mit Vorbehalten. Auch wir wollen keine Generalkompetenz für eine dirigistische Wirtschaftspolitik der Regierung einführen. Aber angesichts der alarmierenden Teuerung finden wir, dass es höchste Zeit sei, für die verfassungsrechtliche Grundlage einer wirksamen Konjunkturpolitik und Teuerungsbekämpfung zu sorgen.
Der Landesring ist für einen Konjunkturartikel, dies steht fest. Dieser Artikel muss aber ein möglichst vollständiges Massnahmenspektrum vorsehen. Es dürfen nicht einzelne Instrumente, nur weil es dieser oder jener Interessengruppe nicht passt, ausgeschlossen werden. Die parlamentarische Beratung hat das konjunkturpolitische Abwehrdispositiv bereits in zwei entscheidenden Punkten geschwächt. Erstens wurden durch die Streichung des Passus, wonach auch die Kantone und Gemeinden zu einem konjunkturgerechten Finanzgebaren anzuhalten seien, zwei Drittel der öffentlichen Hand von der konjunkturpolitischen Verantwortung entbunden. Ohne diese Verantwortlichkeit auch der Gemeinden und der Kantone für die Konjunkturpolitik geht es unseres Erachtens nicht.
Zweitens wurde unter kräftiger Mitwirkung der Sozialdemokraten und gewisser konservativer Kreise eine weitere schwere Bresche in den Artikel geschlagen, indem man nämlich auf den Absatz 1ter verzichtete, d. h. auf die sogenannten nichtklassischen Instrumente. Man verweist somit die Einkommenspolitik – und damit zum Beispiel auch eine Preisüberwachung, wie wir sie heute haben – auf den Notrechtsweg. Wir sind der Auffassung, dass es ohne diese nichtklassischen Instrumente nicht gehen kann.
Unsere Fraktion wird Anträge einreichen, um diese beiden Lücken wieder zu schliessen, und wir werden erst dann diesem Konjunkturartikel ohne Vorbehalt zustimmen können.
Heute muss man sich angesichts der um sich greifenden Inflationsmentalität bald fragen: Warum überhaupt noch Konjunkturpolitik? Erlauben Sie mir, hier nur einige Stichworte anzubringen. Zunächst einmal verweise ich – das wurde bereits angetönt – auf die kalte Enteignung, die sich die Sparer durch die Inflation gefallen lassen müssen; ferner auf die Umverteilung von Vermögen (die bekanntlich im Jahr etwa 12 bis 15 Milliarden ausmachen), d. h. Vermögen, das umverteilt wird von den wirtschaftlich Schwächeren zu den wirtschaftlich Stärkeren, von den Gläubigern zu den Schuldnern. Hinzu kommt eine Umverteilung der Einkommen durch die linearen Anpassungsmechanismen.
Die Inflation fördert also die Einkommens- und Vermögenskonzentration und fördert dadurch auch die Wohlstandsunterschiede in unserem Lande. Die Inflation ver-

grössert ausserdem die Kluft zwischen reichen und armen Regionen, d. h. die reichen Regionen, die ja die überhitzten Regionen sind, haben auch die höchsten Lebenshaltungskosten und dadurch das höchste Lohnniveau. Sie bewirken einen Sog auf dem Arbeitsmarkt, und zwar in dem Sinne, dass sie zu einer Entleerung der schwächeren Gebiete beitragen. Hierin liegt nun ein Teufelskreis, indem die Standortvorteile der Agglomerationen noch grösser werden. Von der Inflationsmentalität habe ich bereits gesprochen. Man ist heute bereit, alles zu antizipieren: Preissteigerungen werden durch Lohnforderungen antizipiert und umgekehrt. Dadurch verlieren wir mit der Zeit international an Wettbewerbsfähigkeit.

Der Inflationsgeschwindigkeit wohnt eine gewisse Eigendynamik inne; damit ist das Inflationsproblem nicht mehr ein ökonomisches Problem. Es ist heute zum sozialpolitischen, ja zum erstrangigen politischen Problem überhaupt geworden; denn die Inflation ist in der Lage, unsere Wirtschaftsordnung zu zersetzen, wenn sie einmal eine gewisse Reizschwelle überschritten hat. Ich glaube, diese Reizschwelle ist heute, wie beispielsweise in Japan und in Italien, leider auch in der Schweiz erreicht. Darum ist die Zeit für ein konjunkturpolitisches Konzept überreif. Denn mit der Bekämpfung der Inflation und der Teuerung treiben wir indirekt auch Wirtschaftspolitik, wir machen Verteilungspolitik. Ich möchte immerhin an die Adresse von Herrn Kollega Stich darauf hinweisen, dass die Inflationspolitik an sich schon die Interessen der Arbeitnehmer vertritt und nicht unbedingt gegen die Arbeitnehmer gerichtet sein muss.

Ein Missverständnis in diesem Zusammenhang möchte ich immerhin aufzeigen: Es ist falsch, zu meinen, mit den Dämpfungsmassnahmen könne man direkt räumliche Strukturpolitik machen. Man schafft lediglich die Voraussetzungen, um eine solche Strukturpolitik (die ja sicher auch in unserem Lande notwendig ist) zu betreiben. Die restriktiven Massnahmen sollen ja die Stabilisierung herbeiführen, und damit werden wie gesagt, die Voraussetzungen für eine wirksame Struktur- und Verteilungspolitik geschaffen.

Nun möchte ich einige Bemerkungen machen zur Zielbestimmung. Die Zielbestimmung in Absatz 1 scheint uns nämlich unvollständig zu sein. Mit dem Konjunkturartikel sollen bekanntlich die Voraussetzungen für folgende Oberziele geschaffen werden: Zunächst die Voraussetzungen, um einen wachsenden Wohlstand herbeizuführen und diesen Wohlstand auch gleichmässiger zu verteilen, ferner eine regional ausgeglichene Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten und des Wohlstandes herbeizuführen. Also ist die Konjunkturpolitik, zusammen mit der Strukturpolitik, eine Säule für eine gleichgewichtige Entwicklungspolitik. Die Einbettung der Stabilitätspolitik in dieses übergeordnete Zielsystem, d. h. der Bezug auf ein umweltgerechtes und den verfügbaren Produktionsfaktoren angepasstes Wachstum, fehlt hingegen im vorliegenden Artikel.

Ich möchte daher hier die konkrete Frage an Herrn Bundespräsident Brugger stellen: Gedenkt der Bundesrat, nach Beendigung der Arbeiten am Konjunkturartikel, auch die verfassungsmässigen Grundlagen für die Strukturpolitik zu schaffen? Wenn ja, bis wann wäre mit einem solchen Strukturartikel zu rechnen? Ich habe mit Freude heute morgen in der Zeitung gelesen, dass eine Kommission eingesetzt wird. Ich finde, hier handelt es sich um ein vordringliches Postulat, dem wir nachzukommen haben.

Aber auch in der Umschreibung der unmittelbaren konjunkturpolitischen Primärziele ist meines Erachtens der Absatz 1 lückenhaft. So stipuliert er das Vollbeschäftigungsziel sowie das Preisstabilitätsziel, lässt aber den dritten Pol im magischen Dreieck – das Zahlungsbilanzgleichgewicht – weg.

Und nun das Abwehrdispositiv, das aufgrund des Konjunkturartikels möglich ist. Zunächst möchte ich den Inflationsursachen nachgehen. Ich glaube, nur anhand einer solchen Auslegeordnung der verschiedenen Inflationsursachen können die Schlüsselgrösse und die Ansatzpunkte für eine wirksame Konjunkturpolitik herausgeschält werden. Die vorgesehenen Instrumentarien müssen anhand dieser Auslegeordnung gemessen werden.

Wir haben vier Erklärungen für die Inflation. Zunächst einmal die Nachfrageinflation, d. h. die nachfragewirksame Geldmenge übersteigt die Leistungserstellung. Zweitens die Kosteninflation. Hier haben wir zwei Komponenten: Die Gewinninflation und die Lohnkosten. Drittens die importierte Inflation. Hier gibt es wieder drei Komponenten: den Zahlungsbilanzeffekt, der bei stabilen Wechselkursen zu Liquiditätszuflüssen, zu Liquiditätsüberschüssen führt, dann den Exporteffekt, d. h. die Auslandnachfrage, die zu einer Aufblähung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beiträgt, und sodann der Preisübertragungseffekt aufgrund der Preissteigerung beispielsweise bei den Importwaren, vor allem bei den Rohstoffen. Weiter haben wir als Erklärung für die Inflation noch die Liegenschaftspreise.

Wenn wir nun unser Abwehrdispositiv anhand dieser Auslegeordnung messen und mit den Inflationsursachen vergleichen, so stellen wir fest, dass wir für die Nachfrageinflation die klassischen Globalsteuerungsmassnahmen vorsehen – Massnahmen auf dem geld- und kreditpolitischen Sektor, fiskal- und finanzpolitische Massnahmen –, und als Nebenaspekt die Abschreibungspolitik. Zum letzten Instrument besteht ein Streichungsantrag. Ich würde es sehr bedauern, wenn dieser Passus gestrichen würde.

Was die importierte Inflation anbelangt, so stellen wir fest, dass auch hier das Sortiment von aussenwirtschaftlichen Abwehrmassnahmen, die aufgrund des Artikels möglich sind, zumindest in bezug auf Verhinderung der Exporteffekte und der Zahlungsbilanzeffekte, ausreicht. Allerdings wird die Verhinderung des Exporteffektes sehr oft schwierig sein, zumal dann, wenn wir einen internationalen Konjunkturboom zu verzeichnen haben, wie das im letzten Herbst beispielsweise der Fall war.

Praktisch völlig wehrlos ist der Konjunkturartikel, so wie er gegenwärtig vorliegt, vorläufig noch gegenüber folgenden Inflationsherden: Zunächst zum Abschnitt der Nachfrageinflation. Hier ist, wie bereits die Ausklammerung der öffentlichen Hand oder zumindest eines grossen Teils der öffentlichen Hand, sehr bedauerlich, dass jetzt die Möglichkeit fehlt, dass der Bund die Kantone und Gemeinden zu einem konjunkturgerechten Finanzgebaren veranlassen könnte. Dadurch werden, wie gesagt, zwei Drittel der öffentlichen Hand aus der konjunkturpolitischen Verantwortung entlassen.

Schliesslich können wir die Nachfrage über diesen Artikel nicht direkt beeinflussen. Ein Baubeschluss beispielsweise wäre nicht möglich; er müsste weiterhin über das Notrecht verfügt werden.

Zweiter offener Inflationsabschnitt: Zwar sind wir gegen Exporteffekte und Zahlungsbilanzeffekte abgesichert. Indessen können wir uns gegen Preisübertragungseffekte aufgrund der Rohstoffverknappung nicht wehren. Diese Lücke kann aber auch durch den Konjunkturartikel nicht geschlossen werden.

Zur Kosteninflation: Hier fehlen die Möglichkeiten der Einkommenspolitik. Die Schwergewichte hätten ja ohnehin bei einer gewissen Art von Preispolitik zu liegen. Es sind politische Widerstände gegen eine solche Einkommenspolitik zu verzeichnen, sowohl von links wie von rechts. Auch diese Lücke könnte meines Erachtens geschlossen werden.

Der vierte Abschnitt: Die Liegenschafts- und Bodenpreissteigerungen, die einen der virulentesten Inflationsherde darstellen. Auch hier sind aufgrund des Artikels keine Massnahmen vorgesehen. Ich möchte nun auch wieder die konkrete Frage stellen, ob aufgrund dieses Artikels (und allenfalls wie) Massnahmen in diesem meines Erachtens äusserst gefährlichen Inflationsabschnitt ergriffen werden können.

Zusammenfassend stelle ich fest, dass Verbesserungen an der gegenwärtigen Fassung nach der parlamentarischen Beratung des Konjunkturartikels unbedingt nötig sind. Das

Instrumentarium muss vervollständig werden. Nichtklassische Massnahmen, die ja mit der Zeit zu Standardinstrumenten werden könnten, dürfen nicht nur als Notbremsen verstanden werden. Dabei möchte ich allerdings bemerken, dass nach wie vor der primäre Einsatz auf den marktkonformen Massnahmen liegen muss. Wir müssen uns indessen bewusst sein, dass diese marktkonformen Massnahmen langfristig nicht ausreichen werden, weil eben unsere Wirtschaft nur noch in beschränktem Umfange nach marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien organisiert ist und funktioniert.

Es wird dann auf das Notrecht verwiesen. Hier möchte ich einfach darauf hinweisen, dass es sich dabei um sehr komplizierte Verfahren handelt, um Verfahren, bei denen die Lobbies ihre Einflüsse geltend machen können. Weiter das Problem des Zuspätkommens, wofür ebenfalls das Notrechtsverfahren verantwortlich ist. Ich glaube, der Herr Kommissionspräsident, Herr Kollega Weber, hat richtig gesagt, dass wir uns in diesem Zusammenhang vor einer Bewährungsprobe für unsere Demokratie überhaupt befinden. Wir müssen bereit sein, vom Notrecht abzuweichen und mit einer verfassungsmässigen Grundlage zu operieren.

Indessen: Selbst wenn wir diesen Konjunkturartikel vervollständigen können, wird es Inflationsursachen geben, vor denen wir uns nicht zu schützen vermögen. Also muss vor Illusionen gewarnt werden, die mit einem Konjunkturartikel geschaffen werden könnten. Die Gründe für diese unüberwindbaren Hindernisse liegen zumeist im ausserökonomischen Bereich; es gibt auch ökonomische Gründe, ich habe vom Preisübertragungseffekt gesprochen. Diese «unheilbaren» Inflationsursachen stehen beispielsweise in Verbindung mit dem Stichwort «Anspruchsinflation». Ich möchte diese Feststellung nicht als Schlagwort verstanden wissen, sondern einfach als eine Beurteilung der Lage. Wir alle haben Wünsche, die grösser sind als unsere Möglichkeiten, d. h. wir wollen mehr produzieren, als die verfügbaren Produktionsfaktoren (die Ressourcen) es zulassen. Wir verlangen mehr Einkommen, als die Produktivität es zulassen würde, und wir wollen mehr konsumieren, als wir zu produzieren vermögen. Hinzu kommt ein weiteres Moment, das ebenfalls eher im ausserkonjunkturellen Bereich liegt: die regionalen Rücksichten, die wir bei der Inflationsbekämpfung nehmen müssen. Hier stelle ich auch wieder eine konkrete Frage an den Herrn Bundespräsidenten: Welche vorgesehenen konjunkturpolitischen Instrumente gedenkt man regional zu differenzieren, und wie können diese Massnahmen regionalisiert werden?

Zusammenfassend müssen wir feststellen, dass die vorliegende Fassung des Konjunkturartikels noch nicht genügt und dass entscheidende Lücken wieder geschlossen werden müssen. Illusionen dürfen mit dem Konjunkturartikel nicht geweckt werden.

Trotzdem bin ich optimistisch, denn eine sachlich-objektive Analyse ausländischer Beispiele widerlegt jenen Spruch der Gegner eines Konjunkturartikels, es nütze ja doch alles nichts! Ich möchte auf einige Beispiele hinweisen. Zunächst das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland: Seit 1967 besteht dort aufgrund eines Artikels im Grundgesetz das sogenannte Stabilitätsgesetz, mit etwa den gleichen Massnahmen, wie wir sie jetzt mit unserem Konjunkturartikel vorsehen. Die Inflationsrate betrug in Deutschland im Jahre 1972 6,1 Prozent im Vergleich zu unserer von 7 Prozent; im Jahre 1973 betrug sie in Deutschland 6,6 Prozent im Gegensatz zu unserer Inflationsrate von 9,5 Prozent. In den USA haben wir den «Employment Act» von 1946, der weitreichende Kompetenzen zur Konjunkturpolitik vorsieht. Allerdings haben dort die «pressure groups» einen recht grossen Einfluss auf die Gestaltung der Konjunkturpolitik. Im Jahre 1972 betrug die Inflationsrate in den USA 3,4 Prozent und im Jahre 1973 7,2 Prozent. Ich könnte noch etliche Beispiele hinzufügen; ich verweise auf Oesterreich, die Niederlande und Schweden, die alle niedrigere Inflationsraten haben als wir in der Schweiz. Es zeigt sich also, dass verfassungsmässige, gesetzliche Kompetenzen für eine wirksame Konjunkturpolitik doch nicht ganz wirkungslos sind, wie es die Gegner dieses Konjunkturartikels wahrhaben wollen.

In diesem Sinne möchte ich nochmals festhalten, dass wir für Eintreten sind, aber mit gewissen Vorbehalten. Wir werden dann in der Detailberatung zu den einzelnen Punkten im Detail noch Stellung nehmen und auch konkrete Anträge stellen.

Schürmann: Ich möchte Ihnen im Namen der CVP-Fraktion empfehlen, auf die Vorlage einzutreten. Ich schliesse mich dem Dank an Herrn Bundespräsident Brugger und seine Mitarbeiter und Experten für die Vorbereitung dieses schwierigen und wichtigen Geschäftes an. Es ist eine Vorlage entstanden, die nach unserer Ansicht im wesentlichen das Richtige trifft und eine gute Chance hat. Die Zustimmung zum Konjunkturartikel lässt sich mit drei hauptsächlichen Ueberlegungen begründen: mit den Fehlern der Vergangenheit, mit den Schwierigkeiten unserer gegenwärtigen Konjunkturpolitik und mit den künftigen Aufgaben des Bundes auf diesem Gebiete.

Zum ersten die Feststellung, dass es einzigartig ist, über wie wenig konjunkturpolitische Kompetenzen Staat und Nationalbank zur Beeinflussung und zur Gewährleistung dessen verfügen, was Absatz 1 des neuen Artikels 31quinquies zutreffend mit «ausgeglichener konjunktureller Entwicklung» umschreibt. Aus den Vorgängen der sechziger Jahre haben wir alle allzu lange nichts gelernt, haben den Ausbau des Instrumentariums aus vielerlei, auch eigensüchtigen Gründen scheitern lassen und haben auch jetzt wieder recht lange nicht reagiert. Die Unterlassungen haben dazu geführt – das ist wohl heute unbestritten –, dass im Jahre 1972 nach dem Dahinfallen des Agreements der Nationalbank mit den Banken die Geldmenge um ein Vielfaches dessen gestiegen ist, was mögliche Produktionssteigerungen hätten leisten können. Damals wurden die hohen Inflationsraten von der Nachfrageseite her ermöglicht, und sie konnten seither nicht rückgängig gemacht werden. Es ist daher – und da sind alle einig, die heute im Namen der Fraktionen gesprochen haben – hoch an der Zeit, die Verfassungsfrage endlich zu lösen.

Zum zweiten: Das System der Wirtschaftsartikel von 1947 – Herr Aubert hat den Geist dieser Wirtschaftsartikel beschworen – ist zwar aus verständlichen Gründen, wenn man an die Situation jener Nachkriegsjahre zurückdenkt, lückenhaft, in seinem Konzept aber nach wie vor richtig. Richtig ist insbesondere die Orientierung der Wirtschaftsartikel an der Handels- und Gewerbefreiheit, damit die Ausrichtung der ganzen Wirtschaftsverfassung auf dieses Grundrecht und auf eine marktwirtschaftliche Ordnung gewährleistet ist. Die Handels- und Gewerbefreiheit – da wäre ich intransigent – ist der harte Kern unserer Wirtschaftsordnung; sie muss das bleiben. Es lassen sich methodisch, indem man das Verhältnis des Staates zur Wirtschaft nach dem Mass der Einschränkung des Grundrechtes abstuft, alle fünf Ziele umschreiben, die wir in der Wirtschaftspolitik verfolgen, die ja gleichwertige und gleichrangige Ziele darstellen, sofern man – und das ist zu betonen – das Konzept rechtzeitig und konsequent genug anwendet, nämlich die Vollbeschäftigung, die Preisstabilität, das aussenwirtschaftliche Gleichgewicht, ein massvolles wirtschaftliches Wachstum und eine gerechte Einkommensverteilung.

Die Vorlage vervollständigt nach unserer Ansicht, indem sie den bisherigen sogenannten Vollbeschäftigungsartikel – das war dessen einzige Zielsetzung – gänzlich revidiert, die schweizerische Wirtschaftsverfassung in einem nach allen Erfahrungen und allen Erkenntnissen allerwichtigsten Bereiche. Die Vorzüge der Vorlage liegen insbesondere darin, dass die Kompetenzen des Bundes im Rahmen des vorgegebenen Systemes ausgeweitet werden. Das ist die Aufgabe und das Problem, das sich stellt. Mit Recht kon-

zentriert sich daher die ganze Diskussion – das war heute vormittag gut spürbar, und das wird sich fortsetzen – auf den Absatz 1bis, wo die in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit zulässigen Massnahmen umschrieben werden. Da liegt wahrhaftig die *sedes material.* Sollen Rahmendaten des wirtschaftlichen Geschehens – nur Rahmendaten – gesetzt und beeinflusst werden, dann bedarf es neuer, allerdings begrenzter Befugnisse des Staates. Wo dieser neue *Limes* zu ziehen sei, ist bekanntlich kontrovers. Unsere Fraktion ist entschieden der Ansicht, dass die Grenzziehung nicht zu eng erfolgen solle. Sie folgt damit der Linie, die der Bundesrat vorgezeichnet hat, der der Ständerat im Prinzip gefolgt ist, und welche in der nationalrätlichen Kommission lediglich wegen einer etwas absonderlichen Allianz zwischen rechts und links – einer Koinzidenz dogmatisch motivierter Haltungen, um den Soziologenjargon zu gebrauchen – nicht reüssiert hat. Welche der vorgeschlagenen Modalitäten beim Absatz 1bis zu wählen sei, ist später zu erläutern. Hier sei folgendes festgestellt:

Die Inflationstheorien – sachkundige Kollegen haben heute den Fächer dazu aufgebreitet – bestätigen bei allen Meinungsverschiedenheiten, die sie kundtun, dass die Teuerung in einem schwer zu definierenden zeitlichen Ablauf auf Nachfragesog, Kostendruck und gruppenpolitische Auseinandersetzungen über die Verteilung des Sozialproduktes zurückzuführen ist. Es geht immer wieder um diese drei Hypothesen, diese drei Erklärungsversuche, die sich sachlich und zeitlich mannigfach durchkreuzen und überschneiden. Es ist in der Theorie und in der Praxis keine Frage, dass sich die Interventionen zwar vorrangig auf die klassischen Gebiete auszurichten haben, weil sie marktkonform sind, marktwirtschaftlich mit unserem System korrespondieren, dass sie aber auch – wie unsere eigenen gegenwärtigen Erfahrungen zeigen – unter Umständen nicht genügen, so dass ausnahmsweise auch weitere Massnahmen nötig sind. Ich erinnere daran, dass die Kreditpolitik in ihren Möglichkeiten beschränkt und stets etwas einseitig ausgerichtet ist. Wir haben in diesen Monaten erlebt, wie nahe die Grenzen liegen, wenn wir beispielsweise an die Zinspolitik denken, politisch implizierte Grenzen, die mit guten Gründen zu respektieren sind. Es bestätigt sich eben aus dieser Sicht, dass Inflation immer auch ein Machtproblem ist. Für die öffentlichen Finanzen gilt das gleiche. Sie unterliegen in enormem Masse Sachzwängen; als Politiker kennen wir das nur allzu gut. Der Staat kann ja letztlich nicht seine eigenen Zwecke in Frage stellen! Auch haben wir es erlebt, dass die aussenwirtschaftliche Absicherung, so konsequent sie jetzt gehandhabt wird, begrenzte Reichweite hat, so dass das gesamte Konzept ungenügend wirksam sein kann, hautpsächlich wenn man sehr spät damit einsetzt. So wäre es nicht falsch, wenn wir vorausblickend und vorsorglich die Grenzen etwas weiter ziehen und sie ordentlich umschreiben – auch ordentlich einschränken.

Es ist heute vormittag auf das Kartellgesetz Bezug genommen worden. Selbstverständlich kann man durch eine Revision dieses Gesetzes, die im Tun ist, die vermachteten Märkte – kartellistische und oligopolitische Märkte – schärfer erfassen. Man könnte das aber nicht in einem grösseren Rahmen und für die Masse der weiteren Märkte vornehmen. Gewerbe, Landwirtschaft und Mittelstand sollten sich wohl überlegen, ob das Instrumentarium nicht leicht erweitert werden sollte.

Als Drittes und Letztes. Der neue Konjunkturartikel, wenn er richtig verstanden wird, wenn die Aufgabe zutreffend gelöst wird, muss eine langfristige, kontinuierliche Politik auf diesem Gebiet ermöglichen und dafür eine sichere Basis abgeben. Konjunkturpolitik muss zu einer ständigen Aufgabe des Bundes werden. Man sollte dieser Konjunkturpolitik nicht bereits *in statu nascendi* auf ein Bein stellen, eine Revision nur auf einem Beine in Aussicht nehmen. Es muss primär die Globalsteuerung der Nachfrage ermöglicht werden, sekundär sollten sonstige, darunter auch einkommenspolitische Massnahmen zumindest nicht ausgeschlossen sein.
In diesem Sinne empfehlen wir Eintreten.

Präsident: Damit haben alle Fraktionssprecher gesprochen. Zum Eintreten sind noch 14 Redner eingeschrieben. *Ich beantrage Ihnen, die Rednerliste zu schliessen und* Beschränkung der Redezeit auf 10 Minuten. (Zustimmung)

Schmid-St. Gallen: Die Inflation ist ein hochpolitisches Problem. *Ich lege Wert auf die Feststellung, dass es nicht* bloss ein Problem ist, das einige Vertreter von Interessengruppen zusammen mit einigen Nationalökonomen ausdiskutieren können. Die Inflation trifft in der Tat, wie wir gehört haben, die untersten Schichten unseres Volkes, die Unterprivilegierten. Die Inflation trifft vor allem jene, die nicht in der Lage sind, den Teuerungsausgleich durchzusetzen, und jene, welche Ersparnisse für das Alter anlegen. Die Inflation trifft jene, die glauben, mit der dritten Säule für ihr Alter zu sorgen. Eine dritte Säule gibt es aber gar nicht. Bei einer Inflation von 11 oder 12 Prozent geht es doch nicht einmal sieben Jahre, bis das gesparte Vermögen nur noch den halben Wert hat. Wenn die Teuerung so weitergeht, werden in wenigen Jahren Zehntausende von Leuten in unserem Lande feststellen, dass sie um die Früchte ihrer lebenslangen Arbeit gebracht worden sind. Ich kann Ihnen sagen, dass das auch politisch äusserst gefährlich ist. Ich erinnere an die Verhältnisse in Deutschland in den zwanziger und dreissiger Jahren; ich nehme nicht an, dass jemand in diesem Saale ist, der sich heute solche Verhältnisse für unser Land wünscht. Die Motivation, etwas gegen die Teuerung zu tun, sollte daher eigentlich bei den Politikern vorhanden sein. Weitgehend unbestritten am Konjunkturartikel sind denn auch die drei Massnahmenbereiche Geld- und Kreditwesen, öffentliche Finanzen und Aussenwirtschaft und damit der Kern des Entwurfes des Bundesrates zum Konjunkturartikel. In allen drei Bereichen geht es im wesentlichen darum, die Geldmenge zu beeinflussen. Mit den Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kreditwesens soll das Kreditvolumen, die Kreditgewährungsmöglichkeit der Banken eingeschränkt werden und damit auch die Geld- und Kreditschöpfung des Bankensystems. Mit öffentlichen Finanzen soll vornehmlich auf dem Steuerwege durch Abschöpfung die Geldmenge beeinflusst werden; mit den Massnahmen auf dem Gebiete der Aussenwirtschaft soll die Geldmenge, die vom Ausland in unser Land strömt, eingedämmt werden, sei das nun die Geldmenge, die als Entschädigung für Exporte in unser Land kommt, sei es die Geldmenge, die aus Zinsgründen oder aus Sicherheitsgründen in unser Land strömt. Damit gibt der Bundesrat, der die Geldmengenregulierung beantragt, eine verblüffend einfache Antwort auf ein wichtiges soziales Problem. Der Bundesrat befindet sich in guter Gesellschaft; er befindet sich in der Gesellschaft der Monetaristen unter den Nationalökonomen, angeführt von Professor Milton Friedman aus Chicago. Friedmans These lautet (ich zitiere), «dass Inflation immer und überall ein monetäres Problem ist, in dem Sinne, dass sie nur durch ein rascheres Wachstum der Geldmenge relativ zum Output geschaffen werden kann.»

Friedmans Auffassung ist zwar nicht unbestritten, aber doch derzeit vorherrschend. Es gibt aber daneben eine ganze Reihe hochdifferenzierter Inflationstheorien, die bisher kaum die ihnen gebührende Beachtung gefunden haben. Verfolgt man Friedmans Publikationen über längere Zeiträume hinweg, so stellt man alsbald fest, dass er relativ beweglich ist. Er passt sich elegant an veränderte Verhältnisse an, indem er namentlich die von ihm verwendeten Begriffe variiert. Das gilt etwa für den in diesem Zusammenhang besonders zentralen Begriff des Geldes. Sie sehen, mit etwas Elastizität kann man nicht nur in der Politik, sondern auch in der Wissenschaft recht lange überleben.

Es kommt dazu, dass Friedmans These, wonach die Inflation geldmengenbedingt sei, kaum widerlegbar ist. Dass damit aber das Inflationsproblem gelöst sei, vermag ich persönlich nicht zu glauben. Ich erinnere an die geringen Erfolge in fast allen ausländischen Staaten. Wenn man aber das erklärt, dann kommen die Einwände, die besagen, es seien eben Interessengruppen vorhanden, die die zuständigen Behörden am rechtzeitigen Eingreifen und an der richtigen Dosierung der Massnahmen gehindert hätten. Tatsache aber ist, dass auch wir mit solchen Interessengruppen zu rechnen haben und dass wir kaum bessere Resultate als das Ausland erwarten können; dies um so weniger, als wir ein kleines Land mit starker Auslandabhängigkeit sind.

Unannehmbar scheint mir aber an Friedmans These auch zu sein, dass man sich ihretwegen aus der Verpflichtung entlassen fühlt, auch die Ursachen der Geldmengenänderungen zu berücksichtigen. Ob sich etwa die Geldmenge erhöht, weil der Staat durch Bedienen der Notenpresse Kriegsfinanzierung betreibt, oder ob sich die Geldmenge erhöht, weil die Notenbank Wertpapiere kauft, scheint mir immerhin noch einer Unterscheidung würdig zu sein.

Die Grenzen der Teuerungsbekämpfung durch Geldmengenregulierung ergeben sich aber auch von der praktischen Seite her. Wenn wir die Geldmenge drosseln, beispielsweise durch einen Kreditbeschluss, dann steigt über kurz oder lang der Zins. Wegen der starken hypothekarischen Verschuldung der Landwirtschaft haben die Landwirte damit weniger Geld zur Verfügung, und weil das Landwirtschaftsgesetz unseren Landwirten ein paritätisches Einkommen garantiert, werden sie eben beim Bundesrat vorstellig werden, der dann, wohl oder übel, ihnen erhöhte Produktenpreise garantieren muss. Wenn er das nicht macht, dann «steht der Bauersmann auf». Weil aber die Konsumenten die Lebensmittelpreise zu bezahlen haben, steigt der Index der Konsumentenpreise, und wir haben genau das Umgekehrte dessen erreicht, was wir beabsichtigten.

Aehnlich ist es bei den Mieten. Sie wissen: Wenn die Hypothekarzinse steigen, dann können die Hauseigentümer diese Zinsen auf die Miete überwälzen. Die Mietzinse steigen. Die Mieten spielen beim Index der Konsumentenpreise eine wichtige Rolle, also steigt der Index der Konsumentenpreise auch aus diesem Grunde.

Nun kann man ja sagen: Dann weichen wir halt auf Fiskalmassnahmen aus. Ich möchte das Problem nur am Beispiel der indirekten Steuern, die für den Ständerat ja von besonderer Bedeutung sind, erläutern. Ich möchte geradezu die Preisfrage stellen: Sollen wir, um Inflationsbekämpfung zu betreiben, die indirekten Steuern erhöhen oder sollten wir sie senken? Wenn wir die Geldmenge drosseln wollen, bleibt nichts anderes übrig, als die indirekten Steuern zu erhöhen. Aber auch die indirekten Steuern werden überwälzt. Es ist ja geradezu der Wille des Gesetzgebers, dass diese Steuern auf die Konsumenten überwälzt werden, und damit geraten wir in Konflikt mit der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Wir erzielen unerwünschte Verteilungswirkungen.

Abgesehen von all diesen Problemen gibt es in neuester Zeit eine Reihe von Phänomenen, die nach dem derzeitigen Stand unseres Wissens noch ungeklärt sind. Dazu gehört beispielsweise die Stagflation, d. h. das Zusammenwirken von Inflation und Rezession. Die Experten des Bundesrates erklären die Stagflation aus der Unbeweglichkeit der Preise und Löhne nach unten. Das ergibt dann eine gute Grundlage, um mittels Einkommenspolitik auf die Löhne zu drücken. In Tat und Wahrheit verfügen wir aber in bezug auf die Ursachen der Stagflation noch nicht über gesichertes Wissen. Wir wissen bloss, dass es durchaus möglich ist, 10 Prozent Inflation und eine Million Arbeitslose zu haben. England hat uns das demonstriert. Mit Geldabschöpfung tragen wir in solchen Fällen höchstens dazu bei, die Zahl der Arbeitslosen noch zu erhöhen.

Sollen wir deshalb mit Dante in der «Göttlichen Komödie» sagen: «Lasciate ogni speranza, voi ch'entrate» (Lasst alle Eure Hoffnungen sinken, die ihr eintretet)?
Ich glaube nicht. Wir treten ja nicht in die Hölle ein, wie das in der «Göttlichen Komödie» der Fall ist, sondern schlicht und einfach auf einen Verfassungsartikel, der einen an der Weltwirtschaftsdepression der dreissiger Jahre orientierten Verfassungsartikel ersetzen soll.
Trotz all der angemeldeten Grenzen der Geld- und Kreditpolitik halte ich dafür, dass die Geldmenge unter Kontrolle gebracht werden muss. Ich unterstütze daher die Fassung, wonach der Bund Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft treffen darf.
Ich bin auch der Meinung, dass, wenn wir 1968 oder 1969 ein Notenbankinstrumentarium gehabt hätten, wir heute eine um zwei oder drei Prozentpunkte geringere Inflationsrate hätten, als das heute der Fall ist.

Inflation im Sinne von anhaltendem Preisanstieg ist aber nicht nur ein Problem der Geldmenge, sondern auch ein Knappheitsproblem. Ich erinnere an die Knappheit von Rohstoffen und sonstigen Ressourcen. Diesem Knappheitsphänomen kommen Sie mit der blossen Steuerung der Geldmenge nicht hinreichend bei. Wer das Geld bereits besitzt und nicht auf Kredit angewiesen ist, kann sich die knapperen Rohstoffe beschaffen und treibt damit die Preise in die Höhe, Geld- und Kreditpolitik hin oder her. Wir bilden uns nicht ein, dieses Problem lösen zu können. Immerhin sollte der Bund aufgrund des Konjunkturartikels auch die privaten Investitionen direkt beeinflussen können. Ich habe daher im Namen der sozialdemokratischen Fraktion einen entsprechenden Antrag eingereicht, den ich in der Detailberatung begründen werde.

Ueltschi: Die Rückgewinnung der Preisstabilität hat angesichts der nun schon seit Monaten erschreckend starken Inflation höchste Priorität erlangt. Dass die schweizerische Volkswirtschaft innerhalb des Kreises der westlichen Industriestaaten bezüglich der Teuerungsrate gegenwärtig eine Spitzenposition einnimmt, bedeutet wohl eine Herausforderung, die um so schwerer wiegt, als unser Land bis weit in die sechziger Jahre hinein internationalen Ruf als Insel der Preisstabilität genossen hat. Während die meisten Industriestaaten nach Heilung der Kriegswunden immer wieder mit konjunktur- und wachstumspolitischen Problemen konfrontiert wurden, konnte die schweizerische Wirtschaftspolitik die Ziele der Vollbeschäftigung, der Geldwertstabilität und des aussenwirtschaftlichen Gleichgewichtes bei angemessenem und stetigem Wachstum in fast idealer Weise verwirklichen. Unserer Wirtschaft standen in jener Zeitspanne genügend Arbeitskräfte und vor allem beachtliche infrastrukturelle Reserven zur Verfügung, in die sie hineinwachsen konnte. Infolge dieser überaus günstigen Entwicklung festigte sich der Glaube an eine dauernde und sich selbst regulierende Hochkonjunktur, eine Wirtschaftsentwicklung also ohne konjunkturpolitische Probleme und Eingriffe des Staates. Das klassische, liberale System des «laisser aller, laisser faire» schien sich auf das trefflichste zu bestätigen. Es erstaunt deshalb nicht, dass der 1963/64 eingetretene konjunkturelle Szenenwechsel zunächst überhaupt nicht wahrgenommen wurde, und als die Teuerung dann unübersehbar war, stand man ihr ungewappnet und hilflos gegenüber. 1964 sah sich der Bundesrat erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg genötigt, zum Mittel des dringlichen, sich nicht auf die Verfassung stützenden Bundesbeschlusses zu greifen, um ein weiteres Ueberborden der Konjunktur zu verhindern. Er tat dies, als der Index der Konsumentenpreise eine jährliche Teuerungsrate von 3 Prozent anzeigte; gegenwärtig beträgt, wie wir ja alle wissen, die jährliche Teuerung, gemessen am Index der Konsumentenpreise, 11,8 Prozent. Es ist deshalb ausserordentlich wichtig und dringlich, dass der wirtschaftspolitischen Behörde jene Kompetenzen und Instrumente zur Verfügung gestellt wer-

den, welcher sie für den erfolgreichen Kampf gegen die Inflation bedarf. Dass das Mittel des Dringlichkeitsrechtes hierzu keine geeignete Grundlage bildet, beweisen die Erfahrungen der letzten Jahre zur Genüge. Eine Konjunkturpolitik der späten Stunde setzt nicht bei den eigentlichen Verursachern ein, sondern muss sich im wesentlichen darauf beschränken, die Auswirkungen der Ueberhitzung in der Binnenwirtschaft zu mildern, also Symptome zu korrigieren. Es sind denn auch immer dieselben Wirtschaftskreise, welchen man die grössten Dämpfungsopfer zumutet. Leidtragende, wie wir wissen, sind insbesondere das Baugewerbe und die Landwirtschaft. Mit auffallender Regelmässigkeit sah sich der Bund zur Dämpfung der Konjunktur bisher veranlasst, in die Bauwirtschaft einzugreifen und dieser besondere Zügel anzulegen, und dies obgleich allgemein bekannt ist, dass das Baugewerbe zweifellos nicht die Hauptverantwortung für diese Konjunkturausschläge und die Teuerungsexzesse trägt.

Was die Landwirtschaft betrifft, so wird ihr bei der Auseinandersetzung um die Einkommensverteilung systembedingt eine passive Rolle zugeschoben. Sie kann mit ihren Einkommensforderungen erst kommen, wenn jeweilen die übrigen Wirtschaftszweige ihre Teile vom Kuchen bereits abgeschnitten haben, wenn die Preis- und Kostenentwicklung sie in eine sogenannte Offside-Falle gebracht hat, um für diese bedenkliche Tatsache ein Bild aus dem Sportgeschehen zu gebrauchen. In dieser Phase ist es aber öfter zu spät, um auch nur für die vitalsten Anliegen Gehör zu finden. An aktuellen Beispielen mangelt es ja wahrhaftig nicht. Ich verweise auf die Milchpolitik, die Kuhhaltungsbeiträge usw. Nicht weniger drängende Probleme stellen sich im Spannungsfeld der Konjunkturpolitik einerseits und der regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik andererseits, auf die bereits Herr Schlumpf sattsam hingewiesen hat. Mit der Konjunkturpolitik darf in den wirtschaftlich schwachen Rand- und Bergregionen nicht wieder zerstört werden, was mittels grosser und gemeinsamer Anstrengung von Bund, Kantonen, Regionen und Gemeinden mühsam aufgebaut werden soll. Ich denke dabei insbesondere an die gesamtheitliche regionalwirtschaftliche Förderung strukturschwacher Gebiete, welche vom EVD vielversprechend und zielstrebig vorbereitet wird. Die Berücksichtigung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Gebiete unseres Landes im Rahmen der Bemühungen zur Sicherung des konjunkturellen Gleichgewichtes ist unerlässlich. Die ständerätliche Fassung von Artikel 31quinquies Absatz 3 ist ein Minimum dessen, was erwartet werden darf und gefordert werden muss. Wir wissen, dass die Rücksichtnahme auf regionale Verhältnisse in der Konjunkturpolitik sowie das Anliegen einer möglichst gerechten Verteilung der Dämpfungsopfer eine differenzierte und bewegliche Handhabung der Massnahme erfordert. Wir wissen auch, dass damit an die verantwortlichen Behörden grosse Anforderungen gestellt werden, denn der Weg der sogenannten Globalsteuerung wäre für den Vollzug zweifellos einfacher und bequemer. Dass die Behörden ohne bürokratische Auswüchse diesen Anforderungen aber gewachsen sein können, beweisen die jüngsten Erfahrungen auf dem Gebiet der Stabilisierung des Baumarktes und insbesondere beim Härtekontingent für unaufschiebbare Bauten der Infrastruktur.

Ich möchte bei diesem Anlass Herrn Bundespräsident Brugger dazu gratulieren, dass er den Mut hatte, den beschwerlicheren, aber von der Sache her richtigen Weg zu beschreiten, und ihm für die prompte Einlösung der am 2. Dezember 1973 in dieser Sache gegebenen Versprechen und den ausgestellten Scheck danken. Falls die Bereitschaft zu beweglicher Handhabung der Instrumente vorausgesetzt werden kann, besteht kein Anlass, aus überholten ordnungspolitischen Vorstellungen die konjunkturpolitischen Kompetenzen des Bundes ungebührlich einzuschränken. Ich ziele mit dieser Bemerkung auf die Diskussionen, welche zu Absatz 1bis und Absatz 1ter des ständerätlichen Vorschlages entbrannt sind.

Es gibt Situationen, in denen der Bund auch ausserhalb der klassischen Gebiete des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit handeln muss. Schenken wir doch dem Bundesrat Vertrauen, damit er in dieser wirtschaftlich stürmischen Zeit das Schiff wiederum in ruhigere Gewässer steuern kann, und geben wir ihm hierzu die notwendige Manövrierfähigkeit und Manövrierfreiheit. Ich bitte Sie deshalb, das konjunkturpolitische Abwehrdispositiv des Bundesrates nicht aus partiellen Interessen zu schwächen. In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

M. **Baechtold**-Lausanne: Dans son rapport «Objectifs, instruments et organes de la politique conjoncturelle,» la Commission de recherches économiques dirigée par le professeur Würgler définit un certain nombre d'instances chargées d'assister le Conseil fédéral dans l'élaboration de sa politique conjoncturelle.

Ce sont: l'Institut de recherches conjoncturelles qui a pour tâche d'observer, d'analyser la conjoncture économique, la Commission de recherches économiques chargée de se prononcer quant au diagnostic, le Conseil conjoncturel, organe de consultation, et enfin le délégué aux questions conjoncturelles dont les fonctions sont d'assurer la coordination des activités de la Confédération en matière conjoncturelle.

Une première remarque s'impose. C'est que les responsables prévus dans ces divers organes paraissent devoir être pour la majeure partie des personnalités choisies dans les milieux favorables au libéralisme économique. Il n'y a, à ma connaissance, dans les universités suisses aucun professeur d'économie qui soit socialiste; en second lieu, en dépit de ce qui figure dans ce rapport, il y a pour les responsables-clés cumul de fonctions dans la composition de ces instances telle qu'elle est actuellement proposée.

C'est dans cette crainte, qu'en commission, j'ai adressé une trentaine de questions portant sur dix sujets principaux au chef du Département de l'économie publique, à la Commission des experts en droit constitutionnel et au président de la Commission de recherches conjoncturelles. Je souhaitais que M. le conseiller fédéral Brugger m'éclaire notamment sur l'évolution de notre politique économique après l'inscription des articles conjoncturels dans la constitution, sur les perspectives d'un renforcement consécutif de la défense du franc et sur la mesure dans laquelle l'indépendance de notre exécutif serait consolidée vis-à-vis des trois premières banques commerciales du pays.

Les réponses de M. le conseiller fédéral Brugger, en commission, m'ont rassuré quant à la volonté du gouvernement d'appliquer – pour reprendre ses termes mêmes – «une politique conjoncturelle selon l'intérêt bien compris du pays et de son économie». En outre, les mesures appropriées seraient prises pour conserver au francs suisse sa solidité, enfin la gestion économique du pays échapperait à l'influence prépondérante de nos trois grandes banques commerciales et les avis des économistes institués seraient examinés avec la circonspection voulue.

J'ai aussi voulu interroger la petite commission sur la manière dont les modifications apportées à l'équilibre de nos institutions fédérales seraient compensées par un renforcement parallèle des moyens de contrôle du Parlement, en m'inspirant du rapport qu'elle avait établi à notre intention.

Dans sa réponse, le représentant de la petite commission, celle des constitutionnalistes, m'a affirmé d'abord que je n'avais manifestement pas compris le sens de ses arguments; à l'entendre, les attributions nouvelles accordées à l'exécutif ne perturberaient en rien l'équilibre des pouvoirs dans notre démocratie. «La gestion économique du pays et le large éventail des techniques modernes qu'elle exige, n'implique en aucune manière la nécessité de fournir aux Chambres des moyens de contrôle plus déve-

loppés que ceux que leur confère, d'ores et déjà, la constitution», m'ont répondu ces experts. Pour ma part, je persiste à croire que le pouvoir d'intervention du Parlement dans la prise de décisions continuera à s'amenuiser.
C'est enfin aux experts de la Commission de recherches conjoncturelles que je me suis adressé afin d'obtenir leurs vues sur l'influence qu'ils exercent sur le processus de prise de décisions de nos autorités, sur la validité de leurs méthodes de prospective et de contrôle de la conjoncture et sur les contradictions constatées entre la théorie économique contemporaine à laquelle ils se référaient dans leur rapport et les faits.
J'ai reçu aussi par écrit les réponses de M. Würgler. En toute honnêteté il m'a déclaré, je traduis: que la fixation d'objectifs pour une politique de stabilisation incombe à l'exécutif en coopération éventuellement avec le législatif et que les experts, pour leur part, se bornent à collaborer dans l'appréciation de la cohérence de l'ensemble des objectifs, et à déduire les mesures de la politique conjoncturelle qui s'impose. Mais c'est déjà là une collaboration qui assurément ressemble et peut ressembler à un empiétement sur les prérogatives du pouvoir exécutif.
Le Conseil fédéral veut bien, il est vrai, concéder que le désarroi est grand parmi les économistes du monde occidental; pour ce qui est de la prévision conjoncturelle, je suis d'autant moins rassuré pour la Suisse que les observations et les statistiques économiques y sont récentes.
Monsieur le Président, chers collègues, est-ce à la suite de la pluie de mes questions en commission que le délégué à la conjoncture, dans son bulletin de janvier dernier, peut affirmer que la raison de l'échec de la lutte contre l'inflation ne réside pas dans une conception peu judicieuse des diverses mesures ou encore dans l'incapacité de l'Etat d'user d'instruments adéquats, que cet échec n'est pas davantage explicable par quelque incompatibilité entre les théories qui déterminent les modalités des interventions, et qu'il peut dire qu'en dépit des divergences qu'elles révèlent, toutes les théories de l'inflation dignes de considération peuvent être ramenées à un commun dénominateur. Surprenante déclaration! Pour le délégué ce qui importe, c'est seulement la volonté de l'Etat d'utiliser les théories dans l'intérêt de tous et l'effort de tous les milieux de contribuer à la solution. Mais, selon moi, les théories portent déjà en elles-mêmes le germe de la défense de certains intérêts. Et je répète ici ma question à M. le président de la Confédération: la mise en œuvre des articles conjoncturels, tels qu'ils sont actuellement proposés, ne créerait-elle pas une sorte de technostructure industrie-gouvernement-université, typique des économies libérales avancées, telle que l'a décrite Galbraith dans son «Etat industriel», et qui assure sa propre survie par la recherche d'une étanchéité plus grande, face au contrôle parlementaire?
Ne faut-il pas tout faire pour éviter cela? Parce que si, pour ma part, je vote en faveur de l'inclusion des articles conjoncturels dans notre constitution, je souhaite qu'ils deviennent le cadre qui permette la constitution d'un organe de concertation réel avec nos pouvoirs publics et aussi qu'ils ouvrent la voie à un nouveau pacte du travail.
Cela dit, il est normal que je remercie M. le conseiller fédéral Brugger, qui a pris soin de répondre ou de faire répondre par écrit à toutes mes questions. Je l'ai dit, à l'origine de ma perplexité il y a eu des craintes, des craintes fondées selon moi et dont certaines subsistent aujourd'hui. Mais dans le souci que M. le conseiller fédéral Brugger a eu de les dissiper ou tout au moins de les atténuer, j'ai perçu son sens de l'Etat et du bien public. Je lui en rend hommage en attendant qu'il me rassure encore une fois.

Eibel: Ich bin nicht Nationalökonom. Wenn Sie mir diese ketzerische Bemerkung gestatten, muss das nicht unbedingt ein Nachteil sein. Als aufmerksamer Beobachter der wirtschaftlichen Vorgänge im In- und Ausland kommt man auf alle Fälle nicht darum herum, den Theorien und Vorschlägen der Oekonomen die politischen Realitäten gegenüberzustellen, wie sie rundherum in der sogenannten «freien Welt» festzustellen sind. Das grundlegende Konzept der volkswirtschaftlichen Berater des Bundesrates kann mit dem Kennwort «Globalsteuerung» überschrieben werden. Das geht eindeutig aus dem Grünen Bericht der Kommission Würgler hervor, der im Herbst 1971 dem Volkswirtschaftsdepartement erstattet worden ist. Sie haben das Dokument seinerzeit bekommen. Es liefert die wissenschaftliche Grundlage für Botschaft und Antrag des Bundesrates, die wir heute zu behandeln haben. Der Vorstellung einer Konjunkturpolitik durch Globalsteuerung entspricht Absatz 1 des neuen Artikels 31quinquies, welcher Massnahmen «vornehmlich auf dem Gebiet des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft» in Aussicht nimmt. Durch Eintreten auf die Vorlage billigen wir wohl oder übel die theoretische Grundauffassung der Globalsteuerung. Nicht wenige tun dies in der Ueberzeugung, damit auf dem Boden der Marktwirtschaft zu bleiben und sich damit grundsatztreu zu verhalten. Mir ging es wenigstens lange Zeit so. Aber je länger und je intensiver man die Vorgänge auf der internationalen Bühne verfolgt, um so weniger kann man sich bei dieser Schlussnahme wohl fühlen. Man kann schauen, wohin man will, die vielgerühmte Globalsteuerung kann praktisch überhaupt nur Misserfolge verzeichnen. Auch dort, wo sie, wie in Deutschland, schon jahrelang praktiziert wird und auf ausführlichen gesetzlichen Erlassen – nehmen Sie z. B. das deutsche Stabilitätsgesetz – beruht. Die zweistellige jährliche Inflationsrate droht zur Regel zu werden. Die Teuerungsraten sind trotz Globalsteuerung, trotz Stabilitätsgesetz, progressiv angestiegen, statt gesunken. Sie werden mit mir einig gehen: etwas kann da nicht stimmen. Aber was stimmt nicht? Professor Würgler hat mir einmal entgegengehalten, ich dürfe die Fehler der Politiker nicht den Oekonomen anlasten. Vielleicht hat er recht. Aber schliesslich regieren in den westlichen Demokratien vorläufig noch die Politiker und nicht die Nationalökonomen. Wir müssen uns mit dem Endprodukt auseinandersetzen, so wie es vor uns steht, ganz gleichgültig, wer dabei welche Fehler auch immer gemacht haben mag. Professor Würgler hat in der nationalrätlichen Kommission wiederholt und nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Globalsteuerung nur in einer möglichst reinen Marktwirtschaft funktionieren könne. Diese sei bei uns noch keineswegs verwirklicht, und es müssten deshalb flankierende Massnahmen zur Herstellung dieser vollkommenen Marktwirtschaft getroffen werden. Was darunter zu verstehen sein könnte, wurde allerdings nicht sehr deutlich. Dem Aussenstehenden fällt jedoch auf, dass die Wissenschafter, auch die Wirtschaftsjournalisten und vor allem die Experten des Bundesrates noch kaum ein Wort darüber verloren haben, dass wir gegenwärtig mit dem automatischen Teuerungsausgleich eine Wirtschaftspolitik betreiben, die mit Marktwirtschaft absolut unvereinbar ist. Auf diesen Tatbestand hat zwar schon der Präsident des Direktoriums der Nationalbank, Herr Stopper, im Herbst 1972, aufmerksam gemacht, ohne dass man dem Warnruf irgendwelche Folge gegeben hätte. Noch deutlicher hat kürzlich, nämlich am 16. Januar dieses Jahres, Professor François Schaller vor der Universität Lausanne auf die «incompatibilité absolue» von Marktwirtschaft einerseits und automatischer Lohnindexierung anderseits den Finger gelegt. Professor Schaller weist darauf hin, dass es am Markt der Preis ist, der das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herstellt. Im Falle von Preiserhöhungen muss der Markt mit Minderkonsum und mit dem Ausweichen auf Substitutionsgüter antworten. Wenn man das durch den automatischen Teuerungsausgleich verhindert – und das tun wir heute in klassischer Weise –, dann ist die Folge davon, dass der Produzent die Preissteigerungen fröhlich weitertreiben kann; der Teuerungsausgleich gestattet ja dem Konsumenten, jeden, auch den unvernünftigsten Preis zu bezahlen.

Wenn es auf diese Weise gelingt, bei steigenden Preisen die Nachfragedrosselung auszuschalten, gibt es keinen freien Markt und auch keine freie Marktwirtschaft mehr. Der automatische Teuerungsausgleich füllt die Taschen der Konsumenten mit so viel Papiergeld, als notwendig ist, um ihre Nachfrage unabhängig vom Preis aufrechtzuerhalten. Bei diesem System gibt es keine echten Preisschwankungen mehr, sondern nur noch Preiserhöhungen. Das Karussell dreht sich immer schneller, bis die Katastrophe eintritt. Mir scheint, das sollte Grund genug sein, sich die wissenschaftlichen Grundlagen unseres Vorhabens erneut durch den Kopf gehen zu lassen, ohne an eingebürgerten und vorgefassten Meinungen kleben zu bleiben. Das hier geschilderte existentielle, grundlegende Phänomen wird in der Botschaft höchstens am Rande gestreift. Nirgends wird es frontal angepackt. Dabei ist mit Händen zu greifen, dass das Inflationsproblem nur durch ein völliges Umdenken bei der Handhabung des Indexes der Konsumentenpreise in den Griff zu bekommen ist. Während des letzten Weltkrieges hat man das begriffen. Ich verweise auf die Arbeiten und Berichte der Lohnbegutachtungskommission unter dem Vorsitz von Professor Fritz Marbach. Ich habe Ihnen gestern einen Artikel austeilen lassen, der dieses Thema behandelt («Neue Zürcher Zeitung», 20. 2. 74 Morgenausgabe). Wenn ich während der Eintretensdebatte auf diese Dinge zu sprechen komme, so deshalb, weil es gilt, schon jetzt vor der Illusion zu warnen, als ob wir mit dem Konzept der Globalsteuerung das Teuerungsproblem gelöst hätten. Wir werden diesen Konjunkturartikel in einer der vorgeschlagenen Varianten annehmen. Schon deshalb, weil er politisch in der Luft liegt. Die Denkarbeit wird aber dann erst recht wieder von vorne anfangen müssen. Das Sicherheitsventil des Bundesrates und des Ständerates mit den möglichen Massnahmen auf andern Gebieten ist in diesem Zusammenhang unbehelflich und gefährlich, weil es eine Generalvollmacht zu punktuellen Interventionen begründet, eine Generalvollmacht, welche die Handels- und Gewerbefreiheit und damit die Marktwirtschaft bedroht. Was wir hingegen dringend benötigen, ist ein Schutz der Marktwirtschaft vor dem völligen Zusammenbruch durch die galoppierende Inflation, als deren stärkster Motor gegenwärtig der Index-Automatismus erkannt worden ist. Diese Aufgabe kann in der Demokratie nur durch die Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gelöst werden, nicht durch staatliches Diktat. Ich verstehe die Bedenken, die sowohl auf seiten der Arbeitnehmer wie der Arbeitgeber gegen staatliche Eingriffe in die Lohn- und Preispolitik vorgebracht werden. Diese Bedenken werden allerdings nur so lange gehört werden können, als in der Praxis der Beweis erbracht wird, dass man bereit ist, die Gefahren der Index-Automatik auf dem Wege der freiwilligen Zusammenarbeit zu bannen. In dieser entscheidenden Frage ist es nachgerade fünf Minuten vor zwölf.

Salzmann: Nach allem, was hier gesagt wurde, scheint mir noch eine Feststellung wichtig zu sein, nämlich, dass die Uebernahme der Verantwortung für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung durch den Bund von einer derartig wesentlichen Bedeutung für unser Land ist, dass gewisse Schönheitsfehler, die die Vorlage vermutlich auch nach Schluss der Beratung noch aufweisen wird, kein Grund sein dürfen für die Ablehnung des Prinzips des staatlichen Interventionsrechtes im konjunkturellen Bereich. Die richtige, positiv formulierte Zielsetzung, die deutlich in den Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung zu stellen ist, ist entscheidend. In den Methoden muss Beweglichkeit auch im Hinblick auf weitere Erfahrungen möglich bleiben.

Nun ist der Konjunkturartikel, wie alles Verfassungsrecht, vor allem Theorie. In der Praxis ist leider schon manche tendenziell richtige Massnahme im Kampf gegen die Inflation gescheitert, und zwar deshalb gescheitert, weil der Bremsweg, wegen mangelnder Reaktionsgeschwindigkeit der Verkehrsteilnehmer zu lang war. Konkret ausgedrückt: Mit einem chronisch überhöhten Geldvolumen, ja schon allein mit dem sogenannten Geldumlauf von 15 Milliarden Franken, kann in einem so kleinen Land wie der Schweiz nachgerade jeder Inflationsgrad finanziert werden. Jede staatliche Restriktionsmassnahme kann durch private Expansion wieder wettgemacht werden. Ich glaube, dass man sich ohne eine relative Knappheit an Zahlungsmitteln damit abfinden muss, dass die Instrumente der Konjunkturpolitik stumpf bleiben.

Nun hat man der Nationalbank verschiedentlich Lob dafür gespendet, dass sie sich darum bemüht, die Geldvermehrung wenigstens in Schranken zu halten. Ich möchte hier beifügen, dass wesentlich mehr Konsequenz erforderlich wäre und erforderlich gewesen wäre. Kontrollierte Abschöpfung verbunden mit der Stillegung der abgeschöpften Mittel muss nicht nur erlaubt sein zum Abstoppen einer akuten Inflation, sondern darüber hinaus zur Verringerung des chronischen Inflationspotentials. Hier erwiese sich umsichtige Geld-, Währungs- und Kreditpolitik der Notenbank als vorsorgliche Konjunkturpolitik. Das ist die eine Seite.

Auf die andere Seite hat kürzlich ein St. Galler Hochschulprofessor aufmerksam gemacht, als er auf die Möglichkeiten der Inflationsbekämpfung mit der warnenden Bemerkung hinwies, es sei nicht sicher, ob der rückläufige Prozess unter Kontrolle gehalten werden könnte. Drastisch zu diesem Punkt hat sich auch am 11. Januar Bundesrat Furgler am Fernsehen ausgedrückt. Er sagte: «Wenn es dann zur Krise käme – Stichwort dreissiger Jahre –, dann sind einige jetzt geklopfte Sprüche für viele Mitbürger unerträglich».

Heute, wo es um eine dauerhafte Verankerung der konjunkturpolitischen Ziele in die Bundesverfassung geht, sei daran erinnert, dass es für ein Abstoppen von Ueberkonjunktur und Inflation genügend historische Beispiele gibt. Aber ebenso zahlreich oder nahezu ebenso zahlreich sind die Beispiele, die zeigen, wie ausserordentlich schwierig es ist, den erfolgreich gebremsten Wirtschaftswagen im gewünschten Zeitpunkt wieder auf Volltouren zu bringen, wie leicht also durch übermässige Reduktion der Geld- und Kreditmenge sieben fette Jahre in sieben mehr oder weniger magere Jahre verwandelt werden können. Ich möchte hier nebenbei unserem Kollegen Auer helfen, der sich vergeblich nach klassischen Beispielen der Konjunkturpolitik umgesehen hat und weder bei den Griechen noch bei den Römern etwas gefunden hat. Ich zitiere das Beispiel der sieben mageren und sieben fetten Jahre, oder umgekehrt der sieben fetten Jahre und der sieben mageren Jahre, die wir bei Joseph im alten Aegyptenland finden, eine klassische Kaufkraftabschöpfung. Es heisst in der Bibel: «So brachte Joseph alles Geld zusammen, das sich im Lande Aegypten und Kanaan fand.»

Zweiter Satz: klassische Sterilisierung! Joseph «lieferte das Geld in das Haus des Pharaos ab». Schliesslich brachte Joseph den rückläufigen Prozess nicht unter Kontrolle, denn – ich zitiere –: «Als nun im Lande Aegypten und im Lande Kanaan das Geld ausgegangen war, kamen alle Aegypter zu Joseph und sprachen, verschaffe uns Brot. Warum lässest Du uns vor Deinen Augen sterben, denn das Geld ist zu Ende.» Es ging bis ins Elend der Deflation. Das scheint mir doch klassisch genug zu sein.

Auch der vernünftigste Konjunkturartikel wird nicht verhindern können, dass die Steuerung zwischen Arbeitslosigkeit und Teuerung, dass die Förderung einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung eine sozusagen täglich zu übende Kunst darstellt, besonders wenn ein Grundwert unserer Ordnung, die Marktwirtschaft, erhalten bleiben soll.

Es ist noch zu bemerken, dass, wer heute ja sagt zur konjunkturpolitischen Hauptverantwortung des Bundes, morgen nicht nein sagen darf zum zweiten Versuch einer Anpassung des Notenbankinstrumentariums an die Erfordernisse zeitgemässer Konjunkturpolitik. Auch wenn man zur Kenntnis nehmen muss, dass die inländische Geldmenge

unterschiedlich definiert wird, so ist die Tendenz klar und richtig in verschiedenen Aeusserungen des Delegierten für Konjunkturpolitik, die hier zitiert wurden, zum Ausdruck gekommen.
Ich habe noch eine Frage aufzuwerfen, die Frage nämlich, ob die organisatorische Einordnung der Nationalbank in den konjunkturpolitischen Gesamtrahmen befriedigend gelöst sei. Ich glaube nicht. Mir scheint jedenfalls die Methode der Rechenschaftsablage vor einer Generalversammlung von nicht durchweg sachkundigen Aktionären, die jeweils kurz vor dem Mittagessen die Ausschüttung ihrer Minimaldividende beschliessen, nicht gerade die ideale Lösung zu sein. Die Bedeutung der Notenbank im konjunkturpolitischen Konzept ist derart zentral geworden, dass sich die Diskussion und Beurteilung des jeweiligen Jahresberichtes im Parlament rechtfertigen würde, wie überhaupt der Verzicht der Notenbank auf bankgeschäftliche Ziele zu empfehlen wäre, womit die Priorität der konjunkturpolitischen Mitwirkung der Notenbank unterstrichen werden könnte.
Im übrigen schliesse ich mich einigen der hier geäusserten Vorbehalte an, zum Teil mit Blick auf die Gesetzgebung, und votiere wie andere vor mir für Eintreten.

Hofmann: Ich möchte noch einige Gedanken zur Frage äussern, ob und wie weit es vertretbar ist, dass wir den Konjunkturartikel auf die klassischen Gebiete beschränken, d. h. also beschränken auf die Gebiete des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft. Wenn wir uns bewusst sind, welche bedenklichen ordnungspolitischen, sozialen und anderweitigen Folgen mit einer massiven Teuerung in Zeiten der Hoch- und Ueberkonjunktur und mit der Unterbeschäftigung in Zeiten des konjunkturellen Niederganges verbunden sind, so kann die Notwendigkeit eines Konjunkturartikels nicht bestritten werden.

Die Antwort auf die Frage, welche Gebiete dieser Konjunkturartikel umfassen sollte, um wirksam Konjunkturpolitik betreiben zu können, und zwar im Sinne der Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung, das heisst im Hinblick auf eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, diese Antwort sollte uns eigentlich die Wissenschaft, die Nationalökonomie und insbesondere die Konjunkturtheorie geben. Es liegt nun in der Natur der komplizierten und oft nur schwer überblickbaren wirtschaftlichen Wirklichkeit, dass es eine beträchtliche Zahl von einzelnen Konjunkturtheorien und Theoriegruppen gibt. Das könnte bei oberflächlicher Betrachtung zur Meinung Anlass geben, dass sich die Nationalökonomie auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik als ein heilloser Theorienwirrwarr präsentiere. Die Sache ist jedoch bei näherer Betrachtung nicht so schlimm, und zwar gilt dies deshalb, weil es sich bei vielen Theorien nicht um Erklärungen handelt, die einander sachlich gegenseitig ausschliessen, es sind nicht durchweg alternative Theorien, bei denen die Richtigkeit der einen Theorie die Unrichtigkeit der andern bedingt. Die verschiedenen Theorien lassen sich zum Teil durchaus miteinander kombinieren. Ihr Mangel ist meist der, dass sie bezüglich der Konjunkturerklärung zu monistisch sind, dass sie ausschliesslich oder zu stark das Gewicht auf einzelne Erklärungsfaktoren legen. In dieser Beziehung sind die ursachenpluralistischen Theorien den monistischen grundsätzlich überlegen. Damit ist festgestellt, dass nicht bloss ein Faktor bzw. eine Faktorengruppe den Konjunkturablauf beeinflusst, sondern eine beträchtliche Mehrzahl von Faktoren und Faktorengruppen. Es sind erstens monetäre und kreditäre Faktoren, es sind zweitens technische Faktoren, unter anderem Aenderungen im Verhältnis zwischen dem Produktionsumfang von Kapitalgütern einerseits und Verbrauchsgütern anderseits; es sind drittens psychologische Faktoren, mit andern Worten Aenderungen von optimistischer und pessimistischer Stimmung bezüglich der wirtschaftlichen Erwartungen, usw. Wenn man somit eine Synthese aus all den vielfältigen Faktoren, aus dem Ursachenpluralismus zieht, die den Konjunkturablauf bestimmen, kommt man zur Ueberzeugung, dass der Konjunkturartikel, der das zur Verfügung stehende konjunkturpolitische Instrumentarium bestimmt, nicht zu eng konzipiert sein darf, wenn wir die im Verfassungsartikel genannten Ziele erreichen wollen. Die Frage, ob eine Beschränkung auf die klassischen Gebiete vertretbar sei, hängt nun auch davon ab, ob gewisse Massnahmen, die man eventuell nicht missen möchte, unter die klassischen subsumiert werden können. Es könnten sich diesbezüglich sicher später Interpretationsschwierigkeiten ergeben, wenn wir uns nur auf die klassischen beschränken wollten.

Einfach ist die Frage in bezug auf ein allfälliges Exportdepot. Ich bin der Meinung, dass dieses sowohl durch den Bereich öffentliche Finanzen wie Aussenwirtschaft gedeckt ist. Die Frage, ob das Exportdepot eine Steuer sei, braucht man hiebei nicht zu stellen, da es, auch wenn man diese Frage verneinen würde, auf jeden Fall eine Sonderabgabe ist und rückerstattet wird, also die Bedingungen von Absatz 2 erfüllt. Anderseits gehören einkommenspolitische Eingriffe – Preise, Löhne, Gewinne – nicht mehr zu den klassischen Gebieten, desgleichen Eingriffe auf dem Baumarkt. Ich bin zwar auch der Meinung, dass Konjunkturpolitik in erster Linie mit einer straffen Kontrolle der Geldmenge getätigt werden muss, wofür die klassischen Massnahmen, entschieden angewandt, weitgehend ausreichen würden. Dennoch können sich Situationen ergeben, in denen auch in nichtklassische Bereiche eingegriffen werden sollte, was es als erwünscht erscheinen lässt, dass sie nicht gestrichen werden. Der Verfassungsartikel sollte nicht gerade nur für die gegenwärtigen Verhältnisse geschneidert werden, sondern auch bei einer Aenderung der Lage einigermassen tragend bleiben. Diese Stellungnahme darf nicht so interpretiert werden, als wenn sie sich gegen irgendeine Wirtschaftsgruppe wende oder gegen eine gerechte Einkommensverteilung, oder dem Interventionismus *a priori* huldige. Eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung soll allen Sozialpartnern zugute kommen. Man darf aber sagen – und ich glaube, das ist wesentlich –, dass der Interventionismus aufgrund einer Verfassungskompetenz bei den nichtklassischen Gebieten weniger zu fürchten ist als derjenige, der sich aus einer ungenügend bekämpften Inflation ergibt. Der Interventionismus aufgrund einer ungenügend bekämpften Inflation wächst schon jetzt beständig. Ich verweise auf die Mietpreispolitik, die Wohnbaupolitik, die Bodenpolitik, die Sozialpolitik, und zwar wächst dieser Interventionismus eindeutig als Folge der Geldentwertung. Den Bedenken, wonach eine Verfassungskompetenz bei den nichtklassischen Gebieten zu einem unerwünschten Interventionismus führt, dürfte auch dadurch Rechnung getragen sein, dass nichtklassische Massnahmen, falls sie von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, nach der ständerätlichen Fassung befristet sind. Die Befristung kann also einen vernünftigen Kompromiss darstellen. Selbstverständlich kann man sagen, dass bei der Streichung der nichtklassischen Gebiete immer noch Artikel 89bis zur Verfügung steht. Das ist gewiss ein Trost, doch ist dieses Verfahren auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik nach den bisherigen Erfahrungen nicht befriedigend. Eingriffe sind hier nämlich immer nur aufgrund eines Ad-hoc-Bundesbeschlusses möglich, den man meist erst dann durchbringt, wenn das Haus schon brennt. Fast nirgends ist jedoch «gouverner c'est prévoir» so wichtig wie bei der Konjunkturpolitik. Wenn es auch nicht gerade ein Landesunglück wäre, wenn die nichtklassischen Bereiche wegfielen, so wäre es doch sehr zu bedauern, dies auch deshalb, weil ein Abbau auf diesem Gebiet wohl ebenfalls zu Begehren nach Abschwächung der Kompetenzen in den klassischen Bereichen führen könnte; denn die Gefahr interventionistischer Missbräuche kann man natürlich auch für die klassischen Gebiete als Argument vorbringen. So liesse sich zum Beispiel auf dem Gebiet Aussenwirtschaft die Möglichkeit des Missbrauches

zu direkten Aussenwirtschaftsbeschränkungen nennen, usw. Aber wenn man zu ängstlich ist, lässt sich auf Verfassungsebene überhaupt nichts mehr legiferieren, es sei denn, man nehme eine konkrete Regelung mit allen Einzelheiten in die Verfassung auf. Im übrigen soll man, wie bereits erwähnt, den viel weiterreichenden Interventionismus nicht übersehen, der sich ergibt, wenn mangels Verfassungsgrundlage keine ausreichende Konjunktur- und Antiinflationspolitik betrieben werden kann. Ich halte deshalb dafür, dass wir den Konjunkturartikel nicht auf die klassischen Gebiete beschränken sollten.

M. **Corbat:** Le Parlement est appelé – on l'a dit ce matin – à prendre une décision lourde de conséquences: introduire dans la constitution des articles dits «conjoncturels», dérogeant de manière importante au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Ce n'est sans doute pas par hasard que nos prédécesseurs ont inscrit ce principe dans la constitution. Dans un petit Etat dont l'économie a toujours fait de gros efforts pour assurer la présence de ses produits sur les marchés internationaux, il est indispensable d'éviter aujourd'hui un affrontement inutile, à mon gré, entre celle-ci et les pouvoirs publics. Ces derniers, je le concède, ont aussi le devoir d'intervenir lorsque des distorsions se produisent, afin de prévenir les effets du chômage ou ceux de l'inflation rongeant le pouvoir d'achat du franc.

C'est dire que je ne suis pas opposé à une intervention de l'Etat dans le secteur économique, afin de prévenir les effets du renchérissement et de sauvegarder l'emploi. J'estime, en revanche, qu'il convient de ne pas s'enfermer dans des schémas économiques rigides, qui ont généralement pour unique et grave défaut de ne pas correspondre aux exigences de la réalité. J'estime surtout qu'il convient de ne pas vider de son contenu la concertation permanente qui s'est établie dans notre pays entre l'Etat, les milieux économiques et les syndicats. Cette concertation a permis notamment, grâce au climat de liberté qu'elle a engendré, d'augmenter la prospérité du peuple suisse dans une mesure appréciable. En l'espace de ces 25 dernières années, alors que la population n'a même pas doublé, travailleurs étrangers y compris, notre revenu national, lui, s'est multiplié par huit. N'est-ce pas là la preuve évidente que le bien-être du peuple n'a cessé de croître? Cette prospérité n'aurait pu se développer sans la collaboration active et intelligente des syndicats d'employeurs et de salariés, au travers des quelque 800 contrats collectifs de travail et avec le concours de l'Etat, assurant ainsi une prévoyance sociale, publique et privée, qui se conjuguent harmonieusement.

Un exemple: savez-vous que nous disposons – dans ce pays où l'épargne et le crédit mutuels, vous en conviendrez, ne sont pas de vains mots –, de plus de 6000 fondations de prévoyance avec une fortune de plus de 3 milliards de francs? Cet exemple, parmi d'autres, démontre à l'évidence ce que peut engendrer une économie réellement libre.

Mais revenons, en conclusion, à nos articles conjoncturels 31*quinquies* et 32. La formule que nous devons adopter aujourd'hui doit être assez flexible pour ne pas décourager l'initiative privée, mais elle ne doit pas, à mon sens, aller au-delà des trois secteurs classiques d'intervention contenus dans le projet du Conseil fédéral: la monnaie et le crédit, les finances publiques, les relations économiques extérieures. En séance de commission, plusieurs tentatives, évitées de justesse, visaient à octroyer au Conseil fédéral des compétences beaucoup plus larges que celle qu'il réclame et qui auraient définitivement sonné le glas de la liberté du commerce et de l'industrie.

Ce matin, le professeur Aubert s'est rangé dans la catégorie de ceux qui auraient souhaité des mesures complémentaires à celles que préconise le Conseil fédéral. Je ne partage pas cet avis. Si la Suisse a accusé une inflation supérieure à celle de l'Allemagne au cours de ces derniers mois, cela n'est pas en raison de l'effet des mesures prises outre-Rhin, mais surtout à cause de l'exiguïté de notre pays, ainsi que de l'importance de ses échanges internationaux.

Je suis persuadé qu'avec les arrêtés conjoncturels adoptés en décembre dernier, ainsi qu'avec les mesures envisagées dans le projet qui nous est soumis, nous parviendrons, nous aussi, à un résultat meilleur.

Je dois dire encore à M. Muret, qui a rappelé certains slogans maintes fois entendus, opposant une prétendue droite capitaliste, à son gré forcément réactionnaire, à une gauche par définition progressiste, que ses propos ne recouvrent pas la réalité. La réalité, ce sont au contraire les échanges commerciaux et bancaires, toujours plus intensifs, entre les régimes dits capitalistes et les régimes dit socialistes, définitions d'ailleurs dépassées par les faits. Le jugement de M. Muret s'inscrit dans l'histoire. La réalité, c'est l'ouverture toute récente d'une succursale de la Chase Manhattan Bank à Moscou, c'est l'installation de la Banque d'Etat soviétique «Wozchod» à Zurich, qui profite de notre renom de neutralité, de nos dispositions libérales en matière de devises, du secret bancaire, pour se livrer à des pratiques tout ce qu'il y a de plus capitalistes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle M. Muret et ses amis ont renoncé depuis quelque temps à s'attaquer au secret bancaire.

En conclusion, si nous voulons être raisonnables, nous devons nous en tenir au catalogue des mesures réclamées par le Conseil fédéral et ne pas compliquer inutilement sa tâche. C'est dans ces sentiments que je voterai l'entrée en matière, me réservant, comme en séance de commission, de voter éventuellement la proposition de mon collègue M. Debétaz, car je considère qu'elle constitue une solution de rechange possible. Si l'article constitutionnel issu des débats d'aujourd'hui et de demain est alourdi outre mesure, il court, à mon sens, le risque inutile d'être refusé par le peuple et les cantons.

Brunner: Nachdem ich vor einigen Tagen festgestellt habe, es gebe keine Patentlösungen für die Fragen wie Währungskrisen, Oelkrisen, Inflation, würde es mir nicht sehr gut anstehen, wenn ich Ihnen heute nun doch ein Patentrezept vorlegen wollte. Im Gegenteil: Im Grunde genommen bedaure ich es, dass mit der Diskussion um diesen Konjunkturartikel beinahe der Eindruck entsteht, es könnte am Schluss doch noch solche Patentlösungen geben.

Ich bedaure, dass wir einen sehr komplexen, komplizierten Artikel schaffen, von dem wir wahrscheinlich in den nächsten Jahren feststellen werden, dass er uns gerade jene Instrumente nicht in die Hand gegeben hat, die wir dann für die Lösung einer Krise in jenem Zeitpunkt benötigen würden. Ich hätte es deshalb persönlich an sich begrüsst, wenn man ganz anders vorgegangen wäre. Ich möchte Sie nur daran erinnern, dass der Artikel 31quinquies heute sehr einfach feststellt: «Der Bundesrat trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit.» Ich weiss, dass unsere Hofjuristen natürlich das, was wir heute haben, aus guten Gründen nicht als Wirtschaftskrise bezeichnen. Deshalb konnte man natürlich konjunkturdämpfende Massnahmen nicht unter diesen Artikel subsumieren. Materiell aber ist das, was wir heute erleben, gar nichts anderes als eine Wirtschaftskrise, wenn auch anderer Art als jene, die wir bekämpfen wollten, als wir die Wirtschaftsartikel geschaffen haben.

Im Grunde genommen geht es doch darum, praktisch einen Notstandsartikel zu bauen. Wir wissen aber, dass man einen Notstand nie richtig definieren und deshalb auch nicht richtig umschreiben kann, was dann vorgesehen werden müsste, wenn ein solcher Notstand eintritt, Wir geben uns eine ungeheure Mühe, nun an einem Konjunk-

turartikel herumzuziselieren. Ich hege jedoch die grösste Befürchtung, dass uns diese Ziselierung sehr wenig nützen wird. Im Grunde genommen hätte ich es begrüsst, wenn wir eine sehr einfache, praktisch an die bisher bestehende Formulierung anschliessende Neufassung des Artikels 31quinquies vorgenommen hätten. Nur wären dann natürlich Bedenken laut geworden, das führe sozusagen zu einem Vollmachtenregime; man wisse ja nicht, was passiere. In diesem Artikel 31quinquies steht auch heute nichts von Vollmachten, sondern es steht nur, dass der Bundesrat etwas tun könne, in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft, und die Beschlüsse, die er trifft, wären auch von einer durchaus demokratisch gewählten Versammlung, nämlich unserer Bundesversammlung, zu genehmigen. Ich sehe nicht ein, was das mit einem Vollmachtenregime zu tun hätte. Es hat doch keinen Sinn, uns Illusionen zu machen. Wenn wir dann an die Gesetzgebung herantreten, werden alle Anträge, die vorgelegt werden, von allen Spezialinteressen wieder so beschossen werden, dass wir doch nicht vom Fleck kommen, wenn wir eine «normale Gesetzgebung» schaffen wollen. Die Bekämpfung einer Krise lässt sich nicht so einfach durch die parlamentarische Mühle hindurchtreiben. Wir werden immer wieder dazu gezwungen sein, gewisse Massnahmen treffen zu müssen, die so hart sind, dass sehr viele Leute dagegen sein werden; das wird gar nicht vermeidbar sein.

Ich selbst möchte jetzt keinen Antrag stellen, wie das Herr Debétaz getan hat. Ich mache Sie aber jetzt schon darauf aufmerksam, dass wir wahrscheinlich nicht besonders glücklich werden mit diesem komplizierten Artikel. An sich hätten wir eine sehr einfache Lösung wählen sollen; da kann man nun der Wissenschaft einen Vorwurf nicht ersparen. Sie hat uns nämlich vorgemacht, es sei möglich, solche Konjunkturmassnahmen durch Gesetze wirklich zu planen. Wir wollen zunächst einmal sehen, wie diese Vorschläge der Wissenschafter dann wirklich aussehen. Ich habe die grössten Bedenken, dass auch hier der Berg eine Maus gebären könnte oder wird.

Insgesamt bedaure ich es, dass wir nicht den Mut haben, in ähnlich einfacher Art und Weise vorzugehen, wie man vor einigen Jahrzehnten den Mut hatte, in bezug auf die Arbeitslosigkeit mit einfachen Formulierungen vorzugehen.

Marthaler: Es ist eigentlich bedauerlich, dass wir es soweit gebracht haben, nur noch durch Gesetze und Abänderungen der Bundesverfassung versuchen zu müssen, unsere Wirtschaft in Ordnung zu halten. Der Zwang zum Masshalten oder die Not schreckt uns auf. Persönlich glaube ich, dass wir nicht weiterfahren können nach dem System: «Jeder will alles haben, bestehende Ordnungen untergraben, Millionenumsätze an sich reissen.» Die Vorlagen vom 2. Dezember 1973, die wir nur mit einer Stimmbeteiligung von 30 Prozent angenommen haben, sind sicher nicht das Ei des Kolumbus.

Wenn wir nun heute zum Konjunkturartikel 31quinquies ja sagen, müssen wir uns bewusst sein, dass das uns alle angeht. Wir können nicht nur fordern, wir müssen auch geben. Die Aufgaben, die auf uns zukommen, können nur gelöst werden, wenn wir alle dafür sorgen, dass unsere Wirtschaft in einem sinnvollen Aufbau weiterarbeiten kann. Ist dies nicht der Fall, so wirft die Wirtschaft auch keinen Ertrag mehr ab, und das würde zum Bankrott führen. Schon jetzt zeichnet sich eine gewisse Verunsicherung der Wirtschaft ab. Im Rückblick sind Unstabilitäten feststellbar, wie sie die laufenden Betriebsschliessungen darstellen. Dies ist ein untrügliches Anzeichen dafür, dass nicht mehr alles und jedes rund dreht. Beim Betrachten unserer mannigfaltigen Industrien und Gewerbezweige stellt man unschwer drei Gruppen fest: Gruppen, die sich halten, vielleicht noch wachsen und florieren; Gruppen, die stagnieren oder, am Index gemessen, leicht rückfällig werden; Gruppen, die schwer um ihre Existenz zu kämpfen haben, durch äussere oder innere Umstände langsam ihre Existenzbasis verlieren und damit mehr zu einer Umkonzipierung oder eben zur Schliessung kommen. Es ist sicherlich so, dass an der Hochkunjunktur der Detailhandel nicht so sehr teilgenommen hat wie andere Zweige unserer Wirtschaft. Aber wir wollen nicht jammern. Wir stellen einfach und schlicht fest: 1968 hatten wir noch etwas über 20 000 Bäckereien, Metzgereien und Lebensmittelgeschäfte, 1973 nur noch rund 13 000, also ein Drittel weniger. Die grossen wurden immer grösser, die kleineren aber immer kleiner, oder sie verschwanden. Dem Materialismus und dem Geld zuliebe verkauften Gemeinden und Private Land, es entstand ein Supermarkt nach dem anderen. Gewiss, Konkurrenz muss sein, aber haben wir es nicht zu weit kommen lassen? Hätten wir alle das eigene Ich zurückgestellt, so hätten wir es jetzt nicht nötig, auf dem Gesetzes- und Verfassungswege das zu retten, was noch zu retten ist. Hilft uns dieser Konjunkturartikel? Er kann, aber es müssen alle mithelfen, die Schwierigkeiten zu überwinden. Es ist manchmal gut, wenn man einen Mittagsschlaf macht, aber man darf nicht vergessen, den Wecker zu stellen, sonst muss man sich nicht wundern, wenn es rund um uns plötzlich Nacht wird. So weit wollen wir es nicht kommen lassen, sondern, der Not gehorchend, Eintreten auf diese Vorlage des Bundesrates beschliessen.

M. **Debétaz:** Je veux profiter du débat d'entrée en matière pour dire ma conviction qu'une politique conjoncturelle est absolument nécessaire. Les esprits les plus libéraux admettent aujourd'hui que les mécanismes autorégulateurs de l'économie de marché ne sont pas à même, à eux seuls, de venir à bout de certaines situations économiques difficiles. Le laissez-aller pourrait conduire à des crises qui iraient au-delà de la grave lésion d'intérêts économiques et sociaux. Ces crises pourraient être fondamentales à un point tel qu'elles pourraient mettre en cause l'organisation même de nos corporations de droit public. Aussi les experts économiques et les politiciens, estimant que les pouvoirs publics doivent être munis de moyens d'action indispensables, l'emportent-ils sur ceux qui sont d'avis que le «danger» est si grand qu'il est précisément «dangereux» d'intervenir. Il ne faut pas avoir du diagnostic une répugnance hautaine égale à la crainte d'y croire. Souvenons-nous des prémices de l'inflation qui nous impressionne actuellement par son ampleur, par sa progression. Il faut reconnaître que les experts du Conseil fédéral les avaient signalées. Personne n'y a cru, personne n'a voulu y croire – personne est peut-être exagéré – trop peu de responsables, à l'époque, ont voulu y croire. L'erreur possible, l'imprécision de certaines données, la difficulté d'apprécier l'évolution, encore une fois, ne doivent pas nous décourager.

Je formule ces considérations pour affirmer que je suis un partisan convaincu de la politique conjoncturelle. J'approuve la volonté du Conseil fédéral de pouvoir intervenir afin de rétablir, avant qu'il ne soit trop tard, un équilibre conjoncturel perturbé. J'approuve aussi sa volonté d'action préventive. Au Conseil des Etats, trois députés romands se sont opposés au projet du Conseil fédéral. Je rappelle qu'il s'agissait de M. Carlos Grosjean, de Neuchâtel, et des deux députés vaudois au Conseil des Etats.

Pourquoi sommes-nous également opposés à ce projet? Parce que le statut constitutionnel existant en Suisse serait gravement troublé. La Confédération pourrait déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie pour une durée illimitée et, en cas de reprise de l'alinéa 1*ter* que la commission propose de biffer, pour une durée limitée s'il s'agit de mesures prises dans les secteurs autres que la monnaie et le crédit, les finances publiques et les relations économiques extérieures. La Confédération pourrait également intervenir dans l'activité des cantons, des communes. Elle pourrait prendre des dispositions influant sur la fiscalité des cantons et des

communes. La liberté de gestion financière est l'un des derniers refuges du fédéralisme. L'atteinte à la démocratie directe, l'atteinte au fédéralisme seraient donc considérables. La centralisation prend des proportions inquiétantes. Le mouvement s'amplifiera si l'on n'y prend pas garde vigoureusement. Avec le projet du Conseil fédéral, les Chambres fédérales légifèreraient dans l'abstrait, puis le Conseil fédéral déciderait dans le concret. Nous lui aurions pratiquement délégué des pouvoirs très importants. Il y aurait bien sûr la possibilité de demander le référendum contre la loi votée par les Chambres en exécution de l'article constitutionnel. La loi serait alors soumise au vote du peuple, mais du peuple seulement. Le vote des cantons serait sacrifié. Cela nous paraît inadmissible.

Tout à l'heure, M. Aubert a déclaré qu'avec notre projet nous serions livrés aux experts, aux technocrates, pieds, mains et tête liés. C'est précisément ce que nous ne voulons pas. Nous n'avons rien contre les experts, je m'empresse de le dire. Certains prétendent que les experts constituent un mal nécessaire. Loin de moi l'idée d'émettre semblable appréciation; les experts sont indispensables; leurs avis nous sont précieux; ils doivent demeurer des avis. C'est au pouvoir politique qu'il appartient de décider. Notre système qui prévoit à dessein l'intervention successive du Conseil fédéral, du Parlement, puis du peuple et des cantons réserve ce pouvoir de décision.

Avec le système proposé par le Conseil fédéral et défendu avec foi par notre collègue M. Aubert, que se passerait-il une fois les dispositions légales votées par les Chambres? Les experts auraient alors la faculté d'agir sans que les cantons puissent jouer leur rôle indispensable. Le référendum obligatoire en faveur du peuple et des cantons constitue à mes yeux une arme à la fois préventive et défensive nettement plus efficace que le référendum facultatif et ce référendum obligatoire joue un rôle essentiel dans notre proposition.

Nous disons «non» au projet du Conseil fédéral; nous ne voulons cependant pas d'une attitude négative. C'est la raison pour laquelle nous avons mis sur pied un groupe de travail, qui a fait appel à la collaboration de deux personnalités dont le savoir respectivement juridique et économique a été déterminant. On l'a rappelé, il s'agit de Me Regamey, avocat à Lausanne, le père de l'article 89*bis* actuel, dont personne ne voulait dans cette salle et qui a pourtant passé le double cap du peuple et des cantons lors de la votation populaire; l'autre personnalité, c'est M. François Schaller, professeur aux Universités de Lausanne et de Berne. Nous sommes très vite arrivés à la conclusion que, dans sa teneur actuelle, l'article 89*bis* ne suffisait pas, qu'il fallait donner au Conseil fédéral la compétence de prendre des mesures en matière économique si la conjoncture l'exige, de prendre ces mesures en temps opportun et de les mettre en vigueur sur-le-champ, mais sans porter gravement atteinte à la démocratie directe et au fédéralisme.

Notre proposition est une alternative au projet du Conseil fédéral. C'est à juste titre que M. le président de notre Conseil ainsi que M. le président et M. le rapporteur de langue française de la commission ont prévu que le vote sur notre proposition interviendrait à la fin des débats, au moment où nous connaîtrons la teneur que vous donnerez au projet du Conseil fédéral. Il a été entendu que c'est avant ce vote que je répondrai aux critiques et aux observations qui ont été faites à l'égard du projet vaudois. Je crois être en mesure de confirmer que ce projet peut être considéré comme vaudois même si M. Muret ne fait pas partie du groupe de travail. Je ne veux pas polémiquer avec M. Muret. Il a parlé d'égarement; c'est un sujet que M. Muret connaît beaucoup mieux que moi! Mais je tenais à souligner d'emblée que ce n'est pas par jeu que nous agissons, comme nous le reprochait M. Stich, ce matin, mais parce que nous sommes convaincus de la nécessité d'une politique conjoncturelle efficace et parce que nous sommes convaincus simultanément de la très grande importance qu'il y a à pratiquer cette politique conjoncturelle dans le respect de la démocratie directe et du fédéralisme. C'est possible. Cela ne nuirait pas à l'efficacité de la politique conjoncturelle. Le système que nous préconisons assure un contract continu entre les pouvoirs publics, d'une part, et entre ceux-ci et le peuple, d'autre part. Ce contact continu me paraît indispensable pour assurer l'efficacité et l'équité de la politique conjoncturelle. Je reviendrai à ces éléments lorsque sera mis au point le projet que nous soumet le Conseil fédéral.

Pour terminer, je cite un passage d'une étude que M. le professeur Schaller a consacrée à cette importante matière. Voici ce qu'il dit à propos du projet du Conseil fédéral: «Au total, les possibilités d'action du Conseil fédéral seront nettement limitées, non en droit, mais en fait. Les mesures prises seront moins celles que les circonstances imposeront pourtant que celles permises en application de l'article 35*quinquies*. Cela n'est conforme ni au but recherché ni à la volonté populaire, qui veut aujourd'hui une lutte efficace contre l'inflation.»

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 13 Uhr
La séance est levée à 13 heures

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	II
Session Session Sessione	Frühjahrssession Session de printemps Sessione primaverile
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	02
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	05.03.1974 - 08:00
Seite Page Pagina	225-252
Ref. No	20 002 747

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 6. März 1974, Vormittag
Mercredi 6 mars 1974, matin
8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

---

11 543

Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 225 hiervor — Voir page 225 ci-devant

M. **Bonnard:** Comme tous les orateurs qui se sont exprimés, je suis conscient de la situation grave dans laquelle nous met l'inflation et, comme chacun d'entre vous, je juge inéluctable l'intervention de l'Etat fédéral. J'ai voté les arrêtés conjoncturels de 1972, je les ai défendus publiquement dans la campagne qui a précédé leur adoption par le peuple. En revanche, j'ai de sérieux doutes à l'égard des articles conjoncturels qui nous sont aujourd'hui proposés.

D'accord sur beaucoup de points avec ce que M. Louis Guisan a dit au Conseil des Etats, je me bornerai à de brèves réflexions.

J'ai le sentiment d'abord que le Conseil fédéral et notre commission ne croient pas véritablement à l'efficacité des mesures qu'ils nous proposent. Ce scepticisme perçait déjà dans le message. On y lit, en effet, qu'en Allemagne où les moyens d'action à disposition du gouvernement pour conduire une politique conjoncturelle sont étendus, les instruments destinés à la relance économique ont fort bien fonctionné, qu'en revanche, les expériences faites en ce qui concerne les mesures propres à tempérer la conjoncture et à lutter contre le renchérissement sont moins réjouissantes. Aux Etats-Unis, poursuit le message, les réalisations sur le plan politique restent bien en deçà des exigences économiques. Aux Pays-Bas, les tentatives faites en vue de réduire les dépenses de l'Etat se sont apparemment heurtées, comme dans d'autres pays, à des obstacles d'ordre politique et pratique.

Dans l'un des trois champs d'activités classiques de la politique conjoncturelle, celui de la politique financière, le Conseil fédéral annonce d'ores et déjà le caractère très aléatoire des mesures qu'il pourrait être appelé à proposer. Selon lui – et je reprends ses propres termes – bien que la politique financière soit un très bon moyen d'influer sur la conjoncture, il s'est révélé jusqu'à présent extrêmement difficile, tant en Suisse qu'à l'étranger, de l'employer à des fins de stabilisation. En effet, la politique de l'Etat, en matière de recettes et de dépenses, obéit à des règles peu accessibles à des considérations de politique conjoncturelle. De plus, les dépenses sont souvent le résultat de compromis politiques qu'il est très difficile de soumettre aux impératifs conjoncturels.

Ce pessimisme du Conseil fédéral est justifié par des faits. Certains exemples de ce que nous faisons nous-mêmes, ici, dans ce Parlement, sont éloquents. Nous avons voté le treizième mois de salaire des fonctionnaires fédéraux qui équivalait à une augmentation réelle de traitement et non à une simple compensation du renchérissement. Nous avions sans doute de bonnes raisons de le faire, mais nous n'avons pas suffisamment mesuré le caractère inflationniste de cette mesure. Une de nos commissions va nous proposer le treizième mois généralisé des rentes AVS au lieu de se limiter à un treizième mois en faveur de ceux qui sont les plus défavorisés et qui en ont véritablement besoin. Cette mesure, si nous l'adoptons, aura, elle aussi, un puissant effet inflationniste, même si, par sa proposition de renvoi de certaines parties du projet, la commission exprime quelques craintes quant aux effets financiers de la future AVS. A ces deux exemples s'ajoute le déficit de la Confédération pour 1973, qui devrait atteindre quelque 800 millions de francs alors que, comme le dit le Conseil fédéral en se fondant à juste titre sur l'article 42*bis* de la constitution, il y a lieu de s'efforcer, en période de surexpansion, de réaliser des excédents de recettes.

On comprend, dès lors, que dans son dernier bulletin d'information le délégué du Conseil fédéral aux questions conjoncturelles constate – et je reprends ici encore ses termes – «l'échec presque complet des efforts déployés pour combattre l'inflation et cela même dans les pays qui disposent non seulement de moyens d'intervention autrement plus développés et plus efficaces que les nôtres, mais qui les appliquent rigoureusement depuis quelque temps».

Compte tenu de ce qu'il est possible d'attendre des mesures étatiques en matière conjoncturelle, je prétends que l'article 89*bis* de la constitution donne au Conseil fédéral et au Parlement des moyens suffisants d'agir puisqu'il permet de faire entrer en vigueur des arrêtés contraires à la constitution et dont la mise en application ne souffre aucun retard.

Le Conseil fédéral dit lui-même que, pour que la politique conjoncturelle soit couronnée de succès, il ne s'agit pas au premier chef d'accorder à la Confédération des attributions qui lui permettent d'intervenir le plus vigoureusement possible. Il est beaucoup plus important, dit le gouvernement, de créer les conditions qui lui donnent les moyens d'agir rapidement. Et l'article 89*bis*, dans sa version actuelle, satisfait à cette condition. La démonstration en a été faite en décembre 1972, même si la rapidité de la procédure parlementaire a quelque peu bousculé nos habitudes de tranquillité.

Sans doute, selon le Conseil fédéral, les arrêtés urgents ne peuvent être édictés qu'en cas d'impérieuse nécessité, c'est-à-dire lorsque la surexpansion et le renchérissement ont déjà atteint un stade relativement avancé et qu'ils ne se prêtent guère, dès lors, à combattre les causes de l'inflation. Cette opinion me paraît discutable. L'article 89*bis* se borne à exiger que la mise en vigueur de l'arrêté ne souffre aucun retard. Dès l'instant qu'une cause de surexpansion ou de renchérissement apparaît et que le grave danger qui en découle peut être évalué avec quelque précision, les conditions de l'article 89*bis* sont remplies. Supposé même qu'à l'origine on ait voulu être plus restrictif, rien ne nous empêcherait aujourd'hui d'être plus larges dans l'interprétation de ce texte, puisque c'est nous qui sommes chargés de l'appliquer et que le peuple peut toujours nous désavouer.

En matière de lutte contre l'inflation, le comportement de chacun est d'ailleurs décisif. Le délégué du Conseil fédéral aux questions conjoncturelles l'a relevé dans son dernier bulletin d'information. Or, pour influencer ce comportement, le choc psychologique au niveau de l'individu et du groupe est essentiel. Des arrêtés urgents, obligatoirement soumis au peuple lorsqu'ils dérogent à la constitution, sont beaucoup plus propres à créer ce choc que des mesures prises dans le paisible ronronnement de nos travaux parlementaires ou des travaux de l'administration. Du reste, le Conseil fédéral, lui-même, admet que les arrêtés urgents ont des effets plus marqués.

Ainsi, gouvernement et parlement sont armés pour agir. L'efficacité des mesures qui nous sont proposées est problématique. Dès lors, faut-il apporter de nouvelles et graves restrictions à la souveraineté cantonale et à l'auto-

nomie communale? J'en doute. Je ne conteste pas que les communes et les cantons doivent tenir compte, dans leur gestion financière, des impératifs conjoncturels. Nombre d'entre eux le font d'ailleurs avec une grande conscience, renonçant à certains investissements, étalant certains travaux, planifiant leurs dépenses sur plusieurs années. J'admets aussi que, comme aujourd'hui, la Confédération et les cantons se mettent autour d'une table et discutent ensemble de la politique conjoncturelle des corporations publiques. Par le moyen de la convention qu'elle a passée avec les cantons l'an dernier, la Confédération a obtenu des résultats appréciables. Elle a obtenu, en particulier, que les cantons se soumettent volontairement à une autodiscipline qu'elle n'a pas observée elle-même avec autant de rigueur que plusieurs cantons. Ce que je ne puis guère admettre, en revanche, c'est que la Confédération s'arroge, pour imposer aux cantons des mesures d'une efficacité douteuse, des moyens de contrainte propres à porter une atteinte grave à l'élément essentiel de l'autonomie communale et de la souveraineté cantonale, à savoir l'indépendance du canton et de la commune dans leur gestion financière. Je l'admets d'autant moins que les mesures qui nous sont proposées permettraient à la Confédération d'exercer, sur les cantons et les communes, un contrôle assorti de sanctions, tandis que la Confédération elle-même échapperait à tout contrôle.

Les conséquences d'un tel système sont aisées à prévoir. Les dépenses cantonales et communales seraient peu à peu stabilisées tandis que les dépenses fédérales, la preuve en est faite ces jours-ci, continueraient à progresser. La disparité entre la Confédération d'une part, les cantons et les communes d'autre part, s'accentuerait rapidement. Ces conséquences me paraissent graves, elles m'empêcheront de soutenir les articles conjoncturels.

Flubacher: Vom Konjunkturartikel, den wir heute beraten, erwarten viele das Heil für unser Land und unsere Wirtschaft. Alle Interventionisten freuen sich; das Herz könnte ihnen im Leibe lachen. Aber während wir hier diesen Artikel beraten, ziehen am Horizont bereits starke Gewitterwolken auf. Ich bin überzeugt, dass wir hier in diesem Saale über Wirtschaftsförderung sprechen werden, bevor die Ausführungsgesetzgebung für diesen Konjunkturartikel fertiggestellt sein wird. Nach bisheriger Praxis und insbesondere aus liberaler Sicht und Tradition wurden staatliche Wirtschaftseingriffe in unserem Lande immer mit äusserster Zurückhaltung gehandhabt. Ich verweise dabei auf die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung. Der zur Diskussion stehende Konjunkturartikel bedeutet in jeder Formulierung eine weitere Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit. Aus liberaler Sicht kann ich einer solchen Einschränkung nur zurückhaltend zustimmen, wenn auch nicht übersehen werden darf, dass sich die Verhältnisse durch den blockierten Arbeitsmarkt, die internationale Währungsspekulation und die Auslandsverflechtung unserer Wirtschaft verschoben haben und die Teuerung zu einem gesellschaftspolitischen Problem geworden ist. Das gebe ich ganz offen zu.

Die Intervention in der Wirtschaft darf nicht möglichst umfassend sein, sondern sollte sich auf ein Minimum beschränken, damit die gesteckten Ziele gerade noch erreicht werden können. Eine verfassungsmässige Generalkompetenz, wie sie jede nicht abschliessende Formulierung darstellt, ist grundsätzlich abzulehnen. Bei der abschliessenden Formulierung ist aber auch zu beachten, dass keine einzelnen Wirtschaftszweige diskriminiert werden. Würde auch nur ein einziger Wirtschaftszweig in der Verfassung verankert – was einer rechtsungleichen Behandlung entsprechen würde –, dann wäre damit ein Präzedenzfall geschaffen, dem jeder Wirtschaftszweig und schliesslich die ganze Wirtschaft folgen könnte. Aus politischer Sicht dürfte in dieser Frage jeder Staatssozialist im voraus Morgenluft wittern.

Was die Bauwirtschaft im speziellen betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die in der Begründung des laufenden Baubeschlusses immer wieder anzutreffenden Argumente (letzterer sei notwendig, damit die Eigenfinanzierung verhindert werde) in einer liberalen marktwirtschaftlichen Ordnung keinen Platz haben dürfen. Würde die Eigenfinanzierung, die tragende Säule unseres freiheitlichen Wirtschaftssystems, in einem Investitionssektor unterbunden, wäre auch hier ein erster Präzedenzfall für die spätere systematische Ueberwindung unserer Wirtschaftsordnung geschaffen.

Ich habe den theoretischen Diskussionen in diesem Rate mit Interesse zugehört. Ich muss Ihnen noch einmal erklären, dass mein Zutrauen zur Verwaltung in dieser Angelegenheit nicht allzu gross ist. Ich glaube, es ist unmöglich, dass unsere Wirtschaft von einigen Herren – sei das nun direkt oder indirekt – gelenkt werden kann. Jeder Eingriff (ob das nun auf dem finanziellen Sektor oder mit direkten Interventionen im Bausektor geschehe) führt zur Verunsicherung in unserer Wirtschaft. Herr Muret hat mit seinen Anträgen ja die Katze aus dem Sack gelassen; er war wenigstens so ehrlich, klar festzuhalten, dass er das heutige Wirtschaftssystem in der Schweiz vernichten wolle. Das ist sein gutes Recht, sofern er es mit demokratischen Mitteln anstrebt.

Ich glaube, wir sollten mit der abschliessenden Festlegung im Konjunkturartikel einen Damm gegen eine allzu interventionsfreudige Verwaltung und Nationalbank schaffen. Ich biete Hand zu einem Konjunkturartikel, sofern er gemäss Mehrheitsbeschluss der Kommission gestaltet wird. Ich bin der Auffassung, dass dieses Problem aus der Welt zu schaffen sei. Wenn er so gehandhabt wird, wie es der Bundesrat uns immer wieder versprochen hat, dann bin ich überzeugt, dass der Konjunkturartikel auch seine guten Seiten haben kann.

Masoni: Ueber Inflationsursachen sowie die Wirksamkeit ihrer Bekämpfung durch eine Steuerung der Ueberkonjunktur bzw. die Eignung des Staates dazu sind die Meinungen geteilt. Viele Versuche, der in der ganzen Welt überbordenden Inflation entgegenzutreten, haben nur wenige Erfolge zu verzeichnen. Nachfrage- und Unkosteninflation, Ausweitung der Geldmenge und Kostenexplosion, ausserordentliche Konsumneigung und Leben über die eigenen Mittel hinaus auf der anderen Seite sind – fast nach Röpkes Voraussage – beinahe unvermeidliche Begleitplagen des modernen Sozialstaates. Dieser Sozialstaat scheint von innen her gefährdet zu sein: durch die laufend wachsenden und dringenderen Ansprüche, die an ihn gestellt werden; durch den immer grösseren Teil des Volkseinkommens, den er braucht, investiert und umverteilt, durch die allgemeine Infragestellung und Verunsicherung moralischer und wirtschaftlicher Werte, die im sinkenden Verantwortungsbewusstsein wurzeln; durch Erstarren und Lahmliegen, mit Gesamtarbeitsverträgen, Indexierung und andere gutgemeinte Bindungen der natürlichen Regelungskräfte des Marktes, des freien Spieles von Angebot und Nachfrage. Schliesslich ist dieser Sozialstaat aber auch gefährdet durch den Vertrauensschwund, der in monetär disziplinierten Staaten und Einzelpersonen aus dem Gefühl heraus wächst, für diejenigen zu büssen, die sich keiner solchen Disziplin unterwerfen.

Trotz diesem hoffnungslosen Gesamtbild mahnen frühere Erfahrungen, dieser Entwicklung nicht untätig zuzusehen. Der Staat ist beinahe gezwungen, den mythischen Boden der freien Martkwirtschaft immer mehr zu verlassen, um zu versuchen, den Teufelskreis der Inflation zu brechen.

Solche Versuche erfolgten bei uns durch die dringlichen Beschlüsse aufgrund von Artikel 89bis der Bundesverfassung und die währungspolitischen Kompetenzen: Dauer und Intensität des Uebels zwingen nun den Bundesrat, auch auf parlamentarische Anregung hin, die Erteilung einer speziellen Verfassungskompetenz an den Bund zu

beantragen, mit dem Zweck, die konjunkturelle Entwicklung dauernd zu verfolgen, Gefahren rechtzeitig zu erkennen und zu deren Vorbeugung und Bekämpfung über ein ausgewogenes konjunkturpolitisches Instrumentarium zu verfügen. Durchaus verständlich ist andererseits, dass Verankerung und Institutionalisierung solcher staatlicher Eingriffsrechte keine Begeisterung wecken und bei den Verfechtern eines gesunden Föderalismus und einer freien Marktwirtschaft sogar auf Widerstand stossen. Auch die Befürworter der neuen Bundeskompetenzen zeigen, dass sie die Gefahr erkannt haben, dass die Daueraufgabe der Inflationsbekämpfung sich in unerwünschte Dauereingriffe umsetzt; alle versuchen nämlich, der Staatsintervention als unvermeidlichem Uebel möglichst enge Grenzen zu setzen. Der Streit der Meinungen entsteht ausgerechnet dort, wo es darum geht, diese Schranken zu setzen.

Der Ständerat hat diese Schranke in Absatz 5 gesetzt, wonach die Räte zu befinden haben, ob die bundesrätlichen Massnahmen weiterdauern sollen, und in Absatz 1ter, wonach Massnahmen ausserhalb der drei sogenannten klassischen Gebiete, die von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, zu befristen sind.

Die nationalrätliche Kommission hat sich gespalten: Die welsche Minderheit Debétaz möchte die Bundeskompetenz auf die konjunkturwirtschaftlichen Erhebungen einschränken und für die Massnahmen den Bund auf dringliche Beschlüsse im Sinne von Artikel 89bis Bundesverfassung verweisen, mit der Besonderheit, dass die konjunkturpolitischen Beschlüsse des Bundesrates, die von den Räten nicht innerhalb von drei Monaten bestätigt werden, dahinfallen und nicht erneuert werden können.

Die etwas heterogenere Kommissionsmehrheit schlägt vor, all die vom Ständerat mühsam erarbeiteten Kautelen fallenzulassen, und setzt die Schranke der Staatseingriffe damit, dass die Massnahmen aufgrund des neuen Verfassungsartikels nur auf den drei sogenannten klassischen Gebieten getroffen werden dürfen. Auf weiteren Gebieten sind Eingriffe nach wie vor auf die dringlichen Beschlüsse, laut Artikel 89bis BV, verwiesen.

Demgegenüber befürworte ich, im Alleingang, eine andere Lösung: Keine Schranke nach Gebieten; die Eingriffe finden ihre Schranke in der notwendigen Beteiligung der Räte und in der fakultativen Beteiligung des Volkes aufgrund des Referendums. In Anbetracht der heute noch unübersichtlichen Tragweite der Eingriffe, die die Kantonsautonomie und Verfassungsrechte bedeutend einschränken könnten, sehe ich vor, dass bei Zustandekommen des Referendums die Genehmigung durch Volk und Stände zu erfolgen hat. Damit Räte und Volk nicht bei jeder einzelnen Massnahme begrüsst werden müssen, sehe ich vor, dass der Bundesrat eine Art zweijährige Sondervollmacht einholt, indem er den Räten für zwei Jahre jeweils sein konjunkturpolitisches Programm in der Form von Richtlinien unterbreitet. Innerhalb dieses Programmes bzw. dessen Abänderungen, für die dasselbe Verfahren gilt, kann der Bundesrat auch vor Annahme durch die Bundesversammlung Massnahmen treffen. Eventualiter unterstütze ich in zweiter Linie die Lösung des Ständerates, in dritter Linie den Antrag Schürmann zu Absatz 1bis. Praktisch werde ich froh sein, wenn ich dazu beitragen kann, dass der Ständeratsvorschlag hier Unterstützung bekommt.

Nachdem ich versucht habe, bereits in der Eintretensdebatte die allgemeine Problematik im Meinungsstreit um die neue Verfassungsbestimmung kurz zu schildern, gestatten Sie mir nun, stichwortartig die wichtigsten Mängel aufzuzeigen, die dem Vorschlag der Mehrheit anhaften. Da meine Chancen gegenüber der mächtigen Mehrheit verschwindend klein sind, möchte ich Sie um desto grössere Aufmerksamkeit bitten.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus verkennt meines Erachtens der Mehrheitsvorschlag zuerst die grosse Interdependenz in der Wirtschaft. Diese Interdependenz geht so weit, dass einige Gelehrte sogar meinen, ohne einkommenspolitische Eingriffe könne keine Konjunkturpolitik zum Ziele führen. Ohne so weit gehen zu wollen – da ich auch glaube, dass auf dem einkommenspolitischen Gebiet Zurückhaltung geboten ist –, bin ich überzeugt, dass ein konjunkturpolitisches Instrumentarium möglichst vollständig sein muss und keine Alternative von vornherein ausklammern soll.

Ferner scheint mir die Mehrheit sich zu täuschen, wenn sie glaubt, durch die Ausklammerung der anderen Gebiete die Gefahr von wettbewerbsverzerrenden Eingriffen aus der Welt geschafft zu haben. Das verkennt, dass auch auf den drei sogenannten klassischen Gebieten sehr tiefgreifende und wettbewerbsverzerrende Interventionen durchaus möglich sind und dass umgekehrt auf den anderen Gebieten, auch in der Einkommenspolitik, Eingriffe denkbar sind, die einer Erstarrung der Marktmechanismen entgegenzutreten versuchen.

Die politischen Mängel des Mehrheitsvorschlages scheinen mir noch wichtiger zu sein. Erstens verzichtet die Mehrheit auf die vom Ständerat eingeführten Kautelen. Dadurch wird auf konjunkturpolitischem Gebiet eine Praxis geschaffen, die die Kompetenzen des Parlamentes ungebührlich einschränken könnte. Dies könnte später auch den anderen Gebieten einen schlechten Dienst erweisen. Bei einer künftigen Ausdehnung der Konjunkturpolitik auf diese anderen Gebiete wäre es dann schwierig, heute verlorengegangene Kautelen wiederzugewinnen.

Zweitens kann die Konzentrierung des konjunkturpolitischen Instrumentariums auf die drei sogenannten klassischen Gebiete zu einer einseitigen Verschärfung und Eskalation der Massnahmen führen und diese Gebiete in Gefahr bringen, Freiwild für staatliche Eingriffe zu werden.

Drittens scheint mir die Mehrheitslösung dazu geeignet, die psychologische Wirkung der konjunkturpolitischen Uebung zu schwächen. Was für eine Glaubwürdigkeit würde die ganze Uebung haben, wenn man von vorneherein weiss, dass die wichtigsten Sozialpartner sich geeinigt haben, um die ihnen am nächsten liegenden Gebiete auszuklammern? Es ist sogar zu befürchten, dass durch diese Ausklammerung der tragende Gedanke der Inflationsbekämpfung, nämlich der Solidaritätsgedanke, ausgehöhlt wird. Nur der Solidaritätsgedanke kann so schmerzliche Staatseingriffe rechtfertigen, und er wäre schwerwiegend in Frage gestellt, wenn eine hinkende Konjunkturpolitik einige Gebiete ohne überzeugende Begründung von Anfang an ausklammern würde. Die Bedeutung dieser Mängel führt mich dazu, die Lösung des Ständerates vorzuziehen. Meinen Minderheitsantrag, den ich in erster Linie vertrete, versucht zudem, eine Brücke in Richtung der welschen Minderheit zu schlagen und zugleich zu ermöglichen, dass sich jeweils zur Unterstützung eines möglichst einheitlichen konjunkturpolitischen Programmes eine Mehrheit bilde und Räte und Volk sich an der sowieso problematischen Konjunkturpolitik am besten, somit in voller Mitverantwortung, beteiligen.

Mit diesen Vorbehalten schliesse ich mich dem Eintreten an.

Frau **Uchtenhagen:** Ich wollte eigentlich den guten Ratschlägen des Ratspräsidenten folgen und mich nicht zum Eintreten äussern, da ja bereits sehr viel gesagt worden ist. Ich fühle mich aber nun doch gedrängt, ein paar grundsätzliche Bemerkungen zu machen, weil über einzelne Begriffe doch ein ziemlicher Wirrwarr zu bestehen scheint. Wir haben gewissermassen die ordnungspolitische Grundsatzfrage, ob wir bei dem zu schaffenden konjunkturpolitischen Instrumentarium uns auf die sogenannten klassischen Interventionsbereiche zurückziehen oder ob wir dabei auch direkte Eingriffe vorsehen wollen. Statt sprachliche Erörterungen über das Wort «klassisch» vorzunehmen, können wir ja ganz einfach von «Globalsteuerungsmassnahmen» reden. Ueber diesen Begriff sollten wir uns einig sein. Aber diese Einigkeit scheint nun sehr vordergründig zu sein, wenn ich etwa daran denke, wie Kolle-

ge Schlumpf – den ich sonst sehr schätze – zwar staatliche Interventionen ablehnt, aber dann trotzdem findet, unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten müssten auch wieder direkte Eingriffe vorgesehen werden. Herr Schwarzenbach ging noch weiter. Er ist gegen jegliche staatliche Intervention, möchte aber dann genau in dem Sektor, wo man das nur mit sehr stark dirigistischen Massnahmen machen könnte, nämlich auf dem Arbeitsmarkt und bei den Preisen, die Preise für Güter und für den Produktionsfaktor Arbeit durch den Staat festgesetzt wissen. Wie Sie das vereinen können, weiss ich nicht. Kollege Schürmann, der ja sicher ein guter Jurist ist, von dem ich annehmen möchte – schon wegen seiner Zukunftspläne –, dass er auch etwas von Wirtschaft versteht, sagt, dass er bei der Festsetzung der Rahmendaten auch gewisse direkte Eingriffe vorsehen möchte. Entweder sind es direkte Eingriffe, oder es handelt sich um die Abänderung von Rahmendaten! Diese Begriffe sind in der Wirtschaftswissenschaft ganz klar definiert. Mit direkten Eingriffen greift man in das Wirtschaftsgeschehen, in die Entscheidungsbefugnisse der privat Wirtschaftenden ein. Man setzt den Preismechanismus ausser Kraft. Damit setzt man aber auch den Steuerungsmechanismus ausser Kraft. Die Preise sind ja nichts anderes als das Resultat von Angebot und Nachfrage. Wenn Sie die Preise in den Griff bekommen wollen, müssen Sie auch Angebot und Nachfrage in den Griff bekommen. Deswegen ist es eine alte Erfahrungstatsache – denken Sie an die Kriegswirtschaft zurück –, dass wir die Preise letztlich nur kontrollieren können, wenn wir immer mehr direkte Eingriffe durchführen und damit eben zu einer ziemlich dirigistischen Wirtschaft kommen. Anders ist es einfach nicht möglich. Bei den Globalsteuerungsmassnahmen hat man sehr lange, vor allem von liberaler Seite, gesagt, auch das seien Staatseingriffe, die wir ablehnen müssten. Heute geht niemand mehr so weit, einfach aus den praktischen Erfahrungen, und zwar nicht nur der letzten 20 Jahre, sondern aus der Praxis der ganzen Geschichte der freien Wirtschaft. Wir haben ja, seitdem wir die freie Wirtschaft kennen, nie Gleichgewicht gehabt bei stabilen Preisen. Wir haben immer Arbeitslosigkeit oder Inflation gehabt. Heute ist auch die Theorie so weit, dass sie nicht annimmt, dass die Steuerungsmechanismen, die in Teilbereichen sehr gut funktionieren, auch gesamtwirtschaftlich zu einem Gleichgewicht führen. Deswegen bin ich sehr dafür, dass man den Preismechanismus überall dort beibehält, wo er seine eigentliche Funktion hat, nämlich knappe Resourcen so zu verteilen, dass sie effizient eingesetzt werden. Das ist die Funktion des Preismechanismus. Aber kann jemand heute noch annehmen, dass diese Teilgleichgewichte auch dazu führen, dass wir ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht haben? Um das geht es ja heute. Wir möchten eine Wirtschaft, die weder Arbeitslosigkeit noch ständig steigende Preise hat. Man sollte noch eine ausgeglichene Zahlungsbilanz und, wenn möglich, ein gleichmässiges ständiges Wachstum haben. Das garantiert die freie Wirtschaft nicht. Diejenigen, die das immer noch annehmen, müssen wirklich die Augen vor allen Tatsachen schliessen.

Nun arbeitet die Wirtschaft ja innerhalb von bestimmten gegebenen Daten. Wenn einige von Ihnen nun glauben, dass man auch diese Daten, wie etwa das Geldvolumen oder die Finanzpolitik oder bei fixen Wechselkursen die Wechselkurse, nicht beeinflussen soll, möchte ich nur fragen: Wer macht denn das eigentlich? Also auch die Gottesgläubigsten unter Ihnen dürften nicht annehmen, dass der liebe Gott sich um die Geldmenge in der Schweiz kümmert oder darum, welcher Wechselkurs der richtige ist, wenn wir fixe Wechselkurse haben. Mit anderen Worten: Diese Rahmenbedingungen und Plandaten, innerhalb derer die freie Wirtschaft funktioniert, müssen so oder so festgesetzt werden. Um was es nun geht, ist eben, dass wir diese Daten nach rationalen Gesichtspunkten festsetzen, d. h. auf die Ziele einer möglichst ausgeglichenen Wirtschaftsentwicklung ohne grosse konjunkturelle Ausschläge hin. Deswegen sollten wir nun diese Globalsteuerungsmassnahmen – wir sind das letzte Land, das das tut - endlich einsetzen.

Nun wird mit einem leichten Lächeln von dieser heterogenen Zusammensetzung der Mehrheit gesprochen, weil da die Liberalen und die Linken eben zusammen sind. Darf ich Sie darauf aufmerksam machen, was wir Sozialdemokraten eigentlich wollen? Ich weiss schon, dass es vielen sehr gut ins Konzept passen würde, wenn man uns verteufeln könnte als Planwirtschafter, Dirigisten, und ich weiss nicht was. Wir sind aber Sozialdemokraten. Wir glauben daran, dass man andere Prioritäten setzen, andere – mehr gesellschaftliche und mehr soziale – Güter herstellen sollte. Wir glauben auch daran, dass die Lastenverteilung anders sein sollte. Wir glauben daran, dass man die Machtzusammenballungen in der Wirtschaft bekämpfen sollte. Herr Schürmann, da wäre – als Präsident der Kartellkommission – Ihr Hauptbetätigungsfeld, nämlich kartellistische Preispraktiken zu brechen und für ein besseres Funktionieren des Preismechanismus zu sorgen. Im übrigen – das gebe ich ohne weiteres zu – sind wir für die Ausschaltung des Preismechanismus dort, wo er gar nicht funktionieren kann. Ich denke etwa an den Boden, den Wohnungsmarkt usw. Das sind unsere gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Vorstellungen. Deswegen steht es überhaupt nicht im Widerspruch, wenn wir den Preismechanismus dort, wo er funktioniert, in den Teilmärkten, aufrechterhalten, die Wirtschaft aber global steuern möchten. Dass wir mit unseren anderen Prioritäten nicht weiterkommen, hängt damit zusammen, dass die bürgerliche Mehrheit diese ja bestimmt.

Ich möchte Sie nun aber doch bitten, dass Sie sich, wenn es darum geht, dieses Instrumentarium zu schaffen – ich bin natürlich für Eintreten; wir brauchen ein konjunkturpolitisches Instrumentarium –, sehr genau überlegen, welche Interventionsbereiche Sie dem Staat übergeben, und wo wir nur in äussersten Notfällen eingreifen sollen. Es ist ganz klar, dass, wenn die Wirtschaft uns entgleitet wie 1963/64 oder jetzt vor zwei Jahren, wir dann zu direkten Eingriffen Zuflucht nehmen müssen; das ist uns allen klar. Oder dass auch gewisse direkte Eingriffe, wie Kollege Schmid-St. Gallen sie vorschlägt, unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten noch eher akzeptierbar sind. Wir könnten mit Eingriffen im Baumarkt die global wirkenden Kreditrestriktionen regional differenzieren. Dort haben sie tatsächlich einen Sinn. Eingriffe im Einkommensbereich – und dabei geht es ja letztlich um den Lohn – werden nicht nur sehr teuer bezahlt werden müssen, weil es dirigistische und strukturändernde Eingriffe sind, sondern weil es dabei auch noch zu sozialen Spannungen kommen wird, deren Preis letztlich sehr hoch sein könnte.

Ich bitte Sie also, mit diesen Massnahmen sehr zurückhaltend zu sein.

Weber-Altdorf, Berichterstatter: Gestern wurde in der Eintretensdebatte der Begriff «klassisch» durch Herrn Auer zu definieren versucht. Die Unsicherheit, die in der Debatte spürbar zum Ausdruck kam, könnte man allerdings mit einem klassischen Satz aus der klassischen Zeit von Heraklit umschreiben. Heraklit hat den Satz geprägt: «Panta rhei.» Er meinte damit, dass das Ewigseiende ständig in Bewegung ist.

Es herrscht heute eine weltweite Verunsicherung über die Entwicklung und die Tendenzen auf den Märkten, die neuen Formen und Möglichkeiten spekulativen Denkens und Handelns. Die bewährten Methoden verfehlen das Ziel, es müssen neue Erkenntnisse gesucht und gefunden werden. Die gestern und heute verspürte Unsicherheit und das daraus fliessende Misstrauen dürfen in die Frage gekleidet werden: Sind die theoretischen und wissenschaftlichen Erkenntnisse und Konzepte, die praktischen Erfahrungen aus dem In- und Ausland sowie die Konzepte, die dem Verfassungsartikel zugrundegelegt sind, für eine künftige Konjunkturpolitik als Daueraufgabe des Staates richtig und

genügend? Es wurden in der Diskussion verschiedene Theorien zitiert und interpretiert und Teilaspekte erläutert. Auch unsere beiden Oekonomieprofessoren der Handelshochschule St. Gallen haben nicht das meiste zur Sicherheit beigetragen. Es wäre aber sicherlich falsch, wenn nun ein jeder in diesem Rate eine eigene Nützlichkeitstheorie aufstellen oder theoretisch bestimmte Aspekte aus dem Zusammenhang reissen würde und damit eine Verunsicherung verursachen würde. Es wäre auch falsch, immer wieder versuchen zu wollen, die Verantwortlichkeit von der politischen Seite auf die ökonomische Seite, d. h. auf die Expertenseite, abzuschieben, oder umgekehrt.
Diese Frage hat die Kommission auch ihren Experten unterbreitet, die sie bejaht haben: Ja, es ist möglich, mit den drei klassischen Gebieten auszukommen. Auch die Kommission für Konjunkturfragen, die dem Bundesrat für die Konzeption zu einem eigenen Verfassungsartikel einen Studienbericht ausgearbeitet hat, bejaht diese Frage in ihrem Bericht. Wollen Sie nun da im Ernste selber Experte sein? Oder welchen Experten wollen Sie folgen, wenn nicht auch denen, auf die sich der Bundesrat abstützt?
Eine zweite Bemerkung möchte ich anbringen, weil in der Debatte bei der Absteckung des Interventionsbereichs einige Redner, insbesondere Herr Schürmann, zum Ausdruck brachten, der Vorschlag der Kommissionsmehrheit zu den Absätzen 1bis und 1ter sei eine Konjunkturpolitik auf einem Bein. Ich bestreite dies. In beiden Fällen sind für eine Konjunkturpolitik alle Interventionsbereiche und Massnahmen offen. Unterschiedlich ist lediglich der gesetzgeberische Weg.
Wenn gestern Herr Aubert den heiligen Paulus zitiert hat, so sei daran erinnert, dass dieser Paulus früher Saulus hiess. Er soll, nach der Legende, bekehrt worden sein. Nun erinnern wir uns alle an die Diskussion in diesem Rate im Dezember 1972, als wir die fünf dringlichen Bundesbeschlüsse beraten haben. Es waren nicht mindere als Herr Kollege Schürmann, der damalige Kommissionspräsident, und Herr Bundesrat Brugger, die mit Wortgewalt und Kunst den Rat zu überzeugen versuchten, dass Preis- und Einkommenspolitik nicht beschlossen werden sollten. Auch hier könnte man sagen: «Panta rhei.» Vielleicht erhält nun unter diesem Aspekt der Hinweis von Herrn Kollege Schürmann auf die sonderbare Koalition rechts/links oder links/rechts oder der Zwischenruf von Herrn Bundesrat Brugger, es handle sich um eine unheilige Allianz, einen etwas anderen Stellenwert. In der Debatte kam, im Gegensatz zu früheren Diskussionen, allerdings klar zum Ausdruck, dass die Konjunkturpolitik dringend und eine ordentliche Aufgabe des Staates ist, und dass sie im Zusammenhang mit der Wirtschaftsverfassung gesehen und umfassend in der Verfassung abgestützt werden muss. Es wurde aber auch zum Ausdruck gebracht, dass ein Verfassungsartikel noch keine Konjunkturpolitik ist. Die Stunde der Wahrheit für das Parlament wird bei der Gesetzgebung kommen. Es wurde vor allem auch darauf hingewiesen – und damit möchte ich schliessen –, dass für eine Konjunkturpolitik das Zusammenspiel aller Kräfte im Lande, nämlich der öffentlichen Hand wie der privaten Wirtschaft, aber auch des einzelnen Bürgers, notwendig ist.

M. **Mugny,** rapporteur: Le débat qui vient de se dérouler démontre clairement que le problème n'est pas facile à résoudre.
En effet, l'inflation est une maladie de notre économie et les médecins se penchent sur le malade sans être toujours d'accord sur le diagnostic: toutes les discussions tenues avec les experts en économie prouvent que les théories actuelles ne sont pas encore définitives, ceci d'autant plus que, si la maladie est connue, les causes, fort diverses, le sont moins. Or il convient d'agir sur les causes sans oublier que le pouvoir politique doit intervenir dans un domaine extrêmement délicat.
En l'occurrence, il s'agit ici – comme l'a rappelé le président – de l'article constitutionnel, et la question est de savoir quelles compétences nous allons accorder à la Confédération. Au niveau de la loi, il conviendra de déterminer d'une manière plus précise les interventions possibles de la Confédération dans la conjoncture. Le problème à résoudre ressemble un peu à celui de la quadrature du cercle: il se résume à trouver l'équilibre entre le plein emploi d'une part et la stabilité des prix d'autre part. La politique conjoncturelle s'emploie toujours à rechercher sa voie entre ces deux exigences, hélas souvent contradictoires.
Le problème de la fonction des prix, soulevé tout à l'heure par Mme Uchtenhagen, mériterait un plus ample développement. Pour ma part, je doute que les prix soient toujours le moyen d'équilibrer l'offre et la demande. Souvent les prix sont fixés par les entreprises elles-mêmes, sur la base de coûts et sur la base d'éléments qui leur sont propres, par exemple en considération des investissements à faire, mais ils varient extrêmement peu et leur mobilité est très faible par rapport à l'évolution de la demande. Cela est démontré par l'exemple de différents pays où, sous l'influence d'une politique conjoncturelle, un certain chômage s'est installé et où les prix n'ont pas baissé pour autant. M. Aubert a eu raison hier de rappeler à cette tribune que nous ne devons pas nous attacher à une théorie économique; les écoles économiques sont nombreuses et elles évoluent encore; par conséquent, il serait sage de réserver l'avenir le plus large possible au niveau de l'article constitutionnel.
Je voudrais maintenant traiter de quelques points plus précis. M. Bonnard a mis en doute l'efficacité des mesures à prendre. Je pense aussi que l'on peut se poser la question de savoir si ces mesures seront toujours efficaces. Néanmoins, il faut être bien conscient du fait que l'efficacité de ces mesures sera à peu près semblable, qu'elles soient prises selon le nouvel article conjoncturel ou selon l'article 89*bis*. La seule différence sera que, selon le nouvel article, elles pourront être plus rapides et aussi plus souples.
En ce qui concerne le contrôle de la Confédération sur les cantons et les communes – M. Bonnard a également soulevé ce problème et je dois dire que nous le rejoignons intégralement sur ce point-là – nous aurons, au cours de la discussion de détail, à prendre des décisions en vue d'éviter que la Confédération n'ait un pouvoir trop étendu dans la gestion des cantons et des communes tandis qu'elle-même n'est pas toujours assurée d'appliquer dans ses affaires la même discipline.
M. Flubacher a rappelé qu'il ne fallait pas décourager les investissements. Certes, mais il convient aussi, selon le même critère, de songer à l'épargne. Car l'épargne est à la source des investissements et il est notoire qu'en période d'inflation, les épargnants ne voient plus d'intérêt à mettre encore leur avoir au service de l'économie générale, à travers le système bancaire. Au contraire, les fondements mêmes de l'épargne sont mis en cause. C'est pourquoi la lutte contre l'inflation, dans la mesure où elle favorise l'épargne, encourage aussi les investissements.
En conclusion, je souhaite personnellement que l'article conjoncturel nous permette à l'avenir d'agir avec efficacité, mais je voudrais rappeler encore un point essentiel: c'est qu'il doit non seulement nous donner la possibilité de lutter contre l'inflation mais également contre les crises économiques et le chômage. Il ne faut jamais oublier cette dimension du problème, elle est fondamentale pour la conception même de l'article conjoncturel.

Bundespräsident **Brugger:** Vorerst möchte ich Ihnen für diese wertvolle Diskussion sowie dafür danken, dass Sie offenbar grossmehrheitlich die Notwendigkeit eines konjunkturpolitischen Instrumentariums für die Eidgenossenschaft bejahen. Ich danke aber auch den Herren Kommissionsreferenten für ihre substantiellen Ausführungen wie der Kommission, die sich mit einem ausserordentlichen Engagement dieses Geschäftes angenommen hat.

Konjunkturpolitik ist auf der ganzen Welt etwas Schwieriges, und sie ist noch schwieriger bei uns in der Schweiz. Sie ist an sich schwierig, weil der Ablauf des Wirtschaftsgeschehens nur zum Teil rational begründet werden kann und sich kaum in Gesetzesparagraphen oder im Computer einfangen lässt. So ist beispielsweise das Verhalten der Investoren in wesentlichem Masse auch von psychologischen Momenten bestimmt. Ebenso schillernd und manchmal gänzlich unlogisch ist die Verhaltensweise der Konsumenten in bestimmten Situationen, wie dies Beispiele aus jüngster Zeit belegen. Schliesslich ist es auch der Sinn jeder wirtschaftlichen Tätigkeit, dass man in mikroökonomischer Weise vom Standpunkt seiner eigenen wirtschaftlichen Position oder derjenigen seines Unternehmens aus versucht, einen möglichst grossen Ertrag zu erwirtschaften. Diese Gewinnmöglichkeiten des einzelnen, des Unternehmens oder wirtschaftlicher Gruppen schaffen automatisch eine gewisse egoistische Stellungnahme, egoistische Reaktionen, bei denen die Ausrichtung auf das Gesamtinteresse oder auf übergeordnete Ziele wohl nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme ist.

Ich sagte, es sei schwierig, in einem föderalistischen Staate eine umfassende Konjunkturpolitik zu betreiben, da die Interessen der untergeordneten Gebietskörperschaften häufig nicht mit jenen des Gesamtstaates übereinstimmen und da zudem die Probleme des Abbaus von Hoheitsrechten der Kantone und der Gemeinden hineinspielen, Hoheitsrechte, ohne die der Föderalismus aber nicht auskommen kann.

Nicht zuletzt wird eine wirksame Konjunkturpolitik in der Schweiz wesentlich erschwert durch die auch von verschiedenen Votanten erwähnte Abhängigkeit vom Ausland, die ausserordentlich gross ist. Diese engen Aussenwirtschaftsbeziehungen, die für das Gedeihen unserer Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind, schränken natürlich unseren konjunkturpolitischen Aktionsradius zum vornherein ein. Dazu kommt, dass wir gewissen Entwicklungen, hauptsächlich bezüglich der Preise, die sich vom Ausland auf unsere Binnenwirtschaft übertragen, mehr oder weniger machtlos ausgeliefert sind. Es handelt sich um das Problem der importierten Inflation. Es scheint mir deshalb, dass das Bild des Mobiles, wie es vom Herrn Kommissionspräsidenten deutscher Zunge heraufbeschworen wurde, und wie es von Herrn Nationalrat Auer genüsslich ausgewalzt wurde, sehr gut ist. Sie sagten, man müsse dieses Mobile am richtigen Ende, in der richtigen Richtung und Stärke und dazu noch im richtigen Zeitpunkt anzupfen, wenn man gute Konjunkturpolitik betrieben wolle. Ich möchte nur sagen: Das Bild ist nicht vollständig aufgezeichnet, denn in Wirklichkeit ist die Aufgabe noch schwieriger, deswegen noch schwieriger, weil nämlich dieses Mobile, das für unsere Wirtschaft steht, ständig in Bewegung ist. Wir haben nicht etwas Statisches in Bewegung zu setzen, sondern wir haben in etwas einzugreifen, das selbst schon, nach eigenen Kräften und Gesetzen, in Bewegung ist, und wir müssen dieser Bewegung eine neue Richtung geben. Zudem hängt das Mobile am offenen Fenster und ist allen Winden von aussen ausgesetzt. Es ist also gewissermassen ein Mobile im Durchzug, auf das wir hier einzuwirken haben.

Man kann sich angesichts dieser Schwierigkeiten natürlich mit Recht die Frage stellen, ob sich die Schaffung eines Konjunkturartikels überhaupt lohne, oder ob man nicht ebensogut auf die bisherige pragmatische Art weiter Konjunkturpolitik betreiben soll. Man hat uns, mir besonders, denn auch in durchaus wohlmeinender Art mehrmals den Rat gegeben, auf diesen Konjunkturartikel überhaupt zu verzichten. Beim heutigen Zustand könne man sich bei mangelnden Erfolgen wenigstens auf die fehlenden Kompetenzen und die fehlenden Instrumente berufen, nachher sei das nicht mehr möglich, d. h. die Verantwortung sei dann um so grösser. So einfach ist das! Aber ich glaube, diese Wahlfreiheit, die aus diesen guten Ratschlägen hervorgeht, besteht in Tat und Wahrheit gar nicht. Der moderne Staat hat doch einfach die Aufgaben, die auf ihn zurollen, zu lösen, wenn er seiner Aufgabe gerecht werden will, ganz gleichgültig, wie gross die Erfolgschancen sind.

Der Bundesrat fühlt sich daher, sowohl aus wirtschaftlichen wie auch aus politischen Gründen verpflichtet, den unbefriedigenden bisherigen Weg der Konjunkturpolitik zu verlassen. Wirtschaftlich geht es letztlich um die grundsätzliche Frage, ob unsere wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung durch Bekämpfung der ihr wesensfremden inflationären Verzerrungen erhalten oder ob sie durch unkontrolliertes Fortschreiten der Teuerung langsam aber unaufhaltsam degeneriert werden soll. An dieser Alternative ändert auch die Tatsache nichts, dass ein gewisser Teil der auslandbedingten Teuerung ausserhalb unserer Einflussmöglichkeiten steht. Wesentliche Inflationsursachen liegen heute und werden auch in Zukunft in entscheidendem Masse im Inland liegen. Ich bin überzeugt, dass die Lösung des Stabilitätsproblemes im Interesse nicht nur der Gesamtwirtschaft, sondern auch der verschiedenen Branchen und Regionen und auch im Interesse unseres Staatsbürgers, unserer Mitmenschen liegt. Diese Inflationsmentalität, die das Verhalten immer weiterer Bevölkerungs- und Wirtschaftskreise prägt, führt zur Flucht in die Sachwerte mit allen ihren nachteiligen Folgen. Die anhaltende Inflation hemmt den marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismus der Preise mehr und mehr – in dieser Beziehung gehe ich mit Herrn Nationalrat Eibel durchaus einig –, sie führt aber auch zu einer Verschlechterung des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschrittes und wird schliesslich unsere internationale Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigen. Die anhaltende, hohe Teuerung verschärft nachweisbar den wirtschaftlichen Konzentrationsprozess und vergrössert das Wohlstandsgefälle zwischen einzelnen Regionen und Branchen; es kommt aber auch zu individuellen Einkommens- und Vermögensumteilungen von beängstigendem Ausmass, und solche verteilungspolitischen Auswirkungen sind besonders gravierend, weil sie soziale Folgen haben, wie sie heute *in concreto* die Unruhen in unserer Landwirtschaft, die diesen Inflationsgalopp nicht mehr mitmachen kann, zeigen. Eine Situation, in der man ohne Verdienst und Leistungen Gewinne machen kann und ohne eigenes Versagen und Verschulden Verluste erleiden muss, kann niemals über längere Zeit ohne Folgen andauern.

Die Inflation enthält nicht nur bereits den Keim für Krise und Arbeitslosigkeit, sondern führt auch zu einer Verschlechterung unseres sozialen und politischen Klimas. Das Ende wird sein, dass ein Gefühl der Unstabilität, der Unsicherheit aufkommt, ein Gefühl der Enttäuschung und des Misstrauens, und zwar des Misstrauens gegenüber den Behörden wie auch gegenüber der Wirtschaft, der Industrie und ihren Exponenten. Unserer grundsätzlich freiheitlichen Wirtschafts- und Staatsordnung erwächst somit gerade von dieser Seite eine ernsthafte Gefahr. Dass nun einmal die Wirtschaft im Mittelpunkt all dieser Spannungen steht, ist leicht verständlich. Sie ist heute der Schlüsselbereich einer modernen Gesellschaft, und ihre Gesundheit ist nicht nur die Voraussetzung für die Befriedigung aller materiellen Bedürfnisse, die ja auch nicht gerade klein sind, wenn wir an unsere Sozialprogramme denken, sondern sie ist auch der Prüfstein für die Möglichkeiten weiterer stabiler, gesellschaftlicher Entwicklung. Die Wirtschaft ist in westlichen Industriegesellschaften von so hervorragender Bedeutung, dass alles – und das sage ich denen, die uns Interventionismus vorwerfen –, was in diesem Bereich für die Zukunft nicht bewältigt und gestaltet werden kann, ganz einfach zurückgestaut wird und irgendwann und irgendwo einmal, meistens unter viel höheren Kosten und mit einem Verlust an persönlicher und wirtschaftlicher Freiheit, den Durchbruch im politischen Bereich sucht. Damit stehen die Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik unter einem unerhörten Verantwortungsdruck, dem man meines Erachtens nur noch mit gesellschaftsbezogenen, allgemeinnützlichen Entscheidungen begegnen kann.

Damit kommen wir wohl zu einer der wichtigsten Fragen unserer derzeitigen Wirtschaftspolitik überhaupt, zur Frage nämlich, ob die Probleme, die nun einmal da sind und im politischen Raum anstehen, in herkömmlicher Weise einfach dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden können, mit dem Risiko selbstverständlich, dass sich diese Probleme verstärken, dass sie politisch zu unberechenbaren und emotional geladenen Reaktionen führen. Oder soll der Staat wirkungsvoller als bisher sich der Probleme einer landesgerechten Wirtschaft annehmen, mit dem Preis, den man dafür zu bezahlen hat, dass die Präsenz dieses Staates in der privatwirtschaftlichen und persönlichen Sphäre eben grösser wird? Es besteht wohl kein Zweifel, dass diese Präsenz des Staates in Zukunft eher zunehmen wird. Daher sollte sich jeder in diesem Saale mit der brennenden Frage auseinandersetzen, wie man persönlich auf diese Entwicklung reagieren soll. Soll man im Staat den Feind sehen, gegen den man zum Kampf anzutreten hat, oder soll man sich dem zunehmenden staatlichen Einfluss resignierend und frustriert einfach unterziehen? Weder das eine noch das andere dürfte für unser Land das richtige sein. Aber dieses Problem besteht. Es ist vor allem auch aus meiner politischen Sicht ein ausserordentlich bedrückendes Problem, ich gebe das ohne weiteres zu. Ich glaube, es gibt für schweizerische Verhältnisse nur eine Lösungsmöglichkeit, nämlich dass sich der einzelne, die Wirtschaftsgruppen und der Staat zu einer echten Partnerschaft zusammenfinden und versuchen, die einer modernen Industriegesellschaft gestellten Probleme gemeinsam zu lösen. Mit Frontstellungen, mit erhärteten Fronten, wo Dogma gegen Dogma steht, werden wir nämlich nicht weiterkommen. Oder wollen Sie auch bei uns eine Art «englische Krankheit» heraufbeschwören? Es kann sich nicht um ein Gegeneinander, sondern höchstens um ein Gegenüber handeln. Nur so ist es möglich, den Rahmen zu schaffen, der notwendig ist für die Freiheit des einzelnen, für die beste Entfaltung auch unserer privatwirtschaftlichen Kräfte und für die Erhaltung unseres schweizerischen Wohlstandes.

Diese kurzen Erwägungen sollten auch im Rahmen unserer heutigen Beratung nicht vergessen werden. Wenn uns dies nämlich nicht gelingt, wird uns die Rechnung ohnedies präsentiert werden – das sage ich wieder denjenigen, die uns Interventionismus vorwerfen –, z. B. durch einen Abbau des Wohlstandes. Nun sagen viele Leute, das macht nichts. Es hat aber noch viele Menschen in dieser Schweiz, die gar nicht unter dem exzessiven Wohlstand leiden, sondern die noch etwas mehr brauchen könnten. Die Rechnung kann uns aber auch präsentiert werden durch sehr unangenehme Auswirkungen auf dem Gebiete der Sozialpolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der Steuerpolitik usw. In dieser Beziehung teile ich durchaus die Auffassungen von Herrn Nationalrat Hofmann. Diese Ueberlegungen zeigen übrigens, wie unbedacht und leichtfertig das Wort vom staatlichen Interventionismus wahllos gebraucht wird. Staatlicher Interventionismus ist kein Ziel an sich, aber wenn es nicht mehr anders geht, ein Mittel zur Erhaltung einer vernünftigen, möglichst freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Entschuldigen Sie, dass ich Ihnen mein wirtschaftspolitisches Credo dargelegt habe, aber es ist mir ein echtes Anliegen, das immer wieder aufzuzeigen.

Dass die Entwicklung auch andere Wege gehen könnte, zeigen ausländische Beispiele zur Genüge. Auch Herr Nationalrat Muret hatte ja die Liebenswürdigkeit, mit seinem Antrag solche neuen Perspektiven aufzuzeigen. Er will, nötigenfalls – wie er neckischerweise sagt – unter Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, gewissermassen den Uebergang zur Staatswirtschaft vorbereiten und teilweise auch gerade vollziehen. Sollten Sie allenfalls an diesem Antrag Gefallen finden, so müsste ich Sie immerhin bitten, ihn nicht einfach so verschämt unter Artikel 31quinquies zu placieren, sondern dann schon als Artikel 2 der Bundesverfassung. Artikel 1 definiert ja den geographischen Umfang der Eidgenossenschaft und Artikel 2 den Zweck dieses Staates.

Auch aus parteipolitischer Sicht scheint mit der Weg klar vorgezeichnet zu sein. Der Bundesrat erfüllt ja mit der Vorlage dieses Konjunkturartikels nichts anderes als einen Auftrag des Parlamentes. Damit wird nicht nur dem Postulat Heil entsprochen, sondern ebensosehr einer von beiden Räten im Sommer 1971 angenommenen Motion Grünig. Zudem wies der Bundesrat in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik auf die Notwendigkeit einer umfassenden eidgenössischen Konjunkturpolitik hin, was im Parlament weder auf Widerstand stiess noch Kritik hervorrief. Aber auch, wenn Sie mir den Hinweis gestatten, die Vereinbarung der Regierungsparteien und Fraktionen über die Legislaturziele 1971 bis 1975 fordert eine verfassungsmässige Grundlage für eine eidgenössische Konjunkturpolitik, und zwar in recht umfassender Weise. Ich empfehle Ihnen, das wieder einmal nachzulesen. Diese klaren Forderungen können sicher nicht mit einer grossen Alibiaktion oder mit einem Rückzug von diesem Kampffelde abgegolten werden.

Nicht zuletzt angesichts der Abstimmungsergebnisse vom 2. Dezember letzten Jahres, die ich immerhin als ein Bekenntnis des Schweizervolkes zu einer Stabilisierungspolitik interpretiere, wäre es meines Erachtens verantwortungslos, dem Souverän einen Aufbruch zu neuen Ufern vorzutäuschen, während im Grunde genommen doch alles beim alten bliebe. Wenn man jetzt auf diese Weise vom Abbau der Volksrechte spricht, die im Zusammenhang mit diesem Konjunkturartikel vor sich gehen sollen, dann möchte ich sagen: Ich glaube, dass unser Volk bereit ist, dem Parlament und dem Bundesrat die notwendigen Kompetenzen zu geben, sofern es uns gelingt, eine klare Politik zu formulieren, und wenn das Volk den Willen zum Handeln verspürt. Das Volk will in der heutigen Situation kein Lavieren, sondern es will, dass seine Behörden Verantwortung übernehmen; es will, dass geführt wird! Es geht letzten Endes ja schliesslich auch um die Leitungsfähigkeit unserer Demokratie, und ich darf nochmals sagen – Herr Präsident, Sie haben das auch angetönt –, der Demokratie, die sich vor allem in schwierigen Situationen zu bewähren hat. Es geht aber auch um die Glaubwürdigkeit von Regierungs- und Parteiprogramm.

Nun kommt man mit dem Artikel 89bis und sagt, man könne mit diesem Artikel 89bis ja alles tun, so wie man es in der Vergangenheit auch getan habe. Diese Renaissance von Artikel 89bis ist für mich äusserst merkwürdig, und sie erfüllt mich mit grösstem Misstrauen. Jetzt hat man zehn Jahre lang, seit dem Jahre 1964, dem Bundesrat und auch, von der Wirtschaft her, dem Parlament den Vorwurf gemacht, dass man mit diesem Notrecht «wurstle». Dieser Ausdruck ist viel vorgekommen. Es sei jetzt einmal notwendig, eine verfassungsmässige Grundlage zu schaffen. Nun kommt man auf einmal wieder mit dieser Notrechtsbasis und glaubt, das sei die Lösung des Problems. Kann man denn immer hüst und hott fahren, wenn man als Politiker glaubwürdig bleiben will?

Von der Sache her ist dieser Artikel 89bis ausserordentlich problematisch. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben dies gezeigt, denn wir können ihn erst beim Vorliegen einer besonderen Dringlichkeit anwenden und nicht vorher, das heisst mit anderen Worten: erst dann, wenn das Haus brennt. Das heisst aus konjunkturpolitischer Sicht: zu spät! Um dann doch noch eine gewisse Wirkung zu erzielen, sind entsprechend drakonischere, stärkere Eingriffe in den Wirtschaftsablauf notwendig, die, wie die Erfahrung zeigt, jeweils auch entsprechend weh tun. Zu diesem ökonomischen Nachteil der Notrechtsbeschlüsse gesellt sich noch deren staatsrechtliche Fragwürdigkeit. Artikel 89bis der Bundesverfassung ist nämlich für Ausnahmefälle und nicht für den Normalfall konzipiert, und er kann niemals die Grundlage sein für die staatliche Aktivität in einem so wesentlichen Bereich unserer Wirtschaftspolitik, wie ihn eben die Konjunkturpolitik darstellt.

In diesem Zusammenhang muss ich kurz auf den Antrag Debétaz zu sprechen kommen. Ich möchte mich nicht in die interne Auseinandersetzung zwischen Romands einmischen, wie das gestern ziemlich hitzig der Fall war. Hingegen möchte ich ein Klischee bekämpfen, wie es nun in einem Teil, vor allem der welschen Presse, aufgekommen ist, indem man einen Graben aufzuwerfen versucht zwischen dem Anliegen der welschen und der deutschen Schweiz in dem Sinne, dass unsere welschen Freunde als alleinige Gralshüter des Föderalismus dargestellt werden, während vor allem der deutschsprachige Teil der Kommission an nichts anderes denke als an die Wirtschaft, von einem Krämergeist beseelt sei, an die Freiheit der Unternehmer und an die Tarifautonomie denke, und sich im übrigen über die grundsätzliche Bedeutung des Föderalismus hinwegsetze, ja sich sogar über ihn als einen Anachronismus lustig mache. Ich möchte auch hier sagen: So einfach ist das – diese «terribles simplificateurs!» Es ist eine derartige Verzeichnung des Bildes, dass ich mich verpflichtet fühlte, es zu korrigieren. Ich glaube, Ihre Kommission hat geradezu ein Anrecht auf diese Korrektur.

Im übrigen habe ich gegenüber dem Antrag von Herrn Debétaz grosse Bedenken. Es ist aus rechtlicher Sicht und besonders von der Gewaltentrennung her höchst fragwürdig, dem Bunde alle Möglichkeiten zu geben, jederzeit unbeschränkt von der Handels- und Gewerbefreiheit, aber auch von anderen in der Bundesverfassung gewährleisteten Individualrechten abzuweichen und auch in die Autonomie der Kantone und der Gemeinden sozusagen unbeschränkt einzugreifen. Man kann doch nicht unbeschränkt – ich möchte sagen vor allem auch aus welscher Sicht – von der Kompetenzordnung Bund, Kantone und Gemeinden abweichen. Man kann doch nicht unbeschränkt die in der Bundesverfassung enthaltene Steuerordnung beliebig abändern, und man kann doch nicht einfach für eine so wichtige Materie das normale Gesetzgebungsverfahren einfach ausschalten. Ich teile hier vollumfänglich die Auffassung von Herrn Nationalrat Aubert.

Zweitens trägt der Antrag Debétaz auch unserem zentralen Anliegen, nämlich eine langfristig konzipierte, kontinuierliche Konjunkturpolitik rechtzeitig zu betreiben, nicht Rechnung. Er gibt uns alle Freiheiten für eine Startphase von einigen Monaten. Dann kann im parlamentarischen Verfahren bereits eine Vollbremsung einsetzen, und in der Folge werden wir eine Massierung von Volksabstimmungen haben, so dass wir letzten Endes nichts anderes haben als das Chaos, ein Auf und Ab und Hin und Her. So kann man keine Konjunkturpolitik betreiben! Ich möchte sagen: Dieser Antrag ist nicht operabel, oder wenn Sie wollen, nicht praktikabel.

Ein dritter Einwand: Die vorgeschlagene Bestimmung ist auch sprachlich nicht richtig in den Artikel 89bis der Bundesverfassung eingepasst. Artikel 89bis Absatz 1 sagt, dass allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sofort in Kraft gesetzt werden können. Der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss ist aber seinem Begriffe nach ein Beschluss der Bundesversammlung. Somit ist es nicht möglich zu sagen, dass solche Beschlüsse vom Bundesrat erlassen werden können. Der Bundesrat kann doch keine Beschlüsse der Bundesversammlung fassen.

Dann noch zur Motivierung dieses Antrages, einen Abbau der Volksrechte zu verhindern. Im Absatz 5 unseres Vorschlages wird gesagt, dass alle Massnahmen aufgrund von Gesetzen oder Bundesbeschlüssen, die dem fakultativen Referendum unterstehen, getroffen werden müssen. In diesen Bundesbeschlüssen und Gesetzen wird festgelegt sein müssen, was man in welchem zeitlichen und sachlichen Umfang tun will, welches die Instrumente sind, wer sie anwendet, welche Kompetenzen man dem Bundesrat geben will, ob sie im Einzelfall zu befristen sind und welche parlamentarische Kontrolle eingebaut werden soll. Es ist dies das normale Verfahren in unserem Staate, das in Dutzenden anderer Bereiche ebenfalls angewendet wird. Wenn das nicht mehr Gültigkeit hat und wenn dieses Verfahren einen Abbau der Volksrechte bedeutet, dann ist jedes Gesetz, das Sie erlassen, eben ein Abbau von Volksrechten, und dann müsste man logischerweise das obligatorische Gesetzesreferendum, auch noch mit dem Ständemehr, einführen, wenn einem die heutige Ordnung nicht mehr genügt.

Was sind nun die Hauptanliegen, denen der neue Konjunkturartikel zu entsprechen hat? Ich möchte mich hier auf die wesentlichsten Ueberlegungen beschränken, da sich ja die Herren Referenten sehr substantiell zu dieser Frage geäussert haben. Grundsätzlich sollen mit dem Verfassungsartikel die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass der Bund rechtzeitig geeignete Massnahmen ergreifen kann, um Abweichungen vom konjunkturellen Gleichgewicht in beiden Richtungen – wohlverstanden: in beiden Richtungen – zu verhindern bzw. wirksam zu bekämpfen. Im einzelnen handelt es sich hauptsächlich um folgende Anforderungen: um den konjunkturpolitischen Auftrag des Bundes, um die Zielsetzung, die klar und umfassend formuliert werden muss. Weiter muss das Rechtsetzungsverfahren dargestellt werden, ein Rechtsetzungsverfahren, das ein rechtzeitiges und rasches Handeln gewährleistet. Der Bund muss ferner ausdrücklich ermächtigt werden, wenn das vom Stabilisierungsziel her als notwendig erscheint, von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen zu dürfen. Es handelt sich bei dieser Abweichungsmöglichkeit übrigens nicht um ein Novum. Sie steht bereits offen aufgrund anderer Rechtsbestimmungen, besonders nach Artikel 31 der Bundesverfassung. Man sollte also nicht jetzt reden, als ob unsere schweizerische Handels- und Gewerbefreiheit noch in vollem Umfang und uneingeschränkt bestünde. Das ist ein Mythos, der sich mit der Realität nicht verträgt, ganz abgesehen davon, dass man die Handels- und Gewerbefreiheit auch nicht zu einem Popanz hochstilisieren sollte, denn die Voraussetzung, dass es eine Handels- und Gewerbefreiheit überhaupt geben kann, ist eine funktionierende Marktwirtschaft, und wenn Sie diese Marktwirtschaft zerstören, oder wenn sie vor die Hunde kommt, dann wird es sehr bald auch aus sein mit der Handels- und Gewerbefreiheit.

Es ist auch nicht ganz ehrlich, wenn man unter dem Vorwand der Handels- und Gewerbefreiheit, also unter dem Vorwand der Erhaltung eines wirtschaftlichen Grundrechtes, einfach Gruppeninteressen zu verteidigen versucht. Ausschlaggebend scheint mir, dass der Bund erst dann von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen kann und soll, wenn dies vom Ziel her unbedingt notwendig ist, dass es im Interesse unserer Marktwirtschaft geschieht, und dies nur solange, als es unbedingt notwendig ist.

Recht viel zu reden gab gestern und auch heute wieder die Frage, wieweit Kantone und Gemeinden zu konjunkturgerechtem Verhalten gezwungen werden sollen und können. Wir müssen nun einmal davon ausgehen, dass die Schweiz konjunkturpolitisch gesehen einen einzigen Wirtschaftsraum darstellt und es nicht 25 verschiedene Konjunkturpolitiken geben kann. Dazu kommt, dass vom Total aller Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Hand etwa ein Drittel auf den Haushalt des Bundes entfallen, so dass das Gewicht der Gemeinden konjunkturpolitisch gesehen ausserordentlich schwer ist. Die Finanzpolitik kann somit nur dann in den Dienst der Konjunkturstabilisierung gestellt werden, wenn auch die Kantone und Gemeinden einigermassen ins Konzept einbezogen werden können. Eine andere Finanzpolitik kann konjunkturgerechten Zielen nie entsprechen. Ich bin mir voll bewusst, dass ein Gegensatz besteht zwischen der föderalistischen Eigenständigkeit, die mir persönlich sehr am Herzen liegt, und den stabilisierungspolitischen Erfordernissen, ein Gegensatz, der – ich muss das ehrlicherweise sagen – sich nie ganz überbrücken lässt. Dennoch haben meines Erachtens auch die Gemeinwesen (Kantone und Gemeinden) ein grosses materielles und politisches Interesse an einer richtig verstandenen eidgenössischen Konjunkturpolitik. Die durch

die Inflation geförderte Ausgabenexplosion macht ja auch den Kantonen schon heute gewaltige Mühe, und die damit durch die inflationäre Entwicklung verbundenen regionalen Verzerrungen und Unterschiede stellen für die Gliedstaaten gewaltig grosse Probleme dar. Dann darf ich vielleicht auch bemerken, dass es in dieser Frage nicht nur um das Verhältnis Bund und Kantone geht, sondern es geht ebenso sehr um das Verhältnis zwischen den Kantonen, z. B. um das wirtschaftliche Verhältnis zwischen Nachbarkantonen, von denen einige aus der Gunst ihres Standortes eine unerhörte wirtschaftliche Attraktivität ausstrahlen, expandieren, sich entwickeln, während andere zurückbleiben. Ich frage die Vertreter der Kantone: Wer soll dann hier den Ausgleich schaffen? Wer kann in dieser Situation, die heute besteht, den Ausgleich schaffen, wenn nicht der Bund? Wir werden also die Kantone und die Gemeinden in unsere Anstrengungen einbeziehen müssen. Wir bemühen uns aber, dies in einer Form zu tun, die dem ausgeprägten Finanzföderalismus soweit, wie dies überhaupt möglich und verantwortbar ist, Rechnung trägt. Wir haben uns deshalb der milderen Formulierung des Ständerates angeschlossen.

Schliesslich soll der neue Konjunkturartikel auch die statistischen Diagnosen und Prognosevoraussetzungen verbessern. Bekanntlich steht es ja in dieser Hinsicht in unserem Lande gar nicht zum besten. Wir haben hier einen eigentlichen Notstand. Dabei ist das richtige und rechtzeitige Erkennen der konjunkturellen Veränderungen eine der Hauptbedingungen für eine wirksame Stabilisierungspolitik. Darum ist auch dieser Absatz 4 von grosser Bedeutung.

Nun komme ich noch zur zentralen Frage nach dem Umfang der Zielsetzung und dem Umfang der Instrumente, also zur zentralen Streitfrage, die Sie heute morgen beschäftigen wird, ob nach dem Willen der Mehrheit Ihrer Kommission Absatz 1ter gestrichen werden soll oder nicht, ob man also Konjunkturpolitik einfach als Globalpolitik auf die klassischen Bereiche beschränken soll. Klassisch, Herr Nationalrat Auer, heisst hier einfach «traditionell, von der Wissenschaft bearbeitet, in den Lehrbüchern zu finden, abgestützt auf eine Wirtschaftsentwicklung der letzten 50 Jahre». Dabei komme ich selbst in ein Dilemma, ich gebe das offen zu. Auf der einen Seite haben wir das sachlich Richtige; als sachlich richtig würde ich es bezeichnen, wenn die Verfassungsbestimmung weit und nicht eng gefasst wird. Das liegt an sich in der Verfassungsgesetzgebung, in der Formulierung von Verfassungsbestimmungen, dass diese nicht für heute und morgen konzipiert werden, sondern auch für übermorgen, und Raum bieten sollen für neue Entwicklungen. Auf der anderen Seite ist die Frage des politisch Möglichen, und wenn ich da von der «unheiligen Allianz» gesprochen habe, dann deswegen, weil die Motive, die in der Kommission zur Ablehnung dieses Absatzes 1ter geführt haben, gänzlich unterschiedlich, ja gegensätzlicher Natur sind. Diese wollen keine Einkommenspolitik, jene schon, jene zum Beispiel keine Investitions- und Baukontrolle, diese schon. Diese Kombination bezeichne ich als unheilig. Es ist kein Schimpfwort, sondern ein geschichtlicher Ausdruck, der schon 160 Jahre alt ist. In diesem Dilemma, in dem ich selbst stehe, möchte ich Ihnen ebenso offen bekennen, dass es mir letzten Endes auch lieber ist, wenigstens einen Rumpf-Konjunkturartikel zu besitzen, als einen Scherbenhaufen am Schlusse unserer Beratungen; denn auch mit der Beschränkung auf die klassischen Bereiche hätten wir immerhin etwas Wesentliches erreicht, nämlich dass der Grundsatz, der Staat sei zuständig für die Stabilisierungspolitik, in der Verfassung verankert wird. Damit ist eine Marschrichtung aufgezeichnet, eine Bresche geschlagen, und ich möchte davor warnen, dass eine solche Lösung, wie das jetzt auch wieder klischeemässig gemacht wird, einfach als wertlos bezeichnet würde; ein Spatz in der Hand ist besser als eine Taube auf dem Dache. Es handelt sich auch um viel mehr als einen Spatz, es ist mindestens ein Huhn, allerdings kein Prachtshuhn mehr, aber ein Huhn; vielleicht ein gerupftes Huhn, von dem ich trotzdem hoffen möchte, dass es hie und da noch ein Ei legt.

Ich habe Ihnen offen das Dilemma dargelegt, in dem ich stehe und in dem viele von Ihnen vermutlich auch stehen werden. Gestatten Sie mir aber doch noch ein paar Ausführungen. Es ist meine Pflicht, Ihnen zu sagen, weshalb wir aus sachlichen Ueberlegungen diese Streichung von Absatz 1ter als falsch erachten. Vorher möchte ich denjenigen, die noch mehr hineinkonzipieren wollen, und die mit diesem Konjunkturartikel vorrangig Regionalpolitik betreiben möchten, sagen: Ueberladen Sie das Fuder nicht! Für die Regionalpolitik haben wir andere Instrumente zur Verfügung; wir haben vor allem den Artikel 31bis, der uns zu Diensten steht.

Herr Jaeger, Sie haben mich gefragt, welche von den klassischen Instrumenten dazu benützt werden könnten, um den Anliegen, dass auch noch Regionalpolitik betrieben werde, zu entsprechen. Das ist keine leichte Frage. Am ehesten ist es möglich auf dem Gebiete der Finanzpolitik; es wird wesentlich schwieriger auf dem Gebiete der Geld- und Kreditpolitik und wird unmöglich auf dem Gebiete der Aussenwirtschaftspolitik.

Ich möchte Sie auch warnen, die Sozialpolitik – wie das auch durch einen Antrag zum Ausdruck kommt – in diesen Konjunkturartikel hineinzunehmen. Das ist ein selbständiges Feld, für das selbständige Rechtsgrundlagen zur Verfügung stehen oder ausgebaut werden müssen.

Herr Jaeger, zu Ihrer Frage wegen der Strukturpolitik: Sie vermissen die Strukturpolitik in dieser Vorlage. Konjunkturpolitik liegt sehr nahe bei Strukturpolitik, und strukturelle Auswirkungen können nicht zum vornherein ausgeschlossen werden. Sie wissen, dass der Bund erstmals seit einiger Zeit bewusst Strukturpolitik betreibt durch das Gesetz über die Investitionskredite im Berggebiet, das in Ihrem Rat in der letzten Sessionswoche behandelt werden sollte. Wir haben die Motion Schürmann, die den Bund einlädt, sogar Verfassungsgrundlagen für die Strukturpolitik zu schaffen. Bis jetzt haben wir immerhin den Artikel 31bis, der uns erlaubt, Strukturpolitik, allerdings im Sinne der Erhaltung und nicht im Sinne einer aktiven Neuverteilung zu machen; wir haben eine entsprechende Kommission eingesetzt, die diese Probleme prüft. Ehrlicherweise kann ich Ihnen aber nicht sagen, wann hier Erkenntnisse vorliegen, die zur Beantwortung der Frage führen können, ob ein Verfassungsartikel über Strukturpolitik notwendig sei oder nicht. Ueberladen Sie die Vorlage nicht, indem Sie die Bodenpolitik und die Arbeitsmarktpolitik hineinziehen wollen.

Meine sachlichen Bedenken wegen der Beschränkung, welche die Mehrheit Ihrer Kommission vorgenommen hat: Erstens hat man die Ziele der Konjunkturpolitik sehr umfassend formuliert: Bekämpfung von Teuerung und Arbeitslosigkeit, ausgeglichenes Wachstum usw. Wenn Sie einerseits so hohe Ziele stecken, müssen Sie auf der anderen Seite die Instrumente zur Verfügung stellen, damit diese Ziele tatsächlich erreicht werden können. Es darf nicht so sein, wie Sie vielleicht auf dieser netten Zeichnung in einer heutigen Morgenzeitung auch beachtet haben, wo man dem geplagten Volkswirtschaftsminister, der gerne eine Lanze für diesen Krieg hätte, diese Lanze vorenthält und ihm dafür einen «Militärhegel» gibt. Zweitens sagen Sie: Man soll alle Möglichkeiten der klassischen Bereiche ausschöpfen, man soll Globalsteuerung bis zum Extrem vornehmen. «Ich höre diese Botschaft wohl», Herr Kommissionspräsident, «allein mir fehlt der Glaube.» Sie werden ja dann im zweiten Treff zu bestimmen haben, wie stark wir diese globalen Instrumente ausgestalten sollen und welche Kompetenzen Sie der Exekutive tatsächlich geben werden. Ich gebe mich da gar keinen Illusionen hin. Ich bin überzeugt, dass z. B. auf dem Gebiete der Finanzpolitik sehr zahme Massnahmen konzipiert werden müssen, mit Rücksicht auf den Föderalismus. Es ist also zu befürchten, dass wir auch die sogenannt klassischen Instrumente nur teilweise zur Verfügung haben werden. Wer das

nicht glaubt, dem empfehle ich, den von Herrn Nationalrat Eisenring gestern eingereichten Antrag zu studieren, der schon zum voraus bei diesen klassischen Bereichen wieder Abstriche in der Verfassung machen möchte, indem er alles zeitlich begrenzen will. Das ist die politische Wirklichkeit.

Ein drittes Bedenken: Wir haben den Eindruck, dass diese klassischen Bereiche in der klassischen Marktwirtschaft, durchaus genügen, insbesondere in einer gut und frei funktionierenden Marktwirtschaft. Aber wir haben heute eine gestörte Marktwirtschaft. Sie ist in weiten Bereichen sachlich und geographisch gestört. Diese Störung der Marktwirtschaft hat zu ganz unvoraussehbaren Schwierigkeiten geführt und uns neuartige Probleme gebracht, z. B. das Problem der Stagflation. Ich möchte Ihnen daher gerne die Gegenfrage stellen: Wie wollen Sie mit den klassischen Instrumenten dem Problem der Stagflation beikommen – Teuerung auf der einen Seite, zunehmende Arbeitslosigkeit, Abbau von Beschäftigung auf der andern Seite –, nachdem alle Elemente und Instrumente der Globalsteuerung automatisch die Beschäftigungslage in negativem Sinne beeinflussen, nämlich zu Arbeitslosigkeit führen?

Wir haben jetzt ein ganz neuartiges Problem: Aufgrund der Störung der internationalen Versorgungslage hinsichtlich Energie, Rohstoffen und Nahrungsmitteln, versuchen wir heute, diese Probleme mit kriegswirtschaftlichen Massnahmen zu lösen. Daraus könnten aber Dauerprobleme entstehen, die eigentlich im ordentlichen Recht verankert werden müssten.

Ein vierter Einwand: Dieser Verfassungsartikel zielt ja nicht nur auf die Bekämpfung der Ueberkonjunktur, der Ueberhitzung ab, sondern er soll gleichzeitig auch die verfassungsmässige Grundlage für die Bekämpfung von Krisen und Arbeitslosigkeit darstellen. Es ist nun ausserordentlich fraglich, ob wir auf diesem Gebiet – wo wir nicht wissen können, welche Entwicklungen Platz greifen – mit den globalen Instrumenten, mit Globalsteuerung durchkommen. Erlaubt der Begriff der öffentlichen Finanzen beispielsweise eine Hilfeleistung an notleidende Branchen, oder sogar an einzelne Unternehmungen, die vielleicht für eine ganze Landesgegend von entscheidender wirtschaftlicher Bedeutung sind und das wirtschaftliche Ueberleben derselben in Frage stellen? Die Juristen verneinen diese Frage und sind der Ansicht, dass für solche Ausgaben gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssen. Sicher ist auch, dass steuerbegünstigte Rücklagen der Wirtschaft in Zeiten der Hochkonjunktur für die Zeiten der Krise unter globalen Massnahmen keinen Platz mehr haben. Wenn dieser Absatz ter fallen sollte, muss ich auf jeden Fall in der Differenzbereinigung mit dem Ständerat dieses Problem – ob wir für Krise und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit rechtlich genügend abgesichert wären – noch einmal ganz genau durchdiskutieren. Denn es wäre eine verhängnisvolle Situation, wenn wir aufgrund des neuen Konjunkturartikels schlechter dastehen würden, als dies heute beim alten Artikel 31quinquies der Fall ist. Schliesslich verpflichten Sie uns, auch Regionalpolitik zu betreiben. Glauben Sie, dass Sie mit Globalmassnahmen hier sehr viel machen können? Das ist unmöglich.

Das sind die Gründe, weshalb ich schwere sachliche Bedenken habe gegen diese Streichung von Absatz 1ter. Ich weiss anderseits, dass auch Sie Bedenken haben; Sie haben Bedenken wegen der Einkommenspolitik usw. Ich weise immerhin darauf hin, dass ja in dieser Sache überhaupt noch nichts entschieden ist. Es wird auf der Gesetzgebungsstufe festgelegt werden müssen, was man ausserhalb der klassischen Bereiche überhaupt einbeziehen will.

Ich komme zum Schluss. Der Bundesrat möchte an der Fassung des Ständerates festhalten. Er kann sich auch dem Alinea 5, dieser parlamentarischen Kontrolle, anschliessen, wenn das auch nicht ganz systemkonform ist. Das gibt auf der andern Seite dem Parlament die Möglichkeit zu einer echten effektiven Mitwirkung. Wir sind froh um diese Mitwirkung, weil damit eine geteilte Verantwortung entsteht.

Mit dem Erlass dieses Konjunkturartikels ist noch nichts gewonnen, aber immerhin wird damit eine Marschrichtung vorgezeichnet, die in einer zweiten Phase konkretisiert werden muss durch entsprechende Gesetze und Bundesbeschlüsse. Ich glaube aber auch, dass dies noch nicht ausreichen wird, wenn es uns nicht auch gelingt, das Verhalten unserer Wirtschaftsgruppen zu ändern im Sinne eines besseren, eines konjunkturbewussteren Verhaltens. Das Gelingen hängt ganz von Ihnen und von uns ab. Man sollte auch noch ein bisschen auf die kollektive Vernunft des Schweizers bauen, die dann wohl schaltet, bevor es zum Schlimmsten kommt, bevor es dazu kommt, dass wir durch eigentliche Notstandsmassnahmen unsere Wirtschaft über Wasser halten müssen. Werden wir Erfolg haben? Dieser Erfolg wird von vielen von Ihnen angezweifelt. Der Vergleich mit ausländischen Beispielen ist nicht schlagend; es gibt auch ausländische Beispiele, wo zum mindesten ein Teilerfolg festzustellen ist. Unsere schweizerische wirtschaftliche Situation ist noch einmal anders, und man soll nur Gleiches mit Gleichem vergleichen. Wir haben z. B. keine Arbeitslosigkeit. Die meisten andern, sogar europäische Industriestaaten, haben noch auf diese Arbeitslosenzahlen Rücksicht zu nehmen. Sie stehen mitten in einer Stagflation, also in einer viel schwierigeren Situation, als das bei uns der Fall ist. Was für eine Alternative haben wir denn, wenn wir am Erfolg zweifeln? Die Resignation? Ich möchte einfach fragen: Ist das eine Alternative? Ist es schweizerische Art, einfach die Hände in den Schoss zu legen, weil man nicht sicher ist, ob man Erfolg haben wird, auf der andern Seite aber in einer Situation drin steckt, die man nicht einfach weitertreiben lassen kann? Ich glaube, in dieser Situation ist eine ganz grosse Anstrengung notwendig; der Bundesrat ist bereit, diese Anstrengung zu unternehmen und bittet Sie um Ihre Mithilfe.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziffer I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. I, préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 31bis Abs. 6 (neu)

Antrag der Kommission

Minderheit

(Debétaz, Corbat)

Der Bund führt laufend die konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen durch.

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Art. 31bis al. 6 (nouveau)

Proposition de la commission

Minorité

(Debétaz, Corbat)

La Confédération procède de manière suivie aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle.

Majorité

Refuser la proposition de la minorité

Präsident: Die Beratung über diesen Artikel wird zurückgestellt, bis der Artikel 32 behandelt ist; er ist ein Teil des Antrages Debétaz, der mit dem dortigen Antrag zusammenhängt. Der Antragsteller ist damit einverstanden. (Zustimmung)

Art. 31 quinquies

Anträge der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Der Bund fördert eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung.

Minderheit

(Debétaz, Corbat)

Streichen (siehe Art. 31bis Abs. 6 [neu] und 89bis Abs. 1bis [neu])

Abs. 1bis

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit I

(Schürmann, Auer, Fischer-Weinfelden, Masoni, Mugny, Schlumpf)

Der Bund trifft zu diesem Zwecke, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft, ausnahmsweise auch in anderen, für die konjunkturelle Entwicklung wichtigen Wirtschaftsbereichen.

Minderheit II

(Schmid-St. Gallen, Canonica, Riesen, Stich, Uchtenhagen)

Der Bund trifft zu diesem Zwecke, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen, der Aussenwirtschaft und der privaten Investitionen.

Abs. 1ter

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Masoni, Auer, Fischer-Weinfelden, Mugny, Schlumpf, Schürmann)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Mehrheit

Der Bund ist befugt, zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf Bundessteuern Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren und Sonderabgaben einzuführen. Die abgeschöpften Mittel sind soweit stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Ihre Rückerstattung kann vorgesehen werden.

Minderheit I

(Stich, Canonica, Riesen, Schmid Arthur, Schmid-St. Gallen, Uchtenhagen)

Der Bund kann zur Abschöpfung von Kaufkraft vorübergehend auf indirekten Bundessteuern Zuschläge erheben und Sonderabgaben einführen. Ihre Rückerstattung kann vorgesehen werden.

Minderheit II

(Letsch, Auer, Corbat, Eibel, Eisenring, Etter, Keller, Masoni, Schürmann, Schwarzenbach, Tschopp)

Der Bund ist befugt, zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf Bundessteuern Rabatte zu gewähren oder zum Zwecke der Kaufkraftabschöpfung Zuschläge auf Bundessteuern zu erheben und Sonderabgaben einzuführen. Die abgeschöpften Mittel sind solange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert, und hernach zurückzuerstatten.

Abs. 2bis

Mehrheit

Der Bund kann die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ausdehnen oder einschränken.

Minderheit

(Letsch, Auer, Butty, Corbat, Eibel, Eisenring, Etter, Masoni, Mugny, Tschopp, Wyer)

Streichen

Abs. 3

Mehrheit

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. (Rest des Absatzes streichen)

Minderheit

(Biel, Canonica, Jaeger-St. Gallen, Schmid Arthur, Schmid-St. Gallen, Stich, Uchtenhagen)

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 und dem Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden anpassen.

Abs. 3bis

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Schmid Arthur, Baechtold-Lausanne, Canonica, Fischer-Weinfelden, Jaeger-St. Gallen, Riesen, Schmid-St. Gallen, Schwarzenbach, Stich, Uchtenhagen, Wyer)

Der Bund hat bei Massnahmen im Sinne dieses Artikels auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes und sozial schwache Gruppen Rücksicht zu nehmen.

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 5

Mehrheit

Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen. Darin können der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung jährlich über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. (Rest des Absatzes streichen)

Minderheit

Hauptantrag

(Masoni)

Nach Entwurf des Bundesrates

Eventualantrag

(Masoni, Auer, Fischer-Weinfelden, Mugny)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 5bis, 5ter, 5quater (neu)

Minderheit

Hauptantrag

(Masoni)

Abs. 5bis

Mindestens alle zwei Jahre unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung zur Bestätigung Richtlinien für die Konjunkturpolitik, worin die von den Ausführungsbehörden für die nachfolgende Periode vorgesehenen Massnahmen und deren Höchstsätze zu bestimmen sind. Innerhalb dieser Grenzen kann die zuständige Behörde auch vor Bestätigung der Richtlinien Massnahmen erlassen und in Kraft setzen.

Abs. 5ter

Die Richtlinien werden durch die Bundesversammlung bestätigt bzw. abgeändert in der Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. Kommt gegen den Bundesbeschluss das Referendum zustande, ist der Beschluss der Annahme von Volk und Ständen zu unterstellen.

Abs. 5quater

Die Richtlinien können mit demselben Verfahren jederzeit abgeändert werden und fallen bei Nichtbestätigung mit allen darauf gestützten Massnahmen dahin.

Eventualantrag

(Masoni, Auer, Fischer-Weinfelden, Mugny)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(Verzicht auf die Absätze 5bis, 5ter, 5quater)

Abs. 6

Antrag der Kommission

Vor Erlass der Bundesgesetze und der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, dringliche Bundesbeschlüsse ausgenommen, sind die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Organisationen der Wirtschaft anzuhören. Die Kantone und die Wirtschaftsorganisationen können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden.

Abs. 7 (neu)

Minderheit

(Eibel)

Sofern die Konjunkturlage Bestimmungen erfordert, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, kann der Bundesrat auf in Absatz 1bis nicht genannten Bereichen Verordnungen erlassen, die von anderen Bestimmungen der Bundesverfassung abweichen. Er muss diese Verordnungen innert drei Monaten der Bundesversammlung vorlegen, die ihrerseits innert drei weiteren Monaten darüber zu beschliessen hat, ob diese Verordnungen ausser Kraft gesetzt oder durch dringliche Bundesbeschlüsse im Sinne von Artikel 89bis Absätze 1 und 3 der Bundesverfassung ersetzt werden sollen.

Antrag Muret

Abs. 1

Der Bund gewährleistet, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, eine ausgewogene Entwicklung der Volkswirtschaft entsprechend den Bedürfnissen des Landes, den sozialen Anliegen des Volkes und den Anforderungen des Umweltschutzes. Er stellt zu diesem Zwecke Mehrjahrespläne auf und trifft, nötigenfalls unter Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, alle geeigneten Massnahmen zur Vermeidung von Krisenerscheinungen jeder Art und zur Bekämpfung ihrer Folgen, namentlich von Teuerung und Arbeitslosigkeit.

Abs. 2

Der Bund errichtet eine allgemeine Ueberwachung der Preise, Gewinne und Investitionen sowie des Aussenhandels und der Ein- und Ausfuhr von Kapital und Dienstleistungen.

Abs. 3

Der Bund trifft Vorkehren für eine wirksame Machtbeschränkung der Kartelle und Trusts. Er verhindert die Bildung privater Monopole. Er bekämpft die für das Gemeinwohl schädlichen Wirtschaftsballungen.

Abs. 4

Der Bund gewährleistet mit Fiskalmassnahmen eine stark progressive Besteuerung der grossen Kapitalgesellschaften, der grössten Einkommen und grössten Vermögen. Er verhindert Steuerflucht, Steuerhinterziehung und Spekulation.

Abs. 5

Der Bund schreitet von Fall zu Fall oder auf einmal zur Verstaatlichung der grossen Bank-, Industrie- und Handelsunternehmungen, wenn sie dem Gemeinwohl nützt.

Abs. 6

Diese Massnahmen werden, gemäss Verfassung und Gesetz, unter der demokratischen Aufsicht des Volkes durchgeführt.

Antrag Schwarzenbach

Abs. 1

... von Arbeitslosigkeit schweizerischer Arbeitskräfte und Teuerung.

Antrag Eisenring

Abs. 1bis

... von der Handels- und Gewerbefreiheit, zeitlich befristete Massnahmen auf den Gebieten ...

Antrag Jaeger-St. Gallen

Abs. 1ter

Der Bund ist befugt, nötigenfalls auch auf anderen Gebieten Massnahmen zu treffen. Weichen diese von der Handels- und Gewerbefreiheit ab, sind sie zu befristen.

Antrag Weber-Arbon

Abs. 5

... Darin kann der Bundesrat ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen. Er hat der Bundesversammlung jährlich über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten.

Art. 31quinquies

Propositions de la commission

Al. 1

Majorité

La Confédération favorise une évolution conjoncturelle équilibrée, en vue notamment de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.

Minorité

(Debétaz, Corbat)

Biffer (voir art. 31*bis*, 6e al. [nouveau] et art. 89*bis*, al. 1*bis* [nouveau])

Al. 1bis

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité I

(Schürmann, Auer, Fischer-Weinfelden, Masoni, Mugny, Schlumpf)

La Confédération prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures, de même qu'à titre exceptionnel dans d'autres domaines économiques qui sont importants pour l'évolution conjoncturelle.

Minorité II

(Schmid-St-Gall, Canonica, Riesen, Stich, Uchtenhagen)

La Confédération prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques, des relations économiques extérieures et des investissements privés.

Al. 1ter

Majorité

Biffer

Minorité

(Masoni, Auer, Fischer-Weinfelden, Mugny, Schlumpf) Schürmann)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Majorité

Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération a le droit, à titre temporaire, de prélever des suppléments ou d'accorder des rabais sur les impôts fédéraux et d'instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés en tant que la situation conjoncturelle l'exige. Leur remboursement peut être prévu.

Minorité I

(Stich, Canonica, Riesen, Schmid Arthur, Schmid-Saint-Gall, Uchtenhagen)

Aus fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération a le droit, à titre temporaire, de prélever des suppléments ou d'accorder des rabais sur les impôts fédéraux et d'instituer des contributions spéciales. Leur remboursement peut être prévu.

Minorité II

(Letsch, Auer, Corbat, Eibel, Eisenring, Etter, Keller, Masoni, Schürmann, Schwarzenbach, Tschopp)

La Confédération a le droit, à titre temporaire, d'accorder des rabais sur les impôts fédéraux aux fins de stabiliser la conjoncture ou, à l'effet d'éponger du pouvoir d'achat, de prélever des suppléments sur les impôts fédéraux et d'instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera et devront ensuite être remboursés.

Al. 2bis

Majorité

La Confédération peut étendre ou restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

Minorité

(Letsch, Auer, Butty, Corbat, Eibel, Eisenring, Etter, Masoni, Mugny, Tschopp, Wyer)

Biffer

Al. 3

Majorité

La Confédération, les cantons et les communes, de même que leurs entreprises et établissements sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. (Biffer le reste de l'alinéa)

Minorité

(Biel, Canonica, Jaeger-St-Gall, Schmid Arthur, Schmid-St-Gall, Stich, Uechtenhagen)

La Confédération, les cantons et les communes, de même que leurs entreprises et établissements sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle et à la gestion financière des cantons et des communes le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux.

Al. 3bis

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Schmid Arthur, Baechtold-Lausanne, Canonica, Fischer-Weinfelden, Jaeger-St-Gall, Riesen, Schmid-St-Gall, Schwarzenbach, Stich, Uchtenhagen, Wyer)

Lorsqu'elle prendra des mesures au sens du présent article, la Confédération tiendra compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays, ainsi que des milieux de la population socialement les moins favorisés.

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 5

Majorité

L'exécution du présent article sera assurée par des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Ces dispositions législatives peuvent habiliter le Conseil fédéral et, dans les limites de ses attributions, la Banque nationale à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application.

Le Conseil fédéral présentera annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures prises. (Biffer le reste de l'alinéa)

Minorité

Proposition principale

(Masoni)

Selon le projet du Conseil fédéral

Proposition éventuelle

(Masoni, Auer, Fischer-Weinfelden, Mugny)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 5bis, 5ter, 5quater (nouveau)

Minorité

Proposition principale

(Masoni)

Al. 5bis

Une fois au moins tous les deux ans, le Conseil fédéral soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale des lignes directrices sur la politique conjoncturelle, dans lesquelles seront fixées, avec indication de leurs limites maximales,

les mesures que les autorités chargées de l'exécution prévoient pour la période suivante. Dans ces limites, l'autorité compétente peut édicter des mesures et les mettre en vigueur avant même que les lignes directrices n'aient été approuvées.

5ter

L'Assemblée fédérale approuve ou modifie les lignes directrices par un arrêté fédéral de portée générale. Si un référendum contre l'arrêté fédéral aboutit, celui-ci doit être soumis à l'approbation du peuple et des cantons.

Al. 5 quater

Les lignes directrices peuvent être modifiées en tout temps selon la même procédure; si elles ne sont pas approuvées, elles deviennent caduques, de même que toutes les mesures qui en découlent.

Proposition à titre éventuel

(Masoni, Auer, Fischer-Weinfelden, Mugny)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats (Renoncer aux al. 5*bis*, 5*ter* et 5*quater*)

Al. 6

Proposition de la commission

Les cantons, les partis politiques et les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois fédérales et des arrêtés fédéraux de portée générale, sauf s'il s'agit d'arrêtés fédéraux urgents. Les cantons et les groupements économiques pourront être appelés à coopérer à l'application de cette législation.

Al. 7 (nouveau)

Minorité

(Eibel)

Si la situation conjoncturelle exige des mesures dont la mise en vigueur ne souffre aucun retard, le Conseil fédéral peut édicter, dans des domaines non mentionnés à l'alinéa 1*bis*, des ordonnances qui dérogent à d'autres dispositions de la constitution. Il est tenu de soumettre, dans les trois mois, ces ordonnances à l'Assemblée fédérale qui décidera, dans un nouveau délai de trois mois, si elles doivent être abrogées ou remplacées par des arrêtés fédéraux urgents au sens de l'article 89*bis* 1er et 3e alinéas, de la constitution.

Proposition Muret

Al. 1

La Confédération assure, en collaboration avec les cantons, un développement harmonieux de l'économie nationale, conforme aux besoins du pays, aux intérêts sociaux du peuple et aux exigences de la protection de l'environnement. Elle élabore à cet effet une planification pluriannuelle et prend, en dérogation si besoin au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, toutes les mesures utiles pour prévenir les phénomènes de crise de toute nature et pour combattre leurs effets, en particulier le renchérissement et le chômage.

Al. 2

La Confédération institue un contrôle général des prix, des profits et des investissements, ainsi que du commerce extérieur et de l'exportation comme de l'importation des capitaux et des services.

Al. 3

La Confédération prend des mesures de limitation efficace de la puissance des cartels et des trusts. Elle empêche la formation de monopoles privés. Elle s'oppose aux concentrations nuisibles à l'intérêt commun.

Al. 4

La Confédération prend des mesures d'ordre fiscal assurant une imposition fortement progressive des grandes sociétés de capitaux, des plus gros revenus et des plus grosses fortunes. Elle veille à empêcher l'évasion de la matière fiscale, la fraude et la spéculation.

Al. 5

La Confédération procède, cas par cas ou globalement, à la nationalisation des grandes entreprises bancaires, industrielles et commerciales, lorsqu'elle s'avère utile à l'intérêt général.

Al. 6

L'application de ces mesures est placée sous le contrôle démocratique du peuple, conformément aux dispositions constitutionnelles et légales.

Proposition Schwarzenbach

Al. 1

... de combattre le chômage de travailleurs suisses et le renchérissement.

Proposition Eisenring

Al. 1bis

..., des mesures, qui seront limitées dans le temps, dans les secteurs ...

Proposition Jaeger-St-Gall

Al. 1ter

La Confédération a le droit, au besoin, de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être limitées dans le temps.

Proposition Weber-Arbon

Al. 5

... Ces dispositions législatives peuvent habiliter le Conseil fédéral à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application. Il présentera annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures prises.

Art. 31quinquies Al. 1

Anträge siehe Seite 263 hiervor
Propositions voir page 264 ci-devant

Schwarzenbach: Mein Antrag geht dahin, in Artikel 31quinquies Absatz 1 deutlich zu vermerken, dass die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit in erster Linie auf die schweizerischen Arbeitskräfte zielt. Der Antrag ist einfach und verständlich, das Thema ist aktueller als noch vor wenigen Monaten; Herr Canonica, Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, hat die Situation im vergangenen Juni, bei der Aenderung des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung, mit folgenden Worten charakterisiert: «Unter dem Eindruck der Strukturveränderungen in unserer Wirtschaft hat die Arbeitslosenversicherung wieder erhöhte Bedeutung erhalten, und zwar nicht nur für die untersten Schichten, sondern für die grosse Mehrheit der Arbeitnehmer. Es ist nicht zu verkennen, dass die wirtschaftliche Entwicklung ihren Ausdruck in zahlreichen Fusionen und Betriebsschliessungen findet, eine Unruhe in breiten Schichten der Arbeitnehmer hervorgerufen hat. Die Sorge um die Sicherung des Arbeitsplatzes ist plötzlich für viele, vor allem für die älteren schweizerischen Arbeitnehmer, wieder zu einem ganz konkreten Problem geworden. Die Beschlüsse der eidgenössischen Räte zur Arbeitslosenversicherung müssen daher auch unter diesem Aspekt gesehen werden.»

Sie wissen es: Zwischen dem vergangenen Juni und heute liegt die Zäsur des Mittelostkrieges. Was sich damals (im Juni) als Wetterleuchten abzeichnete, bedroht uns heute wie an einem schwülen Sommerabend mit einer drohenden Gewitterwand, und Donner und Hagel können jeden Augenblick losbrechen. Von der Hochkonjunktur zur Ueberkonjunktur war es ein langer Weg, von der Ueberkon-

junktur zur Rezession und zu Schlimmerem sind es nur Schritte.
Sie müssen aber ebenfalls zur Kenntnis nehmen, dass sich über eine Million Ausländer im Lande aufhalten, dass jeder vierte Arbeitnehmer ein Ausländer ist, dass wir an die Hunderttausende von Ausländern zählen, die in unser Land einströmen und Arbeit suchen. In Zeiten der Hochkonjunktur kann man grosszügig sein, in Zeiten der Krise machen dann Grosszügigkeit und Altruismus mehr Mühe. Ich frage den Bundesrat, ich frage Sie, meine Damen und Herren, ich frage die Vertreter von Handel und Industrie, ich frage auch die Führer der Gewerkschaften: Wem gilt der verheissene Bundesschutz gegen Arbeitslosigkeit? Gilt er in erster Linie, wie ich erwarte, dem schweizerischen Arbeitnehmer, oder gilt er der Gesamtzahl von in- und ausländischen Arbeitskräften? Ich denke, es müsste doch die gleiche Grundeinstellung gültig sein wie vor Jahren, am 6. Juli 1947, als der heute ersetzte Artikel gegen die Arbeitslosigkeit in unsere Bundesverfassung kam.
In der ersten Nachkriegszeit nämlich war der Bund der Ansicht, die Hochkonjunktur sei ein vorübergehendes Phänomen, das bald durch Rezession oder sogar Krise abgelöst würde. Die ersten ausländischen Arbeitskräfte, die hereingeholt wurden, galten ebenfalls als vorübergehende Erscheinung, waren also auf keinen Fall im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit mit beinhaltet. Hätte ein Konjunkturartikel damals in der heutigen Form konzipiert werden müssen, wäre es überflüssig gewesen, die Umschreibung «Arbeitslosigkeit schweizerischer Arbeitskräfte» in die Verfassung einzurücken. Es war 1947 noch eine Selbstverständlichkeit, dass die Artikel der Schweizerischen Bundesverfassung den Schweizer Bürgern gelten. Bei der heutigen, international ausgerichteten Politik ist das keine absolute Selbstverständlichkeit mehr. Es würde mich nicht wundern, wenn man mir jetzt replizieren würde, man müsse die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf Schweizer und Ausländer ausdehnen. Ich stelle daher konkret die theoretische Frage: Angenommen, 100 000 Schweizer Arbeiter gehen stempeln, 500 000 Ausländer sind aber hier noch beschäftigt, herrscht dann in der Schweiz Arbeitslosigkeit oder nicht? Angenommen, ein Betrieb muss seine Belegschaft reduzieren, darf er die Schweizer entlassen und Ausländer weiter beschäftigen? Oder beinhaltet der Kampf gegen Arbeitslosigkeit nicht in erster Linie – ich möchte sogar sagen selbstverständlich – die Solidarität mit dem schweizerischen Arbeitnehmer? Solche Ueberlegungen sind berechtigt. Unser Fraktionsantrag bezweckt daher, Klarheit zu schaffen, für wen der Kampf gegen eventuelle Arbeitslosigkeit gedacht ist. Er beinhaltet gegen niemand eine Spitze; er formuliert das Selbstverständliche. Wer diesen Antrag bekämpft, setzt daher das Selbstverständliche in Zweifel, das Selbstverständlichste, das der Schweizer Arbeiter vom Bund und von seinen Arbeiter- und Gewerkschaftsführern erwartet. Oder will Kollege Canonica – entschuldigen Sie, wenn ich Sie direkt frage – die Ausländer miteinschliessen? Geht etwa die neue Zusammenarbeit zwischen schweizerischer und italienischer Sozialdemokratie so weit, dass die Arbeitslosigkeit des einen Landes nun auch zum Problem des anderen werden muss? Dann sollte man das hier klar bekennen, damit es die schweizerische Arbeiterschaft weiss. Mein Antrag bietet Gelegenheit zu einer solchen Klarstellung. Ich ersuche Herrn Canonica um Antwort und bitte die Versammlung, den Antrag anzunehmen.

Weber-Altdorf, Berichterstatter: Gestatten Sie mir zuerst einige allgemeine Bemerkungen zu Absatz 1.
Der Ständerat hat den Absatz 1 gegenüber der bundesrätlichen Fassung in drei Absätze gegliedert. Der Artikel ist damit lesbarer geworden. Absatz 1 umschreibt das anzustrebende Ziel. Die Aufnahme eines allgemein gehaltenen, obersten Zieles als Einleitung des ganzen Artikels entsprach übrigens einem verbreiteten Vernehmlassungsbegehren. Ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung beinhaltet in erster Linie die Teilziele Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und aussenwirtschaftliches Gleichgewicht. Darüber hinaus hat der Bund im Rahmen seiner Stabilisierungspolitik den Erfordernissen eines nicht nur frankenmässig und sozial, sondern auch regional gleichgewichteten Wirtschaftswachstums angemessen Rechnung zu tragen. Die Formulierung, die Ihnen Ihre Kommission vorlegt, unterscheidet klarer als die Fassung des Ständerates Ziele und Mittel. Oberstes Ziel ist dabei die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung durch eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung. Der Ausdruck «anstreben» in der bundesrätlichen und ständerätlichen Fassung ist ungewöhnlich und für die Bundesverfassung neu. Der Ausdruck ist zudem schwach. Der Begriff «fördern» ist weit gewichtiger. Im übrigen scheint die vorliegende Fassung derjenigen des Ständerates auch in sprachlicher Hinsicht überlegen zu sein.
Nun zum Antrag von Herrn Schwarzenbach. Herr Schwarzenbach möchte im Krisenfalle die Zielsetzung auf die schweizerischen Arbeitskräfte ausrichten. Diese Antrag wurde schon in der Kommission eingereicht und von Herrn Schwarzenbach auch wieder zurückgezogen. Die Bedenken, die ich anbringen möchte, Herr Schwarzenbach, sind staatsrechtlicher Hinsicht. Geist und Inhalt unserer Bundesverfassung sind von einem liberalen, toleranten Gedanken getragen, vom Gedanken der Menschlichkeit und der Humanität, und dies auch in der aussenpolitischen Zielsetzung. Schon aus diesem Grunde ist es ein starkes Stück, eine solche Bestimmung in die Verfassung aufnehmen zu wollen. Es ist nämlich eine diskriminatorische Proklamation, die auch die internationalen Beziehungen stören könnte oder die zum mindesten nicht in Einklang steht mit unseren aussenpolitischen Maximen. Ferner würde sie die Glaubwürdigkeit in die Vertragsfähigkeit und in das Vertragsrecht mit ausländischen Staaten beeinträchtigen. Es gibt aber auch noch ethische Gründe, die hier angebracht werden können. Gastarbeiter sind keine Konjunkturmassen. Man darf auch hier sagen, dass sie wesentlich zum Wohlstand unseres Landes beigetragen haben. Ich möchte mich jetzt nicht in eine Fremdarbeiterdebatte einlassen, es ist dies nicht der Ort; es geht hier vielmehr um die Gewichtung, ob eine solche Bestimmung in die Verfassung kommen soll oder nicht.
Nun zur Zielsetzung. In der Zielsetzung ist es ganz klar, dass die Vollbeschäftigung eine Rolle spielt. Es wird immer in der Zielsetzung eines Staates sein – das ist auch von der Verfassung her gegeben –, dass die eigenen Leute im Raume auch in dieser Zielsetzung eine Priorität geniessen, so dass in der Zielsetzung selbst Ihr Gedanke, Herr Schwarzenbach, im Prinzip schon verwirklicht ist. Zudem bestünde eine Möglichkeit in Absatz 1bis, wo die Aussenwirtschaft als verfassungsrechtliche Grundlage zu Massnahmen genommen werden kann. Beachten Sie noch die praktische Wirkung. Der Ausländerarbeitsmarkt in der Schweiz wird ja durch Arbeitsbewilligungen gesteuert, und praktisch gesehen tritt eine Krise nicht von einem Tag auf den anderen ein, sondern es wird eine bestimmte Zeit dauern. In dem Sinne wird auch hier die entsprechende Anpassungspolitik geführt werden können. Ich beantrage Ihnen deshalb, den Antrag Schwarzenbach abzulehnen.

M. **Mugny**, rapporteur: Vous constatez, en considérant le projet du Conseil fédéral, celui du Conseil des Etats et celui de votre commission, que le Conseil des Etats a scindé le premier alinéa du projet du Conseil fédéral, 31*quinquies*, en trois alinéas.
Le premier contient les objectifs, au 1*bis* se trouvent les moyens dits» «classiques» et le 1*ter* renferme ce que l'on appelle «les autres mesures» et constitue le point essentiel dont nous allons avoir à débattre.
Votre commission a repris l'alinéa du Conseil des Etats en le rendant plus clair ou en tout cas plus dynamique: «La Confédération favorise une évolution conjoncturelle équilibrée.»

Les deux objectifs sont clairs et je remercie le Conseil fédéral d'avoir insisté sur ce point. Il s'agit de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement. Il convient de ne jamais perdre de vue ce problème fondamental: les articles conjoncturels doivent traiter de ces deux risques de notre économie, c'est pourquoi les mesures à prendre doivent permettre d'atteindre ces deux objectifs.
La proposition de M. Schwarzenbach tend à inclure dans le projet l'expression le «chômage des travailleurs suisses». J'estime qu'au niveau de la constitution, on ne peut admettre une discrimination de cette envergure. La constitution est faite pour garantir les droits de tous les citoyens vivant en Suisse. La politique conjoncturelle doit porter sur l'ensemble du pays. Si des problèmes particuliers se posent, ils doivent alors être examinés dans le cadre de la politique économique, au niveau de la loi et des conventions avec les pays étrangers, mais ici, au niveau de la constitution, il ne s'agit pas de prévoir des mesures de ce genre. Comme l'a rappelé notre président, la constitution suisse s'est toujours honorée de garantir les libertés individuelles et les droits des citoyens et des habitants de ce pays. Elle a – dans le meilleur sens du terme – une dimension libérale, que nous devons absolument conserver, faute de quoi nous tomberions dans une discrimination contraire à l'esprit de cette même constitution.
En effet, les travailleurs, qu'ils soient Suisses ou étrangers, ne sont pas de simples éléments de la politique conjoncturelle. Celle-ci doit tenir compte de leurs intérêts mais ne pas les considérer uniquement comme une masse de manœuvre. Ceci pose un problème beaucoup plus profond que nous aurons l'occasion de reprendre au moment où l'on abordera la question des initiatives en cours concernant la limitation des travailleurs étrangers.
Nous vous recommandons, comme le président de la commission, de repousser la proposition de M. Schwarzenbach.

Canonica: Ich kann auf die Fragen von Herrn Kollega Schwarzenbach kurz und klar folgendes antworten:
Ich bringe Herrn Kollega Schwarzenbach in Erinnerung, dass die Gewerkschaften keine patriotischen Vereine, sondern Arbeitnehmerorganisationen sind, bei denen die internationale Solidarität nicht nur ein Wort ist. Für die Gewerkschafter hat ein Arbeitsloser keine Nationalität, er ist ein Arbeitsloser, der geschützt werden muss.
Zum zweiten möchte ich Herrn Schwarzenbach in Erinnerung rufen, dass wir im Zusammenhang mit der Ueberfremdungsinitiative einige Grundgedanken für einen Gegenvorschlag ausgearbeitet haben. Unter anderem erklären wir in diesen Grundgedanken, die Beschäftigung nicht niedergelassener ausländischer Arbeitnehmer setze bei gleichwertigen Qualifikationen die Vollbeschäftigung der ansässigen Arbeitnehmer voraus.
Ich glaube, damit die zwei gestellten Fragen klar beantwortet zu haben.

Breitenmoser: Der Antrag von Herrn Schwarzenbach verlangt von uns höchste Beachtung. Es ist unsere Aufgabe, zum Ausdruck zu bringen, dass die schweizerische Arbeitnehmerschaft auch bei Vollbeschäftigung die Priorität hat. Ich will Ihnen erklären, wie sich das ausdrückt. Es geht mir nicht um die Diskriminierung, die vom Herrn Kommissionspräsidenten mit Recht schon aufgezeigt worden ist. Das ist das eine. Das andere ist, wie gesagt, der wirtschaftliche Ablauf, der Mechanismus, der den guten Kern, der dem Antrag Schwarzenbach innewohnt, von selbst zum Tragen kommen lässt. Wie wird es sein bei fehlender Vollbeschäftigung? Das Baugewerbe und das Gastgewerbe als «Hauptimporteure» unserer Gastarbeiter werden einfach weniger Fremdarbeiter hereinholen.
Sie werden den Leuten bedeuten, dass wir sie im nächsten Jahr oder im nächsten Semester nicht mehr brauchen. So erhalten wir auf die Dauer weniger Saisonniers, in Kürze weniger Jahresaufenthalter, aus weniger Jahresaufenthaltern ergeben sich weniger Niedergelassene und eine geringere ausländische Bevölkerung. Somit regelt sich hier der Mechanismus von selbst. Ich kenne keine volkswirtschaftlichen Zweige, die es sich leisten könnten, ohne dringenden Bedarf Ausländer zu beschäftigen, bei denen sie immer wieder zusätzliche Ausgaben zu übernehmen haben. Man darf auch nicht vergessen, welche Arbeit die meisten Gastarbeiter eigentlich machen. Wenn sie weggehen, wenn wir sie reduzieren, müssen wir ohnehin umdenken, und wir alle, das Schweizervolk, wieder auf etwas schmutzigere Arbeit umsatteln. An ein letztes Argument hat Herr Schwarzenbach bei seinem Antrag wohl kaum gedacht: In der Folge von Betriebsschliessungen, die auch durch den Mangel an ausländischen Gastarbeitern entstehen, werden immer wieder soundso viele eigene Leute gezwungen, ihren Arbeitsplatz aufzugeben und zu wechseln. Heute können Sie sagen, es sei leicht, einen anderen Arbeitsplatz zu finden; aber es ist nicht mehr so leicht, wie es auf dem Papier steht, und es wird zunehmend schwieriger. Ich habe vor zwei Jahren nach den ersten Betriebsschliessungen interpelliert. Gut, wir haben die Stabilisierung als Aufgabe auf uns genommen, aber wir haben dadurch neue Schwierigkeiten bekommen in der Sicherung der Vollbeschäftigung der eigenen Leute. Das wäre das Gegenteil, was Herr Kollege Schwarzenbach mit seinem Antrag gewollt hat. Darum meine ich, er sollte nach Ueberlegung auch dieser wirtschaftlichen Gesichtspunkte Gelegenheit haben, seinen Antrag ein zweites Mal zurückzuziehen.

Müller-Zürich: Sie haben den Antrag unserer Fraktion, der von Herrn Schwarzenbach vertreten worden ist, zur Kenntnis genommen. Ich möchte nicht, dass wir jetzt, wenn wir uns zu den Konjunkturartikeln zu äussern haben, in eine Ueberfremdungsdebatte abgleiten. Dazu werden wir nächste Woche genügend Gelegenheit haben. In erster Linie aber verhält es sich doch so, dass die Konjunkturartikel die schweizerische Wirtschaft und nicht die gesamteuropäische Wirtschaft zum Gegenstand haben. Damit haben Sie auch automatisch den schweizerischen Arbeitnehmer und den schweizerischen Arbeitgeber zum Gegenstand der gesetzlichen Regelung. Heute ist die Ansicht, wie sie unser Fraktionschef dargelegt hat, um so dringender geworden, als wir leider mit aller Bestimmtheit, wie Sie wissenschaftlichen Darstellungen in Fachzeitschriften entnehmen können, einer Stagflation entgegengehen, also einer wirtschaftlichen Rezession, die gleichzeitig von einer Inflation begleitet sein wird, und die unser Land, weil es ein «teures» Land ist und Präzisionsarbeit zu hohen Preisen liefert, besonders treffen wird. Aussenwirtschaftlich sind wir seit dem EWG-Beitritt noch einseitiger nach Deutschland ausgerichtet. Unser Export ist ungefähr von 32 auf über 40 Prozent einseitig nach Deutschland ausgerichtet. Auf dem Exportsektor sind wir noch abhängiger geworden, und dadurch ist natürlich auch unsere Arbeitsbeschaffung bzw. die Gefahr einer Arbeitslosigkeit noch abhängiger geworden vom Ausland. Bei aller Solidarität gegenüber unseren europäischen Brudervölkern sollten wir uns nicht übertun, wenn wir nun diese Konjunkturartikel in Gesetzesform bzw. in Verfassungsform giessen und mehr in diese Artikel aufnehmen als wir wirklich, tatsächlich wirtschaftlich verkraften können. Wir laden uns sonst zur Ueberfremdungsfrage noch volkswirtschaftlich eine Hypothek auf, die wir kaum je verzinsen können. Die Sicherung des Arbeitsplatzes des schweizerischen Arbeitnehmers steht zweifellos im Zusammenhang mit der Formulierung von Artikel 31quinquies Absatz 1 im Vordergrund. Ich bin durchaus auch ein liberaler Vertreter der Wirtschaft, und ich bin für Menschlichkeit und Humanität durchaus zu haben. Aber wenn ich zu wählen habe zwischen der Menschlichkeit gegenüber einem Schweizer oder einem Ausländer, dann liegt mir das eigene Volk, das eigene Blut näher.

Zu Herrn Canonica nur zwei Worte: Wir wissen, dass die Gewerkschaften keine patriotischen Vereinigungen sind. Leider ist es so. Aber ich glaube, es würde Ihnen gut anstehen, Herr Canonica, wenn Sie trotzdem die Präferenz des schweizerischen Arbeitnehmers gegenüber dem ausländischen Arbeitnehmer wahrnehmen würden, denn ich glaube, wenigstens zur Hälfte sind Sie doch auch ein Schweizer.

Herrn Breitenmoser möchte ich nur entgegnen, dass wir mit der Niederlassungspolitik von 80 000 Niederlassern pro Jahr natürlich in eine Zwangslage kommen, die geradezu dazu herausfordert, diese Sicherungskautele jetzt in diesen Artikel 31quinquies Absatz 1 aufzunehmen. Damit wir nicht in die Zwangslage versetzt werden, uns mit einer zu grossen Zahl von Niederlassern gegenüber schweizerischen Arbeitnehmern nicht mehr helfen zu können. Dann können wir nämlich beim besten Willen keine Konjunkturpolitik ausüben, wie wir sie tatsächlich verwirklichen möchten. Ich glaube, wir sollten uns nicht unnötig die Sache erschweren. Es tut mir leid, dass wir diesen kleinen Absatz jetzt in die Konjunkturdebatte einflechten müssen, denn an und für sich bin ich der Meinung, dass der Konjunkturartikel ohnehin viel Zeit in Anspruch nehmen wird und wir sehen müssen, dass wir auch noch mit den anderen wichtigen Aspekten fertig werden. Ich empfehle Ihnen deshalb im Namen der republikanischen und nationalen Fraktion, dem Antrag Schwarzenbach zuzustimmen.

Bundesrat **Brugger:** Ich möchte nicht, dass Legenden aufkommen. Der Bundesrat hat in seiner bisherigen Fremdarbeiterpolitik immer den Grundsatz hochgehalten, dass die Vollbeschäftigung des Schweizers Voraussetzung sei für den Nachzug von Gastarbeitern. Dieser Grundsatz gilt auch heute noch. Man wird aber auch diesen Grundsatz wirtschaftlich vernünftig und menschlich anständig anwenden müssen. Wirtschaftlich vernünftig: Es kann nicht Zug um Zug gehen, es kann sein, dass in einer Branche Arbeitslosigkeit herrscht, wo keine Ausländer angestellt sind; oder Ueberbeschäftigung an einem anderen Ort – in der Baubranche beispielsweise –, wo aber keine Schweizer zu finden sind, die dort arbeiten wollen. Das kann zur grotesken Situation führen, dass durch Abbau von Gastarbeitern Schweizer arbeitslos werden könnten, weil ja das wirtschaftliche Gefüge derart kompliziert ist. Man wird diesen Grundsatz auch menschlich anständig handhaben müssen.

Nun aber das Wichtigste: Es ist nicht notwendig, dass wir für diese Ausländerpolitik eine neue Verfassungsgrundlage schaffen. Wir haben Artikel 69ter der Bundesverfassung, wo gesagt wird: «Die Gesetzgebung über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer steht dem Bunde zu.» Die verfassungsmässigen Grundlagen sind somit gegeben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Schwarzenbach	9 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	109 Stimmen

Art. 31 quinquies Al. 1 bis, 1ter

Anträge siehe Seite 263 hiervor
Propositions voir page 265 ci-devant

Präsident: Ich beantrage Ihnen, Absatz 1bis und Absatz 1ter zusammen zu beraten. Es besteht nämlich zwischen dem Antrag Schürmann und demjenigen von Herrn Masoni ein alternativer Zusammenhang, so dass wir diese Anträge einander gegenüberstellen müssen.

Wir haben eine Reihe von Anträgen. Ich erteile Herrn Eisenring das Wort zur Begründung seines Antrags.

Eisenring: Mein Antrag bezieht sich auf Artikel 1bis und nicht auf die Zusammenhänge zwischen Artikel 1bis und Artikel 1ter. Allerdings könnte ich den Antrag des Herrn Kollegen Schürmann nicht stützen; ich folge vielmehr dem Antrag der Kommissionsmehrheit. Herr Schürmann hat es insbesondere unterlassen – falls er ausnahmsweise noch andere Interventionen in die Wege leiten möchte –, die vom Ständerat vorgesehene zusätzliche Absicherung wieder aufzunehmen.

In bezug auf Artikel 1bis: Der Bund trifft zu diesem Zwekke – nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit – Massnahmen auf den sogenannten klassischen Gebieten. Mein Antrag geht nun dahin, dass auch die Massnahmen auf den drei klassischen Gebieten zeitlich zu befristen sind. Dieser Frage messe ich grundsätzliche Bedeutung bei. Allerdings ist eine Einschränkung bereits im Wörtchen «nötigenfalls» enthalten. Diese Einschränkung ist nicht zu übersehen, indem von der Handels- und Gewerbefreiheit ja nur abgewichen werden soll, sofern das «nötigenfalls» erfüllt ist.

Was heisst nun aber «nötigenfalls»? Die Eintretensdebatte hat eindeutig ergeben, dass keine grundsätzliche Abkehr von der Handels- und Gewerbefreiheit erfolgen soll. Sofern abgewichen werden müsste, sollte es sich um eine differenzierte, bedingte und massvolle Abweichung handeln. Hierzu reicht nun aber die Umschreibung «nötigenfalls» allein nicht aus, sondern *expressis verbis* muss auch die zeitliche Befristung erwähnt werden. Die zeitliche Befristung ist nämlich allein geeignet, das «nötigenfalls» auch vom zeitlichen Standpunkt her in die unerlässlichen Schranken zu weisen und zu verhindern, dass unter dem Titel «nötigenfalls» schliesslich gesetzgeberisch ein Dauerzustand entsteht und damit die Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, der das Primat zukommt, die Regel wird.

Wenn man dieser Frage nachgehen will, so ist es unerlässlich, auf gewisse wirtschaftspolitische Interventionserfahrungen zurückzugreifen. Wenn einmal Interventionen erlassen worden sind – auch «nötigenfalls» erlassen worden sind –, so zeigt sich immer wieder, wie schwer der Weg zurück ist. Wenn sich Massnahmen einmal eingespielt haben, erhalten sie eine sich selbst aufspielende Gesetzmässigkeit. Ich erinnere an die Mühe, die das Parlament hatte, um seinerzeit mit den kriegswirtschaftlichen Massnahmen wieder aufzuräumen. Die Bemühungen haben sich nicht über zwei, drei oder vier Jahre, sondern über Jahrzehnte hingezogen. Ich verweise namentlich auf die unerquicklichen Verhältnisse, die wir mit der Weiterführung der kriegswirtschaftlichen Massnahmen auf dem Wohnungssektor erleben. Der Zwang, dass einmal «nötigenfalls» erlassene Massnahmen in einem bestimmten und maximal festgelegten Zeitraum wieder überprüft werden müssen, ist daher praktisch die einzig rechtsverbindliche Möglichkeit, wonach das «nötigenfalls» immer wieder mit dem übergeordneten Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit konfrontiert wird.

Gleichzeitig bietet die zeitliche Befristung auch während der Gültigkeit eines entsprechenden Beschlusses Gewähr für eine massvolle Anwendung. Wir müssen, um es anders zu sagen, der Entwicklung wehren, dass aus den geplanten punktuellen Interventionen letztlich Globalinterventionen nicht terminierter Art entstehen und dann allenfalls während Jahren gegen die Fortführung einmal erlassener Massnahmen angekämpft werden muss, dies auch dann, wenn solche gar nicht mehr dringend erforderlich wären. Letztlich wäre die zeitliche Befristung auch vom referendumspolitischen Standpunkt aus durchaus wünschenswert, ja sogar dringend notwendig. Bei der Verlängerung der dringlichen Bundesbeschlüsse anlässlich der Abstimmung vom letzten Dezember liessen sich bekanntlich zahlreiche Widerstände mit dem Hinweis darauf ausräumen, dass die Beschlüsse noch maximal zwei Jahre Gültigkeit hätten und jederzeit aufgehoben werden könnten. Lediglich in Anlehnung an dieses Beispiel, nicht in prinzipieller Hinsicht, möchte ich sodann festhalten, dass die Dauer der künftigen Beschlüsse nicht generell auf zwei oder drei Jahre zu begrenzen wäre; die Terminierungsfrage richtet

sich in jedem konkreten Fall nach der sachlichen Notwendigkeit, die immer wieder eine besondere Beurteilung erfahren soll.
Der Verzicht auf eine Vorschrift zur zeitlichen Befristung der Beschlüsse müsste andererseits den Eindruck, der nicht zu übersehen ist, verstärken, dass die Ausnahmen letztlich zur Regel werden und die Handels- und Gewerbefreiheit dann gewissermassen zum «eidgenössischen Mangelartikel» wird. Nachdem wir aber im Grundsatz – und das hat die Eintretensdebatte eindeutig gezeigt –, im Prinzip weiterhin auf dem Standpunkt stehen, dass der marktwirtschaftlichen Ordnung das Primat zukommen soll, ist diese Ergänzung unerlässlich. Ich bitte Sie daher, im Interesse einer erfolgreichen Durchsetzung der neuen Konjunkturartikel, diesem Antrag zuzustimmen, auch wenn er – ich verstehe das – zahlreichen Herren und Damen nicht passen wird.

Schürmann, Berichterstatter der Minderheit I: Die Gegensätze prallen jetzt bei der Auseinandersetzung um das Problem, das wir im Eintreten allgemein umschrieben haben, aufeinander, nämlich das Problem der Grenzziehung zwischen dem Interventionsbereich und dem, was rein marktwirtschaftlich geschehen soll. Ich möchte mich durchaus der Empfehlung von Frau Uchtenhagen anschliessen, dass man den Weg der marktwirtschaftlichen Tugendhaftigkeit gehen soll, aber – möchte ich betonen – einen sachlich umschriebenen Weg der Tugendhaftigkeit und nicht einen mit Vorbehalten ideologischer Art umschriebenen, indem man von vornherein Verbote, ja Tabus aufstellt wie die Einkommenspolitik, von der einfach nicht die Rede sein darf und die nicht auch nur im geringsten in diesem Wirtschafts- oder Konjunkturartikel aufscheinen darf. Das Thema ist also gestellt. Es ist mir völlig klar – ich habe das im Eintreten gesagt –, dass wir zur Hauptsache mit marktkonformen Mitteln operieren sollen. Das ist die Ausgangsbasis, wo wir uns hüben und drüben treffen. Ob man ihr Rahmendatenpolitik sagt, wie ich sie mit einem gewissen juristischen Beigeschmack nenne, das wollen wir, glaube ich, dem nationalökonomischen Elementarunterricht überlassen.
Es gibt nun offenbar drei Methoden, um die Abgrenzung vorzunehmen. Erstens diejenige des Bundesrates, der gesagt hat: «vornehmlich». Das geht mir sehr weit. Da ist alles drin enthalten, mit einer leichten Akzentuierung auf die klassischen Bereiche; aber sonst ist nichts Einschränkendes enthalten, und deshalb sind der Ständerat und unsere Kommission dem nicht gefolgt.
Zweite Möglichkeit: Der Ständerat verwendet die zeitliche Befristung. Das wäre eine Möglichkeit, und eventualiter würde ich mich ihr anschliessen. Doch ist die zeitliche Begrenzung als Abgrenzungskriterium an sich etwas fragwürdig. Die Tiefe und die Weite des Eingriffs in diesen weiteren Bereichen sind ungeschmälert, qualitativ ändert sich nichts, auch nicht beim Vorschlag von Herrn Eisenring. Einzig das zeitliche Element kommt als Beschränkung dazu. Das ist um so fragwürdiger, als man auch kurzfristig nichts tun soll, was langfristig falsch wäre, gleichgültig, ob die Massnahme mehr konjunkturpolitische oder auch strukturpolitische Vorzeichen trägt. Deshalb würde ich davor warnen – und das sagt sicher auch die Wissenschaft, und vielleicht ist auch Frau Uchtenhagen damit einverstanden –, dass man die zeitliche Befristung nicht als Abgrenzungskriterium in den Vordergrund stellen sollte, sondern die Lösung drei, die wir in unserem Minderheitsantrag vorschlagen, den ich zusammen mit den Herren Auer, Fischer-Weinfelden, Masoni, Mugny und Schlumpf zu vertreten habe, den Versuch einer sachlichen Umschreibung des zusätzlichen Zuständigkeitsbereiches des Staates, und zwar so, dass nach zwei Richtungen eine Verknüpfung und damit eine Beschränkung stattfindet: Die weiteren Bereiche müssen für das Haupt- und Generalthema, das uns hier beschäftigt, relevant sein. Das wird mit der Formulierung zum Ausdruck gebracht: «Für die konjunkturelle Entwicklung wichtigen Wirtschaftsbereichen». Das wäre wohl eine Möglichkeit! «Wichtig» heisst qualifizierend, erschwerend, dass ein enger Zusammenhang bestehen muss mit dem, was angestrebt wird: eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung. Das wäre also eine sachliche Begrenzung. Die zweite Begrenzung erfolgt durch das «ausnahmsweise»; es soll nur ausnahmsweise, subsidär zulässig sein, auf diesen weiteren Bereichen in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit zu legiferieren. Ausnahmsweise heisst, dass in der Regel die ordentlichen Massnahmen kredit- und geld-, finanz- und aussenwirtschaftlicher Natur gehandhabt werden sollen, dass aber bei deren Ungenügen – und da sind sich die Nationalökonomen unserer Zeit wohl einig, dass sie ungenügend sein können – weitere Massnahmen ergänzend angängig sein sollen.
Die Ausdehnung des Kompetenzbereiches, zweifach verknüpft, sollte auch die Vertreter der reinen Lehre beruhigen, da sie ja die Gewähr haben, dass hier nicht einfach interveniert wird, sondern dass in engster Anlehnung an das, was durch die hauptsächlichen Massnahmen geschieht, zusätzlich, flankierend eine staatliche Aktivität stattfinden darf! Die Vorzüge erblicke ich darin, dass mit dieser Version oder eventuell in der Version des Ständerates eine Verfassungsgrundlage geschaffen wird. Die Notrechtsbeschlüsse, Herr Bundespräsident Brugger hat das in seiner Replik heute morgen eindrücklich gesagt, sind fragwürdig, ja fatal; sie beeinträchtigen die Wirksamkeit einer Massnahme, hauptsächlich wenn sie dringlich ist, wie wir das jetzt ein Jahr lang erlebt haben, zum vornherein. Ist der Verfassungstext restriktiv genug, dann brauchen die Bedenken nicht dauernd unterstrichen zu werden, der Staat könnte zu stark werden. Das Bild der Wirtschaft ist etwas anders, als man sich das marktwirtschaftlich gerne vorstellt; es ist ein chronisches Ungleichgewicht vorhanden, offensichtlich zunehmend auch ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, und das bedingt nicht bloss eine kontinuierliche Konjunkturpolitik, sondern kann unter Umständen auch bedingen, dass zusätzliche Massnahmen in Spätphasen des Aufschwunges nötig sein werden. Eine solche Formulierung würde auch einwandfrei zum Ausdruck bringen, dass die Sozialpartner aufgerufen sind, mehr Verantwortung zu übernehmen. Tun sie das, dann wird es nicht nötig sein, dass der Staat einkommenspolitisch etwas unternimmt. Es bleiben noch andere Bereiche genug. So ist denkbar, dass auch bauwirtschaftlich ausnahmsweise etwas geschehen muss. Weil aber unausgesprochen stets die Einkommenspolitik in den Vordergrund geschoben wird, würde ich sagen: Wenn die Sozialpartner – und wir versuchen es ja gerade jetzt – mehr Verantwortung übernehmen, besteht sicher kein Grund, dass der Staat tätig wird. Wenn das jedoch nicht geschieht, wird es aufgrund der Kausalanalyse (Kostendruck, und zwar nicht nur Lohndruck, sondern auch Gewinndruck), die gestern hier vorgenommen wurde, richtig sein, dass er etwas vorkehrt.
Man sollte ernsthaft versuchen, die angestrebte Abgrenzung durch eine sachliche Umschreibung vorzunehmen. Man kann der Hydra der Inflation nicht nur mit der strahlenden Rüstung des klassischen Fechters entgegentreten, sondern man muss gelegentlich auch den Kampfanzug der politischen Oekonomie anziehen.
Ich empfehle Ihnen den Antrag zur Annahme.

Masoni, Berichterstatter der Minderheit: Es ist etwas kompliziert für die Ratskollegen, dass hier verschiedene Anträge vorliegen, die immer von denselben Mitgliedern unterzeichnet sind. Man kann sich da berechtigterweise fragen: Wie ist das Verhältnis zwischen diesen Anträgen? Ich glaube, wir müssen zuerst heraussuchen, was beide Anträge, der Antrag Schürmann und der Antrag der anderen Minderheit, die ich anführe, bezwecken. Beide Anträge bezwecken, dass das konjunkturpolitische Instrumentarium auf alle Gebiete erstreckt werden kann. Mit anderen Wor-

ten: Beide Anträge bekämpfen den Mehrheitsvorschlag, der eben einige Gebiete aus dem konjunkturpolitischen Instrumentarium ausklammern möchte. Beide Anträge bekämpfen die Begrenzung der Konjunkturpolitik auf die sogenannten klassischen Gebiete. Die Gründe, warum mein Antrag und ich glaube zum Teil auch der Antrag Schürmann diese Ausklammerung vermeiden möchten, habe ich bereits in der Eintretensdebatte angeführt. Ich kann kurz zusammenfassend sagen, dass es einerseits wirtschaftliche Gründe sind, die im Zusammenhang stehen mit der Interdependenz der verschiedenen Wirtschaftszweige. Es ist etwas gekünstelt, einige Gebiete ausklammern zu wollen. Man kann in der Wirtschaft nicht die einzelnen Gebiete ohne die notwendige Interdependenz betrachten. Diese Interdependenz verlangt aber, dass die Konjunkturpolitik auf das Gesamte ausgedehnt wird, und dass das Instrumentarium vollständig ist. Es wäre falsch, zum vornherein vom konjunkturpolitischen Instrumentarium einige Alternativen auszuklammern.

Eine zweite Bemerkung: Die Mehrheit täuscht sich, wenn sie glaubt, dass durch diese Ausklammerung alle tiefgreifenden Eingriffe und wettbewerbsverzerrenden Massnahmen nicht mehr erfolgen würden; im Gegenteil, auch auf den drei klassischen Gebieten sind wettbewerbsverzerrende und tiefgreifende Eingriffe und Einflüsse möglich. Umgekehrt ist es denkbar, dass auch auf anderen Gebieten die Massnahmen nicht wettbewerbsverzerrend sind, sondern dass sie gerade darnach trachten, wettbewerbsverzerrende Zustände zu mildern.

Zu den politischen Gründen, die ich bereits angeführt habe: Es sind dies der Verlust der Sicherheitskautelen, der Beteiligung des Parlaments, wie das die Kommissionsmehrheit beantragt. Ein Verzicht auf diese Kautelen ist gefährlich, indem sie nicht nur für die drei klassischen Gebiete, sondern früher oder später auch für andere Gebiete, auf welche diese Verfassungsbestimmung erstreckt werden könnte, verloren gehen. Diese Kautelen sind dann nicht mehr wiederzuerlangen.

Zweitens erwähne ich in diesem Zusammenhang die Gefahr der Strapazierung der drei sogenannten klassischen Gebiete; denn wenn nur auf diesen drei Gebieten Konjunkturpolitik mit einem konjunkturpolitischen Instrumentarium betrieben wird, kann es früher oder später zu einer Eskalation kommen, was wir vermeiden sollten. Wenn dagegen die Konjunkturpolitik alle trifft, muss sie mit mehr Vorsicht angewendet werden. Dann kann man aber auch besser einwirken, ohne zu strenge Massnahmen einführen zu müssen.

Das entscheidende Moment ist das politische Moment der Glaubwürdigkeit. Wenn die künftige Konjunkturpolitik der Eidgenossenschaft von Anfang an hinkt, wenn sie von Anfang an nur auf einige wenige Gebiete beschränkt ist, haben wir an Glaubwürdigkeit verloren. Dann kann das Volk sagen: Nur einige müssen für alle büssen. Das wäre von Grund auf falsch. Man muss von Anfang an versuchen, von allen, wenn nötig, Opfer zu verlangen. Man muss zeigen, dass man nicht auf den einen oder anderen schaut, sondern dass man möglichst dort eingreift, wo es notwendig ist, ohne von vornherein gewisse Unterschiede zu machen.

Dazu eine letzte Ueberlegung: Man pflegt zu sagen, durch die gesetzliche Grundlage, die man schafft, gebe man den Betroffenen eine bessere Garantie. Das wird auch hier, auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik, bezweckt. Dadurch, dass wir eine gesetzliche Grundlage für die Konjunkturpolitik schaffen, wollen wir auch gewisse Kautelen, gewisse Sicherheiten für alle, einbauen. Aber gerade diejenigen, die sich für die anderen Gebiete einsetzen, wollen auf diese Vorteile der Gesetzmässigkeit verzichten, indem sie nur auf die dringlichen Bundesbeschlüsse verweisen. Das ist meines Erachtens grundsätzlich falsch. Beide Minderheitsanträge stimmen prinzipiell in diesem Punkte überein. Deshalb muss man die offene Lösung wählen, wonach die Konjunkturpolitik nicht von Anfang an hinkt, sondern wonach sie auf allen Klavieren spielen kann, die in Frage kommen können.

Nun zum heikelsten Problem, zur Frage des Verhältnisses der zwei Anträge untereinander: Die Tatsache, dass dieselben Kommissionsmitglieder beide Anträge unterstützt haben, zeigt Ihnen, dass diese Anträge nicht in einem Eventualverhältnis zueinander stehen. Herr Schürmann unterstützt hauptsächlich seinen Antrag, andere unterstützen aber vorerst den Antrag des Ständerates. Warum? Weil die Sicht, aus welcher man die Sache sieht, verschieden ist. Deswegen wäre es richtig, nicht die beiden Anträge unmittelbar gegeneinander zur Abstimmung zu bringen, sondern zuerst den Antrag Schürmann gegen den Antrag der Mehrheit und das Ergebnis daraus dann gegen den Beschluss des Ständerates.

Warum ziehe ich den Vorschlag des Ständerates dem Antrag Schürmann vor? Weil meines Erachtens das Ausnahmekriterium, das Herr Kollege Schürmann bringt, das Kriterium der Gebiete ist. Meines Erachtens ist dieses Kriterium nur teilweise, aber nicht immer zutreffend. Der Vorschlag Eisenring beweist das. Herr Eisenring möchte die Befristung aller Massnahmen, die die Handels- und Gewerbefreiheit einschränken, gleichgültig ob sie zu den klassischen Gebieten zählen oder nicht. Das zeigt gerade, dass es auch auf den klassischen Gebieten Massnahmen gibt, die Ausnahmecharakter haben. Ich glaube, diese Unterscheidung ist zu nuanciert, um sie heute schon in der Verfassung zu verankern. Welche Massnahmen dann Ausnahmecharakter haben sollten, ist bei der Beratung des Gesetzes eingehend zu prüfen. Jetzt wäre es zu früh. Daher glaube ich, der ständerätliche Vorschlag sei besser; er lässt alle Türen offen. Er macht nicht zum vornherein eine Differenzierung, die unpräzis sein könnte. Ich empfehle Ihnen, den ständerätlichen Vorschlag, eventuell auch den Antrag des Kollegen Schürmann, zu unterstützen.

Schmid-St. Gallen, Berichterstatter der Minderheit II: Ich beantrage Ihnen, in Absatz 1bis neben den drei sogenannten klassischen Massnahmen auch noch die privaten Investitionen aufzuführen. Einen grossen Teil der Begründung haben mir die Kollegen Schürmann und Masoni bereits vorweggenommen.

Ich selbst habe bereits gestern in der Eintretensdebatte auf die Grenzen der Teuerungsbekämpfung von der Geldseite her hingewiesen. Geld- und Kreditpolitik besteht ja im wesentlichen in der Erschwerung oder Beschränkung der Kreditgewährung. Begünstigt ist unter diesen Bedingungen, wer keine Kredite braucht. Unzulänglichkeiten ergeben sich aber auch dadurch, dass das beschränkte Kreditvolumen unter die Nachfrager aufgeteilt werden muss. Vom Standpunkt der Banken aus ist es verständlich, dass sie sich nach Rentabilitätsgesichtspunkten orientieren. Wenn eine Bank vor der Frage steht, ob sie der Industrie Kredite zur Verfügung stellen soll, oder ob sie die Kredite dem Wohnungsbau oder der öffentlichen Hand zuleiten soll, dann wird sie sich überlegen, wo die Rentabilität am grössten sei. Es ist nun einfach so, dass die Beziehungen zwischen Industrie und Banken intensiver sind, und nicht nur intensiver, sondern auch rentabler. Dazu kommt, dass eine grosse personelle und kapitalmässige Verflechtung zwischen Banken und grossen Unternehmungen besteht. Benachteiligt sind somit unter diesen Gesichtspunkten der Wohnungsbau und die Infrastruktur, d. h. die Kantone und Gemeinden, die Kredite brauchen. Benachteiligt sind aber zudem junge und finanziell noch wenig konsolidierte Firmen. Der einfache Handwerksmeister, der sich eine Existenz aufbauen will und am Anfang seiner beruflichen Karriere steht, wird weniger kreditwürdig sein bei den Banken, die nur ein beschränktes Kreditvolumen zur Verfügung haben; er wird benachteiligt, denn die Kredite werden jene Firmen erhalten, die bereits bis zu einem gewissen Grade konsolidiert sind und wo die Sicherheit für die Banken damit grösser ist. Benachteiligt sind aber auch wirtschaftlich wenig entwik-

kelte Regionen. Denken Sie an einen Bauunternehmer in einer hochentwickelten Region. Ihm wird vielleicht eine Konjunkturdämpfung auf dem Wege der Geld- und Kreditpolitik bis zu einem gewissen Masse gelegen kommen. Er war bis anhin überbeschäftigt, und wenn jetzt die Konjunktur etwas gedämpft wird, wird er in der Lage sein, mit den ihm zur Verfügung stehenden Kräften seine Aufgaben ausreichend zu erfüllen. Ganz anders ist die Situation für einen Bauunternehmer in einer weniger entwickelten Region. Vielleicht war er bis jetzt auch ausgelastet. Wenn nun aber Beschränkungen von der Geld- und Kreditseite her kommen und und aus diesem Grunde weniger gebaut werden kann, so wird er sehr bald nicht mehr voll ausgelastet sein. Er muss Arbeitskräfte entlassen und gerät auch sonst in Schwierigkeiten. Dazu kommt, dass mit der Geld- und Kreditpolitik kaum regionale Differenzierungsmöglichkeiten bestehen. Das Fazit daraus ist, dass der Prozess der finanziellen und geographischen Konzentration der Wirtschaft beschleunigt wird, und dass sich das Wohlstandsgefälle zu ungunsten der ärmeren Regionen vergrössert.

Alle diese Nachteile treten bei einer direkten Beeinflussung der privaten Investitionen nicht auf. Es scheint uns daher notwendig, die vorhandene Nachfrage nach Investitionen dem Angebot an Investitionsmöglichkeiten anzupassen. Das war bei allen Konjunkturdämpfungsübungen in den sechziger und siebziger Jahren notwendig. Nur durch den gleichzeitigen Erlass eines Baubeschlusses neben dem Kreditbeschluss war es möglich, den Wohnungsbau und die Infrastrukturbauten nicht ganz zum Erliegen zu bringen.

Man kann nun einwenden, das wäre aufgrund des Minderheitsantrages des Herrn Schürmann zu Absatz 1bis auch möglich. Das wäre ferner möglich, wenn wir die Anträge der Kollegen Masoni und Jaeger-St. Gallen zu Absatz 1ter annehmen würden. Das ist grundsätzlich richtig. Leider haben die Beratungen in der Kommission gezeigt, dass es den Befürwortern dieser Fassungen vorwiegend oder ausschliesslich darum geht, Einkommenspolitik zu betreiben.

Ich spreche hier im Namen der einstimmigen sozialdemokratischen Fraktion: Einkommenspolitik lehnen wir ab. Sie ist im Ausland überall gescheitert und mit ihr nicht selten die Regierung, die sie durchführte. Ich verweise auf die Verhältnisse in England. Unter den Nationalökonomen findet sich kaum einer, der mit Ueberzeugung für die Einkommenspolitik als Mittel zur Inflationsbekämpfung eintritt. Im übrigen zielt ja die Einkommenspolitik auf die in den Gesamtarbeitsverträgen vereinbarten Mindestlöhne ab, auf die Mindestlöhne, die dem Schutz der wirtschaftlich Schwachen dienen. Es wird Teuerungsbekämpfung auf dem Buckel des kleinen Mannes betrieben, ausgerechnet auf dem Buckel jener, denen durch die Teuerung ohnehin ihre Ersparnisse aufgezehrt werden, ausgerechnet auf dem Buckel jener, die unter der Teuerung ohnehin am meisten zu leiden haben. Wir sind nicht bereit, die Vertragsfreiheit und die Tarifautonomie der Gewerkschaften zu opfern. Wir sind aber bereit, Hand zu bieten zu einer Inflationsbekämpfung, die auch Baubeschlüsse ermöglicht, ohne dass dafür dringliche Bundesbeschlüsse nötig sind, die sich nicht auf die Verfassung stützen können. Ich bitte Sie daher um Zustimmung zu unserem Antrag.

Jaeger-St. Gallen: Ich möchte vorwegnehmend sagen, dass mein Antrag auf der Grundlinie von Herrn Kollega Schürmann und auf der Grundlinie der Minderheit, d. h. von Herrn Kollega Masoni, liegt. Er versucht, einige Modifikationen an der Fassung von Herrn Masoni und derjenigen von Herrn Schürmann anzubringen und stellt sozusagen einen Kompromiss zwischen diesen beiden Vorschlägen dar.

Ich glaube, es drängt sich auf, dass ich, bevor ich auf die eigentliche Begründung meines Antrages eingehe, nochmals versuche, einige definitorische Unklarheiten wegzuräumen. Wir müssen uns nochmals vergegenwärtigen, was eigentlich Globalsteuerung, Synonym von Makrosteuerung, bedeutet. Es handelt sich hier um die klassischen Interventionsbereiche, d. h. um die Einflussnahme auf makroökonomische Grössen, wie beispielsweise auf die Geldmenge. Man versucht zum Beispiel über die Regulierung der Geldmenge die Gesamtnachfrage zu beeinflussen, um auf diese Weise mit Hilfe des «Preismechanismus» die Inflation zu dämpfen. Es handelt sich um Massnahmen im kredit- und finanzpolitischen Bereich, ergänzt durch die aussenwirtschaftliche Absicherung. Man spricht auch von marktkonformen Massnahmen. Alle übrigen Massnahmen, die ausserhalb dieses Spektrums liegen, würde ich als nichtklassische Massnahmen bezeichnen, obwohl, wie Herr Kollega Auer gestern richtig gesagt hat, diese Klassifikation in der Literatur nicht zu finden ist.

Ich möchte einige Beispiele solcher nichtklassischer Massnahmen zu skizzieren versuchen. Zunächst denke ich an die Investitionssteuerung, wie sie vorhin von Herrn Kollega Schmid-St. Gallen skizziert worden ist. Wenn wir einen Absatz 1ter hätten, dann wären auch seine Massnahmen dort zu subsumieren und sein Antrag wäre hinfällig.

Zum nichtklassischen Massnahmeninstrumentarium gehört beispielsweise auch der Baubeschluss. Mit dieser Massnahme will man auf die Nachfrage einwirken. Ferner ist die Preispolitik ebenfalls eine nichtklassische Massnahme. Ich verweise beispielsweise auf die Preisüberwachung, die wir heute haben. Des weiteren – ich wage das hier zu sagen – auch die Lohnpolitik, wobei ich nicht in erster Linie an eine Einschränkung der Tarifautonomie denke, sondern an Möglichkeiten wie etwa den Sparlohn oder den Investivlohn, wie er auch genannt wird. Ich möchte darauf hinweisen, dass diese nichtklassischen Massnahmen vor allem in Krisenzeiten eine gewisse Bedeutung erhalten. Wir denken jetzt nur an die Ueberhitzungssituation. Ich denke auch an sektorielle Krisen, an Krisen in einzelnen Wirtschaftszweigen, die ja regionale Krisen zur Folge haben können. Solche ausserklassischen Massnahmen würden vor allem in Krisenzeiten zum Tragen kommen. Wenn ich für den Absatz 1ter eintrete, so rührt das nicht etwa daher, dass ich eine andere als die liberale ideologische Grundeinstellung vertrete. Es rührt auch nicht daher, dass ich die aktuelle Handhabung des Baubeschlusses glorifizieren möchte, sondern mir geht es einfach darum, herauszuschälen, dass die alleinige Globalsteuerung auch aus wissenschaftlicher Sicht nicht mehr standhält. Wenn man sich darauf beruft, dass dieses Konzept seit 1946 in den USA und seit 1967 in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich verankert sei, so muss man sich vergegenwärtigen, dass sich inzwischen in der Realität doch einiges entscheidend gewandelt hat. Damit möchte ich keineswegs etwa bestreiten, dass man mit klassischer Globalsteuerung die traditionellen Konjunkturschwankungen tatsächlich glätten kann.

Immerhin glaube ich, dass dieses theoretische Konzept sich an Vorstellungen orientiert, die heute der Vergangenheit angehören. Machen wir einen kurzen historischen Rückblick. Früher ging man von der Vorstellung aus, dass sich die Wirtschaft bei Vollbeschäftigung selbst regulieren könne. Heute hat man eingesehen, dass dies nicht der Fall ist. Man möchte deshalb mit der Globalsteuerung allein, ergänzt durch eine aussenwirtschaftliche Absicherung, eine Regulierung herbeiführen.

Dieses Konzept basiert auf der Annahme, dass wir funktionierende Märkte haben. Damit aber die Globalsteuerung die Markteinflüsse regulieren kann, sind funktionierende Märkte vorausgesetzt. Hier möchte ich vor allem an die Adresse von Frau Kollega Uchtenhagen sagen, dass diese Voraussetzungen heute immer weniger gegeben sind und dass – selbst wenn die Voraussetzungen gegeben wären – aufgrund des Nachfrageüberhanges die Preismechanismen nicht so zum Spielen kommen, wie sie es hier zum Ausdruck gebracht hat.

Weil nun eben diese Voraussetzungen (Konkurrenzsituation, funktionierender Markt) nicht gegeben sind, werden

Globalsteuerungsmassnahmen auch nicht mehr ausreichen. Sie kennen die Gründe. Wir haben heute eine Verselbständigung der Inflation; die frühere Parallelität von Boom und Inflation, von Krise und Deflation, ist heute – wenn nicht aufgehoben – zum mindesten sehr stark verzerrt. Wir haben im weiteren die Vermachtung in der Wirtschaft, d. h. administrierte Preise, Preisabmachungen auf allen Gebieten; ferner besitzen wir einen sehr grossen staatlichen Sektor, der auch nicht zur Marktwirtschaft gezählt werden kann. Insgesamt haben wir es heute nicht mehr mit einer reinen Marktwirtschaft, sondern mit einer sogenannten «gemischten Wirtschaft» zu tun. Wir werden schon deshalb mit dem alleinigen Einsatz der Globalsteuerung gewisse Bereiche der Wirtschaft gar nicht unter Kontrolle bringen können. Deshalb sind diese zusätzlichen Massnahmen und Einsatzmöglichkeiten notwendig.
Ich möchte nochmals wiederholen: Es geht darum, primär die Massnahmen der Globalsteuerung einzusetzen. Bei den übrigen Massnahmen postuliere auch ich die Subsidiarität; das heisst also, die anderen Massnahmen möchte ich erst einsetzen, wenn es nötig ist. Ich versuche – im Unterschied zur ständerätlichen Fassung – mit dem Ausdruck «nötigenfalls» diese Subsidiarität auch verfassungsrechtlich zu fassen. Das heisst: Nach unserer Auffassung ist der Bund befugt, nötigenfalls auf anderen Gebieten Massnahmen zu treffen.
Ich möchte auch die zeitliche Befristung einführen – im Gegensatz zu Herrn Kollega Schürmann –; ich glaube, diese politische Konzession müssen wir machen, auch wenn wir seiner sachlichen Argumentation recht geben müssen. Aber hier geht es um eine wichtige politische Konzession. Allerdings: einer Konzession, wie sie im Antrag Eisenring vorgeschlagen wird, könnte ich nicht unterstützen. Ich möchte die Befristung beschränken auf die nichtklassischen Massnahmen.
Ich bitte Sie, meinem Antrag zu folgen. Ich versuchte hier, die Argumente des Herrn Schürmann und auch die Argumente der Minderheit, also des Herrn Masoni, in einem Kompromissantrag zum Ausdruck zu bringen.

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: Die Absätze 1bis und 1ter stehen in einem wesentlichen Zusammenhang und sind auch richtigerweise gesamthaft zur Diskussion gestellt. Sie bilden gleichsam das Herz der Konjunkturpolitik, indem von hier aus die Ströme der Nachfrage hemmend oder fördernd beeinflusst werden, je nachdem ob es gilt, die Ueberkonjunktur zu zügeln oder eine Krise zu beheben. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung steht die Umschreibung des Interventionsbereiches und die Beurteilung, ob die möglichen Massnahmen in diesem Bereiche eine wirksame Konjunkturpolitik gewährleisten. Mit der Frage des Masses stellen sich ökonomische, rechtliche und politische Probleme. Ich möchte hier zuerst einige rechtliche Ueberlegungen anstellen.
In rechtlicher Hinsicht ist davon auszugehen, dass der Begriff der Handels- und Gewerbefreiheit im Sinne der Verfassung, Artikel 31, ferner Artikel 27ter Absatz 1 Buchstabe b, sowie im Sinne von Artikel 31bis Absatz 2 und 3 BV auszulegen ist. Des weiteren stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Absätze 1bis und 1ter zu den verfassungsmässig garantierten Rechten der Vertragsfreiheit, Tarifautonomie bei der Einkommenspolitik und der Eigentumsfreiheit, zum Beispiel Investitionen, stehen. Die Vertragsfreiheit ist in der Handels- und Gewerbefreiheit enthalten, wird jedoch in der Verfassung nicht ausdrücklich geregelt. Dies ist erst auf Gesetzesebene, und zwar im Rahmen der einschlägigen Normen des Obligationenrechtes der Fall. Die herrschende Meinung ist, dass in dem Masse, wie von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden kann, dies auch bezüglich der Vertragsfreiheit gilt. Auch zum Artikel 22ter der Bundesverfassung, Eigentumsgarantie, besteht keine Divergenz, da der Bund hier ausdrücklich ermächtigt wird, im öffentlichen Interesse Eigentumsbeschränkungen vorzusehen.
Zusammenfassend darf festgestellt werden, dass die in Absatz 1bis und 1ter vorgesehenen Massnahmen mit der Handels- und Gewerbefreiheit, der Eigentums- und Vertragsfreiheit nicht in Widerspruch stehen.
Nun noch zum Verhältnis zum bestehenden Artikel 31quinquies der Bundesverfassung. Dieser wird ja gestrichen, und in Artikel 31quinquies wird auch der Verweis auf Artikel 89bis gestrichen. Das hat nun aber nicht den Sinn, dass ein Ausweichen auf oder ein späteres Anwenden von Artikel 89bis nicht mehr möglich wäre, sondern die Streichung erfolgte rein verfahrensmässig im Zusammenhang mit diesem Artikel.
Zum Verhältnis zu Artikel 39 der Bundesverfassung: Nach Artikel 39 hat die Nationalbank unter anderem die Aufgabe, im Rahmen des Bundesgesetzgebers eine dem Gesamtinteresse dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen. Eine Abänderung oder Ergänzung dieser Norm ist nun überflüssig, da der Bundesgesetzgeber in Zukunft gemäss dem neuen Artikel 31quinquies Absatz 1 auch die Nationalbank mit den konjunkturpolitisch erforderlichen Befugnissen wird ausstatten können, allenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichend. Damit dürfte auch dieser Streit um die Verfassungsfrage, der den Schweiss von 13 Gerechten gefordert hat, beendet sein.
Ich möchte hier auch noch festhalten: Nachdem wir keine Verfassungsgerichtsbarkeit haben, Herr Schlumpf, kommt dann diesem Entscheide natürlich nicht das Qualifikationsmoment zu, als ob wir jetzt hier im Interesse einer engeren Verfassungsauslegung einen Interpretationsentscheid getroffen hätten.
Der Vollständigkeit halber muss ich darauf hinweisen, dass, im Fall Absatz 1ter gestrichen wird, die Massnahmen für die Krisenbekämpfung nicht abgedeckt sind. Das ist die Meinung von Herrn Bundesrat Brugger, die er beim Eintreten geäussert hat. Wenn die Frage dann schon im Ständerat geprüft wird, bitte ich Herrn Bundespräsident Brugger, dann auch die Rechtsgrundlage gemäss Art. 113 BV zu prüfen. Diese Frage wird ja jetzt im Zusammenhang mit der Initiative wegen der Schwangerschaftsunterbrechung aufgeworfen, nämlich: Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bleibt ein Bundesgesetz in Kraft, auch wenn die Verfassung geändert worden ist. Es wird erst ausser Kraft gesetzt, wenn dann im Verlaufe der Zeit auch das Gesetz abgeändert wird. Aus diesem Grunde glaube ich nicht, dass die Krisenbekämpfungsmassnahmen, wie sie jetzt gestützt auf den alten Artikel 31quinquies bestehen, ausser Kraft gesetzt werden. Aber ich bitte immerhin, dass auch diese Frage noch geprüft wird.
Zur eigentlichen «pièce de résistance» dieser heiligen oder unheiligen Allianz: Ich versuche etwas weniger theoretisch zu sein, sondern möchte zuerst den ordnungspolitischen Standpunkt vertreten. Es sind ja zwei Gegensätze, die hier angeführt worden sind: die Vertreter, die den ordnungspolitischen, rechtlichen Standpunkt von unserer Verfassung her übernehmen und, auf der anderen Seite, die Anhänger der Einkommenspolitik, wobei deren Interessen sich nicht unbedingt decken. Das hat Herr Bundespräsident Brugger absolut richtig gesagt.
Was heisst Ordnungspolitik? Die Wirtschaftsfreiheit, die freie Marktordnung ist in unserer Verfassung unter dem Titel «Handels- und Gewerbefreiheit» abgedeckt. Wenn nun direkte Eingriffe in den Markt vorgenommen werden, dann wird die Handels- und Gewerbefreiheit verletzt, und Missbräuche, die in den Markt wirken, sollen über die Gesetzgebung, über die Wettbewerbsordnung geregelt werden, das heisst im vorliegenden Fall im Kartellgesetz. Nun wissen wir, dass zu den Marktfaktoren Preis, Arbeit und die Machtverhältnisse gehören. Es ist richtig, wenn diese Frage des Wettbewerbes und des Marktes in einer einheitlichen Regelung zur Darstellung kommt. Die Konjunkturpolitik hat ja nur – was die Eingriffe anbetrifft – subsidiären Charakter. Nun wird aber versucht – und das ist nun etwas, gegen das man sich von Rechtes wegen wehren muss –, über die Konjunkturpolitik das Verfassungsrecht

auszuhöhlen. Man geht nicht den ordentlichen gesetzgeberischen Weg, sondern man versucht eben hier über die Konjunkturpolitik einzugreifen. Damit wird eine Gesetzesstufe übersprungen. Damit wird unser rechtsstaatliches Prinzip, unsere Einheit der Verfassung, Einheit der Materie verlassen und durch Generalklauseln substituiert. Man darf auch sagen, die Verfassung wird so ausgehöhlt. Ich möchte immerhin sagen: Auf der einen Seite hat Herr Bundespräsident Brugger argumentiert, wir wollen mit der Konjunkturpolitik keine Wachstumspolitik, keine Strukturpolitik, keine Umweltschutzpolitik betreiben, dafür haben wir andere Verfassungsgebiete, wo dies geregelt wird. Und ausgerechnet hier, wo es um die freie Marktordnung geht, wo eigentlich die Gesetzgebung ausgeweitet werden müsste, da benutzt man die Konjunkturpolitik, um in andere Verfassungsgebiete eingreifen zu können. Das ist vom ordnungspolitischen Prinzip her abzulehnen. Ich glaube, wir müssen mit allem Nachdruck darauf bedacht sein, dass unsere Verfassung organisch in den entsprechenden Bereichen erweitert wird und dass auch die Gesetzgebung appliziert wird, damit wir nicht durch Generalkompetenzen das Recht unterwandern. Damit ist aber auch zum Einwand von Herrn Bundesrat Brugger etwas gesagt, nämlich man hätte seit dem Jahre 1964 immer wieder die missbräuchliche Anwendung von Artikel 89bis der Bundesverfassung in Diskussion gezogen, und man hätte sogar den Auftrag erteilt, etwas vorzukehren. Das ist richtig. Ich erinnere aber daran, dass uns im Jahre 1964, als wir die damalige Konjunkturübung durchführten, der bundesrätliche Sprecher ein seitenlanges Anschlussprogramm zu den Konjunkturmassnahmen (Kredit- und Baubeschluss) bekanntgegeben hat, wonach die Kartellgesetzgebung ausgebaut werde, wonach die vermachteten Marktverhältnisse gelöst werden usw. Dieses Programm hatte der damalige Delegierte für Konjunkturfragen aufgestellt. In dieser Richtung wurde bis heute praktisch nichts verwirklicht. Deshalb war es missbräuchlich, dass man sich dann auf den Artikel 89bis der Bundesverfassung, eine notrechtliche Bestimmung, berufen hat, statt die eigentlich gesetzgeberischen Möglichkeiten auszuwerten. Vor einem Jahr, also fast zehn Jahre später, hat nun der Präsident der Kartellkommission, Herr Kollege Schürmann, ein Postulat oder eine Motion eingereicht, wonach das Kartellgesetz revidiert werden soll. Das ist der rechtliche Standpunkt von der ordnungspolitischen Seite her, und ich glaube, wir haben alle dafür zu sorgen, dass unser Rechtsstaat in dieser verfassungsrechtlichen Frage den richtigen Weg geht.

Dazu eine zweite Bemerkung: Der Absatz 1bis und der Absatz 1ter können unterschieden werden nach den Anforderungen, welche die Oekonomen als ökonomisches Konzept der Verfassung zugrundegelegt haben. Im Absatz 1bis haben wir die ordentlichen Konjunkturmassnahmen, die rechtzeitig bereitgestellt werden müssen, die globalsteuernd sind, die nur Rahmenbedingungen für das Marktgeschehen geben und die nicht direkt in den Markt eingreifen. Im Absatz 1ter haben wir auf der anderen Seite die ausserordentlichen Massnahmen, die direkt in den Markt eingreifen. Wesentlich ist dabei die Frage nach der Kausalität und der Konjunkturbekämpfung, die steuernd vorauszuwirken hat, die Mittel rechtzeitig zur Verfügung stellen muss, damit man lenken kann, damit dann nicht diese Ueberkonjunkturen entstehen, die wir jetzt bekämpft haben. Diese kausalen Mittel sollen in der ordentlichen Gesetzgebung verankert werden. Für die ausserordentlichen dagegen, die ihre Wirkung erst am Schluss oder im Nachhinein erzeugen, wie der Bundesrat in seiner Botschaft selber ausgeführt hat und die nur in ausserordentlichen Zeiten (Kriegsfall usw.) zur Anwendung kommen sollen, ist Notrecht am Platze.

Wenn Sie nun den gedanklichen Kreis schliessen, kommen Sie zu den drei klassischen Bereichen. Sie haben den Druck für eine ordentliche Gesetzgebung, um das Kartellgesetz auszubilden, und in der Zwischenzeit haben Sie auch die Möglichkeit, über den Artikel 89bis der Bundesverfassung einzuschreiten. Damit sind alle Massnahmen möglich.

Nun zur Einkommenspolitik. Hier liegt ein Gegensatz zum Antrag Schürmann. Herr Schürmann will mit seinem Antrag, wie der Bundesrat, allerdings etwas einschränkend, alles in die Verfassungsbestimmung verweisen. Er überspringt damit den Auftrag, den wir haben, Gesetze und Verfassungsbestimmungen im ordentlichen Verfahren in der entsprechenden Materie zu schaffen. Auf der anderen Seite stehen die Vertreter der Einkommenspolitik. Diese wollen natürlich nicht, dass das Wettbewerbsgesetz in dem Sinne ausgebaut wird, dass Lohn- und Preisfragen dort geregelt werden. Sie berufen sich ausdrücklich auf die Tarifautonomie und die ausländischen Erfahrungen, die eindeutig gezeigt haben – wir sind auch in der Kommission so dokumentiert worden –, dass alle direkten Lohn- und Preiseingriffsverfahren des Staates gescheitert sind. Der Bundesrat hat hier natürlich ebenfalls noch etwas Vorschub geleistet, indem er in der Botschaft ausdrücklich erklärt hat, dass die Preis-, die Einkommens- und die Zinspolitik ausgeklammert werden. Er hat dies auch vor zwei Jahren erklärt, als es darum ging, die fünf dringlichen Bundesbeschlüsse zu beschliessen.

Bei dieser Frage gilt es dann natürlich auch, eine referendumspolitische Ueberlegung anzustellen. Stellen Sie sich einmal praktisch vor, welche Gegenwirkungen erzeugt würden, wenn Sie Löhne und Preise über die Gesetzgebung steuern wollten. Sie haben eine kleine Prise im Zusammenhang mit den landwirtschaftlichen Preisen bekommen, die der Bundesrat kraft Delegation direkt bestimmen kann. Es wäre vielleicht auch falsch, die Ueberlegung zu machen, dass bei der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1973 *über die dringlichen Bundesbeschlüsse die Lohn-* und Preisüberwachung vom Volke angenommen worden sei. Hier geht es um ständiges Verfassungsrecht. Ich glaube, die Frage des Arbeitsfriedens, des politischen und sozialen Friedens spielt hier eine sehr wesentliche Rolle. Sie kann ohne Zusammenarbeit und den starken Willen der Sozialpartner nicht gelöst werden. Deshalb ist wohl die aktive Rolle einmal im Ansprechen der Verantwortlichkeit der Sozialpartner zu sehen, dann aber auch darin, dass der Bundesrat eine aktive Rolle ergreifen muss hinsichtlich Lohn- und Preispolitik im Sinne von Rahmenrichtlinien, im Sinne von konzentrierten Aktionen, wie das schon in Deutschland oder anderen Staaten gehandhabt wird. Sollte diese freiwillige Zusammenarbeit unter leichtem Nachdruck des Bundesrates nicht genügen, stellt sich immer noch die Frage, ob nicht ähnlich wie seinerzeit bei der Mietpreisüberwachung auch hier ein dringlicher Beschluss zu fassen wäre.

Zu den Anträgen von Herrn Schmid, der im Interventionsbereich der drei klassischen Gebiete noch eine Ausdehnung auf die Investitionen vornehmen möchte, ist folgendes zu sagen: Der Antrag Schmid, den er schon in der Kommission gestellt hat, ist vom System her abzulehnen. Ich habe Ihnen dargelegt, dass wir im Absatz 1bis die ordentlichen, kausalen Bekämpfungsmittel haben und im Absatz 1ter die ausserordentlichen. Ausserordentliche Mittel sind direkte Eingriffe in den Markt. Sie gehören also, wenn schon, in den Absatz 1ter und nicht in den Absatz 1bis. Schon vom System her ist es somit falsch, hier die Investitionen aufnehmen zu wollen. Das war auch die Auffassung der Experten in der Kommission.

Dann zur Frage der Wirksamkeit: Es ist doch möglich, im Rahmen dieses Verfassungsartikels auch in die Investitionen einzugreifen, wenn der Absatz 1bis oder der Absatz 1ter nach der Fassung Schürmann bzw. des Ständerates stehen bleibt. Auf der anderen Seite haben Sie beim Absatz 2 die Sondersteuer. Im Vernehmlassungsverfahren hat der Bundesrat von einer Sondersteuer gesprochen. Auch im Bericht der Konjunkturkommission – und man meinte damit auch die Investitionssteuer. Nach Absatz 2 ist es also

möglich, eine Investitionssteuer zu erheben, sie sehr kraftvoll zu erheben, dass sie nicht nur die baulichen, sondern auch die anderen Ausrüstungsinvestitionen betreffen könnte. Es ist also hier im Rahmen dieser Verfassungsbestimmung Sorge getragen. Des weiteren finden Sie im Absatz 2bis die Einwirkung auf die Abschreibungen, die ebenfalls wieder auf die Investitionen wirken, festgelegt. Ich möchte für Herrn Schmid doch immerhin einen seiner Glaubensbrüder zitieren, nämlich Herrn Professor Dr. Schiller, der im Aufsatz «Die Zukunft der Marktwirtschaft» schreibt: «Besonders problematisch wird die Forderung nach höherer Qualität des Lebens dann, wenn sie mit der Empfehlung verbunden wird, die Produktion an Konsumgütern oder überhaupt die privaten Investitionen seien zu begrenzen, oder, noch deutlicher, das wirtschaftliche Wachstum als Zielvorstellung müsste zugunsten einer höheren Qualität des Lebens zurücktreten.» Oder an einer anderen Stelle: «Aber im Prinzip gilt doch, dass der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt dann am grössten ist, wenn die private Investitionstätigkeit sich Hand in Hand mit öffentlichen Leistungen frei entfalten kann.» Wer uns eine höhere Qualität des Lebens verspricht und dabei für den privaten Konsum «Austerity» predigt, der muss darauf achten, dass er nicht von irgendeinem Punkte an die Henne schlachtet, die die goldenen Eier legt. Ich nehme an, auch hier würde Herr Schürmann eine Ausgewichtung finden zwischen Henne und dem Huhn. Wir haben in der Kommission über diese Fragen der Gewichtung eingehend diskutiert.

Ich beantrage Ihnen aus diesen Ueberlegungen – Sie sehen auf der anderen Seite, dass die Wirkung garantiert ist, und auch von der Sache selbst her –, diesen Antrag abzulehnen.

Nun noch zum Antrag von Herrn Eisenring. Herr Eisenring will die Befristung auf die klassischen Gebiete ausdehnen. Die Experten und der Bundesrat haben sich eindeutig dagegen ausgesprochen, und zwar wegen des Dauerauftrages der Konjunkturpolitik in der Verfassung. Wenn es einen Dauerauftrag gibt, dann sind auch die Mittel flexibel einzusetzen, damit sie tatsächlich wirksam werden können. Mit der Befristung auf der Verfassungsstufe wird nun erreicht, dass man auf der Gesetzesstufe eingeengt ist, und dass man deshalb diesen Einsatz nicht mehr richtig bestimmen kann. Aus diesem Grunde haben Bundesrat und Ständerat diese Aufnahme der Befristung in Absatz 1bis abgelehnt.

Noch eine Bemerkung zum Verhältnis von Verfassung und Gesetz. Auch wenn Sie in der Verfassung keine Befristung vorsehen, haben Sie die freie Möglichkeit, auf gesetzgeberischem Wege alle Ueberlegungen und Einschränkungen unter dem Titel «Befristung» zu machen. Es muss gewichtet werden, welche Massnahmen, welche Erlasse zu befristen sind. Es gibt aber aus praktischen Ueberlegungen, vor allem beim Notenbankinstrumentarium, Massnahmen, die nicht befristet werden können, so dass es falsch wäre, hier auf der Verfassungsstufe eine Befristung bei den klassischen Bereichen aufzunehmen. Ganz anders ist es bei den Massnahmen 1ter, weil diese ja eigentlich kurzfristig sind, weil sie einen direkten Markteingriff bedeuten und erst zur Anwendung kommen, wenn die Globalmassnahmen versagt haben. Der Ständerat hat die Befristung in 1ter aus politischen Gründen der Parlamentskontrolle hineingenommen, aber es ist auch möglich, dies auf der Gesetzesstufe zu tun. Ich glaube, das Parlament sollte sich nicht selbst einengen und sich hier aus politischen Gründen der Flexibilität berauben.

Ich beantrage Ihnen deshalb, diesen Antrag abzulehnen. Herr Masoni nimmt den Antrag des Ständerates auf. Er hat erklärt, weshalb in zwei Anträgen dieselben Herren unterzeichnen. Herr Masoni, Sie sind ein Schläuling: Wenn Sie nämlich dann Ihren Absatz 5 nehmen, wo Sie alles wieder auflösen und eigentlich in einer doppelten Verfassung wieder dem Volke unterbreiten wollen. Dann kommt mir die Geschichte von der Wachtübergabe zwischen zwei Kommandanten in den Sinn, wo man sich am Schluss fragt: «Kamerad, ist noch etwas klar?» (Heiterkeit)

Zu Herrn Jaeger muss ich sagen: Er hat an sich logisch konsequent «nötigenfalls» aufgenommen, denn wenn man schon von der Handels- und Gewerbefreiheit nur «nötigenfalls» bei den klassischen Bereichen abweichen kann, ist es ganz sicher richtig, dass auch im Absatz 1ter «nötigenfalls» aufgenommen wird; das ist eine logische Konsequenz. Welche Ueberlegungen der Ständerat gemacht oder nicht gemacht hat, kann ich nicht sagen.

Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und alle anderen Anträge abzulehnen.

M. **Mugny**, rapporteur de la majorité: Nous touchons là au point central de nos débats d'aujourd'hui, c'est-à-dire à la délimitation des compétences de la Confédération sur le plan conjoncturel.

Le Conseil des Etats a délimité ces compétences en deux alinéas. Dans l'alinéa 1*bis*, nous trouvons ce qu'on appelle les trois domaines classiques, c'est-à-dire la monnaie et le crédit, les finances publiques et les relations économiques extérieures. L'article 1*ter* garde un caractère subsidiaire qu'on a souvent évoqué ici; MM. Brugger, Schürmann et Weber l'ont rappelé et je le rappelle encore. Au cas où les mesures de l'alinéa *1bis* ne seraient pas suffisantes, il est possible d'intervenir encore dans d'autres secteurs, selon l'article 1*ter*. Quels sont ces autres secteurs? Il y a l'arrêté sur la construction; il y a le problème des investissements. Les entreprises, vous le savez – et je crois que c'est M. Schmid-St-Gall qui l'a rappelé assez longuement – ne sont pas toutes situées sur le même plan du point de vue financier. Les jeunes entreprises, en particulier, n'ont pas les moyens d'autofinancement qu'ont les plus anciennes. Par le moyen du crédit, on touchera donc certaines entreprises et pas d'autres. On risque de favoriser, par conséquent, certains secteurs et de ne pas toucher par exemple les entreprises multinationales. Il est donc utile d'avoir d'autres moyens d'action que ceux qui sont prévus dans l'alinéa 1*bis*.

Vient ensuite le problème important des prix et des salaires, celui de la politique des revenus. Cependant, avant d'aller plus loin, j'aimerais vous citer ici quelques opinions émises dans la commission, au sujet de l'alinéa 1*ter*, par des experts. Le professeur Nef dit ceci:

«Der Antrag Schürmann stellt juristisch einen grossen Fortschritt dar, da nach ihm die Befristung wegfällt.» C'est donc la «zeitliche Befristung».

«Der Antrag Schürmann ist aber auch deshalb der Fassung des Ständerates vorzuziehen, weil danach nicht zuerst auf den drei klassischen Gebieten Erfahrungen gesammelt werden müssen, bevor weitere Massnahmen ergriffen werden können.»

Le professeur Allemann rappelle que: «Es gibt immer Fälle, in denen sich Massnahmen ausserhalb der drei klassischen Bereiche als notwendig erweisen. Weder konjunkturpolitisch noch tatsächlich wäre es aber erwünscht, wenn solche Vorkehren auf Absatz 89bis abgestützt werden müssten. Die Nachteile der dringlichen, extremkonstitutionellen Bundesbeschlüsse sind zu offensichtlich.»

Ces opinions d'experts sont claires et confirment que le recours à l'article 89*bis* n'est pas suffisant.

On a parlé aussi de la liaison entre la politique conjoncturelle et la politique structurelle. Nous faisons ici de la politique conjoncturelle. Dans l'opposition qui s'est manifestée à la commission contre l'alinéa 1*ter*, il se trouvait précisément ceux que j'appellerai «les juristes constitutionnalistes de stricte observance» qui veulent délimiter très clairement, dans la constitution, la politique structurelle et la politique conjoncturelle. Et il y a aussi ce que je nommerai la gauche syndicaliste qui craint l'intervention de l'Etat dans la politique des salaires. Ce sont des problèmes fondamentaux qui méritent d'être discutés un peu plus longuement à cette tribune. Si effectivement, sur le

plan du droit, il est souhaitable de faire, grâce à l'article 31*quinquies*, de la politique conjoncturelle seulement et non de la politique structurelle, dans la pratique, il est impossible d'éviter que certaines mesures prises sur le plan conjoncturel n'aient des incidences sur le plan structurel, *même dans les arrêtés pris en application de l'article 89bis.* Il faut délimiter au mieux ces domaines, mais on ne peut arriver au point où finalement on aura sur le plan pratique exactement les mêmes distinctions qu'on a sur le plan juridique.

Quant aux interventions dans le domaine de la politique des revenus, il est bien évident, et je comprends les réserves qui sont émises par nos collègues syndicalistes, que l'intervention de l'Etat doit être extrêmement prudente parce que ce domaine a toujours été réservé à des accords entre organisations patronales et syndicales, et nous savons que ces organisations se sont montrées suffisamment conscientes de leurs responsabilités pour que leur politique des salaires et des revenus soit en harmonie dans l'ensemble avec la politique conjoncturelle. C'est un hommage qui leur a été souvent rendu et qu'on peut encore leur rendre aujourd'hui. Mais il faut bien reconnaître que, dans un certain nombre de cas, cette politique des revenus pourrait être, en accord avec les partenaires conventionnels, discutée au niveau fédéral et par conséquent avoir plus de poids. Je pense qu'il serait regrettable de l'exclure totalement, tout en insistant sur les réserves que je viens de faire.

Concernant les limites à apporter à l'action de la Confédération, M. Schürmann vient de les rappeler, elles peuvent être de trois ordres: une limitation dans les termes, une limitation dans le temps et une limitation matérielle. Une limite doit être introduite, d'une façon ou d'une autre il faudra la fixer, il s'agit pour nous de choisir laquelle. Je pense, personnellement, que la limitation que propose M. Schürmann est la meilleure; elle permet de travailler au mieux avec un moyen d'action qui sera efficace tout en gardant la possibilité de limiter l'intervention de l'Etat.

Ceux qui proposent de supprimer l'alinéa 1*ter* nous disent qu'en cas de besoin, on pourra recourir à l'article 89*bis*. Cette procédure n'est pas très heureuse. On aurait ainsi des dispositions prises en vertu de l'article 31*quinquies* (nouveau), qui ne seraient pas soumises au peuple, et d'autres prises, pour le même objectif, c'est-à-dire pour lutter contre le renchérissement ou contre le chômage, en vertu de l'article 89*bis*, qui, elles, seraient alors soumises au référendum obligatoire. Il serait difficile de faire comprendre au peuple et aux cantons qu'ils ont quelque chose à dire dans tel domaine et pas dans tel autre. Il s'agit, à mon avis, d'avoir des dispositions qui soient suffisamment complètes pour permettre d'utiliser l'article 89*bis* seulement dans les cas d'exception. Cette procédure à cheval sur deux dispositions constitutionnelles ne me semble pas très heureuse. De plus, si nous ne disposions que de l'alinéa *1bis*, il arriverait forcément un moment où nous serions contraints de dire aux citoyens que nous sommes limités dans nos moyens d'action et, par conséquent, que l'instrument que nous avons obtenu ne nous permet pas d'agir avec assez d'efficacité.

Voilà pourquoi je vous recommande d'accepter la proposition de M. Schürmann et, subsidiairement, la proposition de M. Masoni, c'est-à-dire de revenir à la proposition du Conseil des Etats.

Venons-en maintenant aux propositions qui nous sont soumises. D'abord, M. Eisenring veut revenir en arrière puisqu'il préconise d'introduire des limitations temporelles dans les secteurs classiques. Je partage l'avis du président de la commission: les mesures, dans le domaine classique, ne doivent pas être limitées dans la constitution, mais ces limites peuvent être apportées dans la loi d'application.

Quant à la proposition de notre collègue Schmid-St-Gall, elle n'est pas en accord avec le système existant. Le problème des investissements n'entre pas dans les trois secteurs classiques, il faut le reprendre à l'article 1*ter* ou dans une autre disposition, mais en tout cas pas dans l'article *1bis*. On aurait alors un système hybride: les trois moyens classiques, plus une autre mesure qui s'y ajouterait. Par conséquent, la proposition de notre collègue Schmid doit être repoussée.

En ce qui concerne la proposition de notre collègue Jaeger-St-Gall, il est bien évident que les dispositions pour lutter contre le renchérissement ne devront être utilisées qu'en cas d'absolue nécessité. Le principe même de cette intervention est soumis au «nötigenfalls», je ne vois donc pas d'inconvénient à le rajouter dans le texte.

J'aimerais encore dire un mot concernant l'application de ces dispositions. Certains craignent – et c'est précisément cette conjonction des juristes de stricte observance et de milieux syndicaux – que la Confédération n'abuse des moyens mis à sa disposition. C'est le problème du contrôle, que l'on discutera plus tard, mais il faut bien dire qu'il y a, au-delà de la lettre de la constitution, l'esprit. Cet esprit qui a toujours présidé à l'application des normes constitutionnelles fait qu'on utilise toujours avec modération les moyens d'action prévus dans la constitution.

C'est fondamental dans notre ordre juridique et politique; même si certaines craintes peuvent se faire jour, il faut rappeler que, dans la pratique, le pouvoir politique fait preuve de modération dans l'usage des moyens mis à sa disposition. C'est un élément fondamental qu'il convient de rappeler au moment où l'on discute le problème des moyens à mettre à disposition de l'autorité fédérale.

M. **Baechtold**-Lausanne: J'aimerais insister sur l'importance de cet article 31*quinquies*, alinéa 1*bis*, déjà dans la simple teneur du texte du Conseil des Etats, qui prévoit des mesures dans le secteur de la monnaie et du crédit.

J'aimerais dire que j'appuie la proposition Schmid-Saint-Gall et que mes propos peuvent peut-être éclairer les autres propositions concernant cet alinéa 1*bis* et l'alinéa, 1*ter*. Monsieur le président de la Confédération, au sujet de ces mesures en matière de monnaie et de crédit, je reviens à la question que j'ai posée lors de l'entrée en matière sur les conceptions des experts consultés par le gouvernement et qui inspireront sa politique en la matière.

Concernant la commission de recherche conjoncturelle, mon insatisfaction a été grande, je dois le dire, de constater la minceur des réponses que j'ai reçues au sujet des mesures prises à l'égard de la masse monétaire et du loyer de l'argent en Suisse. Et cela précisément alors que nous assistons depuis quelques semaines déjà – en prévision du présent débat, peut-être – à une véritable offensive de certains milieux pour que les taux d'intérêt soient relevés dans notre pays. On invoque le sort du petit épargnant; il serait pour le moins surprenant que le petit épargnant se réjouisse de voir les quelques obligations qu'il possède perdre leur valeur en proportion de l'accroissement du taux d'intérêt. Or le taux officiel d'escompte déterminant largement le loyer de l'argent, il est bien évident que si le taux officiel d'escompte en Suisse, depuis le 21 janvier 1974 de 5½ pour cent, devait atteindre le taux officiel pratiqué par exemple par la Banque de France depuis juillet 1973, soit 11 pour cent, le dernier emprunt de la Confédération émis à 100 francs et qui cote aujourd'hui environ 90 francs ne vaudrait plus que 45 francs, sinon moins. Donc, même s'il gagnait quelques points sur l'intérêt de son carnet d'épargne, ce petit épargnant serait loin de récupérer l'équivalent du loyer de l'argent sur le marché. Nous devons admettre par conséquent que, paradoxalement, plus l'argent est cher, moins il a de valeur.

Or les économistes libéraux nous disent de surplus que le taux d'intérêt ne peut être maintenu à un niveau peu élevé si la masse monétaire reste sévèrement limitée. Mais pourquoi alors ne laisse-t-on pas la masse monétaire s'accroître plus librement? Que l'on nous cite un pays où durant ces trois dernières années l'inflation a été jugulée alors

que la croissance de la masse monétaire était sévèrement contrôlée! En revanche, de même qu'il y a montée en spirale des prix et des salaires, il y a montée en spirale des prix et des taux d'intérêts, d'autant plus forte que la vélocité de la monnaie est grande. Si l'on ajoute au coût de la main-d'œuvre et au coût de l'argent, le coût des matières premières et de l'énergie, on obtient les composantes principales de l'inflation.
Mais la question fondamentale n'est-elle pas de savoir si l'on arrêtera l'inflation et si cet article 31*quinquies*, alinéa 1*bis*, y contribuera. Or l'inflation, c'est aussi la rupture du jeu économique par les parties prenantes et, je me permets de le remarquer, c'est cette rupture qui provoque les discussions que nous avons actuellement pour les adjonctions au texte du Conseil des Etats ou le refus de ces adjonctions.
Les partenaires exigent de retirer du produit national une part de profit croissante au-delà des limites que permet ce produit national. C'est alors que le gâteau – si je peux prendre cette expression – ne suffit plus pour satisfaire la gourmandise, on l'agrandit artificiellement et on se le partage et c'est l'inflation. Or un seul partenaire gagne sans peine à ce nouveau jeu, celui qui tient le couteau pour effectuer le partage, c'est-à-dire le capital. C'est lui le mieux protégé des conséquences de l'inflation. Et des professeurs comme Modigliani ou Miller du MIT, du Massachusetts Institute of Technology, n'ont-ils pas démontré depuis longtemps que les bénéfices des entreprises croissent avec leur capacité d'emprunt, pour autant que la rentabilité de leur opération soit supérieure au taux d'intérêt de leur financement? Lorsque les taux augmentent et que, pour lutter contre l'inflation, les crédits sont restreints, seuls les grands et les forts peuvent avoir accès à ces crédits et influer sur le marché pour adapter leurs prix à une meilleure rentabilité. Les petits, eux, subissent les fluctuations du marché et le risque d'être facilement éliminés. Je pense que nous sommes là au cœur de l'article que nous allons voter.
M. Schmid-St-Gall a raison quand il dit que les grandes entreprises et les sociétés multinationales, elles, ne sont guère pénalisées par l'inflation et par les mesures prises en matière monétaire pour la juguler. Alors que faire? Il y a quelques mois, M. Liotard-Vogt, administrateur-délégué de Nestlé, déclarait en public qu'il considérait «comme tout à fait nécessaire que la législation des pays industrialisés soit mieux adaptée au développement de leur économie et qu'en conséquence les entreprises ne soient pas libres de se comporter dans certaines circonstances d'une façon qui soit contraire à l'intérêt général». Il ajoutait «qu'il n'était nullement opposé à un degré de concertation plus étroite entre les pouvoirs publics et l'industrie, afin de mieux garantir une orientation des activités industrielles dans un sens qui tienne totalement compte des intérêts supérieurs du pays». Concertation, soit, mais alors nous exigeons pour notre part que tous les partenaires sociaux y participent en fonction du poids réel qu'ils représentent dans notre société démocratique. Et cela tout spécialement en matière de politique monétaire où, jusqu'à présent, les éléments économiquement défavorisés n'ont jamais eu un mot à dire. J'insiste là-dessus auprès de mon collègue Corbat qui a parlé, lui, lors de l'entrée en matière, de la concertation. Voyez-vous, et c'est ma dernière remarque, une réflexion me vient quand j'entends les appels, tout au long des propos qui se sont tenus jusqu'ici, à l'effort et à l'esprit de sacrifice de chacun et non à des mesures précises, par exemple en matière monétaire et de crédit. Je pense par comparaison aux appels à la conscience de chaque petit propriétaire en faveur de la lutte antipollution, tandis qu'à quelques kilomètres de sa maison, nuit et jour, des usines dégagent ou déversent des doses massives de mercure ou de plomb sur l'autel de l'économie privée. Si l'Etat ose appliguer cet article 31*quinquies*, alinéa 1*bis*, et sait résister aux assauts de certains en matière de hausse de l'intérêt, alors les conseils d'austérité prodigués à tous seront peut-être entendus.

Auer: Ich stehe auf der Linie des Ständerates und der Anträge Masoni, Jaeger-St. Gallen und Schürmann, und finde, man sollte die Türe, die damit geöffnet werden soll, etwas offen lassen und nicht *a priori* zumachen.
Bereits in der Kommission ist – was die Einkommenspolitik betrifft – mit «Canonica» auf Spatzen geschossen worden. Aber wir wollen ja nicht «à tout prix» die Einkommenspolitik hineinnehmen, sondern nur die Möglichkeit dafür offenlassen. Es trifft nicht zu, wie Herr Schmid gesagt hat, dass die Einkommenspolitik auf dem «Buckel des kleinen Mannes» gemacht werden soll. Die Inflation geht auf dem Buckel des kleinen Mannes. Aber bei der Einkommenspolitik sollten die gesamten Arbeitnehmereinkommen einigermassen im Rahmen der Produktivität bleiben. Das ist ungefähr das grobe Ziel; wie man dann die Arbeitnehmereinkommen aufteilt, ist eine Frage der Einkommensverteilung innerhalb dieses Anteils des Volkseinkommens.
Die Sozialdemokraten predigen in dieser Beziehung Wasser, trinken aber selber Wein. Wir haben in verschiedenen Kantonen Vorschläge, dass man bei den unteren Einkommensgruppen als Teuerungszulage eine Pauschale bezahlt und erst darnach einen prozentualen Zuschlag ausrichtet. Oder erinnern Sie sich an den kürzlichen Kampf der deutschen Gewerkschaften, der ja auch ein Kampf um das Tragen der Inflationsopfer war, und bei dem eine Minimalpauschale pro Monat ausgemacht worden ist; erst dann erfolgen prozentuale Zuschläge. Oder wenn jetzt beantragt wird, auch auf den direkten Steuern Zuschläge zu erheben – was ich unterstütze –, so ist das alles Einkommenspolitik.
Die weiteren Gründe: Wir könnten die Preisüberwachung, die meines Erachtens das Inflationsbewusstsein der Bevölkerung erhöht hat, nicht durchführen. Auch die Wissenschaft, beispielsweise Milton Friedman, der gerne zitierte Monetarist, sagt, von einer gewissen Inflationsrate an genügten die drei klassischen Bereiche – alle monetär – nicht mehr. Wir sollten hier also die Möglichkeit offenlassen. Auch ein Baubeschluss wäre nicht möglich; ein derartiger Struktureingriff müsste wiederum via Artikel 89bis BV gemacht werden. Herr Bundespräsident Brugger hat Ihnen schon gesagt, dass wir die Stagflation, wenn sie eintreten sollte – wir hoffen, es werde nie soweit kommen –, nur mit ausserklassischen Mitteln bekämpfen könnten.
Es ist in der Kommission gesagt worden: Ja, wenn sich dann ein solches Mittel aufdränge, könnten wir immer noch auf Artikel 89bis zurückgreifen. Aber wir wollen doch endlich einmal aufhören, solche Massnahmen via Notrecht zu ergreifen, uns also den ordentlichen Rechtsweg nicht verbarrikadieren. Die radikal-demokratische Fraktion stimmt mehrheitlich für den Antrag Ständerat, der durch den Antrag Jaeger-St. Gallen meines Erachtens – wie auch Herr Weber bereits sagte – in einem wesentlichen Punkte verbessert worden ist.

Fischer-Bern: Ich habe bedauert, dass die Eintretensdebatte nach der Rede des Vertreters des Bundesrates nicht weitergehen konnte, denn ich hätte einiges im gleichen melodiösen und milden Zürcher-Oberländer-Hochdeutsch, wie dies der Herr Bundespräsident tat, zu seinen Ausführungen zu sagen gehabt! Ich möchte mich nur auf eine Bemerkung beschränken: Ich kann es vom liberalen Standpunkt aus, dem wir uns ja beide verbunden fühlen, einfach nicht glauben, dass man mit Beamten und Paragraphen, Beauftragten und Delegierten und anderen Leuten, denen man immer wieder neue Namen gibt (Staatsgruppen usw.), diese permanente und umfassende Beeinflussung der Wirtschaftstätigkeit vornehmen kann, die offenbar angestrebt wird.
Es geht hier einerseits um eine sachliche sowie um eine politische Begrenzung. Ich kann den Gedanken nicht akzeptieren, dass es richtig sein soll, dem Bund eine unbeschränkte Generalvollmacht in die Hand zu geben, damit

er auf die Wirtschaft einwirken kann. Herr Bundespräsident Brugger hat erwähnt, dass wir in der Schweiz – glücklicherweise – keine Arbeitslosigkeit haben. Sie sehen, wie es im Ausland geht. Dort hat es ein umfassendes Instrumentarium und es hat Arbeitslosigkeit zugleich; trotzdem ist das Inflationsproblem auch dort nicht zu lösen. Wir haben bei uns Arbeitermangel und deshalb von der Kostenseite her noch einen zusätzlichen Auftrieb, sind also diesbezüglich im Nachteil gegenüber dem Ausland. Ich möchte deshalb unterstreichen, dass es sachlich notwendig ist, dass wir diese Dinge irgendwie in den Händen behalten, d. h. dass wir nicht dem Staat einfach einen unbeschränkten Interventionsbereich übergeben. Die Verfassung ist nämlich nicht in erster Linie da, um dem Bund alle irgendwie denkbaren Kompetenzen zu geben, sondern die Verfassung ist vor allem da, um die Kompetenzen, die man dem Bund geben muss, abzugrenzen. Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, die Generalvollmacht, wie sie verschiedene Kommissionsminderheiten wollen, abzulehnen, und einer Lösung zuzustimmen, die irgendwo noch Grenzen setzt. Persönlich halte ich dafür, dass der Antrag Debétaz einer sehr ernsten Prüfung wert ist. Die Verketzerung des Dringlichkeitsrechtes, die ich nie mitgemacht habe – auch bei der Volksabstimmung vom 2. Dezember nicht –, halte ich heute ebenso für wenig angebracht. Es soll bei der Konjunkturpolitik nicht um eine normale Politik gehen, sondern um die Bewältigung von Ausnahmesituationen. Ich werde dem Antrag Debétaz auch deshalb zustimmen, um zu markieren, dass es um eine Ausnahmepolitik geht und nicht um ein umfassendes und permanentes Eingreifen, wie es gewissen Leuten auch in diesem Saale vorschwebt.

Wenn Sie die Vorlage des Bundesrates der Variante von Herrn Debétaz vorziehen, so möchte ich Ihnen dringend empfehlen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Mit der Kommissionsmehrheit erreichen Sie, dass der Bund die Hauptkompetenzen erhält, um in diesen klassischen Gebieten, die ja im Vordergrund der ganzen Konjunkturpolitik stehen sollen, eingreifen zu können. Wenn es dann wirklich notwendig ist, darüber hinaus in gewissen Situationen noch etwas Zusätzliches zu tun, können wir es verantworten, den Dringlichkeitsweg zu beschreiten. Der Normaltypus der konjunkturpolitischen Eingriffe soll durch das klassische Instrumentarium gewährleistet werden. Das Ausnahmerecht, das gewisse Leute hier wollen und das vielleicht tatsächlich auch in gewissen Situationen unerlässlich ist, soll auf dem Ausnahmeweg, also über einen dringlichen Bundesbeschluss, über den wir dann hier ja zu befinden haben, geregelt werden. Ich möchte Sie dringend bitten, daran zu denken, dass wir nicht von einem Extrem ins andere fallen dürfen. Bis heute hatte der Bund überhaupt keine Kompetenzen zu Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit im Konjunktursektor, nicht eine einzige, und jetzt wollen Sie ihm auf einen «Tätsch» überhaupt alle Kompetenzen in die Hände geben. Ob diese dann befristet sind, oder ob sie nur ausnahmsweise – wie es Herr Schürmann will – nach Verfassung in Anspruch genommen werden dürfen, da wissen wir hier ja alle, dass das «gehupft wie gesprungen» ist; das ändert an der ganzen Situation gar nichts. Wir müssen eine Mittellösung finden, denn die ganze Vorlage wird ja nicht hier definitiv erledigt, sondern sie kommt vor Volk und Stände, und ich glaube, es hat keinen Sinn, dass wir in der Konjunkturpolitik eine solche Polarisierung, wie sie sich schon einmal ergeben hat, noch einmal ausprobieren.

Ich kann Ihnen sagen, ich habe gar keine Angst, trotzdem ich am 2. Dezember eine aufs Haupt erhalten habe, am 8. Dezember 1974 noch einmal anzutreten. Das liegt ganz in meinem Temperament! Aber Spass beiseite. Ich glaube, die Notwendigkeit, dass wir bei dieser grundlegenden und schwerwiegenden Wirtschaftsgesetzgebung masshalten und nicht einfach ein Vollprogramm realisieren, muss heute im Vordergrund stehen. Ich möchte Sie bitten, einer Lösung zuzustimmen, die eine Mittellösung ist, die nicht eine extreme Polarisierung – ich sage das Wort noch einmal – zwischen den einzelnen Teilen unseres Volkes und auch innerhalb der Wirtschaft und zwischen der Wirtschaft und anderen Teilen des Volkes zur Folge hat. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und diese Mittellösung, mit der ich mich nur schweren Herzens abfinde, zu akzeptieren.

Canonica: Herr Müller-Zürich hat mich in seiner Intervention als Halbschweizer patentiert. Ich war anfänglich der Auffassung, dass es sich um ein politisches Urteil handelte, und da ich solche Urteile gewohnt bin, habe ich ihm keine sehr grosse Bedeutung zugemessen und habe dieses Urteil lachend hingenommen. Ich musste jedoch später, nach Anfrage bei Herrn Müller, einsehen, dass er das Attribut «Halbschweizer» im Sinne des Stammbaumes gebraucht hatte. Ich bedaure, dass mit solchen Argumentationen versucht wird, Parlamentarier zu diskreditieren, und ich protestiere energisch gegen solche herabwürdigenden Methoden, die Leute, wie Herr Müller es tat, zu qualifizieren, dies desto mehr – wenn man es unbedingt wissen will – als ich stammbaummässig kein Halbschweizer, sondern ein vollblütiger Tessiner bin. (Beifall)

Müller-Zürich: Ich schliesse mich dem Applaus an, nachdem ich mit Beruhigung zur Kenntnis nehmen darf, dass Herr Canonica wenigstens hinsichtlich seiner Herkunft ein Vollschweizer ist. (Buuh- und Pfui-Rufe, Unruhe) Auch diese Worte werden bestens verdankt. Ich möchte Sie aber immerhin darauf aufmerksam machen, dass seine Gewerkschaftspolitik hinsichtlich der Schweizer – und so war es jedenfalls gemeint – hätte schweizerischer sein dürfen, und in dieser Hinsicht können Sie nicht Pfui rufen. Das ist alles, was ich dazu zu bemerken habe.

Im übrigen – ein abschliessendes Wort – darf Herr Canonica sich nicht empfindlich zeigen, nachdem er mich unter anderem als Faschist und faschistoid bezeichnet hat.

Schwarzenbach: Als Fraktionschef der republikanischen und nationalen Fraktion und als Republikaner bitte ich Herrn Canonica um Entschuldigung. (Beifall)

Kaufmann: Entscheidend ist, dass wir gegen die Inflation ankämpfen, und zwar kraftvoll, und dass wir eine möglichst weite Verfassungsgrundlage bekommen. Ich glaube, wir können es doch nicht mehr mit ansehen, dass heute, bei einer Teuerung von 12 Prozent, tagtäglich 50 Millionen Vermögen umgelagert werden, leistungslos, voraussetzungslos, einfach so. Diese Spekulation grossen Ausmasses – Herr Bundespräsident Brugger hat es gesagt – korrumpiert unseren Charakter. Wir können es nicht zulassen, dass ein ganz kleiner Teil der Bevölkerung Gewinne einstreicht, die von den kleinen und mittleren Sparern berappt werden, die zu blossen Sozialversicherungsempfängern denaturieren. Wir können es auch nicht zulassen, dass entgegen unserer schweizerischen Eigenart das Schuldenmachen zum Geschäft, das Sparen zum Unsinn, der möglichst rasche und grosse Konsum zum Idol und der Verzicht lächerlich wird. Ich schäme mich jedesmal an Weihnachten, wenn ich meinen Kindern anrate, sie sollen ihren Göttibatzen und ihr sonst Erspartes auf ihr Sparheft bei der Bank bringen.

Ich freue mich durchaus mit Herrn Fischer, wenn wir uns für die Handels- und Gewerbefreiheit einsetzen, ich bin auch der Meinung, dass wir uns einsetzen müssen; aber es wird heute witzlos, wenn gleichzeitig unter unseren Augen die Marktwirtschaft degeneriert, wenn die Konkurrenzverhältnisse ausgeschaltet werden, trotz der freien Marktwirtschaft, wenn die erwartete Inflation und nicht mehr der Preis die Nachfrage, die Investition und den Konsum bestimmen. Die Geschichte zeigt es eindeutig: Eine durch Inflation oder auch durch Arbeitslosigkeit entwurzelte Gesellschaft ist zu allen Extremen bereit, zum Nazitum, zum Terror und zum Krieg. Die Assignateninfla-

tion der Französischen Revolution, die Inflation vor 50 Jahren in Deutschland und heute auch der Währungszerfall in Südamerika zeigen das ganz eindrücklich. Ich glaube, man sollte daher wirklich alles versuchen, gegen diese Situation anzukämpfen.

Ich möchte mir auch gestatten, noch ein Wort an die Herren von der Gewerkschaft zu richten. Ich glaube, dass die galoppierende Inflation letztlich nicht nur die kleinen und mittleren Sparer trifft, sondern zulasten der Lohnbezüger geht. Ich glaube daher, bei den Gewerkschaften sollte die Angst vor der galoppierenden Inflation grösser sein als die Angst vor lohnpolitischen Massnahmen. Darf ich auf verschiedene Gründe hinweisen?

Lohnpolitische Massnahmen werden in Gesetzesform beschlossen. Diese sind aber in einer Demokratie nur möglich in Zusammenarbeit mit Ihnen. Die Inflation aber kommt auf Schleichwegen; sie befragt die Sozialpartner nie. Die Lohnbezüger haben dann nur die Konsequenzen zu tragen. Ein zweiter Grund: Bei galoppierender Inflation verliert das Volk plötzlich das Verständnis für den vollen Teuerungsausgleich, weil der Lohn augenfällig auf die Preise durchschlägt. Leider ist es bei den Gewinnen nicht so, die ja immer irgendwie im Dunkeln sind und auch manipuliert werden können. Heute haben wir dafür ein herrliches Beispiel: Bei einer Teuerung von 12 Prozent sagt man bereits, zum ersten stimme der Index nicht mehr (den man während 35 Jahren akzeptiert hatte), zudem müsse man – zweitens – überhaupt nicht mehr voll ausgleichen, sondern nur die Teuerung auf den notwendigsten Konsumgütern und nur für gewisse Einkommensschichten. Sie sehen also, dass wir bei galoppierender Inflation relativ schnell geneigt sind, zulasten der Lohnbezüger nicht mehr voll auszugleichen. Schliesslich kommen die Lohnbezüger bei der galoppierenden Teuerung mit der Lohnanpassung immer zu spät.

Wenn wir die Inflation kraftvoll bekämpfen wollen, kommen meines Erachtens nur die Anträge der Minderheit in Frage. Der Hinweis der Mehrheit auf Artikel 89bis überzeugt mich gar nicht. Notmassnahmen kommen immer zu spät. Eine vom Volk abgelehnte Notmassnahme kann später nicht mehr vorgeschlagen werden, obwohl sie vielleicht dann absolut notwendig wäre. Ich glaube auch an die Wirksamkeit der ausserklassischen Massnahmen. Wir schaffen heute eine Verfassungsbestimmung auf Jahzehnte hinaus. Wissen wir denn, was in dieser Zeit noch alles nötig wird? Hier möchte ich Herrn Mugny unterstützen, der mit Recht an die Arbeitslosigkeit erinnert hat. Wie wollen wir die Arbeitslosigkeit mit den klassischen Massnahmen bekämpfen und in den Griff bekommen? Wenn wir die ausserklassischen Massnahmen nie brauchen, ist es dann ein Schaden, sie in die Verfassung aufgenommen zu haben? Umgekehrt aber: Wenn wir sie brauchten und in der Verfassung nicht haben, wird es «ans Lebendige» gehen.

Ein letzter Gedanke: Bei der Inflation spielen psychologische Momente eine entscheidende Rolle. Das Verhalten der Bevölkerung hängt zu einem grossen Teil von ihrem Vertrauen zur Staatsführung – also auch zu uns – ab, vom Vertrauen in dem Sinne, dass es uns ernst sei mit der Inflationsbekämpfung. Nach meiner Meinung brechen wir die Inflationsmentalität nicht, wenn wir in der Verfassungsgesetzgebung schon ängstlich, kraftlos und einschränkend operieren. Vielmehr haben wir eine möglichst weite Verfassungsgrundlage zu suchen. Deshalb glaube ich, dass wir dem Antrag Masoni oder dem Antrag des Ständerates bzw. des Bundesrates zustimmen sollten, eventuell auch dem Antrag Schürmann.

Koller Arnold: Vorerst möchte ich Herrn Kollege Schürmann beruhigen, der meinte, ich würde hier in der glänzenden Rüstung des Klassikers antreten. Ich fürchte, die lange Diskussion habe bereits einige Schatten auf sie geworfen. Trotzdem muss ich Ihre Geduld – nachdem ich beim Eintreten bewusst auf eine Wortmeldung verzichtet habe – noch einige Zeit beanspruchen.

Es scheint, dass es dem Parlament besonders schwer falle, auf dem Gebiet der Konjunkturgesetzgebung den goldenen Mittelweg zwischen Wirtschaftsfreiheit und Staatsinterventionismus zu finden. Noch vor 5 Jahren war man unter Berufung auf eine falsch verstandene Handels- und Gewerbefreiheit nicht bereit, dem Staat das für eine wirksame Konjunkturpolitik unbedingt notwendige Notenbankinstrumentarium zur Verfügung zu stellen; heute – wenige Jahre später – verfällt man ins andere Extrem und will uns weismachen, dass nur ein Konjunkturartikel tauge, welcher dem Staat eine unbeschränkte Generalkompetenz zu wirtschaftspolitischen Eingriffen verleiht, mit dem nicht nur von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen, sondern unter dem Zeichen der Inflationsbekämpfung gar unsere sonst so vielgepriesene freie Marktwirtschaft aus den Angeln gehoben und durch einen dirigistischen Staatsinterventionismus abgelöst werden könnte. Dabei ist mir angesichts über zehnprozentiger Inflationsraten und der unbefriedigenden Resultate bisheriger schweizerischer und ausländischer Inflationsbekämpfung der Einwand wenig Trost, es gehe hier lediglich darum, eine Bundeskompetenz zu schaffen, die nur nötigenfalls voll auszuschöpfen sei. Dabei geht diese neue Kompetenz weit über die bisherigen wirtschaftspolitischen Befugnisse des Bundes im Rahmen der Wirtschaftsartikel hinaus, da sie die Gesamtwirtschaft erfasst, während die bisherigen Befugnisse auf dem Gebiete der Landwirtschaft, der Erhaltung gefährdeter Wirtschaftszweige und Berufe usw. regelmässig sektoriell begrenzt sind.

Seltsamerweise werden heute aber auch von sonst durchaus liberalen Juristen derart umfassende staatliche Eingriffskompetenzen auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik postuliert. Ich kann mich des Eindruckes nicht erwehren, dass hier eine Spätwirkung der unerfreulichen Diskussion über die Verfassungsmässigkeit des Notenbankinstrumentariums vorliege. Aufgeschlossene Juristen scheinen von der damaligen Diskussion derart traumatisiert zu sein, dass sie künftig alles, nur nicht wieder lästiger Hemmschuh im Ausbau des konjunkturpolitischen Instrumentariums sein möchten, weshalb sie bereit sind, dem Staat auf diesem Gebiete (wenigstens auf Verfassungsstufe) «plein pouvoir» zu erteilen.

Eine solche Haltung mag aufgrund früherer negativer Erfahrungen verständlich sein. Ist sie aber richtig? Bisher meinte ich immer, es sei eine vornehme Pflicht der Verfassungsgesetzgebung, den Freiheitsbereich der Bürger gegen staatliche Eingriffskompetenzen abzugrenzen. Sehen Sie, Herr Bundespräsident, wenn es um ein so entscheidendes rechtsstaatliches Anliegen geht, nehme ich eine unheilige Allianz sogar gerne in Kauf. Ich nehme das Gute, woher es auch immer kommt; und ich glaube mich diesbezüglich – aufgrund meiner kurzen politischen Erfahrung – sogar in sehr guter Gesellschaft zu befinden. Diese für den Freiheitsschutz notwendige Grenzlinie kann zwar nicht ein für allemal verbindlich gezogen werden, wie das die Väter unserer Verfassung mit der Handels- und Gewerbefreiheit taten, aber die Grenzziehung zwischen dem Freiheitsbereich des einzelnen und dem Wirkungsfeld des Staates ist jeder Generation neu als Aufgabe gestellt. Eine eigentliche Abdankung des Verfassungsgesetzgebers liegt vor, wenn wir uns neuerdings hier wie anderswo damit begnügen, alte, nicht mehr haltbare Schranken niederzureissen, ohne uns ernsthaft zu bemühen, neue, den veränderten Verhältnissen adäquate Grenzen zu schaffen, um so die Freiheitlichkeit unserer Rechts- und Gesellschaftsordnung in die Zukunft hinüberzuretten. Ich glaube daher, wir haben allen Grund, uns nüchtern und ohne falsche Schuldgefühle zu fragen, ob solch umfassende Kompetenzverleihungen an den Staat wirklich unbedingt notwendig und angesichts gewichtiger ordnungspolitischer Bedenken zur Rettung höherer Werte wirklich zu verantworten ist. Denn angesichts

des schweren Krebsübels, das die Inflation nun einmal ist, besteht heute zweifellos, wenigstens psychologisch, die Gefahr, dass wir wie Krebskranke verzweifelt nach jedem verfügbaren Heilmittel greifen, ohne mehr allzu lange zu prüfen, ob es allenfalls nicht mehr schaden als nützen könnte.

Um im Bild zu bleiben: Heute wird von seiten der Volkswirtschaftslehre die Heilkraft der sogenannten klassischen Mittel der Konjunkturpolitik, d. h. Geld- und Kredit-, Fiskal- und Aussenwirtschaftspolitik, allgemein anerkannt, wobei es freilich einer eigentlichen polit-ökonomischen Kunst bedarf, diese Mittel aufgrund einer frühen Diagnose rechtzeitig und dosiert einzusetzen. Mir scheint, dass wir es in dieser jungen Kunst in der Schweiz wie anderswo noch nicht sehr weit gebracht haben. Verbesserungen sind jedenfalls möglich. In diesem Zusammenhang ist nun entscheidend, dass sich eigentlich alle ernst zu nehmenden Volkswirtschafter darin einig sind, dass auch künftig das Hauptgewicht der Inflations- wie der Depressionsbekämpfung auf diesen sogenannten klassischen Mitteln ruhen muss. Sie sind anerkanntermassen die Hauptwaffen der Konjunkturdämpfung. Sie sind für eine wirksame staatliche Konjunkturpolitik auch unbedingt notwendig. Auch wir, die wir auf der Verfassungsstufe eine neue Abgrenzung suchen, haben zur Kenntnis genommen, dass die Handels- und Gewerbefreiheit für die ordentlichen konjunkturpolitischen Mittel nicht mehr die Grenze der staatlichen Tätigkeit sein kann. Eine vollständig andere Frage ist aber, ob man nach Aufgabe der Handels- und Gewerbefreiheit als Grenzen der staatlichen Einflussmöglichkeiten vollständig kapitulieren und auch Massnahmen vorsehen soll, die nicht nur gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstossen, sondern unsere ganze freiheitliche Marktwirtschaft aus den Angeln heben können. Hier setzen unsere Bedenken gegenüber diesen andern Massnahmen, den sogenannten einkommenspolitischen ein, und zwar vornehmlich aus zwei Gründen: einem volkswirtschaftlichen und einem juristischen.

Vorerst ist davon auszugehen, dass die Wirksamkeit direkter Eingriffe in den Marktmechanismus von der Volkswirtschaftslehre recht unterschiedlich beurteilt wird. Allgemein herrscht grosse Skepsis vor. Man warnt vor Ueberschätzungen dieser für den Nichtökonomen leicht verständlichen und daher auch politisch attraktiven Instrumente. Die Bedenken gehen dahin, einkommenspolitische Massnahmen bedeuteten blosse Symptomtherapie, sie bewirkten im Normalfall lediglich eine aufgestaute Inflation, die dann um so mächtiger losbreche, wenn die künstlichen Dämme gelockert oder ganz beseitigt würden. Ohne gleichzeitige Regelung der Mengenprobleme führten sie zu unerwünschten Schwarzmarkterscheinungen. Zudem bestehe die Gefahr, dass es aufgrund direkter staatlicher Eingriffe zu fatalen Strukturverzerrungen kommen könne, die nicht leicht wieder gutzumachen seien. Da jede Intervention fast zwangsläufig weiteren ruft, bestehe die Gefahr, in einem totalen Interventionismus zu landen, in dem man sich viel leichter treiben lasse, als aus ihm nach aller Erfahrung wieder herauszukommen sei. Direkte Interventionen verlangten zudem einen ausgebauten Beamtenapparat, wenn Willkür vermieden werden soll. Leider haben die praktischen Erfahrungen – und es gibt ja viele Länder, die schon ein Jahrzehnt lang mit direkten konjunkturpolitischen Interventionen experimentieren – diese theoretischen Bedenken bestärkt. Nicht einmal das Beispiel der USA, das anfänglich als Beweis für die Tauglichkeit einkommenspolitischer Konjunkturmassnahmen angeführt wurde, verfängt heute noch. Im Gegenteil. Nach Anfangserfolgen aufgrund eines totalen Preis- und Lohnstopps, welcher im Jahre 1972 eine fast sensationelle Begrenzung der Inflationsrate auf 3;5 Prozent erlaubte, trat schon im folgenden Jahr 1973, nach einer Teilliberalisierung, prompt das von den Theoretikern befürchtete Phänomen des Ausbruchs der vorher aufgestauten Inflation ein, welche die Teuerung sofort auf über 8 Prozent, die höchste Rate seit dem Zweiten Weltkrieg, emporschnellen liess, und das trotz eines Beamtenapparates von über 5000 Angestellten. Kurz, schon die Volkswirtschaftslehre kann aufgrund theoretischer Ueberlegungen, aber auch praktischer Erfahrungen der Einkommenspolitik im Rahmen des konjunkturpolitischen Instrumentariums nur einen sehr begrenzten Stellenwert beimessen. Die schweizerische Kommission für Konjunkturfragen hatte diese direkten Eingriffe in ihrem grundlegenden Bericht daher zu Recht nur als Notmassnahmen vorgesehen.

Zu diesen volkswirtschaftlichen kommen aber noch gewichtigere ordnungspolitische und juristische Bedenken. Während nämlich die klassischen Mittel der Globalsteuerung nur die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflussen und die Wirtschaftsfreiheit der einzelnen, mit Ausnahme der gesamtwirtschaftlich besonders wichtigen Banken, nicht verletzen, stehen direkte Eingriffe in einem ausgesprochenen Spannungsverhältnis zu geschriebenen und ungeschriebenen Werten unserer Verfassung, wie der Vertragsfreiheit, der Eigentumsgarantie und Tarifautonomie. Solche Massnahmen können also nicht bloss zu einer Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, sondern auch zur Aufhebung der Vertragsfreiheit, der Tarifautonomie oder der Verletzung der Eigentumsgarantie führen. Weil diese Massnahmen eben auch gegen die Idee der freien Marktwirtschaft und nicht bloss gegen die auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik teilweise absolute Gewerbefreiheit verstossen, finde ich eine so weitgehende Bundeskompetenz gefährlich. Das hat mit der Bindung an eine nationalökonomische Schule überhaupt nichts zu tun, sondern entspringt der Sorge um die Erhaltung unseres immer noch freiheitlichen Rechts- und Wirtschaftssystems. Dabei vermag ich für meinen Teil einfach nicht zu glauben, dass uns eine weitgehende Aufhebung der freien Marktwirtschaft deren Rettung bringen soll. Die Wahrscheinlichkeit ist doch unendlich viel grösser, dass wir auf diesem Wege in einen konjunkturpolitischen Staatsdirigismus hineingeraten, aus dem wir kaum wieder herauskommen werden, und der erst noch den Nachteil hat, dass seine Erfolgsaussichten in der Teuerungsbekämpfung eher geringer sind als der der klassischen Globalsteuerung.

Ich glaube daher, Bundesrat, Parlament und Volk sind gut beraten, wenn sie die direkten konjunkturpolitischen Eingriffe auch verfassungsrechtlich als das nehmen, was sie ihrer ganzen Natur nach sind, nämlich Notmassnahmen. Ihre adäquate verfassungsrechtliche Grundlage ist der wegen früherer Versäumnisse heute so verfemte Artikel 89bis. Natürlich lässt sich darauf nicht weiter das ordentliche konjunkturpolitische Instrumentarium abstützen. Etwas vollständig anderes ist es jedoch, wenn man Massnahmen aufgrund dieser nun einmal Bestandteile unserer Verfassung bildenden Vorschrift erlässt, die von vornherein nichts anderes als Notmassnahmen sind. Ich glaube, diesbezüglich sollten wir langsam auch lernen, mit diesem Artikel 89bis in einer richtigen, vernünftigen Weise zu leben. Diese verfassungsrechtliche Einordnung hat zudem den eminenten Vorteil, dass jene Massnahmen, welche schwerwiegende Einbrüche in unsere Rechts- und Wirtschaftsordnung bewirken können, nicht bloss wie alle Ausführungserlasse zum neuen Konjunkturartikel dem fakultativen, sondern dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstehen. Das mag gewissen Technokraten lästig erscheinen, ist aber nach meiner Auffassung unserer föderativen Demokratie, die wir immer noch sind und bleiben wollen, einzig adäquat. Oder sollten wirklich Volk und Stände zu derart kapitalen wirtschaftspolitischen Entscheidungen wie Preis-, Lohn- und Gewinnstopp, Investitionskontrollen, Rationierungen und was sonst noch an direkten Eingriffsmöglichkeiten denkbar ist, nach der Annahme des Konjunkturartikels nichts mehr zu sagen haben? Ich meine, Bundesrat und Parlament dürften, wenn je derart einschneidende konjunkturpolitische Massnahmen ergriffen werden müssen, um die Rückendeckung von Volk und Ständen sogar froh sein. Oder glauben Sie etwa, dass

künftig so weitreichende Massnahmen wie etwa der verdienstvolle Sigriswiler Vorschlag von Herrn Kollege Schürmann für eine nationale Lohnpolitik sich je gegen die Opposition eines der beiden Sozialpartner aufgrund eines einkommenspolitischen Rahmengesetzes obrigkeitlich durch Bundesrat oder Parlament verfügen liessen? Sollten derart brisante Massnahmen je verfügt werden müssen, dann glaube ich, wären wir alle, vom Bundesrat bis zum letzten Parlamentarier, froh, dafür die Zustimmung von Volk und Ständen einholen zu müssen.
Die weniger weitgehenden Massnahmen der Einkommenspolitik wie die heutige Preisüberwachung liessen sich künftig aber mühelos und sachlich sogar richtiger auf das zurzeit in Revision befindliche Kartellgesetz abstützen. Dafür ist es nicht nötig, schwerwiegenden Einbrüchen in die Marktwirtschaft Tür und Tor zu öffnen.
Aus all diesen Gründen sind wir gut beraten, wenn wir der grossen Mehrheit der nationalrätlichen Kommission folgen und dem Bunde im neuen Konjunkturartikel zwar jene Befugnisse einräumen, die er für eine erfolgreiche Konjunkturpolitik unbedingt braucht, die Ergreifung von Notmassnahmen aber, die geeignet sind, unsere freiheitliche Wirtschafts- und Rechtsordnung aus den Angeln zu heben, weiterhin der Zustimmung von Volk und Ständen vorbehalten. Ich glaube, auf diese Weise hätten wir auf dem Gebiete der Konjunkturgesetzgebung wieder jenen goldenen Mittelweg gefunden, der uns angemessen ist und in der kommenden Volksabstimmung wohl auch die weitaus beste Chance hat.

Tschopp: Ich habe mich beim Eintreten nicht gemeldet. Ich möchte aber jetzt doch einige Bemerkungen anbringen.
Ich beantrage Ihnen, die Ergänzung der Kommissionsminderheit, angeführt durch unseren Kollegen Schürmann, abzulehnen.
Was die Kommissionsmehrheit mit der Streichung des Artikels 1ter bewirken will, soll durch den Antrag der Minderheit bei 1bis wieder eingeführt werden. Durch die Streichung des Abschnittes 1ter wird der Bund befugt und verpflichtet, allein Massnahmen in den traditionellen Interventionsgebieten zu treffen, also Geld- und Kreditwesen, öffentliche Finanzen, Aussenwirtschaft. Damit wird die Vorrangstellung der Globalsteuerung verstärkt und die Gefahr – ich sage das doppelt –, die Gefahr der interventionistischen Umfassung der sozialen Marktwirtschaft vermindert. Dass hier ein gewisses Misstrauen am Platze ist, ist einfach verständlich. Der Bundesrat wird dadurch gezwungen, die traditionellen Massnahmen rechtzeitig und konsequent anzuwenden und bei weiteren Massnahmen den Weg über Artikel 89bis vorzuschlagen. Damit bliebe die Entscheidungsgewalt des Parlamentes für die politisch und sachlich umstrittensten Vorlage sinnvoll gewahrt.
Wenn ich die Kommissionsberatungen richtig im Gedächtnis habe, waren unsere Experten der Meinung, die drei traditionellen Interventionsbereiche genügten, um eine überbordende Konjunktur in den Griff zu bekommen. Ich möchte daran erinnern.
Nun wird aber erklärt, ohne Zusatz der Minderheit hätten wir keine Kompetenz auf den Gebieten Preise und Löhne und der Bauwirtschaft. Darf ich Sie daran erinnern, dass die Bundesbeschlüsse vom Dezember 1972 immerhin bis Ende 1975 in Kraft bleiben können? Bis Ende 1975 kann sich noch sehr vieles ändern. Wenn die Konkurrenzverhältnisse und die Schwierigkeiten auf den Weltmärkten, wie sie jetzt bestehen, noch weiter zunehmen sollten, müssen wir – vielleicht schneller, als uns allen lieb ist – den Konjunkturartikel in umgekehrtem Sinne anwenden, als es jetzt unserer Konzeption entspricht.
Noch ein staatspolitischer Gedanke: Dieser Verfassungsartikel unterliegt jetzt der Zustimmung von Volk und Ständen. Später, bei der Gesetzgebung, bei einem Referendum, haben die Kantone nichts mehr zu sagen. Schon mit Rücksicht auf diesen Tatbestand sollten wir die Perfektion nicht zu weit treiben. Herr Bundespräsident Brugger hat das Wort gebraucht: «Ueberladen Sie den Karren nicht!» Ich bin da mit ihm sehr einverstanden. Mit der Beschränkung auf die drei klassischen Gebiete schliessen wir auch im Hinblick auf die Anhänger unseres Kollegen Debétaz einen guten und loyalen eidgenössischen Kompromiss.
Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit zu folgen und diese Generalvollmacht in der Verfassung abzulehnen.

Frau **Uchtenhagen:** Da die Zeit sehr vorgeschritten ist, will ich Sie nicht lange hinhalten.
Wenn Herr Schürmann nach Kriterien der Abgrenzung sucht, so möchte ich ihm dazu sagen: Wenn Sie wirklich sachlich sein wollen, dann nennen Sie das Kind beim Namen. Herr Schmid hat das mit seinem Antrag getan. Er sieht Eingriffe im Investitionsbereich bzw. im Baumarkt vor, die tatsächlich flankierend die globalen Kreditmassnahmen begleiten könnten. Ihre Formulierung, Kollege Schürmann, lässt alles zu, und wir wissen eben, was damit gemeint ist. Ich möchte es noch einmal betonen: Es geht nur um die Lohnpolitik. Sie können die Preise der Güter, die ständig wechseln, anders zusammengesetzt, anders verpackt sind, nicht kontrollieren. Wenn mir jemand von Ihnen, der etwas von Betriebswirtschaft und Volkswirtschaft versteht, sagen kann, wie sich Gewinne oder gar unrechtmässige Gewinne, wenn sie nicht durch Kartellabsprachen erfolgen, eruieren lassen, bin ich ihm dankbar. Auch die Löhne, die frei ausgehandelt werden, kann man letztlich nicht kontrollieren. Sie können nur jene treffen, die ihre Löhne öffentlich, durch Sozialpartnergespräche, aushandeln, und auch hier handelt es sich um Mindestlöhne für die wirtschaftlich Schwächsten. Ich muss das doch einmal ganz klar sagen. Diese Löhne gelten für die älteren, weniger mobilen Arbeitnehmer, für die Gastarbeiter und die Frauen. Auf dem Buckel dieser Leute wollen Sie die Inflation bekämpfen, und dagegen wehren wir uns.

Bundespräsident **Brugger:** Ich will mich ganz kurz fassen. Ich hatte Gelegenheit, beim Eintreten die Stellungnahme des Bundesrates bekanntzugeben.
Ich bin, wie Herr Nationalrat Tschopp, auch für sogenannte eidgenössische Kompromisse zu haben, nur müssen Sie, wenn Sie abstimmen, dann auch wissen, was dieser Kompromiss beinhaltet. Er beinhaltet aus unserer Sicht ganz einfach die Tatsache, dass wir schon sehr bald wieder mit dem Artikel 89bis BV werden operieren müssen, weil Sie der Stagflation mit den Instrumenten der klassischen Bereiche nicht beikommen werden, ebenso wenig wie den Erscheinungen und Preisbewegungen aus neuer Marktmacht. Das gleiche gilt hinsichtlich der Bekämpfung von Krisen und Arbeitslosigkeit mit sogenannten globalen Steuerungsmitteln. Die Situation ist sogar die, dass wir aufgrund des Krisenbekämpfungsgesetzes, das wir heute haben, nicht mehr alle gesetzlichen Bestimmungen werden in Kraft belassen können, wenn wir mit dem neuen Verfassungsartikel den alten Artikel 31quinquies aufheben. Das würde also sogar einen Rückschritt bedeuten. Was wir mit den globalen Steuerungsmitteln besitzen, ist grunsätzlich schon etwas Wertvolles. Wir anerkennen das. Es ist die Einführung des Grundsatzes einer eidgenössischen Konjunkturpolitik in der Verfassung. Sie und die Oeffentlichkeit dürfen aber nachher nicht von den Experten verlangen, dass wir mit diesem schwachen Instrument alles werden vorkehren können. Wir werden Sie vielmehr schon sehr bald wieder mit sogenannten aussergewöhnlichen Massnahmen belästigen müssen. Das ist das eine.
Zum zweiten möchte ich sagen: Ich muss der Auffassung entgegentreten, dass man mit dem Antrag des Bundesrates oder dem Beschluss des Ständerates dem Bundesrat eine Generalkompetenz gibt. Das ist dummes Zeug. Der Rahmen, der von der Verfassung abgesteckt wird, muss vielmehr nachher auf der Ebene der Gesetzgebung genau umschrieben, eingeschränkt, auf jeden Fall konkretisiert werden, wie das in vielen anderen Bereichen auch der Fall

ist. Ich wehre mich dagegen, dass man diese Konjunkturpolitik gewissermassen als etwas Aussergewöhnliches des staatlichen oder politischen Handelns darstellt. Konjunkturpolitik ist auf der ganzen Welt, in allen modernen Industriestaaten, zu einem normalen Aktionsfeld der öffentlichen Hand geworden. Niemand kommt ohne sie aus. Auch wir werden nicht ohne sie auskommen, und wenn es nur ist, um uns gegen aussen, gegen Massnahmen der andern zu wehren. Wir können doch nicht mit leeren Händen und ohne Einwirkungsmöglichkeiten dastehen. Das Aussergewöhnliche liegt darin, dass man diese Instrumente, diese politischen, administrativen und technischen Möglichkeiten, die man mit dem Konjunkturartikel und der dazugehörigen Gesetzgebung bereitstellt, nicht ständig anwendet, sondern nur, wenn deren Anwendung notwendig ist. Es ist doch so, dass wir hier, um mit einem militärischen Ausdruck zu sprechen, ein Arsenal, ein Zeughaus mit Waffen zur Bekämpfung von Konjunkturüberhitzungen und Krisen füllen, die wir im Bedarfsfall einsetzen können. Es ist also gewissermassen eine Aufrüstung, die wir da betreiben.

Ich bin mir aber auch bewusst, dass gegen diese Allianz von links und rechts, zu der sich nun noch die Ordnungspolitiker mit unserm verehrten Kommissionspräsidenten und Herrn Nationalrat Koller hinzugesellt haben, Hopfen und Malz verloren ist. Ich werde mich jedoch auch mit diesem eidgenössischen Kompromiss begnügen können. Ich finde es zwar schade, dass wir hier eine Arbeit machen, von der wir in wenigen Jahren sagen werden, man müsse sie schon wieder flicken. Immerhin bedeutet es einen wesentlichen Fortschritt, ob Sie so oder so entscheiden. Wir werden also keine Preisüberwachung mehr betreiben können, und ich weiss nicht, ob das bei der heutigen Preisentwicklung geschickt ist.

Was die ordnungspolitischen Momente, die hier angeführt worden sind, anbelangt, muss ich betonen, dass es wohl kaum je eine Vorlage gegeben hat, die so gründlich auch von staatsrechtlicher und wissenschaftlicher Seite beleuchtet, durchkämmt und überprüft worden ist wie dieser Konjunkturartikel. Eine Kommission von Staatsrechtlern unter dem Präsidium des sehr liberalen Professors Hans Naef von der Universität Zürich bietet mir eine absolute Gewähr dafür, dass auch ordnungspolitisch und im Verhältnis zu andern Verfassungsbestimmungen alles bestens geordnet ist. Wenn man nun erklärt, man sollte das, was wir gewissermassen ausserhalb der klassischen Bereiche erreichen wollen, mit einer Revision der Kartellgesetzgebung tun, so muss ich dazu bemerken: Wir haben diese Revision noch nicht. Sie wird sehr viel Zeit beanspruchen. Sehr wahrscheinlich ist eine Revision des Kartellgesetzes mit einer Verfassungsrevision verbunden. Sie werden dort die genau gleichen Konfrontationen und den Vorwurf des Staatsinterventionismus wieder haben wie bei diesem Konjunkturartikel. Ausserdem wird es unmöglich sein, mit dem Kartellgesetz alle Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen und den Wettbewerb in der heutigen Zeit der gestörten Marktwirtschaft überhaupt wieder in Gang zu bringen. Die Revision des Kartellgesetzes wird also ein sehr schwacher Trost sein.

Abschliessend möchte ich Ihnen einfach sagen: Sie verlangen von uns in Alinea 1 einen Auftrag, der eine sehr weite Zielsetzung hat. Auf der andern Seite geben Sie uns nicht die notwendigen Instrumente, die zur Erreichung dieses Zieles an sich notwendig wären. Ich glaube, es ist auch zu meinem eigenen Schutze und zum Schutze des Bundesrates und seines Apparates notwendig, dass ich das in aller Deutlichkeit sage, damit die Erwartungen, die jetzt mit der Behandlung dieses Konjunkturartikels in der Oeffentlichkeit geweckt werden, nicht allzu gross und nicht allzu weit gesteckt sind.

Darf ich Sie dann wenigstens bitten, den Antrag Eisenring abzulehnen, der auch in den normalen Bereichen eine Begrenzung will. Wie wollen Sie zum Beispiel bei den Mindestreserven eine Begrenzung machen? Wie wollen Sie beispielsweise bei den Massnahmen zur Arbeitsbeschaffung eine Begrenzung machen? Sie sehen, das kann groteske Situationen geben. Erhalten Sie wenigstens dort den vollen Umfang der Möglichkeiten!

Le président: Nous allons passer au vote et traiter à la fois les alinéas 1*bis* et 1*ter* de l'article 31*quinquies*. Le plan de procédure de vote vous a été distribué. La présidence n'a pas reçu de remarques ni d'oppositions, de sorte que je le déclare accepté.

Eventualabstimmungen – Votes éventuels

A Anträge lautend auf beschränkte Kompetenzen
Propositions tendant à accorder une compétence limitée

1.
Bereiche – Domaines
Für den Antrag der Mehrheit 83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II (Schmid-St. Gallen) 43 Stimmen

2.
Befristung – Durée des mesures
Für den Antrag der Mehrheit 123 Stimmen
Für den Antrag Eisenring 6 Stimmen

B Anträge lautend auf umfassende Kompetenz
Propositions tendant à accorder une compétence générale

3.
Für den Antrag der Minderheit (Masoni) 52 Stimmen
Für den Antrag Jaeger-St. Gallen 47 Stimmen

4.
Für den Antrag der Minderheit (Masoni) 40 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I (Schürmann) 61 Stimmen

Definitive Abstimmung – Vote définitif
Für den Antrag der Mehrheit (Ergebnis der 2. Abstimmung) 73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I (Ergebnis der 4. Abstimmung) 58 Stimmen

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.02 Uhr
La séance est levée à 12 h 02

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	II
Session Session Sessione	Frühjahrssession Session de printemps Sessione primaverile
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	03
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	06.03.1974 - 08:00
Seite Page Pagina	253-282
Ref. No	20 002 748

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 6. März 1974, Nachmittag
Mercredi 6 mars 1974, après-midi
15.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

---

11 543

Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Siehe Seite 253 hiervor — Voir page 253 ci-devant

Fortsetzung – Suite

Artikel 31quinquies Al. 2

Anträge siehe Seite 263 hiervor
Propositions voir page 265 ci-devant

Stich, Berichterstatter der Minderheit I: Im Absatz 2 geht es um die Fiskalpolitik. Der Ständerat hat hier vorgeschlagen, dass Zuschläge nur auf indirekte Steuern erhoben werden können.

Die nationalrätliche Kommission, und zwar sowohl Mehrheit wie Minderheit, schlägt Ihnen vor, die Zuschläge und eventuelle Sondersteuern grundsätzlich erheben zu können, also nicht eine Begrenzung vorzunehmen auf indirekte Steuern oder auf direkte Steuern. Die Minderheit I, die ich zu vertreten habe, möchte nicht, dass man die allfällig abgeschöpften Mittel sterilisiert. Wir sind mit der Mehrheit einverstanden, dass man zwar im letzten Satz die «Kann»-Formel verwendet, wenn es um die Rückerstattung dieser abgeschöpften Mittel geht, aber nicht, wie es die Minderheit II will, die bekanntlich zwingend vorschreibt, dass die Mittel zurückerstattet werden müssen. Warum wehren wir uns gegen die Sterilisierung der abgeschöpften Mittel? Nehmen Sie die letzten 15 oder 20 Jahre, nehmen Sie an, wir hätten seit damals durch eine Zuschlagsteuer Mittel erhoben; wir hätten in diesen ganzen 15 oder 20 Jahren diese Mittel nie zurückerstatten können, ohne eine Inflation zusätzlich zu provozieren. Deshalb hat es keinen Sinn, im voraus zwingend vorzuschreiben, dass diese Mittel sterilisiert werden müssen, und es ist noch viel ungeschickter, wenn man auch zwingend vorschreibt, dass die Mittel nachher zurückerstattet werden müssen. Es gilt aber auch zu überlegen, dass es nicht nur die Aspekte der Konjunkturpolitik, sondern auch die Aspekte der Finanzpolitik und der Tresorerie gibt. Im Vorschlag der Mehrheit heisst es einfach: «Die abgeschöpften Mittel sind soweit stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert.» Das ist ein Gesichtspunkt, aber es ist eben nur einer, daneben gibt es noch andere. Es ist denkbar, gerade heutzutage, dass man Zuschläge, die man erhebt, um Kaufkraft abzuschöpfen, doch vernünftigerweise direkt wieder verwenden müsste, statt auf der anderen Seite an den Markt zu gehen, dort Mittel aufzunehmen und damit noch zusätzlich dazu beizutragen, dass die Zinssätze steigen. Also auch von diesem Gesichtspunkt aus ist es nötig, die Möglichkeit zu schaffen, dass man zusätzliche Mittel erheben kann, man soll diese aber nicht zwingend sterilisieren müssen. Deshalb beantragen wir Ihnen die Streichung dieses Satzes und bitten Sie, auch im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, den Antrag der Minderheit II unter allen Umständen abzulehnen und dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Letsch, Berichterstatter der Minderheit II: Von einem berühmten französischen General wird gesagt, er habe sich in allem Auf und Ab der Schlacht immer wieder von seinem Adjutanten einen Zettel zeigen lassen, auf dem die Worte standen: «Mon général, la mission.» Ich glaube, es ist wichtig, dass wir auch in politischen Auseinandersetzungen uns immer wieder an den Auftrag erinnern. Auch das gehört zu jener starken, glaubwürdigen, politischen Führung, die heute morgen Herr Bundespräsident Brugger zu Recht gewünscht hat. Es gehört mit zu jener politischen Führung, die nicht auf Illusionen baut; hier stimme ich auch mit Herrn Kollege Jaeger überein.

Gerade beim Absatz 2, über den wir diskutieren, stellt sich diese Frage nach dem Auftrag, nach dem Ziel von Absatz 1 her zwingend. Es geht nicht primär darum, ob wir als Bemessungsgrundlagen nur die indirekten Steuern wählen oder auch die direkten Steuern einschliessen, sondern die entscheidende Frage lautet, ob wir dem Bund eine neue Steuerkompetenz einräumen wollen, oder ob wir einfach die Grundlage schaffen möchten, damit auf breiter Basis, mit Hilfe der Steuern als Bemessungsgrundlage, Geld abgeschöpft, vorübergehend stillgelegt und dann wieder zurückerstattet werden kann. Das ist die grundsätzliche Frage, vor der wir in diesem Absatz 2 stehen. Gestatten Sie mir dazu drei kurze Bemerkungen.

1. Wiederum vom Auftrag her, insbesondere die Teuerung zu bekämpfen, kann die Antwort nicht zweifelhaft sein. Wenn es darum gehen muss – das steht im Vordergrund – die gesamte Geldnachfrage zu treffen, so erreichen wir mit Steuern dieses Ziel nicht: Steuern bedeuten vorerst nichts anderes als einen Händewechsel. Was der Private nicht mehr hat und ausgibt, hat der Staat und finanziert damit seine Aufgaben; im wirtschaftlichen Kreislauf bleibt alles wie zuvor. Auch die Defizitreduktion, die man erhoffen könnte, ist sehr ungewiss; mehr Steuern können auch einfach zu mehr Ausgaben anregen. Schliesslich wirkt das Defizit als solches nicht unbedingt und jederzeit inflationär; ausschlaggebend ist die Finanzierung; wenn wir inländische Ersparnisse beanspruchen, dann stehen diese den Privaten nicht mehr zur Verfügung, und der Staat, der darnach greift, finanziert einen Teil seiner Aufgaben mit. Für Steuern brauchen wir zudem keinen neuen Kompetenzartikel. Die Steuerkompetenzen des Bundes sind ja in unserer Verfassung bereits verankert. Wir sind auch mitten drin, diese Steuerkompetenzen in anderem Zusammenhang bereits wieder auszuweiten und dem Staat zusätzliche Mittel zuzuführen. Was demgegenüber konjunkturpolitisch sinnvoll sein kann, ist eben die Abschöpfung, die anschliessende Stillegung und hierauf die Rückerstattung in irgendeiner Form. Ich komme darauf zurück.

2. Diese Konzeption, die ich skizziert habe, findet nur mit dem Antrag der Minderheit II einen klaren Ausdruck. Nach der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission wird das Ziel nicht erreicht. Es heisst dort, dass die Mittel nur «soweit» stillgelegt werden sollen, als es die Konjunkturlage erfordere. Damit ist allem Ermessen Tür und Tor geöffnet. Es muss, glaube ich, wenn man diese Konzeption für richtig hält, heissen «so lange ... es die Konjunkturlage erfordert» gemäss Antrag der Minderheit II. Auch die Rückerstattung ist nur fakultativ. Das heisst also, dass die abgeschöpften Mittel später dann doch zur Steuer werden könnten und dem Staat zur Finanzierung von Aufgaben verbleiben. Steuern sind vorbehaltlos und definitiv dem Staat geschuldete Abgaben; das aber brauchen und wollen wir nicht. Mit dem Antrag der Minderheit I würde diesem Anliegen noch weniger Rechnung getragen. Auch der Ständerat hat mit seiner Formulierung das skizzierte Konzept zu wenig klar herausgeschält, weil auch dort, abgesehen davon, dass nur die indirekten Steuern als Basis dienen würden, die Rückerstattung nicht zwingend vorgeschrieben ist.

3. Abschliessend möchte ich mich mit zwei Einwänden noch kurz auseinandersetzen, die gegen dieses Konzept

vorgebracht werden. Erstens wird gesagt, die Rückerstattung sei technisch nicht möglich, und es sei schwierig, den richtigen Zeitpunkt zu treffen. Die Minderheit II will nicht in allen Fällen individuelle Rückerstattungen, sondern sie will nur verhindern, dass vorübergehend abgeschöpfte Mittel dann später zur Steuer werden. Sie will also die Rückerstattung in irgendeiner Form, sei es individuell oder in Form genereller Rabatte. Wenn man dazu noch eine Präzisierung des Textes als nötig erachtet, was die Juristen beurteilen müssen, so bietet die Differenzbereinigung zum Ständerat genügend Zeit und Raum, um diese Präzisierung vorzunehmen. Heute geht es aber darum, dass wir den Grundsatz verankern und festlegen, was wir wollen, damit auch der Gesetzesredaktor dann weiss, wie er es formulieren soll. Ich glaube, hier schafft der Antrag der Minderheit II eine klare Ausgangsbasis. Die Frage nach dem Zeitpunkt, die auch von Herrn Stich zu Recht angeschnitten wurde, stellt sich natürlich so oder so. Auch wenn Sie die stillgelegten Mittel nachher dem Staat belassen wollen, die Rückerstattung also nicht zwingend vorschreiben würden, müssen Sie ja irgendeinmal den Zeitpunkt bestimmen, an dem die stillgelegten Mittel wieder in den Kreislauf eingeführt würden. Die Frage nach dem Zeitpunkt stellt sich so oder so. Das ist kein Grund und kein Argument gegen die zwingende Rückerstattung.

Der zweite Einwand: Der Staat verwende die abgeschöpften Mittel vielleicht sinnvoller als der Private. Das mag sein. Es kann aber auch nicht sein. Doch steht diese Frage wiederum in keinem direkten Zusammenhang mit der Art der Finanzierung und mit der grundsätzlichen Frage der Geldabschöpfung. Es ist ein Problem für sich, deshalb wiederum als Gegenargument ungeeignet.

Zusammenfassend halte ich dafür, dass wir nicht unter dem Motto «Teuerungsbekämpfung» andere Ziele verfechten sollten, Ziele, die man auch vertreten kann, die aber nicht mit der Teuerungsbekämpfung im Zusammenhang stehen. Diesbezüglich will die Minderheit II eine klare, eine zieladäquate und damit auch eine rationale, das heisst auf Deutsch vernünftige Lösung. Hier teile ich die Auffassung von Frau Uchtenhagen, die sie heute morgen vorgetragen hat, wonach wir stets rationale Lösungen anstreben sollten.

Die Minderheit II, die nur mit zwei Stimmen Unterschied in der Kommission unterlegen ist, bittet Sie, ihrem Antrag zuzustimmen.

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: In Absatz 2 des Verfassungsartikels werden besondere Massnahmen auf dem Gebiete des Steuerwesens erwähnt. Das ist notwendig, weil die Bundessteuern in der Bundesverfassung vorgesehen und zum Teil näher geordnet sind. Neue zusätzliche Normen in diesem Bereich gehören deshalb ebenfalls in die Bundesverfassung. Die Möglichkeit, vorübergehend Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren, bezieht sich auf die in der Bundesverfassung bereits vorgesehenen Bundessteuern. Darüber hinaus wird der Bund ermächtigt, eine neue Steuer, eine Sonderabgabe, zum Beispiel eine Investitionssteuer einzuführen. Selbstverständlich wird der Bund nicht verpflichtet sein, Zuschläge auf Bundessteuern zu erheben und gleichzeitig eine Sondersteuer einzuführen. Er darf dies zwar tun, kann sich aber auch mit einer der beiden Massnahmen begnügen, wie er sich allgemein mit weniger begnügen darf, als ihm die Verfassung erlaubt.

Mit der Begründung, das Steuersubstrat der Kantone zu schützen, hat der Ständerat die Kompetenz des Bundes, Steuerzuschläge zu erheben, auf die indirekten Steuern beschränkt! Die Mehrheit Ihrer Kommission konnte dieser Lösung nicht zustimmen, weil dadurch der stabilisierungspolitische Spielraum der Finanzpolitik allzu stark eingeschränkt und die postulierte Zielerreichung in Frage gestellt würde. Dazu ist zu sagen, dass das konjunkturell relevante Verhalten der Unternehmungen durch fiskalische Massnahmen im Bereiche der Bundesfinanzen lediglich über direkte Bundessteuern beeinflusst werden kann, da die Unternehmen von einer Variierung der Warenumsatzsteuer nicht direkt betroffen werden. Soll also der Unternehmenssektor, dem im gesamten Konjunkturablauf zentrale Bedeutung zukommt, in seinem Verhalten beeinflusst werden, so ist dies fiskalpolitisch nur auf dem Wege über die direkten Steuern möglich. Daneben aber sprechen auch Gründe der Gerechtigkeit für einen Einbezug der Wehrsteuer. Durch Zuschläge bei den indirekten Steuern werden nämlich die ärmeren Schichten der Bevölkerung stärker belastet als die übrigen. Ausserdem besteht bei den indirekten Steuern die Gefahr der Indexwirksamkeit. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass nur etwa 70 Prozent der vom Lebenskostenindex erfassten Waren umsatzsteuerpflichtig sind.

Die Kommission hat ausserdem den Begriff der Kaufkraftabschöpfung gestrichen, weil er ungenau und auch ungeeignet ist, und weil immer sehr schwer vorauszusehen ist, in welchem Masse durch monetäre Massnahmen tatsächlich Kaufkraft abgeschöpft wird. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass nur dort Mittel abgeschöpft werden können, wo diese nicht gespart werden. Abklärungen der Experten haben ferner gezeigt, dass es nicht nötig ist, in der Verfassung ausdrücklich eine Kompetenz zur Gewährung von Rabatten vorzusehen, wie dies in der Kommission zum Beispiel vorgeschlagen worden ist. Das gleiche gilt übrigens auch für den Fall von Steuervorauszahlungen.

Nun zum Antrag Letsch. Der Antrag Letsch sieht gegenüber der Fassung der Kommissionsmehrheit die Umwandlung der bisherigen Rückerstattungsmöglichkeit in eine «Muss»-Vorschrift vor. Die Erfahrungen des Auslandes, im besonderen der Bundesrepublik Deutschland zeigen aber, dass eine ausdrückliche Rückerstattungspflicht recht gefährlich sein kann, musste dieses Land doch seinerzeit ausgerechnet im konjunkturpolitisch ungünstigsten Zeitpunkt die Gelder zurückerstatten. Eine Rückvergütung ist aber tatsächlich auch rein technisch oft gar nicht möglich. Aber nicht nur aus ökonomischen, vor allem auch aus rechtlichen Gründen ist einer «Kann»-Formulierung der Vorzug zu geben. Man muss sich bewusst sein, dass im Falle einer ausdrücklichen Rückerstattungspflicht ein Rechtsanspruch entsteht, der auch tatsächlich geltend gemacht werden kann, zum Beispiel mit einer verwaltungsrechtlichen Klage an das Bundesgericht. Ein solcher materieller Rechtsanspruch würde praktisch zu den grössten Schwierigkeiten führen. Dazu kommt, dass – hauptsächlich bei der Warenumsatzsteuer – die Mittel in vielen Fällen nicht jenen rückerstattet würden, die sie letztlich bezahlt haben.

Beim Antrag Letsch geht es eigentlich um die Unterscheidung zwischen Finanzpolitik und Fiskalpolitik. Finanzpolitik ist das Erheben von Steuern, um Schulden oder Investitionen – oder den Staat – zu finanzieren; unter der Fiskalpolitik verstehen wir konjunktur- oder finanzpolitische Massnahmen zum Zwecke der Konjunkturlenkung. Ziel der Konjunkturpolitik ist also, die allzu grosse Geldmenge in den Griff zu bekommen bzw. zu drosseln. Wenn nun nach Beschluss des Ständerates und Vorlage des Bundesrates das Geld auf der einen Seite abgeschöpft, aber nicht sterilisiert wird, dann wird natürlich der Zweck der Konjunkturpolitik nicht erreicht.

Zum Antrag Stich: Herr Stich will die Stillegungspflicht streichen. Dann entfällt natürlich auch eine Rückerstattung. Der konjunkturpolitische Zweck wird damit nicht erreicht. Die Steuer wird erhoben, aber das Geld wieder in den Kreislauf eingeschoben; damit ist es natürlich ein Händewechsel und keine konjunkturpolitische Massnahme. Diese hätte an sich einen Sinn, wenn die Folge in unserem Steuersystem eine direkte Eingriffsmöglichkeit auf Kantons- und Gemeindesteuersubstrate wäre. Dann könnte man die sogenannten Ausgabenüberschüsse der öffentli-

chen Hand finanzieren. Es hätte dann auch konjunkturpolitisch noch einen Sinn, weil man die sogenannte Defizitdeckung darüber finden könnte. Hier aber ist das irgendwie hineingekommen; die genauen Hintergründe sind mir nicht bekannt. Wenn man aber «in einem System denkt», hätte es nur einen Sinn mit einer direkten Eingriffskompetenz in die gesamte öffentliche Hand (nicht nur beim Bund, bei dem nämlich die sogenannte Verschuldensfinanzierung nicht die gleiche Rolle spielt wie bei Kantonen und Gemeinden).
Aus diesen Ueberlegungen empfehle ich Ihnen, den Antrag Stich abzulehnen.
Beim Antrag Letsch sind in der Diskussion eigentlich noch Fragen offen geblieben, und zwar in bezug auf die technischen Möglichkeiten und die Rechtsfragen, die damit verbunden sind. Ueber diesen Antrag Letsch, der an sich nicht so abwegig ist, wird der Rat entscheiden müssen. Der Ständerat wird dann mit seinen Interpretationskünsten und der Verwaltung zusammen überlegen, ob hier überhaupt technisch und rechtlich eine Rückerstattung zwingend vorzuschreiben wäre. In der Kommission haben wir über diese Frage sehr eingehend gestritten. Herr Letsch hat dann – in Verbindung mit der Verwaltung – einen Antrag unterbreitet, der aber knapp abgelehnt wurde. Die Meinung der Verwaltung war, dass mit dem Vorschlag eine Rückerstattung zwingend geregelt werden könne. Herr Professor Nef hat allerdings in der Kommission rechtliche Bedenken aufgeworfen. Aus diesen Bedenken heraus kam die Kommissionsmehrheit dann zu dem Ihnen unterbreiteten Antrag.
Ich habe versucht, Ihnen als Anhänger des Antrages Letsch die Sache trotzdem so darzulegen, dass Sie nicht zur Auffassung gelangen können, die Kommissionsmehrheit hätte hier keine richtige Begründung. Sie hat sowohl technische wie rechtliche Ueberlegungen geltend gemacht.

M. **Mugny**, rapporteur de la majorité: A l'alinéa 2, il s'agit du problème des impôts utilisés comme moyen de politique conjoncturelle. Je vous rappelle que si l'on doit parler des impôts ici c'est parce que la constitution fixe le taux d'imposition. Si celui-ci n'était pas prévu dans la constitution, il ne serait pas nécessaire d'en parler au chapitre de la politique conjoncturelle.
Le Conseil des Etats a limité la possibilité de prélever des suppléments aux seuls impôts indirects de la Confédération. Votre commission unanime vous propose d'inclure également les impôts directs. Des suppléments pourront être prélevés ainsi tant sur les impôts directs que sur les impôts indirects.
Une divergence subsiste en ce qui concerne le remboursement. Je reviendrai tout à l'heure sur le problème que pose la proposition de la minorité I de notre collègue Fischer. La proposition de minorité II, vous le voyez, prévoit l'obligation de rembourser les suppléments d'impôts prélevés à des fins conjoncturelles. La majorité veut rendre ce remboursement possible mais non obligatoire.
Il est clair – tout le monde est d'accord sur ce point – que ces impôts sont prélevés en vue d'atteindre un but conjoncturel et non pas un but fiscal; il n'est pas question de fournir ainsi de nouvelles ressources à la Confédération.
S'agissant de l'opinion des experts, je vous rappelle celle du professeur Würgler: il a affirmé, dans notre commission, ce qui suit: «Von einer Rückzahlungspflicht sollte aus den schon öfters erwähnten Gründen unbedingt abgesehen werden.»
Le professeur Allemann ajoutait: «Eine Rückerstattungspflicht wäre insofern auch problematisch, als es sich als sehr schwierig erwiese, die abgeschöpften Mittel jenen zurückzuerstatten, die sie tatsächlich bezahlt haben.»
Nos experts, sur le plan économique, doutent de l'efficacité et du bien-fondé de l'obligation du remboursement. Notre collègue, M. Letsch, veut rendre ce remboursement obligatoire afin, dit-il «que la Confédération ne soit pas tentée d'user de ces suppléments d'impôt comme des recettes fiscales ordinaires». Nous sommes d'accord sur ce point: il s'agit – comme le dit la majorité de la commission – de stériliser ces fonds tant que la situation conjoncturelle l'exige. Le remboursement sera prévu ou exclu suivant les possibilités pratiques et l'évolution de l'économie.
J'en viens maintenant au point de vue de notre collègue M. Stich et de la minorité qui le soutient. Il voudrait prévoir les contributions spéciales pour les impôts fédéraux mais supprimer l'obligation de stériliser les fonds ainsi prélevés. La majorité de votre commission vous propose de refuser cet amendement. Il ne s'agit pas effectivement de la mise en œuvre d'une politique fiscale, mais bien d'une politique conjoncturelle, et en conséquence, il faut différencier exactement les objectifs qu'on veut atteindre. Il faut donc affecter ces fonds au but pour lequel ils sont prélevés, c'est-à-dire les stériliser.
Qu'en est-il de la minorité II? La majorité de la commission, je viens de vous le dire, estime avec les experts que ce serait une erreur de rendre les remboursements obligatoires parce que ce n'est souvent pas possible techniquement. Surtout si ces remboursements devaient intervenir après un certain délai, de plusieurs années parfois: il sera très difficile de trouver les personnes auxquelles on devra rendre les impôts prélevés. Par conséquent, maintenons dans la constitution certaines possibilités, une certaine souplesse. Dans le cadre de la loi, on verra concrètement quelles solutions pratiques pourront être adoptées.
La majorité de votre commission vous propose donc de refuser les propositions de la minorité I et de la minorité II.

Biel: Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und die Anträge der Minderheiten I und II abzulehnen. Herr Letsch hat Ihnen vorhin erklärt, worum es eigentlich gehe: Um einen stabilitätspolitischen Auftrag, um nichts anderes. Es geht also darum, Geld abzuschöpfen bzw. – je nach Lage – diese Gelder wieder zurückzuerstatten. In Zeiten der Hochkonjunktur (wie wir sie nach wie vor haben) sollen abgeschöpfte Gelder stillgelegt werden, soweit das konjunkturpolitisch erforderlich ist. Diese Gelder dürfen im Falle einer Hochkonjunktur nicht dazu dienen, die private Nachfrage einzuschränken, sie aber auf der anderen Seite zu ersetzen durch eine öffentliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Beim Antrag der Kommissionsminderheit (wie er vorhin durch Herrn Stich vertreten wurde) kommt man um den Eindruck nicht herum, es gehe darum, die private Nachfrage durch die öffentliche zu ersetzen. Konjunkturpolitisch wäre das in einem derartigen Falle falsch. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag des Herrn Stich abzulehnen.
Selbstverständlich muss die Konjunkturpolitik koordiniert werden. Dessen muss man sich immer bewusst sein. Es gilt – gleichzeitig mit finanzpolitischen – Aktionen währungspolitischer sowie geld- und kreditpolitischer Art durchzuführen. In diesem Sinne scheint mir die Fassung des Bundesrates sowie der Kommissionsmehrheit besser, aber auch flexibler zu sein.
Zunächst zu einem kleinen «Nebenkriegsschauplatz»: Im Antrag der Kommissionsminderheit II ist von Kaufkraftabschöpfung die Rede. Es kann sein, dass sich eine Geldabschöpfung schliesslich als Kaufkraftabschöpfung herausstellt; das ist aber nicht von vorneherein gesagt. Das wird sich erst später feststellen lassen. Richtiger ist also die Formulierung, wie sie der Bundesrat ursprünglich vorlegte.
Auch die Frage einer Stillegung abgeschöpfter Gelder ist meines Erachtens kein Problem in zeitlicher Hinsicht, sondern eine Frage der Zweckmässigkeit. Es ist durchaus denkbar, dass wir sektoriell (je nach Wirtschaftszweig, aber auch je nach Region) sehr unterschiedliche konjunkturelle Verhältnisse haben. Entscheidend ist, vom stabilitätspolitischen Gesichtspunkt aus betrachtet, dass abgeschöpfte Mittel nicht am falschen Ort zur falschen Zeit verwendet werden. Mir scheint also die Formulierung der Mehrheit «soweit» anstatt «solange» richtiger zu sein.

Doch der «Hauptkriegsschauplatz» ist woanders zu finden. Es geht um das Problem der Rückerstattung. Herr Letsch möchte eine Rückerstattungspflicht, nicht nur eine «Kann»-Vorschrift im Verfassungsartikel verankert haben. Das konjunkturelle Geschehen ist natürlich ein Auf und Ab. Wir können – wie das gegenwärtig der Fall ist – Zeiten einer konjunkturellen Ueberhitzung vorfinden; es ist aber durchaus möglich, vielleicht rascher als uns lieb ist, dass auch das Gegenteil eintreten kann. Dann wären wir aber froh, wenn der Staat Mittel zur Verfügung hätte, um die Nachfrage und damit die wirtschaftliche Tätigkeit zu beleben. Wenn wir Mittel zurückerstatten im Falle eines wirtschaftlichen Rückschlages, ist nicht gesagt, dass damit die Nachfrage belebt wird, es ist vielmehr nach allen Erfahrungen damit zu rechnen, dass vor allem auf dem Gebiet der Investitionen erst recht zurückgehalten wird, weil die Lage unsicher ist. Man wird Liquiditätsreserven anlegen, man wird aber nicht um zusätzliche Güter und Dienstleistungen nachfragen – im Unterschied zum Staat, der, sofern er zusätzliche Ausgaben tätigt, damit auch Einkommen schafft und direkt zur Belebung der Wirtschaft beiträgt. Deshalb scheint uns die «Kann»-Bestimmung, wie sie der Bundesrat vorgeschlagen hat, richtiger zu sein.
Noch zum Argument von Herrn Letsch: Wenn keine Rückerstattungspflicht vorhanden sei, wäre das nicht konjunkturpolitisch, sondern fiskalisch. Man würde neue Steuerkompetenzen schaffen. Es ist doch vollkommen gleichgültig, ob damit fiskalische oder andere Wirkungen erzielt werden. Entscheidend ist, ob mit der Abschöpfung und der eventuellen Rückerstattung ein Beitrag an die konjunkturpolitische Stabilisierung geleistet wird oder nicht. Wie gesagt, wir könnten vielleicht froh sein, wenn der Staat Mittel zur Verfügung hat, um die Nachfrage zu beleben.
Wir haben natürlich noch ein technisches Problem. Es ist in verschiedenen Artikeln zu diesem Absatz die Rede gewesen: Ja, wenn schon der Staat Mittel abschöpft, müsste er diese auch stillegen können. Direkt kann man das natürlich nicht kontrollieren, denn es ist ausgeschlossen, dass Sie nachträglich sehen, wie sich diese Mittel zusammensetzen. Aber wir haben ja die Pflicht der öffentlichen Haushalte zur Konjunkturstabilisierung unter allen Titeln, also kann man annehmen, dass durchaus auch die öffentliche Hand, sofern die nötigen Sanktionen oder Sanktionsmöglichkeiten vorhanden sind, ihre Pflicht tut. Bei den direkten Steuern haben wir noch ein spezielles Problem. Wohl wissen wir, wer sie bezahlt hat. Aber wir wissen meistens nicht, wer letztlich die Lasten getragen hat. In einer vollbeschäftigten Wirtschaft zumindest werden auch direkte Steuern, sofern die Geldversorgung reichlich ist, wie sie bei uns lange Zeit reichlich war, überwälzt werden. Es könnte also durchaus das Groteske eintreten, dass direkte Steuern an die Unternehmungen rückerstattet werden, und diese Unternehmen dadurch zusätzliche Einnahmen erzielen, weil sie nämlich schon vorher die damals erhöhten Steuern überwälzt haben. Das ist nicht restlos auszuschliessen. Bei den indirekten Steuern wissen wir alle, dass man direkt überhaupt keine Rückerstattungen vornehmen kann.
Ueber die rechtlichen Einwände möchte ich mich nicht äussern. Herr Kommissionspräsident Weber hat Ihnen das Problem geschildert, dass mit der Rückerstattungspflicht ein Rechtsanspruch entsteht. Ich möchte Sie also sehr bitten, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und die beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

Stich, Berichterstatter der Minderheit I: Das Votum unseres verehrten Kommissionspräsidenten hat mich dazu veranlasst, noch einmal das Wort zu ergreifen. Er hat erklärt, dass, wenn nicht zwingend vorgeschrieben sei, dass die abgeschöpften Mittel sterilisiert werden müssten, dann keine konjunkturpolitische Wirkung entstehe. Wenn Sie diese zwingende Vorschrift streichen, heisst das ja noch nicht, dass das Parlament oder die Exekutive diese Mittel zwingend ausgeben und sie zwingend in den Kreislauf bringen muss. Denn es geht doch darum, zu überlegen, in welcher Situation auch der Haushalt des Bundes ist. Wenn Sie unsere heutige Situation nehmen – heute haben wir ein Defizit. Ist das nun konjunkturpolitisch richtig, ja oder nein? Dann stellt sich die Frage: Wenn Sie dieses Defizit decken wollen und Sie erheben nun irgendwelche Zuschläge, müssten Sie schlicht und einfach sagen: Wir erheben diese Zuschläge, um das Defizit zu decken. Das wäre dann konjunkturpolitisch zugleich auch richtig. Auf der anderen Seite: Mit Ihrer Argumentation könnten Sie natürlich überhaupt den ganzen Artikel in Frage stellen. Es ist ja auch nicht zwingend gesagt, dass die Zuschläge im richtigen Moment erhoben werden, oder dass im richtigen Moment Rabatte gegeben werden. Auch in diesem Haus ist es schon passiert, dass man ausgerechnet im Aufschwung Rabatte gegeben hat auf Steuern, nur weil es aus fiskalpolitischen Gründen oder aus finanzpolitischen Gründen möglich war, weil man das Geld effektiv nicht gebraucht hat. Aber konjunkturpolitisch war es trotzdem falsch. Deshalb ist es nur eine Frage, wie Sie das Kind nennen wollen. Wenn Sie ein Defizit haben im Haushalt und Sie mehr Einnahmen beschaffen, dann können Sie meinetwegen sagen: Gut, wir erheben Steuern, um das Loch in der Kasse zu decken. Dann wäre die Sache in Ordnung. Aber Sie könnten dann unter Umständen noch dazu kommen und sagen: Zu diesen rein fiskalisch/finanzpolitischen Steuern machen wir dann noch einmal einen Zuschlag für eine konjunkturpolitische Abschöpfung, und diese Abschöpfung, die dann über das hinausgeht, was der Haushalt effektiv benötigt, wäre dann unter Umständen stillzulegen. Das steht aber an sich frei. Es wird nicht verboten, wenn man den Satz streicht.

Fischer-Bern: Die Auseinandersetzung über die Steuern beim Konjunkturartikel scheint mir bezeichnend zu sein. Wir sind im Begriffe, unter dem Titel «Konjunkturpolitik» eine Aenderung unserer Fiskalordnung herbeizuführen. Sie haben vielleicht den Unterschied nicht genau beachtet zwischen dem, was Bundesrat und Ständerat einerseits wollen und dem, was die Mehrheit der Kommission bezüglich der Sterilisierung verlangt. Bundesrat und Ständerat haben erklärt, die Mittel seien zu sterilisieren, solange es die Konjunkturlage erfordere. Das ist die Logik. Es hat keinen Sinn, dass man den Privaten und der Wirtschaft das Geld aus der Tasche nimmt, damit sie es nicht verbrauchen, und dann gibt es der Staat in möglicherweise noch konzentrierterer Form aus.
Die Kommission hat das nun umgemodelt und sagt: «... soweit es die Konjunkturlage erfordert.» Das heisst also, dass es denkbar ist, dass unter dem Titel «Konjunkturpolitik» Konjunktursteuern erhoben werden, die aber dann anstatt zurückgelegt, damit sie aus dem Kreislauf herausbleiben, durch den Staat ausgegeben werden.
Ich glaube, hier sollten wir doch die saubere Lösung, wie sie im Minderheitsantrag Letsch enthalten ist, wählen, nämlich dass diese Mittel solange stillzulegen sind, als es eben die Konjunkturlage erfordert. Ich glaube nicht, dass man das deutsche Beispiel bezüglich der Rückerstattung hier heranziehen kann. In Deutschland ist die Rückerstattung terminlich fixiert. Das ist aber nicht die Meinung des Antrags Letsch. Es ist denkbar, dass diese Rückerstattung nach Antrag Letsch innert zwei Jahren erfolgt; es könnte aber auch fünf oder sechs Jahre gehen, je nachdem, wann es eben die Konjunkturlage wieder gestattet. Notwendig ist, dass wir hier eine absolut saubere Trennung zwischen der normalen Finanzpolitik einerseits und der Konjunkturpolitik andererseits haben. Sonst erleben wir nämlich, dass wir unter dem Titel «Konjunkturpolitik» Steuern erheben, die dann zu einer Aufblähung des Staatshaushaltes führen, ohne dass sie konjunkturpolitisch etwas nützen.
Ich möchte Ihnen deshalb hier beantragen, dass wir den klaren Antrag von Herrn Kollege Letsch akzeptieren und die etwas camouflierte Lösung der Kommissionsmehrheit ablehnen. Camoufliert ist sie nämlich, weil man auf

der einen Seite die Sterilisierung nur bedingt akzeptieren und auf der anderen Seite die Rückerstattung nur bedingt will. Man kann, aber man muss nicht zurückerstatten. Nach meiner Auffassung ist die Rückerstattung obligatorisch zu erklären, damit der einzelne Bürger nicht das Gefühl hat, es werde ihm unter dem Titel «Konjunkturpolitik» nun eine zusätzliche Steuer auferlegt.

Es wird erklärt, man könne solche Konjunktursteuern aus technischen Gründen nicht zurückerstatten. Das stimmt einfach nicht. Der einzelne Wehrsteuerpflichtige weiss genau, wieviel Franken er bezahlt hat, und die Steuerverwaltung hat das auch notiert. Es nimmt mich wunder, warum es nicht möglich sein soll, diese Angaben zu archivieren. Wenn jemand stirbt, dann erhalten die Erben die Rückerstattung. Was die Warenumsatzsteuer anbelangt, so können Sie selbstverständlich nicht dem einzelnen die Steuer, mit der er belastet wurde, wieder zurückgeben. Aber Sie können eine Satzsenkung vornehmen, wenn der Boom, die Ueberkonjunktur, vorbei ist.

Ich möchte also noch einmal bitten, dass man dem sauberen Antrag Letsch zustimmt und diese versteckte Fiskalpolitik, die im Antrag der Mehrheit enthalten ist, zurückweist.

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: Ich möchte einige Bemerkungen zu den Ausführungen von Herrn Stich anbringen.

Es ist richtig, dass es an und für sich möglich wäre, dass wir über die Bundesgesetzgebung dann die Frage der Rückerstattung regeln könnten: Ob zwingend oder fakultativ; ob direkt oder indirekt oder über Satzreduktion. Wir haben uns darüber in der Kommission ja sehr eingehend unterhalten. Aber bei dieser Frage der reinen Finanzpolitik, d. h. Steuern zu erheben, um Ausgaben des Staates zu finanzieren, kommen wir auf ein grundsätzliches Problem unserer Demokratie, nämlich dahin, wo es den Bürger «ans Läbige» trifft, weil er nämlich auf der einen Seite über Konjunkturpolitik auf den Bundessteuern Zuschläge entrichten und daneben wegen der Haushaltfinanzierung noch einmal Zuschläge entrichten muss. Da liegt ein referendumspolitisches Problem. Aus diesem Grund hat auch der Bundesrat dem Ständerat nachgegeben.

Ein zweites Problem kommt nämlich noch dazu: die Konkurrenz im Steuersubstrat: Bundessteuer, Kantonssteuer und Gemeindesteuer. Wenn nämlich der Bund aus Konjunkturüberlegungen Steuerzuschläge erhält, dann haben die Kantone mit ihren schwierigen rechtlichen Voraussetzungen, Steuern zu erheben – nämlich über Volksabstimmungen oder zum Teil Parlamentsbeschlüsse –, die grösste Mühe, dann bei diesem Volk, weil es über den Bund zur Kasse gebeten ist, die Bereitschaft zu finden, Steuererhöhungen zu gestatten. Ausgerechnet Kantone und Gemeinden haben nicht die Möglichkeiten wie der Bund, Finanzeinnahmen zu beschaffen, denn der Bund hat ja nicht nur die direkten Steuern, sondern noch viele Nebensteuern. Die Kantone haben praktisch nur die direkte Steuer auf Einkommen und Vermögen. Aus dieser Ueberlegung heraus hat der Ständerat die Ausdehnung auf die direkte Bundessteuer gestrichen, eben weil die Konkurrenz zwischen Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern zur Diskussion stand. Es ist ein referendumspolitisches Problem, das hier eine Rolle spielt. Dann kommt der Bürger nämlich noch mit einem anderen Einwand, den man in den Kantonen immer wieder hört (ich bin im Nebenamt noch Finanzdirektor eines kleinen Kantons, wobei wir natürlich auf unsere Staatsrechnung nicht schreiben: «Guet gjammeret isch halbe puuret»): «Toujours prendre, jamais rendre!» Was aber der Bürger empfindet – vergessen Sie das referendumspolitisch nicht!

M. **Mugny**, rapporteur de la majorité: Je voudrais simplement dire deux mots à M. Fischer concernant le remboursement des impôts.

Il est évident qu'il est possible de rembourser les impôts directs. Ce serait compliqué sur le plan administratif mais pas impossible; l'administration fiscale fédérale tenant un décompte séparé, elle peut, à un moment donné, rembourser ces impôts. Par contre, il est impossible de rembourser les impôts indirects. On peut les ristourner, on peut faire des rabais. Or, si l'on parle de remboursement, on donne un droit personnel à celui qui a payé les impôts d'obtenir son argent en retour, droit impossible à pratiquer sur le plan de la réalité. D'autre part, il y a encore un problème qui va se poser: si la conjoncture continue à évoluer dans le sens d'un renchérissement, quand faudra-t-il rembourser ces impôts? Il est possible qu'on ne puisse pas le faire pendant de nombreuses années, parce qu'il ne s'agit pas d'impôt en soi, mais d'éponger du pouvoir d'achat. Dès lors quand va-t-on pouvoir rendre ce pouvoir d'achat. Il vaut mieux prévoir d'autres utilisations possibles que la loi fixera, que nous discuterons en temps opportun, et sur lesquelles nous nous prononcerons.
Je crois qu'il est sage, encore une fois, de garder dans la constitution un maximum de flexibilité. Si l'on veut le remboursement obligatoire, on pourra le fixer dans la loi, à certaines conditions, et si l'on veut trouver d'autres solutions, il nous sera loisible de le faire. Gardons toujours cette liberté d'action pour l'avenir. C'est pourquoi je vous recommande de voter la proposition de la majorité de la commission.

Bundespräsident **Brugger**: Es geht hier um die zwei Probleme: Stillegung der Steuerzuschläge bzw. der Sonderabgaben ja oder nein, und deren Rückerstattung, und zwar obligatorisch oder fakultativ oder überhaupt nicht.
Ich schätze mich glücklich, dass der Bundesrat wenigstens in dieser Frage mit der Kommission in beiden Punkten einig ist. Wir glauben, dass diese Verankerung der Stillegungspflicht in der Verfassung einfach notwendig ist. Wir hatten dies zwar ursprünglich in unserem Vernehmlassungstext nicht vorgesehen, weil sich eine solche Stillegungspflicht normalerweise aus der konjunkturpolitischen Zielsetzung, also vom Ziel her, aufdrängen wird. Die bisherige, breite Diskussion hat dann aber gezeigt, dass es sich hier offenbar um ein Politikum ersten Ranges handelt, dass da Aengste geweckt werden, die wir lieber nicht wecken wollen. Eine Streichung des zweiten Satzes im Sinne von Herrn Nationalrat Stich würde diese ganze Diskussion wieder neu beleben. Obwohl ich mit Ihnen, Herr Nationalrat Stich, einig gehe, dass unter Umständen solche Zuschläge, d. h. die Verminderung individueller Geldmittel zugunsten der Verwendung für kollektive Zwecke, nicht unbedingt und automatisch konjunkturwidrig sein müssen, sondern dass die Erfüllung kollektiver Bedürfnisse sogar sehr konjunkturgerecht sein kann, z. B. in Zeiten von Wohnungsnot, glaube ich doch, dass wir darauf achten müssen, dass wir hier jeden Anschein von Fiskalismus vermeiden. Das ist denn auch unser Anliegen, und Sie werden sicher Verständnis dafür haben, dass wir aus unserer Sicht Ihrem Antrag nicht zustimmen können.
Problematischer ist für uns der Antrag Letsch, der die Rückerstattungsmöglichkeit in eine «Muss»-Vorschrift umwandeln möchte. Die obligatorische Rückerstattung vermindert natürlich die konjunkturpolitische Relevanz solcher Steuerzuschläge, weil der Betroffene einen Anspruch an den Staat besitzt, den er unter Umständen bei Privaten oder vielleicht sogar bei Banken belehnen lassen kann, so dass die Wirkung verpufft. Was uns aber beim Antrag Letsch vor allem bedrückt, obwohl wir bei seiner Formulierung wacker mitgeholfen haben, ist der Umstand, dass daraus ein individueller, klagbarer Rechtsanspruch abgeleitet werden kann. Das könnte zu grossen Schwierigkeiten führen. Wir haben immerhin in diesem Lande etwa 5 Millionen Steuerkonten, verteilt beim Bund, den Kantonen und den Gemeinden. Ich möchte Sie vor allem auf einen Punkt hinweisen, um Ihnen diese Schwierigkeiten klarzumachen: Wie wollen Sie bei der Quellensteuer für ausländ-

dische Arbeitskräfte eine obligatorische Rückerstattung bewerkstelligen, und wäre sie überhaupt sinnvoll? Wir glauben kaum, dass sich dies bewerkstelligen liesse. Darum vertreten wir die Ansicht, dass man hier flexibel bleiben sollte. Es muss ja über diese Materie ein Gesetz geschaffen werden, und es ist denkbar, dass die Möglichkeiten dort sogar unterschiedlich dargestellt werden: vermutlich eine Rückerstattungspflicht, wo das individuell möglich ist, eventuell Verzicht auf Rückerstattung bei indirekten Steuern oder dann dort in Form von Rabatten, Sonderlösungen für Sonderfälle, beispielsweise Quellensteuer, vielleicht aber auch eine gewisse Reservestellung, um das zu erfüllen, was z. B. in Absatz 3 verlangt wird, nämlich die Finanzierung regionalpolitischer Vorhaben. Ich glaube also, wir haben alles Interesse daran, dass hier die Flexibilität gewahrt wird, weshalb ich Sie bitte, den Antrag Letsch abzulehnen. Sollte der Antrag Letsch angenommen werden, müsste ich den Vorbehalt anbringen, wegen dieser Schwierigkeiten die Formulierung im Differenzbereinigungsverfahren noch zu überprüfen.

Präsident: Wir kommen zur Bereinigung dieses Absatzes. Es sind zwei Probleme zu entscheiden, nämlich die Frage, ob die abgeschöpften Mittel stillgelegt werden sollen und ob sie, obligatorisch oder fakultativ, zurückzuerstatten sind. Der Mehrheitsantrag schreibt die Stillegung vor, die Rückerstattung ist jedoch nur fakultativ. Der Minderheitsantrag I erwähnt die Stillegung nicht, sieht jedoch die Rükkerstattung fakultativ vor. Der Minderheitsantrag II schreibt die Stillegung vor, will aber die Rückerstattung obligatorisch einführen.
Ich lasse über die beiden Fragen getrennt abstimmen, zuerst über die Frage der Stillegung, nachher über die Frage der Rückerstattung. Bei der Stillegung ist es so, dass die Mehrheit und die Minderheit II diese Stillegung vorschreiben wollen. Das stelle ich dem Antrag der Minderheit I gegenüber, der nichts von Stillegung sagt. Sind Sie mit diesem Vorgehen einverstanden? Es ist der Fall.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit und der Minderheit II (Stillegung)	101 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I (keine Stillegung)	28 Stimmen

Präsident: Damit ist die Minderheit I stillgelegt! Wir kommen nun zur Frage der Rückerstattung, obligatorisch oder fakultativ. Die Mehrheit und die Minderheit I wollen eine fakultative Rückerstattung, die Minderheit II will eine obligatorische Rückerstattung. Ich stelle diese beiden Anträge einander gegenüber.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit und der Minderheit I (ganzer Antragstext der Mehrheit)	69 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	62 Stimmen

Präsident: Damit ist der Absatz 2 bereinigt.

Art. 31quinquies Abs. 2bis

Anträge siehe Seite 263 hiervor
Propositions voir page 265 ci-devant

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: Mit diesem Absatz hat sich ihre Kommission verselbständigt; der Bund soll ermächtigt werden, die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden vorübergehend auszudehnen oder einzuschränken. Aehnliches haben Sie mit dem dringlichen Bundesbeschluss im Dezember 1972 beschlossen. Die Anführung dieses Satzes ist aus rechtlichen Gründen unumgänglich, weil er Eingriffe in die Steuerhoheit der Kantone und Gemeinden ermöglicht. Dieser Absatz war in der Kommission sehr umstritten, wird doch die Erschwerung der Abschreibungsbedingungen in gewissen Fällen zwangsläufig die Gefahr heraufbeschwören, dass davon auch Erneuerungs- und Rationalisierungsinvestitionen betroffen werden. Angesichts der Priorität des Stabilisierungszieles erscheint dieses Risiko indessen als tragbar. Es wäre immerhin darauf hinzuweisen, dass die Produktivität auch durch wesentliche Arbeitsrationalisierungen, also ohne Investitionen, gefördert werden kann, wie dies die Entwicklung in den letzten Jahren deutlich gemacht hat. Man kann sich fragen, ob das Instrument der Beeinflussung der Abschreibungsmöglichkeiten für schweizerische Verhältnisse überhaupt wirksam ist. Sicher bestehen hier berechtigte Zweifel, da erstens bei den direkten Steuern von der Einkommensererzielung bis zum Bezahlen der Steuern zwei bis vier Jahre vergehen, und zweitens grosse Unternehmen vor allem über so grosse stille Reserven und damit über Selbstfinanzierungsmöglichkeiten verfügen, dass es fraglich erscheint, ob durch eine Variation der Abschreibungshöchstsätze die Investitionen beeinflusst werden können. Zum Antrag Letsch werde ich, wenn er ihn begründet hat, Stellung beziehen.

Letsch, Berichterstatter der Minderheit: Ich gestatte mir drei Bemerkungen zur Begründung dieses Streichungsantrages. Zunächst ein Wort zu der Annahme, zum Ausgangspunkt, von dem diese ganze Konzeption ausgeht; dann zur Frage, was überhaupt abschreiben bedeutet, und schliesslich zu dem, worauf man wahrscheinlich mit diesem Antrag spekuliert.
Zur Annahme und zum Ausgangspunkt zunächst: Man nimmt an, dass die Investitionsneigung und die Investitionstätigkeit durch die Einschränkung steuerlich zulässiger Abschreibungen entscheidend und kurzfristig getroffen werden können. Ich glaube, diese Annahme trifft, wenn überhaupt, nur in ganz seltenen Fällen zu. Viel wichtiger für den Investitionsentscheid des Unternehmers sind doch ganz andere Kriterien. Es ist vor allem der Zwang zur Rationalisierung, und zwar zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit, insbesondere auch kleiner und mittlerer Gewerbe- und Industriebetriebe, in einer Situation, in der der Arbeitsmarkt und der Ruf nach sogenanntem qualitativem Wachstum einfach immer mehr Rationalisierungsinvestitionen erfordert. Das sind die entscheidenden Gründe, die den Unternehmer veranlassen, Investitionen zu überlegen und sich schliesslich dazu zu entscheiden.
Was bedeutet nun Abschreiben? Abschreiben bedeutet nicht primär sofortiges Reinvestieren, sondern es bedeutet Sparen, die Eigenkapitalbasis stärken und damit sich konsolidieren im wohlverstandenen Interesse der gesamten Belegschaft. Ich halte mich immer noch an das Motto «Spare in der Zeit, so hast du in der Not». Der Staat fördert diese Bestrebungen beim Privaten. Warum will er dem Unternehmer nicht dasselbe auch zugestehen, indem er ihm bezüglich der steuerlich zulässigen Abschreibung ein Maximum einräumt?
Und nun noch zur Frage, was man von diesem Absatz offenbar erwartet: Erstens geht man davon aus, dass der Unternehmer auch dann soviel als möglich abschreibt, wenn die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten eingeschränkt werden, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die immer grösser werdenden Wiederbeschaffungskosten von Maschinen und Anlagen. Der Unternehmer lässt sich also steuerlich mehr aufrechnen. Damit erhält der Staat mehr Steuern. Das ist auch ein Ziel, aber es ist aus den Gründen, die wir vorher beim Absatz 2 diskutiert haben, kein Anliegen, das man mit der Bekämpfung der Teuerung motivieren kann. Nachdem Sie vorhin mit deutlichem Mehr die Stillegung von Steuerzuschlägen gutgeheissen haben, wäre es jetzt konsequent, hier nein zu sagen, denn diese Mehreinnahmen verbleiben ja dem Staat. Was man zweitens anstrebt, ist die Harmonisierung der Abschreibungssätze zwischen den Kantonen. Auch diese Forderung kann man, wenn man will, erheben, aber sie hat mit der Teuerungsbekämpfung nichts zu tun. Nachdem

nun immerhin ein Verfassungsartikel mit Gesetzentwürfen über die Steuerharmonisierung vorliegt, ist nicht einzusehen, weshalb man auch dieses Anliegen in den Konjunkturartikel aufnehmen will.
Zusammenfassend möchte ich bitten, auch bei diesem Absatz sich wiederum daran zu erinnern, was man eigentlich mit dem Ganzen will, und nicht noch andere Ziele in den Artikel hineinzuverpacken. Es geht bei diesem Streichungsantrag nicht um eine Verwässerung, sondern um eine Läuterung des Konjunkturartikels. Die Minderheit, die mit nur einer Stimme Unterschied in der Kommission unterlag, bittet Sie, dem Streichungsantrag zuzustimmen.

Brunner: Es wirkt vielleicht amüsant, dass die zwei Vertreter der Zuger Industrie – Herr Letsch ist auch Direktor eines Betriebes in Zug, obschon er als Nationalrat den Kanton Aargau vertritt – sich in dieser Frage ganz offensichtlich ebenso wenig verstehen können wie zwei andere Experten in irgendeiner beliebigen Frage. Ich bin grundsätzlich anderer Meinung als Herr Letsch, und bin der Auffassung, dies sei nun ganz eindeutig eine Frage der sogenannten «pressure groups», wenn Sie sich gegen eine Regulierung der Abschreibungen wenden. Ich mache niemandem einen Vorwurf, ich stelle das nur fest.
Die Veränderlichkeit der Abschreibungssätze ist ein in allen Industriestaaten absolut bewährtes System der Konjunkturregulierung. Das ist praktisch die einzige konjunkturpolitische Massnahme, die in anderen Ländern nicht umstritten ist: Man kann durch die Gewährung zusätzlicher Abschreibungen in flauen Zeiten die Investitionstätigkeit fördern, umgekehrt natürlich auch die Investitionstätigkeit in Ueberkonjunkturzeiten etwas verlangsamen.
Bei unserem schweizerischen Steuersystem, da muss ich Herrn Letsch natürlich beipflichten, sind gewisse Schwierigkeiten vorhanden. Immerhin muss ich daran erinnern, weshalb der Beschluss über die steuerlichen Abschreibungen überhaupt unter diese Konjunkturbeschlüsse geraten ist. Wir haben bei der Wehrsteuer seit Jahren oder Jahrzehnten bestimmte Abschreibungssätze. Aber es hat immer Kantone gegeben, die sich nicht an diese Bundesvorschriften hielten, so z. B. der Kanton Zürich. Mein lieber Freund Künzi hat mir soeben gesagt, er sei natürlich für die Streichung, nachdem ihm das der Finanzdirektor seines Kantons empfohlen habe. Mit dem Vorgänger des heutigen Finanzdirektors des Kantons Zürich hatte ich vor Jahren eine Fehde in dieser Frage, weil ich den Kanton Zürich in der «Neuen Zürcher Zeitung» angeklagt hatte, er halte sich nicht an die Wehrsteuervorschriften. Was nämlich im Kanton Zürich zugelassen wurde, hatte mit Normalabschreibungen nichts mehr zu tun. Auch für die Wehrsteuer wurden ganz andere Abschreibungen zugelassen, als sie im Wehrsteuerrecht vorgesehen waren. Es geht also bei der neuen Regulierung im Abschreibungsbeschluss ausschliesslich darum, dass die Kantone nicht willkürlich von den Vorschriften des Bundes abweichen dürfen, und zwar auch für die Wehrsteuer. Wenn man keine Steuern zahlt auf jenem Teil der Gewinne, der durch Abschreibungen zum Verschwinden gebracht wird, ist man einerseits seiner Steuerpflicht nicht nachgekommen, und zweitens hat man noch mehr Geld übrig, nämlich jenen Betrag, den man normalerweise an die Steuern bezahlt hätte. Es widerspricht doch jeder Vernunft zu behaupten, eine Steuerzahlung, bei der man liquide Mittel abgeben muss, hätte keinerlei Einfluss auf die Investitionsneigung. Sogar bei einer recht potenten Firma wie der meinigen spielen Fragen der Abschreibungen und der Steuerzahlungen liquidationsmässig eine Rolle, die man auch bei der Finanzplanung berücksichtigen muss. Wenn Geld weggeht, so muss man es irgendwo wieder beschaffen, wenn man investieren will. Hat man es nicht selbst verdient, muss man zur Bank gehen und dort Kredit aufnehmen. Muss man zur Bank gehen, wenn die Kredite beschränkt sind, ist es bereits fraglich, ob die Investitionen wirklich vorgenommen werden können. Ich begreife nicht, wie man behaupten kann, die Beschränkung der steuerlichen Abschreibung hätte keinen Einfluss auf die Investitionstätigkeit. Es ist eine nachweisbare Tatsache, dass sie einen Einfluss hat. Wenn man den Leuten etwas auf die Füsse treten will, dann muss man auch einmal den Mut haben, jenen, denen man mit anderen Konjunkturbeschlüssen sehr schlecht beikommt, etwas zuzumuten, das ihnen nicht gefällt. Ich habe schon wiederholt darauf hingewiesen, dass die heutigen Konjunkturdämpfungsbeschlüsse immer wieder die Falschen treffen. Ich gehöre auch zu jenen, denen es recht sein könnte, möglichst viel abschreiben und Gewinne verschwinden lassen zu können. Ich spreche also nicht in meinem persönlichen Interesse, wenn ich mich für den Grundsatz einsetze, dass man auch die steuerlichen Abschreibungen für die Konjunkturpolitik einsetzen soll. Sollten Sie das trotzdem ablehnen, könnte ich höchstens sagen: Es ist nett von Ihnen; ich danke Ihnen, wie bei anderen Gelegenheiten auch schon. Ich werde dann aber in meinem Kanton auch dafür sorgen müssen, dass er etwa gleich verfährt wie der Kanton Zürich und im ersten Jahr ebenfalls Erstabschreibungen von 80 Prozent zulässt. Das dürfen wir aber nicht tun. Es stellt eine Verfälschung der Konkurrenz dar, wenn ein Kanton für die direkten Bundessteuern vom Gesetz abweicht. Die meisten Stimmbürger im Kanton Zürich wussten überhaupt nichts von dieser Praxis der Steuerbehörden. Diese steuerlichen Massnahmen wurden unter vollem Ausschluss der Oeffentlichkeit vorgenommen, es war keine Frage des Gesetzes, sondern eine Frage der Praxis, und das ging einfach etwas zu weit. Wenn wir etwas tun, sollten wir es dort, wo man sonst sehr schlecht zugreifen kann, nämlich bei den Selbstfinanzierern. Ich möchte allen jenen Herren aus der Industrie, die mich persönlich in den letzten Monaten und im letzten Jahr recht perfid angegriffen haben, weil ich diesen Grundsatz unterstützt habe, entgegenhalten: Es gibt nur einen Grund, weshalb Sie dagegen sind — weil es Ihnen weh getan hat. Ich habe das in unzähligen Besprechungen festgestellt, dass es den Leuten weh getan hat, dass diese Kürzungen der Abschreibungen verordnet worden sind. Wenn eine Massnahme weh tut, so ist das nach meiner Auffassung der beste Beweis dafür, dass sie wirksam ist.
Aus diesem Grund empfehle ich Ihnen, den Streichungsantrag nicht zu unterstützen.

Biel: Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit abzulehnen und der Mehrheit, dem Bundesrat und dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Wir haben jetzt wirklich den Eindruck, dass das konjunkturpolitische Instrumentarium geschwächt werden soll. Heute morgen ist Absatz 1ter gestrichen worden, jetzt wird oder soll ein weiteres Instrument aus dem Artikel herausgebrochen werden, und zwar ein Instrument, das im übrigen bereits in Kraft ist aufgrund der dringlichen Bundesbeschlüsse und gegen das auch in der Abstimmungskampagne praktisch nirgends Widerstand geleistet worden ist.
Konjunkturpolitik heisst ja Beeinflussung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Welches sind die wichtigsten Nachfragekomponenten in unserer Wirtschaft? Wir haben den privaten Konsum, den Konsum des Staates, die privaten und die öffentlichen Investitionen und die Nachfrage des Auslandes nach schweizerischen Gütern und Dienstleistungen.
Mit dem Antrag über die Beeinflussung der Abschreibungsmöglichkeiten soll auf die privaten Investitionen eingewirkt werden. Nach den bisherigen finanzpolitischen Uebungen ist es ja immer so gewesen, dass wir kreditpolitische Instrumente eingesetzt und damit jenen Teil der Wirtschaft, der sich selbst finanziert, nur am Rande getroffen haben. Was würde uns übrigbleiben, wenn wir jetzt dieses Instrument streichen? Wir hätten dann höchstens die Möglichkeit, mit sogenannten Baubeschlüssen noch zu versuchen, die Investitionstätigkeit zu beeinflussen. Baubeschlüsse mögen in bestimmten Situationen gerechtfer-

tigt sein, aber zumeist müssen sie ja ihrer Natur nach zu spät erlassen werden, sie sind Symptombekämpfungsinstrumente. Besser ist es doch, wenn wir rechtzeitig versuchen, in den verschiedenen Bereichen einzugreifen und alle wichtigen Nachfragekomponenten zu beeinflussen. Dazu gehört auch die private Investitionstätigkeit jener Kreise, die sich selbst finanzieren können. Zu einer ausgewogenen Konjunkturpolitik gehört dieses Instrument unbedingt. Wir haben es nämlich mit einem relativ einfachen Instrument zu tun. Wir brauchen keine neuen Steuern einzuführen, es braucht keine zusätzlichen Umtriebe, wir brauchen keinen weiteren Apparat aufzustellen, denn Abschreibungen müssen von den Steuerbehörden so oder so bewertet werden. Es geht einfach darum, dass man es einheitlich unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten tut. Es handelt sich auch für jene, die vor allem immer wieder die kantonale Steuerautonomie in den Vordergrund stellen, doch um den geringstmöglichen Eingriff des Bundes in die kantonale Steuerautonomie. Auch das sollte man berücksichtigen.

Schliesslich ist Konjunkturpolitik eine gesamtschweizerische Aufgabe. Es geht nun nicht an, dass der Bund versucht, mit allen Mitteln die private Investitionstätigkeit zu beeinflussen und gleichzeitig die Kantone diese Begehren durchkreuzen können, zum Beispiel durch Gewährleistung von besonders günstigen Abschreibungsmöglichkeiten. Wir haben zahlreiche Beispiele dafür in unserem Lande. Im weiteren ist auch für diejenigen, die Hemmungen gegenüber Staatseingriffen haben, doch dieses Instrument ungleich milder als beispielsweise eine direkte Investitionskontrolle, wie sie auch gelegentlich gefordert wird.

Wir müssen auch noch ein weiteres Moment berücksichtigen. Wir haben – wie Sie soeben von Herrn Brunner gehört haben – höchst unterschiedliche Abschreibungsmöglichkeiten. Zumeist ist es ja so, dass diejenigen Kantone, die in besonders schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen sind, die ungünstigsten Abschreibungsmöglichkeiten haben und diejenigen Kantone, die sogenannt wirtschaftlich stark sind, die günstigsten. Wenn wir jetzt unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten eine einheitlichere Politik durchführen, kommt doch das der Forderung von Absatz 3bis, nämlich der Rücksichtnahme auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz, entgegen. Wir werden nämlich dort bremsen, wo man sowieso das Gefühl hat, es sei alles überentwickelt und die Expansion sei zu stark.

Schliesslich kann man auch sagen, dass dieses Instrument durchaus marktkonform ist, im Unterschied zu anderen Eingriffen konjunkturpolitischer Natur. Man hat auch etwa gesagt – Herr Kollege Letsch hat das schon geschrieben –, diese Massnahmen stellten eine Strafexpedition auf die Wirtschaft dar. Das genau gleiche können Sie auch von Kreditbegrenzungen, von allen anderen Massnahmen sagen. Es handelt sich natürlich keineswegs um eine Strafexpedition, sondern vielmehr darum, dass wir eben unsere konjunkturpolitischen Instrumente ausgewogen einsetzen, um alle Kreise zu diesen gesamtwirtschaftlichen Massnahmen zu zwingen.

Die Erfahrungen im Ausland mit derartigen Instrumenten sind überaus positiv. Herr Brunner hat Ihnen das ganz deutlich gesagt. In allen anderen Ländern ist es etwas ganz Normales, dass man über die Abschreibungsbedingungen Einfluss auf die Investitionstätigkeit nimmt. Das Beispiel der Vereinigten Staaten ist ausserordentlich deutlich. Die Vereinigten Staaten haben gezeigt, welchen konjunkturpolitischen Einfluss steuerliche Massnahmen haben. Wir sollten auch davon etwas lernen.

Was Herr Brunner weiter gesagt hat, ist auch richtig: Die Massnahmen haben eben einen Einfluss auf die Investitionstätigkeit, auch wenn das bestritten wird. Es geht ja nicht darum, dass wir hier allein über dieses Instrument Konjunkturpolitik betreiben, aber es ist ein Beitrag, und es reicht ja schon, wenn ein Teil der Investitionen noch einmal unter Kostengesichtspunkten, Steuergesichtspunkten überprüft wird, und vielleicht das eine oder andere zurückgestellt wird. Man hat auch etwa gesagt: Ja, das Instrument wäre durchaus richtig, sofern es gelingt, die Steuereingänge, die natürlich eintreten, sofern trotzdem investiert wird, zu sterilisieren. Es ist beim gegenwärtigen Abschreibungsbeschluss unmöglich festzustellen, was aus den veränderten Abschreibungsbedingungen als Mehreingänge zu verbuchen ist und was nicht. Aber wir haben doch auch hier die allgemeine Verpflichtung, dass sich die öffentliche Hand konjunkturgerecht zu verhalten hat. Wir haben die Absichtserklärung in Absatz 1, wir haben Absatz 1bis und Absatz 3. Ich glaube, unter diesen Gesichtspunkten können wir durchaus sagen, dass die konjunkturpolitischen Belange gewahrt werden sollen.

Ein weiteres Problem, das immer wieder aufgeworfen wird und uns ja gegenwärtig noch etwas Schwierigkeiten bereitet, das ist das Auseinanderklaffen von Veranlagung und Fälligkeit. Bekanntlich ist ja eine Vorlage unterwegs, wonach zumindest bei den juristischen Personen zur jährlichen Veranlagung übergegangen werden soll, also die Einführung der echten Postnumerandosteuer. Ich bin überzeugt, dass sich die Kantone dem anschliessen werden, zumindest für die juristischen Personen. Damit wäre dieser Einwand entkräftet.

Wenn dieses Instrument nicht so wirksam wäre, dann hätten wir hier keinen Widerstand aus bestimmten Kreisen der Industrie und des Gewerbes. Ich glaube, unser Kollege Brunner ist durchaus befugt, dazu Ausführungen zu machen. Er weiss, was steuerliche Abschreibungsbedingungen für die Wirtschaft im konkreten Fall bedeuten. Ich kann das nur unterstreichen, was er gesagt hat.

Schliesslich haben wir noch ein weiteres Argument: Wir haben eine sogenannte Vereinbarung der Regierungsparteien und Fraktionen über die Legislaturziele 1971–1975. Ich möchte Ihnen nur eine kleinen Abschnitt daraus vorlesen. Unter 2.4 Finanzpolitik der öffentlichen Hand heisst es: «Die Finanzpolitik der gesamten öffentlichen Hand ist auf die konjunkturpolitischen Erfordernisse auszurichten. Das bedeutet unter anderem ein flexibleres Steuersystem, Möglichkeiten von Steuererhöhungen und Sterilisierung des Mehrertrages, Steuersenkungen, Einführung von variablen Abschreibungssätzen.» Die Kommissionsminderheit setzt sich aus 11 Mitgliedern zusammen. Darunter finden Sie fünf Mitglieder der Freisinnigen Partei, fünf der CVP, ein Mitglied der SVP. Es sind also lauter Leute aus Fraktionen und Parteien, die diese Vereinbarung unterschrieben haben. Unter der Minderheit befindet sich sogar der Parteipräsident der CVP, also der Präsident jener Partei, die am meisten Rummel um Koalitionspapiere usw. gemacht hat. Wenn man schon derartige Vereinbarungen, nicht nur der Parteien, sondern auch der Fraktionen unterschreibt und sie dann *in concreto,* wie wir hier das Beispiel haben, nicht einzuhalten gedenkt, dann macht man sich vor der Oeffentlichkeit unglaubwürdig.

Ich bitte Sie also sehr, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und diese Schwächung des Konjunkturinstrumentariums abzulehnen.

Rüegg: Ich bedaure sehr, in dieser Frage meinem Kollegen Brunner einmal mehr widersprechen zu müssen. Nach meiner Meinung hat er sein Steckenpferd der Harmonisierung der Abschreibungen hier am falschen Ort gesattelt. Ich hoffe nicht, dass er sich von mir perfid angegriffen fühlt, auch wenn wir schon letztes Mal nicht gleicher Meinung waren; es sei denn, er würde unsere angeregten Frühstücksgespräche als unfreundlich betrachten. Ich gehöre auch nicht zu einer der erwähnten «pressure groups»; ich betrachte mich als so freien Unternehmer wie er selber, vielleicht noch freier. Meine Firma hat Sitz im Kanton St. Gallen. Ich profitiere also nicht von der Einmalabschreibung, wie sie der Kanton Zürich zulässt.

Hier aber geht es doch darum, einen Verfassungsartikel zur Bekämpfung der Teuerung zu schaffen, nicht zur Steu-

erharmonisierung. Die Einschränkung der Abschreibungen ist ja – wie das Herr Letsch richtig erwähnte – ein sehr fragwürdiges konjunkturpolitisches Instrument, weil die abgeschöpften Mittel nicht sterilisiert werden. Zudem glaube ich nicht an eine stark bremsende Wirkung, weil man ja nicht in erster Linie investiert, um Steuern zu sparen, sondern um rationalisieren zu können.
Nachdem wir nun die klassischen Methoden und die punktuellen Eingriffe sehr sauber getrennt haben, ist meines Erachtens die Erwähnung eines Abschreibungsbeschlusses auch nicht systemkonform. Wir erwähnen ja auch nicht die Eingriffe wie ein Exportdepot, den Baubeschluss oder andere punktuelle Massnahmen; diese Abschreibungen sind sicher unter die Kategorie der punktuellen Massnahmen einzureihen.
Deshalb bitte ich Sie, hier dem Antrag der Minderheit auf Streichung zuzustimmen.

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: Für die Kommissionsmehrheit möchte ich noch folgende Gründe bekanntgeben: Der Antrag Letsch wurde mit 13 : 12 Stimmen abgelehnt. Daraus ersehen Sie, dass es eine sehr stark umstrittene Frage war. Vor allem wurde gegen den Antrag Letsch noch angeführt: Wenn Absatz 1ter gestrichen werde, sei natürlich für die Finanzierung der Investitionen ein Dammbruch geschehen. Zuvor lautete das Konzept ja folgendermassen: Baumassnahmen Beschluss 1ter, dann über den Abschreibungsbeschluss und über die direkte Investitionssteuer. Nun haben Sie Absatz 1ter gestrichen. Deshalb ist die Kommission der Meinung, es sei praktisch ein Einbruch in das System.
Weiter wurde angeführt, es sei eigentlich nicht ganz verständlich, dass man in der Schweiz unterschiedliche Abschreibungssysteme habe. Wir kennen in unserem Land ungefähr drei Systeme, nämlich Kantone, die das Wehrsteuer-Abschreibungssystem kennen, ferner andere Kantone, die ziemlich weit abschreiben lassen – das sind die finanzstarken –, und andere, die mittelstarken Kantone, die gewissermassen eine gemischte Form haben. Das ist natürlich eine Frage des kantonalen Steuersystems. Heute morgen, als wir ordnungspolitisch diskutierten, konnten Sie feststellen, dass über den Konjunktur-Verfassungsartikel in die kantonalen Finanzsysteme eingegriffen wird, mit anderen Worten: Hier wird auf dem kalten Weg eine Harmonisierung durchgeführt, ohne dass man eigentlich den ordentlichen gesetzgeberischen Weg einschlüge. Bestrebungen sind ja im Gange. Ueber die Initiative Stich für einen Verfassungsartikel, der dem Bund die Kompetenz geben soll, Harmonisierungsbestrebungen unter den Kantonen festzulegen, ist ein Vernehmlassungsverfahren im Gange.
Natürlich wären bei dieser Harmonisierung den kleinen und mittleren Kantonen durch die besseren Abschreibungssätze weitgehend zusätzliche Steuereinnahmen möglich. Damit argumentiert natürlich auch die Gegenseite, die diese Frage in die Diskussion geworfen hat. Interessant ist allerdings, dass der Bundesrat im Vernehmlassungstext diesen Absatz überhaupt nicht vorgesehen hatte, und zwar weil er systemwidrig ist. Er sieht nämlich keine Stillegung und keine Rückerstattung vor. Von Herrn Biel haben Sie gehört, dass hier eine Rückerstattung technisch nicht möglich ist; die Stillegung ist nicht möglich, weil man das nicht festhalten kann. Dieses Geld fliesst also wieder in den Kreislauf und finanziert weitere Ausgaben.
Der Unterschied zu Absatz 2 ist der folgende: Beim Absatz 2 will man den Konsum in den Griff bekommen, bei Absatz 2bis die Investitionen. Bei allen Vorschlägen gibt es aber zwei Ueberlegungen. Hier kann ich Herrn Brunner als Unternehmer nicht folgen. Wir haben doch Zielkonflikte. Ein Beispiel: Die Republikaner und die Nationale Aktion, an sich auch etwas wie «pressure groups», wollen die Plafonierung des Fremdarbeiterbestandes. Dies zwingt doch die Wirtschaft zu Rationalisierungsmassnahmen; diese kann sie aber nur durchführen, wenn entsprechende Investitionen möglich sind, entweder beim Bau oder den Ausrüstungen. Auf der einen Seite haben wir also das staatspolitische Problem einer Plafonierung, auf der anderen Seite eine relativ wenig wirksame Abschreibungspolitik, die nicht greifen kann. Wenn sie greifen soll, dann soll eine ziemlich starke Sondersteuer, die auch flexibel ist, angewandt werden.
Eine zweite Ueberlegung: Vor ungefähr zwei Wochen ist eine Publikation einer Grossbank erschienen, Angaben der Finanzierung der Investitionen in der Privatwirtschaft enthaltend (eine ziemlich starke Eigenfinanzierung). Wenn die Privatwirtschaft nun aber in gewissen Fragen an den Anleihensmarkt kommen müsste, dann käme der Bund in noch grössere Schwierigkeiten, da er zurzeit die Gelder selber überhaupt nicht beschaffen kann. Er war nämlich ungefähr im Monat Januar einem Vater vergleichbar, der gegenüber seiner Familie die Geldtasche leeren kann: Es ist nichts mehr darinnen. Er verfügt über keine Reserven, hätte also ebenfalls an den Anleihensmarkt kommen müssen. So konkurrenziert also die Privatwirtschaft die öffentliche Hand. Dieses Spiel der Kräfte über den Emissionsmarkt hat nach meinem Dafürhalten viel grössere Wirkungen als diese Abschreibungssätze.
Ein weiterer Punkt betrifft die Wettbewerbsverhältnisse. Denken wir zum Beispiel an unsere Exportwirtschaft. Auch die Konkurrenzlage gegenüber dem Ausland zwingt diese Wirtschaft zur Rationalisierung. Solche Rationalisierungsmassnahmen müssen aber rechtzeitig getroffen werden. Man kann hier nicht über einen gewissen Funktionalismus einfach sagen: Jetzt wird einmal die Abschreibung zugedreht. Der Markt bzw. die Wirtschaft haben hier ihre eigenen Gesetzmässigkeiten. Hier stimmt meines Erachtens irgend etwas in der Zielsetzung in Absatz 2bis nicht genau.
Zum Schluss stellt sich die Frage der Wirksamkeit, die auch Herr Letsch aufgeworfen hat. Ich glaube, die Wirksamkeit nur über die Steuern bzw. die Abschreibungssätze ist nicht sehr gross. Viel wichtiger erscheint mir die Investitionsregulierung – und zwar eine flexible – nach Regionen und Branchen, je nachdem, welchen Auftrag sie zu erfüllen hat. Das wäre möglich über eine Sondersteuer, nämlich über eine wirksame Sondersteuer; doch das ist eine Frage des politischen Rahmens, der im Gesetz festgelegt wird und den der Bundesrat schliesslich auch anzuwenden hat.

M. **Mugny**, rapporteur de la majorité: Comme vous pouvez le constater, votre commission a voulu séparer le problème du pouvoir d'achat à éponger de celui des amortissements.
La commission, dans sa majorité, a proposé de biffer l'alinéa *1ter*, ce que vous avez également accepté en fin de matinée. Elle reprend ici sous une forme accentuée, le problème des amortissements; en effet, certaines entreprises peuvent ne pas recourir au crédit et appliquer un autofinancement assez poussé; ceci est possible grâce à la politique des amortissements qui, pour sa part, dépend souvent de la politique fiscale des cantons, en particulier de ceux qui veulent favoriser leur industrialisation, car ils sont alors assez larges vis-à-vis des entreprises qui s'implantent chez eux.
La majorité veut toucher ces entreprises et arriver par là à limiter les investissements, car ceux-ci constituent une source d'inflation dès qu'ils prennent trop d'ampleur.
Tel est l'objectif de la majorité que je dois représenter ici. Néanmoins, mon point de vue personnel est un peu différent, puisque je fais partie de la minorité.
Le président a rappelé que la commission n'a accepté l'alinéa *2bis* que par 13 voix contre 11, ce qui indique que les opinions sont très partagées. En effet, ces mesures arrivent souvent trop tard et ne sont donc pas efficaces sur le plan de la conjoncture. A ce propos, j'aimerais intervenir sur un point que M. Biel a tout à l'heure mis en

relief en rappelant la convention interpartis. En effet celle-ci prévoit des possibilités d'amortir plus ou moins rapidement, c'est-à-dire de favoriser ou de ralentir les amortissements, mais seulement sur le plan fédéral et non pas sur le plan cantonal et communal. Or, ici, l'alinéa en question donne à la Confédération la possibilité de donner des ordres aux cantons et communes; non seulement on fait de la politique conjoncturelle, mais on intervient à un niveau essentiel de notre système fédératif, c'est-à-dire à celui qui touche à l'autonomie des cantons et des communes sur le plan fiscal. S'il est utile de pouvoir obtenir des cantons et des communes une collaboration pour lutter contre le renchérissement, il faut éviter, par ce biais-là, de mettre en péril l'un des fondaments de notre système qui est précisément le fédéralisme.
C'est ainsi que, sans approuver la proposition Biel, je demeure fidèle à la convention interpartis. Il faut préserver l'autonomie des cantons et des communes, et si l'on veut obtenir que les uns et les autres jouent le même jeu, il faut le faire par persuasion et non par contrainte.
En conclusion, je vous invite à accepter la proposition de la minorité.

Bundespräsident **Brugger:** Ich muss hier einen Antrag vertreten, den wir ursprünglich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vom Bundesrat her nicht drin hatten. Aber wenn die beiden Kommissionspräsidenten so vehement, wenigstens im zweiten Teil ihrer Voten, für die Minderheit gesprochen haben, muss ja auch noch jemand etwas für die Mehrheit der Kommission tun.
Sie sehen übrigens, dass Meinungsverschiedenheiten nicht nur bei den Experten der Nationalökonomie vorkommen, sondern auch bei den Unternehmern, wobei ich dankbar registriere, dass es bei drei Unternehmern immerhin nur zwei Meinungen sind. Bei den Nationalökonomen wären es dann mindestens deren drei.
Herr Nationalrat Rüegg spricht davon, dass diese Massnahme nicht systemkonform sei. Sie haben recht, wenn Sie behaupten, dass eigentlich unter dem Begriff der Finanzpolitik eine solche Massnahme an sich enthalten wäre – subsidiär. Aber der Grund, warum wir das in die Verfassung hineinschreiben müssen, ist der, dass es sich ja um einen Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone und der Gemeinden handelt. Das ist der einzige Grund, warum dies überhaupt hier steht. Jetzt hat Herr Nationalrat Mugny bereits wieder den »fédéralisme» zitiert. Merkwürdigerweise ist im Ständerat, wo sonst der Föderalismus Urständ feiert, dieser milde Eingriff als systemkonform, als marktkonform bezeichnet worden, als die akzeptabelste Massnahme, um jenen Opferausgleich – und das muss ich jetzt betonen: Opferausgleich – herbeizuführen, der dadurch notwendig wird, dass der Selbstfinanzierer, derjenige, der seine Investitionen aus eigenen Mitteln finanzieren kann, eben durch die übrigen Massnahmen der Geld- und vor allem der Kreditpolitik nicht erfasst wird. Es ist also das Prinzip des Opferausgleiches, das hier angeführt werden muss.
Noch etwas zu den Kantonen. Man hat auch gesagt, das sei gegen die wirtschaftlichen Wünsche der Kantone. In Tat und Wahrheit ist es natürlich so, dass die wirtschaftlich stark entwickelten Kantone grosse Abschreibungssätze haben – ich kann Ihnen das beweisen, die Zahlen stehen mir zur Verfügung – und damit ihre natürliche Standortattraktivität durch diese hohen Abschreibungssätze noch vergrössern. Ob das richtig ist, das kann man nun wirklich bezweifeln. Das steht ja in direktem Widerspruch zu dem, was Sie dann nachher in Alinea 3 wollen, nämlich dass diese Konjunkturpolitik auch regionalpolitischen Zielen nicht dienen, aber zumindest auch regionalpolitischen Zielen nicht schaden soll. Ich glaube, man müsste da konsequent sein. Man müsste aber vor allem auch konsequent sein nach Ihrem Beschluss von heute morgen, nachdem Sie den Absatz 1ter gestrichen haben mit der sehr stark betonten Begründung, man solle einmal die Möglichkeiten der klassischen Bereiche ausschöpfen. Dann gehört natürlich die Abschreibung als absolut marktkonformes, administrativ nicht aufwendiges Mittel in den Bereich dieser klassischen Massnahmen. Ich möchte Sie daran erinnern, dass Sie gewissermassen dieses Versprechen abgelegt haben und möchte mich diesem Erosionsprozess, wenn es auch nicht gerade eine äusserst wichtige und gewichtige Angelegenheit ist, auf alle Fälle schon prophylaktisch widersetzen.
Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	35 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 3

Anträge siehe Seite 263 hiervor
Propositions voir page 265 ci-devant

Biel, Berichterstatter der Minderheit: Ich bitte Sie um Unterstützung des ursprünglichen Antrages des Bundesrates und der Kommissionsminderheit. Die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und Kantonsanteilen soll danach nicht nur auf die Konjunkturlage abgestimmt werden, sondern auch auf das Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden.
In unserem Land spielen die öffentlichen Haushalte, d. h. die Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden, aber auch ihrer Betriebe und Anstalten, eine ausserordentlich gewichtige Rolle. Gegen ein Drittel des Sozialprodukts wird von ihren Ausgaben bestimmt. Absatz 3 dieses Artikels will eine bindende Verpflichtung der öffentlichen Haushalte zu einem konjunkturgerechten Verhalten niederlegen. Ohne diese konjunkturgerechte Einstellung der öffentlichen Haushalte muss jede Konjunkturpolitik scheitern. Nicht zuletzt darauf ist es zurückzuführen, dass wir in verschiedenen Ländern schlechte Erfahrungen mit der Konjunkturpolitik gemacht haben. Häufig ist es doch so, dass mit der öffentlichen Finanzpolitik Gas gegeben worden ist, und gleichzeitig hat man die Bremsen der Kreditpolitik getreten oder umgekehrt. Genau dort ist meines Erachtens der grösste Fehler vorgekommen, beim Abstimmen der konjunkturpolitischen Massnahmen.
Wenn wir nun, wie immer wieder verlangt wird, von einem rein quantitativen zu einem qualitativen Wachstum übergehen, hat das zur Folge, dass der Anteil und die Bedeutung der öffentlichen Haushalte zunehmen wird, mit anderen Worten: Auch die konjunkturpolitische Bedeutung der öffentlichen Haushalte wird noch zunehmen. Entscheidend ist natürlich, dass alle Massnahmen rechtzeitig aufeinander abgestimmt ergriffen werden. Dann sind auch wesentlich mildere Massnahmen möglich, als man sie sich heute immer wieder vorstellt und wie man sie befürchtet. Bund, Kantone und Gemeinden haben etwa je einen Drittel der öffentlichen Ausgaben. Wenn man jetzt aber noch weiss, dass vom Bund gegen 50 Prozent seiner Ausgaben Ueberweisungen sind, sieht man, wie wichtig eben das Verhalten der nachgeordneten Haushalte ist. Meines Erachtens müssen also die Subventionen und die Kantonsanteile in die Konjunkturpolitik einbezogen werden. Wichtig ist das nämlich, weil sie eben Ausgaben der nachgeordneten Haushalte, also des Kantons und der Gemeinde, auslösen. Ohne das wäre die Manövriermasse viel zu klein. Wenn uns das nicht gelingt, dann fehlt unseres Erachtens dem Konjunkturartikel wesentliche Substanz.
An sich sind alle damit einverstanden. Die Deklaration in Absatz 3 zum konjunkturgerechten Verhalten wird ja nicht bestritten; bestritten wird nur die Sanktionsmöglichkeit des Bundes, und genau dort liegt ja der Hase begraben. Ohne Sanktionsmöglichkeiten wird eben dieses Ziel, das man aufgestellt hat, nicht erreicht werden. Ich behaupte nicht, dass man diese Sanktionsmöglichkeiten immer gebrauchen muss; aber wenn sie nicht vorhanden sind, ist es sehr viel schwieriger, zu einem übereinstimmenden Verhalten zu gelangen.

Es wird etwa eingewendet – vor allem hat das auch Kollege Letsch immer getan –, wir hätten ein Finanzhaushaltsgesetz mit gewissen Bestimmungen. Erstens einmal sind diese Bestimmungen nicht umfassend; es geht nur um die Beiträge an den Infrastrukturausbau. Zweitens ist es fragwürdig, ob mit einem allgemeinen Gesetz, wie es das Finanzhaushaltsgesetz ist, überhaupt die rechtliche Basis vorhanden ist, um Spezialgesetze und ihre Ausführungen zu beeinflussen. Drittens müssen wir sagen, dass dieses Finanzhaushaltsgesetz, eben weil es wahrscheinlich nicht ganz ausreichend ist als rechtliche Basis, nie konkret angewendet worden ist.

Wir wollen ja nicht aus Prinzip den bösen Bundesvogt einsetzen, der über die Kantone und Gemeinden Gericht hält. Keineswegs! Aber, wie wir schon verschiedentlich betont haben, Konjunkturpolitik ist national; es geht nicht an, dass die Anstrengungen des Bundes von den anderen öffentlichen Haushalten durchkreuzt werden können. Das ist der Grund, warum der Bundesrat überhaupt den Antrag gestellt hat, eine Sanktionsmöglichkeit in den Konjunkturartikel einzubauen.

Mit dem Konjunkturartikel haben wir jetzt verschiedene, zum Teil sehr schwerwiegende Eingriffsmöglichkeiten des Staates in die Privatwirtschaft beschlossen. Es würde nun in breiten Kreisen unseres Landes nicht verstanden, wenn man ausgerechnet die Kantone und Gemeinden, die doch einen wesentlichen Teil der öffentlichen Ausgaben tätigen, davon ausnehmen will.

Wir haben verschiedene Einwendungen bereits gehört und hören sie immer wieder. Natürlich steht im Vordergrund immer der Föderalismus. Aber es ist für mich doch interessant, dass ausgerechnet von den sehr engagierten Waadtländer Föderalisten der Antrag gestellt wird, dem Bund, und zwar dem Bundesrat, eine Generalkompetenz zu geben, wenn auch nur befristet, um alle Massnahmen zu erlassen. Ausgerechnet das will man dem Bundesrat geben, und der Bundesrat könnte, wenn er wollte, in drei Monaten einiges anrichten. Dort ist offensichtlich plötzlich der Föderalismus nicht in Gefahr, aber jetzt sieht man hier schon wieder «Feuer im Dach».

Ich bitte unseren Bundespräsidenten Brugger, so dezidiert wie vorhin die ursprünglichen Anträge des Bundesrates zu vertreten und zu verteidigen und vielleicht hier nicht allzu kompromissbereit zu sein.

Wie sieht nun die Praxis aus? Man hat uns vorgehalten, das Finanzgebaren sei etwas sehr Theoretisches; man wisse nicht, was darunter zu verstehen sei; man könne das auch nicht handhaben. Einmal geht es darum, dass bereits bei der Beitragszusicherung auf die konjunkturpolitischen Erfordernisse abgestellt wird. Das ist eine präventive Wirkung und bedroht keineswegs die kantonale Autonomie. Man muss also rechtzeitig, wenn man Bundesgesetze erlässt, bei den Subventionen den Finanzrahmen festlegen und diese Beitragszusicherung entsprechend handhaben. Wir haben das erste Mal im Dezember letzten Jahres beim Budget einen Versuch mit diesem Instrument gemacht.

Wie wird man jetzt vorgehen, um festzustellen, ob sich die einzelnen nachgeordneten Körperschaften konjunkturgerecht verhalten? Zweifellos muss zuerst überhaupt bei jedem Kanton abgeklärt werden, welche sachlichen Möglichkeiten dieser Kanton hat, um einen Beitrag an die Konjunkturstabilisierung zu leisten. Selbstverständlich wird man dabei nicht auf den Budgetsaldo abstellen; er hat überhaupt keine generelle Aussagekraft. Vielmehr wird man versuchen, abzuklären, wie es jetzt beim Bund schon seit längerer Zeit geht und wie es auch gewisse Kantone tun, welches die Auswirkungen des kantonalen Haushaltes auf die Einkommens- und die Liquiditätsentwicklung sind. Es braucht da noch einige statistische Grundlagenforschung, die aber dringend nötig ist. Dann wird man natürlich das effektive Verhalten des Kantons mit seinen Möglichkeiten vergleichen, und erst dann müssten eventuell Sanktionen ergriffen werden. Man muss sich aber im klaren sein: Der Beitrag jeder öffentlichen Körperschaft zur Stabilisierung – es geht ja nicht darum, dass wir hier alle 3000 Gemeinden einbeziehen – hat sich nach ihren Möglichkeiten und ihrem Beitrag an die Konjunkturüberhitzung zu richten. Das lässt sich nun ohne weiteres mit den heutigen Kenntnissen durchführen.

Ein Problem für sich, das auch in der Kommission zur Debatte stand, war die Variierung der Kantonsanteile an Bundessteuern. An sich ist es ein Instrument, das die kantonale Autonomie am meisten wahrt, weil man ja den Kantonen nicht im Detail vorschreibt, wofür sie ihr Geld ausgeben müssen, sondern man beschränkt ihnen nur die Masse, über die sie verfügen können. Der heutige Subventionsdschungel ist dagegen ein ungleich grösserer Eingriff in die kantonale Autonomie. Meines Erachtens bedeutet ein weiteres Anwachsen dieser Art Subventionierung für tausend und mehr kleine und kleinste Aufgaben den Tod des Föderalismus und nicht eine moderne, effiziente Konjunkturpolitik. Wie gesagt werden wir in eine Konjunkturpolitik nie alle Zwerggemeinden, die in unserem Lande bestehen, einbeziehen; einbezogen werden müssen die Kantone, vor allem diejenigen, die einen Beitrag leisten können, und die grösseren Gemeinden. Selbstverständlich – das ist ja auch schon aus allen Erklärungen seitens des Bundesrates hervorgegangen – soll eine sinnvolle Stabilitätspolitik nicht auf dem Buckel der Kantone und Gemeinden durchgeführt werden. Es ist also unsinnig, wenn man Subventionen kürzt für Ausgaben, die bereits getätigt worden sind, weil der Bund meistens nachher zahlt, oder für Ausgaben, die so oder so getätigt werden müssen. Das wissen sämtliche Instanzen. Mit diesem Argument sollte man nicht mehr kommen.

Es ist wichtig, dass rechtzeitig und gemeinsam gehandelt wird. Ich lege sehr viel Gewicht darauf. Eine Konjunkturpolitik im Bundesstaat müsste scheitern, wenn sämtliche Kantone und Gemeinden Front machen würden gegen die Anstrengungen des Bundesrates. Aber so, wie bei uns die Verhältnisse liegen, ist nicht damit zu rechnen, dass auf diesem Weg gearbeitet wird, sondern man wird versuchen, gemeinsam gewisse Kriterien auszuarbeiten und sie auch durchzusetzen. Das ist der Sinn des ursprünglichen Antrages des Bundesrates.

Ich bitte Sie dringend, dieses Finanzgebaren und damit die Sanktionsmöglichkeit nicht zu streichen. Sie wird Wunder wirken. Die Kooperation wird ohne weiteres funktionieren, sofern dieses Instrument im Hintergrund vorhanden ist. Sollte es gestrichen werden, dann habe ich Bedenken, dass wirklich die Finanzpolitik wirksam in den Dienst einer schweizerischen Konjunkturpolitik gestellt wird.

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: Zum Steckenpferd von Herrn Biel: Absatz 3 will Kantone und Gemeinden dazu anhalten, eine konjunkturpolitisch richtige Finanzpolitik und hier insbesondere eine konjunkturgerechte Steuererhebung zu praktizieren. Mit der Verpflichtung zu einer mehrjährigen Finanzplanung sollen Kantone und Gemeinden verpflichtet werden, ihre Finanzpolitik in umfassender Weise und ständig am Ziel der Stabilisierung auszurichten.

Mit den im zweiten Satz erwähnten Massnahmen soll der Bund einerseits direkt zum konjunkturellen Ausgleich beitragen, andererseits das Finanzgebaren der Kantone und der Gemeinden beeinflussen können. Die Kommission hat der Auffassung des Ständerates zugestimmt, dass die Bestimmung, wonach der Bund die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und Kantonsanteilen dem Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden anpassen könne, zu streichen sei. Die Kommission liess sich dabei von der Ueberlegung leiten, dass die praktische Durchführung dieses theoretisch vielleicht richtigen Grundsatzes im politischen Alltag auf erhebliche Schwierigkeiten stossen würde. Gegenüber der Fassung des Ständerates hat die Kommission den ersten Satz dahingehend präzisiert, dass auch Betriebe und Anstalten sich der Konjunkturlage anzupassen haben. Da-

gegen ist materiell nichts einzuwenden, war doch die Kommission einhellig der Ansicht, dass das Finanzgebaren des gesamten öffentlichen Bereichs in die Konjunkturpolitik miteinzubeziehen sei, darin eingeschlossen auch öffentliche Betriebe und Anstalten mit selbständiger Rechnung. Professor Nef hat hier die Meinung vertreten, es wäre auch möglich gewesen, das auf der Gesetzesstufe zu regeln. Wir haben es dann aber aus Opportunitätsgründen vorgezogen, dies in die Verfassung hineinzunehmen.
Zum Antrag von Herrn Biel: Der Antragsteller erachtet die Möglichkeit des Bundes zur Beeinflussung des kantonalen und kommunalen Finanzverhaltens aufgrund des Finanzhaushaltsgesetzes als unzureichend. Auch bei Annahme der Fassung des Ständerates stehen wir nicht mit leeren Händen da. Wohl ist die Sanktionsnorm etwas bescheiden, aber die öffentliche Hand wird ja im ersten Satz ausdrücklich verpflichtet, in ihrer Haushaltspolitik den Erfordernissen der Konjunkturlage Rechnung zu tragen; mehr als die Ausrichtung der öffentlichen Haushalte auf dieses Erfordernis ist nicht nötig, sonst würde der Rahmen der Konjunkturpolitik gesprengt.
Der Kommission lag übrigens ein Exposé des Delegierten für Konjunkturfragen vom 19. Dezember 1973 vor, das in aller Deutlichkeit auf die Schwierigkeiten hinwies, das sogenannte Finanzgebaren objektiv zu messen. Die einzelnen Kriterien sind zu vielfältig und von Kanton zu Kanton unterschiedlich, als dass sich allgemein gültige Massstäbe zur Beurteilung des Finanzgebarens finden liessen. In der Kommission unterlag dieser Antrag mit 18 zu 7 Stimmen.
Nachdem der Finanzhaushalt von Bund, Kantonen und Gemeinden doch immer nahezu 30 Prozent des Bruttosozialproduktes ausmacht, ist es sicher gerechtfertigt, die Frage hier aufzuwerfen, inwieweit der öffentliche Haushalt zur Konjunkturstabilisierung beitragen soll. Die Ausgaben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden betragen je rund einen Drittel der Gesamtaufwendungen. Die Schwierigkeit, die sich ergab, war die Messkraft, um überhaupt dieses Finanzgebaren bestimmen zu können, und hier gingen die Meinungen enorm weit auseinander. Man verwies auf die Verschuldung, das Leitbild, die Finanzstärke, die Wirtschaftskraft, das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung usw. Man könnte mit diesen Hinweisen, worin die divergierenden Auffassungen zum Ausdruck kamen, fast eine Seite füllen. Das hat aber auch der Delegierte für Konjunkturfragen in seinem Bericht festgestellt, indem er schrieb, dass es in der Praxis kaum möglich sei, hier eine genaue Umschreibung vorzunehmen. Ich glaube, man muss in diesem Zusammenhang doch die Verpflichtung von Gemeinden und Kantonen zu Haushaltsplänen beachten. Das wird meines Erachtens in Zukunft eines der finanzpolitischen Steuerungsmittel sein, indem nämlich durch die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen die Aufgaben, insbesondere im Investitionsbereich, hinsichtlich Prioritätseinreihung im Abspracheverhältnis festgelegt werden. Der Bund hat es in der Hand, vor allem über den Anleihensmarkt einen entscheidenden Einfluss auf die Finanzpolitik auszuüben. Wenn Sie sich vor Augen führen, wie die dringlichen Konjunkturbeschlüsse gewirkt haben, so stellen Sie fest, dass dies gegenüber Kantonen und Gemeinden über den Emissionsmarkt der Fall war. Von hier aus sind wir in der Lage, eine der grössten Bremswirkungen zu erzielen. Ich glaube, dass mit Finanzplanungen, mit einer auf lange Sicht angelegten Finanzpolitik vor allem zwischen Bund und Kantonen föderalistisch und auch konjunkturwirksam mehr drinliegt als mit dem Mittel von Sanktionen. Was heisst «Sanktion»? Der Bund kann Bundessubventionen oder Anteile der Kantone über diese beiden Finanzansprüche der Kantone beeinflussen. Meines Erachtens ist es nicht unbedingt Aufgabe der Verfassung, hier mit Sanktionen gegenüber der öffentlichen Hand zu spielen; das Problem sollte vielmehr im Gespräch angegangen werden. Die Schwierigkeit kommt vor allem daher, dass in der Kommission für Konjunkturfragen, die vier Modelle aufgeführt hat, auf einmal diese Verschuldensplafonierung eine Rolle spielte. Diese Verschuldensplafonierung ist aber praktisch ebenfalls nicht durchführbar, weil die messbaren Faktoren fehlen.
Ich beantrage Ihnen somit im Namen der Kommissionsmehrheit, den Antrag Biel abzulehnen.

M. **Mugny,** rapporteur de la majorité: Il est utile de relire le texte que nous avons à discuter maintenant pour qu'on soit bien au clair sur son contenu. «La Confédération, les cantons et les communes», et votre commission a ajouté: «de même que leurs entreprises et établissements...» Qu'entend-on par entreprises et établissements? Cela peut être, évidemment, les PTT, les CFF, les services industriels dans les communes, les banques cantonales, les entreprises qui appartiennent à plusieurs communes ou à plusieurs cantons comme par exemple les entreprises de production d'électricité, des chemins de fer secondaires, etc. Donc Confédération, cantons, communes «sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle». Là-dessus, tout le monde est d'accord. Je tiens cependant à relever, comme l'a fait M. Bonnard ce matin, qu'il est souvent très difficile pour les pouvoirs publics d'aménager leurs finances conformément aux nécessités de la stabilisation conjoncturelle, étant donné que beaucoup d'investissements se font sur plusieurs années et qu'il est impossible d'interrompre des travaux en cours. On peut simplement prévoir que des travaux futurs ne seront pas entrepris, mais cela n'a pas d'incidence immédiate sur la politique conjoncturelle. Il y a toutefois là un effort commun que les uns et les autres s'engagent à entreprendre.
Ensuite, «la Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux». Telle est la proposition que vous fait la majorité de la commission avec le Conseil des Etats. C'est déjà aller très loin dans la compétence donnée à la Confédération sur le plan de la politique conjoncturelle pour influencer l'activité des cantons et des communes. Elle peut adapter le versement de subventions et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. Ces quotes-parts sont dues, ce ne sont pas des versements facultatifs, elles appartiennent aux cantons mais on admet qu'étant donné la conjoncture, la Confédération pourra jouer le jeu et éventuellement retarder le versement de cette quote-part cantonale. La minorité veut aller plus loin. Elle veut encore que la Confédération tienne compte de la gestion financière des cantons et des communes. Cela signifie que les cantons et les communes seront soumis à un inspectorat fédéral des finances. S'ils se tiennent et se comportent bien, s'ils sont respectueux des ordres fédéraux, on leur versera leurs subventions. Mais si, au contraire, ils ont des difficultés ou entendent se prévaloir de leur autonomie, on leur tapera sur les doigts et on leur serrera la vis; ils ne recevront plus de subventions ni leur quote-part des impôts fédéraux. Dans ce domaine-là, on doit franchement jouer le jeu en commun entre Confédération, cantons et communes, et cantons et communes sont prêts à le jouer, du moins les grandes communes, car pour les plus petites ce sera parfois très difficile. C'est une question de concertation, de coordination, d'entente, mais ce ne doit pas être l'effet d'une contrainte exercée par Berne. Je vois en effet très mal un fonctionnaire fédéral convoquant à Berne les conseillers d'Etat, chefs des finances, et leur disant: «Mon cher petit, tu as fait un peu le méchant garçon, on va demain te bloquer tes subventions, le robinet sera fermé pour ton canton, tu iras te justifier devant tes contribuables.» A mon avis, ce n'est pas ainsi qu'on fait de la politique; celle-ci doit être le résultat d'une volonté commune, d'un effort commun, On peut certainement affirmer que, dans ce pays, tout le monde, en tout cas au niveau des autorités, est prêt à jouer le jeu mais en subissant le minimum de contrainte. Je vous recommande donc de refuser la proposi-

tion de la minorité qui permettrait une immixtion incontestablement très grave de l'administration fédérale dans les pouvoirs des magistrats cantonaux et communaux.

Schürch: Sie tippen richtig, wenn Sie annehmen, dass hier ein Vertreter der Gemeinden spricht, der Ihnen beliebt machen möchte, den Antrag Biel der Minderheit abzulehnen. Auch die grossen Städte der Schweiz wissen natürlich, dass sie mit einem Drittel am gesamten öffentlichen Haushalt und damit insgesamt an etwa 10 Prozent des Bruttosozialprodukts beteiligt sind und eine gewisse, ja sogar eine erhebliche Rolle spielen. Auch die Ueberweisungen spielen eine entscheidende Rolle. Aber das Verhalten der nachgeordneten Haushalte, wie Herr Kollega Biel sich ausdrückte, wird bereits gesteuert und soll gesteuert werden durch die Verpflichtung, die Sie im ersten Satz dieses Abschnittes 3 stipulieren wollen. Dem können wir sicher mit gutem Gewissen zustimmen. Dazu gehört namentlich die mehrjährige Finanzplanung. Ich nehme an, darunter ist eine mittelfristige, z. B. eine fünfjährige Planung, zu verstehen. Wie kommt nun eine solche Finanzplanung in einem städtischen oder kantonalen Haushalt zustande? Zunächst muss man sich fragen, was wir tun müssen, wozu wir gesetzlich verpflichtet sind. In den eidgenössischen und kantonalen Gesetzessammlungen können wir nachschlagen, oder wir wissen auswendig, dass wir z. B. im Gewässerschutz, im Zivilschutz, beim Lehrlingsturnen, in Verkehrspolitik und Umweltschutz und künftig auch in der Raumplanung, ganz erhebliche, absolute, eidgenössische und kantonale Verpflichtungen zu erfüllen haben. Der Bund kann nun nicht nachträglich sagen, dass wir verpflichtet sind, das Lehrlingsturnen einzuführen, was für die Stadt Bern den Bau von etwa 15 oder 18 neuen Turnhallen mit einem Aufwand von je etwa 2 Millionen Franken bedeutet, jedoch das Geld dafür nicht aufwenden dürfen. Wenn wir diese Gebäude erstellen, sind wir naturgemäss gezwungen, Schulden zu machen.

Was kann nun dieses konjunkturgerechte Finanzgebaren überhaupt bedeuten? Ich kann es mir nur so vorstellen, dass sich der Bund idealerweise denkt, die Kantone und die Gemeinden sollten wieder zu dem schönen Zustand zurückkehren, wo die Gesamtrechnung, also die ordentliche und die ausserordentliche Rechnung sowie die Investitionen, ausgeglichen ist. Das ist seit vielen Jahren nicht trotz, sondern wegen der Hochkonjunktur den Gemeinden nicht mehr möglich, namentlich dann nicht, wenn zunehmend auf eidgenössischer Gesetzesebene neue Verpflichtungen stipuliert werden, die von den Gemeinden ausgeführt werden müssen.

Ein anderes Beispiel ist die Lohnpolitik. Natürlich kann man nicht aufgrund der Lohnpolitik allein die Konjunktur stabilisieren. Das wissen wir. Die Stadt Bern kann es deswegen nicht, weil ihre Lohnpolitik naturgemäss derjenigen des Bundes angeglichen wird. Ich möchte damit darauf hinweisen, dass die Kantone und namentlich die Gemeinden nicht frei entscheiden können, was sie tun wollen oder nicht. Sie können höchstens Investitionsleichen liegen lassen, wenn das Geld nicht mehr fliesst, z. B. indem man von Bundesseite her erklärt, da keine ausgeglichene Rechnung zustande gebracht wurde und man sich zu wenig bemühte, kürzen wir dem Kanton die Subventionen. Der Kanton ist aber in dieser Hinsicht nichts anderes als ein Kniehebelgelenk, das sich direkt auf die Gemeinden auswirkt.

Ich glaube, wir müssen zufrieden sein, wenn es uns zunächst gelingt, die Verwaltungsrechnung ausgeglichen zu halten. Sie ist jedes Finanzdirektors liebstes Kind, und gleichzeitig bereitet ihm das Bestreben, wenigstens für die Zahlung der Löhne keine Schulden machen zu müssen – das wäre sicher konjunkturwidrig – bei den Verhandlungen mit seinen Kollegen die grössten Schwierigkeiten. Ich glaube, das Gebaren – der französische Ausdruck «gestion financière» ist etwas klarer – ist dennoch viel zu vage, als dass es als Gegenstand einer Zuchtrute des Bundes in einem Verfassungsartikel verankert werden dürfte. Ich weiss, wir haben noch andere Dinge in der Verfassung, wie den Brennhafen, das Absinthverbot usw., die auch nicht besonders glücklich formuliert sind. Ich möchte aber keine Verfassungskosmetik machen. Ich möchte Sie nur bitten, sich darüber im klaren zu sein, dass dieser Vorschlag nicht durchführbar ist, wenn er nicht zu einer völlig unhaltbaren Situation in den Gemeinden führen soll. Es genügt meines Erachtens, statt Sanktionen *post festum* zu beschliessen, dass der Bund auf Gesetzesebene dort, wo er Verpflichtungen nach unten gibt, neue Massnahmen trifft, allerdings auf mittlere oder längere Frist, damit sich die Gemeinden, die bereits in der Ausführung dieser gesetzlichen Pflichten stehen, auf eine mittlere Frist einrichten können und nicht nachträglich mit Sanktionen rechnen müssen.

Wie Herr Mugny soeben sagte, geht es schon sehr weit, dass man dem Bund die Kompetenz geben will, die Subventionen ad hoc der Konjunkturlage anzupassen. Er kann also eines Tages erklären, z. B. übernächste Woche, in Sachen Gewässerschutz werde nun der Bundesanteil verringert. Was wird wohl nachher in bezug auf die im Bau befindlichen Kanalisationswerke und Abwasserreinigungsanlagen in den Gemeinden geschehen? Eine Erstreckung wäre noch tragbar, schlimmer wäre eine Einstellung der Bauten; es entstünden Investitionsleichen, und später neue Kosten, wenn man die Bauplätze wieder aufrüstet.

Wie hier der Kommissionspräsident sehr richtig und deutlich sagte, erscheint auch mir eine solche Sanktionsdrohung sehr vage; viel wirksamer ist, dass der Bund vorher mit den Kantonen und den Gemeinden spricht. Die Kantone und die Gemeinden sind sensibel für solche Gespräche, besonders dann, wenn auch der Bund verspricht, sich konjunkturgerecht zu verhalten und diese Aufgabe nicht nur den Kantonen und den Gemeinden überlassen will.

Jaeger-St. Gallen: Zunächst zum letzten Argument von Herrn Kollega Schürch: Er sagt, dass die Gemeinden heute ohnehin Mühe hätten mit ihrem Finanzhaushalt. Ich gebe das zu, aber auch Herr Schürch weiss wahrscheinlich, dass es beim konjunkturgerechten Finanzgebaren der Gemeinden nicht nur darum geht, Defizite zu verhindern, vielmehr geht es auch um die Struktur der Defizite bzw. der Haushaltsrechnungen. Er sagt, wir müssten uns vor einem solchen Antrag hüten, weil die finanzpolitischen Entscheidungsräume der Gemeinden eingeschränkt würden. Ich verstehe ihn als Finanzchef einer städtischen Gemeinde, denn ich höre als Gemeinderat das gleiche Lied jedes Jahr vom Finanzchef unserer Stadt. Es heisst dann immer: «Wir wären eigentlich dafür, dass sich die Gemeinden konjunkturgerecht verhalten, aber weshalb sollen wir beginnen, weshalb sollen wir die Dummen sein? Zuerst sollen die anderen beginnen!» Auch hier verhält es sich wie bei anderen Fragen im Zusammenhang mit der Konjunkturpolitik: Man schiebt den Schwarzen Peter hin und her, und deshalb kommen wir zu keiner Ordnung im Finanzgebaren der Gemeinden und der Kantone. Ich möchte also sehr bitten, wenigstens nicht auf diese Argumentation von Herrn Schürch zu hören, denn wir müssen uns einfach bewusst sein: Wenn zwei Drittel des gesamten Staatshaushaltes aus der konjunkturpolitischen Verantwortung entlassen werden, brechen wir einen weiteren Zahn aus dem Konjunkturartikel heraus, was um so bedauerlicher ist, nachdem heute morgen der berühmte Absatz 1ter abgelehnt worden ist.

M. **Schläppy:** Jusqu'ici j'ai suivi avec intérêt les débats. N'étant pas membre de la commission, j'ai surtout écouté; beaucoup de choses judicieuses et intelligentes ont été dites. Il me semble maintenant que quelque chose ne va pas. Nous sommes en train de discuter d'une catastrophe, semble-t-il; c'est l'évolution économique, c'est la surchauffe, etc., d'accord, mais pour l'heure nous sommes en train

de dire que rien ne va plus, qu'il est impossible désormais de réaliser quoi que ce soit. On fait allusion à l'emprise de la Confédération sur des subventions destinées aux cantons ou aux communes. J'aimerais quand même rappeler que la Confédération a convoqué maintes fois, au cours de ces dernières années, les cantons et leurs représentants pour leur laver la tête et les oreilles, notamment en matière d'aménagement du territoire, de protection des eaux, de protection civile. Personnellement, j'ai été mis en demeure de réaliser ceci ou cela. J'ai déjà eu l'occasion de dire à cette tribune, à propos de suppléments au budget pour l'année en cours, que je ne comprenais pas qu'on ne soit pas capable de prévoir, de douze mois en douze mois, ce qui va se passer tant en matière de dépenses qu'en matière de recettes. Je conviens que les recettes cantonales sont plus faciles à estimer que les recettes fédérales. Les cantons sont à la merci, dans la proportion de 95 à 97 pour cent, des recettes provenant de l'impôt direct. La Confédération, au contraire, a affaire à des ressources indirectes qu'elle ne peut pas toujours mesurer avec exactitude, j'en conviens. Toujours est-il que lorsque les cantons et les communes ont fait leur devoir, donné la preuve que leurs finances sont équilibrées, que leurs plans d'investissement sont réalisés, que l'aménagement du territoire est en bonne voie, que l'épuration des eaux est en cours et que les plans pour les réalisations dans tous ces secteurs sont au point, je ne pourrais pas accepter que, pour arranger les affaires de la Confédération en général, on crée des possibilités de distorsion dans le cadre de lois qui ont pour but d'attribuer des ressources aux cantons. Il faut terminer les travaux engagés lorsqu'ils l'ont été dans des conditions normales. Avant de me prononcer, j'aimerais donc que le représentant de la Confédération nous précise si les mesures prévues dans cet article seraient unilatérales ou bien si elles seraient «modulées» en fonction de projets bien établis longtemps à l'avance. Une station d'épuration des eaux pour une ville de 50 000 habitants coûte 40 millions et il faut huit à dix années pour la réaliser. Il serait impensable que cette commune et que ce canton soient pénalisés par le biais d'intérêts intercalaires, qu'ils soient obligés de chercher de l'argent je ne sais où parce que des mesures de rétorsion sur le plan financier seraient prises contre eux. Il y a là quelque chose qui ne joue pas. Nous sommes convoqués pour demain afin de discuter de mesures de restrictions dans tous les secteurs, des rapports de la Confédération avec les cantons, pour diminuer les subventions qui sont prévues dans les lois. Cela me paraît aberrant. J'aimerais donc savoir si ceux qui ont fait leur devoir et planifié avec justesse, qui retombent sur leurs pieds en matière financière, seraient pénalisés aussi ou s'ils pourraient terminer ce qu'ils ont entrepris.

Bundespräsident **Brugger:** Ich habe gehofft, zu diesem Punkt nicht Stellung nehmen zu müssen, und zwar deswegen, weil der Bundesrat nach der Behandlung im Ständerat sich dem Antrag des Ständerates ausdrücklich angeschlossen hat. Sie fragen sich, weshalb? Das geschah deswegen, weil wir in den Verhandlungen im Ständerat und eigentlich schon vorher in den eingesetzten konsultativen Gremien gesehen haben, dass der Begriff der Finanzgebarung erstens nicht definierbar ist und zweitens bei den Vertretern der Kantone und der Gemeinden Vorstellungen weckte, die grausig waren: Die Vorstellung eines eidgenössischen Finanz- oder Steuervogtes, der – *horribile dictu* – sogar einen Regierungsrat, einen Stadtpräsidenten oder einen städtischen Finanzvorstand nach Bern einberufen könnte. Oder wie das heute Herr Nationalrat Schürch mit der furchtbaren Vision von Investitionsleichen getan hat, die daraus entstehen könnten, dass der Bund die Finanzierung kürze oder einstelle. Weder das eine noch das andere schwebte uns vor. Aber wir haben gesehen, dass dieses Finanzgebaren eine derartige Opposition erweckt, dass wir realpolitisch gesehen nachher mit diesem Ausdruck so wenig anfangen können, dass es wohl besser ist, ihn fallenzulassen. Ich sage realpolitisch. Das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen – allgemeiner gesagt: zwischen Bund und den untergeordneten Gebietskörperschaften – kann ja nicht nur durch Verfassungsbestimmungen und Gesetze, durch Paragraphen und Verordnungen geregelt werden, sondern das Wesentliche in dieser Beziehung ist das gegenseitige Gespräch, die gegenseitige Zusammenarbeit, das Ueberzeugen und nicht das Aufoktroyieren. Auf der anderen Seite aber auch das Zuhören und die Bereitschaft zu dieser Zusammenarbeit. Wenn in einem föderalistischen Staat dieser Wille und diese Atmosphäre verloren geht, dann kracht es ohnedies im Gebälk, und es wird sowieso nicht mehr gehen. Das war von allem Anfang an die Meinung des Bundesrates. Auf der anderen Seite standen wir vor der Pflicht, aus unserer konjunkturpolitischen Zielsetzung heraus auch die Kantone und Gemeinden irgendwie «in Abrahams Schoss» einzubeziehen, weil es schon richtig ist – wie Herr Biel und Herr Jaeger gesagt haben –: es ist keine Bagatelle, wie sich die öffentliche Hand auf der Stufe der Kantone und der Gemeinden konjunkturpolitisch benimmt. Es müsste auch zu schwersten Spannungen kommen, wenn innerhalb der öffentlichen Hand verschiedene Marschrichtungen eingeschlagen würden, wenn die einen sich konjunkturkonform verhalten würden und die anderen eben nicht. Sie hätten wohl in ihren eigenen Kantonen Spannungen zu erwarten. Es müsste irgendwie so etwas wie eine Harmonisierung und, soweit notwendig, auch die sanfte Hand des Bundes verspürt werden, um da einen gewissen Gleichschritt herbeizuführen. Ich glaube, das genügt mit dem Rest, der noch drinsteht.

Man darf nicht sagen, jede Sanktionierung sei aufgehoben. Die Kürzung von Subventionen, von Anteilen an Bundesbeiträgen, an Bundessteuern, stellt natürlich eine Sanktion dar. Ich möchte aber denjenigen sagen, die bereits Angst bekommen: Auch jetzt – wir besitzen eine gewisse Erfahrung – gibt es eine grosse Zahl von Kantonen, von Städten, die sich absolut den konjunkturpolitischen Erfordernissen unterziehen, und zwar mit der grössten Selbstverständlichkeit, die mit uns zusammenarbeiten und uns erklären: Auch wir haben ein eminentes Interesse daran, dieser Inflation irgendwie beizukommen, sie zu bremsen, ihr den Kampf anzusagen; die ferner eingesehen haben, dass auch sie mit ihren eigenen Finanzen in die gleichen Schwierigkeiten hineinkommen wie der Bund; es besteht ja kein Unterschied, es handelt sich höchstens um ein gewisses «décalage», eine Phasenverschiebung.

Vor allem die schwächeren Kantone beginnen langsam einzusehen, dass diese ungesunde wirtschaftliche Entwicklung auch regionale Unterschiede schafft, in dem Sinn, dass die wirtschaftlich ärmeren Regionen noch ärmer werden und die attraktiven Regionen noch mehr ausgestopft mit wirtschaftlicher Substanz.

Nun gibt es daneben noch eine zweite Kategorie, auch heute noch, Anfang März 1974, von Kantons- und Gemeindebehörden, die einfach noch nicht gemerkt haben, was es geschlagen hat. Ich glaube, für jene, die sich nicht solidarisch verhalten – auch eidgenössisch nicht solidarisch verhalten –, ist diese milde Sanktionsnorm, die wir Ihnen nun vorschlagen, absolut notwendig und am Platze.

Herr Nationalrat Schläppy hat die Frage gestellt, was morgen oder übermorgen geschieht, wenn diese Bestimmung heute angenommen wird. Es geschieht natürlich noch gar nichts. Bis wir Auswirkungen dieses Konjunkturartikels haben, werden anderthalb Jahre verstreichen. Wir müssen noch eine Differenzbereinigung und eine Volksabstimmung durchführen und die Gesetzgebung auf die Beine stellen. Es wird ein Gesetz über die konjunkturelle Beeinflussung, über den Bereich der öffentlichen Finanzen geben, in welchem auch dieses Problem im Detail geregelt werden muss. Wenn Sie morgen zum Herrn Finanzminister aufgeboten werden, dann geschieht das nicht aufgrund des

neuen Rechts, das wir schaffen, sondern aufgrund der Vorbereitung eines Notrechtes, aufgrund von Artikel 89bis, und zwar als Folge der schlechten Finanzlage des Bundes, also ein Notrechtsbeschluss, der Ihren Räten ja wieder unterbreitet werden muss. Die morgige Besprechung mit den Kantonen geht dahin, nach vernünftigen Ausgestaltungsmöglichkeiten zu suchen. Es geht auch nicht darum, angefangene Werke, für welche die Subvention zugesichert worden ist, zu sistieren und diese Subventionen einzustellen, sondern es geht darum, zukünftige Werke etwas verlangsamt, eben auch im Rahmen eines kantonalen, eventuell städtischen Finanzplanes, zu bauen, im Sinne einer Harmonisierung mit den Möglichkeiten des Bundes.
Der Bund kann ja auch nur das Geld verteilen, das er zur Verfügung hat, und da werden wohl auch die Kantone und Gemeinden, soweit sie Subventionen oder an Steuern etwas zugute haben, vernünftigerweise ihren Beitrag leisten wollen. Ich sage vernünftigerweise, aber auch wir wollen von unserer Seite her diese Massnahme vernünftig, «raisonnablement», anwenden.
Es tut mir leid, Herr Nationalrat Biel, dass ich Ihren hochgesteckten Erwartungen, da ich mit Vehemenz das «Finanzgebaren» vertrete, ausnahmsweise nicht entsprechen kann. Aber wissen Sie, ich möchte auch nicht, dass es mir in dieser an sich nicht sehr bedeutungsvollen Frage, was den Ausdruck «Finanzgebaren» betrifft, geht, wie seinerzeit dem Hans Waldmann selig zu Zürich. Die Stimmung ist nämlich etwa ähnlich. Ich glaube, es wäre auch nicht richtig, dass wir wegen der beschränkten Bedeutung dieses Ausdruckes «Finanzgebaren» den ganzen Konjunkturartikel ungebührlich belasten würden. Ich bin überzeugt, dass wir auch mit der von der Mehrheit beschlossenen Fassung im Verhältnis zu den Kantonen und Gemeinden in vernünftiger Art durchkommen werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	36 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 3bis

Anträge siehe Seite 263 hiervor
Propositions voir pages 265 ci-devant

Schmid Arthur, Berichterstatter der Minderheit: Die vom Ständerat eingeführte Bestimmung, wonach der Bund bei Massnahmen im Sinne des Konjunkturartikels auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen habe, hat grundsätzliche Vorbehalte ausgelöst. Die Kommissionsminderheit teilt diese Vorbehalte nicht, sondern sie unterstützt den vom Ständerat formulierten Grundgedanken. Sie beantragt lediglich seine logische Ergänzung.
Wir sind uns durchaus bewusst, dass mit einem Konjunkturartikel nicht alle Probleme unseres Landes gelöst werden können. Strukturelle Ungleichgewichte im Rahmen der schweizerischen Wirtschaft können durch konjunkturpolitische Massnahmen nicht beseitigt werden. Dazu bedarf es einer langfristigen Strukturpolitik. Ebenso abwegig wäre es, sozialpolitische Postulate mit dem Mittel der Konjunkturpolitik durchsetzen zu wollen. Wir sind uns auch absolut bewusst, dass eine Politik der Konjunkturstabilisierung nicht Geschenke nach allen Richtungen verteilen kann.
Der Kommissionsminderheit geht es also mit ihrem Antrag keineswegs darum, das in den voranstehenden Artikeln erarbeitete Instrumentarium wieder in Frage zu stellen oder in unzumutbarer Weise zu durchlöchern. Unser Anliegen geht grundsätzlich dahin, zu verhindern, dass konjunkturelle Massnahmen unerwünschte Nebenwirkungen nach sich ziehen und somit anderen vom Staate ergriffenen Mitteln und langfristigen Massnahmen zuwiderlaufen. Es ist offensichtlich, dass Probleme struktureller Art durch konjunkturelle Einflüsse überlagert und damit verschärft werden können. Besteht beispielsweise aus konjunkturellen Gründen ein Mangel an preisgünstigen Wohnungen, und ergreift der Bund zusätzlich noch Massnahmen zur Verengung des Kreditmarktes, so summieren sich konjunkturelle und strukturelle Einflussgrössen. Das zweifellos unerwünschte Resultat besteht dann darin, dass die Wohnungsknappheit abermals wesentlich zunehmen wird. Der Wohnungsmarkt scheint mir ein wichtiges Anwendungsbeispiel für den Antrag der Kommissionsminderheit zu sein, es sei auch auf sozial schwache Gruppen Rücksicht zu nehmen. Kreditrestriktionen wirken sich in der Regel sehr rasch auf die Wohnungsproduktion und die Mietzinse aus. Hier sollte deshalb dem Bund die Möglichkeit gegeben werden, den sozial erwünschten Wohnungsbau zu privilegieren. Diese Lösung ist übrigens auch unter dem gegenwärtigen Regime der dringlichen Bundesbeschlüsse vom Dezember 1972 gewählt worden.
Auch bei bestimmten fiskalischen Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung könnte sich ein qualifizierter Schutz für schwächere soziale Gruppen aufdrängen, indem beispielsweise die Erhebung von Steuerzuschlägen erst von einem gewissen Mindesteinkommen an vorgesehen würde. Schliesslich sollte auch dafür gesorgt werden, dass die sozialpolitisch notwendigen Transferzahlungen des Staates – ich erwähne AHV-Ergänzungsleistungen, Altersbeihilfen, Mietzinszuschüsse – nicht zum Gegenstand der Konjunkturpolitik gemacht werden. Regionale Ungleichgewichte dürfen durch die Konjunkturpolitik nicht verstärkt werden. Programme zum Ausgleich regionaler Unterschiede dürfen nicht durch konjunkturelle Massnahmen unterlaufen werden.
Der Kommissionsminderheit geht es darum – und ich möchte das deutlich unterstreichen –, dass die Konjunkturpolitik zumindest strukturpolitisch neutral sein sollte, mit anderen Worten: Massnahmen der Konjunkturstabilisierung dürfen weder sozialpolitische noch regionalpolitische Verzerrungen bewirken. Konjunkturpolitik darf, anders formuliert, nicht auf dem Buckel der Schwachen betrieben werden.
Der Antrag der Kommissionsminderheit ergänzt und verstärkt den vom Ständerat formulierten und von der Kommissionsmehrheit übernommenen Vorschlag. Es geht darum – ich wiederhole es –, durch gezielte Massnahmen unerwünschte Nebenwirkungen auszuschalten oder doch zu mildern. Die durch die Kommissionsminderheit anvisierten Adressaten sind übrigens weitgehend identisch mit denen der Kommissionsmehrheit. Die sozial schwachen Gruppen sind nämlich besonders in den wirtschaftlich noch wenig entwickelten Gebieten massiert. Ich gebe ein Stichwort: Berglandwirtschaft. So bin ich überzeugt, dass der Antrag der Kommissionsminderheit eine notwendige Ergänzung von Absatz 3bis bedeutet.
Ich bitte Sie namens der Kommissionsminderheit, diesem Antrag zuzustimmen.

König-Zürich: Wenn man in unserem Lande eine wichtige Aufgabe an die Hand nehmen will, ist ihre Realisierung offenbar nicht möglich, ohne dass man gleich wieder Konzessionen auf anderen Gebieten zugesteht, mindestens verspricht. Für diese Erscheinung muss man ein gewisses Verständnis aufbringen, wenn man in einer Demokratie Mehrheiten erzielen will; aber es ist eine Erscheinung, die natürlich einen ungesunden Kern in sich trägt. An sich habe ich Verständnis dafür, dass man jetzt bei Behandlung der Konjunkturmassnahmen mit einem Seitenblick auch Strukturpolitik betreiben will oder betreiben muss. Aber es stellt sich die Frage, wo da die Grenzen sind.
Wenn Sie den Wortlaut der Vorlage studieren, dann müssten Sie – ganz nackt auf den Wortlaut abgestellt – sich fragen: Bedeutet das nun, dass der Bund (dem in Abs. 2 die Kompetenz erteilt wird, unter anderem vorübergehend die Bundessteuern zu senken oder zu erhöhen) berechtigt wäre, die Bundessteuern nur in gewissen Gebieten der Schweiz zu verändern, in anderen nicht? Das gleiche gilt auch für alle anderen Massnahmen.

Ich bin Herrn Schmid sehr dankbar, dass er die Dinge in seinem Votum richtiggestellt hat und bemerkte: Das war nie die Meinung, dass Absatz 3bis eine solche Kompetenz geben solle, um das schweizerische Wirtschaftsgebiet – das schliesslich eine Einheit darstellt – auf diese Weise aufzureissen.
Meine Intervention bezweckt lediglich, den Herrn Bundespräsidenten zu bitten, uns diesen Absatz 3bis zuhanden der Gesetzesmaterialien etwas eingehender zu erläutern; denn ich kann mir vorstellen, dass auch er die Meinung unterschreibt, die hier durch Herrn Schmid vertreten wurde. Ich bitte Sie sehr darum.

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: Die Kommission hat dem Beschluss des Ständerates zugestimmt, den letzten Satz von Absatz 3 zu einem neuen Absatz 3bis zu verselbständigen. Darin wird der Bund verpflichtet, bei all diesen Massnahmen auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen und im Rahmen seiner Stabilisierungsbemühungen insbesondere auf dem Gebiete der öffentlichen Finanzen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der einzelnen Landesgegenden Rechnung zu tragen. Jeder weitergehenden Fassung müsste entschieden entgegengetreten werden, da – wie im Eintretensreferat erwähnt – Regional- und Strukturpolitik nicht mit konjunkturpolitischen Massnahmen betrieben werden kann. Das Ziel, die wirtschaftlichen Unterschiede der Regionen abzubauen, kann nicht durch eine Konjunkturpolitik erreicht werden, sonst gefährden wir das Ziel der Konjunkturpolitik selbst. Die Regionalpolitik ist ein dauerndes Anliegen; Konjunkturpolitik aber wird nur betrieben, wenn wir sie brauchen. Mit der Investitionshilfe und der vermehrten Förderung von Kleinbetrieben wird versucht, die regionalpolitischen Voraussetzungen zu verbessern. Soviel zu den allgemeinen Ueberlegungen der Kommissionsmehrheit.
Zum Antrag Schmid Arthur: Herr Schmid wünscht, dass im Rahmen der Konjunkturpolitik neben der regional unterschiedlichen Wirtschaftsentwicklung ausdrücklich auch auf sozial schwache Gruppen Rücksicht genommen werde. Diesem Anliegen wird insofern weitgehend Rechnung getragen, als die Konjunkturstabilisierung in erster Linie im Dienste der sozial Schwächeren erfolgt und sich der Bund um eine möglichst gerechte Verteilung der konjunkturpolitischen Opfer bemüht. Der Begriff «sozial schwache Gruppen» ist jedoch missverständlich; bei extensiver Auslegung könnte man darunter ganze Wirtschaftszweige verstehen. Die Kommissionsmehrheit beantragt, den Antrag Schmid Arthur abzulehnen.
Herr König warf die Frage auf, ob man hier aktive Wachstumspolitik betreiben solle oder nicht. Die Konjunkturpolitik geht ja vom Grundgedanken aus, es seien nicht Eingriffe in die Marktwirtschaft vorzunehmen, sondern eine Globalsteuerung. Bei dieser Globalsteuerung kann man nicht differenzieren; hier wird vor allem der Schwächere, also die schwächere Landesgegend, stärker betroffen als eine andere, der kleine Betrieb mehr als ein grosser usw. Auch sozial schwächere Gruppen mögen dort stärker betroffen werden. In seiner Botschaft hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass als Ziel eine Ausgeglichenheit erreicht werden solle; ausgeglichen in dem Sinne bedeutet nicht Wachstumspolitik, sondern dass die negativen Folgen einer Konjunktur nicht zu noch grösseren Unterschieden Anlass geben. Das wäre von der Kommission aus die Antwort an Herrn König.
Ich bitte, den Minderheitsantrag Schmid abzulehnen.

M. **Mugny**, rapporteur de la majorité: Le Conseil des Etats a donc voulu inclure dans un alinéa 3*bis*, le souci qui était déjà prévu à l'alinéa 3 du Conseil fédéral: tenir compte des disparités économiques régionales au moment où il s'agira d'appliquer les dispositions de l'article 31*quinquies*. Cet article *3bis* touche aussi bien les alinéas *1bis* que 2 concernant les impôts et *2bis* concernant les amortissements. L'article conjoncturel ne doit pas, comme M. Brugger l'a répété souvent ce matin, permettre de mener une politique de développement régional, mais ne vise qu'à tenir compte, dans la mesure du possible, des différentes régions du pays. On sait en effet que les cantons participent d'une manière inégale, suivant qu'ils sont plus ou moins développés, au renchérissement et à l'évolution conjoncturelle, les plus nantis prenant incontestablement une part plus importante à ce phénomène. Il est donc normal que, dans l'application des mesures, on tienne compte d'une manière aussi large que possible de ces disparités. Ce ne sera pas très facile à appliquer, mais je pense qu'il est sage de faire en sorte que l'application de ces mesures se fasse d'une manière aussi souple que possible.
En revanche, M. Schmid veut non seulement que l'on tienne compte des disparités régionales, mais encore des différentes couches de la population. C'est aller très loin, non pas qu'il ne faille pas en tenir compte, mais bien parce qu'il est difficile de le faire pour toutes les disparités existant dans la population, englobant les niveaux économiques, les professions, etc. Il ne faut tout de même pas trop charger ces articles conjoncturels et laisser à la loi le soin de tenir compte d'autres éléments, c'est-à-dire d'être aussi souple que possible.
Voilà pourquoi, au nom de la majorité de la commission, je vous recommande de repousser la proposition de M. Schmid.

Bundespräsident **Brugger:** An sich ist dem Anliegen von Herrn Nationalrat Schmid weitgehend entsprochen, da ja die ganze Konjunkturstabilisierung in erster Linie im Dienste der sozial Schwächeren erfolgt und sich der Bund bemühen muss, eine möglichst gerechte Verteilung der konjunkturpolitischen Opfer vorzunehmen. Der Bund wird ja zudem auch durch das umfassende Stabilisierungsziel verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die konjunkturelle Entwicklung individuell möglichst ausgeglichen erfolgt. Wir glauben darum, dass es nicht richtig ist, wenn man nun noch ausdrücklich ein Element der Sozialpolitik da hineinbringt. Dann müssen Sie sich fragen: Warum haben wir heute morgen die Arbeitsmarktpolitik, die ebensosehr Platz gehabt hätte, gestrichen, diesen Vorschlag nicht akzeptiert? Ich könnte mir noch andere Dinge vorstellen, die hineinpassen würden. Ich glaube, es ist nicht notwendig, weil wir mit der Konjunkturpolitik nicht alles mögliche andere auch noch machen können, mit ihr nicht Bereiche abdecken können, die an sich selbständig sind, und weil wir auch eine selbständige Rechtsgrundlage in der Verfassung und in der Gesetzgebung haben. Das einzige, was wir tun können mit der Konjunkturpolitik ist, dass keine kontraproduktiven Effekte entstehen, die die Ziele unserer Sozialpolitik oder auch die Ziele unserer Regionalpolitik beeinträchtigen würden. Ich glaube, das ist das eine.
Das andere: Sie haben heute morgen mit Mehrheit das Prinzip der Globalmassnahmen angenommen. Ich glaube, es ist eine absolut inkonsequente Haltung, wenn Sie nun versuchen, jetzt wieder zu differenzieren. Damit beantworte ich die Frage von Herrn Nationalrat König. Mit den Instrumenten, die uns jetzt noch aufgrund dieses Konjunkturartikels zur Verfügung stehen, wird es ausserordentlich schwierig sein, den verfassungsmässigen Auftrag der Regionalpolitik beispielsweise zu erfüllen oder auch Rücksicht zu nehmen auf einzelne Gruppen, wobei wohl bei sozial schwächeren Gruppen nicht Regionen und wohl auch nicht Wirtschaftsgruppen gemeint sind, sondern soziale Gruppen. Ich habe heute morgen schon Ihrem Fraktionskollegen Jaeger erklärt, dass eigentlich das ganze Gebiet, in dem wir gewisse Differenzierungsmöglichkeiten sehen, dasjenige der öffentlichen Finanzen ist. Ich glaube, dort ist es auch unter dem Regime der Globalsteuerung möglich, zu differenzieren. Das wird auf dem Gebiete des Geld- und Kreditwesens ausserordentlich schwierig sein. Das exerzieren wird jetzt gerade durch,

und wir sehen diese unerhörten Schwierigkeiten, die sich vor allem in der Durchführung ergeben. Es wird absolut unmöglich sein mit den Massnahmen an der Grenze, mit der aussenwirtschaftlichen Absicherung zu differenzieren. Eine Aufwertung und eine Abwertung, das wird in Gottes Namen alle betreffen, das kann man nicht differenzieren; Schutzmassnahmen an der Grenze auch, Preiszuschläge usw. Ich glaube, das ist die Antwort auf Ihre Frage; wir sehen also nicht sehr viel. Unter diesem Gesichtspunkt bedaure ich es, dass man uns auf die sogenannten klassischen Gebiete beschränkt. Aber wer A sagt, muss auch B sagen. Ich sehe keine Möglichkeit, wie wir auch noch aktive Sozialpolitik im Rahmen dieses Konjunkturartikels betreiben können. Das müssen Sie aufgrund anderer Rechtsgrundlagen tun.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

11 784

Initiative Fraktionspräsidentenkonferenz. Geschäftsverkehrsgesetz

Initiative de la Conférence des présidents de groupe. Loi sur les rapports entre les conseils. Modification

Siehe Jahrgang 1973, Seite 1671 — Voir année 1973, page 1671

Beschluss des Ständerates vom 5. März 1974
Décision du Conseil des Etats du 5 mars 1974

Differenzen – Divergences

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschlusse des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Bürgi, Berichterstatter: Jede gute Theaterdirektion bietet gelegentlich eine Abwechslung im Programm; Sensationelles kann ich Ihnen zwar nicht anbieten, aber wenigstens eine Auflockerung. Dafür bitte ich Sie nun kurz um Ihre Aufmerksamkeit.

Es geht um eine Aenderung im Geschäftsverkehrsgesetz. Der Rat hat ihr im Dezember des letzten Jahres aufgrund eines schriftlichen Berichtes zugestimmt; eine Debatte im Rat gab es nicht. Deshalb muss ich annehmen, dass Ihnen diese Materie nicht mehr sehr geläufig ist. Ich möchte deshalb nochmals kurz zusammenfassen, worum es überhaupt geht: Erstens um die Einsetzung einer gemeinsamen Redaktionskommission beider Räte, dann um die Verpflichtung des Bundesrates, in seinen Botschaften und bei allen Anträgen, die finanzielle und personelle Auswirkungen haben, auf diese hinzuweisen. Das ist heute von besonderer Aktualität. Dann geht es um eine Verlängerung der Frist für die parlamentarische Behandlung von Volksinitiativen. Das kann bei der Behandlung von jetzt vor dem Rat liegenden Initiativen aktuell werden. Schliesslich geht es noch um die gesetzliche Verankerung der Fraktionssekretariate. Der Ständerat hat auf weiten Gebieten den Anträgen des Nationalrates zugestimmt. Dennoch ergaben sich nun einige Divergenzen, die ich mit Ihnen kurz durchgehen möchte.

In Artikel 1 hat der Ständerat eine andere Formulierung gewählt; materiell besteht zum Beschluss des Nationalrates kein Unterschied. Die Fraktionspräsidentenkonferenz beantragt Ihnen, in diesem Punkte dem Ständerat zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Bürgi, Berichterstatter: Hier hat unser Rat in Absatz 2 und 3 eine detaillierte Aufstellung beschlossen, was unter den «Unterlagen» zu verstehen sei, die den Ratsmitgliedern vor der Session zuzustellen seien.

Der Ständerat ist der Meinung, es genüge, von «Unterlagen» zu sprechen.

Die Fraktionspräsidentenkonferenz schliesst sich dieser Auffassung an und beantragt Ihnen, sich dem Beschluss des Ständerates anzuschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Bürgi, Berichterstatter: Hier legt der Ständerat Wert darauf, dass seiner besonderen Situation mit Bezug auf den Zeitaufwand der Beratungen Rechnung getragen wird. Er wünscht eine elastischere Formel für die Ansetzung seiner Sitzungen.

Wir beantragen Ihnen, sich hier ebenfalls dem Ständerat anzuschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 8bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Bürgi, Berichterstatter: Hier geht es lediglich um die Umstellung in der Formulierung.
Wir beantragen Ihnen ebenfalls Zustimmung zum Ständerat.

Angenommen – Adopté

Art. 31 Abs. 2 Buchst. b

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 31 al. 2 let. b

Proposition de la commission

Maintenir

Bürgi, Berichterstatter: Hier geht es um die Schaffung einer Redaktionskommission. Die Divergenz bezieht sich auf die Mitgliedschaft von Nichtparlamentariern. In Absatz b ist der Chef des Sekretariates für italienische Sprache in der Bundeskanzlei als Mitglied vorgesehen.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	II
Session Session Sessione	Frühjahrssession Session de printemps Sessione primaverile
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	04
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	06.03.1974 - 15:30
Seite Page Pagina	283-299
Ref. No	20 002 749

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Donnerstag, 7. März 1974, Vormittag
Jeudi 7 mars 1974, matin
8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

---

11 543

Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 283 hiervor — Voir page 283 ci-devant

Art. quinquies Abs. 4

Antrag Seite 263 hiervor
Proposition page 265 ci-devant

Angenommen – Adopté

Art. 31quinquies Abs. 5, 5bis, 5ter, 5quater

Anträge Seite 263 hiervor
Propositions page 265 ci-devant

Masoni, Berichterstatter der Minderheit: Auch hier liegen gepaarte Vorschläge vor, ein Haupt- und ein Eventualantrag. Was haben die beiden Vorschläge gemeinsam? Sie bekämpfen den Verzicht des Mehrheitsvorschlages auf die Entscheidungsbefugnis der Räte. In der ständerätlichen Fassung heisst es: «Der Bundesrat hat der Bundesversammlung spätestens nach einem Jahr über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entscheidet darüber, ob diese weiterhin in Kraft bleiben.»

Dieser letzte Teil des Absatzes wird in der Fassung der Kommissionsmehrheit gestrichen. Die Berichterstattung an die Bundesversammlung bleibt, aber nach dieser Berichterstattung haben die Räte keine Entscheidungsbefugnis und können insbesondere die Massnahmen weder abändern noch aufheben. Das mag eine konsequentere Konjunkturpolitik gestatten; das geht aber gegen die bei uns bewährten Prinzipien einer direkten Demokratie, die doch überall so weit wie möglich geht. Die Gefahr liegt also darin, dass ausgerechnet auf einem Gebiet, wo der Staat eine ungewöhnlich grosse Macht erhält, jede Mitwirkung der Volksvertreter ausgeklammert wird. Man begründet diese Lösung teilweise mit der Angst vor den Lobbies, vor den «pressure groups», die im Parlament auftauchen und eine konsequente Konjunkturpolitik beeinträchtigen könnten. Aber diese «pressure groups» (rechts oder links, Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände, Presse oder andere Medien) können wir nicht ausschalten. Es ist eine Selbsttäuschung, zu glauben, dass allein durch die Entscheidungsbefugnis des Bundesrates – oder der Nationalbank – diese Gruppen bzw. Kräfte ausgeschaltet werden könnten. Sie würden ohnehin wirken, aber teilweise in Pressekampagnen statt hier, teilweise im Dunkeln, im Verfahren, das zuvor bei der Konsultation geführt wird, in Verhandlungen zwischen Experten, Bundesrat, Nationalbank und Wirtschaftsgruppen. Die Kraft der direkten Demokratie liegt aber darin, dass dieses Spiel offener zutage treten soll, transparenter zu gestalten ist, und zwar hier im Parlament, wo alle sehen und hören, wo alle beurteilen können, was vor sich geht. Auf diesem Gebiet ist es sehr wichtig, dass dieses Kräftespiel sich hier abwickelt und die Entscheidungsbefugnis zuletzt hier liegt; wir haben ja bereits gehört, wie sehr die Experten auf diesem Gebiet zu Wort kommen sollen. Manchmal ist es für den Bundesrat etwas schwierig, die eigenen Experten zu desavouieren; aber es ist doch nötig, dass ab und zu dasjenige, was die Hofexperten gesagt haben, mit anderen Meinungen konfrontiert wird. Wo kann das am besten geschehen? Hier im Parlament, denn hier kann man die Meinungen, auf die sich der Bundesrat stützt, mit anderen konfrontieren.

Nun wird man uns sagen, das sei auch nach der Berichterstattung möglich. Aber die Möglichkeit einer wirksamen Konfrontation geht dadurch teilweise verloren, dass keine Entscheidungsbefugnis beim Parlament liegt. Deshalb scheint es mir wichtig, diese Entscheidungsbefugnis des Parlamentes als wirksame Schranke gegenüber den Technokraten zu wahren.

Hier wird man einwenden, dieses Verfahren sollte nach dem Vorschlag des Ständerates dann bei jeder Massnahme erfolgen. Wenn aber nach jeder Massnahme eine solche Berichterstattung und anschliessend eine Entscheidung des Parlamentes erfolgen soll, ergibt sich ein Uebermass an Diskussionen und Entscheidungen. Das ist an sich möglich, kann aber korrigiert werden, zum Beispiel dadurch, dass die Berichterstattung nicht nach jeder Massnahme, sondern jährlich vorgenommen wird – wie das die Mehrheit vorsieht –, wobei dann die Entscheidung einmal pro Jahr erfolgt. Es kann auch korrigiert werden, wie es mein Hauptantrag vorsieht, nämlich indem die Berichterstattung aufgrund eines konjunkturpolitischen Programmes einmal alle zwei Jahre erfolgt und dann bei jener Gelegenheit die Entscheidung getroffen wird.

Der Eventualantrag will hier die Lösung des Ständerates durchsetzen, wonach nach jeder Massnahme innerhalb eines Jahres Bericht zu erstatten ist und die Entscheidungsbefugnis über das Weiterdauern der Massnahme beim Parlament liegt. Wenn man sagt, «der Bundesrat hat der Bundesversammlung spätestens nach einem Jahr über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten», hindert das den Bundesrat nicht, keinen Sonderbericht über jede einzelne Massnahme in der einen Periode zu erstatten, sondern einen Gesamtbericht über alle innerhalb dieser Jahresperiode erlassenen Massnahmen vorzulegen und damit eine einzige Entscheidung des Parlamentes zu bewirken, womit das behauptete Hindernis dahinfallen könnte.

Der Hauptantrag dagegen sieht eine radikale Lösung vor. Diese liegt darin, dass der Bundesrat alle zwei Jahre in der Form von Richtlinien sein konjunkturpolitisches Programm den Räten unterbreitet. Diese haben dann darüber zu befinden; sie können dieses Programm abändern, annehmen oder ablehnen. Gegen die Entscheidung des Rates kann das Referendum ergriffen werden. Hier haben wir nun eine Besonderheit: Es ist schwierig, heute zu wissen, wieweit diese Massnahmen in andere Verfassungsrechte eingreifen; deshalb wird vorgesehen, dass es die Mehrheit des Volkes und der Stände ist – im Falle eines Referendums –, die dieses konjunkturpolitische Programm zu genehmigen hat.

Ich weiss, dass die Frage umstritten ist, ob dieses Referendum mit verfassungsrechtlichem Charakter zulässig sei. Professor Nef hat gesagt: Ja, an sich kann man das einführen, obwohl es ein umstrittenes Problem ist. Wichtig war für mich, diese Möglichkeit eines zweijährigen konjunkturpolitischen Programmes einmal zur Sprache zu bringen, um den Bundesrat und die Verwaltung dazu zu bringen, diese Möglichkeit weiter zu studieren. Leider sind Gegenvorschläge seitens des Bundesrates und der Verwaltung unterblieben, so dass ich, damit diese Lösung zur weiteren Prüfung im Ständerat noch offen bleibt, diesen Hauptantrag zugunsten des Eventualantrages zurückziehe (Lösung des Ständerates). Ich glaube, wichtig ist für uns als eidgenössische Räte, diese Entscheidungsbefugnis der Räte aufrechtzuerhalten. Wichtig ist, dass wir diese Möglichkeit

und dieses Sicherheitsventil der Entscheidung der Räte über die Abänderung oder Aufhebung der Massnahmen nicht aus der Hand geben. Nur durch dieses Recht hat die Diskussion auf Berichterstattung des Bundesrates einen Sinn. Nur dadurch sind diese demokratischen Prinzipien gewahrt. Gerade in dieser Materie, wo die Kenntnisse der Experten besonders weit reichen, wo eine Kluft entstehen kann zwischen Volksvertretung und Volk einerseits, Experten und Bundesrat andererseits, gerade hier ist es nötig, dass die Rechnungsablage des Bundesrates es uns ermöglicht, in verbindlicher Form Stellung zu nehmen. Unter diesen Umständen bitte ich Sie, den Eventualantrag, d. h. die Lösung des Ständerates, zu unterstützen.

Präsident: Ich stelle fest, dass zum Hauptantrag Masoni nicht nur Absatz 5, sondern auch Absatz 5bis, 5ter und 5quater gehören. Herr Masoni erklärt, dass er den Hauptantrag zugunsten des Eventualantrages (Zustimmung zum Beschluss des Ständerates) zurückzieht.

Weber-Arbon: In der Detailberatung dieser verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung bestand für die Juristen bis heute früh gewissermassen Funkstille. Mehr oder weniger interessiert, vielleicht mehr interessiert als gläubig, haben wir dem Gespräch der Nationalökonomen beigewohnt. Heute geht es in Absatz 5 nicht mehr um die Frage: Was soll der Bund im Bereich der Konjunkturpolitik an Vorschriften erlassen, an Massnahmen treffen können? Es geht um das weitere Problem: Wer ist hier zuständig, und welche Formen sind zu beachten?

Zuerst eine Feststellung zur Frage, die im ersten Satz dieses Absatzes 5 enthalten ist. Ich habe davon Kenntnis genommen, dass Herr Bundespräsident Brugger sich dazu doch etwas deutlicher und präziser ausgesprochen hat, als das in der bundesrätlichen Botschaft der Fall war, wenn er erklärte, dass es sich bezüglich dieser allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, die gestützt auf die Verfassungsgrundlage zu erlassen sind, nur um solche handeln kann, welche dem fakultativen Referendum unterstehen, dass also die Idee des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gestützt auf Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht in Frage kommen kann. Ich lege Wert darauf, dass diese Feststellung auch im Ratsplenum, nicht nur in der Botschaft, deutlich unterstrichen wird.

Im weiteren habe ich, bevor ich meinen Antrag begründe, eine Frage zum dritten Satz, den die Minderheit der Kommission in Uebereinstimmung mit dem Ständerat in den Text aufgenommen hat, nämlich zum Passus, dass der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten habe. Ich habe hier die Frage zu stellen, wie sich diese Bestimmung verhalten soll zum Artikel 102 Ziffer 16 unserer Verfassung, in welcher in allgemeiner Form die Verpflichtung des Bundesrates zur Berichterstattung an die Bundesversammlung über seine Verrichtungen enthalten ist. Diese Tätigkeit, gemäss Absatz 5 dieser neuen Verfassungsvorlage, ist darin selbstverständlich auch enthalten. Nach meiner Auffassung ist das eine Wiederholung der Bestimmung von Artikel 102 Ziffer 16 BV. Ich könnte mir allerdings vorstellen, dass diese besondere Wiederholung in Absatz 5 die Meinung haben soll, dass der Bundesrat einen besonderen Bericht mit Bezug auf diese konjunkturpolitische Tätigkeit zu erstatten hat.

Und nun zu meinem Antrag: Er zielt darauf ab, die Rechtssetzungskompetenz, soweit sie nicht nur dem Bundesrat, sondern auch der Schweizerischen Nationalbank eingeräumt werden soll, zu streichen. Ich möchte zunächst eine allgemeine Vorbemerkung zu diesem Antrag anbringen. Ich stelle ihn gewissermassen im parteipolitischen Alleingang, ohne Fraktionsauftrag. Mein Freund Otto Stich hat mir allerdings warnend gesagt, dass sich mit diesem Antrag neuerdings eine unheilige Allianz abzuzeichnen beginne. Dieser Ausdruck ist bereits mehrmals in dieser Debatte gefallen; es fällt mir hier ein Wort von Tschu En-lai ein, der einmal gesagt haben soll: «Amerika und die Sowjetunion kommen mir vor wie ein Paar, das im selben Bett verschiedene Dinge träumt.» Man könnte auch die Definition der unheiligen Allianz ungefähr so umschreiben.

Ich bin mir bewusst, dass dieser parteipolitische Alleingang unter Umständen den Zorn des Zeus, unseres Fraktionsvorsitzenden, heraufbeschwören könnte – ich habe mich hier allerdings vorsichtshalber abgesichert, dass das nicht unbedingt der Fall sein soll –; aber ich bin mir andererseits bewusst, dass ich bei unserer Fraktionsgöttin Hera in Ungnade fallen werde mit meinem Antrag. Allerdings muss ich bei diesem Vergleich aus der griechischen Mythologie aufpassen. Hera war bekanntlich die Gemahlin des Zeus, und mein bildhafter Vergleich könnte sich höchstens auf eine solche Gemeinschaft im politischen Bereich beziehen. Festhalten möchte ich aber, dass Frau Kollegin Uchtenhagen zu den Mitgliedern unseres Fraktionsolymps gehört, und ich versuche mit diesem Kompliment bereits wieder, mich bei ihr zu rehabilitieren.

Nun kurz zur Sache: Der Argwohn des Parlamentariers muss ja eigentlich schon grundsätzlich wach werden bei einer derartigen Ermächtigungsbefugnis an den Bundesrat. Aber hier sehe ich mit Kommission und Ständerat ein, dass es ohne eine derartige Ermächtigung an den Bundesrat nicht geht. Wir werden uns bei der Ausarbeitung der Ausführungserlasse darüber schlüssig werden müssen, welche besonderen Sicherungsventile eingebaut werden müssen. Ein solches Ventil besteht in der direkten, heute schon bestehenden verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit des Bundesrates gegenüber dem Parlament. Diese Ueberlegung findet auch ihren Niederschlag in der bereits vorhin erwähnten direkten, ausdrücklich formulierten Berichterstattungspflicht.

Der Argwohn, den wir bei dieser Bestimmung empfinden müssen, muss aber noch wesentlich grösser werden, wenn eine solche Ermächtigung an eine Instanz vorgesehen werden soll, welche dem Parlament gar keine Rechenschaft abzulegen hat. Lesen Sie einmal im Bundesgesetz über die Nationalbank vom 23. Dezember 1953 die Kompetenzen der Bundesversammlung nach! Diese Kompetenz erschöpft sich in der Genehmigung der Erhöhung des Grundkapitals aufgrund der Bestimmung von Artikel 63 Ziffer 1 dieses Gesetzes. Wir müssen es grundsätzlich ablehnen, eine Rechtssetzungsdelegation an eine Instanz vorzusehen, welche nicht dem delegierenden Organ – hier die Bundesversammlung – direkt unterstellt und rechenschaftspflichtig ist. Die Schweizerische Nationalbank untersteht wohl der Aufsicht des Bundes (Art. 39 der Verfassung); es ist aber der Bundesrat und nicht die Bundesversammlung, welche diese Aufsicht ausübt. Er, der Bundesrat, wählt die drei Mitglieder des Direktoriums, ferner 25 der 40 Mitglieder des Bankrates; er hat Geschäftsbericht und Jahresrechnung zu genehmigen. Eine Berichterstattung gibt es nur indirekt über den Bundesrat an die Adresse der Bundesversammlung. Dann kann natürlich wieder passieren, was vor Jahresfrist geschehen ist, dass der Finanzminister bei irgendwelchen parlamentarischen Interventionen erklärt: «Das und das ist nicht von uns, der Regierung, beschlossen worden, sondern von der Nationalbank!»

Unter einem dritten Gesichtspunkt müssen Argwohn und Misstrauen gegen eine derartige Kompetenzdelegation schliesslich nochmals stärker werden, wenn Sie den zweiten Satz von Absatz 5 genau lesen. Es heisst hier, dass die Nationalbank «in ihrem Aufgabenbereich» ermächtigt werden könne. Was heisst «in ihrem Aufgabenbereich»? Die Antwort findet sich vernünftigerweise in Artikel 39 der Verfassung, wo von den Kompetenzen des Bundes die Rede ist, das Banknotenmonopol einer Staatsbank oder einer sogenannten zentralen Aktienbank zu übertragen. Nebenbei bemerkt: Der Ausdruck «Nationalbank» findet sich weder in der Verfassung noch in dieser Formulierung im Gesetz; es ist hier von der «Schweizerischen Nationalbank» die Rede. Das ist lediglich eine Nebenbemerkung,

mit welcher doch dargetan werden muss, dass mit Bezug auf die redaktionelle Ausgestaltung dieses neuen Verfassungsartikels nicht mit der notwendigen Sorgfalt und Gründlichkeit gearbeitet worden ist – eine typische Unzulänglichkeit einer Partialrevisionspraxis, bei welcher man sich gelegentlich zu wenig vergegenwärtigt, was zum gleichen Thema an anderer Stelle in der Verfassung bereits geschrieben steht! Ich bitte Sie, Artikel 39 unserer Bundesverfassung zu konsultieren, insbesondere Absatz 3, wo unter den Hauptaufgaben dieser Notenbank steht: Regelung des Geldumlaufes des Landes, Erleichterung des Zahlungsverkehrs, Führung einer den Gesamtinteressen des Landes dienenden Kredit- und Währungspolitik im Rahmen der Bundesgesetzgebung. Ich frage nun: Wenn Artikel 31quinquies Absatz 5 erklärt, die Nationalbank habe eine Rechtssetzungskompetenz in ihrem Aufgabenbereich, gilt dann nicht der ganze Artikel 39 der Verfassung als eben zu diesem Aufgabenbereich gehörend? Diese Kompetenz geht nach dem Wortlaut des Textes also weit über das konjunkturpolitisch mögliche Massnahmenpaket hinaus. Da dürfen wir doch nicht mitmachen.

Ein Viertes: Was bedeutet eigentlich der Ausdruck «Massnahmen näher ordnen»? Auch das ist eine neue Sprache in unserer Verfassung. In der Botschaft des Bundesrates wird klar und deutlich erklärt, dass das die Delegation der Rechtssetzungsbefugnis beinhalte. Ich hätte eher Verständnis, wenn man diesem Notenbankinstitut Vollzugskompetenzen erteilt hätte. Der Ausdruck «Vollzug» findet sich immer wieder in der Verfassung; er ist uns geläufig, er grenzt ab gegenüber der Rechtssetzungskompetenz. Dann aber gehörte eine derartige Bestimmung in den Absatz 6 placiert, z. B. in einem dritten Satz, der lauten könnte: «Erlass und Vollzug von Ausführungsvorschriften können der mit dem Notenbankmonopol ausgestatteten Bank» – ich verwende den Ausdruck des Artikels 39 der Verfassung – «für ihren Aufgabenbereich übertragen werden.» Damit würde unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die Schweizerische Nationalbank nur Vollzugs-, aber keine Rechtssetzungskompetenzen besitzt.

Eine fünfte und letzte Feststellung: Satz 2 von Absatz 5 will diese fragwürdige Kompetenz der – wie es heisst – Nationalbank übertragen. Ich frage: Wer soll das sein bei der Nationalbank? Welches Organ? Wenn schon auf der einen Seite der Bundesrat, also ein ganz konkretes Organ, bezeichnet wird, dann wäre es am Platz, das auch mit Bezug auf das zuständige Organ der Nationalbank zu tun. Soll «die Generalversammlung der Aktionäre» das sein? Wohl kaum! Der Bankrat mit seinen vierzig Mitgliedern oder der Bankausschuss mit seinen zehn Mitgliedern? Ich glaube auch nicht! Aber wohl eben das Direktorium, dieses monetäre Triumvirat, das hoch oben in den drei Elfenbeintürmen in Zürich und Bern die Kredit- und Währungspolitik betreibt. Diese drei grauen Eminenzen sollen also die Gesetzgebungsbefugnis des Parlamentes übertragen erhalten. Ich gebe meinem Erstaunen darüber Ausdruck, dass über die Tragweite dieser Bestimmung die bundesrätliche Botschaft eigentlich keine weiteren Ausführungen enthält.

Zusammenfassend nochmals diese fünf Feststellungen: Ein Nein zu dieser Rechtssetzungs-Delegationskompetenz ganz grundsätzlich – die Ausnahme bestätigt die Regel: Ich lasse diese Delegationskompetenz an den Bundesrat gelten. Ein zweites Nein zu einer Delegation an ein Organ, welches der Bundesversammlung gar nicht verantwortlich ist. Ein drittes Nein zu der Delegation an ein Organ für seinen Bereich, nachdem dieser Bereich viel weiter geht als der Geld- und Kreditsektor der Konjunkturpolitik. Ein viertes Nein zur Delegation, welche über eine reine Vollzugskompetenz hinausgeht. Ein fünftes Nein endlich zu einer Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an ein Triumvirat, welches damit eine Macht in die Hand gespielt bekommt, die zwar nicht monarchistisch, aber oligarchisch, auf jeden Fall nicht als demokratisch bezeichnet werden kann.

Zum Schluss appelliere ich noch einmal an Sie, unabhängig von Ihrer Fraktionszugehörigkeit: Denken Sie daran, die Gesetzgebung steht an der Spitze aller Rechte und Pflichten des Parlaments! Werfen Sie dieses Erstgeburtsrecht nicht weg um ein Linsengericht! Es hätte gerade noch gefehlt, dass dieser Akt parlamentarischer Selbstkastration unbesehen, oppositionslos in unserem Rat passieren würde, wie das – ich bedaure das sehr – im Ständerat der Fall war. Natürlich würde ich es sehr begrüssen, wenn eine Mehrheit des Rates die Prärogativen des Parlamentes – und darum geht es hier – etwas klarer sehen wollte, als das bei den Beratungen im Ständerat der Fall war.

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: Zunächst einige allgemeine Bemerkungen über die Ueberlegungen, die die Kommission hier anstellte. Wie bereits früher gesagt, steht dieser Absatz in einem direkten Zusammenhang mit der Streichung von Absatz 1ter gemäss Fassung des Ständerates. Absatz 5 erfüllt zwei Postulate: Er soll ein demokratisches Rechtssetzungsverfahren ermöglichen und gleichzeitig dem Erfordernis des raschen Handelns der Behörden genügen. Zwischen diesen beiden Postulaten besteht ein Spannungsverhältnis. Das erste Postulat wird durch den ersten Satz, das zweite durch den zweiten Satz von Absatz 5 erfüllt.

Zum zweiten Postulat: Die darin vorgesehene Delegation stellt ein Novum im Verfassungsrecht dar, ist aber unerlässlich, um für den Bereich der Konjunkturpolitik eine adäquate Willensbildung zu erreichen. Zur Vermeidung allfälliger späterer Diskussionen wurde diese Delegation ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen.

Ebenso wichtig ist das erste Postulat, das ein demokratisches Rechtssetzungsverfahren ermöglichen soll. Materiell erstreckt es sich auf sämtliche Massnahmen, die aufgrund von Absatz 1 bis 4 in Frage kommen. Bei allen möglichen konjunkturpolitischen Massnahmen bleiben somit die Rechte des Parlamentes und des Volkes gewahrt. Absatz 5 garantiert, dass der Bundesrat nur durch referendumspflichtige Erlasse handeln kann. Ebenso wird keine Sanktionsmassnahme möglich sein ohne entsprechende Gesetze, welche das vorsehen.

Die Kommission hat mit 18 : 3 Stimmen den letzten Satz in der Fassung des Ständerates gestrichen. Herr Masoni hält ja an diesem Antrag des Ständerates fest. Es ging ihr dabei nicht um eine grössere Delegationskompetenz an die Exekutive, sondern um mehr Klarheit. Bei einer extensiven Interpretation des Aufhebungsrechtes des Parlamentes könnte sich nämlich die groteske Situation ergeben, dass es über Massnahmen zu befinden hat, die verschiedentlich verändert wurden, sogar vor Sessionsbeginn nicht mehr existierten, nach Sessionsschluss aber wieder erlassen werden. Beispiel: Mindestreserven. Auf Verfassungsstufe sollte deshalb auf eine Klausel, wie sie der Ständerat einführte, verzichtet werden. Vielmehr ist von Fall zu Fall auf Gesetzesebene zu entscheiden, wieweit Kompetenzen zu delegieren und bestimmte Sicherheiten einzubauen sind.

Weiter hielt es die Kommission nicht für empfehlenswert, eine Berichterstattung spätestens nach einem Jahr vorzuschreiben. Angesichts der Vielfalt und der zeitlichen Ueberschneidung der verschiedenen Massnahmen wäre eine Ueberforderung von Exekutive und Legislative die Folge. Eine jährliche Berichterstattung, die sämtliche getroffenen Stabilisierungsvorkehren zusammenfasst, genügt und ist weitaus rationeller.

Herr Kollege Weber, bei der Frage des Verhältnisses von Berichterstattung und Bundesverfassung Artikel 101 Ziffer 16 gebe ich das Erstlingsrecht an Ihre Kollegin, Frau Uchtenhagen, weil sie diese Frage in der Kommission aufgeworfen hat bzw. damit sie sie noch begründen kann.

Noch eine Bemerkung zu Herrn Masoni, weil er ja damit liebäugelt, dass der Ständerat diesen Gedanken noch einmal aufnimmt, um in irgendeiner Form dazu Stellung nehmen zu können.

Ueber die begrifflichen Ueberlegungen im Antrag Masoni will ich nicht mehr diskutieren, nachdem er seinen Antrag zurückgezogen hat, aber noch einen juristischen Aspekt erwähnen. Herr Masoni wählt eine neue Rechtsform: Der Begriff «Richtlinie» wird bis jetzt in unserem Verfassungsrecht nicht verwendet. Als Sanktionsnorm wird zwar das fakultative Referendum vorgesehen, doch erhält das vorgesehene Verfahren den Charakter einer Verfassungsbestimmung, da ja Volk und Stände zustimmen müssen. Damit würde eine neue, unnötige Form geschaffen, nämlich ein fakultatives Referendum mit Ständemehr. Unerfreulich wäre auch die Aussicht, praktisch alle zwei Jahre im Bereich der Konjunkturpolitik eine Verfassungsbestimmung durchführen zu müssen. Man könnte das ruhig als «doppelte Verfassung» bezeichnen.

Es kommt dazu, Herr Masoni: Da Sie die Richtlinien in die Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses kleiden möchten, die Sanktionen aber auf der Ebene einer Verfassungsvorlage vorschlagen, überspringen Sie im Prinzip die Gesetzesstufe. Diese rechtlichen Bedenken wollte ich immerhin noch bekanntgeben, falls der Ständerat sich damit noch befassen wird.

Nun zu den fünf Nein des Herrn Kollegen Weber-Arbon. Dieser Antrag lag in der Kommission nicht vor. Das erste Nein ist ein politisches, die vier übrigen sind rechtliche Ueberlegungen bzw. Bedenken des Herrn Weber. Was das politische Nein betrifft, kann man die Aeusserungen des Herrn Weber in Frageform kleiden: Ist es richtig, der Nationalbank, die dem Parlament nicht direkt zur Kontrolle untersteht, Kompetenzen abzutreten? Diese politische Frage wird bejaht, wenn Sie die Botschaft des Bundesrates zum Notenbankinstrumentarium aus dem Jahre 1968 zur Hand nehmen. Dort wird das vor allem damit begründet, dass die Notenbank selbst im Rahmen von Artikel 39 vom Staat unabhängig sein müsse, damit der Staat nicht Einfluss nehmen kann, um gewissermassen die Notenbank zu benützen und Finanzpolitik zu betreiben. Das ist eines der Hauptanliegen. Auf dem Sektor der Konjunkturpolitik ist es ebenfalls wichtig, dass die Nationalbank eigentlich vom politischen Druck etwas wegkommt, damit hier nicht Konjunkturpolitik unter allzu starkem politischem Druck erfolgt. Soviel zur politischen Seite.

Zu den rechtlichen Ueberlegungen: Die Diskussion um das Notenbankinstrumentarium hat auch diese Frage zur umstrittenen gemacht. Bei diesen 13 Gutachten wurde diese Frage ebenfalls zur Streitfrage erhoben. Herr Professor Nef als Experte hat dem Bundesrat vorgeschlagen, damit später keine Diskussionen rechtlicher Art über eine Verfassungsinterpretation entstehen, dass diese Delegationsnorm in die Verfassung aufgenommen werden soll. Das Bundesgericht hat die Auffassung, sie müsste nicht enthalten sein, und trotzdem könnte der Bundesrat eine Delegation vornehmen. Unter den Rechtsgelehrten besteht dieser Streit ebenfalls. Herr Professor Nef hat diese Frage eingeschränkt in wichtigere und weniger wichtige Kompetenzdelegationen. Weniger wichtige kann der Bundesrat ohnehin machen. Die gewichtigeren, z. B. die Kreditzuwachsbegrenzungen usw., sollten nur über die Verfassung delegiert werden. Aus dieser Ueberlegung wurde in der Verfassung die Möglichkeit der Delegation vorgesehen, um spätere Streitigkeiten zu vermeiden.

Nun vor allem zu einigen Ueberlegungen, die Herr Weber gebracht hat: Zum Verhältnis zu Artikel 39, wo es im Absatz 5 heisst: «Im Rahmen ihres Geschäftsbereiches.» Es ist ganz klar, dass der Verfassungsartikel über die Konjunkturpolitik und damit die sogenannte Rechtssetzungsdelegation sich nur im Rahmen der konjunkturpolitischen Ueberlegungen versteht und nicht im Rahmen von Artikel 39 BV. Das ist ja gerade ein Problem, das wir aus ordnungspolitischen Gründen, Herr Bundespräsident Brugger, angeführt haben. Die Angst, dass man über den Konjunkturartikel versucht, in andere Verfassungsartikel einzugreifen und zu legiferieren, ist auch das echte Bedenken, das jetzt Herr Weber-Arbon aufbringt, nämlich ob man dann nicht diese Rechtssetzungsdelegation auf den Artikel 39 ausdehnt. Ich möchte noch einmal betonen – ich habe das noch mit Herrn Professor Nef besprochen –: «Im Rahmen ihres Geschäftsbereiches» kann sich nur verstehen im Rahmen der Konjunkturpolitik dieses Verfassungsartikels und nicht gestützt auf Artikel 39.

Nun ist etwa die Rechtssetzungsdelegation nichts Neues. Wir haben durch die Bundesgesetzgebung zahlreiche ausserhalb der ordentlichen Verwaltung stehende Institutionen geschaffen und mit der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben betraut. Ich verweise Sie auf die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, die Schweizerische Verrechnungsstelle, die Schweizerische Genossenschaft für Getreide- und Futtermittel sowie die Butyra. Das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behörden und Beamten vom 14. März 1958 enthält denn auch einen besonderen Abschnitt über die Verantwortlichkeit der mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten und ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehenden Organisationen und des Personals.

Massgeblich allerdings für die Kompetenzen der Nationalbank wird sein: Erstens: Welche Vollzugsabtretungen oder welche Rechtssetzungsabtretungen der Nationalbank übertragen werden sollen, also deren Gewichtung. Zweitens im Gesetz, an welches Organ sie delegiert werden sollen, drittens, die Bindung zur politischen Verantwortlichkeit zu Bundesrat oder Parlament. Aber alle diese Fragen können auf der bundesgesetzlichen Stufe geregelt werden. Hier wird dann die Gelegenheit geboten sein, dazu eindeutig das politische Credo abzulegen. Aber es wäre hier falsch, die Nationalbank von der Delegationsmöglichkeit auszuklammern. Dies soll auf der bundesgesetzlichen Stufe erfolgen, wenn es nämlich darum geht, die Gewichtung der einzelnen Bestimmungen auszuhandeln. Es wäre zudem falsch, sich dieser Flexibilität zu bedienen und dann wieder über die Verfassungsgrundlage zu streiten.
Ich beantrage Ihnen deshalb, den Antrag Masoni (Ständerat) wie auch den Antrag Weber abzulehnen.

M. **Mugny,** rapporteur de la majorité: L'alinéa 5 prévoit la procédure d'exécution des dispositions constitutionnelles. L'exécution est réservée à des lois ou à des arrêtés fédéraux de portée générale soumis les uns et les autres au référendum facultatif. De plus, dans ces lois ou ces arrêtés fédéraux, notre Parlement aura la possibilité de déléguer au Conseil fédéral ou à la Banque nationale, dans les limites de ses attributions, des compétences pour régler le détail des mesures à prendre et fixer la durée de leur application. Notre collègue Weber-Arbon aimerait supprimer la délégation de compétence à la Banque nationale. Il faut rappeler qu'effectivement la Banque nationale doit rendre des comptes au Conseil fédéral et non pas au Parlement. La proposition de notre collègue Weber n'a pas été discutée dans la commission; il a énuméré cinq fois, plutôt les cinq raisons pour lesquelles il estimait qu'il fallait supprimer cette délégation de compétence à la Banque nationale, ceci essentiellement afin de conserver les prérogatives du Parlement. Il faut bien reconnaître qu'il y a là un problème intéressant et difficile qui est celui du contrôle de l'exécution des dispositions que nous prendrons. Ce contrôle, il appartiendra au Parlement de l'excercer; les lois et arrêtés qui seront votés en exécution de l'article 31*quinquies* de la constitution devront préciser comment se fera ce contrôle et quelles seront éventuellement les compétences que nous déléguerons, ou que nous ne déléguerons pas suivant le choix que nous ferons, à la Banque nationale. La Banque nationale a un rôle précis à jouer, elle doit prendre des décisions qui ne sont pas toujours agréables, mais dans le cadre de ses attributions elle a exercé ses compétences, jusqu'à maintenant en tout cas, avec prudence et efficacité. Nous aurons donc à prendre la décision au moment où nous voterons les lois

ou arrêtés fédéraux, mais je pense qu'il est prudent et sage, dans le cadre de la constitution, de réserver cette possibilité. Voilà pourquoi je vous propose de rejeter la proposition de notre collègue Weber-Arbon.

La proposition de notre collègue Masoni appelle les commentaires suivants: M. Masoni reprend la disposition du Conseil des Etats, c'est-à-dire le dernier article disant que l'Assemblée fédérale décide si ces mesures restent en vigueur. Je vous donne ici le point de vue de la majorité de la commission: elle vous propose de rejeter cet amendement, parce qu'effectivement les mesures prises – j'en ai déjà parlé dans mon rapport – doivent ou devront parfois être modifiées rapidement. Il faut donc que le Conseil fédéral ait la compétence de les prendre, de les abroger ou de les modifier dès que l'évolution conjoncturelle le justifie. S'il fallait attendre parfois jusqu'à une année, c'est-à-dire le rapport du Conseil fédéral puis la décision de l'Assemblée fédérale, je crois que cela pourrait avoir, dans certaines circonstances, des conséquences nuisibles pour notre économie. Voilà pourquoi il est prudent de conserver un maximum de souplesse dans l'application des mesures; or l'autorité chargée de l'application est seule capable de respecter cette souplesse. Il est bien évident, je le dis encore une fois, que nous devons veiller dans la loi à ce que le contrôle du Parlement s'exerce d'une manière efficace. Cela ne sera pas un problème facile à résoudre, mais j'insiste encore une fois sur cet aspect du problème: d'une part, le Parlement recevra le rapport du Conseil fédéral et il devra contrôler, d'autre part, les mesures prises, tout en laissant au Conseil fédéral un maximum de liberté précisement pour qu'il puisse suivre l'évolution de la conjoncture. Voilà pourquoi je vous propose, au nom de la majorité de la commission, de rejeter la proposition de notre collègue Masoni.

Keller: Ich möchte mich äussern zum Antrag von Herrn Kollega Weber. Ich hatte in der Kommission die gleichen Bedenken wie er und habe seinerzeit zum Satz 2 Artikel 5 einen Antrag eingereicht, der den Wortlaut hatte: «Darin kann der Bundesrat und in seinem Auftrag die Schweizerische Nationalbank ermächtigt werden ...» Ich wollte also die Kompetenz eindeutig beim Bundesrat festlegen und alle Entscheide hätten über den Bundesrat gehen müssen, damit die Nationalbank aktiv werden kann. Es ging mir darum, die Verantwortung eindeutig klarzulegen. Wir wollen wissen, mit wem wir es zu tun haben, und wir sind auch verantwortlich dafür, dass unsere Oberaufsicht funktioniert. Die Schweizerische Nationalbank untersteht – wie Sie alle wissen – der Oberaufsicht des Parlamentes nicht. In dieser Meinung wurde ich besonders bestärkt, als in der Märzsession 1973 bei der Beantwortung verschiedener Vorstösse hier im Rat Herr Bundesrat Celio zu zwei oder drei Punkten sich dahingehend geäussert hatte, dass das nicht Sache des Bundesrates sei, sondern das liege in der Kompetenz der Nationalbank, und er könne sich dazu nicht äussern. Sie sehen also eindeutig: ein Hinter-der-Nationalbank-sich-Verstecken, und das können wir nicht akzeptieren. Man hat mich dann in der Kommission mit langen Belehrungen auf die Gesetzgebung verwiesen, so dass ich dann schliesslich meinen Antrag leider zurückgezogen habe. Aber das ungute Gefühl ist geblieben. Der Antrag von Herrn Kollega Weber ist klarer als der meinige. Er lässt die Nationalbank überhaupt aus dem Spiel. Er erteilt die Kompetenzen allein dem Bundesrat. Ich glaube, das ist richtig so. Damit ist unsere Oberaufsicht in jeder Art und Weise gewährleistet. Ich glaube nicht, Herr Kommissionspräsident, dass man diese Angelegenheit mit der Delegation von Kompetenzen an die Butyra oder Getreideverwaltung vergleichen kann. Es geht hier um viel schwerwiegendere Probleme. Vieles ist uns noch etwas unbekannt, und darum auch habe ich in einigen Punkten ein ungutes Gefühl, so dass ich glaube, dass wir hier im Verfassungsartikel die Kompetenzen und die Verantwortung schon eindeutig und klar festlegen müssen.
Ich möchte Ihnen deshalb empfehlen, dem Antrag von Herrn Kollega Weber zuzustimmen.

Auer: Leider fehlt mir die grosse humanistische und juristische Bildung des Kollegen Weber-Arbon, um mich mit derartiger Eloquenz wie er ausdrücken zu können. Ich möchte ihn aber doch warnen vor seinem Abgleiten in die Veterinärwirtschaft: Nachdem wir gestern stundenlang von der Sterilisation gesprochen haben, hat er jetzt noch die Kastration hineingebracht. Wenn das so weitergeht, so kommen wir vom Prachtsgüggel, der keine Eier mehr legt, noch zur konjunkturpolitischen Rosskur, und wir müssen dann als Konjunkturdelegierten doch noch unseren Kollegen Walter Degen, den Kantonstierarzt aus Baselland, beiziehen.
Ich habe in der Kommission den Eventualantrag Masoni unterstützt. Er bringt ihn aber jetzt als Hauptantrag, weshalb ich meine Unterschrift zurückziehen muss. Ich habe Herrn Masonis Eventualantrag in der Meinung unterstützt, wir würden Artikel 11ter hineinnehmen, also die ausserklassischen Bereiche. Nachdem das nicht der Fall ist, halte ich es nicht für notwendig, hier eine Einschränkung vorzunehmen, wie dies der Ständerat getan hat, und schliesse mich dem Antrag der Kommissionsmehrheit an. Er ist juristisch fundiert, stammt er doch von Frau Uchtenhagen, die seinerzeit mit mir Oekonomie studiert hat.

Frau **Uchtenhagen:** Ich habe noch wenig so herzliche Komplimente bekommen von meinem ehemaligen Studienkollegen Auer. Ich freue mich natürlich darüber.
Ich kann mich kurz fassen. Den Antrag, wie ihn nun Herr Masoni wieder aufgenommen hat, haben wir sehr ausgiebig diskutiert; unser Präsident hat die meisten Gründe, wieso wir ihn dann praktisch einstimmig – es war fast die ganze Kommission – wieder abgelehnt haben, angeführt. Der Antrag ist staatsrechtlich wirklich unmöglich, und er ist politisch überhaupt nicht praktizierbar.
Wie Sie gehört haben, setzt Absatz 5 die Rechtsnorm fest. Er bestimmt, dass die Ausführungserlasse über Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesabschlüsse, die dem Referendum unterstehen müssen, zu erfolgen haben. Es ist also keine direkte Eingriffsmöglichkeit der Exekutive gestützt auf diesen Verfassungsartikel möglich; es ist auch nicht möglich, dass Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes angerufen werden kann, da eine Ermächtigungsklausel fehlt. D. h. wir, die Gesetzgeber, müssen alles wieder regeln. Mit dieser Regelung wollte man erreichen, dass man bei der Kompetenzdelegation jedes Instrument entsprechend seinem Inhalt regeln kann, dass wir also flexibel bleiben auf der Gesetzgebungsstufe. Die Einschiebung, die der Ständerat vorgenommen hat – ich glaube, es war ja wirklich nur, um diesen etwas grossen Schritt zum Artikel 1ter wieder etwas abzuschützen –, ist einfach nicht praktikabel. Es ergeben sich damit sehr viele Fragen. Zum Beispiel bleibt die Grenze zwischen rechtsgeschäftlichen und hoheitlichen konjunkturpolitischen Massnahmen vollkommen ungeklärt. Die Nationalbank macht nämlich jetzt schon Politik, z. B. Währungs- und Geldpolitik gestützt auf Artikel 39. Es sind in der Regel rechtsgeschäftliche Tätigkeiten. Wenn sie aber Konjunkturpolitik betreiben will, so muss das zusammen mit den Massnahmen, die wir heute beschliessen, ein Paket geben, das kohärent ist. Rechtsgeschäftliche und hoheitliche Massnahmen greifen also ineinander, sie stützen sich gegenseitig, und da können Sie nicht einfach willkürlich irgendwelche Steine nach einer mehr oder weniger willkürlichen Debatte im National- oder Ständerat wieder herausholen, sonst bricht das ganze Gebäude zusammen. Ganz konkret: Was hätte die Version, die Herr Masoni jetzt wieder aufnimmt, zur Folge? Wir hätten die seltsame Situation, dass zwischen Bericht und Beschlussfassung – nach jeder Beschlussfassung dauert es ja ein Jahr, bis Bericht erstattet

wird – die Massnahmen längst wieder geändert sein können. Denken Sie an die Mindestreserven, die u. a. alle zwei Monate geändert werden. Was diskutieren wir dann? Diskutieren wir dann die abgeänderten Massnahmen oder die, die jetzt da sind und rechtlich noch gar nicht zur Diskussion stehen, oder was machen wir eigentlich? Das wird ja eine Farce! Die Notenbank könnte zum Beispiel ein Jahr lang relativ flexibel operieren. Nach der Berichterstattung würde diese Kontinuität der Konjunkturpolitik mit einem Schlag unterbrochen, wenn einer der beiden Räte dagegen das Veto erhebt. Nach der Formulierung des Ständerates wäre es zudem so, dass nach jeder Massnahme nach einem Jahr Bericht erstattet werden müsste. Wir kämen in die absurde Situation, dass wir ständig Berichte entgegennehmen und Beschlüsse fassen müssten, ob wir das wollen oder nicht. Jede Konjunkturpolitik, jede Stetigkeit ist dann vollkommen ausgeschlossen. Aendern Sie das ab, indem Sie sagen «jährlich», dann wird die Sache noch willkürlicher, weil bei der Berichterstattung einzelne Massnahmen vielleicht seit einem Jahr in Kraft sind, andere Massnahmen erst seit einem Monat, und was wollen Sie dann machen? Uebrigens könnte der Bundesrat oder auch die Nationalbank – auch wenn wir ein Vetorecht hier einbauen – bereits am anderen Tag die Massnahmen wieder ändern. Aus Gründen der politischen Opportunität müssten sie vielleicht ein bisschen zuwarten, aber im Prinzip sind der Bundesrat und in ihrem Bereich die Nationalbank frei, jederzeit neue Massnahmen zu treffen. Eine vernünftige Konjunkturpolitik wäre unter solchen Voraussetzungen gar nicht mehr möglich: wir könnten die Uebung wirklich geradesogut sein lassen. Jetzt, wo wir uns auf die klassischen Bereiche konzentriert haben, noch solche Sicherungsmassnahmen vorzusehen, die jede Grenze zwischen der Exekutive und Legislative verwischen, scheint mir vollkommen unsinnig zu sein.

Die einzig sinnvolle Lösung ist die, dass wir die Frage der Delegation auf der Stufe der Gesetzgebung lösen. Da bin ich für das Votum des sehr geschätzten Kollegen Weber-Arbon sehr dankbar. Er ist unser juristisches Gewissen, und das kann man immer brauchen; wir müssen seine Ermahnungen sehr beherzigen. Ich würde aber meinen, nicht jetzt, sondern dann, wenn es darum geht, diese Instrumente zu ordnen. Wir müssen sehen, dass, auf der Gesetzgebungsstufe, die Kompetenzen sehr unterschiedlich delegiert werden müssen. Ich bin keineswegs dafür, dass man dem Bundesrat oder der Nationalbank Blankovollmachten gibt. Ich würde sogar meinen, dass wir ein «Vetorecht» des Parlamentes, wie es der Ständerat für alle Massnahmen vorsehen wollte, bei einzelnen Massnahmen tatsächlich einbauen sollten. So würde ich es bei Massnahmen, welche die Handels- und Gewerbefreiheit stark tangieren, wie etwa direkte Kreditrestriktionen, als durchaus sinnvoll erachten, wenn das Parlament darüber entscheidet, wie lange solche Massnahmen in Kraft bleiben. Aber wenn wir das auch bei Mindestreserven oder bei der Offenenmarktpolitik tun, dann geraten wir in eine absolut groteske Situation hinein. Damit haben wir eigentlich auch das Hauptargument gegen das, was Herr Kollege Weber gesagt hat: Wir müssen auf der Gesetzgebungsstufe sehr vorsichtig sein, was und an wen wir Kompetenzen delegieren. Wenn ich die dringlichen Massnahmen für die Konjunkturdämpfung betrachte, so würde ich meinen, wir hätten das ein bisschen zu wenig vorsichtig getan. Ich wäre heute nicht mehr bereit, einem Beauftragten ohne jede Kontrollinstanzen soviel Kompetenzen zu delegieren, wie wir das dort getan haben, Herr Bundesrat, auch wenn es ein noch so guter Mann ist. Auf der Gesetzgebungsstufe müssen wir dann eben aufpassen. Dort haben wir auch alle Möglichkeiten, das Richtige zu tun. Kollege Weber, Sie müssen sich klar sein: Wenn Ihr Vorschlag tatsächlich aufgenommen wird, so laufen wir Gefahr, dass nicht einmal die klassischen Instrumente, die wir jetzt wollen – diese minimalen Konjunkturlenkungsmöglichkeiten – tatsächlich geschaffen werden. Was haben denn die ganzen Debatten in der Kommission gezeigt? Ich muss hier ganz ehrlich sagen: Ursprünglich war auch ich für die Aufnahme von Absatz 1ter; doch habe ich dann gemerkt, dass es einem grossen Teil sogenannter Liberaler überhaupt nicht um Globalsteuerungsmassnahmen geht, sondern nur darum, direkte Eingriffsmöglichkeiten zu haben. Irgendwie hat man doch den Verdacht, dass Globalsteuerungsmassnahmen, die zum Teil nach Sachkriterien – so etwas gibt es nämlich auch – getroffen werden, gewissen Kreisen weniger passen als direkte Massnahmen, wo man eben antichambrieren, wo man durch «pressure groups» wirken, wo man vorsprechen bzw. den Bundesrat politisch unter Druck nehmen kann. Ich wäre dafür, dass in jenen Bereichen, wo es um Sachentscheide, technische Entscheide geht, der Notenbank die nötigen Kompetenzen delegiert werden. Ich gebe zu, dass diese Entscheide immer auch politische Auswirkungen haben, jedoch in unterschiedlichem Ausmass; die Bestimmung der richtigen Geldmenge ist eher ein Sachentscheid, Kreditrestriktionen können eine hochpolitische Frage sein. Ein gutes Beispiel für eine mögliche Abgrenzung zwischen Gesetz- und Ausführungsbestimmungen findet sich im nicht verabschiedeten Entwurf des Notenbankgesetzes vom 24. Juni 1968.
Dort sind in den Artikeln 16 d bis i die Grundsätze über die Erhebung der Mindestguthaben enthalten: Mindestguthaben auf dem Zuwachs der Verbindlichkeiten, nicht auf dem Bestand; maximale Belastungssätze, je nach der Fristigkeit der Kreditoren. Dann wurde bestimmt, dass nur der Gesamtzuwachs der Banken an inländischen Krediten begrenzt werden kann – also Globalplafonierung – und eine Grenze gesetzt für die Einschränkung des zulässigen Kreditzuwachses, der «nicht niedriger sein darf als der prozentuale Anstieg des realen Sozialproduktes im vergangenen Jahr». Aber die Einforderung der Mindestguthaben, die Festsetzung der Mindestguthabensätze und die Festsetzung der Kreditzuwachsraten sind im Rahmen des Gesetzes Sache der Nationalbank. So kompliziert ist eben in Wirklichkeit die Schaffung eines Notenbankinstrumentariums, und die Grenzen zwischen Gesetzgebung und der eigentlichen Exekutive sind fliessender, als das vielleicht allzu gute Juristen sehen möchten. Letztlich handelt es sich hier um ökonomische Fragen.
Ein solches Gesetz würde wiederum nicht möglich sein, wenn wir zum vorneherein jede Kompetenzdelegation an die Nationalbank verweigern.
Ich bitte Sie also, die beiden Anträge abzulehnen.

Stich: Nur noch eine kurze Bemerkung zum Antrag Weber. Persönlich bedaure ich diesen Antrag, aber ich verzeihe Kollege Weber alles, denn er ist schliesslich Jurist.
In der Diskussion vor ungefähr fünf Jahren war gerade die Frage der Kompetenzdelegation an die Nationalbank einer der beiden wesentlichen Gründe, weshalb das Notenbankinstrumentarium abgelehnt wurde. Damals sagte man sich, es fehle eine verfassungsrechtliche Basis. Heute will man nun diese Basis schaffen. Da begreife ich nicht, warum man nun hier wiederum die gleichen Schwierigkeiten schaffen will. Wenn Sie dem Antrag der Mehrheit nicht zustimmen und den Antrag Weber annehmen, werden die Juristen wieder auftreten, wenn wir dann ein Notenbankinstrumentarium schaffen wollen, und die Kompetenz bestreiten.
Ich bin mit Frau Uchtenhagen absolut einverstanden: Im Gesetz muss die Kompetenzdelegation geregelt werden, und zwar unterschiedlich je nach dem Sachbereich, um den es geht. Aber darum handelt es sich heute nicht; hier muss eindeutig und klar die Kompetenzdelegation an die Nationalbank aufgenommen werden. Ich danke Ihnen.

Bundespräsident **Brugger:** Zur Frage der Aufsicht des Parlamentes bzw. zur Berichterstattung ans Parlament: Da glaube ich, Herr Nationalrat Weber habe recht, dass an

sich Artikel 102 Ziffer 16 diese Berichterstattungspflicht bereits vorschreibt, so dass eine besondere Bestimmung an sich, rein formell, nicht notwendig wäre. Angesichts der Bedeutung solcher wirtschaftspolitischer Massnahmen glauben wir aber, es wäre gerechtfertigt, dies in der Verfassung zu verankern, vor allem auch im Hinblick darauf, dass damit natürlich eine gesonderte Berichterstattung neben dem Geschäftsbericht erwartet werden kann, die dann – ich vermute es – auch von einer besonderen Kommission zu behandeln wäre.

Ich bin Herrn Nationalrat Masoni ausserordentlich dankbar, dass er seinen Hauptantrag zurückzieht, aus der ganz einfachen Ueberlegung heraus, dass er nach unserer Meinung nicht praktikabel gewesen wäre. In der Konjunkturpolitik kann man nicht auf zwei Jahre hinaus Richtlinien aufstellen, die dann vom Parlament als verbindlich erklärt werden. Es liegt ja gerade im Wesen der Konjunkturpolitik, dass sie ausserordentlich anpassungsfähig und flexibel sein muss, da sie auch auf die Entwicklung im Ausland sehr rasch reagieren können muss.

Ich wäre eigentlich froh gewesen, wenn Herr Nationalrat Masoni auch seinen Eventualantrag zurückgezogen hätte. Das ist der Antrag des Ständerates. Hier muss ich noch eine Erklärung abgeben, weil der Bundesrat sich schliesslich – wenn auch zögernd und widerstrebend – diesem Antrag des Ständerates angeschlossen hat, natürlich nur in Verbindung mit Absatz 1ter. Nachdem der Ständerat hier erweiterte Kompetenzen festgelegt hatte, schien es uns im Sinne der notwendigen Balance, der Ausgewogenheit, richtig zu sein, wenn auch die Kontrolle des Parlamentes entsprechend verstärkt würde, weil der Bundesrat nie der Meinung war, wenn er Kompetenzen anforderte, dass er damit die Kompetenzen des Parlamentes beschneiden wolle; vielmehr braucht er diese Kompetenzen, um überhaupt handlungsfähig zu sein, sozusagen von der Sache her. Er hätte an sich gar nichts dagegen gehabt, wenn durch die Lösung des Ständerates eine grössere Mitverantwortung des Parlamentes hätte eingeführt werden können; wenn auch zuzugeben ist, dass jene Lösung im ordentlichen Verfassungsrecht eher ein Fremdkörper ist, denn das Genehmigungsrecht der Bundesversammlung brächte eine gewisse Verwischung zwischen legislativen und exekutiven Kompetenzen. Das birgt natürlich die Gefahr eines gewissen Kompetenzwirrwarrs, aber den haben wir ja anderenorts auch noch. Die Gefahr, dass der Schwarze Peter vom Bundesrat zum Parlament hin und her geschoben wird, besteht natürlich.

Eben im Sinne eines Ausgleiches hätten wir dem zur Not zustimmen können. Ich glaube aber, dass sich die Situation grundlegend geändert hat; nachdem Sie Absatz 1ter gestrichen haben, ist diese Balance an sich, ohne dieses ausserordentliche Genehmigungsverfahren des Parlamentes, wieder hergestellt. Ich bitte Sie darum dringend, den Eventualantrag von Herrn Masoni abzulehnen.

Nun zur anderen Frage wegen der Nationalbank. Vorerst möchte ich Herrn Nationalrat Weber danken, dass er diese Rechtssetzungsdelegation an den Bundesrat nicht ablehnt. Auch hier handelt es sich nicht darum, eine neue Machtbefugnis zu erhalten, wir kennen das ja schon. Das Novum liegt darin, dass es nun ausdrücklich in der Verfassung festgelegt wird, und ich glaube, das ist im Sinne der Rechtssicherheit notwendig. Es ist aber wiederum auch aus praktischen, sachlichen Gründen notwendig, damit die Handlungsfähigkeit des Bundesrates genügend ist. Wenn Sie nun schon den sachlichen Bereich einschränken, dann müsste man dafür sorgen, dass der Bundesrat wenigstens in diesem eingeschränkten Bereich wirkungsvoll handlungsfähig bleibt. Ich danke Ihnen für dieses Verständnis; ich weiss, dass es für einen grossen Juristen nicht unbedingt leicht ist, hier die Zustimmung zu geben.

Nun zur Nationalbank. Soll die Rechtssetzungskompetenz auch auf die Nationalbank ausgedehnt werden? Sie haben da die Götter der griechischen Mythologie angerufen, offenbar als Assoziation zu den Göttern der Nationalbank im sogenannten Elfenbeinturm, wie Sie sagen. Ich weiss, dass heute vielerorts ein gewisses Misstrauen gegen diese Götter der Nationalbank besteht, gegen das Direktorium der Nationalbank, gegen die Machtvollkommenheit dieser Instanz. Ich wäre der letzte, der dies nicht verstehen könnte, habe ich doch im Laufe des letzten Jahres mehrmals mit diesem Olymp debattiert und mich duelliert.

Auf der anderen Seite möchte ich etwas in Erinnerung rufen. Die Aufgaben der Nationalbank, wie sie in Artikel 39 der Verfassung festgelegt sind, sind ausserordentlich wichtig; weil bei der Erfüllung dieser währungspolitischen und geldpolitischen Aufgaben bei jedem Entscheid ausserordentlich widerstrebende wirtschaftliche Gruppeninteressen im Spiele stehen. Mit anderen Worten: Es handelt sich hier immer – wie ich zu sagen pflege – um «harte Rubel», um Geschäftsinteressen, wenn Sie wollen, vor allem auch seitens der privaten Bankenwelt. Es ist der Nationalbank aufgetragen, sehr oft gegen diese Interessen anzutreten. Ich möchte der Nationalbank und ihrer Leitung zugestehen, dass sie es verstanden hat, in dieser Beziehung die Unabhängigkeit ihrer Stellung zu wahren. Ich glaube, dies liegt im Interesse unseres Landes. Man kann darum nicht einfach sagen, es wäre von Vorteil, wenn man nun auch noch die Kompetenzen der Nationalbank ins wirtschaftliche und damit zusammenhängend ins politische Interessenspiel einfügen würde, in der Hoffnung, dass wir dann vom übergeordneten Interesse her zu besseren Lösungen kämen. Ich glaube, ich war deutlich genug. Das musste auch einmal gesagt werden.

Das Verhältnis zwischen der Notenbank und der Regierung kann derart sein, dass die Notenbank eine Verwaltungsabteilung wäre, d. h. dass sie der Regierung unterstellt wäre; oder sie kann völlig autonom ausserhalb der Verwaltung stehen. In der Schweiz haben wir da eine gewisse Mischform, die eigentlich konkretisiert wird durch das Notenbankgesetz. Für eine Konjunkturpolitik aus einem Guss ist selbstverständlich eine enge Kooperation zwischen Notenbank und Regierung gänzlich unerlässlich. Ich glaube, diese Kooperation besteht an sich; Kooperation heisst nicht unbedingt, dass nicht auch Meinungsgegensätze auftreten können.

Wenn wir von dieser Grundauffassung der ständigen Kooperation ausgehen, steht natürlich Ihr Antrag, Herr Nationalrat Weber, irgendwie von der Sache her im luftleeren Raum. Denn ob wir das Problem so oder so lösen, diese Kooperation wird notwendig sein. Die Fassung des Bundesrates und Ihrer Kommission bedingt natürlich – das haben wir nie bestritten –, dass bei der Revision des Notenbankgesetzes bei den einzelnen Instrumenten, die der Notenbank gegeben werden, zu sagen ist, in welchem Rahmen die Nationalbank ermächtigt werden soll, von sich aus gewisse Dinge zu ordnen. Wenn Sie für die Nationalbank diese Rechtssetzungskompetenz ablehnen, dann muss ja der Bundesrat diese Kompetenz haben, und der Bundesrat müsste dann seinerseits wieder die Möglichkeit einer Delegation dieser Kompetenz an die Nationalbank haben, sonst ist das nicht operabel. Sie können doch dem Bundesrat nicht die Verantwortung beispielsweise für die Sätze der Mindestguthaben überbinden. Der Bundesrat wäre gar nicht in der Lage, dies zu beurteilen, das sind die Spezialisten, die dies tun müssten. Hier werden Sie im Notenbankgesetz der Nationalbank, ich möchte sagen, «plein pouvoir» geben müssen. Etwas anders wird es sein in der Frage der Kreditbeschränkungen. Ich glaube, auch politisch hat das viel grössere Implikationen. Hier wird man sich fragen müssen, wie weit man delegieren will und wie weit der Bundesrat, allenfalls das Parlament, seinen Einfluss wahren will.

Zusammenfassend möchte ich also sagen, die Fassung der Kommission und des Bundesrates gibt die Flexibilität, die Möglichkeiten, die zu einer sachgerechten und diffe-

renzierten Lösung dieses nicht ganz einfachen Problems führen werden. Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Präsident: Wir können damit Absatz 5 bereinigen. Wir haben drei Anträge: Den Antrag der Mehrheit, mit der Möglichkeit der Ermächtigung an Bundesrat und Nationalbank; den Antrag Weber-Arbon mit der Möglichkeit der Ermächtigung nur an den Bundesrat; dann den Eventualantrag, der identisch ist mit dem Antrag des Ständerates, dass bei Behandlung des Berichtes durch die Bundesversammlung ein Entscheid über das Inkrafttreten zu fällen sei.
Ich stelle den Antrag der Mehrheit dem Antrag Weber-Arbon gegenüber und dann das Resultat dem Eventualantrag (= Beschluss des Ständerates).

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	81 Stimmen
Für den Antrag Weber-Arbon	41 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	111 Stimmen
Für den Eventualantrag der Minderheit	17 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 6

Antrag siehe Seite 264 hiervor
Proposition voir page 266 ci-devant

Streichungsantrag der Minderheit (Debétaz, Corbat)
siehe Seite 263 hiervor und Seite 309 hiernach
Proposition de la minorité (Debétaz, Corbat) de biffer l'al. 6
voir page 264 ci-devant et page 309 ci-après

Augsburger: Ich möchte in bezug auf Absatz 6 die Frage stellen, ob nicht auch eine Art wissenschaftliche Vernehmlassung vorgesehen werden sollte, und zwar durch ein von Interessengruppen unabhängiges Expertenteam, etwa nach dem Beispiel des deutschen Sachverständigenausschusses zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder allenfalls durch die Wissenschaftsgruppe der Kommission für Konjunkturfragen. Die Gesamtkommission ist wegen ihrer gemischten Zusammensetzung hierfür weniger geeignet. Von einer auch nur halbwegs wissenschaftlichen Fundierung unserer Konjunkturpolitik konnte nämlich in den letzten Jahren oft nicht die Rede sein. Dabei haben, wie die Wechselkursfrage zeigt, die meisten Wissenschafter die Dinge wiederholt zutreffender beurteilt als die Verwaltung, als wir im Parlament, in politischen Parteien und einzelnen Wirtschaftsorganisationen. Im Sinne einer besseren konjunkturpolitischen Beratung läge auch die Verbesserung der administrativen Stellung des Konjunkturdelegierten. Die bisherige Stellung soll schon wiederholt zur Folge gehabt haben, dass er vom Finanzdepartement in wichtigen Währungsfragen nicht konsultiert worden ist. Es ist allerdings fraglich, ob diese Dinge auf der Verfassungsebene zu ordnen sind. Immerhin würde es wenigstens nichts schaden, wenn neben den Kantonen, Parteien und Wirtschaftsverbänden auch die Wissenschaft Erwähnung fände.

Weber-Altdorf, Berichterstatter: Dieser Gedanke wurde auch in der Kommission mit einem Antrag zum Ausdruck gebracht – es war ein Antrag Biel –, der allerdings die Auffassung vertrat, man sollte in der Verfassung die Idee verwirklichen, dass dem Parlament eine vom Bundesrat unabhängige Möglichkeit geschaffen werde, um diese Fragen zu überprüfen. In der Diskussion wurde schliesslich die Meinung wie folgt festgehalten: Weil es möglich ist, diese Frage auf Gesetzesstufe zu regeln, ist davon abzusehen, sie in die Verfassung aufzunehmen. In gewissen Fällen sieht die Verfassung eine Rechtsgrundlage bereits vor (Wissenschaftsartikel usw.), und es ist auch möglich, über die Geschäftsreglemente (Geschäftsverkehrsgesetz, Geschäftsreglement des Rates) eine entsprechende Kommission auch innerhalb einer Legislaturperiode zu bestimmen, der es möglich ist, auf dem Wege der Heranziehung von Experten, sei es in einem schriftlichen oder einem mündlichen Verfahren, solche Fragen objektiv und unabhängig zu prüfen. Diese Angelegenheit ist aber, Herr Augsburger, in einem Gesetz und nicht auf der Verfassungsstufe zu regeln.

Bundespräsident **Brugger:** Die Frage von Herrn Nationalrat Augsburger gibt mir immerhin die Möglichkeit, auf eine gestern gestellte und noch unbeantwortete Frage von Herrn Baechtold-Lausanne zu antworten.
Il m'a reproché de ne lui avoir pas donné de réponse. Il a exprimé ses craintes face à une technostructure envahissante et aux possibilités réduites de contrôle et d'intervention parlementaires. Il relève aussi que les personnes faisant partie des organisations parallèles, appelées à conseiller le gouvernement, ces technocrates, ces experts, sont toutes ou presque acquises au libéralisme économique.
Ich möchte Herrn Baechtold-Lausanne folgendes antworten: Ich kann wirklich nichts dafür, dass die Grosszahl der Wissenschafter und Experten dem ökonomischen Liberalismus, dem Grundsatz der freien Marktwirtschaft, verpflichtet ist. Es hat darunter auch Leute, die parteipolitisch sicher nicht zu den Liberalen oder den Freisinnigen gehören, sondern prominente Sozialdemokraten sind. Sie stehen auf dem Boden der freien Marktwirtschaft aus der Erkenntnis heraus, dass uns die freie Marktwirtschaft, wenn sie jetzt auch gestört ist, in 20 Jahren immerhin sehr viel an Wohlstandsvermehrung und Produktivitätsfortschritt gebracht hat.
Monsieur Baechtold, pour ce qui concerne la technocratie, je répète ce que j'ai dit en commission. Vous avez à l'alinéa 5 ce contrôle parlementaire. Le Conseil fédéral lui-même n'est pas une technocratie, c'est un corps politique, un collège politique. Je ne crois pas que la technocratie va envahir tout ce qu'on va faire. Mais d'autre part, pour traiter ces questions économiques, il faut naturellement aussi des experts, des techniciens si vous voulez.
Nun zur Frage von Herrn Augsburger. Ich glaube, man muss unterscheiden zwischen dem Vernehmlassungsverfahren und der Verwendung von Expertenkommissionen im vorbereitenden Verfahren, im internen Meinungsbildungsprozess. Ich muss Ihnen einfach die Frage stellen: Welche Wissenschaft wollen Sie im Rahmen der Konsultation noch fragen? Sämtliche Universitäten, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen?
Die Wissenschaft setzt sich zusammen aus Individualitäten, die ausnahmsweise nicht einmal unbedingt die gleiche Auffassung haben müssen und der gleichen Schule angehören. Schon rein von dieser Seite her würde das Schwierigkeiten bereiten.
Hingegen stellt sich die Frage – da haben Sie recht –: Sollte man nicht irgendein institutionalisiertes Gremium haben, einen Sachverständigenrat nach deutschem Muster, wobei wir ihn anders betiteln müssten, schon aus Prinzip. Diese Frage wird bei der Ausführung dieses Verfassungsartikels entschieden werden müssen. Wir haben heute die Eidgenössische Kommission für Konjunkturfragen, die aber keine rein wissenschaftliche Kommission ist, sondern in der auch die Sozialpartner vertreten sind. Ich bin mir selber noch nicht ganz schlüssig, ob es richtig und notwendig sei, ein wissenschaftliches institutionalisiertes Beratergremium zu schaffen oder nicht. Die Antwort auf diese Frage werden wir Ihnen geben, wenn wir Ihnen das betreffende Gesetz oder den betreffenden Bundesbeschluss vorlegen. Ich bitte Herrn Nationalrat Augsburger, sich bis dahin noch zu gedulden.

Angenommen – Adopté

Art. 31quinquies Abs. 7

Antrag siehe Seite 264 hiervor
Proposition voir page 266 ci-devant

Eibel, Berichterstatter der Minderheit: Dass dieser Minderheitsantrag auf der Fahne steht, ist einem Missverständnis zuzuschreiben. Der Minderheitsantrag wurde der Kommission gestellt in einem Moment, als die Situation mit Bezug auf Absatz 1ter, also auf die extensive Formulierung der Bundeskompetenzen unklar war. Er war als Variante zu Absatz 1ter gedacht. Wenn ich ihn offiziell auf der Fahne hätte einreichen wollen, hätte ich diejenigen Kollegen, die mir zugestimmt haben – es waren immerhin vier oder fünf – ersucht, mitzuunterzeichnen. Nachdem der Entscheid über Absatz 1ter gefallen ist, verzichte ich darauf, diesen Antrag hier noch zur Diskussion zu stellen und ziehe ihn zurück.

Art. 32 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 32 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 89bis Abs. 1bis (neu)

Antrag der Kommission

Minderheit

(Debétaz, Corbat)

Sofern es die Konjunkturlage erfordert, kann der Bundesrat auf wirtschaftlichem Gebiet vorübergehend solche Beschlüsse erlassen und in Kraft setzen. Diese Beschlüsse müssen innert drei Monaten durch die Bundesversammlung angenommen werden. Andernfalls treten sie nach Ablauf dieser Frist ausser Kraft und können nicht erneuert werden.

Antrag Art. 31bis Abs. 6 siehe Seite 264 hiervor
Streichungsantrag zu Art. 31quinquies Abs. 1 siehe Seite 263 hiervor

Art. 89bis al. 1bis (nouveau)

Proposition de la commission

Minorité

(Debétaz, Corbat)

En matière économique, si la conjoncture l'exige, le Conseil fédéral peut édicter de tels arrêtés à titre provisoire et les mettre en vigueur. Ces arrêtés doivent être adoptés par l'Assemblée fédérale dans le délai de trois mois. A ce défaut, ils perdent leur validité à l'expiration de ce délai et ne peuvent être renouvelés.

Proposition art. 31bis al. 6 voir page 266 ci-devant
Proposition de biffer l'art. 31quinquies al. 1 voir page 264 ci-devant

M. **Debétaz**, rapporteur de la minorité: Il n'est pas nécessaire d'espérer pour persévérer!... cela ne me rendra pas taciturne pour autant! Vous me pardonnerez de retenir votre attention à l'issue d'un long débat; vous me pardonnerez en vous souvenant que je ne suis pas monté à cette tribune une seule fois pendant toute la discussion de détail. Je retiendrai votre attention pendant un certain temps parce que je voudrais au moins vous donner des regrets de ne pas me suivre et laisser à vos consciences le soin de transformer progressivement ces regrets en remords!

Lors du débat d'entrée en matière, j'ai déclaré que le Conseil fédéral et le Parlement devaient avoir les moyens de pratiquer une politique conjoncturelle efficace, de prendre et de mettre en vigueur les mesures nécessaires à temps. Nous sommes persuadés que le Conseil fédéral doit recevoir des moyens suffisants pour agir à temps, mais nous sommes aussi persuadés que ces moyens ne doivent pas diminuer d'une façon grave les prérogatives du parlement, du peuple et des cantons.

Notre proposition, comme vient de le rappeler M. le président, comporte deux parties. La première partie ne nous retiendra pas longtemps, elle tend à l'adjonction d'un alinéa 6 à l'article 31*bis* de la constitution fédérale. Il s'agit purement et simplement de la reprise de l'alinéa 4 que vous avez voté dans le projet du Conseil fédéral. Il s'agit de la disposition chargeant la Confédération de procéder de manière suivie aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle. Ce point n'est pas discuté; nous sommes d'accord à ce sujet avec le Conseil fédéral et la décision que vous venez de prendre.

Permettez-moi maintenant de rappeler rapidement le mécanisme de la deuxième partie de notre proposition qui figure à la dernière page du dépliant: possibilité tout d'abord, pour le Conseil fédéral, de prendre à titre provisoire un arrêté fédéral de portée générale; mise en vigueur immédiate de cet arrêté; discussion et vote du Parlement dans un délai de trois mois pour que l'arrêté fédéral pris à titre provisoire par le Conseil fédéral puisse durer au-delà de ce délai. Dans l'appréciation de notre proposition, il ne faut pas se laisser enfermer par ce délai de trois mois; l'arrêté fédéral pris par le Conseil fédéral peut avoir une durée plus longue, on peut imaginer une durée de cinq ans, peut-être plus longue, mais pour qu'il puisse durer au-delà de trois mois, il faut que, dans ce délai, le Parlement l'adopte avec ou sans modification. Ensuite, vote du peuple et des cantons pour que l'arrêté fédéral adopté par les Chambres fédérales puisse rester en vigueur plus d'une année dès la décision de l'Assemblée fédérale si l'arrêté déroge à la constitution. Là il n'y a rien de nouveau, c'est la solution actuelle de l'article 89*bis*.

J'ai motivé partiellement cette deuxième partie lors de mon intervention dans le cadre du débat d'entrée en matière. Je veux maintenant compléter cette motivation et principalement répondre aux observations et aux critiques qui m'ont été faites en commission et dans cette salle. La principale critique est celle-ci: la Confédération n'aurait pas la faculté de mener une politique conjoncturelle à longue échéance. Cette objection ne me paraît pas fondée. Parler d'une politique conjoncturelle de longue durée, continue, planifiée est une chose; les moyens juridiques pour réaliser cette politique conjoncturelle de longue durée en sont une autre. L'alinéa que nous proposons permet parfaitement aux autorités fédérales d'avoir une politique conjoncturelle cohérente, même si cette politique doit se fonder sur des dispositions dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard. L'article 89*bis* – on l'a dit à cette tribune – a été adopté après l'article 32, 1er alinéa; il l'emporte donc sur cette disposition antérieure.

Le Conseil fédéral – on y a souvent insisté dans cette salle – veut pouvoir intervenir avant qu'il ne soit trop tard, afin de rétablir un équilibre conjoncturel perturbé. Il veut pouvoir aussi agir à titre préventif. Dans les deux cas, les mesures à prendre, soit pour prévenir, soit pour guérir, si elles sont justifiées, opportunes, nécessaires, sont, à mon avis, des mesures dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard et qui, par conséquent, peuvent être prises conformément à l'article 89*bis*. Il ne faut pas en donner une interprétation étroite et étriquée. Si le Conseil fédéral et le Parlement veulent vraiment une politique conjoncturelle efficace, ils peuvent la conduire et l'appliquer avec le complément que nous proposons à l'article 89*bis*.

On a toujours attendu le dernier moment pour agir, reprochait hier M. Aubert. Notre disposition permet précisément au Conseil fédéral d'agir à temps, à la condition bien sûr de le vouloir. Il faut que les textes le permettent. C'est le

cas, encore une fois, de celui que nous proposons. Mais l'action à temps n'est pas seulement un problème d'article conjoncturel ou légal, c'est davantage un problème de volonté de la part du Conseil fédéral et du Parlement.
On nous a dit aussi que le Parlement serait dans une position difficile. Nous serions dans une position infiniment meilleure que celle dans laquelle nous nous sommes trouvés, par exemple au début de décembre 1972, alors qu'il a fallu en quelques jours sinon en quelques heures adopter toute une série de dispositions importantes sans avoir eu un temps de réflexion suffisant. Avec notre proposition, si les circonstances veulent que le Conseil fédéral prenne d'emblée un arrêté fédéral à titre provisoire, nous sauvegardons le temps de réflexion indispensable au Parlement.
On dit que les Chambres fédérales ne connaîtraient pas les effets des mesures décidées par le Conseil fédéral; je suis conscient que ces efforts ne peuvent pas être connus dans un délai de trois mois.
En revanche, et cela me paraît important, nous nous prononcerions, après un examen, après une appréciation qui pourraient être approfondis; nous nous prononcierons également en ayant connaissance des dispositions d'application que le Conseil fédéral aurait prises; c'est aussi un élément qui me paraît avoir son importance.
«Vous allez contraindre le peuple à se rendre aux urnes trop souvent.» Je réponds ceci: des mesures prises à temps, quand il le faut, déploient des effets beaucoup plus rapidement que lorsqu'elles sont arrêtées tardivement. Dès lors, si les mesures prises à temps sont judicieuses, il ne devrait pas être nécessaire de venir trop souvent devant le peuple. J'ai mentionné que l'arrêté fédéral de portée générale auquel nous pensons pourrait avoir, par exemple, une durée de cinq ans. Je reviendrai d'ailleurs à cet aspect du problème dans quelques instants.
Autre critique: «La Confédération pourrait pratiquer une politique conjoncturelle dans n'importe quel domaine.» C'est vrai, c'est ce que nous voulons. C'est vrai que nous entendons donner au Conseil fédéral des pouvoirs généraux lui permettant d'agir à temps, mais en matière économique, si la conjoncture l'exige. Les mesures doivent pouvoir être prises avant qu'il ne soit trop tard; la préparation des mesures doit être discrète. Je n'ai pas besoin de vous faire un dessin; il faut éviter que les malins puissent spéculer pendant la période de préparation des dispositions à présenter au Parlement.
La possibilité d'intervenir immédiatement sans limitation quant à la matière, sous réserve qu'il s'agisse encore une fois de mesures économiques justifiées par la situation conjoncturelle, étant donnée, il n'y a pas de raison de sacrifier le fédéralisme garanti par l'article 89*bis*.
En contrepartie des pouvoirs généraux accordés au Conseil fédéral, contrepartie primordiale, nous prévoyons l'action du peuple et des cantons dans les délais fixés. Nous ne renversons rien, mon cher collègue Aubert; nous complétons simplement le système de l'article 89*bis* pour lequel vous avez bien voulu déclarer votre amour, si je me souviens bien. Nous complétons donc cet article aimé, afin que le Conseil fédéral puisse agir à temps, comme vous le souhaitez vous-même. Nous complétons cet article pour en accroître l'efficacité.
Je voudrais parler un instant du fédéralisme que M. le conseiller national Aubert a déclaré aimer aussi.
J'y reviens parce que vous m'avez fait frisonner, mon cher collègue, lorsque vous avez découpé ce fédéralisme en tranches; vous l'avez même découpé en tranches avec passion. C'est bien ce qui se passe, hélas! le fédéralisme se rétrécit morceau après lorceau. La liberté du commerce et de l'industrie, disiez-vous: une règle, une idée, un état d'esprit. Le fédéralisme: une règle, une idée, un état d'esprit peut-être aussi. Mais il faut encore que nous ayons la conviction du fédéralisme, la volonté de le maintenir vivant, dans un esprit coopératif, dans un esprit constructif, cela va de soi. Vous avez parlé, Monsieur Aubert, de fédéralisme sélectif. Je suis membre de ce Conseil depuis quelques années. Eh bien, je suis frappé de constater comment, de sélection en sélection, notre fédéralisme helvétique perd progressivement de sa substance. Vous avez ajouté: il est disproportionné de parler de fédéralisme aujourd'hui, alors que notre société pourrait culbuter sous le coup de l'inflation. C'est une affirmation percutante mais dangereuse. Vous n'hésitez pas à condamner le fédéralisme, dans le cas particulier, et vous le faites en faveur d'un système qui est loin de garantir l'efficacité, le succès de la lutte contre l'inflation. Surtout après les décisions d'hier du Conseil national.
Je tire alors la conclusion suivante: avec le système qui vient d'être voté par le Conseil national, le fédéralisme sera perdant. Je crois que l'on peut affirmer qu'il sera perdant à coup sûr. Pouvez-vous, en revanche, donner l'assurance que l'inflation ne sera pas tout de même gagnante? Nous sommes fédéralistes pour la structure de nos institutions, pour leur fonctionnement. Vous avez parlé de culbute. Je crains une autre culbute, celle à laquelle nous aboutirons si, de sélection en sélection, nous continuons à porter des atteintes graves au fédéralisme helvétique. Gardons-nous de connaître un jour, à l'échelle du pays, un lancinant problème de minorité. Le Vaudois Debétaz exagère?... Je voudrais que les collègues éprouvant ce sentiment soient dans le vrai. Chaque année, hélas! encore une fois, nous devons le constater dans des domaines multiples, des compétences passent totalement ou partiellement des cantons à la Confédération. Croyez-vous, je prends à titre d'exemple une image qui me paraît évocatrice, croyez-vous par exemple qu'il n'y a pas relation entre l'importance numérique de l'administration fédérale et la perte de substance de notre fédéralisme?
Je sais votre souci, Monsieur le président de la Confédération – je tiens à le relever ici – d'éviter que se creuse un fossé entre les diverses régions linguistiques du pays; je veux vous en dire ma reconnaissance très sincère. Je vous sais gré, très profondément, de tout ce que vous faites dans ce but, de l'esprit de compréhension dans lequel vous le faites. Votre personnalité n'est donc pas du tout en cause. On ne peut pourtant pas nier la tendance centralisatrice qui prévaut de plus en plus dans la réalité. Il ne faut pas nous laisser aller à cette tendance, consciemment ou inconsciemment. «L'inflation ronge notre économie!» Je reprends ici une autre déclaration percutante de notre collègue Aubert. Cessons de ronger ou de laisser ronger notre fédéralisme. Cela me paraît plus grave encore. Notre Conseil, je l'ai déjà relevé, a affaibli le projet du Conseil fédéral. Malgré cet affaiblissement, les atteintes au fédéralisme demeurent. On entend inscrire ces atteintes dans la constitution. Cette inscription est grave en elle-même. On inscrit dans la constitution une possibilité d'intervention dans le ménage des cantons et des communes. La Confédération aura la faculté d'adapter le versement des subventions fédérales à la situation conjoncturelle; je pourrais le comprendre à la rigueur. Mais elle pourra faire de même en ce qui concerne les quotes-part des cantons aux impôts fédéraux. Compte tenu de la tendance que nous connaissons, où cela va-t-il nous conduire? J'ai véritablement des craintes sérieuses, la gestion financière des cantons et des communes étant le dernier refuge du fédéralisme.
La responsabilité du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans la lutte contre l'inflation me semble décisive. Dans notre système, lorsque le Conseil fédéral prendra les mesures qu'il jugera nécessaires, il le fera en ayant conscience qu'elles doivent être adoptées par les Chambres fédérales, puis ratifiées par le peuple et les cantons pour demeurer en vigueur au-delà des périodes fixées dans la constitution, lorsqu'elles dérogent à celle-ci. La cautèle que nous apportons ainsi aux pouvoirs généraux accordés au Conseil fédéral est primordiale; cette cautèle me paraît simultanément une garantie d'efficacité. La lutte contre l'inflation sera efficace si nos autorités exécutives et législatives ont réciproquement conscience non seulement de

leurs pouvoirs mais encore de leurs devoirs respectifs. Une action cohérente des deux autorités est indispensable au succès de la lutte: notre système veut cette cohésion.
Les Chambres et le peuple seront-ils consultés sur tout et notamment sur des détails? L'arrêté fédéral pris à titre provisoire par le Conseil fédéral prévoira les mesures à prendre dans leurs principes. Le détail sur lequel il n'y aura pas de procédure d'approbation sera réglé par des ordonnances d'exécution. Les dispositions d'application pourront faire l'objet des ajustements nécessaires par le Conseil fédéral, selon l'évolution, comme c'est le cas aujourd'hui. Si l'arrêté lui-même est mis en cause, c'est que l'intervention conjoncturelle doit changer de nature assez fondamentalement. Pourquoi, dans ce cas, ne pas rapporter l'arrêté et en prendre un nouveau? Il s'agit avant tout de faire une judicieuse répartition entre les principes d'intervention et les dispositions d'application.
La grande différence entre le système du Conseil fédéral et celui que je défends est la suivante: dans le système du Conseil fédéral, vous avez l'article conjoncturel, puis la loi contre laquelle il peut y avoir référendum, mais un référendum facultatif – la double majorité du peuple et des cantons n'est pas requise lors de la votation. Ensuite le Conseil fédéral décide; il a pratiquement la bride sur le cou. Dans le système que nous préconisons, il y a également une modification de la constitution: le complément que nous demandons d'apporter à l'article 89*bis*. On y trouve également, comme dans le système du Conseil fédéral une décision du Parlement; au lieu d'être une loi, c'est un arrêté fédéral de portée générale. La grande différence est que cet arrêté fédéral est soumis au référendum obligatoire; il faut dans ce cas, lors du scrutin populaire, la double majorité du peuple et des cantons. C'est pourquoi notre système préserve beaucoup mieux le fédéralisme.
On nous a reproché encore la limitation dans le temps. Je me suis déjà exprimé à ce sujet et je rappelle brièvement que la limitation dans le temps nous paraît saine; les pouvoirs publics interviennent pour pallier un dérèglement conjoncturel et non pour introduire un dirigisme.
Le Conseil fédéral peut-il prendre, à titre provisoire, un arrêté fédéral au sens de l'article 89*bis*? Je réponds par l'affirmative puisque la constitution le permettrait expressément.
Conclusion: notre proposition donne au Conseil fédéral le choix des moyens, à temps, la possibilité d'appliquer ces moyens immédiatement; la décision du Parlement intervient dans un délai court, mais tout de même d'une durée qui assure une détermination prise en suffisante connaissance de cause; la ratification par le peuple et les cantons obéit aux règles actuelles de l'article 89*bis*.

Notre proposition concilie la volonté de ceux qui veulent une action véritable «à temps» et la volonté de ceux qui entendent sauvegarder le fédéralisme.

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: Zur Frage der Stellung Föderalismus-Konjunkturpolitik und zur Frage des Verhältnisses Konjunkturpolitik nach Artikel 89bis – also über Notrecht – und der Vorlage, die wir in Beratung haben, habe ich mich eingehend beim Eintreten geäussert. Ich glaube, es wäre falsch, jetzt zum Nachhinein eine helvetische Diskussion über unseren Föderalismus auszulösen.
Würde der Antrag Debétaz angenommen, könnte der Bund Konjunkturpolitik nur in Form von Noterlassen, wie bisher, betreiben. Es ist jedoch seit Jahren immer wieder betont worden, dass dies nicht zu befriedigen vermag. Der Bund sollte dauernd, kontinuierlich und planmässig Konjunkturpolitik auf längere Sicht betreiben können, was in der Form von Noterlassen nicht möglich ist. – Ferner wird durch den Vorschlag des Herrn Kollegen Debétaz die Rechtsgrundlage für ein wirksames Notenbankinstrumentarium nicht mehr gewährleistet. Auch gilt es zu bedenken, dass die Wirkungen wirtschaftspolitischer Massnahmen in der Regel nach drei Monaten noch nicht beurteilt werden können. Die Wirkungsverzögerung beträgt, soweit sich dieser Effekt überhaupt nachweisen lässt, etwa 12 bis 24 Monate. Die eidgenössischen Räte wären somit kaum in der Lage, nach drei Monaten zu beurteilen, ob die vom Bundesrat erlassenen Notverordnungen einen Zielbeitrag erbringen oder nicht.
Im übrigen wurde im Zusammenhang mit dem neuen Artikel immer wieder von der Gefahr einer konjunkturpolitischen «plein pouvoir» des Bundesrates gesprochen. Eine solche würde aber gerade der Antrag Debétaz in sich schliessen. Der Antrag unterlag denn auch in der Kommission mit 22 : 2 Stimmen. Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommission, den Antrag Debétaz abzulehnen.

M. **Mugny**, rapporteur de la majorité: Au début de son rapport, notre collègue M. Debétaz a dit qu'il n'était pas nécessaire d'espérer pour persévérer. Je crois qu'il faut donner la citation exacte et complète: «Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer», c'est la devise de Guillaume d'Orange et qui est resté celle de la Maison d'Orange.
Je voudrais, en donnant le point de vue de la commission, rendre hommage à ce que j'appellerai «une certaine école politique vaudoise» qui a été à l'origine de cet article 89*bis*, accepté par le peuple et les cantons en 1949, cette initiative s'appelant «Initiative pour le retour à la démocratie directe». Je crois que c'est, depuis la fin de la guerre, la seule initiative populaire qui ait été, en votation finale, acceptée par le peuple et les cantons. C'est un assez grand hommage rendu à ceux qui ont lancé l'initiative et qui sont aujourd'hui à l'origine de la proposition de M. Debétaz.
En fait, il est clair que nous sommes devant un choix. Ou nous nous en tenons à la formule de l'article 89*bis* telle qu'elle a été appliquée jusqu'à maintenant, éventuellement modifiée par ce délai de trois mois et comprise d'une manière plus extensive, ou nous prenons la formule telle qu'elle est sortie de nos délibérations et telle que le Conseil fédéral l'a présentée. Ce choix est un choix politique. Après avoir entendu M. Debétaz et M. Aubert, le Conseil fédéral et moi-même lors du rapport d'entrée en matière, chacun de vous, chacun de nous a maintenant des idées claires sur cette question. J'aimerais simplement insister encore sur un point: M. Debétaz a longuement parlé du fédéralisme, c'est un problème sur lequel nous aurons l'occasion de revenir à cette tribune. Mais, dans le cas concret qui nous occupe aujourd'hui, le fédéralisme permet en fait de garder le droit des cantons de se prononcer, c'est-à-dire de garantir la double majorité dans le référendum obligatoire. C'est effectivement une forme de fédéralisme, je ne suis pas certain que ce soit la forme la plus importante et que ce soit une façon de sauver le fédéralisme. Je pense que le fédéralisme, c'est d'abord l'effort et la volonté des communes à leur niveau et des cantons à leur niveau de résoudre ensemble les problèmes qui leur sont posés avant que l'administration fédérale ne s'en occupe. Mais, dans le cas qui nous concerne, la politique conjoncturelle est une politique qui doit toucher l'ensemble du pays. Il n'est pas possible de faire une politique conjoncturelle commune par commune, canton par canton, il faut vraiment qu'elle s'intègre, même au-delà de notre pays, dans une politique globale au niveau européen et par conséquent il est clair qu'elle doit entrer dans le domaine de la Confédération. Voilà pourquoi vous êtes devant un choix politique. La majorité de votre commission vous recommande de voter l'arrêté tel qu'il est sorti de nos délibérations et de repousser la proposition de notre collègue M. Debétaz.

M. **Richter:** Le grief qu'on peut adresser aux auteurs du projet défendu par M. Debétaz, c'est qu'ils se sont manifestés trop tardivement. Le réveil vaudois a sonné mais la résonnance de cet excellent instrument se propage lente-

ment; elle vient d'ailleurs d'atteindre les rives du lac de Neuchâtel. Parce que le système préconisé est différent, c'est normal, c'est naturel, on s'en méfie quelque peu. Monsieur le conseiller fédéral, hier, vous nous avez montré une caricature où l'on voit le chef du Département de l'économie publique face au dragon de l'inflation et vous tenez en main une toute petite arme, un minuscule poignard, une arme inutile pour frapper votre adversaire. Je crois que le caricaturiste s'est trompé et, au moment où il a fait son dessin, il aurait dû vous mettre entre les mains une lance, une assez longue lance à la pointe acérée. Mais, hélas! si le caricaturiste, après les débats qui se sont déroulés jusqu'ici, devait refaire ce dessin, il enlèverait à la lance sa pointe et vous n'auriez plus, Monsieur le conseiller fédéral, vous n'avez plus, Monsieur le conseiller fédéral, entre les mains, pour lutter contre ce dragon, qu'un bon gros bâton. Est-ce suffisant? Nos amis vaudois sont prêts à vous confier une arme plus moderne, avec de la munition assurée pour trois mois, arme plus dangereuse aussi certes, mais plus efficace, nous en sommes persuadés. Elle demeure toutefois d'une efficacité relative face à la taille que pourrait revêtir l'adversaire.

Nous sommes convaincus que la politique conjoncturelle est absolument indispensable et que le Conseil fédéral doit recevoir les moyens suffisants pour agir à temps et avec la plus grande efficacité. Le projet vaudois donne la possibilité au Conseil fédéral d'agir, d'abord si les circonstances l'imposent, mais ce n'est pas une obligation. Le Conseil fédéral d'autre part conserve la possibilité d'intervenir en présentant ses projets d'intervention aux Chambres avant de les promulger. Mais il peut aussi intervenir immédiatement, quand c'est urgent, quand c'est nécessaire, quand la situation l'exige et c'est bien cela qui nous paraît le plus important. Face à des situations exceptionnelles, il faut que le gouvernement dispose des moyens exceptionnels indispensables. Aux craintifs je dirai que si des mesures malheureuses devaient être prises par l'autorité fédérale – souvenez-vous par exemple du dépôt à l'exportation – il serait alors encore possible de les corriger. Cependant, et l'expérience le prouve, je suis persuadé que, dans la grande majorité des cas, face à une situation particulièrement difficile et exceptionnelle, le Parlement ne ferait qu'approuver et ratifier les mesures prises. Le Parlement cependant, et c'est ce qui nous paraît important dans la proposition vaudoise resterait maître de la situation; il conserverait la possibilité de corriger, d'interdire et d'approuver les mesures qui ont été préconisées. Nous sommes convaincus que ce n'est pas avec des mesures homéopathiques qu'on lutte contre des fléaux tels que le chômage et l'inflation.

Nous vous invitons donc à faire confiance au Conseil fédéral et en même temps à rester les maîtres de la situation. C'est pourquoi aujourd'hui, quoique pressentant que M. Debétaz sera faiblement soutenu – un peu par sa faute parce qu'il est venu trop tard avec ses propositions – je vous invite à vous réunir autour d'une minorité assez nombreuse pour que cette proposition, qui rencontre maintenant ma sympathie et qui rencontrera peut-être plus tard la vôtre, soit tout de même conservée dans les tiroirs et qu'au moment opportun elle soit ressortie.

Je vous remercie.

Bundespräsident **Brugger:** Ich müsste eigentlich einleitend sagen: Und führe mich nicht in Versuchung! Nach den Voten, die ich nun eben gehört habe, wo man nicht nur «pleine confiance» in den Bundesrat hat, sondern ihm nun wirklich alle diese Mittel geben soll, um «efficacement» gegen die Inflation anzukämpfen. Ich bin etwas misstrauisch gegenüber dieser Offerte, hauptsächlich wenn sie ausgerechnet aus der «Suisse romande» kommt, wo man sonst eher bestrebt ist, die Kompetenzen der Exekutive nicht auszuweiten, sondern eher einzuschränken. Das liegt im Wesen des Föderalismus, dass man dies tut, ich habe dagegen nichts einzuwenden. Deshalb wundert mich diese unerhörte Grosszügigkeit, die jetzt auf einmal über alle Massen ausbricht, und ich bin in einer gewissen Versuchung, nachdem Sie gestern den Alinea 1ter gestrichen haben. Aber ich frage mich, ob das ein echtes Geschenk sei, ob es nicht eher ein Danaergeschenk sei.

Es wäre an sich natürlich auch verlockend, einmal drei Monate lang unbeschränkt, ohne Grenzen, mit absoluten Vollmachten auf konjunkturpolitischem Gebiet regieren zu können, keine Rücksicht nehmen zu müssen auf die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, von den verfassungsmässig garantierten Individualrechten abweichen zu können, in die Kompetenzordnung Bund/Kantone/Gemeinden eingreifen zu können. Das wäre zum mindesten nach Ihrem Vorschlag theoretisch möglich. Als Bundesrat möchte ich eigentlich diesen Versuch wagen. Nun ist aber meine bundesrätliche «déformation professionnelle» noch nicht so weit fortgeschritten, dass nicht auch in mir die Stimme des Staatsbürgers noch hörbar wäre, und als Staatsbürger muss ich nun sagen: Ich glaube, es ist nicht möglich, dass man so etwas macht, das ist bei unserer staatspolitischen Philosophie nicht drin. Ich müsste mich als Staatsbürger gegen eine solche Lösung wenden, auch wenn sie nur drei Monate andauerte; denn in diesen drei Monaten kann man auch Beschlüsse fassen, die nach drei Monaten in ihrer Wirkung irreversibel sind, die Sie gar nicht mehr korrigieren könnten. Beispielsweise einen Preisstopp; den können Sie nach drei Monaten nicht einfach aufheben, weil dann die Stauwirkung sich entladen würde, weil das derartige wirtschaftlich unmögliche Auswirkungen hätte, dass Sie zum mindesten diesen Beschluss durch eine Preiskontrolle ablösen müssten. Das nur als Beispiel, dass das Parlament nachher nicht unbedingt in seinen Entscheidungen frei ist, ganz abgesehen davon, dass Dinge, die man einmal beschliesst und einführt – sei es auf der Stufe des Bundesrates oder anderswo –, sich meistens nach einer eigenen politischen Gesetzmässigkeit entwickeln, welche nachher die Entscheide beeinflusst. Oder etwas plastischer, etwas anschaulicher gesagt: Es ist nicht gesagt, dass jede Katze, die dann der Bundesrat aus dem Sack lässt, von Ihnen unbedingt auch wieder eingefangen werden kann. Das ist doch ganz einfach die Situation. Wollen Sie das? Wenn Sie das wollen, dann werden wir uns mit dieser Lösung arrangieren können, ganz sicher. Ich möchte immerhin für das Vertrauen danken, das man uns entgegenbringt.

Aber es gibt noch einen zweiten Punkt, der mir echte Sorgen macht. Dieser Artikel 89bis ist ja für Massnahmen konzipiert, die zeitlich dringlich sind; das vergisst man, und das habe ich in Ihren Ausführungen vermisst. Sie können diesen Artikel 89bis nur dann anwenden, wenn das Haus brennt, aber dann ist es – ich muss es noch einmal sagen – zu spät.

Zum Schluss noch ein Wort zum Föderalismus. Sie strapazieren nun hier den Begriff des Föderalismus, dass es selbst für einen Freund des Föderalismus fast nicht mehr erträglich ist. Es ist wohl unbestritten, dass man in dieser Schweiz keine Konjunkturpolitik betreiben kann, ohne dass auch Kantone und Gemeinden in einem gewissen Gleichschritt marschieren. Das wollen Sie mit dem, was Ihr Rat nun beschlossen hat, erreichen; Sie wollen doch auch nichts anderes, etwas anderes ist gar nicht möglich, und Sie werden auch mit Ihrer Methode nicht verhindern können, dass letzten Endes konjunkturpolitische Massnahmen gewisse Eingriffe in die Finanzhoheit der Kantone bringen werden, sonst sind sie eben nicht möglich. Wenn Sie das nicht wollen, wäre es wohl gescheiter zu sagen: Dann wollen wir überhaupt keine eidgenössische Konjunkturpolitik.

Und jetzt noch etwas: Moderner Föderalismus ist nicht möglich, ohne dass die Gliedstaaten unseres Bundes auch die notwendige wirtschaftliche Substanz aufweisen; die Wirtschaft spielt heute eine derart zentrale Rolle – gesellschaftspolitisch, aber auch im Bestand eines Gemeinwesens –, dass ein Kanton, der wirtschaftlich auspowert, ver-

mutlich auch sehr wenig staatspolitische föderalistische Substanz behalten kann. Warum machen wir denn diese ganze Konjunkturübung? Wir machen sie ja ausgerechnet dafür, dass diese wirtschaftliche Substanz auch in den Kantonen und den wirtschaftlich ärmeren Regionen erhalten werden kann. Das ist doch die innere Legitimation all dessen, was wir heute und gestern getan haben. Ich sehe einfach nicht ganz ein, weshalb man nun die Angst um den Föderalismus mit dieser Uebung koppelt. Ich habe mir gestattet, dies zu sagen, weil ich mich immerhin auch noch als Föderalist betrachte, und ich möchte doch unsere welschen Freunde bitten, aus dieser Geschichte und aus dieser ganzen Idee nicht eine «cause célèbre» zu machen; es hat einfach zu wenig Fleisch an diesem Knochen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	16 Stimmen
Dagegen	101 Stimmen

Art. 31quinquies

Antrag Muret – Proposition Muret

Wortlaut des Antrages Seite 264 hiervor
Texte de la proposition page 266 ci-devant

M. **Muret:** Je retiendrai très brièvement votre inattention. *(Rires)* En réponse à M. le conseiller fédéral Brugger et à certaines remarques, je voudrais seulement préciser que, bien évidemment, la politique et les solutions que reflète le contre-projet du Parti du travail ne sont pas destinées à être appliquées par la majorité gouvernementale actuelle. Je pensais que cela allait de soi et qu'il n'y avait pas besoin de le dire mais il faut croire que cela va mieux encore en le disant.
Elles ne pourraient être que l'œuvre d'une majorité nouvelle, populaire, progressiste qui serait issue d'un changement du rapport des forces politiques dans notre pays. Et c'est entre autres choses dans l'espoir de contribuer à ce changement, de l'amorcer, de contribuer à cette rénovation politique, que nous avons résumé dans notre contre-projet les grandes lignes de la politique que le Parti du travail préconise pour l'avenir. Et un avenir qui pourrait bien ne pas être si lointain que beaucoup ne le pensent. Preuve en soient les mutuations brutales qui sont intervenues au cours de ces dernières années dans le monde capitaliste et qui étaient inattendues, ô combien, des augures les plus qualifiés.
Ceci dit, je répondrai brièvement à M. Corbat. Ce dernier, très courtoisement d'ailleurs, a combattu mon analyse de la situation en déclarant qu'elle ne tenait pas compte de la réalité, laquelle, a-t-il dit, était celle de la présence de la Chase Manhattan Bank américaine à Moscou et celle de la banque soviétique Wozchod à Zurich. Je voudrais simplement lui faire remarquer, à mon tour, que cette réalité-là qui est celle de la coexistence pacifique n'est rien d'autre qu'une nouvelle défaite du monde capitaliste et de la politique de ses dirigeants. Car ce ne sont ni l'un ni les autres qui l'ont voulue. Bien au contraire, ce sont les faits qui les ont contraints, contre leur gré, à reconnaître la puissance d'une économie socialiste qu'ils avaient tout fait pour isoler et pour ignorer. C'est en fait la fin de la politique du rideau de fer et du cordon sanitaire. Et c'est pour la société capitaliste, sans aucun doute, un nouvel échec qui sera, d'ailleurs, inéluctablement suivi d'autres encore. Jusqu'à ce que les solutions que nous défendons s'imposent; et, je le répète, elles s'imposeront tôt ou tard.

Präsident: Ich danke Herrn Muret für die ausserordentlich kurze Begründung seines Antrages.

Weber-Altdorf, Berichterstatter: Der Vorschlag von Herrn Muret geht von einer anderen Auffassung zum Freiheitsbegriff in Staat und Wirtschaft aus. Ich möchte Herrn Muret immerhin sagen, dass auch in den Staaten, in denen die Freiheit nicht gleich aufgefasst wird wie bei uns in der Schweiz, Konjunkturpolitik ebenfalls notwendig ist.
Der Antrag des Herrn Muret in Ziffer 6 mutet doch eigentlich wie eine Oase im Gesamtantrag an. Die Vorschläge bezwecken zuerst eine starke Kontrolle über das gesamte wirtschaftliche Leben und dann schlussendlich die Verstaatlichung. Ziffer 6 lautet ja: «Diese Massnahmen werden, gemäss Verfassung und Gesetz, unter der demokratischen Aufsicht des Volkes durchgeführt.»
Ich beantrage Ablehnung des Antrages Muret. Ich muss dies in meinem persönlichen Namen tun, weil der Antrag der Kommission nicht vorgelegen hat.

M. **Mugny:** De toute évidence, nous sommes avec M. Muret, en présence d'une proposition absolument nouvelle qui nous écarte de notre économie de marché, libérale, pour nous faire entrer dans un système de contrôle généralisé de l'économie par l'Etat, système totalement nouveau, inspiré par des expériences d'Etats totalement différents du nôtre.
En l'occurrence, cette proposition est une solution, une possibilité, une formule, mais je ne pense pas qu'elle corresponde ni à l'attente, ni au désir du peuple. Il me semble que l'opinion publique, en général, s'étonnerait si le Parlement, tout à coup, acceptait la proposition de M. Muret. Par conséquent, je crois parler – en toute simplicité et en toute modestie – au nom du peuple, lorsque je vous dis: «Ce n'est pas le moment d'accepter cette proposition.»

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Muret	5 Stimmen
Dagegen	86 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusses	90 Stimmen
Dagegen	15 Stimmen

Abschreibung von Postulaten – Classement de postulats

Präsident: Wir haben noch zwei Postulate abzuschreiben, nämlich das Postulat Heil (Nr. 9569) und die Motion Grünig (Nr. 10741).
Wird dem Antrag des Bundesrates opponiert? – Das ist nicht der Fall; die beiden Vorstösse sind abgeschrieben.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	II
Session Session Sessione	Frühjahrssession Session de printemps Sessione primaverile
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	05
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	07.03.1974 - 08:00
Seite Page Pagina	301-313
Ref. No	20 002 751

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

vrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique. (Biffer le reste de l'alinéa)

Angenommen – Adopté

Art. 54 und 71

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(Die Differenz in Art. 71 betrifft nur den französischen Wortlaut)

Art. 54 et 71

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

11 543

Bundesverfassung. Konjunkturartikel (Art. 31quinquies und Art. 32 Abs. 1)
Constitution fédérale. Articles conjoncturels (art. 31 et 32 al. 1)

Siehe Seite 301 hiervor — Voir page 301 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. Juni 1974
Décision du Conseil des Etats du 18 juin 1974

Differenzen – Divergences

Art. 31quinquies Abs. 1ter

Antrag der Kommission

Mehrheit

Reichen die Massnahmen aufgrund von Absatz 1bis nicht aus, ist der Bund befugt, auch auf anderen Gebieten Vorkehren zu treffen. Weichen diese von der Handels- und Gewerbefreiheit ab, sind sie zu befristen.

Minderheit I

(Canonica, Baechtold-Lausanne, Riesen, Schmid Arthur, Schmid-St. Gallen, Stich, Uchtenhagen)

Reichen die Massnahmen aufgrund von Absatz 1bis nicht aus, ist der Bund befugt, auch auf anderen Gebieten Vorkehren zu treffen. Weichen diese von der Handels- und Gewerbefreiheit ab, sind sie zu befristen. Bei der Durchführung der Massnahmen dieses Absatzes dürfen gesamtarbeitsvertragliche Regelungen nicht beeinträchtigt werden.

Minderheit II

(Stich, Baechtold-Lausanne, Canonica, Eibel, Riesen, Schmid Arthur, Schmid-St. Gallen, Uchtenhagen)

Zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit kann der Bund, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, auch auf anderen Gebieten Massnahmen treffen und hiebei die Kantone zur Mitarbeit heranziehen.

Antrag Salzmann

Festhalten am Beschluss des Nationalrates (= Streichen)

Art. 31quinquies al. 1ter

Proposition de la commission

Majorité

Si les moyens visés à l'alinéa 1*bis* ne suffisent pas, la Confédération a le droit de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être limitées dans le temps.

Minorité I

(Canonica, Baechtold-Lausanne, Riesen, Schmid Arthur, Schmid-St-Gall, Stich, Uchtenhagen)

Si les moyens visés à l'alinéa 1*bis* ne suffisent pas, la Confédération a le droit de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être limitées dans le temps. L'exécution des mesures visées par le présent alinéa ne devra pas porter atteinte aux conventions collectives.

Minorité II

(Stich, Baechtold-Lausanne, Canonica, Eibel, Riesen, Schmid Arthur, Schmid-St-Gall, Uchtenhagen)

En vue de prévenir et de combattre le chômage, la Confédération peut aussi, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, prendre des mesures relevant d'autres secteurs et faire appel, en l'occurrence, à la coopération des cantons.

Proposition Salzmann

En rester à la décision antérieure du Conseil national (= biffer)

Weber-Altdorf, Berichterstatter der Mehrheit: Allgemeine Vorausbemerkungen: Ihre Kommission befasste sich am 15. August mit den Differenzen zwischen den beiden Kammern zum Konjunkturartikel. An der Sitzung nahmen neben Bundespräsident Brugger und dem Delegierten für Konjunkturfragen, Professor Kneschaurek, als Experten die Professoren Würgler und Nef teil. Im Mittelpunkt der Beratungen stand dabei die Frage, ob dem Bund im Absatz 1ter neben den klassischen Massnahmenbereichen zusätzliche konjunkturpolitische Kompetenzen übertragen werden sollten. Weitere Differenzen betreffen Absatz 2 (Steuerzuschläge auch auf direkten Steuern), Absatz 3 (Einbezug der Oeffentlichen Betriebe und Anstalten) sowie Absatz 5 (Parlamentarisches Mitspracherecht).
Der frühere Beschluss unseres Rates geriet in der Oeffentlichkeit arg unter Beschuss. Wenn wir vom Gemeinsamen ausgehen, stellen wir fest, dass unser Rat Massnahmen auf anderen Gebieten nicht ausschloss, sondern sie bloss auf Artikel 89bis BV verwies. Weiter sind sich im Grunde alle darüber einig, dass die über Absatz 1bis hinausgehenden Massnahmen gegenüber der Globalsteuerung subsidiäre, d. h. zweitrangige Bedeutung haben müssen.
Es liegt wohl in der Stärke des Zweikammersystems, dass in derart wichtigen Landesfragen grundsätzliche Auseinandersetzungen stattfinden können und müssen, dass Lösungen erdauert werden.
Unsere Kommission unterbreitet Ihnen nicht etwa einen Kompromissvorschlag, sondern liess sich in ihrer Mehrheit von politischen und sachlichen Gründen für diesen neuen Antrag leiten.
Die Oelkrise, die Verknappung der importierten Rohstoffe zeigten ein nicht klassisches Konjunkturbild auf und belegten die These, dass der Konjunkturverlauf noch nicht vorhersehbare Wirkungen haben kann, welchen mit dem von unserem Rate beschlossenen Konzept nicht rechtzeitig begegnet werden könnte.
Im Gesamtzusammenhang darf ein wichtiges politisch-psychologisches Moment nicht übersehen werden. Wie aus Meinungsumfragen klar hervorgeht, wird heute von weiten Kreisen der Bevölkerung die Inflation als Problem Nummer 1 betrachtet. Regierung und Parlament sind deshalb verpflichtet, grosse Anstrengungen zur Eindämmung der Teuerung zu unternehmen, dies auch im Hinblick auf die

energische Inflationsbekämpfung massgeblicher ausländischer Staaten, wie der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und neuerdings auch der USA.
Die Kommission kam schliesslich zur Ueberzeugung, dass das Stabilisierungsziel nur durch eine umfassende Konjunkturpolitik erreicht werden kann. Diese sollte sich jedoch grundsätzlich auf die Globallenkung beschränken, d. h. sie soll lediglich die Rahmenbedingungen verändern, innerhalb derer sich der Wirtschaftsprozess abwickelt. Die klassischen Instrumente im Geld- und Kreditwesen, bei den öffentlichen Finanzen und in der Aussenwirtschaft reichen – wie Bundespräsident Brugger und der Delegierte für Konjunkturfragen ausführten – nur im Rahmen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft (uneingeschränkter Wettbewerb auf Angebots- und Nachfrageseite), eines «klassischen» Konjunkturbildes (globale nachfragebedingte Konjunkturschwankungen) sowie einer umfassenden Einsatzmöglichkeit aus, um eine Politik der Stabilisierung zu gewährleisten.
In der wirtschaftlichen Wirklichkeit unseres Landes sind diese drei Bedingungen nur in sehr beschränktem Masse erfüllt. Dazu kommt, dass die Globalpolitik in der jetzigen Zeit der sich verschärfenden Strukturprobleme zu undifferenziert ist. Sie bedarf deshalb gewisser Korrekturen durch gezielte Eingriffe ausserhalb der drei traditionellen Massnahmengebiete. Regional oder sektoral ausgerichtete Vorkehren drängen sich dann auf, wenn die konjunkturellen Störungen lediglich auf einzelne Wirtschaftszweige oder Landesgegenden beschränkt sind. Es gilt dabei zu bedenken, dass der Bund in Absatz 3bis ausdrücklich zu einer Rücksichtnahme auf die regionalen Unterschiede verpflichtet wird.
Absatz 1ter wird von zwei Seiten her angefochten: die einen befürchten, besonders in Zeiten der Hochkonjunktur, etatistische Eingriffe in die Wirtschaft, hätten dagegen jedoch sicher wenig einzuwenden in einer Phase wirtschaftlicher Rezession; andere wiederum sehen in den Massnahmen «auch auf anderen Gebieten» bereits die Dekretierung einer staatlichen Einkommenspolitik. In beiden Fällen gilt: Zur Ausführung dieses Konjunkturartikels sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen, und es wäre eher ungewöhnlich, wenn bei dieser Gelegenheit nicht alle denkbaren «Sicherungen» eingebaut würden!
Ferner ist von entscheidender Bedeutung, dass die juristischen Experten und die Justizabteilung der Auffassung sind, ohne Absatz 1ter sei die erfolgreiche Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Krise in Zukunft nicht mehr gewährleistet. Das geltende Krisenbekämpfungs- und Arbeitsreservengesetz würde zwar weiterhin in Kraft bleiben; eine Abänderung dieser Gesetze und die Schaffung zusätzlicher Instrumente wären aber nur noch beschränkt möglich. Grundsätzlich ist zu sagen: Der ganze Fragenkomplex der Krisenbekämpfung und -verhütung ist in unserer Debatte vom vergangenen März eindeutig zu kurz gekommen.
Eine Ausdehnung der Konjunkturpolitik drängt sich deshalb auf. Die gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten unseres Landes erfordern eine möglichst breite und gerechte Verteilung der Stabilisierungsopfer. Diesem Anliegen können wir nur gerecht werden durch gezielte und fein dosierte Korrektur- und Ergänzungsmassnahmen.
Die Ihnen vorgeschlagene Formulierung unterstreicht jedoch deutlich, dass die «nicht klassischen» Interventionen gegenüber den drei in Absatz 1bis genannten Massnahmenbereichen subsidiären Charakter haben sollen.
Zu Absatz 1ter: Ihre Kommission beantragt, die Konjunkturbekämpfungsmassnahmen auch auf den nicht klassischen Bereich auszudehnen. Gegenüber der vom Ständerat gutgeheissenen Fassung wird jedoch im Kommissionsantrag präzisiert, dass solche Massnahmen nur dann getroffen werden sollten, wenn Restriktionen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft nicht ausreichen. Die Kommission unterstreicht damit, dass das Hauptgewicht nach ihrer Auffassung bei Globalmassnahmen zu liegen hat und andere Interventionen nur subsidiären Charakter haben sollten.

Welche Gründe gaben nun den Ausschlag in unserer Kommission? Aus den Ausführungen der juristischen Experten und einem der Kommission vorliegenden Gutachten der Justizabteilung geht eindeutig hervor, dass für den Fall einer Streichung von Absatz 1ter die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Krise nicht mehr voll gewährleistet ist. Nach der Fassung des Nationalrates könnte der Bund in Zukunft nur noch auf den drei namentlich genannten Interventionsbereichen des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft Massnahmen zur Krisenabwehr und Arbeitsbeschaffung treffen, während nach heutigem Recht der staatliche Aktionsbereich nicht begrenzt ist. Das hat zur Folge, dass sich beispielsweise nicht alle Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung von 1954 auf den neuen Konjunkturartikel abstützen lassen. Dieses Gesetz würde allerdings weiterhin in Kraft bleiben, da grundsätzlich ein Gesetz, das in Ausführung einer bisherigen, in der Folge aufgehobenen oder abgeänderten Verfassungsnorm erlassen wurde, seine Gültigkeit nicht verliert, es sei denn, dass ein anderer Wille der Verfassung erkennbar wird.

Die Frage, ob sich alle Instrumente der Arbeitsbeschaffungspolitik unter die drei «klassischen» Massnahmenbereiche subsumieren lassen, wird nicht von allen Experten gleich beantwortet. Im allgemeinen herrscht aber die Auffassung vor, dass dies nicht zutrifft. So scheint es beispielsweise nicht möglich zu sein, zur Erhaltung der Vollbeschäftigung eine staatliche Zuteilung knapper Rohstoffe zu dekretieren. Aber auch andere, Nachfrage und Produktion stimulierende Massnahmen, wie etwa die Gewährung zinsgünstiger Kredite und Darlehen an die inländische Wirtschaft, Investitionsbonusse, Exportsubsidien, Bürgschaften usw. wären voraussichtlich nicht mehr oder nur sehr schwer möglich und würden zeitraubende rechtliche Probleme mit sich bringen.

Was insbesondere den Begriff der öffentlichen Finanzen anbelangt, kommt die Justizabteilung zum Schluss (Gutachten vom 26. Februar 1974), dass nur dann Subventionen ausgerichtet werden dürfen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht, und diese könne solange nicht geschaffen werden, als der Bund nicht ausdrücklich durch eine entsprechende Verfassungsbestimmung dazu ermächtigt wird. Allein durch Absatz 1bis wäre jedenfalls eine solche Ermächtigung nicht gegeben. Die Lage wäre deshalb nicht nur bei Präventivmassnahmen unerfreulich, sondern auch im Falle der Bekämpfung einer bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit. In jedem Fall wäre es fraglich, ob die Vergebung zusätzlicher öffentlicher Aufträge an Industrie und Gewerbe sowie die Durchführung zusätzlicher Arbeiten zugunsten besonders krisenempfindlicher Berufe noch möglich wären.

Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit hat die Konjunkturpolitik des Bundes grundsätzlich wettbewerbsneutral zu sein, d. h. sie hat lediglich die Aufgabe, die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich der Wirtschaftsprozess abwickelt, zu verändern. Bei solchen globalen Vorkehren handelt es sich um Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft. Nach wie vor sind wir der Ansicht, dass diese Instrumente in der Regel, wenn sie rechtzeitig und richtig dosiert eingesetzt werden, ausreichen, die konjunkturelle Stabilität zu gewährleisten. Aufgrund der jüngsten Entwicklung hat sich jedoch gezeigt, dass die Argumente für eine subsidiäre Ausdehnung der Konjunkturpolitik an Gewicht gewonnen haben. So fehlen heute teilweise die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Globalpolitik, nämlich:

- eine funktionsfähige Marktwirtschaft, d. h. ein nicht durch wirtschaftliche Machtballungen auf der Angebotsseite bzw. durch Indexdenken auf der Nachfrageseite beschränkter Wettbewerb;
- vorwiegend allgemeine (nicht nur partielle, teils mit strukturellen Störungen verbundene) nachfragebedingte Konjunkturschwankungen, das sogenannte «klassische» Konjunkturbild;
- die Möglichkeit einer vollen Ausschöpfung der Globalpolitik, d. h. es müssen alle entsprechenden Instrumente uneingeschränkt zur Verfügung stehen und wirksam eingesetzt werden können.

In der Wirtschaft unseres Landes sind diese Bedingungen nach den Ausführungen der Experten, aber auch des Herrn Bundespräsidenten Brugger, nur sehr unvollkommen und zum Teil überhaupt nicht mehr erfüllt. So kann in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft heute kaum noch von einer freien Preisbildung gesprochen werden. Auch die Nachfrage reagiert wegen des Indexmechanismus nur sehr beschränkt auf Preisveränderungen. Dazu kommt, dass sich das Konjunkturbild gerade in der letzten Zeit entscheidend gewandelt hat. War früher eine weitgehende Parallelität zwischen Hochkonjunktur und Inflation einerseits sowie Krise und Deflation andererseits zu beobachten, so hat sich heute die Inflation bis zu einem gewissen Grad verselbständigt. Kurzfristige Störungen werden immer mehr durch mikroökonomische und strukturelle Veränderungen auf der Angebotsseite verursacht. Nicht nur die Kosteninflation, auch das Phänomen der «Stagflation» hat weltweit an Bedeutung gewonnen.

Bekanntlich wird der Bund durch den unbestrittenen Absatz 3bis verpflichtet, im Rahmen seiner Stabilisierungsmassnahmen auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Landesgegenden Rücksicht zu nehmen. Ein wesentlicher Teil der konjunkturpolitischen Instrumente, hauptsächlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens sowie der Aussenwirtschaft, ist aber – bisherige Stabilisierungsbemühungen zeigen dies deutlich – räumlich nur schwer oder überhaupt nicht differenzierbar. Es drängt sich deshalb eine Korrektur bzw. eine Ergänzung auf, und zwar durch gezielte Vorkehren ausserhalb der «klassischen» Bereiche. Das ist jedoch in befriedigender Weise nur möglich, wenn Absatz 1ter nicht ersatzlos gestrichen wird. Massnahmen ausserhalb der drei «klassischen» Bereiche können ferner dann gerechtfertigt sein, wenn die konjunkturelle Störung nicht auf einem globalen Ungleichgewicht zwischen Gesamtnachfrage und Produktionskapazität beruht, sondern sich auf einzelne Wirtschaftszweige oder Landesgegenden beschränkt. Es wäre wenig sinnvoll, solchen Störungen mit Vorkehren globalpolitischer Natur begegnen zu wollen. Das gleiche gilt grundsätzlich für den Fall, dass inflationäre oder deflationäre Erscheinungen die Folge einer strukturellen Anpassung sind. Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass weltweit oder auch binnenwirtschaftlich Gleichgewichtsstörungen bisher unbekannter Natur auftreten können, die nach neuartigen Gegenmitteln rufen (z. B. angebotsseitige Ressourcenverknappung, die zu einer Gefährdung der Vollbeschäftigung führt).

Wie sich immer wieder und besonders heute deutlich zeigt, können von der Globalsteuerung unerwünschte Nebeneffekte ausgehen. Solche negative, in der Regel strukturelle Auswirkungen treten hauptsächlich bei grösseren Störungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts auf. Die Möglichkeit, solchen Fehlentwicklungen gezielt entgegenzutreten, sollte deshalb nicht bereits auf Verfassungsebene verbaut werden.

Ohne Absatz 1ter werden sich vom Stabilisierungsziel her auch künftig Massnahmen in Form dringlicher Bundesbeschlüsse aufgrund von Artikel 89bis Absatz 3 BV als unumgänglich erweisen. Die Nachteile, die diesem Verfahren anhaften – verspätetes und daher oft nicht mehr verursachungskonformes, dafür um so härteres Eingreifen, überhastete Beschlussfassung, Umgehungsmöglichkeiten usw. – sind Grund genug, eine Neuordnung der Konjunkturpolitik nicht damit zu belasten. Der Entscheidungsspielraum für den Einsatz der konjunkturpolitischen Instrumente, der ja erst auf Gesetzesebene von Fall zu Fall geregelt wird, sollte aus stabilitätspolitischer Sicht nicht bereits in der Verfassung eingeengt werden. Aus den angeführten Gründen sollte nach Ansicht der Kommission Absatz 1ter nicht ersatzlos gestrichen werden.

Nun zum wesentlichen Unterschied zum Ständerat: Die Kommissionsmehrheit präzisiert in ihrem Antrag das in der bundesrätlichen Botschaft und in den Verhandlungen des Ständerates zum Ausdruck gebrachte Prinzip der Subsidiarität im Verfassungstext im Sinne einer Verdeutlichung und Gewichtung der konjunkturpolitischen Massnahmen.

Das Subsidiaritätsprinzip kommt in der ständerätlichen Fassung zu wenig klar zum Ausdruck. In der Botschaft des Bundesrates, den Kommissions- und Ratsverhandlungsprotokollen wird wohl gesagt, dass es die Meinung habe, Massnahmen ausserhalb der drei traditionellen Bereiche seien nur dann zulässig, wenn sie sich vom Stabilisierungsziel her als unumgänglich erweisen. Diese Subsidiarität käme in der Bundesratsvariante durch die Einfügung von «vornehmlich» und in der Fassung des Ständerates durch «überdies» und «auch» zum Ausdruck.

Die Kommissionsmehrheit erachtet diese Formulierungsinterpretation als nicht genüglich. Sie will eine klare Umschreibung des Grundsatzes der Subsidiarität auf der Verfassungsstufe. Sie wurde in dieser Annahme noch bestärkt durch die verfassungsrechtlichen Diskussionen um das Notenbankinstrumentarium und durch die Aussage des Rechtsexperten Professor Nef in der Kommissionssitzung, der erklärte: «In der Frage der Auslegung vertrete ich den historischen Standpunkt. Dabei geht es darum, den Willen des Verfassungsgesetzgebers zu ermitteln. Die meisten anderen Professoren stehen allerdings nicht auf dem Boden der historischen Auslegung. Diese vertreten die zeitgenössische Auslegung. Wegen dieser verschiedenen Möglichkeiten der Auslegung erscheint es zur Vermeidung allfälliger Streitigkeiten und Unsicherheiten als zweckmässig, den Wortlaut der Gesetze klar zu fassen.»

Mit dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit wird eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass der Vorrang der Konjunkturpolitik bei den «klassischen» Gebieten der Konjunkturpolitik, nämlich des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft liegt und dass Massnahmen auf «anderen Gebieten» nur in Frage kommen können, wenn die sogenannten klassischen Instrumente nicht zum Ziele führen. Dieses Konzept hat überdies den Vorteil, dass es auch eine Abgrenzung zum Artikel 89bis BV darstellt, indem es den Ausweg über diesen Artikel weitgehend verbaut oder doch erschwert.

Die vorgeschlagene Kompetenzform genügt auch nach Meinung der Rechtsexperten für den Fall der Krisenbekämpfung. Eine vorsorgliche Gesetzgebung für Krisensituationen – welche Massnahmen ausserhalb der klassischen Gebiete zum Gegenstand hat – wird nicht ausgeschlossen; denn Absatz 1ter spricht von Massnahmen als von konkreten politischen Vorkehren, nicht von Gesetzen. Eine umfassende Gesetzgebung könnte somit erlassen werden. Die vorgeschlagene Formulierung bedeutet nicht, dass die Massnahmen gemäss Absatz 1bis zuerst durchexerziert werden müssten und erst dann, wenn ihr Misserfolg sich erwiesen hat, auch andere Massnahmen getroffen werden können. Die Priorität ist also nicht eine zeitliche. Das widerspräche dem aus Artikel 4 BV hergeleiteten Gebot sachlicher Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit. Vielmehr wäre es möglich, Massnahmen auf «anderen Gebieten» schon zu ergreifen, wenn es offensichtlich ist, dass sich mit denjenigen in den klassischen Bereichen das angestrebte Stabilitätsziel nicht erreichen lässt.

Durch die verfassungsmässige Verankerung des Subsidiaritätsprinzips wird verdeutlicht, dass innerhalb der klassischen Bereiche operiert werden muss und dass nicht z. B.

aus Gründen der politischen Opportunität auf kredit- oder finanzpolitische Disziplin verzichtet werden darf.
Der Entscheidungsspielraum für den Einsatz der konjunkturpolitischen Instrumente, der ja erst auf Gesetzesebene von Fall zu Fall geregelt wird, sollte aus stabilitätspolitischer Sicht nicht bereits in der Verfassung eingeengt werden.
Aus den angeführten Gründen sollte nach Ansicht der Kommission Absatz 1ter nicht ersatzlos gestrichen werden.
Mit dem Vorschlag der Kommission werden die Aussichten auf eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik wesentlich verbessert. Eine Kombination der Globalsteuerung mit subsidiären Eingriffen ermöglicht sowohl eine bessere Steuerung wie auch eine vorsichtigere Dosierung der Globalmassnahmen. Deshalb ist auch der Antrag der Minderheit II als zu eng und einseitig auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausgerichtete Fassung abzulehnen.
Abschliessend noch eine Bemerkung zur Einkommenspolitik und damit zum Antrag der Minderheit I: Im Verlauf der bisherigen politischen Auseinandersetzung stand die Einkommenspolitik eindeutig im Mittelpunkt. Die Proportionen sind dabei insofern etwas verzerrt worden, als es mit Absatz 1ter ja nicht in erster Linie oder gar ausschliesslich um die Einkommenspolitik geht. Im Vordergrund stehen vielmehr die Verhütung und Bekämpfung von Krise und Arbeitslosigkeit, die Ergänzung und Flankierung der Globalpolitik, die strukturpolitische Absicherung konjunkturpolitischer Massnahmen, die Regionalisierung sowie die Korrektur unerwünschter Nebenwirkungen. Die politische Realität unseres Landes schliesst ja von vornherein einschneidende einkommenspolitische Experimente aus. Eine einseitige Belastung einer einzelnen Einkommensart, wie beispielsweise der Löhne oder der Gewinne, wäre politisch ohne Konsens der Sozialpartner nicht realisierbar. In Frage käme allenfalls ein den schweizerischen Verhältnissen angepasstes paritätisches Vorgehen im Bereiche der Preis-, Lohn- und Gewinnentwicklung.
Eine Ausnahme aus anderen politischen Gründen ist jedoch abzulehnen. Die Kommissionsmehrheit empfiehlt Ihnen Ablehnung auch dieses Antrages der Minderheit II.
Ihre Kommission beantragt Ihnen, den Antrag der Minderheit I abzulehnen, und zwar auch aus politischen Gründen, weil es unverständlich wäre, dass aus Gruppeninteressengründen hier Ausnahmen gemacht würden.

M. **Wilhelm,** rapporteur de la majorité: Le 6 mars 1974, en cette salle, notre Conseil a connu un large débat sur l'objet qui nous occupe aujourd'hui – les articles conjoncturels – et ce débat a été parfois homérique et fort commenté par la presse et les milieux intéressés, tout spécialement le scrutin qui, par 73 voix contre 58 à l'alinéa 1*ter,* limitait l'instrumentarium aux domaines et moyens dits classiques. Ils sont trois, c'est-à-dire les mesures dans le secteur de la monnaie et du crédit, dans celui des finances publiques et des relations économiques extérieures.
Cette divergence fondamentale avec le Conseil des Etats a occupé et préoccupé votre commission au point d'aboutir à une solution nette par 24 voix contre 3 à l'alinéa 1*ter,* solution consistant en l'introduction d'un principe de subsidiarité limitée dans le temps pour ce qu'on appelle «les autres mesures». Comment en est-on arrivé là, comment a-t-on pu déblayer un terrain particulièrement chahuté et perclus de chausse-trapes? Il faut assurément imputer en l'espèce le système bicaméral en tant que tel et le tempérament politique du Parlement suisse. En effet, les six derniers mois ont permis aux esprits, tant chez les spécialistes – et il n'en manque pas, bien au contraire – que dans le peuple et chez ce que l'on appelle le citoyen moyen, d'évoluer. En effet, l'inflation a dépassé le seuil des 10 pour cent dans la zone de l'OCDE et notre pays en particulier passe gentiment, pourrait-on dire, de l'inflation à une super-inflation qui exerce ses ravages en tous domaines et commence à être ressentie avec dureté, rigueur, dans toutes les couches sociales. Comme l'attestent certains sondages d'opinion, cette inflation est désormais le souci premier de l'opinion publique. Sur le plan international, l'évolution conjoncturelle également est loin d'être heureuse, comme chacun le sait, au gré de la crise pétrolière et de la pénurie des matières premières ainsi que de remous politiques divers et même de conflits armés tels que celui de Chypre. Cette situation inquiétante a pour corollaire une optique nouvelle en matière de politique conjoncturelle, tant au Conseil fédéral qu'au Parlement et dans le peuple. Chacun, de plus en plus, estime que les trois moyens dits classiques ne suffisent plus pour affronter et juguler certaines situations actuelles et surtout futures. Il s'agit de venir au secours de ces moyen dits classiques par des mesures sectorielles et régionales lorsque des perturbations surviennent dans certaines branches économiques ou dans certaines régions aux termes de l'alinéa 3*bis* de l'arrêté fédéral.
En mars de cette année, notre débat n'avait pas soulevé de manière satisfaisante l'ensemble du problème de la lutte contre les crises conjoncturelles et il est heureux que les juristes fédéraux, tant ceux de l'économie publique que de justice et police, soient arrivés à la conclusion formelle que, sans l'alinéa 1*ter,* on ne peut assurer avec succès la lutte contre le chômage et la crise économique, même si les dispositions légales actuelles demeurent en vigueur. Il s'agit donc aujourd'hui d'élargir, en visant l'efficacité, notre politique conjoncturelle et ce faisant de tenir compte aussi du principe suisse et fédéraliste de la subsidiarité, ceci en particulier à l'alinéa 1*ter.* Relevons également qu'en plus de la divergence de l'alinéa précité, il en existe trois autres: celle qui, à l'alinéa 2, concerne les prélèvements fiscaux sur les impôts fédéraux, qu'il s'agisse des impôts fédéraux en tant que tels ou seulement indirects; une troisième divergence, à l'alinéa 3, se rapporte à l'obligation pour les établissements et entreprises publiques d'aménager leurs finances en vue de la lutte conjoncturelle à l'instar des cantons et des communes, et la quatrième divergence, à l'alinéa 5, concerne la compétence parlementaire en matière conjoncturelle.
Par ailleurs, je voudrais vous rappeler que nous sommes en procédure de divergence et que rien ne justifierait ce matin un nouveau déluge de paroles répétant ce qui a été dit et ressassé depuis longtemps. Selon l'article 16 de la loi sur les rapports entre les conseils, en procédure de divergence la délibération est circonscrite aux questions sur lesquelles l'accord n'a pu s'établir et, d'autre part, une délibération ne peut avoir lieu sur d'autres questions que si elle est rendue nécessaire par les nouvelles décisions ou si les commissions des deux conseils en font la proposition d'un commun accord. Il serait heureux en effet que nous aboutissions dans des délais rapprochés car il nous faut sortir du provisoire et de l'improvisation, il y a un calendrier qui nous attend: vous savez que des élections fédérales auront lieu au mois d'octobre 1975 et que la dernière date possible pour la votation populaire en l'espèce, c'est le mois de mars 1975, ce qui implique que la dernière mise sous toit parlementaire soit opérée à la session de décembre prochain au plus tard.
En conclusion, je vous invite à suivre votre commission. Vous contribuerez ainsi à mettre fin à la longue élaboration d'un article constitutionnel absolument nécessaire mais qui a été maintenant mûrement réfléchi et qui est adapté d'une façon moderne à la situation inquiétante de l'heure actuelle comme de l'avenir.

Canonica, Berichterstatter der Minderheit: Die Fraktion der SP darf für sich beanspruchen, hier stets für ein konjunkturpolitisches Instrumentarium eingetreten zu sein, das diesen Namen wirklich verdient. Wenn wir in der ersten Diskussion der Konjunkturartikel in diesem Rate nein gesagt haben zur Formulierung des Absatzes 1ter, so

deshalb, weil wir uns gegen die Möglichkeit, eine Konjunkturpolitik allzu einseitig auf dem Buckel der Arbeitnehmer und Konsumenten betreiben zu können, zur Wehr setzen mussten.
Wir haben nie bestritten, dass Konjunkturpolitik eine Aufgabe von nationaler Bedeutung darstellt, die von allen Wirtschaftsgruppen und Bevölkerungsteilen Opfer erfordert. Die konjunkturpolitische Gegenwart zeigt uns aber gerade, dass die Arbeitnehmer und Konsumenten diese Opfer bereits in reichem Masse erbringen: die Teuerung auf Gütern des Zwangsbedarfs, die Erhöhung der Preise wichtiger staatlicher Dienstleistungen (PTT, SBB), die fiskalische Belastung von Benzin und Heizöl und nicht zuletzt Steuererhöhungen in vielen Kantonen haben zu einer Abschöpfung der Kaufkraft der Arbeitnehmerhaushalte geführt, deren Auswirkungen wohl von niemandem in diesem Saal bestritten werden können. Ein Blick auf die statistisch erhärtete Stagnation des privaten Konsums, wie er in der monatlichen Statistik der Kleinhandels-Wertumsätze zum Ausdruck kommt, belegt dies eindrücklich.
Gemäss einer Erhebung des BIGA sind im Jahre 1973 die Arbeiterlöhne um 14 Prozent gestiegen, die von den Arbeitern zu entrichtenden Steuerbeträge jedoch um durchschnittlich 37,3 Prozent. Bei den Angestellten steht einer Einkommenserhöhung von 11,4 Prozent ein durchschnittlicher Zuwachs des Steuerbetrages von 28,5 Prozent gegenüber. Auch diese Zahlen sprechen wohl für sich selbst.
Es hat sich zudem gezeigt, dass die klassischen Massnahmen der Konjunkturpolitik, wenn sie mit dem nötigen Nachdruck eingesetzt werden, durchaus wirksam sind. Unsere nach wie vor hohe Teuerungsrate von über 10 Prozent im Vorjahresvergleich darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir zu jenen Industrieländern mit der niedrigsten Teuerungsrate gehören. Uebersehen wir nicht: Trotz der starken Rohstoffverteuerung ist der Landesindex der Konsumentenpreise vom Dezember 1973 bis Ende August 1974 lediglich um 3,6 Prozent gestiegen!

Zudem bietet gerade die Steuerpolitik noch einige konjunkturpolitische Reserven: Wir denken da etwa an den Uebergang zur einjährigen Veranlagung bei der direkten Bundessteuer sowie an die Einführung einer Zuschlagssteuer durch den Bund, um Unterschiede in den kantonalen Steuerskalen auszugleichen. Aus diesem Grunde pflichten wir auch der Auffassung der nationalrätlichen Kommission bei, wonach zuerst einmal die Möglichkeiten der klassischen Konjunkturpolitik auszuschöpfen seien, bevor man zu Massnahmen auf anderen Gebieten übergeht.

Nun trifft es andererseits auch zu, dass zur Verhütung unerwünschter Struktureffekte durch den Einsatz global wirkender klassischer Instrumente weitere Massnahmen notwendig sind. So wurde bekanntlich der Baubeschluss in der Absicht erlassen, den Wohnungsbau und wichtige Infrastrukturinvestitionen vor den Auswirkungen des Kreditbeschlusses zu schützen. Direkte Eingriffe dieser Art können jedoch nur sekundär zur Konjunkturstabilisierung eingesetzt werden.

Etwas anders verhält es sich bei Massnahmen, die zur Verhütung einer Krise ergriffen werden müssen. Das weltweite Phänomen der Stagflation zeigt sehr deutlich, dass Krisen heute meist nicht mehr in Form einer globalen, scharfen Rezession auftreten, sondern sich auf einzelne Branchen konzentrieren, während in anderen Branchen die Beschäftigungslage durchaus gut sein kann. So trifft auch der gegenwärtige Konjunkturrückgang in unserem Land vor allem die Binnenwirtschaft, während sich die Exportindustrie nach wie vor einer ausgezeichneten Beschäftigungslage erfreut.

Zur Krisenbekämpfung können deshalb globale Massnahmen in vielen Fällen nicht ausreichen oder sich geradezu als verfehlt erweisen.

Dieses Argument hat in der nationalrätlichen Kommission eine wichtige Rolle gespielt und u. a. auch im Minderheitsantrag II meines Fraktionskollegen Stich seinen Niederschlag gefunden.
Sollte jedoch die Fassung der Kommissionsmehrheit zum Beschluss erhoben werden, so bleibt trotz der klaren Priorität der klassischen Massnahmen die Frage der Einkommenspolitik offen.
Die sachlichen Gründe, welche gegen die Möglichkeit einer Einkommenspolitik bestehen, wurden seitens mehrerer Sprecher unserer Fraktion bereits anlässlich der Debatte in der Märzsession in diesem Hause vorgetragen. Deshalb glaube ich, auf eine Wiederholung unserer Einwände, die nach wie vor gelten, hier verzichten zu können. Ich möchte mir lediglich gestatten, an dieser Stelle einige Persönlichkeiten zu zitieren, die in der Zwischenzeit zur Frage der Einkommenspolitik Stellung genommen haben.
Herr Bundespräsident Brugger hat an der Sitzung der nationalrätlichen Kommission vom 15. August erklärt: «Was die Einkommenspolitik anbelangt, so möchte ich den Vorwurf von mir weisen, dass der Bundesrat versucht hätte, auf diesem Gebiet irgend etwas zu unternehmen, was gegen die bewährte Philosophie der Sozialpartnerschaft verstossen hätte.»
In einer Stellungnahme des Delegierten für Konjunkturfragen, Professor Francesco Kneschaurek, heisst es: «Die politische Realität unseres Landes schliesst ja von vorneherein einschneidende einkommenspolitische Experimente aus. Eine einseitige Belastung einer einzelnen Einkommensart, wie beispielsweise der Löhne oder der Gewinne, wäre politisch ohne Konsens der Sozialpartner nicht realisierbar. In Frage käme allenfalls ein den schweizerischen Verhältnissen angepasstes paritätisches Vorgehen im Bereiche der Preis-, Lohn- und Gewinnentwicklung.»
In der nationalrätlichen Kommissionssitzung selber hat Professor Würgler als Ergebnis einer in der Kommission für Konjunkturfragen geführten Diskussion festgehalten, «dass mit direkten Eingriffen in die Einkommenspolitik keine Stabilisierungspolitik zu betreiben ist».
Wenn Wirtschaftsexperten und Magistraten zur Auffassung gelangen, dass eine Einkommenspolitik zu einer ernsthaften Gefährdung des politischen Klimas in unserem Lande führen könne und darüber hinaus als Stabilisierungsinstrument erst noch ungeeignet sei, wenn erklärt wird, dass durch Absatz 1ter die Einkommenspolitik nicht anvisiert ist, so soll dies auch im Verfassungsartikel entsprechend verankert werden.
Aus diesem Grund habe ich den Minderheitsantrag I gestellt. Es handelt sich um eine Frage des Vertrauens in die staatspolitische Verantwortung der Sozialpartner – eines Vertrauens, das Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände unseres Landes mehr als nur verdient haben, weil sie unserem Lande auch in schwierigen Zeiten grosse Arbeitskonflikte zu ersparen vermochten.

Stich: Berichterstatter der Minderheit II: Anlässlich der ersten Beratung des Konjunkturartikels hat der Nationalrat bekanntlich beschlossen, Absatz 1ter zu streichen. Dieser Entscheid war und ist sachlich richtig. So sind wir auch heute noch restlos überzeugt, dass die sogenannten klassischen Mittel für eine wirksame Konjunkturpolitik vollauf genügen. Man muss sie nur rechtzeitig einsetzen, sie überhaupt einsetzen. Tatsächlich ist in der Zwischenzeit auch niemand gekommen, der andere als klassische Mittel als wirksam zur Aufnahme ins Instrumentarium der Konjunkturpolitik vorgeschlagen hätte. Wenn wir trotzdem nicht einfach, wie Herr Salzmann, Festhalten am früheren Beschluss des Nationalrates beantragen, so deshalb, weil wir nach dem neuen Abstimmungsergebnis im Prioritätsrat einsehen müssen, dass das sachlich Richtige nicht immer auch das politisch Mögliche ist. Das ist zwar bedauerlich, aber eine Realität. Möglicherweise hat aber auch das Argument im Ständerat, der Bund habe keine verfassungsmässige Grundlage mehr für die bestehenden Arbeitsbeschaffungsreserven, die Arbeitslosenversicherung und die Krisenbekämpfung, ganz generell verfangen, ein Argument,

das auch Herr Bundespräsident Brugger uns gegenüber zur Begründung des Absatzes 1ter immer wieder verwendet hat. Unseres Erachtens ist dieses Argument nicht richtig. Denn zur Verhütung von Krisen und Arbeitslosigkeit genügen die klassischen Mittel. Es braucht vor allem Geld und Kredit. Interessanterweise hat der Bundesrat den Beweis in der Zwischenzeit selbst angetreten mit seinen sogenannten Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichtes der Bundesfinanzen. Dort ist bekanntlich in Artikel 4 (Krisenverhütung) ein Auftrag zur Aenderung der Beschlüsse im Falle der Rezession formuliert: «Der Bundesrat trifft im Rahmen der Ausgabenplanung die nötigen Vorbereitungen für den Fall einer rückläufigen wirtschaftlichen Entwicklung.»
Interessanterweise ist dieser Gesetzesentwurf auf Artikel 42bis abgestützt, welcher vom Bund die Tilgung der Bundesschuld unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage verlangt. Damit aber in Zukunft keine Diskussionen über die Verfassungsmässigkeit von solchen Ausgaben entstehen können, schlagen wir Ihnen einen neuen Absatz 1ter vor: «Zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit kann der Bund, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, auch auf anderen Gebieten Massnahmen treffen und hiebei die Kantone zur Mitarbeit heranziehen.»
Wir sind uns auch bewusst, dass wir damit grundsätzlich über den Rahmen der Konjunkturpolitik hinausgehen, indem nach dieser Fassung natürlich auch Arbeitslosigkeit, wenn sie nicht konjunkturell bedingt, sondern eine Strukturkrise ist, bekämpft werden kann. Dieser Sündenfall scheint uns aber weniger gross, wenn man bedenkt, dass im Konjunkturartikel auch der unterschiedlichen Entwicklung der Regionen in der Konjunkturpolitik Rechnung getragen werden soll.
Andererseits hat die Fassung der Minderheit II den grossen Vorteil, dass die Zielrichtung und der Einwirkungsbereich klar umschrieben sind. Weder ein Baubeschluss noch Einkommenspolitik können darunter verstanden werden. Hier unterscheiden wir uns grundsätzlich von der Mehrheit, die in der Konjunkturpolitik ein Subsidiaritätsprinzip einführen will, indem, falls diese nicht ausreichen, andere als klassische Massnahmen oder Mittel eingesetzt werden können und sollen. Dabei stellt sich erstens die Frage nach der zeitlichen Staffelung: Setzt die Formulierung der Mehrheit voraus, dass klassische Massnahmen bereits früher getroffen worden sind und sie nun nicht ausreichen? Oder kann zum Beispiel der Bundesrat von allem Anfang an erklären, die klassischen Mittel genügten ohnehin nicht und gleichzeitig schon andere Massnahmen treffen? Musterbeispiele dafür sind die Geld- und Kreditbeschlüsse in Verbindung mit den Baubeschlüssen. Dabei waren die Baubeschlüsse früher notwendig, weil kein einsatzbereites Instrumentarium in der Geld- und Kreditpolitik vorhanden war, und deshalb nicht rechtzeitig und genügende Massnahmen getroffen werden konnten.
Die Formulierung der Mehrheit schafft nur scheinbar Klarheit. In der Praxis könnte aufgrund dieser Bestimmung der Bund vermutlich zeitlich und sachlich unbegrenzte Eingriffe vornehmen. Herr Kommissionspräsident Weber hat diese Meinung vorhin auch ausdrücklich bestätigt, dass man also gleichzeitig, bevor man klassische Mittel einsetzt, schon andere Mittel und andere Massnahmen treffen könnte. Damit steht aber auch fest, dass die Formulierung der Mehrheit ganz eindeutig eine andere Formulierung des Textes des Ständerates ist und in der Praxis das Beiwerk, das man gegeben hat, das sogenannte Subsidiaritätsprinzip, bedeutungslos sein wird.
Eine zweite Frage stellt sich für die Anwendung des Artikels. Die Meinungen gehen auseinander, ob die klassischen Mittel ausreichen oder nicht, und es stellt sich die Frage, ob ein allfälliger Beschluss tatsächlich noch durch die Verfassung abgedeckt ist. Geht man nämlich davon aus, die klassischen Mittel würden an sich genügen, wenn sie rechtzeitig und in genügendem Umfange eingesetzt worden wären, dann besteht nach diesem Text keine verfassungsmässige Basis. In dem Fall könnten natürlich auch nach dem Vorschlag der Mehrheit keine anderen Massnahmen getroffen werden; dieser führte zu ständigen Diskussionen über die Verfassungsmässigkeit. Zudem könnten solche Beschlüsse an sich auch nicht vorbereitet werden, so dass man dann effektiv genau so gut wie bisher für Ausnahmen mit Artikel 89bis BV operieren könnte. Das hätte den Vorteil, dass man dann konkret wüsste, um welche Kompetenzabtretungen es geht. Vor allem aber laufen Sie mit dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit Gefahr, dass mit diesem Subsidiaritätsprinzip der rechtzeitige Einsatz der klassischen Mittel – darauf kommt es ganz entscheidend an – nicht mehr erzwungen werden kann, weil man nachher immer noch zu dirigistischen Interventionen Zuflucht nehmen kann. Nehmen Sie ein Beispiel aus der Fiskalpolitik. Obwohl wir heute bei Teuerungsraten von 10 Prozent sind, hat der schweizerische Bundesrat den Mut noch nicht gefunden, eine entscheidende Sanierung des Fiskalsystems vorzuschlagen, damit es auch konjunkturpolitisch richtig liegt und nicht die Finanzpolitik des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zwangsläufig in eine Stagflation hineinführt.
Wir stehen heute an diesem Punkt, wo wir einerseits die Inflation durch Milliardendefizite anheizen, die auf dem Kapitalmarkt gedeckt werden müssen und damit die Zinssätze und die Mieten in Bewegung bringen, und andererseits werden Budgetkürzungen vorgenommen bei Bund, PTT und SBB, die in ihrem Umfang zwangsläufig rezessive Rückwirkungen auf die Wirtschaft haben müssen.
Verspäteter Einsatz der Kreditpolitik wegen des fehlenden Notenbankinstrumentariums und falsche Fiskalpolitik lassen sich nicht durch Preisüberwachung, Lohnüberwachung und Gewinnüberwachung ersetzen. Das mag im Moment zwar populär sein. Wenn das Volk dann aber merkt, dass solche Beschlüsse eher in der entgegengesetzten Richtung wirken, dann fühlt es sich betrogen. Ich denke hier gerade an die Antwort des Bundesrates an unseren Kollegen Mugny in bezug auf die Benzinpreise und die Gewinne der Erdölgesellschaften. Zudem sind sich auch die Fachleute darüber einig, dass mit solchen Massnahmen – also Preisüberwachung, Lohnüberwachung, Gewinnüberwachung – keine Stabilisierungspolitik betrieben werden kann, jedenfalls keine, die den Namen Konjunkturpolitik verdient. So ist es eigentlich doch auch recht typisch, dass für den Posten des Preisüberwachers sich kein Oekonom hat finden lassen.
Die Minderheit II will aber einen Konjunkturartikel, mit dem eine vernünftige und zweckmässige Konjunkturpolitik betrieben werden kann. Dazu genügen prinzipiell die klassischen Mittel. Mit unserem Vorschlag gehen wir etwas darüber hinaus, im Interesse der Verhütung und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Teilbereichen, lehnen aber verfassungsmässige Vollmachten für alle erdenklichen Möglichkeiten interventionistischer Eingriffe ganz entschieden ab.
Dieser Konjunkturartikel wird es in der Volksabstimmung im nächsten Jahr nicht leicht haben, nicht zuletzt wegen der verunglückten Preis- und Lohnüberwachung. Mit unserem neuen Vorschlag zum Absatz 1ter formulieren wir die Zielrichtung für zusätzliche Massnahmen verständlich und können damit hoffen, dass die Notwendigkeit der Konjunkturpolitik wieder etwas glaubhafter wird. Deshalb bitte ich Sie, im Interesse einer vernünftigen Konjunkturpolitik dem Auftrag der Kommissionsminderheit II zuzustimmen.

Salzmann: Ich beantrage Ihnen, trotzdem meine Fraktionskollegen mehrheitlich anderer Meinung sind, Festhalten am Entscheid des Nationalrates, wonach Artikel 31quinquies Absatz 1ter zu streichen sei. Damit bekenne ich mich durchaus nicht zu allen Motiven der sogenannten unheiligen Allianz, aber ich halte diesen Entscheid nach wie vor für «sachlich richtig», wie es Kollege Stich formulierte. Ich unterstreiche meine bereits in der Eintretensde-

batte vorgetragene Ueberzeugung, dass wir die Schwierigkeiten der Konjunkturpolitik nicht meistern, indem wir ordnungspolitisch resignieren.
Auf das Argument, man könne mit den klassischen Mitteln der Geld- und Kreditpolitik, der Finanzpolitik und der Aussenwirtschaft nicht alle konjunkturpolitischen Probleme lösen, antworte ich mit drei kurzen Hinweisen:

1. Es scheint mir, dass man über stumpfe Waffen mit guten Gründen erst klagen kann, wenn man sie einmal voll eingesetzt hat. Tatsache ist aber, dass die klassischen Instrumente der Konjunkturpolitik bisher nie rechtzeitig, nie vorsorglich und nie im richtigen Masse eingesetzt wurden. Den Verzicht auf Absatz 1ter verstehe ich als zwingende Aufforderung an die zuständigen Behörden, mit diesem Einsatz der klassischen Waffen rechtzeitig ernst zu machen.

2. Man könnte es darauf ankommen lassen und feststellen, dass Kompetenzen, von denen nicht oder nur zurückhaltend Gebrauch gemacht wird, harmlos seien und parlamentarische Umtriebe ersparen, wenn sie wider Erwarten doch wahrgenommen werden müssten. Aus diesem Grunde könne man den Ueberlegungen des Ständerates oder dem Kompromiss der nationalrätlichen Kommission folgen. Dieser Gesichtspunkt übersieht, dass auch die Fassung des Nationalrates den Rahmen der möglichen Interventionen sehr weit spannt: Geld- und Kreditwesen, öffentliche Finanzen, Aussenwirtschaft. Ein Katalog von klassischen Kompetenzen, die sich zum grossen Teil mit jenen decken, die gemäss Artikel 39ter Absatz 3 der Verfassung bereits der Nationalbank ins Pflichtenheft geschrieben sind. Ich zitiere: «Die mit dem Notenmonopol ausgestattete Bank hat die Hauptaufgabe, den Geldumlauf des Landes zu regeln, den Zahlungsverkehr zu erleichtern und im Rahmen der Bundesgesetzgebung eine den Gesamtinteressen des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen.» Hier wird ein Stück weit also bereits doppelt genäht, und es ist zu hoffen – oder vielleicht sogar anzunehmen –, dass die Schweizerische Nationalbank, nachdem sie im Bereich der Wechselkurspolitik – also der Aussenwirtschaft – ihren Auftrag erfüllt, auch im binnenwirtschaftlichen Bereich zeitgemässer als bisher definieren wird, was eine den Gesamtinteressen des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik sei; nämlich genau das, was der Bund unter dem Stichwort «Konjunkturpolitik» ebenfalls anstrebt.

3. Das dritte Motiv, das ich für die Streichung von Artikel 31quinquies anführen möchte, sind die keineswegs überzeugenden Erfahrungen, die bei uns und anderswo mit Preis- und Lohneingriffen des Staates usw. gemacht worden sind. Lassen Sie mich – in Ergänzung zu den Mitteilungen des Herrn Stich – kurz zitieren aus dem Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, wiedergegeben im Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen, Juli-Heft 1974:

«Zugunsten einer Politik der Preisbeeinflussung und Einkommensregulierung im Sinne einer Ergänzung und Unterstützung der Nachfragedrosselung haben sich die zuständigen Gremien der OECD schon seit Jahren mit recht viel Nachdruck eingesetzt, obwohl sie anerkennen mussten, dass auch diese Art der Inflationsbekämpfung bisher mindestens längerfristig keine überzeugenden Erfolge und sichtbare Bremseffekte gezeigt ... hat.»

Es geht also um Massnahmen, die zu einer Zurückstauung der Inflation, statt zu einer Ueberwindung der Inflation führen, wobei zurückgestaute Einzelpreise und Löhne Zeitzünder sind, die am Zündhölzli des Nachholbedarfes etwas später explodieren. So bleibt dann von der Preis- und Lohnüberwachung in unserem Lande bei wohlwollender Beurteilung ein etwas geschärftes Preisbewusstsein der Konsumenten übrig, aber nicht mehr. Das ist kein dauerhafter Gegenposten gegenüber dem, was wir eintauschen, nämlich eine weitere Störung beziehungsweise Zerstörung marktwirtschaftlicher Ausgleichsmechanismen.

Darf ich hier noch an die ernsten Worte von Bundesbankpräsident Klasen aus der Bundesrepublik hinweisen, der gesagt hat, dass eine Inflationsrate von 10 Prozent und mehr von einer Demokratie nicht mehr verkraftet werden könne und zu einer Veränderung unseres Wirtschaftssystems führen müsste. Eine Untersuchung in 40 Ländern mit mehr als 15 Prozent jährlicher Inflationsrate habe eine deutliche Abkehr von demokratischen Regierungsformen nachgewiesen. Zum Teil ist diese Entwicklung auf den bekannten Oelflecken-Effekt zurückzuführen: Ein bisschen Planwirtschaft kann man nicht haben, der Oelfleck dehnt sich von selber aus. Zu einem weiteren Teil ist die Inflation aber schuld, d. h. nicht eigentlich die Inflation selbst, sondern ihre Bekämpfung mit Mitteln, die der Demokratie nicht adäquat sind. Hierzu gehören selbstverständlich und ohne Zweifel die Mittel der Einkommenspolitik.
Meine Ueberlegungen sprechen für einen Verfassungsartikel, der im Interventionsrecht des Bundes nicht weitergeht als der ursprüngliche Entwurf, für einen Verfassungsartikel, der in seinen Befugnissen vernünftig ausgenützt werden muss, um zu einem ausreichend scharfen Instrument der Konjunkturpolitik nach beiden Richtungen zu werden.
Ich beantrage Ihnen daher die Streichung von Artikel 31 Absatz 1ter, beziehungsweise Festhalten am Streichungsbeschluss des Nationalrates. Und in Anknüpfung an das, was hier vorhin gesagt wurde, möchte ich noch erwähnen, dass das Richtige eben politisch möglich gemacht werden muss. Ich danke Ihnen.

Müller-Zürich: Namens der frei-republikanischen und nationalen Fraktion begründe ich Ihnen unsere Stellungnahme zum Mehrheits- und zu den Minderheitsanträgen von Artikel 31quinquies, ter.
Eine erstaunlich knappe Mehrheit unserer Kommission hat sich zu einer Neufassung von Artikel 31quinquies, ter durchgerungen. Der zu beratende Vorschlag nähert sich in der Substanz weitgehend der ständerätlichen Fassung. Er differenziert sich mit der Nuance, dass er die über das klassische Konjunkturinstrumentarium der Geldpolitik – mit Offenmarkt- und Diskontoperationen und der Kreditpolitik, der öffentlichen Finanzpolitik und Aussenwirtschaftsinterventionen auf dem Währungsgebiet – hinausgehenden Massnahmen ausdrücklich subsidiär nach Dringlichkeitsabstufung dem Bundesrat zugesteht. Dass die nach dem Minderheits- wie Ständeratsentwurf vorgesehenen erweiterten Massnahmen nur bei entsprechender Konjunkturentwicklung angewendet werden, dafür spricht, dass es sich stets um wenig populäre Aktionen handeln dürfte. Der berichtigte Antrag der Minderheit I, der Ihnen soeben noch vorgelegt wurde, dürfte darum offene Türen einrennen, weil der Bundesrat sich kaum je in gesamtvertragliche Regelungen einmischen wird, um sich hierbei die Finger zu verbrennen. Mit Ziffer 1ter ist Ziffer 5 direkt logisch verzahnt. Mit Erleichterung haben wir um so mehr dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit entnommen, dass Absatz 5 des Artikels 31quinquies nunmehr die Befristung für Massnahmen, die von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, vorsieht und dem Parlament auch künftig die Kontrolle hierüber nicht verloren geht, da im Anschluss an die jährliche bundesrätliche Berichterstattung die Bundesversammlung entscheidet, ob solche Massnahmen weiterhin in Kraft bleiben sollen. Das darf nicht dahin ausgelegt werden, als ob wir, kaum hat der Bundesrat eine solche Massnahme angeordnet, ihm gleich wieder in den Arm fallen wollen, wie es letztlich seitens einer Gruppe unter Aufwand eindrücklicher Rhetorik versucht wurde. Grundsätzlich blickt der Eidgenosse aus historischem Verständnis eher skeptisch auf eine Machtanhäufung bei der Regierung. Mit dieser Fristenregelung der ausserordentlichen Kompetenzen des Bundesrates dürfte sich für einmal auch die CVP einverstanden erklären. Staatsrechtlich scheint mir die Befristung angezeigt, weil nach Inkrafttreten des revidierten Bundesverfassungsartikels hierauf beruhende Erlasse und Ausführungsgesetze –

soweit es sich nicht um dringliche Bundesbeschlüsse im Sinne von Artikel Bundesverfassung 89bis handelt – künftig dem Referendum entzogen sind. Auch unser Bundespräsident hat sich seit seiner ständerätlichen Debatte offensichtlich dem Erfordernis der jährlichen Kontrolle durch das Parlament gefügt. Eine derart umfassende Kompetenzdelegation, wie sie nunmehr im Kommissions-Mehrheitsentwurf vorliegt, birgt selbstverständlich auch die Gefahr des extensiven Staatsinterventionismus in sich und damit implizite der Aenderung unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, also die Gefahr des Staatssozialismus. Es wird von der Integrität, der Erfahrung und Uebersicht über die komplexen wirtschaftlichen Interdependenzen, aber auch von der weltanschaulich und gesellschaftspolitisch gefestigten Haltung des jeweiligen Volkswirtschaftsministers abhängen, dass diese unerlässlich gewordene Machtfülle nicht missbraucht wird.

Soll der Bundesrat die Konjunktur steuern können, benötigt er die entsprechenden Kompetenzen. Laut Wirtschaftsprognosen für die nächste Zukunft wird die Anwendung dieser Kompetenzen wahrscheinlich weit rascher notwendig werden als wir ursprünglich annahmen.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass wir das ideale, magische Dreieckziel Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht nie völlig zu erreichen vermögen. Schon zufolge unserer internationalen Wirtschaftsverflechtung werden wir trotz aller Binnenmassnahmen immer wieder von ausländischen Konjunkturschwankungen erfasst und damit von Arbeitslosigkeit oder aber Ueberbeschäftigung, Preisauftrieben und Rohstoffengpässen bedroht. Derzeit bewegen sich die meisten Volkswirtschaften auf einer konjunkturellen Talfahrt. Will bei dieser Sachlage der Bundesrat durch expansive Massnahmen die Wirtschaftstätigkeit beleben, so müssen wir eine ruckartige Verstärkung der Inflation und beschleunigte Zerrüttung der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung in Kauf nehmen. Versucht der Bundesrat aber durch weitere restriktive Massnahmen die Inflation einzudämmen, so laufen wir Gefahr, die Konjunkturabschwächung in eine eigentliche Wirtschaftskrise mit all ihren sozialen und politischen Folgen abgleiten zu lassen. Mit Grund nannte der Bundespräsident unseren konjunkturellen Verlauf eine Gratwanderung. Nun lauten die Prognosen amerikanischer und deutscher Wirtschaftsexperten wie massgeblicher Schweizer Banken für die nächsten Jahre eher pessimistisch. Man prophezeit Konjunktureinbrüche und Teilarbeitslosigkeit, die gerade in unserem Lande angesichts der rund 800 000 anwesenden ausländischen Arbeitskräfte schwerwiegende Probleme auf dem Arbeitsmarkt aufwerfen kann. Während es dem schweizerischen Arbeitnehmer um die Sicherung seines Arbeitsplatzes geht, wehrt sich der schweizerische Unternehmer für die volle Auslastung seines in manchen Fällen zu gross gewordenen Betriebes. Die italienische Regierung dagegen hat bereits ihre Befürchtung über eine Massenrückwanderung italienischer Staatsangehöriger aus der EWG in ihre ohnehin von Arbeitslosigkeit geplagte Heimat ausgesprochen. Von quantitativem Wirtschaftswachstum spricht man bereits nicht mehr. 20 Jahre der Wachstumseuphorie mit Ueberkonjunktur, Investition ausländischen Kapitals, Ausverkauf der Heimat, Fremdarbeitereinwanderung, Dollarabwertung und Frankenaufwertung, Zusammenbruch des Weltwährungssystems mit Rissen im EWG-Block, schonungslosen Strukturänderungen, Firmenkonzentration, Ueberkapazitäten etlicher zu optimistisch und mit Fremdkapital investierender Branchen, nunmehrigen Rückschlägen im Baugewerbe, in der Konfektion, in der Papier- und Textilerzeugung, in der lederverarbeitenden Industrie, im Autogewerbe und in der Hotellerie – um nur einige zu nennen – haben Inflation und Stagnation zusammengeführt. Erschwerend treffen uns zusätzlich der Senkrechtstart der Oelpreise, der Nahrungsmittel- und Rohstoffpreise und als Quittung für die zu rasche Einwanderung der Infrastruktur-Nachholbedarf. Dieser bedingt zwangsläufig höhere Steuern seitens Bund, Kantonen und Gemeinden, wie aus den Haushaltdefiziten des Staates hervorgeht. All dies geschieht bei rückläufiger Konjunktur. Aus der Beurteilung dieser unvollständigen Bestandesaufnahme stimmt unsere Fraktion denn auch dem Mehrheitsvorschlag der Kommission von Ziffer 2 zu Artikel 31quinquies zu, der den Kapitalfluss und vor allem die Investitionen zu steuern trachtet.

20 Jahre rückblickend ist man versucht zu erklären: Statt immer mehr haben und konsumieren zu wollen, sollte uns diese Erfahrung dazu bewegen, künftig das bessere tun zu wollen und damit auch einen ausgeglicheneren Wirtschaftsablauf anzustreben. Es gibt für alles im Leben, wenn es lebenswert sein soll, eine obere Grenze. Es gibt Vertreter unseres Wirtschaftslebens, die sich diese Wahrheit einfach nicht eingestehen wollen und glauben, alle materiellen und quantitativen Veränderungen und Eingriffe unserer natürlichen Umwelt losgelöst von jeglicher innerer Sinngebung weiterhin vornehmen zu dürfen. Wir sind aber nicht Automaten, sondern Menschen. Die Wirtschaft hat uns untertan zu sein und nicht wir der Wirtschaft. Wenn diese ihre angemessenen Dimensionen verloren hat, so ist es höchste Zeit, dass der Bundesrat die erforderlichen Kompetenzen erhält, nicht bloss mit jährlichen Dringlichkeitsbeschlüssen am Wirtschaftsgeschehen zu flicken, sondern dies als Daueraufgabe auf dem ordentlichen Gesetzeswege, gestützt auf die Verfassung, zu betreuen. «Die Gefährdung der freien Wirtschaft», so schrieb neulich Professor Sieber in Bern, «geschieht durch ihre eigenen Anhänger, nämlich durch Ablehnung einer wirksamen Inflationsbekämpfung, durch Wachstumsfetischismus, durch Befürwortung einer expansiven Einwanderungspolitik und durch den Widerstand gegen einen ausreichenden Umweltschutz.» Nicht um die Gegenwart, um die Zukunft sorgen wir uns. Und die Zukunft bewältigen wir ebensowenig mit dem Hemmschuh einer verhinderten Einkommenspolitik wie durch Infragestellung des erweiterten Konjunkturinstrumentariums unter Beizug der Kantone, mit denen der Bundesrat ohnehin stets Kontakt pflegt. Deshalb sind die beiden Minderheitsanträge Canonica und Stich als einer effizienten Konjunktursteuerung widersprechend unbedingt abzulehnen. Wir müssen davon ausgehen, dass die Einkommen künftig nicht mehr rascher wachsen dürfen als die Landesproduktivität.

Namens der frei-republikanischen und nationalen Fraktion bitte ich Sie, gestützt auf die angestellten Ueberlegungen, sämtlichen Mehrheitsanträgen der Kommission zuzustimmen.

Auer: Die radikal-demokratische Fraktion spricht sich aus sachlichen und politischen Ueberlegungen für Absatz 1ter aus.

Politisch: Unser Streichungsantrag hat im Volk kein gutes Echo gefunden; er erweckte den Eindruck, es sei uns mit der Inflationsbekämpfung nicht recht ernst. Weder heilige noch unheilige Allianzen – in unserem Fall war es eher eine unnatürliche Allianz – werden bei uns geschätzt. Von bedeutendem politischem Gewicht ist schliesslich auch die Entschiedenheit, mit welcher der Ständerat am Absatz 1ter festhält, und zwar keineswegs als blosse Demonstration, sondern, wie Sie im Protokoll nachlesen können, nach einer sehr ernsthaften und sachlichen Diskussion.

Es sind denn auch vor allem die sachlichen Ueberlegungen, die unsere Fraktion an ihrem früheren Entscheid festhalten lässt. Dass eine allfällige Depression mit Massnahmen aufgrund von Absatz 1bis unter Umständen nicht hinreichend bekämpft werden kann, ist heute unbestritten; es ist dies von Herrn Kommissionspräsident Weber und auch von Herrn Stich dargelegt worden. Allzusehr liessen wir uns im Frühjahr nur von den Gedanken an die Hochkonjunktur leiten und vergassen dabei die Möglichkeit der Arbeitslosigkeit – fast in gleicher Weise, wie sich umgekehrt bei der Schaffung der Wirtschaftsartikel Anno 1946/1947 offenbar niemand vorstellen konnte, dass wir einmal dem Gegenteil der Krise nicht mehr Herr würden.

Gewiss ständen auch bei uns bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit die «klassischen» Instrumente im Vordergrund, vor allem die Finanzpolitik. Es sind aber auch «nichtklassische» Massnahmen denkbar, vor allem wenn wir es mit einer regionalen, strukturellen oder einer Arbeitslosigkeit zu tun haben sollten, die durch Energie- oder durch Rohstoffmangel entstehen könnte. Das wären aus der Sicht des Oekonomen durchaus «unklassische» Rezessionen, denen folgerichtig mit «unklassischen» Massnahmen zu begegnen wäre. Was man im einzelnen darunter zu verstehen hat, wurde von den Vorrednern bereits dargelegt.

Aber auch umgekehrt, bei der Bekämpfung von Ueberkonjunktur und Inflation, genügen unter Umständen die «klassischen» Mittel nicht. Jene gemäss Absatz 1bis gestatten eine sogenannte Globalpolitik. Diese trifft aber, wie wir aufgrund der Erfahrungen mit den dringlichen Bundesbeschlüssen von 1972 wissen, nicht alle Regionen und nicht alle Wirtschaftszweige gleich; ja selbst innerhalb einer Branche wirken sie sich für die einzelnen Unternehmen verschieden aus. Der Kreditbeschluss zum Beispiel trifft ein Unternehmen, das seine Investitionen selbst finanzieren kann, praktisch nicht, wohl aber ein anderes, das auf Kredit angewiesen ist. Arbeitsintensive Betriebe, vor allem im Bereich der Dienstleistungen, lässt ein Kreditbeschluss ziemlich kalt, heiss hingegen macht er einem kapitalintensiven. Ein junges Unternehmen, das auf Fremdgeld angewiesen ist, wird durch einen staatlichen Kreditbeschluss gegenüber der eingesessenen Konkurrenz benachteiligt. Aussenwirtschaftsmassnahmen, die den Tourismus betreffen, wirken sich für einzelne Kantone wesentlich härter aus als für andere. Da Globalmassnahmen gemäss Absatz 1bis schwerlich räumlich oder sektoriell begrenzt oder differenziert werden können, bedarf es unter Umständen zusätzlicher Massnahmen, die Absatz 1ter ermöglichen soll. Wenn wir in Absatz 3 stipulieren, es sei auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Landesgegenden Rücksicht zu nehmen, so bleibt dies ein leeres Versprechen, wenn wir nicht das notwendige Instrumentarium dazu zur Verfügung stellen.

Klassische Mittel allein genügen unter Umständen auch dann nicht, wenn gewisse «klassische» Voraussetzungen der Marktwirtschaft nicht mehr erfüllt sind. Deren Funktionieren ist vor allem von zwei Seiten her bedroht: durch Kartelle, Monopole und Oligopole, die den Preismechanismus – zumindest kurz- und mittelfristig – ausser Kraft setzen, und durch den marktwirtschftlich widersprüchlichen Indexautomatismus. Deshalb reagiert die Nachfrage auf Preisveränderungen in zahlreichen Bereichen absolut «unklassisch», nämlich überhaupt nicht. Weil die «klassischen» Voraussetzungen der Marktwirtschaft nur noch teilweise erfüllt sind, genügen unter Umständen die «klassischen» Mittel allein nicht. Auch die Stagflation ist eine durchaus «unklassische» Erscheinung, deren Bekämpfung möglicherweise des Einsatzes **«nichtklassischer» Mittel bedarf. Dass solche allenfalls nur subsidiär eingesetzt werden**, geht aus dem Text hervor und ist Ihnen durch den Kommissionspräsidenten deutlich dargelegt worden.

Gestatten Sie mir abschliessend noch drei Bemerkungen zum Streit um Absatz 1ter.

Erstens: Es sind in der bisherigen Debatte auf der einen Seite die Einkommenspolitik und auf der anderen der Baubeschluss als «nichtklassische» Instrumente fälschlicherweise allzu sehr hochgespielt worden. In der weniger spektakulären Diskussion in der Kommission hat sich deutlich gezeigt, dass die Einkommenspolitik, und nicht zuletzt eine Preis- oder Lohnkontrolle, von höchst untergeordneter Bedeutung sind. Sie sind nicht nur marktwirtschaftlich ausserordentlich widersprüchlich, sondern haben sich, wie die Erfahrungen im Ausland zeigen, auch keineswegs bewährt. Ich darf Herrn Canonica daran erinnern, dass ich immer für Absatz 1ter eingetreten bin, aber in der namentlichen Abstimmung bei der Lohnüberwachung gegen diese Ueberwachung gestimmt habe.

Zweitens: Es besteht der Vorwurf, mit Absatz 1ter werde eine «Blankovollmacht» geschaffen. Die «Schweizerische Gewerbezeitung» schreibt von einer «Generalvollmacht zum Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit», der «Interventionismus von Verwaltung und Bundesrat kennt keine Schranken mehr», die Nationalratskommission habe «in der zentralen Frage kapituliert»; auch der «Trumpf-Buur» schreibt von einer «Blankovollmacht». Hierzu ist immerhin festzustellen, dass der Konjunkturartikel allein weder dem Bundesrat noch der vielgeschmähten Verwaltung Kompetenzen oder gar Blankovollmachten einräumt. Hierzu bedarf es noch des Gesetzes oder dann allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse. Das Parlament hat also noch ein gewichtiges Wort mitzureden! Wenn das Schlagwort der Blankovollmacht gegenüber Absatz 1ter gilt, dann ebensosehr gegenüber dem ganzen Konjunkturartikel.

Drittens: Wenn Absatz 1ter aus ordnungspolitischen Gründen abgelehnt wird, so gilt diese Kritik zumindest teilweise auch gegenüber Absatz 1bis. Auch dieser ist marktwirtschaftlich nicht stubenrein. Ordnungspolitisch sauber ist nur, was den Lenkungsmechanismus der Marktwirtschaft, nämlich den Preismechanismus und die Wettbewerbsordnung, nicht beeinflusst. Es ist nun nicht so, dass «klassische» Globalmassnahmen nur Rahmendaten setzen und unbedingt marktkonform sind. Kreditkontrollen beispielsweise, die selektiv in den Geld- und Kapitalmarkt eingreifen, sind es nicht. Auch wären aufgrund von Absatz 1bis Zinskontrollen möglich, etwas, das alles andere als marktkonform wäre.

Umgekehrt kann die Handels- und Gewerbefreiheit verletzt werden, gerade um die Funktionstüchtigkeit der Marktwirtschaft aufrechtzuerhalten, beispielsweise durch staatliche Eingriffe gegen Kartelle; sie sollen ja den Preismechanismus wieder spielen lassen. Artikel 1ter ist marktwirtschaftlich ein Sündenfall, aber bereits Artikel 1bis ist einer! Wer daher Artikel 1ter aus ordnungspolitischen Gründen ablehnt, muss konsequenterweise den ganzen Konjunkturartikel verwerfen.

Herr Otto Fischer möge mir nicht übelnehmen, dass ich da die «Gewerbezeitung» zitiert habe; ich habe sie sonst sehr gerne, zumindest in psychotherapeutischer Hinsicht: Wenn ich nämlich die «Berner Tagwacht» lese, die «Basler AZ», den «Vorwärts», die «Voix ouvrière», «focus» und die «National-Zeitung», so bringt mich die Lektüre der «Gewerbezeitung» jeweilen wieder ins seelisch und patriotisch richtige Gleichgewicht...

Wir sind glaubwürdiger im Volk, wenn wir dem «gerupften Güggel» von Herrn Bundespräsident Brugger wieder einen Busch Federn einsetzen, und in diesem Sinne stellt die radikal-demokratische Fraktion mehrheitlich Antrag – quantitativ mit sehr grossem Mehr, qualitativ sogar mit überragendem. (Heiterkeit)

Koller Arnold: Da wir uns im Differenzbereinigungsverfahren befinden und wegen des Ende 1975 auslaufenden Notrechtes bereits unter Zeitdruck stehen, ist es der guten Sache sicher dienlich, wenn wir uns, anstatt die Differenzen zu betonen, auf das beiden Räten Gemeinsame besinnen. In allzu grosser Vereinfachung hat man die bestehende Differenz stets auf die Formel gebracht, der Nationalrat habe das zulässige konjunkturpolitische Instrumentarium auf die sogenannten klassischen Massnahmen beschränkt, der Ständerat dagegen wollte alle tauglichen Mittel zulassen. Diese Formel wird indes dem Sachverhalt nicht gerecht. Denn auch der Nationalrat schloss die sogenannten anderen Massnahmen, gemeint sind vor allem direkte Eingriffe in die Wirtschaft, nicht aus, sondern wies ihnen als konjunkturpolitische Notmassnahmen, die nach Artikel 89bis zu erlassen gewesen wären, lediglich einen anderen Stellenwert zu als der Ständerat, der sie wenigstens nach dem später allein verbindlichen Text den Massnahmen der Globalsteuerung praktisch gleichstellte. Dass die Differenz zwischen den beiden Räten nur hierin besteht, geht auch daraus hervor, dass in der vorberatenden Kom-

mission des Nationalrates ein Antrag, die Zulässigkeit gewisser anderer Massnahmen – vor allem der sogenannten Einkommenspolitik – in Artikel 31quinquies ausdrücklich auszuschliessen, mit grossem Mehr abgelehnt worden war. Diese unbestreitbare verfassungsrechtliche Lage ist freilich in der Hitze der politischen Diskussion und auch in der Berichterstattung der Presse vollständig untergegangen.
Ich glaube, die Uebereinstimmung zwischen den beiden Räten und dem Bundesrat geht sogar noch weiter, indem man sich mehrheitlich auch darin einig war, dass entsprechend unserer geltenden Wirtschaftsordnung die klassischen Massnahmen der Globalsteuerung vor den sogenannten anderen Massnahmen, die in den Marktmechanismus eingreifen, einen qualitativen und quantitativen Vorrang haben sollten. Das war jedenfalls die wiederholt beteuerte Meinung des Bundesrates, wohl aber auch des Ständerates, nur dass dies in seiner Fassung nicht oder doch viel zu wenig klar zum Ausdruck kam.
Auch die Justizabteilung kam jedenfalls in einer Stellungnahme zum Schluss, der ständerätliche Text stelle die direkten Eingriffe der Globalsteuerung praktisch gleichwertig, ja sogar als mögliche Alternative gegenüber. Das gebietet aber weder die herrschende Volkswirtschaftslehre, wie die jüngste Diskussion im Schosse des Vereins für Sozialpolitik klar gezeigt hat, noch verträgt es sich – und das zählt für mich noch mehr – mit unserer freiheitlichen Wirtschaftsverfassung. Es galt daher eine Formel zu finden, die einerseits die vom Ständerat eindeutig abgelehnte verfahrensrechtliche Subsidiarität der anderen Massnahmen über 89bis BV vermied, andererseits die Vorrangstellung der Globalsteuerung im Verfassungstext selber klar zum Ausdruck bringt.
Ich glaube, dass dies im Mehrheitsantrag der Kommission gelungen ist. Auf jeden Fall kommt dieser Ordnungswille in ihm weit besser zum Ausdruck als in der Fassung des Ständerates. Er hält klar fest, dass direkte Eingriffe in die Wirtschaft nur als flankierende Massnahmen in Frage kommen, und auch dies nur dann, wenn die Globalsteuerung nicht zum Ziele führt. In diesem Zusammenhang ist natürlich bedeutsam, dass Absatz 3bis den Bund ausdrücklich verpflichtet, in der Konjunkturpolitik auf die unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.
Nun wird man einwenden, das möge theoretisch stimmen. In der politischen Praxis werde diese Formel die notwendige Absicherung gegen ordnungspolitisch unerwünschte Massnahmen nicht bringen. Ich glaube, man sollte diesbezüglich vorsichtig sein und anstatt das Kind gleich mit dem Bade auszuschütten, sich besser um eine erste Auslegung der neuen Formel bemühen. In der Kommission war man sich einig, dass die gewählte Fassung eine zeitliche Subsidiarität nicht vorschreibt, mit der Folge, dass andere Massnahmen in jedem Fall erst ergriffen werden dürften, wenn die Globalsteuerung ohne ausreichenden Erfolg geblieben ist. Eine solche zeitliche Folge ist zwar möglich und angesichts der auch von den Volkswirtschaftern unbestrittenen Dominanz der Globalsteuerung sogar wahrscheinlich. Zwingend vorgeschrieben ist sie nicht. Immerhin wird der Bundesrat, wenn er sich nicht an eine solche zeitliche Folge hält, eingehend begründen müssen, weshalb er klassische Massnahmen nicht für ausreichend hält. Der Einwand, dieser Begründungszwang sei für konjunkturpolitische Eingriffe des Staates hoffentlich noch eine Selbstverständlichkeit, geht an der Sache vorbei. Der Vorteil gegenüber dem bisherigen Notrechtsverfahren und der Fassung des Ständerates liegt nämlich darin, dass der Bundesrat künftig nicht bloss begründen muss, weshalb er konjunkturpolitische Massnahmen für notwendig hält, was ja bei grösseren Inflationsraten relativ leicht ist, sondern auch, weshalb die klassischen Massnahmen nicht ausreichen. Das zwingt zu einer viel genaueren und differenzierteren Beurteilung der Ursachen des konjunkturellen Ungleichgewichts und auch zu einer grösseren Transparenz der Ziele, die mit der staatlichen Konjunkturpolitik verfolgt werden. Das bekannte Einheitspaket von klassischen und dirigistischen Massnahmen, wie wir es von den beiden Feuerwehrübungen der Jahre 1964 und 1972 her kennen, wird künftig nicht mehr so leicht zu schnüren sein.
Die neue Fassung verpflichtet uns, wegen der in ihr enthaltenen Rangordnung des konjunkturpolitischen Instrumentariums, künftig die Möglichkeiten der Globalsteuerung früher und besser auszunützen als bisher, ehe wir zu sogenannten ergänzenden dirigistischen Massnahmen greifen. Die Konjunkturpolitik aufgrund des neuen Verfassungsartikels muss, kann und wird effizienter, aber auch ordnungspolitisch bewusster sein.
Die Fraktion der CVP empfiehlt Ihnen daher einstimmig, dem Mehrheitsantrag der Kommission zuzustimmen.

Fischer-Weinfelden: Im Namen der fast einstimmigen SVP-Fraktion empfehle ich Ihnen, bei Absatz 1ter von Artikel 31quinquies der Formulierung der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge I und II, vertreten durch die Herren Canonica und Stich, abzulehnen. Wir sind der Meinung, dass der neue Absatz 1ter eine vernünftige und taugliche Kompromisslösung darstellt, die geeignet sein könnte, die in dieser Frage bestehende Differenz mit dem Ständerat aus der Welt zu schaffen. Mit der neuen Formulierung wird der Grundsatz der Subsidiarität etwas stärker in den Vordergrund gestellt, als dies bei der Fassung des Ständerates der Fall ist. Da sich über diese Frage bereits meine beiden Herren Vorredner sehr eingehend ausgesprochen haben, möchte ich auf weitere Ausführungen in dieser Richtung verzichten.
Andererseits wird mit dem neuen Absatz 1ter die Möglichkeit der Inkraftsetzung von Massnahmen, die ausserhalb der drei klassischen Interventionsbereiche, Geld- und Kreditwesen, öffentliche Finanzen und Aussenwirtschaft, liegen, nicht zum vorneherein ausgeschlossen oder auf den Ausnahme- und Dringlichkeitsartikel 89bis verwiesen.
Wir sind der Meinung, dass es ein Fehler wäre, wenn wir in unserem neuen Konjunkturartikel den Einbezug von nichtklassischen Massnahmen zum vorneherein ausklammern wollten. Gerade die jüngste Zeit hat sehr deutlich gezeigt, dass die Anwendung der klassischen Interventionsmassnahmen zu wenig differenziert vorgenommen werden kann. Das ist kein Vorwurf, sondern lediglich eine Feststellung. Es liegt ganz einfach in der Natur der klassischen Globalsteuerung, dass sie auf branchenmässige oder geographische Ungleichgewichte nicht oder zu wenig Rücksicht nehmen kann. Solche Ungleichgewichte können und werden sich im wirtschaftlichen Bereich auch in Zukunft einstellen. Ihnen muss mit adäquaten, d. h. differenzierten Instrumenten begegnet werden können. Gerade jenen, die aus den peripheren Regionen unseres Landes stammen und die aus diesem Grunde nicht selten in einem Wirtschaftsklima leben, das sich in wesentlichen Punkten von demjenigen unserer grossen Agglomerationen und Wirtschaftszentren unterscheidet, müssen deshalb mit Nachdruck die Forderung unterstützen, dass beim konjunkturpolitischen Instrumentarium nicht zum vornherein auf Massnahmen verzichtet wird, die diesen wirtschaftlichen Ungleichheiten Rechnung tragen können.
Die Anträge Canonica und Stich lehnen wir deshalb ab, weil sie darauf abzielen, die Einkommenspolitik aus dem konjunkturpolitischen Instrumentarium herauszuoperieren. Das geht natürlich nicht. Denn die Einkommenspolitik ist, wie dies übrigens gerade die jüngste Vergangenheit sehr deutlich gezeigt hat, eine der konjunkturpolitisch relevantesten Komponenten, die es im wirtschaftspolitischen Kräftefeld gibt. Diese Komponente dürfen wir nicht herausschneiden, wenn uns an einer umfassenden und wirksamen Konjunkturpolitik gelegen ist.
Gestatten Sie mir zum Schluss noch als ehemaligem Antragsteller des heutigen Mehrheitsvorschlages die folgende Bemerkung zum Problem der zeitlichen Subsidiarität. Ich stimme mit unserem Kommissionspräsidenten, Herrn

Dr. Weber, und den Herren Auer und Koller darin völlig überein, dass dann, wenn zum vornherein ersichtlich ist, dass wir mit den klassischen Massnahmen nicht zum erhofften Ziele gelangen werden, gleichzeitig mit diesen auch nicht klassische Vorkehren getroffen werden können. Wir sind also nicht der Meinung, dass sich die Lückenhaftigkeit der klassischen Globalsteuerung zuerst in der Praxis erwiesen haben muss, bevor noch zu anderen Steuerungsmassnahmen gegriffen werden darf. Dagegen ist es unseres Erachtens ausgeschlossen, dass ohne die Anwendung der klassischen Interventionsmassnahmen auch keine anderen Vorkehren getroffen oder angewendet werden können.
Abschliessend möchte ich Sie nochmals bitten, Absatz 1ter in der Formulierung der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Jaeger-St. Gallen: Auch die fast einstimmige Fraktion des Landesrings beantragt Ihnen, dem Mehrheitsantrag der nationalrätlichen Kommission zuzustimmen. Ich darf darauf hinweisen, dass unsere Fraktion ja bereits in der Märzsession eine im materiellen Gehalt ähnliche Fassung von Artikel 1ter vorgeschlagen hat. Damals wurde diese Fassung knapp abgelehnt. Wir begrüssen es daher sehr, dass bereits der Ständerat eine diesbezügliche Differenz aufrechterhalten liess und dass sich jetzt die nationalrätliche Kommission dem Antrag anschliesst.
Zur Begründung unseres Verhaltens kann ich an das erinnern, was wir bereits, damals noch in der Minderheit, in der Märzsession zu diesem Antrag 1ter gesagt haben. Inzwischen ist ja auch vom bundesrätlichen Delegierten für Konjunkturfragen eine Stellungnahme erschienen, die ähnliche Argumente zum Ausdruck bringt und zum Teil vertieft. Ich möchte immerhin nochmals einige Akzente setzen.
Zum Beispiel ist es wichtig zu wissen, dass es ja vor allem um die Krisenverhütung und um die Krisenbekämpfungsmassnahmen geht. Es geht darum, solche Massnahmen verfassungsmässig abzusichern. Es ist erwiesen, dass Krisenverhütungsmassnahmen durch den Artikel ohne 1ter nicht abgedeckt sind. Ich denke da beispielsweise an die Exportsubsidien, die ja zumindest umstritten sind, dann aber auch an andere Massnahmen, die die Nachfrage oder aber das Angebot stimulieren müssten. Dann wurde auch bereits von Herrn Kollege Auer meines Erachtens sehr klar darauf hingewiesen, dass es vor allem auch darum geht, die distributiven Nebenwirkungen der Globalmassnahmen entweder zu mildern oder aber dort flankierende Massnahmen anzubringen, wo eben die Globalmassnahmen nicht zur Wirkung kommen. Es ist ja klar, dass konjunkturpolitische Globalmassnahmen wie beispielsweise die Geldmengenpolitik, die Kreditbegrenzung und auch die Mindestreservenpolitik verschiedene Wirtschaftssubjekte in verschiedenem Masse treffen. Bereits Herr Auer hat darauf hingewiesen, dass die grossen und die kleinen, die jungen und die alten Unternehmen nicht im gleichen Masse von solchen Massnahmen betroffen werden. Das gilt aber beispielsweise auch für Wirtschaftszweige, die mit in einer gesättigten Nachfrage konfrontiert sind. Ich denke beispielsweise an den Bausektor. Auch hier erkennen wir die distributive Wirkung der Globalmassnahmen, die zwangsläufig auch räumliche Verzerrungen mit sich bringt. In solchen Fällen ist es nun einfach unumgänglich, dass eben die Globalmassnahmen flankiert oder allenfalls notwendigerweise korrigiert werden durch nichtklassische Massnahmen.
Auch wir sind der Auffassung – das wird ja auch in der Botschaft festgehalten und darin teilen wir die Auffassung des Bundesrates: so viel klassische Massnahmen als möglich und so viel nichtklassische Massnahmen und nur so viel punktuelle Eingriffe als notwendig. Immerhin darf dieser Absatz 1ter nicht als Alibi betrachtet werden. Er darf nicht nachher dazu führen, dass eben zuerst immer der Weg des geringsten Widerstandes eingeschlagen wird, indem zuerst zu den nichtklassischen Massnahmen gegriffen wird und dann erst die Möglichkeiten der Globalsteuerung ausgenützt werden.
Ein dritter wichtiger Grund, der für den Zusatz von 1ter spricht, ist die Tatsache, dass die Globalmassnahmen nur dann zum vollumfänglichen Erfolg führen könnten, wenn wir eine funktionsfähige Marktwirtschaft, wenn wir eine reine Wettbewerbswirtschaft hätten. Nun aber wissen wir genau, dass dies nicht der Fall ist. Wir haben zumindest eine gemischt-wirtschaftliche Wirtschaft, wir haben grosse Bereiche, die eigentlich bereits planwirtschaftliche Züge angenommen haben und in denen das reine Konkurrenzprinzip nicht mehr zum Spielen kommt. In solchen Bereichen – ich denke da vor allem auch an die Bereiche, wo eben die Mächtigen, wo grosse Unternehmungen eine Marktstellung innehaben – ist es nun ganz einfach nicht möglich, mit Globalsteuerungsmassnahmen auszukommen. Denken wir da beispielsweise an die Automobilindustrie, die heute recht grossen Schwierigkeiten gegenübersteht, die aber trotzdem oder gerade deshalb Kapital akkumulieren muss, die ihre Fixkosten, die sie ja ohnehin hat, abdecken muss und deshalb gerade auf Preiserhöhungen angewiesen ist und solche Preiserhöhungen auch durchsetzen kann, trotz Globalmassnahmen. Auch hier wird es nötig sein, flankierend oder korrigierend mit nichtklassischen Massnahmen einzusetzen.
Es wären aber noch andere Beispiele zu nennen. Zu nennen wäre etwa die Frage der Unvollkommenheit der Marktwirtschaft auf der Nachfrageseite. Auch dort ist nämlich der Wettbewerb dadurch beschränkt, dass als Folge des Indexmechanismus die Nachfrage nur noch sehr beschränkt auf Preisveränderungen reagiert. Ich glaube, das sind etwa die wichtigsten Gründe, die für den Zusatz von 1ter sprechen.
Wenn nun auf der anderen Seite die Angst bekundet wird, dass über diesen Absatz 1ter einkommenspolitische Experimente eingeleitet werden könnten, so habe ich vor dieser Gefahr keine allzu grossen Bedenken. Ich darf das um so mehr hier guten Gewissens sagen, weil ich seinerzeit – mit zahlreichen Kollegen aus meiner Fraktion – gegen die Lohnüberwachung gestimmt habe.
Unsere Fraktion lehnt deshalb auch sämtliche weiteren Vorschläge zur Einengung von 1ter ab, vor allem Vorschläge, die Gruppeninteressen zum Durchbruch verhelfen wollen.
Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, dem Absatz 1ter, wie er von der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagen wird, zuzustimmen und die übrigen Minderheitsanträge abzulehnen.

Fischer-Bern: Die Entscheidung, die wir heute fällen, ist wahrscheinlich eine der wichtigsten, die wir bezüglich unserer Wirtschaftsordnung in unserer Generation zu treffen haben. Es geht um nichts weniger als um die Frage, ob wir unsere Verfassung mit einer Generalvollmacht zu Eingriffen in die Handels- und Gewerbefreiheit unter dem Titel der Konjunkturpolitik versehen wollen. Ich wiederhole diesen Ausdruck «Generalvollmacht». Es handelt sich um die Generalvollmacht, die in erster Linie dem Bundesgesetzgeber gegeben wird. Aber Sie kennen alle das Konzept dieses Konjunkturartikels, das im Absatz 5 des Vorschlages des Bundesrates, dem vom Ständerat und von uns zugestimmt wurde, enthalten ist, nämlich dass die Bundesgesetzgebung den Bundesrat und die Nationalbank ermächtigen kann, die entsprechenden Massnahmen anzuordnen und deren Geltungsdauer zu bestimmen. Es handelt sich hier um eine grundlegende Neuerung, die vom ordentlichen Prozedere abweicht, indem in diesem Falle dem Bundesrat und der Nationalbank die Kompetenz gegeben werden darf, materielles Recht zu setzen und nicht nur Ausführungsvorschriften zur Bundesgesetzgebung zu erlassen. Es ist also tatsächlich so, dass nun eine Generalvollmacht vorgeschlagen wird, und ich muss Ihnen sagen: Ich finde es bemerkenswert, mit welcher Ueberzeugungskraft heute

sowohl von den Kommissionsreferenten wie von einzelnen unserer Kollegen das Gegenteil dessen gesagt wird, was sie in der Märzsession gesagt haben. In der Märzsession hat man nämlich den Standpunkt vertreten, dass man nicht von einem Extrem ins andere fallen dürfe, indem man als wesentlichen Schritt nun von einem fehlenden Instrumentarium zu den Hauptkompetenzen übergeht, indem man dem Bund das klassische Instrumentarium zur Verfügung stellt.
Nun geht es dabei um die Totalvollmacht, und wir sind vor eine Massenflucht gestellt. Diese ist meines Erachtens kein gutes Zeichen für die ordnungspolitische Standfestigkeit unseres Parlamentes. Eine solche bittere Bemerkung hier anzubringen, fühle ich mich verpflichtet.
Ich habe nichts gegen alle diejenigen, die das letzte Mal und heute noch der Auffassung waren und sind, dass man dem Bund eine derartige umfassende Generalkompetenz geben muss. Ich habe Verständnis dafür; denn es handelt sich um eine politische Einstellung, die legitim ist, die man haben kann. Aber ich habe kein Verständnis dafür, dass man heute behauptet, es handle sich beim Mehrheitsantrag gegenüber dem, was wir im März beschlossen haben, und dem, was der Bundesrat will, um einen Kompromiss. Das ist kein Kompromiss, sondern das ist ein vollständiges Nachgeben. In dieser sogenannten Subsidiarität – das wissen Sie ganz genau –, steckt überhaupt nichts drin; sie ist komplett wertlos. Warum ist sie wertlos? Einzelne Herren haben das heute bereits mit aller Ehrlichkeit gesagt, wofür wir ihnen dankbar sind. Das kommt ja dann auch in die Materialien. Sie ist wertlos, weil es nicht eine zeitliche Subsidiarität ist; es ist nicht so, dass man zuerst einmal die im Vordergrund stehenden klassischen Massnahmen ergreift, und wenn diese nicht ausreichen, dann etwas anderes noch ergänzend dazu tut. Es geht von Anfang an genau so, wie wenn überhaupt keine formelle Einschränkung bestehen würde. Die Behörden, die Verwaltung, die Professoren, die ja, wie wir wissen, bei uns hauptsächlich für den grassierenden Staatsinterventionismus verantwortlich zeichnen, werden von Anfang an erklären: «Ja, man wird dieses Phänomen, das sich da abzeichnet, nicht bewältigen können ohne gleichzeitig auch noch das und jenes dazu zu tun.» Ich möchte dann die Leute sehen, die dem entgegentreten können; denn es ist ja völlig unmöglich, zum vorneherein zu beurteilen, was man alles tun sollte, um irgendwelchen Entscheidungen, die man noch gar nicht kennt, entgegentreten zu können.
Ich möchte also hier in aller Form sagen: Das ist kein Kompromiss, sondern einfach ein Nachgeben. Diejenigen, die in der Märzsession für den damaligen Mehrheitsantrag der Kommission gestimmt haben und heute geneigt sind, den neuen Antrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen, machen genau das Gegenteil dessen, was sie im März getan haben. Wenn Sie das wollen, ist das selbstverständlich Ihre Sache. Aber Sie dürfen sich nicht herausreden mit dem Argument, es handle sich hier um einen echten Kompromiss und um eine Mittellösung zwischen dem, was Bundesrat und Ständerat wollen, und dem, was wir in der Märzsession mehrheitlich gewollt haben. Es ist keine Mittellösung, sondern es ist ein völliges Nachgeben. Wenn man das tun will, dann soll man es auch zugeben.
Ich bin neben vielem anderem auch deshalb enttäuscht, weil Sie durch die schlechten Erfahrungen, die wir in den letzten 20 Monaten mit den Konjunkturmassnahmen, die nun durch den Antrag der Kommissionsmehrheit verewigt werden sollen, gemacht haben, nicht etwas beeindruckt scheinen. Wir stellen doch fest, dass wir es mit 20monatiger intensiver Konjunkturdämpfung fertiggebracht haben, die schweizerische Wirtschaft in wesentlichen Teilen schwer zu schädigen und in krisenhafte Entwicklung hinein zu bringen. Sie werden das dann das nächste Jahr selbst erleben. Und trotzdem geht die Teuerung fröhlich und unbekümmert weiter. Nun wird man sofort sagen: «Ja, ja, aber im gesamteuropäischen Mittel sind wir noch gut dran; wir sind irgendwie in einer Mittellage.» Aber wir lassen uns doch nicht mit den Italienern und mit einigen anderen Ländern vergleichen, sondern wir sind ein so geordnetes Staatswesen und haben eine so gut funktionierende Wirtschaft, dass man bei uns etwas höhere Ansprüche an den Erfolg der Wirtschaftspolitik stellen darf, als dies im Ausland der Fall ist. Dies ist ungefähr die gleiche Argumentation wie in der gestrigen Kommissionssitzung über die Einnahmenbeschaffung, wo Herr Bundesrat Chevallaz gesagt hat, wir hätten ein Budget «modeste et rustique»; wir würden gewissermassen ein viel zu bescheidenes Staatswesen betreiben. Er hat sich dann sagen lassen müssen, dass wir uns eben nicht mit dem Ausland vergleichen lassen, sondern dass bei uns ganz andere Massstäbe anzuwenden sind.
Wir stellen nun fest, dass wir eine Teuerung haben, die unvermindert weitergeht und die zum Teil – das ist meine feste Ueberzeugung – durch den intensiven Staatsinterventionismus verursacht ist, den wir in den letzten 20 Monaten betrieben haben. Aber das kümmert offenbar niemanden; man funktioniert weiter und will weiter ständig in die Wirtschaft eingreifen. Ich betrachte es als nicht tragbar, dass man nun dem Bund als Quintessenz dieser schlechten Erfahrungen, die wir alle miteinander gemacht haben, eine Generalvollmacht in die Hand drückt, damit er in diesem «bewährten» Sinn weiterfahren kann.
Ich würde an sich am liebsten den Antrag Salzmann empfehlen, nämlich das Festhalten an der Stellungnahme des Nationalrates vom März dieses Jahres. Aber ich glaube doch, wir sollten dem Antrag Stich zustimmen, und zwar deshalb, weil man ja sonst mit dem Argument ficht, dass die Krisenbekämpfung nicht mehr bewältigt werden könne. Dieses Argument «pour les besoins de la cause» ist erst in einer späteren Phase unserer Beratungen aufgetaucht. Man hat damit viele Leute, vor allem auch im Ständerat, unsicher gemacht. Herr Stich hat nun, und ich danke ihm dafür, dieser Manipulation – die während der Beratungen in den eidgenössischen Räten vorgenommen worden ist – eine richtige Reaktion entgegengesetzt, nämlich, indem er ausdrücklich die Kompetenzen für die Krisenbekämpfung geben will, die man ja ohnehin gehabt hätte. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag Stich zuzustimmen. Und ich möchte Sie noch einmal darauf aufmerksam machen – ich kann mir zwar vorstellen, dass es nicht mehr viel nützt, wenn man die Fraktionsredner und die Fraktionserklärungen angehört hat –, dass Sie im Begriffe sind, wenn Sie den Antrag der Kommissionsmehrheit unterstützen, das Gegenteil dessen zu tun, was Sie vor sechs Monaten taten und dass Sie keine Kompromisslösung, sondern die Kapitulation vor den Machtansprüchen unseres modernen Staates akzeptieren.

Eibel: Bei der Betrachtung der Fahne haben Sie sich vielleicht gefragt, ob das Unikum Eibel eigentlich zur sozialdemokratischen Fraktion übergetreten sei, nachdem der Minderheitsantrag II von den sieben sozialdemokratischen Kommissionsmitgliedern und von mir allein unterstützt worden ist. Hier passierte die Geschichte von den kleinen Negerlein: «Elf kleine Negerlein, die stimmten für Herrn Stich, doch drei hab'n sich davon gemacht, da waren's nur noch acht.» Sie liessen Herrn Stich im Stich. Ich rede also nicht nur im eigenen Namen, sondern auch – allerdings ohne Auftrag – für die drei anderen Herren, die in der Kommission für den Antrag Stich gestimmt haben.
Im Zusammenhang mit dieser etwas ungewohnten Koalition sind Worte gefallen wie vom «gerupften Huhn» und von der «unheiligen Allianz». Nun, mit dem gerupften Huhn ist es so, dass ein Huhn überhaupt nur geniessbar ist, wenn es gerupft ist. Insofern wäre der Vergleich also zugunsten des Minderheitsantrages II.
Zur sogenannten «unheiligen Allianz» ist zu sagen, dass selten eine Allianz heilig ist. Auch die heilige Allianz von Zar Alexander I. von Russland, dem König von Preussen und dem Kaiser von Oesterreich war alles andere als heilig, sondern sie diente der Erhaltung der absoluten Monar-

chie, d. h. des Systems Metternich. Ob das ein heiliges Anliegen war, mögen Sie selber entscheiden.
Allianzen haben immer einen bestimmten Zweck, und hier ist der Zweck eindeutig der, einen Konjunkturartikel zu schaffen, der nicht das Kind samt dem Bade ausschüttet, und der für eine Mehrheit des Volkes und der Stände annehmbar ist. Der politische Sinn der Opposition gegen 1ter in der Fassung des Ständerates und in der Fassung unserer Kommission – nach meiner Auffassung ist materiell und vor allem in der politischen Realität kein Unterschied zwischen Ständerat und Kommissionsmehrheit – geht letzten Endes dahin, dass wir nicht an einem endgültigen Ausverkauf der Handels- und Gewerbefreiheit mitwirken wollen. Wenn die sozialdemokratische Fraktion in diesem Sinne votiert, dann kann ich ihr von meinem liberalen Standpunkt aus nur gratulieren. Mir spielt die Parteicouleur in diesem Zusammenhang keine Rolle; hier geht es um die Sache.
Es gibt gewisse Leute, die vor allem deshalb für die extensive Fassung waren, weil sie der Ueberzeugung sind, wir brauchten eine Einkommenspolitik. Ich bin auch dieser Ueberzeugung. Es gibt gar nicht Gegner und Befürworter der Einkommenspolitik; wir alle treiben das ganze Jahr hindurch Einkommenspolitik. Die Frage ist, ob sie staatlich vorgeschrieben werden soll oder nicht. Wenn die Gewerkschaften dagegen opponieren, dass staatlich diktierte Einkommenspolitik getrieben wird, dann bin ich auf ihrer Seite, und zwar ganz einfach deshalb, weil wir keine Einkommenspolitik gegen die Gewerkschaften treiben können und treiben wollen. Das führte zu einer sozialen Konfrontation, die wir im Ausland zur Genüge und zur Uebergenüge beobachten, und auch die prächtigen Resultate, die damit zusammenhängen, können wir sehen. Im übrigen ist es nicht so, dass Einkommenspolitik nur Lohn-, Preis- und Gewinnkontrolle wäre. Es gibt eine ganze Reihe von Möglichkeiten, die unter diesen Titel fallen. Ich erinnere an die deutsche konzertierte Aktion, ich erinnere an die Problematik der Handhabung des Indexes der Konsumentenpreise in der Lohnpolitik, ich erinnere an die Möglichkeit der Setzung von Eckwerten als Indikatoren für die Lohn- und Preispolitik. Herr Bundespräsident Brugger hat in der Kommission, wie hier schon festgestellt worden ist, gesagt, dass der Bundesrat nicht daran denke, die Philosophie der Sozialpartnerschaft aufzugeben, und hat als Beispiele, die partnerschaftlich gelöst werden müssen, im Rahmen der Einkommenspolitik das Verhalten bei Betriebsschliessungen erwähnt, das Problem des Investivlohnes usw. Alle diese Teilprobleme im Rahmen der Einkommenspolitik können wir lösen ohne 1ter; dazu brauchen wir diesen Artikel nicht. Nun stellt sich die Frage: Was sind denn das für «andere Massnahmen» ausserhalb der drei sogenannten klassischen Gebiete und ausserhalb der Einkommenspolitik?
Der Delegierte für Konjunkturfragen, Professor Kneschaurek, hat in der Kommission darauf hingewiesen, es gehe darum, Strukturverzerrungen zu vermeiden, welche sich aus der Globalsteuerung ergeben; Kollege Jaeger-St. Gallen hat davon gesprochen. Bei der reinen Globalsteuerung bestünde die Gefahr einer generellen Krise, ist von Professor Kneschaurek gesagt worden. Deshalb müsse man eben 1ter haben. Offensichtlich geht es darum, mit diesen sogenannten anderen Massnahmen in erster Linie Strukturpolitik zu treiben. Nun, in dieser Frage der Strukturpolitik sind die Wissenschafter auch nicht einig. Der Nationalökonom Auer, unser lieber Kollege, hat gesagt, Konjunkturpolitik sei ohnehin auch Strukturpolitik. Professor Kneschaurek hat in der Kommission gesagt: «Wir wollen mit der Konjunkturpolitik keine Strukturpolitik betreiben.» Also bitte schön, das ist offenbar kontrovers!
Aber meine Damen und Herren, schauen Sie sich doch einmal unsere Departemente des Bundes an. Herr Brugger treibt Strukturpolitik mit der Landwirtschaftspolitik, mit der Berghilfe, Herr Hürlimann mit den Hochschulen und den Nationalstrassen, Herr Ritschard mit den Bahnen und den Kraftwerken, Herr Furgler mit den Fremdarbeitern und der Raumplanung, Herr Chevallaz mit den Subventionen, Herr Gnägi mit den Waffenplätzen und den Militärsanatorien; ich glaube, nur Herr Graber ist vorläufig noch nicht verdächtig, Strukturpolitik zu betreiben. Ums Himmels willen, da ist ein ganzes Instrumentarium vorhanden, ohne Absatz 1ter. Genügt das wirklich nicht? Sollte es einmal wirklich nicht genügen, haben wir immer noch Absatz 3bis, der lautet: «Der Bund hat bei Massnahmen im Sinne dieses Artikels auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.»
Ich empfehle Ihnen, die heute ausgeteilte Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Rubi nachzulesen. Dort werden Sie feststellen, was man heute schon alles tut an Einzelinterventionen, um Fehlentwicklungen, die sich aus der globalen Kreditbegrenzung ergeben, zu korrigieren. Man kann das im Rahmen des Begriffes der klassischen Massnahme «Geld- und Kreditpolitik», ohne den Absatz 1ter.
Es tut mir leid, feststellen zu müssen, dass der Antrag der Kommissionsmehrheit letzten Endes langfristig – verfassungsrechtlich gesehen – auf eine De-facto-Abschaffung der Handels- und Gewerbefreiheit hinausläuft. Ich weiss, dass ich mit dieser Bemerkung Herrn Bundespräsident Brugger weh tue. Er will die Handels- und Gewerbefreiheit sicher nicht aus den Angeln heben; aber Verfassungsvorschriften können nicht mit Rücksicht auf die gerade amtierenden Regierungsmänner formuliert werden, sie müssen im Gegenteil vor allem dann dem Bürger Schutz gewähren, wenn eine Regierung Lust verspüren sollte, gegen den Geist der Verfassung zu handeln. Wir kennen die Ausführungsgesetze nicht. Es fällt aber auf, dass unsere Bundesversammlung schon sehr oft auf einen Verfassungsartikel überhaupt erst eingetreten ist, nachdem der Bundesrat den Entwurf zum Ausführungsgesetz vorgelegt hatte. Wenn einmal, dann, schiene es mir, hätte man hier in Kenntnis «der Katze, die noch im Sack steckt», sollen entscheiden können.
Ich kann mir nicht helfen: mir bleibt die Zukunftsvision einer allmächtigen Verwaltung, die am Schaltpult der Volkswirtschaft sitzt – Handels- und Gewerbefreiheit hin oder her –, hier bewilligt und dort verweigert, hier abkühlt und dort Spritzen verabfolgt. Wenn Sie das Votum des Herrn Kollegen Jaeger-St. Gallen aufmerksam angehört haben, in welchem er vom Beispiel «Automobilindustrie» gesprochen hat, muss ich Sie doch fragen, wie Herr Jaeger es denn verhindern wolle, dass z. B. die General Motors in der Schweiz die Automobile teurer verkaufen als früher. Hier zeigt es sich, auf welch schlüpfriges Gelände man sich begibt, wenn man konkret an die möglichen Interventionismen denkt, die hier spielen könnten. Ich will nicht wiederholen, was bereits ausgeführt wurde. Die Erfahrungen im Ausland, aber auch die bisherigen Erfahrungen mit unserer schweizerischen Konjunkturpolitik ermuntern nicht dazu, die Verwirklichung solcher Visionen zu erleichtern.
Der Bundesrat ist sicher nicht schuld an allen Inflationsursachen; aber es gibt zu denken, dass wir bei der Inflationsbekämpfung zu einem schönen Teil die früher bestehende Teuerung wegen Geldüberflusses abgelöst haben durch eine Teuerung wegen Geldmangels, nämlich durch eine Zinssteigerung, die wir bei jedem neupublizierten Index ablesen können.
Daraus ergibt sich ein Zwang zur Vorsicht. Dieser Zwang wird einem noch erleichtert durch den Hinweis auf Artikel 89bis, der zur Verfügung steht, falls es brennen sollte. Zudem war es bisher gute Uebung, sämtliche Ausnahmen von der Handels- und Gewerbefreiheit enumerativ in der Verfassung aufzuführen. Diese Methode wurde auch 1947 in den Wirtschaftsartikeln praktiziert; aber heute will man eine Generalklausel verankern. Es ist schon genügend darauf verwiesen worden, dass die Formulierung «reichen die Massnahmen von Absatz 1bis nicht aus . . .» unter kei-

nen Umständen weiterhelfe. Der Vertreter des Bundesrates hat in der Kommission sofort und eindeutig erklärt – man kann das im Kommissionsprotokoll nachlesen –, dabei sei natürlich keine zeitliche Subsidiarität gemeint, sondern eine materielle. Die Verwaltung kann also von Anfang behaupten, die globalen Massnahmen genügten nicht, man müsse sofort weitere flankierende Massnahmen ergreifen. Damit ist die praktische Unwirksamkeit des Begriffes «subsidiär» und «reichen die Massnahmen nicht aus» genügend dargetan. Es ist aber auch dargetan, dass zwischen der Formulierung der Kommissionsmehrheit und jener des Ständerates materiell kein Unterschied besteht.

Wer in diesem Saale Lust verspürt, am Begräbnis der Handels- und Gewerbefreiheit zu den Sargträgern zu gehören, mag das tun; für mich lehne ich eine solche Rolle ab. Ich stelle mit Genugtuung fest, dass ich mich dabei in bester Gesellschaft befinde, nämlich in Gesellschaft des Präsidenten der Kommission für Konjunkturfragen, Herrn Professor Würgler, der gemäss Protokoll in den Kommissionsverhandlungen erklärte: «Der Antrag Stich/Keller zu Absatz 1ter liegt im Sinne der Kommission für Konjunkturfragen.» Was wollen wir eigentlich noch mehr?

Ich beantrage Ihnen, dem Minderheitsantrag II zuzustimmen.

Leutenegger: Ich nehme nur kurz Stellung zu Artikel 31quinquies Absatz 1ter. Einem Verfassungsartikel, also dem Konjunkturartikel stimme ich zu. Es geht mir allein um die Frage der gezielten Eingriffe zur Dämpfung der Ueberkonjunktur. Die Fassung der Mehrheit der Kommission zielt – ob man dies nun zugeben will oder nicht, und da schliesse ich mich den Vorrednern an – nicht nur auf flankierende Massnahmen, sondern auf eine Generalermächtigung hin. Diese würde dem Bund erlauben, bei konjunkturpolitischen Massnahmen nötigenfalls praktisch in jedem Bereich von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Dem könnten wir nicht zustimmen, auch wenn alle von den klassischen Bereichen abweichenden Massnahmen später den Räten vorgelegt werden müssen. Ich gestatte mir deshalb die Frage an den Herrn Volkswirtschaftsminister, was konkret unter dem Hinweis «unter anderen Massnahmen» verstanden wird. Wir möchten annehmen, dass man sich darüber Gedanken gemacht hat, auch wenn eine abschliessende Aufzählung der in Frage stehenden Massnahmen ja kaum möglich ist. Von einzelnen Absichten hat man bereits gehört.

In unserer Fraktion wurde – ich will diese Detailfrage vorbringen – unter anderem die Frage gestellt, ob man unter Absatz 1ter z. B. auch Regelungen über eine massvollere Entwicklung der Einkaufszentren auf der grünen Wiese sehen könnte. Es würde unsere Entscheidung sehr erleichtern, wenn wir über den Begriff «auf anderen Gebieten vorzukehrenden möglichen Massnahmen» jetzt schon einigen Aufschluss erhalten könnte, oder darüber, was darunter nicht gemeint ist. Sollte keine befriedigende Aufklärung möglich sein, so müsste ich mir vorbehalten, den Antrag Salzmann auf Streichung von Artikel 31 Absatz 1ter zu unterstützen.

Hofmann: Im Vordergrund unserer gegenwärtigen Diskussion steht die Abneigung gegen die Einkommenspolitik. Wir können fast eine Angst vor der Einkommenspolitik feststellen, d. h. vor den Eingriffen auf die Preise, Löhne und Gewinne. Dabei vermöchten sich zwar wohl die Gewerkschaften mit Interventionen auf die Preise und Gewinne sicher abzufinden, zuwider sind ihnen Eingriffe auf die Löhne. Weil es aber nicht gut möglich wäre, lediglich preis- und gewinnpolitische Eingriffe zu befürworten und lohnpolitische zu bekämpfen, ziehen sie es vor, die gesamte Einkommenspolitik im Rahmen der Konjunkturartikel abzulehnen. Das bringt die gewerkschaftliche Ablehnung in die Nachbarschaft der Gegner aus jenen Kreisen, die der Einkommenspolitik nicht wegen der Einflussmöglichkeit auf die Löhne, sondern wegen derjenigen auf die Preise und Gewinne keinen Geschmack abgewinnen können.

Ist die Ablehnung der Einkommenspolitik sachlich begründet? Das ist für uns die schwerwiegende Frage. Man kann zunächst gewiss nicht etwa behaupten, dass in der Einkommenspolitik ein normales und regelmässig anzuwendendes Instrument zur Bekämpfung der Konjunkturüberhitzung und der Geldentwertung zu erblicken sei. Das reguläre Werkzeug hiefür ist vorab in einer ausreichenden Geldmengenkontrolle mit Hilfe der Geld- und Kreditpolitik, aber auch der Fiskal- und Aussenwirtschaftspolitik zu sehen. Sachgemäss, entschlossen und rechtzeitig angewandt, wie auch zeitlich genügend lange durchgehalten, dürften die Massnahmen auf diesen drei klassischen Bereichen häufig ausreichen und den Zugriff zur nicht klassischen Einkommenspolitik normalerweise als entbehrlich erscheinen lassen.

In diesem Sinne stimme ich den Vorrednern, wie Herrn Canonica, Stich, Salzmann usw., zu. Die gegenwärtige Situation zeigt aber doch deutlich, in welche wirtschaftlichen Schwierigkeiten wir geraten, wenn wir die Inflationsbekämpfung vor allem durch eine restriktive Geld- und Kreditpolitik betreiben wollen. Es gibt eben nicht nur eine geldmengeninduzierte Inflation, und es gibt nicht nur eine nachfrageinduzierte Inflation. Deshalb lässt sich die Inflation nicht allein durch eine restriktive Geld- und Kreditpolitik bekämpfen. In diesem Sinne hat Herr Otto Fischer mit Recht darauf hingewiesen, dass wir in gewissen Bereichen der Wirtschaft bereits eine Krise haben, während die Teuerung weitergeht. Ist es der Staatsinterventionismus, der dazu geführt hat? Das war die Frage von Herrn Otto Fischer. Nun muss man aber festhalten: Es gibt auch eine lohninduzierte Inflation, es gibt eine unternehmensinduzierte Inflation, und es gibt eine gewinninduzierte Inflation. Es kann eine lohninduzierte Inflation geben, wenn die Löhne über den Produktivitätsfortschritt ansteigen, oder wenn der Faktor Arbeit so knapp ist, dass hier die Gesetze von Angebot und Nachfrage nicht mehr spielen. Es kann auch eine unternehmensinduzierte Inflation geben, wenn die Preise sich nicht nach den klassischen Regeln von Angebot und Nachfrage bilden, sondern durch weitgehende Autonomieentscheidungen der Unternehmer. Es kann auch eine gewinninduzierte Inflation geben, wenn die Unternehmer ihren Anteil am Bruttosozialprodukt durch Gewinnerhöhungen vergrössern wollen.

An und für sich würde auch ich mich sehr gerne auf die klassischen Massnahmen beschränken. Wir stellen aber fest, dass, wenn wir uns nur auf die klassischen Massnahmen zur Inflationsbekämpfung beschränken wollen, wir mit anderen wirtschaftspolitischen Zielen in Konflikt geraten, nämlich erstens allfällig mit dem Ziel der Vollbeschäftigung, zweitens mit dem Ziel eines genügenden Wirtschaftswachstums und drittens mit dem Ziel des aussenwirtschaftlichen Gleichgewichtes. Es wird auch von namhaften Nationalökonomen in dieser Hinsicht von Zielgegensätzen, von Zielantinomien gesprochen. Letzthin hat mir ein Befürworter der allein klassischen Massnahmen gesagt: Ja, man muss halt einmal eine Arbeitslosigkeit zu einem Teil eintreten lassen, dann wird man schon die Preise stabilisieren können. Ich glaube, niemand in diesem Saale will das, und wir wollen sicher auch nicht zum Wachstum Null gelangen, wenn es hiefür vielleicht auch einige Befürworter gibt, und wir wollen keine Beschäftigungseinbussen in Kauf nehmen. Wenn wir alle diese Ziele der Vollbeschäftigung, eines angemessenen Wirtschaftswachstums und eines aussenwirtschaftlichen Gleichgewichts aufrechterhalten wollen, so ist eben doch festzustellen, dass wir mit der reinen Geldmengenpolitik nicht durchkommen, es sei denn, wir gelangen zur Inflationierung bei Stagnation oder zur sogenannten Stagflation. Wenn es uns nicht auch gelingt, einmal die sogenannte Lohn- und Preisspirale zu unterbinden, wobei jeder Partner seinen gerechten Anteil am Bruttosozialprodukt erhalten sollte, gehen wir bei gleichzeitig ungenügender Aus-

dehnung der Geldmenge in vielen Unternehmungen einer Liquiditätskrise entgegen. Gewisse Konkursanmeldungen zeigen das bereits. Es wäre deshalb wohl angezeigt, dass wir der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission zustimmen, im Bewusstsein, dass die Einkommenspolitik nicht die Regel darstellen soll, sondern dass sie erst dann spielen soll, wenn wir mit den klassischen Massnahmen die Inflation zu wenig bekämpfen können und wenn wir beim Einsatz der bloss klassischen Massnahmen die Gefahr einer Stagflation eingehen.
In diesem Sinne trete ich für den Antrag der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission ein.

Frau **Uchtenhagen:** Ich möchte die Diskussion sicher nicht verlängern, indem ich noch einmal auf grundsätzliche Fragen eingehe, die eigentlich in die Eintretensdebatte gehören. Aber gestatten Sie mir, zu zwei Fragen noch ganz kurz Stellung zu beziehen:
Die eine Frage ist die der Regionalisierung, der Strukturpolitik, die hier mit der Konjunkturpolitik vermischt wird; die zweite Frage ist die der Ordnungspolitik.
Ich glaube, alle, die mich kennen, wissen, dass ich eine überzeugte Befürworterin einer regionalen Strukturpolitik bin im Sinne eines besseren Ausgleichs, der räumlichen Verteilung der Wirtschaft, also einer Förderung der wirtschaftlich schwachen Gebiete und eines Zurückbindens der grossen Agglomerationen. Aber ich glaube, es ist gefährlich, wenn man, wie das der Ständerat tut, Konjunkturpolitik zu sehr mit Strukturpolitik vermengt. Unsere Strukturpolitik muss im Hinblick auf ein erarbeitetes strukturpolitisches Konzept erfolgen; sie muss einem räumlichen Leitbild, einem regionalpolitischen und landesplanerischen Leitbild entsprechen und darf nicht einfach eine Ad-hoc-Politik werden. Jedermann, der etwas versteht von diesen schwierigen strukturellen Problemen – das kann mir Herr Bundespräsident Brugger sicher bestätigen –, weiss, dass man mit konjunkturpolitischen Massnahmen keine Strukturpolitik im Sinn einer Gesamtkonzeption betreiben kann, sondern hier sind nur ganz gezielte regionalpolitische Massnahmen wirksam. Wenn wir hier dem Interventionismus Tür und Tor öffnen, indem wir auch bei der Konjunkturpolitik alle Möglichkeiten zulassen wollen für eine regionale und branchenmässige Strukturpolitik, dann heisst das doch einfach, dass der Bundesrat quasi ständig unter den Druck von «pressure groups» kommt, hier etwas helfen muss, dort wieder einen Betrieb am Leben erhalten muss. Letztlich führt das dazu, dass die Grenzbetriebe künstlich an Leben erhalten werden und wir eine ziemlich uneffiziente Wirtschaft haben und erst noch falsche regionale und branchenmässige Strukturen!
Die zweite Frage ist ordnungspolitischer Natur. Es ist ganz selbstverständlich, dass die sozialdemokratische Fraktion nicht die gleichen ordnungspolitischen Vorstellungen hat wie Herr Eibel oder Herr Fischer. Ich habe das letzte Mal schon versucht, Ihnen zu sagen, dass wir natürlich in grundsätzlicher Beziehung unsere Wirtschaft anders ordnen möchten, dass wir vor allem dort, wo der Marktmechanismus gar nicht funktionieren kann – denken Sie an den Boden- oder an den Wohnungsmarkt –, andere Möglichkeiten schaffen möchten. Wir sind auch nicht einverstanden mit der Verteilungspolitik. Wir möchten eine andere Einkommens- und Vermögensverteilung, Mitbestimmungsrechte für Arbeitnehmer und anderes mehr. Aber auch da: Wir haben ein Gesamtkonzept einer sozialistischen Politik, einer Volkswirtschaft, wie wir sie anstreben. Unsere Vorstellungen lassen sich nicht darauf reduzieren, dass man die Wirtschaft, die wir im Augenblick haben, mit vielen kleinen Eingriffen auch dort noch ausser Kraft setzt, wo sie funktioniert. Also auch hier: Unsere Konjunkturpolitik soll nicht zum Spielball der «pressure groups» werden, wo dann wiederum die Mächtigen den Bundesrat unter Druck nehmen und sich abschirmen können gegen eine Konjunkturpolitik, wie wir sie haben sollten. Wenn immer wieder gesagt wird, die Marktwirtschaft funktioniere nicht, bitte, so ist das eine Sache der Wettbewerbspolitik. Da müssen wir die Voraussetzungen schaffen. Wenn im Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen gesagt wird, dass man aus politischen Gründen die Globalmassnahmen gar nicht durchführen könne, so ist das ja genau der Grund, wieso wir hier nicht schon Tür und Tor öffnen sollten für jede Art von direkten Eingriffen. Es ist doch ganz klar: Wenn wir schon ein ganzes Arsenal von anderen Möglichkeiten bereitstellen, dann wird der Bundesrat gar nicht in der Lage sein, eine kohärente Geld-, Finanz- und Aussenwirtschaftspolitik zu betreiben, weil alle möglichen Interessengruppen intervenieren und Spezialmassnahmen verlangen. Dass diese Spezialmassnahmen, diese direkten Eingriffe, dann wieder zulasten des wirtschaftlich Schwachen gehen, ist natürlich eine Befürchtung, die wir Sozialdemokraten haben. Ich gebe offen zu, dass wir vor der Einkommenspolitik Angst haben. Sie ist zwar ein vollkommen untaugliches Mittel, aber für die wirtschaftlich Mächtigen ist es ein Mittel, die Teuerung auf dem Buckel der wirtschaftlich Schwachen zu bekämpfen. Deswegen sind wir dagegen.
Da kann ich als letztes Argument nur noch einmal darauf hinweisen, dass das relativ gute soziale Klima, das wir in der Schweiz haben, doch darauf zurückzuführen ist, dass man auch mit den Gewerkschaften bis jetzt immer noch partnerschaftlich hat reden können. Wenn Sie das soziale Klima wirklich gefährden wollen, dann müssen Sie nur noch die Vertragsfreiheit, die die Gewerkschaften bis jetzt geniessen, in Frage stellen.

Präsident: Damit ist die Diskussion geschlossen. – Ich werde morgen das Wort den Berichterstattern und dem Vertreter des Bundesrates erteilen und dann abstimmen lassen.

Hier werden die Beratungen abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel (Art. 31quinquies und Art. 32 Abs. 1)

Constitution fédérale. Articles conjoncturels (art. 31 et 32 al. 1)

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	IV
Session Session Sessione	Herbstsession Session d'automne Sessione autunnale
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	02
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	17.09.1974 - 08:00
Seite Page Pagina	1153-1167
Ref. No	20 003 147

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 18. September 1974, Vormittag
Mercredi 18 septembre 1974, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

---

11 543

Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Differenzen – Divergences

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1153 hiervor — Voir page 1153 ci-devant

Weber-Altdorf, Berichterstatter: Die gestrigen Diskussionsvoten geben mir Anlass zu zwei grundsätzlichen Ueberlegungen, nämlich zur Frage der Verantwortung des Parlamentes als Gesetzgeber und zur Frage der Verantwortung der Sozialpartner im Rahmen unserer Diskussion um den Konjunktur-Verfassungsartikel.
Zur ersten Frage: Herr Salzmann sieht im Vorschlag der Kommissionsmehrheit eine «ordnungspolitische Resignation», Herr Fischer-Bern versteigt sich und nennt ihn «Kapitulation» und Herr Eibel verkündet sogar, er bedeute «die Abschaffung der Handels- und Gewerbefreiheit». Implizite wird damit gesagt, dass jeder Parlamentarier, der vom früheren Beschluss abrücke, fahnenflüchtig sei, ja man sprach sogar von Totengräbern der Handels- und Gewerbefreiheit. Im Verlaufe der Diskussionen um den Konjunktur-Verfassungsartikel hat sich nicht nur die wirtschaftliche und politische Meinung geändert, es hat sich auch das Phänomen Konjunktur in den verschiedensten Erscheinungsformen gezeigt, welche im Zeitpunkt der Botschaftsverabschiedung durch den Bundesrat weder bekannt noch vorauszusehen waren. Das klassische Konjunkturbild wurde durch eine weltweite konjunkturelle, spekulative und staatlichen Interventionen ausweichende Entwicklung überlagert. Die wirtschaftliche Abhängigkeit unseres Landes vom Ausland zwingt uns deshalb, die Konjunkturpolitik noch vermehrt in diesen Zusammenhang zu stellen. Mit dem ursprünglichen Konzept unseres Rates wird die präventive und strukturausgleichende Politik verunmöglicht. Mit den klassischen Massnahmenbereichen allein kann diesen neuen Konjunkturerscheinungen nicht begegnet werden. Die weiteren Argumente, die ich im Eintretensreferat zur Begründung des Kommissionsantrages angeführt habe, möchte ich nicht wiederholen.
Die Handels- und Gewerbefreiheit ist nicht ein absoluter, starrer Begriff, Herr Fischer. Die Aufgabe eines liberalen Staates ist es, wenn die Freiheit von Individuum, Wirtschaft und Gesellschaft bedroht ist, Massnahmen zur Erhaltung dieser Freiheit zu treffen. Die inflationistische Seite der Konjunktur trifft aber besonders die Schwächeren in unserem Lande, Sparer, Rentner, aber auch die schwächeren Regionen. Schliesslich wird auch der freie Wirtschaftsmechanismus gefährdet. Der bestehende ordnungspolitische Verfassungs- und Gesetzgebungsrahmen zur Handels- und Gewerbefreiheit genügt nun eben nicht, um wirksame Konjunkturpolitik zu treiben. Die Kartellgesetzgebung ist eine einseitige Wettbewerbsgesetzgebung, weil sie sich nur auf die Güter, nicht aber auf die Produktionsfaktoren-Märkte (Arbeit und Kapital) bezieht. So lange die umfassende Wettbewerbspolitik nicht geregelt ist, muss ein umfassendes und wirksames Instrumentarium in der Form des vorgeschlagenen Konjunkturartikels bereitgestellt werden.
Eine wirksame Konjunkturpolitik ist nicht nur eine Angelegenheit des Gesetzgebers. Sie wird nicht nur von den Marktgegebenheiten allein, sondern auch vom psychologischen und faktischen Verhalten von Staat, Wirtschaft und Individuum beeinflusst. Unsere politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten erfordern eine möglichst breite und gerechte Verteilung der Stabilisierungsopfer. Dieser Forderung kann nur ein umfassendes Instrumentarium gerecht werden. Aus dieser staatspolitischen Verantwortung heraus und im Interesse der Erhaltung einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung erfolgte der Vorschlag Ihrer Kommission. Die rechtliche Absicherung mit der Befristung der Erlasse, der Einflussmöglichkeit des Gesetzgebers und das parlamentarische Vetorecht nach Absatz 5 dürfen nach unserer Auffassung genüglich Garant zur Wahrung von Handels- und Gewerbefreiheit sein. Das Parlament muss durch eine eindeutige Willenserklärung und mit Zustimmung zu einem umfassenden Instrumentarium dem Volke auch beweisen, dass mit dieser Vorlage das Problem Nr. 1 – die Inflation in unserem Lande – bewältigt werden kann. Dies, Herr Fischer, meine Antwort auf Ihre Behauptung, wir seien fahnenflüchtig geworden. Die Verantwortung und die veränderten Verhältnisse haben uns diesen Entscheid nahegelegt.
Nun zur Verantwortung der Sozialpartner: Die Sozialpartner tragen in unserem Staats- und Wirtschaftsleben ein höchstes Mass an Verantwortung. Sie sind dieser Verantwortung auch gerecht geworden und haben im Lande Arbeitsfrieden und Wohlstand ermöglicht. Es würde jedoch dieser Verantwortlichkeit widersprechen, wenn aus reinen Gruppeninteressen und Machtstreben die Tarifautonomie, Herr Canonica, aus dem konjunkturpolitischen Konzept herausgebrochen würde. Der Volksentscheid im Dezember 1973 zum dringlichen Bundesbeschluss zur Preis- und Lohnüberwachung darf in diesem Sinne als Auftrag des Volkes an das Parlament gewertet werden. Herr Stich, Sie haben genau den gegenteiligen Schluss für eine kommende Volksabstimmung gezogen. Ich teile Ihre Auffassung nicht. Man sollte das Fell des Bären nicht schon verkaufen, ehe man den Bären erlegt hat. Nun, Herrn Canonica geht es vielleicht möglicherweise darum, was unser früherer Kollege Schürmann in einem Artikel im «Vaterland» vom 6. April 1974 vermutet, nämlich: «Das Verhalten ist irrational und ausschliesslich durch die Meinung bedingt, die Gewerkschaften würden an Gewicht und Einfluss verlieren, wenn der Staat notfalls auch über Löhne und Gewinne mitzureden habe.» Ins gleiche Horn stiess Frau Uchtenhagen, deren Einwand, die Arbeitnehmer seien auf der schwächeren Seite der Sozialpartner und einkommenspolitische Eingriffe würden zu verteilungspolitischen Benachteiligungen der Arbeitnehmer führen, nicht unwidersprochen hingenommen werden kann. Leider zeigt sie uns nur das grüne Jäckchen. (Heiterkeit) Sie kann dann meine Darlegung im Protokoll nachlesen.
Die Zahlen des Eidgenössischen Statistischen Amtes widerlegen diese Behauptung. Der Anteil der Arbeitnehmereinkommen am Bruttosozialprodukt ist seit 1950 mit 53 Prozent unverändert geblieben. Es hat somit keine nennenswerte Umverteilung zugunsten des Kapitals stattgefunden. Noch deutlicher, Herr Canonica, ist das Verhältnis von Arbeitnehmereinkommen und Volkseinkommen. Der Anteil der Arbeitnehmer am Volkseinkommen, die Lohnquote, ist von 60,7 Prozent im Jahre 1960 auf 64,2 Prozent im Jahre 1973 angestiegen. Im weiteren lässt sich nachweisen, dass die Lohnquote genau im Ausmass des Anstieges des Anteils der Unselbständigerwerbenden zugenommen hat. Von 1960 bis 1973 hat das Volkseinkommen je Beschäftigten um 194,9 Prozent zugenommen, das Arbeitnehmereinkommen je Unselbständigerwerbenden um 194,3 Prozent, also um genau gleich viel. Die Konsequenz, die daraus gezogen werden muss, kann doch nur die sein,

dass die Arbeitnehmer von einem stabilitätspolitischen Konzept nicht ausgeklammert werden dürfen und ihren angemessenen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung zu erbringen haben. In erster Linie wird dies im Rahmen der Tarifautonomie der Sozialpartnergespräche auszuhandeln sein, da sind wir uns alle einig. Sind jedoch Lösungen im Sinne der konjunkturpolitischen Notwendigkeit nicht erreichbar, dann müsste die Möglichkeit geboten sein, gestützt auf die Kompetenzordnung des Konjunkturverfassungsartikels einen politischen Entscheid zu treffen. Die kürzlichen Tarifverhandlungen der Sozialpartner und Aeusserungen von Gewerkschaftsführern in der Presse und Oeffentlichkeit – das verhehle ich nicht – bestärken uns in dieser Ansicht. Der Antrag Canonica auf Ausklammerung der Tarifpolitik würde ausserdem ein neues Spannungsfeld in das Sozialpartnerverhältnis hineintragen, weil die Preise einseitig dem Interventionsbereich des Konjunkturartikels unterstellt, die Löhne aber ausgeklammert würden. Und wenn schon einmal bei Steuern von siamesischen Zwillingen gesprochen wurde, so müsste man hier sagen: Lohn und Preis sind auch siamesische Zwillinge.
Mit diesen Ueberlegungen möchte ich an das besondere Verantwortlichkeitsbewusstsein der Sozialpartner, insbesondere aber der Gewerkschaften appellieren.
Nun eine letzte Bemerkung. Die Herren Eibel und Fischer erklären frisch und frank, froh und frei, der Vorschlag der Kommissionsmehrheit sei mit dem Beschluss des Ständerates identisch. Dies stimmt nun einfach nicht. Bitte lesen Sie den Verfassungstext, Herr Fischer. Bei der ständerätlichen Fassung ist ein Nebeneinander der Massnahmen ohne Einschränkung möglich. Ich habe Ihnen dies sicherlich eindeutig erläutert. Aber es gibt Leute, die hören nicht gut. Bei Herrn Eibel weiss ich es, aber Herr Fischer, der will nicht gut hören. (Heiterkeit) Ihre Kommission hat nun aber klar und deutlich im Verfassungstext zum Ausdruck gebracht, dass das Hauptgewicht der Konjunkturpolitik auf der Globalpolitik gemäss Absatz 1bis liegt, und dass nach dem Grundsatz der Subsidiarität Massnahmen nach Absatz 1ter nur dann möglich sind, wenn die Massnahmen nach Absatz 1bis nicht ausreichen.
Aus diesen Ueberlegungen beantrage ich Ihnen im Namen der Kommissionsmehrheit, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und die Anträge der Minderheit I (Antrag Canonica – Ausklammerung der Tarifautonomie, jetzt etwas präzisiert) sowie der Minderheit II (Stich – Erweiterung nur auf die Krisenbekämpfung) und ebenfalls den Antrag von Herrn Salzmann (Festhalten am früheren Beschluss des Nationalrates) abzulehnen.

M. **Wilhelm**, rapporteur: M. le président de la commission, M. Weber, a répondu de manière exhaustive aux intervenants, ce qui me permet d'être bref, d'autant plus que nous sommes en procédure de divergence. Il faut éviter un débat sur le fond, encore que celui que nous venons d'avoir était inévitable puisque la commission, respectivement le Conseil, ont changé leur fusil d'épaule à propos de l'alinéa 1*ter*. Il s'agit non pas d'une capitulation, comme l'a dit M. Fischer, mais d'une amélioration apportée au texte de l'arrêté au gré d'une nouvelle prise de conscience politique et objective. Je rappelle que c'est par 26 voix contre 3 que votre commission a pris sa décision.
Adopter l'alinéa 1*ter* n'est pas signer un chèque en blanc puisque le Conseil fédéral devra chaque fois soumettre aux Chambres fédérales les lois et arrêtés fédéraux nécessaires. De plus, l'accent est mis de manière nette et précise sur la subsidiarité.
La disposition de l'alinéa 1*ter* est nécessaire parce que, aujourd'hui, tout flotte. Il y a la crise des matières premières, du pétrole, des conflits armés, on parle de stagflation. Plus rien n'est classique. Quelle que soit la manière dont on envisage l'actualité, on doit reconnaître que l'économie de marché classique n'existe plus et que nous aurons pour ces deux ou trois prochaines années en tout cas une salade assez spéciale au menu, avec des fluctuations conjoncturelles importantes et brutales, et que la situation sera extrêmement difficile à stabiliser. Il ne faut pas espérer un retour au passé classique, au passé normal. Il faut être réaliste.
On a dit que de mauvaises expériences ont été faites depuis vingt mois. C'est vrai dans une certaine mesure, mais il faut dire que la situation aurait été plus grave encore s'il n'y avait pas eu l'article 89, 3e alinéa, autorisant le Conseil fédéral à prendre des mesures d'urgence. Il s'agit de mesures provisoires qui ne doivent pas durer. L'autorité a besoin d'instruments solides et permanents car la lutte contre l'inflation est devenue une tâche permanente non seulement des partenaires sociaux, mais également de l'Etat. Le tout est de savoir quelle ampleur doit prendre cette intervention des pouvoirs publics. Si l'on n'accorde pas de pouvoirs à l'Etat, on va à la catastrophe mais il peut être dangereux de lui en accorder trop. L'Etat est comme une voiture automobile: si elle n'a qu'un moteur et pas de volant, elle sort de la route au premier virage. Si elle n'a que des freins, elle n'avance pas. Il faut donc trouver un moyen terme, une solution suisse. On s'est beaucoup inspiré des mesures instituées à l'étranger et nos spécialistes paraissent s'inspirer un peu trop à mon avis de l'exemple de l'Allemagne fédérale. Je rappelle qu'il existe d'autres gouvernements et d'autres régions et, actuellement, je suis très intéressé par ce qui se passe à Paris, où l'on parle d'une taxe conjoncturelle, arme absolue contre l'inflation qui permettrait de stériliser les plus-values provenant de l'inflation déjà au niveau de l'entreprise et d'éviter ainsi un blocage des prix et des salaires. Il faut aussi mettre l'imagination au pouvoir, mais sous le contrôle des deux chambres et du peuple. Sans l'alinéa 1*ter*, il n'est plus possible de combattre le renchérissement ni le chômage. C'est pourquoi je vous invite, au nom de la commission, à repousser les propositions des minorités I et II, de même que la proposition de M. Salzmann, et d'approuver celle de votre commission adoptée, je vous le rappelle, à la majorité massive de 26 voix contre 3.

Bundespräsident **Brugger:** Wir leisten uns lange Konjunkturdebatten über die Frage, wo die Grenze gezogen werden soll, wo der Anwendungsbereich liegt, welche Instrumente eingesetzt werden dürfen und welche nicht, in einen Moment, wo man weltweit die verheerenden Auswirkungen der Inflation immer klarer erkennt und wo durch Regierungen, neue Regierungen, wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, aber auch in den Vereinigten Staaten, die Inflation als Staatsfeind Nr. 1 bezeichnet wird. Ich frage mich einfach in dieser Situation, ob es richtig ist, hier Abgrenzungen vorzunehmen, oder, um ein militärisches Bild zu gebrauchen, ob es nicht richtiger wäre, vorsorglicherweise einmal einen Bereitschaftsgrad zu erreichen, der uns die Verteidigung der ganzen Grenze und den Einsatz aller Waffen erlaubt, die überhaupt zur Verfügung stehen, sowie eine Bereitschaftsstellung zu beziehen, in der uns in diesem schweren Kampf, für den Sie wie wir die Verantwortung zu übernehmen haben, auch eine wirkliche reelle Chance gelassen wird. Wir führen diese Debatte unter dem Schlachtruf des Schutzes und der Bewahrung der Handels- und Gewerbefreiheit. Dabei wissen wir doch alle sehr wohl, dass in dieser Beziehung eine genaue Abgrenzung gar nicht möglich ist und dass unter Umständen Eingriffe in den sogenannten klassischen Bereichen für die Wirtschaftsfreiheit viel stärkere und viel gefährlichere Auswirkungen haben können als die flankierenden Massnahmen in den Nebenbereichen. Wir wissen zudem ganz genau, und wir sehen es jeden Tag, dass die echte, grosse Gefahr für die Handels- und Gewerbefreiheit, zu der ich vollständig stehen möchte, nicht von den konjunkturpolitischen Massnahmen herrührt, sondern von einer inflationären Entwicklung, die eine ungerechte Umverteilung von Vermögen und Einkommen vornimmt, eine deswegen ungerechte Umverteilung, weil dahinter keine echten Leistungen, keine Verdienste,

aber auch kein persönliches Versagen steckt; eine Entwicklung, die den Verteilungskampf verschärft, die Beziehungen unter den Sozialpartnern immer mehr belastet und unser soziales Klima vergiftet; eine Entwicklung, die die Wettbewerbsverhältnisse verzerrt und damit auch unsere Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland verschlechtert, die die Ueberlebenschancen vieler Branchen gefährdet, die Unterschiede zwischen den einzelnen Sektoren unserer Wirtschaft grösser macht und damit den wirtschaftlichen Konzentrationsprozess forciert, und das sicher nicht zu Ungunsten der grossen, sondern vor allem zu Ungunsten der mittleren und kleinen Unternehmungen und Betriebe. Eine Entwicklung aber auch, welche die Unterschiede zwischen den Regionen unseres Landes vergrössert und damit längerfristig gesehen, unsere föderalistische Struktur auch aushöhlt, und zwar ganz einfach deswegen, weil politischer Föderalismus ohne wirtschaftliche Substanz in der heutigen Zeit nicht mehr denkbar ist.

An der Tagung des Vereins für Sozialwissenschaften, die letzthin in Zürich stattgefunden hat und wo alle «Grosskopfeten» der nationalökonomischen Wissenschaft aus der Schweiz, aus Oesterreich und aus der Bundesrepublik teilgenommen haben, traten zwar ganz unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich des Instrumentariums zutage. Aber in einem Punkt war man sich vollständig einig, und das heisst etwas unter 500 bis 600 Nationalökonomen, nämlich in dem, dass eine umfassende Konjunkturpolitik nötig ist – ich betone: eine umfassende – und dass die heutige Entwicklung für jede freiheitliche Wirtschaftsordnung eine tödliche Gefahr bedeute – ich zitiere: eine tödliche Gefahr bedeute – ja noch mehr: Es wurde zusammenfassend gesagt, dass diese längerfristige inflationäre Entwicklung im heutigen Ausmass jede freiheitliche Gesellschaftsform, d. h. also jede demokratische Gesellschaftsform zugrunde richten müsse.

Bei dieser Debatte scheut man sich auch nicht – ich meine in diesem Falle Herrn Nationalrat Eibel –, falsch zu zitieren. Ich weis nicht, Herr Nationalrat Eibel, was Herr Professor Würgler alles schon gesagt hat. Ich bin für sein Wohlverhalten nicht zuständig. Aber für uns massgebend ist der Bericht der sogenannten Kommission Würgler, einer Kommission, die Herr Professor Würgler mit sehr viel Einsatz präsidiert hat und die ihr Exposé abgegeben hat unter dem Titel: «Ziele, Mittel und Träger der Konjunkturpolitik». Unter den Schlussfolgerungen «Ergebnisse» steht folgendes: «Zur Regulierung der Gesamtnachfrage sind Massnahmen im Bereiche der Aussenwirtschaftspolitik, der Geldpolitik und der Finanzpolitik erforderlich.» Das wissen wir. «Da eine mit diesen Mitteln arbeitende Stabillisierungspolitik eine in allen Teilen funktionierende freie Marktwirtschaft vorausgesetzt, die aber heute nicht gegeben ist, muss die Möglichkeit offen bleiben, im Notfall auch zu Marktregulierungen Zuflucht zu nehmen, es sei denn, man würde die Wettbewerbsordnung, also das Kartellrecht vor allem, in die Verfassungsrevision einbeziehen.» Und am Schluss dieses umfassenden Berichtes steht: «Von einer abschliessenden Regelung des konjunkturpolitischen Instrumentariums in der Verfassung ist Umgang zu nehmen und die Ordnung der einzelnen Instrumente auf der Gesetzesebene vorzunehmen. Das Instrumentarium muss in seinen Einzelheiten den Wandlungen der Wirtschaft rasch angepasst werden können.» Einen bessern Kronzeugen für den Antrag Ihrer Kommission könnte ich überhaupt nicht namhaft machen. Nun schreckt man auch nicht davor zurück, und jetzt meine ich Herrn Otto Fischer, die heutige Konjunkturpolitik als Kronzeugen für die staatliche Ohnmacht – er hat es noch schärfer gesagt –, für die staatliche Ohnmacht auf diesem Gebiete, anzuführen. Ich bin der erste, der bereit wäre, aus gemachten Fehlern zu lernen. Aber wir alle wussten von Anfang an, dass die Bundesbeschlüsse, die am 2. Dezember 1972 vom Volke angenommen worden sind, mit der Hypothek belastet waren, dass sie eine Strömung bekämpfen mussten, die sich bereits hatte voll entfalten können. Ich habe in diesem Saal schon einmal das Bild vom Wagen zitiert, der in voller Fahrt abwärts fährt und dem man sich entgegenstemmen muss, wobei man natürlich Gefahr läuft, überfahren zu werden. Deswegen aber von einem Bankrott unserer Konjunkturpolitik zu sprechen, ist doch eine unannehmbare Simplifikation. Dass namentlich die geld- und kreditpolitischen Massnahmen eine längere Anlaufzeit brauchen, um wirksam zu werden, ist in Anbetracht der bis zum Floating des Schweizerfrankens massiven Kapitalimporte, aber auch im Hinblick auf die massiven Liquiditätspolster der privaten Wirtschaft keineswegs erstaunlich. Dass sie aber inzwischen wirken, ergibt sich schon aus der Reaktion der Betroffenen. Dass auch die Preisüberwachung – wir haben keine Preiskontrolle, sondern eine Missbrauchüberwachung – durchaus sinnvoll war, ergibt sich aus dem Umstand, dass missbräuchliche Preise, vor allem kartellierte Preise, in mehreren Fällen diszipliniert werden konnten, dass Aufwärtsbewegungen der Zinssätze zum mindesten gemildert werden konnten und – eine äusserst wichtige Sache – dass auch das Preisbewusstsein in der Bevölkerung und bei den Konsumenten sich wesentlich verstärkt hat. Dass auch der Baubeschluss durchaus sinnvolle Auswirkungen hatte, beweist der Umstand, dass die heute noch wenigen gesperrten Kategorien vor allem eine ganze Reihe von Bankgebäuden betreffen, Grossverteilerzentren und teure Einfamilienhäuser. Ist es denn ganz ohne Vernunft, wenn in einem Zeitpunkt der Verknappung der Mittel solche Prioritäten geschaffen werden? Und ist es so ganz sinnlos, auch Abbrüche zu verhindern oder zum mindesten hinauszuschieben, die in der heutigen Situation politisch, aber auch volkswirtschaftlich unerwünscht sind? Wenn man schon wie gebannt, wie das gestern gemacht worden ist, auf den Index der Konsumentenpreise starrt, obwohl man weiss, dass dieser lange nicht der einzige Indikator für die Konjunkturentwicklung ist, so müssen Sie uns andererseits auch gestatten, einen internationalen Vergleich zu ziehen. Die Durchschnittsteuerungsrate im Jahresvergleich liegt bei den 24 Industriestaaten der OECD heute zwischen 13 und 14 Prozent. Die Bundesrepublik Deutschland steht im 24. Rang, also im besten Rang; wir stehen an 21. Stelle. Ich möchte sagen, wir sind immerhin noch unter den Leuten. Das ist nicht selbstverständlich für ein Land, das so stark international-wirtschaftlich verflochten ist und dessen importierter Erdölanteil einer der allerhöchsten ist, wobei die hohen Erdölpreise nicht für sich allein bedeutsam sind, sondern bedeutsam deswegen, weil sie sekundär einen Druck auf Hunderte von Preiskategorien ausüben, die vom Erdöl direkt oder indirekt abhängig sind. Ich hätte mich als liberal denkender Mensch ganz gerne Ihrem ursprünglichen Beschluss angeschlossen und hätte ihn auch im Ständerat sehr gerne verteidigt. Aber Sie können von uns nicht verlangen, dass wir etwas verteidigen, das wir als materiell falsch erkannt haben. Wir hätten wohl mit uns reden lassen, wenn wir die Ueberzeugung hätten, dass die Einsatzmöglichkeiten der klassischen Instrumente wirklich in Zukunft auch voll ausgeschöpft werden könnten. Aber ich glaube, realistischerweise ist mit Situationen zu rechnen, in welchen diese Forderung politisch einfach nicht erfüllbar ist. Als Beispiel sei die Finanzpolitik erwähnt. Wir ringen augenblicklich um die Wiederherstellung des Gleichgewichtes unseres Bundeshaushaltes. Wir werden zu diesem Zwecke nicht darum herumkommen, dem Schweizervolk auch härtere Steuerlasten aufzubürden. Eine derartige Situation muss verdaut werden, und deshalb dürfte für längere Zeit die Bereitschaft, zusätzliche finanzpolitische Interventionen zum Zwecke der Konjunkturstabilisierung zu akzeptieren, sehr, sehr bescheiden sein. Da hilft auch der schöne Satz von Herrn Nationalrat Salzmann nichts, den ich dem Sinn nach zitiere: Wenn das politische Klima für den vollständigen Einsatz der klassischen Mittel nicht vorhanden ist, muss man es eben schaffen. Wenn ich das Rezept hätte, Herr Nationalrat Salzmann, wie man ein politisches Klima nach Wunsch schaffen könnte, es manipulieren könnte, dann

wäre das Regieren eine schöne und leichte Sache. Mit dieser schönen Deklaration – entschuldigen Sie den Ausdruck – ist uns natürlich in der Realität des politischen Alltages nicht geholfen.
Zudem ist Konjunkturpolitik nicht strukturneutral. Die einzelnen Wirtschaftssubjekte werden gerade durch die Undifferenziertheit der globalen Massnahmen unterschiedlich getroffen. Diese Erfahrung haben wir jetzt wirklich gemacht. Wir wissen, dass globale Massnahmen in der schweizerischen Situation nicht durchgespielt werden können, weil ihre Ausschliesslichkeit und konsequente Anwendung die Gefahr der Entstehung regionaler oder sektoraler Krisenherde mit sich bringt. Ich bin zwar der Auffassung von Frau Uchtenhagen – es ist wiederum nur das Jäggli da (Heiterkeit), aber es ist wenigstens ein hübsches Jäggli –, als sie gestern am Ende unserer Debatte gesagt hat, dass mit konjunkturpolitischen Massnahmen nicht umfassende Strukturpolitik betrieben werden kann und auch nicht betrieben werden soll. Ich bin aber der Meinung, dass konjunkturpolitische Massnahmen auf regionale Unterschiede Rücksicht zu nehmen haben, und das ist genau das, was Sie in Ergänzung des bundesrätlichen Antrages in Absatz 3 festgelegt haben.
Eine weitere Voraussetzung wäre eine in allen Teilen funktionierende Marktwirtschaft – auch die Kommission Würgler hat darauf hingewiesen –, d. h. ein uneingeschränkter Wettbewerb auf der Angebots- und Nachfrageseite auf allen Märkten. Dieser uneingeschränkte Wettbewerb ist nicht einmal in normalen Zeiten voll gewährleistet, und ich kenne namhafte Vertreter der Handels- und Gewerbefreiheit, die im speziellen, konkreten Fall sehr rasch bereit sind, diese Wettbewerbsfreiheit einzuschränken. Aber dieser Wettbewerb auf der Angebots- und Nachfrageseite ist heute gestört, weil das unbehinderte Spielen des Preises als Regulativ, also die volle Flexibilität der Preise und der Kosten nach oben und nach unten, bei weiten Sektoren der Wirtschaft nicht vorhanden ist.
Hiezu kommt nun noch ein vollständig neues Element, eine neue Erfahrung. Die voraussehbare weltweite Verknappung von Ressourcen, die wir nicht selber besitzen, von denen wir aber abhängig sind, also Rohstoffe, Nahrungsmittel, Energieträger, birgt die Gefahr konjunktureller Einbrüche in sich, von Einbrüchen, die nicht von der Nachfrage, sondern von der Angebotsseite her bedingt sind. Damit stellt sich die Frage einer Intervention bei der Produktion aus konjunkturpolitischen Gründen, namentlich um in gewissen Branchen die Arbeitsplätze und damit die Vollbeschäftigung zu sichern, oder um zum mindesten den vielleicht nötigen Strukturwandel so zu gestalten, dass nicht allzu grosse volkswirtschaftliche oder auch soziale und persönliche Schäden daraus entstehen.
Schliesslich brauchen wir auch ein richtiges Instrumentarium gegen aussen. Wir wissen nicht, was für Schwierigkeiten aus den Zahlungsbilanzdefiziten einer Reihe von für uns sehr wichtigen Handelspartnern noch kommen werden. Auf jeden Fall wird diese unheilvolle Entwicklung – gestern ist Italien genannt worden – den Hang zum handelspolitischen Protektionismus fördern. Sollen wir also mangels rechtlicher Grundlagen mit leeren Händen dastehen, wenn wir Schaden auf nationalem Boden erleiden müssen? Oder sollen wir, wenn internationale Regelungen, vielleicht mehr aus der Not heraus als aus eigenem Triebe, einmal möglich werden, mit der Begründung beiseite stehen müssen: Wir können nicht mitmachen, weil die verfassungsmässigen Grundlagen für ein Mitmachen fehlen?
Zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit: Gestern ist gesagt worden, diese Frage sei rechtlich umstritten. Doch bezweifeln acht von zehn Juristen die Kompetenz, dass wir auf dem Gebiete der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder von Krisen all das machen können, was uns der heutige Verfassungsartikel, der vollständig umfassend ist, bietet, und ob wir das auch in Zukunft machen können. Vor allem ist die Frage des Einsatzes finanzieller Mittel unter dem Titel «Finanzpolitik» von den Verfassungsjuristen umstritten. Wollen Sie uns zumuten, dass wir allenfalls in eine rezessive Phase eintreten müssen mit einer Rechtsgrundlage, die wieder zahllose Diskussionen hervorrufen wird und die uns hinter das zurückwirft, was wir heute schon haben? Schon aus diesem Grunde ist es notwendig, dass Absatz 1ter bestehen bleibt. Wenn Sie sich dazu nicht entschliessen können, möchte ich Sie bitten, dem Antrag Stich zuzustimmen, der uns wenigstens auf dieser Rückseite der Medaille die Vollmachten oder die verfassungsmässigen Fundamente gäbe, die wir nötig haben.
Zu den einzelnen Anträgen: Der Bundesrat stimmt dem Antrag Ihrer Kommission zu. Der Gedanke der Subsidiarität zieht sich wie ein roter Faden durch unsere Botschaft; materiell besteht kein Unterschied in der Auffassung. Wir waren immer der Ansicht: so viel globale Steuerung als möglich und nur so viel flankierende Massnahmen als unbedingt zur Ergänzung notwendig. Dieser Zusatz ist der Ausdruck eines politischen Ordnungswillens, der durch diese Formulierung noch wesentlich verstärkt worden ist. Er bedeutete wohl – da pflichte ich den Aussagen Ihres verehrten Herrn Präsidenten bei –, dass im Falle des sichtlichen Ungenügens der klassischen Mittel, soweit notwendig, allenfalls schon von Anfang an, Massnahmen auf andern Gebieten zulässig sind.
Nun hat Herr Nationalrat Leutenegger die konkrete Frage gestellt, was denn darunter zu verstehen sei. Ich möchte einige wesentliche Beispiele anführen, um diese Frage zu beantworten: präventive Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, Exportsubsidien beispielsweise, ein Investitionsbonus, preisgünstige Kredite. Darunter sind aber auch sektorale oder regionale Stützungsmassnahmen für bedrängte Regionen oder Sektoren der Wirtschaft, die von den Globalmassnahmen ungebührlich hart betroffen werden, zu verstehen, ebenso die Zuteilung knapper Ressourcen im Interesse der Erhaltung der Vollbeschäftigung. Es ist darunter allenfalls auch – ich möchte auch das Unangenehme sagen – die Abschöpfung von Kaufkraft, z. B. durch eine Investitionsabgabe, durch Bar- oder Investivlohn zu verstehen. Dazu kommt auch die Einkommenspolitik, wobei man unter Einkommenspolitik nicht nur den Lohnsektor versteht, sondern auch die Frage der Preise, der Gewinne, der Einkommen Selbständigerwerbender, der Kapitalzinsen, auch die Frage der Mieten wird darunter subsummiert. Ganz allgemein könnte man sagen, um diese Frage von Herrn Nationalrat Leutenegger zu beantworten, dass wir damit unerwünschte Korrekturen von Verteilungswirkungen, die aus den Globalmassnahmen entstehen können, korrigieren wollen im Sinne der Herstellung eines möglichsten Ausgleiches der Konjunkturopfer oder – wenn sie es anders wollen – im Sinne auch der sozialen Symmetrie.
Nun wird wieder mit dem Begriff der Vollmachten oder gar der Blankovollmachten gefochten. Darf ich Ihnen zum zweiten- oder drittenmal in Erinnerung rufen, dass es sich hier um ein Schlagwort handelt – Schlagwörter sind immer bequem –, aber auch dieses Schlagwort stimmt, wie die meisten Schlagwörter, eben nicht, und zwar deswegen, weil alle Massnahmen gestützt auf Absatz 1ter, sofern sie von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, zu befristen sind. Zweitens: Alle Massnahmen können einem Genehmigungsrecht der Bundesversammlung unterstellt werden. Drittens: Keine der von mir genannten Möglichkeiten tritt automatisch in Kraft, weil alle Massnahmen den ordentlichen Gesetzgebungsweg beschreiten müssen und auch dort noch einmal einer parlamentarischen Kontrolle, einem parlamentarischen Gestaltungs- und Entscheidungsrecht unterworfen sind. Es sind die gleichen Leute, die auf Verfassungsebene und auch auf Gesetzesebene legiferieren. Ich nehme nicht an, dass Sie Angst haben vor Ihren eigenen Entschlüssen, die Sie dannzumal einmal zu fällen hatten. Es ist mir vollständig unerklärlich, wie man aufgrund dieser dreifachen Sicherung von einer Blankovollmacht an den Bundesrat sprechen kann.

Ich fasse zusammen: Ich beantrage Ihnen im Namen des Bundesrates hinsichtlich Absatz 1ter Zustimmung zum Antrag Ihrer Kommission; bei allfälliger Ablehnung dieses Kommissionsantrages zum mindesten Zustimmung zum Antrag Stich aus den Gründen, die ich vorher dargelegt habe.
Ich beantrage Ihnen die Ablehnung des Antrages Salzmann, der auf Ihren alten Beschluss zurückgehen will. Schliesslich stelle ich Ihnen auch Antrag auf Ablehnung – mit einiger Mühe übrigens – des Antrages von Herrn Canonica, der die Tarifautonomie aus diesem Paket herausbrechen will. Die Annahme dieses Antrages würde bedeuten, dass man eine Lohnpolitik auch unter ausserordentlichen Umständen, in eigentlichen Notzeiten, nicht mehr betreiben könnte, und zwar auch nicht aufgrund von Artikel 89bis Absatz 3 (Notstandsartikel), weil dieser Artikel dann in Konkurrenz tritt zu dem, was hier beschlossen würde und diese Frage abschliessend in der Verfassung bereits geregelt wäre. Der Antrag würde aber die anderen Sektoren einer Einkommenspolitik nicht ausschliessen, die Frage der Gewinne, der Zinsen, des Einkommens der Selbständigerwerbenden, der Mieten und auch der Preise nicht. Die ausschliessliche Ausklammerung des Lohnbereiches würde wohl zur Folge haben, dass andere Gruppen, welche keine verfassungsmässige Sonderbehandlung geniessen, sich ganz einfach frustriert vorkommen und wohl ins andere Lager hinüberwechseln würden. Es tut mir leid, aber wir können damit politisch einfach nichts gewinnen, wenn ich auch zugebe, Herr Nationalrat Canonica – wir haben schon des längeren darüber gesprochen –, dass Ihre abgeänderte Formulierung mir natürlich bedeutend weniger Sorgen machen müsste, weil sie nicht die Lohnpolitik als Ganzes ausschliessen würde, sondern nur jene Fälle, wo zwischen den Sozialpartnern – zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden – gesamtarbeitsvertragliche Regelungen abgeschlossen worden wären. Das hat etwas sehr Sympathisches an sich und würde uns auch nicht sehr stark stören, und ich werde auch keine schwarze Krawatte anziehen, wenn der Rat das annimmt. Aber was bei Ihrem Antrag stört, ist natürlich die Frage der politischen Symmetrie.
Darf ich zum Schluss noch etwas bemerken: Wir kommen langsam in eine gewisse Zeitnot. Ende 1975 laufen die Notrechtsmassnahmen ab. Wir müssen uns heute schon überlegen: Was geschieht dann? Ich hoffe, dass die wirtschaftliche Entwicklung so verläuft, dass wir dann möglichst wenig tun müssen. Aber ich glaube, das ist ein frommer Wunsch. Wir müssen ja immer mit der schlechtesten Situation rechnen, wenn wir vorausschauend politisieren wollen. Wir sollten das Nationalbankgesetz unverzüglich auf den Schlitten bringen und aufgrund dieses Konjunkturartikels sehr rasch ein Gesetz über die Erhebung statistischer wirtschaftlicher Daten erlassen können, da wir uns hier in einem eigentlichen Notstand befinden. Diejenigen Gesetze, die bis Ende des nächsten Jahres nicht mehr vorgelegt werden können, sollten wir nicht mehr auf Artikel 89bis Alinea 3, sondern auf Artikel 89bis Alinea 1 und 2 abstützen müssen, d. h. auf eine Verfassungsbasis, was viel einfacher wäre und uns auch die Möglichkeit gäbe, die Vorlagen in aller Gründlichkeit vorzubereiten.
Wir sollten also diese Abstimmung bald vornehmen können. Dafür kommt nur noch das erste Semester des nächsten Jahres in Frage. Das beste Datum wäre der März, um auch die Parteien in ihrer Vorbereitung für die Nationalratswahlen nicht ungebührlich mit einem so schweren Brocken stören zu müssen. Dann wissen wir, was es geschlagen hat; wird der Konjunkturartikel angenommen, können wir weiter arbeiten, wenn nicht, wäre eine jahrelange gründliche Arbeit nutzlos vertan worden. Dann werden wir in alter Weise weiter improvisieren müssen. Ich glaube aber, dass das Schweizervolk auch von Ihnen einen klaren Entscheid erwartet, einen Entscheid, der nicht etwas Halbes, auch nicht nur etwas Halbherziges ist, sondern einen Entscheid, der ein echter Beitrag zur Sache selber, aber auch für die Erhaltung einer lebenskräftigen Demokratie sein wird.

Präsident: Herr Eibel hat noch das Wort verlangt zu einer persönlichen Erklärung. Wenn ich ihm das Wort gebe, möchte ich gleichzeitig darauf hinweisen, dass die persönliche Erklärung nur dazu dienen kann, Missverständnisse zu klären oder sachliche Richtigstellungen vorzunehmen.

Eibel: Ich bitte Sie um Verständnis dafür, dass ich den Vorwurf, ich hätte falsch zitiert, hier nicht auf mir sitzen lassen kann. Ich habe ausdrücklich gesagt, dass ich das Protokoll der Kommissionssitzung zitiert hätte. In dieser Kommissionssitzung hat Herr Professor Würgler als Präsident der Kommission für Konjunkturfragen erklärt, ich lese das Protokoll: «Die Kommission für Konjunkturfragen hat sich vor kurzem ausführlich mit der Einkommenspolitik beschäftigt. Als Ergebnis wurde festgehalten, dass mit direkten Eingriffen in die Einkommensbildung keine Stabilisierungspolitik zu betreiben ist. Deshalb liegt der Antrag Stich/Keller» – das ist der Antrag der Minderheit II zu Absatz 1ter – «im Sinne der Kommission für Konjunkturfragen.»

Präsident: Damit können wir zur Bereinigung der vorliegenden Anträge zu Absatz 1ter übergehen. Es liegen vier Anträge vor: Der Antrag der Mehrheit, der Vorkehren auf anderen Gebieten vorsieht, wenn die klassischen nicht ausreichen; dann ein Antrag der Minderheit I, wobei der berichtigte Text zugrunde zu legen ist, der einen Zusatz darstellt, indem gesamtarbeitsvertragliche Regelungen nicht beeinträchtigt werden dürfen; dann der Antrag der Minderheit II, der Vorkehren auf andern Gebieten nur bei Arbeitslosigkeit zulassen will; schliesslich der Antrag Salzmann, der am Streichungsbeschluss des Nationalrates festhalten, also nur klassische Mittel zulassen will.
Ich habe im Sinne, wie folgt vorzugehen: Zuerst wird der Antrag der Mehrheit dem Antrag der Minderheit I gegenübergestellt. Das Resultat aus dieser ersten Abstimmung wird dem Antrag der Minderheit II gegenübergestellt und das Resultat aus dieser zweiten Abstimmung wird dem Antrag Salzmann gegenübergestellt. – Sind Sie mit diesem Vorgehen einverstanden?

Fischer-Bern: Ich möchte Ihnen beantragen, dass wir zuerst die Minderheitsanträge bereinigen und das, was dann herauskommt, dem Mehrheitsantrag gegenüberstellen. Es geht hier um eine grundsätzliche Gegenüberstellung. Die Minderheitsanträge sind alles Anträge, die Differenzen betreffen, die nicht grundsätzlicher Natur sind. Nachher hat dann die grundsätzliche Entscheidung zu kommen.

Präsident: Ich halte diese Auffassung des Herrn Fischer-Bern nicht für zutreffend; denn der Antrag der Minderheit I ist ein Zusatzantrag zum Mehrheitsantrag. Er kann aber auch, wenn der Minderheitsantrag angenommen wird, als Zusatz zu diesem Minderheitsantrag II betrachtet werden. Deshalb sollten wir den Antrag der Mehrheit demjenigen der Minderheit I, und dann das Resultat dem Antrag der Minderheit II gegenüberstellen.
Herr Fischer möchte also zuerst über die Minderheitsanträge I und II abstimmen lassen, dann das Resultat dem Antrag Salzmann auf Streichung gegenüberstellen und erst nachher den Mehrheitsantrag zur Abstimmung bringen.
Ich würde es als richtig erachten, über den Streichungsantrag Salzmann erst am Schluss abzustimmen.

König-Zürich: Die Einwendung des Herrn Präsidenten, dass man bei Aufrechterhaltung des Prinzipes, das Herr Fischer aufstellt, den Streichungsantrag Salzmann am Schluss nehmen sollte, scheint mir begründet zu sein. Ich möchte verhindern, dass der Antrag Fischer, dem ich grundsätzlich sympathisch gegenüberstehe, nun durchfällt,

weil er diesen Fehler enthält. Ich möchte also eventuell gegenüber Herrn Fischer beantragen, ihm im Punkt 1 recht zu geben, dann nachher aber den Antrag Salzmann am Schluss an die Reihe zu nehmen.

Fischer-Bern: Ich ziehe meinen Antrag zugunsten des Antrages König-Zürich zurück.

Präsident: Ich halte an meinem Ordnungsantrag fest: Mehrheit gegen Minderheit I, Resultat gegen Minderheit II, und das Resultat gegen Antrag Salzmann.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag König-Zürich	51 Stimmen
Für den Antrag des Präsidenten	89 Stimmen

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	111 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	48 Stimmen

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	111 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	47 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	109 Stimmen
Für den Antrag Salzmann	31 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der Bund ist befugt, zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf Bundessteuern Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren und Sonderabgaben einzuführen. Die abgeschöpften Mittel sind solange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert und hierauf individuell oder in Form von Satzreduktionen zurückzuerstatten.

Minderheit

(Schmid-St. Gallen, Baechtold-Lausanne, Biel, Canonica, Fischer-Weinfelden, Jaeger-St. Gallen, Schmid Arthur, Stich, Uchtenhagen)

Festhalten

Art. 31quinquies al. 2

Proposition de la commission

Majorité

Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération a le droit, à titre temporaire, de prélever des suppléments ou d'accorder des rabais sur les impôts fédéraux et d'instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera, puis remboursés individuellement ou sous forme de réduction de taux.

Minorité

(Schmid-St-Gall, Baechtold-Lausanne, Biel, Canonica, Fischer-Weinfelden, Jaeger-St-Gall, Schmid Arthur, Stich, Uchtenhagen)

Maintenir

Weber-Altdorf, Berichterst. der Mehrheit: Hier hält die Kommission am Grundsatze fest, vorübergehende Konjunkturzuschläge auf den direkten und den indirekten Bundessteuern vorzusehen. Der Ständerat hatte die Konjunkturzuschläge mit Rücksicht auf die Erhaltung des Substrates der Kantone auf die indirekten Bundessteuern beschränkt. Gegenüber dem früheren Beschluss Ihres Rates schlägt Ihnen die Kommissionsmehrheit vor, dass eine Rückerstattung in einem späteren Zeitpunkt individuell oder in Form von Satzreduktionen vorgesehen werden sollte. Der Beschluss des Nationalrates vom März sah vor, dass die Zuschläge auf Bundessteuern sowie die Sonderabgaben lediglich soweit sterilisiert werden, als es die Konjunkturlage erfordert. Das hätte bedeutet, dass auf diese Weise eingenommene Mittel auch wieder, beispielsweise für regionale Sonderbedürfnisse, ausgegeben werden dürften. In Uebereinstimmung mit dem Ständerat schlägt Ihnen die Kommissionsmehrheit vor, diese Mittel nicht «soweit» zu sterilisieren, sondern «solange» zu sterilisieren, als es die Konjunkturlage erfordert, dies im Sinne einer konsequenten Stillegung der Mittel.

In der hart umstrittenen Frage der Rückerstattung schlägt Ihnen die Kommissionsmehrheit eine grundlegende Neuformulierung vor. Diese sieht die «Muss»-Formel vor. Die Formulierung zwingt also zur umfassenden Sterilisierung aller zusätzlichen Einnahmen, ob aus direkten oder indirekten Steuern oder Sonderabgaben, sowie zur Rückgabe dieser Mittel an die Pflichtigen. Bei indirekten Steuern könnte dies beispielsweise auf dem Wege von Satzreduktionen erfolgen. Es ist klar, dass den Möglichkeiten individueller Rückerstattung Grenzen gesetzt sein können und z. B. bei Umsatzsteuern generelle Satzreduktionen an die Stelle individueller Rückerstattung treten müssen. Aber nicht die Form der Rückerstattung ist entscheidend, sondern der Grundsatz in der Verfassung. Es ist zur Erreichung des im Konjunkturartikel verankerten Zieles nicht notwendig, dass sich der Bund unter dem Deckmantel der Teuerungsbekämpfung neue Steuerkompetenzen zuschanzt. Abgeschöpfte und vorübergehend stillgelegte Mittel dürfen deshalb nicht auf kaltem Wege zu Steuern werden, sondern sind den Wirtschaftssubjekten zurückzuerstatten. Mit dieser politischen Ueberlegung soll klar zwischen der Finanzpolitik auf der einen und der Konjunkturpolitik auf der anderen Seite unterschieden werden. Das Vertrauen des Volkes in konjunkturpolitische Massnahmen wird zudem gestärkt, wenn durch die «Muss»-Formel einem finanzpolitischen Missbrauch vorgebeugt wird.

Die Kommissionsminderheit stellt den Antrag, am früheren Beschlusse des Nationalrates festzuhalten. Mit der Formulierung «Ihre Rückerstattung kann vorgesehen werden» lässt sie die Möglichkeit der finanzpolitischen Verwendung der abgeschöpften Mittel offen. Die Einwendungen betreffend der praktischen Durchführung der Rückerstattung, die sich als Folge der zwingenden Rückerstattung in der Form von klagbaren Rechtsansprüchen ergeben, erachtet die Kommissionsmehrheit nicht als genüglichen Grund, weil auf der Gesetzgebungsstufe die Garantie geboten wird, den Einzelfall zu regeln. Aus diesen Ueberlegungen beantragt Ihnen die Kommissionsmehrheit, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

M. **Wilhelm**, rapporteur de la majorité: L'alinéa 2 dispose que la Confédération peut prélever des suppléments ou accorder des rabais sur les impôts fédéraux. Le Conseil des Etats voudrait que l'on précisât qu'il s'agit des impôts fédéraux indirects. La commission n'a pas jugé nécessaire de faire ce *distingo* entre les impôts fédéraux indirects et les impôts fédéraux directs.

D'autre part, notre commission s'est ralliée à la formulation adoptée par le Conseil des Etats en ce qui concerne la deuxième phrase et propose de dire: «Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera» et non pas «en tant que la situation conjoncturelle l'exige.»

En outre, une question importante se pose au sujet du remboursement des fonds épongés. Faut-il adopter la «Kann-Formel» ou la «Muss-Formel»? En première lecture, la commission s'était prononcée en faveur de la première, mais en deuxième lecture, elle a estimé que les fonds épongés doivent obligatoirement être remboursés individuellement ou sous la forme de réductions d'impôts, considérant qu'il est plus correct, plus honnête, spécialement dans la perspective de la votation populaire, de préciser les choses et de poser clairement le principe du rem-

boursement. Les modalités de ce dernier seront fixées dans la loi.
Votre commission vous engage à vous opposer à la proposition de la minorité et à adopter l'alinéa 2 tel qu'il vous est soumis.

Schmid-St. Gallen, Berichterstatter der Minderheit: Wir beantragen Ihnen Festhalten am Beschluss des Nationalrates. Mit der Mehrheit der Kommission sind wir der Meinung, dass auch die direkten Steuern zur Konjunkturstabilisierung herangezogen werden sollen, doch unterscheiden wir uns von ihr in bezug auf die Rückerstattung. Wie der Nationalrat bereits im Juni beschlossen hat, soll die Rückerstattung nicht zwingend vorgeschrieben, sondern nur vorgesehen werden können. Dies deckt sich übrigens mit der Fassung des Ständerates und entspricht dem Entwurf des Bundesrates. Eine eigentliche Differenz liegt somit nicht vor. Juristisch einwandfrei wäre es daher, wenn wir gar nicht darauf eintreten würden. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 16 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes, wo es in bezug auf Differenzen heisst: «Die weitere Beratung hat sich ausschliesslich auf die Fragen zu beschränken, über welche eine Einigung nicht zustandegekommen ist.» Nun wird allerdings gesagt, der Beschluss des Ständerates sei nur im Hinblick auf andere Bestimmungen dieses Artikels erfolgt, und der Ständerat hätte nicht so entschieden, wenn die Rückerstattungsfrage hier nicht nochmals in Erwägung gezogen werden könnte. Diese Argumentation leuchtet mir nicht ein, jeder Gesetzeserlass und jede Verfassungsbestimmung ist ein systematisches Ganzes und die Bestimmung von Artikel 16 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes muss restriktiv angewendet werden; sonst könnten wir jeweils wieder einen ganzen Erlass oder eine ganze Verfassungsbestimmung neu in Diskussion ziehen.
Ich will nun aber auch materiell auf die Frage eingehen. Die Mehrheit der Kommission will die Rückerstattung zwingend vorschreiben. Sie unterscheidet zwischen individuellen Rückerstattungen und sogenannten Rückerstattungen durch Satzreduktionen. Die individuelle Rückerstattung stösst aber auf grosse praktische Schwierigkeiten. An wen soll beispielsweise, wenn der Empfänger nicht mehr bekannt ist, zurückerstattet werden? Wie soll rückerstattet werden, wenn die Abgabe seinerzeit überwälzt wurde? Auch bei Erbschaften kann es zu sehr schwierigen Problemen kommen. Diese und ähnliche Fälle sind in einem Rechtsstaat äusserst problematisch. Der Vorteil der «Kann»-Formel, die wir Ihnen beantragen, besteht daher darin, dass der Bundesgesetzgeber die Frage der Rückerstattung von Fall zu Fall regeln kann. Die Kommissionsmehrheit beantragt neben der individuellen Rückerstattung auch noch Rückerstattung in Form von Satzreduktionen. Das sind aber gar keine echten Rückerstattungen, denn niemand weiss, ob im Zeitpunkt der Satzreduktion derselbe Steuerpflichtige, der die frühere Satzerhöhung zu tragen hatte, in den Genuss der Satzreduktion kommt. Es ist sehr wohl denkbar, dass bei ihm inzwischen die Voraussetzungen der Steuerpflicht dahingefallen sind. Die Formulierung ist daher irreführend. Die einzig klare Formulierung ist jene, die wir bereits einmal beschlossen haben, die auch der Ständerat bereits einmal beschlossen hat und die der Bundesrat von Anfang an beantragt hat. Ich bitte Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

Auer: Namens der radikal-demokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Antrag der Kommissionsmehrheit. Dieser Absatz 2 enthält drei Streitpunkte: erstens, dass wir alle Steuern miteinschliessen wollen und nicht nur die indirekten, zweitens die Alternative «so weit» oder «so lange» und drittens die Rückerstattungspflicht, also mehr als eine «Kann»-Formel. Wir sind der Auffassung, dass sowohl aus sachlichen wie aus politischen Gründen so beschlossen werden soll. Aus sachlichen Gründen sollten alle Bundessteuern eingeschlossen werden. Aus sachlichen und politischen Gründen soll «so lange» und nicht «so weit» beschlossen und eine Rückerstattungspflicht verankert werden.

Es geht hier vor allem um eine strikte Trennung von Konjunktur- und von Finanzpolitik und damit um die Glaubwürdigkeit des Konjunkturartikels. Wenn die abgeschöpften Mittel nicht zurückerstattet werden – sei es durch generelle Satzreduktionen bei den indirekten Steuern, sei es durch individuelle Rückführung bei direkten oder allenfalls bei Sonderabgaben –, wenn diese Mittel nicht zurückerstattet werden, werden sie zu schlichten Steuern. Herr Schmid hat mit Recht gesagt, man könne indirekte Steuern nicht zurückerstatten; wenn Sie ein Paket Zigaretten kaufen, und Sie bezahlen 6 Rappen Warenumsatzsteuer, ist es natürlich schwierig, nach ungefähr zehn Jahren ausfindig zu machen, wer an welchem Kiosk diese Zigaretten gekauft und wer sie verkauft hat. Deshalb soll hier die Rückerstattung in Form von Satzreduktionen erfolgen, mithin zugunsten aller Konsumenten.

Mit dem berechtigten Motiv, Kaufkraft abzuschöpfen, um die Inflation zu bekämpfen, werden Gelder beim Volk lokker gemacht, und mit einem ganz anderen Motiv werden sie allenfalls später ausgegeben – zweifellos für einen guten Zweck, denn wir haben in diesem Haus noch nie Ausgaben beschlossen, die nicht für einen guten Zweck bestimmt waren! Wenn wir aber dafür Geld benötigen, dann müssen wir es auf dem ordentlichen Weg der Finanzpolitik beschaffen, d. h. via Artikel 42 der Bundesverfassung, wo die Deckung der Ausgaben des Bundes geregelt wird und die Steuern limitiert sind, nicht aber durch die Hintertür der Konjunkturpolitik. Es ist dabei durchaus denkbar – und das ist das vielleicht schwer Verständliche –, dass einmal gleichzeitig abgeschöpfte Mittel zurückerstattet und für zusätzliche Ausgaben zusätzliche Steuern erhoben werden. Ein Widerspruch ist das nicht: das eine ist konjunkturpolitisch motiviert und das andere finanzpolitisch. Dies soll durch das Wort «so lange» und durch die Pflicht zur Rückerstattung deutlich ausgedrückt werden.

Man mag einwenden, selbstverständlich würden die Mittel zurückerstattet, auch wenn dies verfassungsmässig nicht vorgeschrieben sei. Doch, Hand aufs Herz: Wir müssen gelegentlich in der Volksabstimmung diesen Konjunkturartikel vertreten, wir müssen Red und Antwort stehen; stellen Sie sich vor, es stehe in der Versammlung jemand auf und sage: «Herr Nationalrat Soundso, wird das Parlament den Willen aufbringen, dieses Geld zurückzuerstatten?» Ich muss Ihnen offen sagen, nach den wenigen Erfahrungen, die ich hierin gesammelt habe, könnte ich nicht mit gutem Gewissen ja sagen. Denn allzu sehr leben wir auch in diesem Hause über unsere Verhältnisse; wir beschliessen neue Ausgaben und haben in den letzten Jahren immer wieder Ausgaben beschlossen, ohne uns um die Dekkung zu kümmern. Jetzt wird uns eine leere Bundeskasse präsentiert, gelegentlich aber auch einmal eine politische Rechnung. Es wäre schade, wenn der Unwille im Volk über unsere Finanzpolitik, wie wir sie hier treiben, dazu führen würde, dass der Konjunkturartikel das Opfer würde.

Gewiss ist es konjunkturpolitisch ausserordentlich schwer, den richtigen Zeitpunkt einer solchen Rückerstattung zu bestimmen. Das ist es aber auch bei der «Kann»-Formel. Auch stellen sich bei der individuellen Rückerstattung aussordentlich heikle praktische Fragen. Es ist zum Beispiel schwierig, einem Gläubiger abgeschöpftes Geld zurückzuerstatten, der bereits das Zeitliche gesegnet hat; es ist schwierig, auch bei einer juristischen Person, die im Handelsregister vor einigen Jahren gelöscht worden ist, also nicht mehr existiert oder bei den Gastarbeitern, die immerhin – auch ohne «nationalen» Bannstrahl – jährlich zu Zehntausenden nach Hause zurückkehren. Aber alle diese Fragen stellen sich auch bei der «Kann»-Formel. Wenn wir diese praktischen Schwierigkeiten in den Vor-

dergrund stellen, dann ist die «Kann»-Formel eine blosse «Leer»-Formel und ist nicht glaubhaft.

Bundespräsident **Brugger:** Es handelt sich nicht nur um die Frage der obligatorischen oder fakultativen Rückerstattung, wenn man mit Blick auf die Beschlüsse des Ständerates hier debattiert. Es geht auch um die Frage, auf welchen Steuern Zuschläge erhoben werden sollen. Der Ständerat hat zwar eine Einschränkung vorgenommen und die direkten Steuern – im Gegensatz zum Bundesrat – gestrichen, dabei nur die indirekten Steuern erwähnt und im Hinblick auf diese indirekten Steuern auf der anderen Seite in der Frage der Rückerstattung die «Kann»-Vorschrift angenommen. Wenn man aber in den Protokollen des Ständerates und seiner Kommission nachblättert, sieht man, dass auch er im Falle der Ausweitung des Anwendungsbereiches, also auch auf die direkten Steuern, die zwingende Rückerstattung – ich möchte sagen, präventiv – bereits vorgesehen hat. Ich sage das, weil der ursprüngliche Antrag des Bundesrates und der Antrag des Ständerates natürlich nicht dasselbe sind.

Wir haben nie beabsichtigt, mit unserem Antrag durch eine Hintertüre oder auf einem Umweg Fiskalpolitik zu betreiben und aufgrund des konjunkturpolitischen Instrumentariums neue Einnahmen für die Bundeskasse zu beschaffen. Ich könnte das aufgrund der Botschaft ohne weiteres belegen. Man sollte uns also diese «verruchte Absicht» nicht unterschieben. Wenn auch der Bundesrat auf die «Kann»-Vorschrift kam, dann deswegen, weil er alle diese praktischen Schwierigkeiten bei der Rückerstattung gesehen hat. Es wird einmal die Frage zu entscheiden sein: Bei welchen Steuerarten, allenfalls in welchen Sektoren, soll man individuell rückerstatten, wo kollektiv durch Satzreduktionen? Das wird durch diesen Verfassungsartikel nicht entschieden, das muss auf der Gesetzgebungsstufe gemacht werden. Zweitens müssen natürlich jene Fälle geregelt werden, wo eine Rückerstattung überhaupt nicht mehr möglich ist, wenn jemand verstorben oder ins Ausland verzogen oder unbekannt ist, oder wenn eine Firma gelöscht und im Handelsregister gestrichen worden ist. Auch diese Fragen werden auf der Gesetzgebungsstufe zu regeln sein. Was nicht geregelt werden kann – das ist natürlich ein Schönheitsfehler, und zwar sowohl bei der «Kann»- als auch bei der «Muss»-Vorschrift –, das ist der Umstand, dass möglicherweise nicht mehr derjenige die Rückerstattung erhält, der die Steuer tatsächlich auch bezahlt hat, weil er in der Zwischenzeit diese Steuer schon längstens über die Preise auf die Konsumenten überwälzt hat. Das ist das Unangenehme an dieser Sache. Der Bundesrat misst dieser Frage keine entscheidende Bedeutung bei. Er hält noch an seinem Antrag fest, nachdem der Ständerat das liebenswürdigerweise ja auch getan hat. Wir sehen aber auf der anderen Seite auch die politische Belastung, die jedem Demagogen eigentlich Tür und Tor öffnen würde bei dieser «Kann»-Vorschrift. Das haben wir im Laufe der Behandlung auch gemerkt. Es ist ein Abwägen, was besser ist. Ich bitte Sie, dem Antrag des Ständerates zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	54 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 3

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 31quinquies al. 3

Proposition de la commission

Maintenir

Angenommen – Adopté

Art. 31quinquies Abs. 5

Antrag der Kommission

Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen. Darin können der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung jährlich über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entscheidet, soweit die Ausführungserlasse es vorsehen, ob die Massnahmen weiterhin in Kraft bleiben.

Art. 31quinquies al. 5

Proposition de la commission

L'exécution du présent article sera assurée par des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Ces dispositions législatives peuvent habiliter le Conseil fédéral et, dans les limites de ses attributions, la Banque nationale à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application. Le Conseil fédéral présentera annuellement à l'Assemblée fédérale un rapport sur les mesures prises. En tant que la législation d'exécution le prévoit, l'Assemblée fédérale décide si les mesures restent en vigueur.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 032

Landwirtschaftsprodukte. Aussenhandelsregelung
Produits agricoles. Régime pour le commerce extérieur

Botschaft und Gesetzentwurf vom 9. Juli 1974 (BBl II, 265)
Message et projet de loi du 9 juillet 1974 (FF II, 261)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Alder, Baechtold-Lausanne, Jaeger-St. Gallen, Reiniger, Schmid Arthur, Schütz, Villard)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Passer à la discussion des articles

Minorité

(Alder, Baechtold-Lausanne, Jaeger-St-Gall, Reiniger, Schmid Arthur, Schütz, Villard)

Ne pas entrer en matière

Hofer-Bern, Berichterstatter der Mehrheit: Die Aussenwirtschaftskommission hat in ihrer letzten Sitzung vier Geschäfte behandelt; über drei davon ist Ihnen schriftlich berichtet worden oder wird noch berichtet werden; es handelt sich um den dritten Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Aussenwirtschaftspolitik und den 21. Bericht über die Aenderungen des Gebrauchszolltarifs und über eine Vereinbarung über Finanzhilfe an Nepal. Das sind also drei schriftliche Berichte. Es wird des-

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	IV
Session Session Sessione	Herbstsession Session d'automne Sessione autunnale
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	03
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	18.09.1974 - 08:00
Seite Page Pagina	1168-1175
Ref. No	20 003 148

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 145 Stimmen
Dagegen 4 Stimmen

III

Bundesbeschluss
über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen
Arrêté fédéral
freinant les décisions en matière de dépenses

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 110 Stimmen
Dagegen 46 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 067

Bundespersonal. Teuerungszulagen
Personnel fédéral. Allocations de renchérissement

Siehe Seite 1440 hiervor — Voir page 1440 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 2. Oktober 1974
Décision du Conseil des Etats du 2 octobre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 132 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 074

Einnahmenbeschaffung
Nouvelles recettes. Création

Siehe Seite 1190 hiervor — Voir page 1190 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 25. September 1974
Décision du Conseil des Etats du 25 septembre 1974

König-Zürich: Meine Fraktion hat mich beauftragt, Ihnen folgende Erklärung zu verlesen: «Die Fraktion des Landesrings der Unabhängigen ist enttäuscht über den mangelnden Sparwillen von Bundesrat und Parlament.

Die Sanierung der Bundesfinanzen soll wiederum – fast ausschliesslich – durch Steuererhöhungen erfolgen, wobei vor allem der Konsument belastet wird, was der Teuerung nur neuen Auftrieb gibt. Für diese Art Finanzpolitik auf dem Buckel des kleinen Mannes kann die Landesringfraktion die Verantwortung nicht mittragen. Sie lehnt die Vorlagen über die massive Erhöhung des Zolls auf Heizöl und der Treibstoffzuschläge ab. Nach ihrer Auffassung ist der Zeitpunkt gekommen, die Regierungsparteien zu verhalten, ihre verfehlte Finanzpolitik vor dem Souverän zu vertreten.»

I

Bundesbeschluss
über die Finanzierung der Nationalstrassen
Arrêté fédéral
concernant le financement des routes nationales

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 134 Stimmen
Dagegen 17 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

II

Bundesgesetz über die Aenderung des Generalzolltarifs
Loi fédérale modifiant le tarif général des douanes

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 111 Stimmen
Dagegen 39 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

11 543

Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Siehe Seite 1168 hiervor — Voir page 1168 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 4. Oktober 1974
Décision du Conseil des Etats du 4 octobre 1974

M. **Debétaz:** Nous maintenons notre opposition aux dispositions constitutionnelles qui vont recevoir votre sanction finale. Nous tenons à confirmer de la façon la plus expresse que nous avons pleinement conscience de la gravité de l'inflation et du devoir impérieux de la combattre vigoureusement. Les moyens qui seront utilisés permettront-ils de vaincre l'inflation ou à tout le moins de la contrer dans une mesure suffisante? Personne ne peut en donner l'assurance.

En revanche, et c'est une certitude, le fédéralisme prendra un coup très dur, à notre avis le plus dur des coups qui lui sont portés depuis quelques années à un rythme inquiétant – je pèse mes mots. L'inflation, c'est le problème primordial de l'heure, le fédéralisme, pour la Suisse et les cantons, c'est, ce doit être une donnée fondamentale de première importance, non pas de l'heure, mais de toujours. Vous n'avez rien voulu savoir de notre proposition qui aurait pourtant permis une politique conjoncturelle dynamique dans l'efficacité et dans le respect des prérogatives du Parlement, du peuple et des cantons. Je suis d'avis, personnellement, que cette proposition doit être reprise; en l'occurrence, nous étudions très activement la forme et les moyens de cette reprise dans le groupe de travail dont j'ai défendu le projet à cette tribune.

Merci, mes chers collègues, d'avoir accepté que je vous en informe.

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 133 Stimmen
Dagegen 16 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	IV
Session Session Sessione	Herbstsession Session d'automne Sessione autunnale
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	17
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	04.10.1974 - 08:00
Seite Page Pagina	1553-1553
Ref. No	20 003 242

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 26 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 10.05 Uhr
La séance est levée à 10 h 05

Fünfte Sitzung — Cinquième séance

Dienstag 12. Juni 1973, Nachmittag
Mardi 12 juin 1973, après-midi

15.30 h

Vorsitz — Présidence: M. *Lampert*

11 543. Bundesverfassung. Konjukturartikel (Art. 31quinquies und 32 Abs. 1) Constitution fédérale. Articles conjoncturels (art. 31 quinquies et 32, 1er al.)

Botschaft und Beschlussentwurf vom 10. Januar 1973 (BBl I, 117)
Mesage et projet d'arrêté du 10 janvier 1973 (FF I, 113)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

Jauslin, Berichterstatter: Mit dem sogenannten Konjunkturartikel soll dem Bund eine weitere Kompetenz und Verpflichtung übertragen werden, in das Spiel der Wirtschaft einzugreifen.

Der Artikel bringt einen Grundsatzentscheid für unsere zukünftige Wirtschaftspolitik: Der bisherige Artikel 31quinquies, der nun ersetzt werden soll, enthielt nur den Auftrag, Krisen und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Andere Artikel dienten dem Schutz bedrohter Wirtschaftszweige und Regionen, der Kriegsvorsorge oder regeln die Befugnisse für die Erhebung von Zöllen, für Bestimmungen im Bankwesen. Für dringliche Fälle in Zeiten wirtschaftlicher Störung war ausdrücklich der dringliche Bundesbeschluss nach Artikel 89bis vorbehalten.

Mit dem neuen Konjunkturartikel tritt das Volk wesentliche Rechte an das Parlament ab. Vor allem wird dem Bund der Dauerauftrag erteilt «für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung» besorgt zu sein. Aus der Bemerkung in der Botschaft «Je früher die Konjunkturpolitik unerwünschte Entwicklungen beeinflussen könne, desto feiner dosierbar und marktgerechter lasse sie sich ausgestalten» geht indirekt hervor, dass man an eine dauernde Einflussnahme denkt.

Es ist interessant festzustellen, dass alle bisherigen «Wirtschaftsartikel» und auch der zur Diskussion stehende «Konjunkturartikel» immer nur aus einer bedrängten wirtschaftlichen Situation heraus entstanden sind und weniger grundsätzliche als den jeweiligen momentanen Verhältnissen Rechnung tragende Regelungen enthalten. So lag für die 1947 in der Volksabstimmung angenommenen Wirtschaftsartikel bereits 1939 eine Fassung vor, die wegen des Kriegsausbruches nicht mehr

zur Abstimmung kam. Sie enthielt weitergehende Interventionsmöglichkeiten. So das allgemeine Recht, vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, wo das allgemeine Interesse dies dringend erfordere, sowie die Möglichkeit für die Kompetenzabtretung an den Bundesrat zum Erlass von Verordnungen. Der Zweite Weltkrieg hatte aber das System des wirtschaftlichen Dirigismus und damit auch das kooperativ-staatliche Experiment verdächtig gemacht und damit einen Stimmungsumschwung zugunsten des Wirtschaftsliberalismus gebracht, der zu einer etwas eingeschränkteren Fassung führte.

Mit den Regelungen zur Krisenbekämpfung und zum Schutz bedrohter Gewerbe visierte man mit dem bisherigen 31quinquies etwa das Gegenteil von dem an, was heute zur Bekämpfung der Teuerung als notwendig erachtet wird. Die damals befürchtete Rezession, die Krise, trat glücklicherweise nicht ein. Verantwortliche und Fachleute hatten sich getäuscht. Die wirtschaftliche Entwicklung war — aus damaliger Sicht — so erfreulich, dass wir nun damit Sorgen haben. Der neue Artikel befasst sich vor allem mit den Problemen der Ueberkonjunktur, und es ist wiederum schwierig, die Diskussionen um diesen Artikel zu trennen von derjenigen über die notwendigen oder die bisher erlassenen Massnahmen. Es bleibt nur zu hoffen, dass die Parallele zu früher darin nicht stimmt, dass die zukünftige Entwicklung wiederum ganz anders als erwartet verläuft. Sonst hätten wir statt unter dauernder Ueberkonjunktur unter Erscheinungen zu leiden, die möglicherweise noch weit unliebsamere Begleiterscheinungen zeitigen könnten. Anzeichen liessen sich finden, und bereits haben die Fachleute mit dem Begriff der «Stagflation» eine Wortschöpfung bereitgestellt, die erlaubt, wenig überblickbare Verhältnisse zu umschreiben. Auch für andere unerwartete Entwicklungen wären bestimmt neue Begriffe rasch zur Hand. Wir müssen deshalb versuchen, uns in unseren Beratungen etwas von der jetzigen Wirtschaftslage und auch von den Beschlüssen vom Dezember zu lösen. Der Konjunkturartikel soll bei allen starken wirtschaftlichen Störungen, bei Krise und Ueberhitzung bzw. gegen Arbeitslosigkeit und Teuerung, angewendet werden können. Grundsätzlich soll der Staat überall dort eingreifen können, wo überbordende Freiheit dazu führt, dass der einzelne in Mitleidenschaft gezogen wird und die Gemeinschaft Schaden nimmt. Da in der modernen Wirtschaft kein Mechanismus eingebaut ist — oder dieser Mechanismus vielleicht schon durch die zahlreichen bisherigen staatlichen Eingriffe ausgeschaltet ist —, der für eine Selbstregulierung sorgt, soll der Bund mit dem Konjunkturartikel Kompetenz und Verpflichtung erhalten, ein Gleichgewicht anzustreben.

Ist ein Konjunkturartikel notwendig? Der Tatbestand der Teuerung, der Inflation, ist ebensowenig bestritten wie ihre Nachteile, und damit ist die Notwendigkeit gegeben, gegen Teuerung und Inflation anzukämpfen. Die Auffassung — wie sie der Bundesrat in seiner Botschaft darlegt —, dass dies nur durch lenkende Eingriffe des Staates, des Bundes, geschehen könne, ist nur selten bestritten. In unseren Räten wurde sowohl über die Teuerung als auch über das dringende Bedürfnis für eine verfassungsrechtliche Basis ausführlich und eindringlich gesprochen. Anlässlich der Beschlüsse von 1970 (Exportdepot), 1971 (Ermächtigung der Nationalbank zu Devisentermingeschäften, Stabilisierung des Baumarktes als sogenannte flankierende Massnahmen zur Aufwertung; Massnahmen zum Schutz der Währung) und 1972 (zusätzliche Massnahmen zur Dämpfung der Ueberkonjunktur) und sogar schon früher bei persönlichen Vorstössen und anderen Gelegenheiten wurden alle wesentlichen Gesichtspunkte beleuchtet. Schon die Tatsache allein, dass wir erstmals 1964 und in den vergangenen Jahren wiederholt auf dem Wege über die dringlichen Bundesbeschlüsse Eingriffe beschlossen haben, müsste die Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage für derartige Massnahmen begründen. Darüber kann kaum noch etwas Neues gesagt werden.

Immerhin können die Vorwürfe nicht übergangen werden, die das wenig konjunkturgerechte Verhalten der öffentlichen Hand, vorab des Bundes, kritisieren. Sie reichen bis zur Auffassung, der Bund hätte mit seinen Investitionen, Subventionen und mit seiner Lohn- und Sozialpolitik genügend Einfluss auf die schweizerische Wirtschaft, so dass er auf ausdrückliche Eingriffe und dirigistische Massnahmen, also auf einen Konjunkturartikel verzichten könnte.

Es kann nicht bestritten werden, dass wir, die eidgenössischen Parlamentarier, mit unseren Beschlüssen die ganze Entwicklung, die zur heutigen wirtschaftlichen Lage geführt hat, mitgemacht und dadurch auch die Teuerung angeheizt haben: Etwa mit den Löhnen, die — wie aus den Rechnungen der SBB hervorgeht — zwischen 1970 und 1973 zu einem Anstieg der Lohnkosten um 40 Prozent geführt haben, auch mit den im letzten Dezember beschlossenen Aenderungen der Statuten der Personalfürsorgekassen des Bundes, die zwar den Bezügern erfreuliche Verbesserungen bringen, aber durch die starke Erhöhung ebenfalls zur Teuerung beitragen, oder mit den bewilligten Krediten für Bauten des Bundes oder für von ihm mitfinanzierte Anlagen: Verwaltungsgebäude, Ausbau ETH, Nationalstrassen, Flugplätze, Bauten und Einrichtungen von PTT und SBB. Selbst mit unseren Beschlüssen zu AHV, Arbeitszeitgesetz, Arbeitsvertragsrecht usw. haben wir Auftriebskräfte ausgelöst.

Aber gerade eine solche Aufzählung zeigt einerseits, dass nicht einzelne Massnahmen, sondern nur das Zusammenwirken aller Einflüsse entscheidend ist und andererseits, dass dem Bund so viele Aufgaben übertragen sind, die er ungeachtet der konjunkturellen Lage lösen muss. Der Staat muss gerade für eine wachsende Wirtschaft die Infrastruktur bereitstellen und kann nicht einfach in Zeiten der Hochkonjunktur zurückstehen.

Deshalb ist anzunehmen, dass der Bund nicht durch sein eigenes Verhalten allein den nötigen Einfluss auf die konjunkturelle Entwicklung nehmen kann und damit ohne zusätzliche Kompetenzen auskommen würde.

Immerhin ist mit Nachdruck darauf aufmerksam zu machen, dass wir unsere Verpflichtungen zu einem konjunkturgerechten Verhalten ebenfalls ernster nehmen müssen. Eine verbesserte Finanz- und Investitionsplanung, die uns erlauben würde, den tatsächlichen Zeitpunkt für den Einsatz finanzieller Mittel nicht nur zu überblicken, sondern auch zu koordinieren, würde unsere Aufgabe vereinfachen.

Je mehr Aufgaben dem Bund übertragen werden, desto wichtiger werden die Anstrengungen, konjunkturgerecht zu handeln. Damit aber auch der Bund seine Aufgaben erfüllen kann, müssen für das Spiel der freien Wirtschaft nötigenfalls die Randbedingungen verändert werden können. Schon bisherige soziale und andere Vorschriften, wie etwa die Regelung des Fremdarbeiterstopps bewirken Ungleichheiten, die einen Ausgleich erfordern können. Zudem bedingt unsere föderalistische

Struktur, dass dem Bund gewisse Kompetenzen gegeben werden müssen, um auch die Kantone zum konjunkturgerechten Verhalten veranlassen zu können. Denn Kantone und Gemeinden machen einen nicht unwesentlichen Teil dessen aus, was als «öffentliche Hand» bezeichnet wird: Ihre Verschuldung macht mehr als das Doppelte des Bundes aus, und ihre Defizite erreichen das Zehnfache des Bundes.

Ueber diese nationalen Gesichtspunkte hinaus ist ein Konjunkturartikel auch nötig, damit der Bund auf die immer wichtiger werdenden internationalen Regelungen und Verflechtungen reagieren kann.

Zur Frage, ob ein Konjunkturartikel überhaupt notwendig sei, gehört natürlich auch die Frage: Hat der Bund seine ihm schon bisher zustehenden Möglichkeiten genügend ausgenützt?

Früher war vor allem die Auffassung im Vordergrund, die Konjunkturlage liesse sich in unserem Land, das seinen Wohlstand den Exporten verdankt, durch Anpassen der Wechselkurse lenken. Davon ist zurzeit wenig zu hören, denn mit dem Floaten wird die Uebung der flexiblen Wechselkurse durchgespielt. Da sich die tatsächlichen Auswirkungen solcher weittragender Ereignisse erst nach längerer Zeit, vielleicht ein bis zwei Jahren, überblicken lassen, kann über die Wirkungen dieser Währungspolitik wenig ausgesagt werden. Dass sie ihre Auswirkungen auf unsere Konjunkturlage haben werden, ist unbestritten. Sie dürften aber kaum allein als Steuerinstrument genügen.

Nach dem Nationalbankgesetz hat die Notenbank die Aufgabe, den Geldumlauf zu regeln und eine den Gesamtinteressen des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu treiben. Nach Ansicht des Bundesrates genügten aber die zur Verfügung stehenden Instrumente nicht, um das weitgesteckte Ziel zu erreichen. Der 1968 vorgelegte Entwurf für eine Aenderung des Nationalbankgesetzes wurde — nicht zuletzt wegen seiner umstrittenen Verfassungsmässigkeit — vorerst durch freiwillige Vereinbarungen ersetzt, die nun jedoch durch die neuen dringlichen Bundesbeschlüsse abgelöst wurden. Der Konjunkturartikel soll deshalb die verfassungsmässige Grundlage schaffen.

Im Finanzhaushaltgesetz von 1968 wird der Bund verpflichtet, die konjunkturpolitischen Erfordernisse zu beachten. Er ist zudem gehalten, die verschiedenen öffentlichen Haushalte zu koordinieren. Er kann die Zusicherung von Beiträgen zum Ausbau der Infrastruktur von der Vorlage mehrjähriger Planungen abhängig machen. Diese Verpflichtung soll nun auch wieder in den Verfassungsartikel aufgenommen werden, in der Meinung, dass der Bund erst dann auf die Haushaltpolitik der Kantone und Gemeinden direkt Einfluss nehmen könne. Bisher gingen von diesen Vorschriften praktisch keine Wirkungen aus, aus dem einfachen Grund, weil alle Ausgaben entweder als sozial notwendig oder als durch das Wirtschaftswachstum bedingt erachtet wurden; im Bund wie in den Kantonen. Da keine Bindung der Ausgaben an die Einnahmen besteht und die Einnahmen wesentlich schwerer zu erhöhen sind, entsteht hier ohne weitgreifende Einsicht keine Bremsung. Das Eingeständnis, dass der Bund auf diesem Gebiet keine konjunkturpolitische Wirkung erzielen konnte, wirft einen Schatten auf den neuen Konjunkturartikel, da man herauslesen könnte, dass der Bund nun eher mit diktatorischen Verfügungen wirken möchte. Dies weckt besonders bei den kleineren, den stärker vom Bund abhängigen Kantonen gewisse Bedenken. Immerhin ist festzustellen, dass neu diese Vorschriften im Rahmen anderer Massnahmen eingesetzt werden können, was ihre Wirkung verbessern sollte. Damit ist auch die bisher ungenügende Ausnützung der Möglichkeit, die eine entsprechende Einsicht in die Notwendigkeit erfordert hätte, entschuldigt.

Natürlich hätte der Bund jederzeit über Artikel 89bis Absatz 3 Massnahmen durchführen können. Er tat es 1964, 1971 und 1972. Der Mangel einer Verfassungsgrundlage führte aber dazu, dass erst im Zeitpunkt offensichtlicher Ueberhitzung und nur auf Teilgebieten, die keine zu starke Gegnerschaft aufwiesen, eingegriffen werden konnte. Dies zeigte der Versuch, rasch ein Exportdepot zu erlassen, was nicht nur von der Exportindustrie, sondern vor allem auch von den Gewerkschaften und Lohnempfängern verhindert wurde, weil damit vorerst auf eine Lohnerhöhung hätte verzichtet werden müssen.

Alles in allem lässt sich feststellen, dass vielleicht theoretisch dem Bund noch gewisse Möglichkeiten offengestanden hätten, dass er vorhandene Kompetenzen besser hätte ausschöpfen können. Praktisch hat er aber das mögliche getan. Es fehlte die notwendige Voraussetzung, die breite Basis der Einsicht, dass mehr unternommen werden sollte. Dazu soll nun der neue Artikel beitragen, dies ist eine seiner wesentlichen Aufgaben, und deshalb ist er notwendig. Das war die überwiegende Meinung unserer Kommission.

Was soll der Konjunkturartikel umfassen? a. Vorerst kann man sich fragen, ob es notwendig sei, den bisherigen 31quinquies, Krisenbekämpfung, in einen neuen, umfassenden Artikel einzubauen — oder ob es nicht genügen würde, zusätzlich neu die Kompetenz zu Eingriffen zur Verhinderung und Bekämpfung der Teuerung zu schaffen. Würde der bisherige Artikel belassen oder der Tatbestand der Arbeitslosigkeit getrennt von dem der Teuerung behandelt, so ergäben sich klar abgegrenzte Bereiche. Man darf füglich diese Behauptung umkehren: Sollen die Massnahmen, die Kompetenzen an den Bundesrat eng abgegrenzt werden, so müssen die beiden Extremfälle Ueberhitzung und Krise auseinandergehalten werden. Die Erscheinungen sind so verschieden, dass nicht einfach die anzuwendenden Mittel umgekehrt eingesetzt werden können. Vielleicht liegt gerade darin eine Schwäche der bisher getroffenen Massnahmen, dass man die Teuerung einfach als Gegenpol der Arbeitslosigkeit betrachtet hat.

Schon generelle Betrachtungen und auch Berichte über die Wirtschaftslage anderer Staaten zeigen, dass die Verknüpfung der Begriffe «Krise und Arbeitslosigkeit» einerseits, «Ueberhitzung und Teuerung» andererseits und erst recht deren Gegenüberstellung als zwei sich gegenseitig ausschliessende Zustände, den Verhältnissen nicht mehr gerecht wird. Deshalb ist die weitere Zielsetzung, Anstreben einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung, gerechtfertigt. Sie beschränkt sich zwar ebenfalls darauf, Extremsituationen zu verhindern und bedeutet damit keinen Freipass für eine Lenkung der Wirtschaft. Man glaubt aber nicht mehr an die Theorie von den langsam schwingenden Zyklen im Konjunkturverlauf. Der Uebergang von der zu wenig ausgelasteten zur überhitzten Wirtschaft ist eine Frage weniger Prozente. Zudem sind Wandlungen in der Struktur unumgänglich. Das bedeutet, dass die Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftszweigen sehr unterschiedlich sein kann.

Deshalb schloss sich die Kommission der Auffassung an, dass die beiden Tatbestände Krise und Ueberkonjunktur in einem Artikel gemeinsam erfasst werden sollen.

b. Heikler ist die Frage: Soll der Artikel die möglichen Massnahmen klar abgrenzen oder soll er einen freien Spielraum zum Anstreben der Zielsetzung gewähren?

Aus den vorherigen Bemerkungen geht hervor, dass das Kriterium für das Eingreifen von Massnahmen keineswegs eindeutig ist: Anstreben einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung, Verhüten und Bekämpfen von Arbeitslosikeit und Teuerung lassen alles offen. Der Bundesrat schreibt selbst, dass dazu noch statistische Unterlagen beschafft werden müssten, dass aber alles von einer richtigen Diagnose und Prognose der Konjunkturlage sowie dem rechtzeitigen und ursachenbezogenen Einsatz der Massnahmen abhänge. Aus der Daueraufgabe, die Verhältnisse zu überwachen und nötigenfalls einzugreifen, könnte deshalb die Auffassung entstehen, dauernd eingreifen zu müssen. Wer etwa meinte, der Begriff der Arbeitslosigkeit sei wenigstens klar, kann lesen: Das Vollbeschäftigungsziel kann, realistisch betrachtet, nur in der Vermeidung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit bestehen! (Seite 8 unten.)

Mangels der Möglichkeit abzugrenzen: Wann dürfen Massnahmen erlassen werden, wann nicht, ist deshalb der Drang verständlich, wenigstens den Umfang der möglichen Massnahmen zu umreissen. Mit einer Aufzählung können dem Bund alle die Möglichkeiten gegeben werden, die er jetzt verlangt. Für weitergehende Massnahmen würde immer noch der Weg über Artikel 89bis offen bleiben. Vorschläge für Aufzählungen sind gegeben: z. B. Streichen des Wortes «vornehmlich» oder gar nur: inländische Kredittätigkeit durch Mindestguthaben, Kreditbegrenzung und Emissionskontrolle beeinflussen, Massnahmen auf dem Gebiet der Aussenwirtschaft treffen, neben Steuerzuschlägen und Eingriffen in die kantonalen Finanzhoheiten.

Streng genommen geht die Frage, abschliessende Aufzählung ja oder nein, nur darum: Will das Volk diese Kompetenz dem Parlament übertragen oder nicht. Denn letztendlich hat das Parlament in allen Fällen die Kompetenz, Massnahmen zu verfügen, selbst wenn es diese teilweise an die Exekutive weitergibt. Da zudem das Referendumsrecht gewahrt bleibt, geht es letztlich auch darum, ob Volk und Stände oder nur die Volksmehrheit entscheiden können.

In Wirklichkeit geht aber der Entscheid darum: Sollen nur heute vorstellbare und bereits diskutierte Massnahmen in Erlassen geregelt werden können oder sind auch andere, heute noch als ungeeignet erachtete Massnahmen gesetzesfähig? Einen Kernpunkt bildet z. B. die sogenannte Einkommenspolitik, die Beeinflussung der Preis-, Lohn- und Gewinngestaltung. In der Botschaft wurde sie noch als mit der freien Marktwirtschaft nicht vereinbar bezeichnet; in den letzten Aeusserungen von Herrn Bundesrat Brugger nach seinem Russland- und Amerikabesuch klang die Ablehnung weniger zwingend. Ob dafür die Reisen oder die Beurteilung unserer heutigen Lage, als die in der Botschaft umschriebene Situation der eigentlichen Notlage und Notzeit oder der Superinflation, massgebend waren, bleibt offen. Die Kommission schloss sich letztlich den Formulierungen des Bundesrates an, in der Meinung, sie stelle mit der nicht abschliessenden Aufzählung eine Zwischenlösung zwischen der Generalvollmacht und der eng abgegrenzten Kompetenz dar. Sie erachtete eine Aufzählung als willkürlich, nicht zuletzt deswegen, weil auch die sogenannten klassischen Bereiche einen weiten Spielraum lassen und damit trotzdem keine Gewähr für die sachliche Beschränkung bestünde. Aber auch, weil die doppelte Zielsetzung, Krise und Ueberhitzung bekämpfen, die Aufzählung problematisch macht.

Dass derartige Formulierungen Prägnanz vermissen lassen, ist offensichtlich. Die Kommission fand aber keine bessere.

Wie — durch wen und in welcher Form — sollen die notwendigen Massnahmen verfügt werden? Typisch, aber auch entscheidend für konjunkturpolitische Massnahmen ist, dass die Möglichkeit bestehen muss, sie rechtzeitig in Kraft zu setzen. Das bisherige System, mit dringlichen Bundesbeschlüssen zu operieren, krankte gerade daran: Beschlüsse konnten nicht vorbeugend, sondern erst dann in Kraft gesetzt werden, wenn die Situation als kritisch erkannt war, und trotz Dringlichkeit beanspruchten sie einige Zeit bis zur Inkraftsetzung. Zudem mussten sie aus der momentanen Situation heraus, statt aus grundsätzlichen Ueberlegungen entwickelt werden, weshalb sie sich immer mit Teilaspekten befassen. Ob demgegenüber mit der Verfassungsgrundlage «der Schrittwechsel vom symptombekämpfenden Interventionismus zu einer ursachengemässen Stabilisierungspolitik» gelingt, wie Herr Bundesrat Brugger sich ausdrückte, ist allerdings noch abzuwarten.

Jedenfalls ist unumgänglich, dass gewisse Kompetenzen an die Exekutive — Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank — abgetreten werden. Man kann sich verschiedene Vorgehen vorstellen: etwa Gesetze auf Vorrat. Aehnlich wie Vorschriften für Kriegszeiten, etwa für die Rationierung können Gesetze vorbereitet und vom Bundesrat in Kraft gesetzt werden, wenn die befürchtete Situation eintritt. Ein Beispiel dafür ist etwa das Gesetz über das Exportdepot, das besteht, aber nicht in Kraft gesetzt wurde. Eine andere Möglichkeit besteht darin, in Gesetzen gewisse Kompetenzen an Bundesrat und Nationalbank abzutreten. Ein Beispiel dafür ist die dem Bundesrat erteilte Befugnis, die Paritätsänderung des Frankens vorzunehmen.

In jedem Fall wird es an uns, am Parlament, liegen, diese Kompetenzen in Gesetzen und Bundesbeschlüssen möglichst präzis zu umreissen. Allerdings haben die bisherigen Erfahrungen mit staatswirtschaftlichen Prognosen, Empfehlungen und Beurteilungen wie auch die Auseinandersetzungen über die bisher getroffenen Massnahmen gezeigt, dass präzise Angaben meist erst im Rückblick erhältlich sind.

Die Kommission hat deshalb grosses Gewicht darauf gelegt, dass das Parlament nicht ausgeschaltet werden kann. Sie übernahm die Regelung, wie sie für die Vollmachtenbeschlüsse galt: Der Bundesrat hat über die von ihm und der Nationalbank getroffenen Massnahmen spätestens nach einem Jahr zu berichten. Damit muss das Parlament mit dem Entscheid, ob es die Massnahmen genehmigt oder ausser Kraft setzt, auch die volle Verantwortung übernehmen. Diese Regelung war in der Kommissionsberatung für viele Kommissionsmitglieder die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass sie einer nicht abschliessenden Aufzählung der Massnahmenbereiche zustimmen konnten.

Welche Erlasse sind — aus heutiger Sicht — aufgrund des neuen Artikels zu erwarten? Aus der Durchsicht der Aeusserungen und Unterlagen ergeben sich etwa folgende erste oder mögliche Massnahmen:

a. Im Rahmen der «klassischen» Gebiete: Gesetzgebung über die Beschaffung konjunkturpolitischer Unterlagen; Gesetze über Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung, über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven, über die Arbeitslosenversicherung; Erweiterung des Instrumentariums der Notenbank (Offenmarktpolitik, Kreditbeschänkung, Emissionskontrolle); Revision des Finanzhaushaltgesetzes; Vorbereitung zur Harmonisierung des Fiskalsystems (Gegenwartbesteuerung und Mehrwertsteuer); Rahmengesetz über mögliche Sonderabgaben.

Soweit es sich um Massnahmen im Rahmen bisheriger Kompetenzen handelt, sollen dabei offensichtlich die konjunkturpolitischen Gesichtspunkte aufgrund des Konjunkturartikels in den Vordergrund gestellt werden.

b. Ausserhalb der «klassischen» Gebiete wurden deutlich nur die umstrittene Einkommenspolitik und die Massnahmen zur sogenannten Baustabilisierung genannt. Zusätzlich als denkbare Gebiete wurden die Werbung, das Abzahlungsgeschäft, die Automobilindustrie und die Investitionen im weitesten Bereich genannt, ohne dass aber konkrete Vorstellungen zur Diskussion gestellt wurden.

Es ist zu hoffen, dass dieser Katalog der denkbaren Massnahmen im Verlaufe unserer Beratungen noch präzisiert wird und dass orientiert wird, wenn heute schon Vorstellungen über weitere Eingriffe bestehen.

In jedem Falle ist aber der Text des Artikels verbindlich. Wir haben grundsätzlich nicht nach der heutigen Situation oder den zurzeit erwogenen Massnahmen zu entscheiden.

Das Verhältnis zu anderen Verfassungsartikeln: Wie die vorherige Aufzählung zeigt, wird der Konjunkturartikel in einem engen Verhältnis zu anderen Verfassungsartikeln stehen; vor allem zu denen über die Steuern, über die Verteilung von Kantonsanteilen und Subventionen sowie über Geldumlauf und Bankwesen. Man wird Gesetze, die auf anderen Verfassungsgrundlagen basieren, ergänzen und abändern können.

Der juristische Experte und die Justizabteilung vertreten dabei die Auffassung, dass der neue Artikel als Spezialnorm zu verstehen sei: Formell habe der neue Artikel die gleiche Wirkung, wie wenn bei allen betroffenen anderen Verfassungsartikeln der Vermerk beigefügt würde, dass Aenderungen aus konjunkturpolitischen Gründen vorbehalten bleiben. Praktisch können demnach die Bundessteuern über die in Artikel 41ter Absatz 5c gesetzten Grenzen hinaus erhöht, und die in verschiedenen Artikeln getroffene Regelung über Kantonsanteile und Bundesbeiträge (z. B. Art. 27bis, 27quater, 36bis, 36ter, 41ter, 42ter) kann der Konjunkturlage angepasst werden, sofern dies aus konjunkturpolitischen Gründen als nötig erachtet und von den Räten gutgeheissen wird. Der Gesetzgeber wird entscheiden müssen, ob und in welcher Weise von den Befugnissen des neuen Konjunkturartikels Gebrauch gemacht wird. Er hat festzulegen, wie hoch Steuerzuschläge sein dürfen, unter welchen Voraussetzungen Bundesbeiträge gekürzt werden können. Immerhin zeigt sich die Bedeutung eines Konjunkturartikels darin, dass über ihn, als Spezialnorm, Grenzen und Regeln auch in Verfassungsartikeln aufgehoben werden können.

Zu den nationalökonomischen Grundlagen: Die wirtschaftswissenschaftlichen Ueberlegungen nehmen zwangsläufig einen breiten Raum in der Botschaft, aber auch in Zuschriften und anderen Unterlagen ein.

Unbestritten und durch die Erfahrungen gesichert, ist die Methode, Krisen und die dadurch entstandene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Für die Eindämmung der Inflation stehen dagegen zwar Rezepte, aber keine erfolgreichen Erfahrungen zur Verfügung. Selbst die allgegenwärtige Voraussetzung, Bekämpfung der Ueberkonjunktur sei gleichbedeutend mit der Bekämpfung der Inflation, wird angefochten.

Im wesentlichen stützt sich der Bundesrat auf die Vorarbeit der Kommission für Konjunkturfragen, die in der interessanten Schrift «Ziele, Mittel und Träger der Konjunkturpolitik (1971)» nicht nur die wirtschaftstheoretischen Ueberlegungen darlegte, sondern einen ersten Vorschlag für die praktischen Anforderungen ausarbeitete, die an einen Verfassungsartikel zu stellen sind. Dabei beschränkte sie sich auf die drei Gebiete: Aussenwirtschaftspolitik, Geldpolitik, Finanzpolitik. Nur für die notenbankpolitischen Instrumente wurde verlangt, von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen zu können (Mindestguthaben, Begrenzung der Kreditexpansion, Emissionskontrolle und eventuell andere). Dafür wurde der zukünftigen Unterlagenbeschaffung grosse Bedeutung zugemessen, indem zusätzlich zum Amt für Konjunkturfragen ein Konjunkturrat und ein Schweizerisches Institut für Konjunkturfragen geschaffen werden sollte.

Die im heutigen Vorschlag enthaltenen Abweichungen gegenüber dieser ersten Fassung gehen offenbar auf die politischen Einflüsse zurück.

Soweit sich alle diese Theorien auf die Binnenwirtschaft beschränken, können sie durchaus überzeugen. Sobald aber die Verknüpfung mit der Weltwirtschaft aufgezeigt wird, zeigt sich die Fragwürdigkeit. Die Bemühungen um eine internationale währungs- und konjunkturpolitische Zusammenarbeit sind bisher nicht gerade erfolgversprechend. Trotzdem wäre es falsch, die Theorien und Statistiken allzu weit zu treiben und die ausländischen Einflüsse nach Belieben als «Störfaktoren» zu bezeichnen. Die Uebertragung der Befugnis zur Wechselkursänderung an den Bundesrat im Münzgesetz von 1971 sollte die Möglichkeit bieten, die Nachteile starrer Wechselkurse in einer inflationierenden Umwelt aufzuheben und für eine gewisse Abschirmung zu sorgen. Nach den jahrzehntelangen Bedenken, die Parität zu ändern, sollte es nach der jetzigen Unruhe möglich sein, in Zukunft diese Probleme weniger traditionsgeladen behandeln zu können. Ob man durch eine frühe Aufwertung die heutige Inflation wenigstens teilweise hätte abschöpfen können, bleibe dahingestellt. Umgekehrt hätten wir aber jedenfalls dann eine Aufwertung vornehmen müssen, wenn es uns mit irgendwelchen Massnahmen gelungen wäre, unsere Preise und Löhne stabilzuhalten. Das sollte auch für die Zukunft gelten, sofern unsere Inflationsrate kleiner wäre als die im Ausland.

Massstab für unsere Inflation ist der Lebenskostenindex. Er enthält in einigen Positionen direkt den Einfluss von Lohnsteigerungen. In anderen ist dieser Einfluss erst mit einer Verzögerung zu spüren, aber er ist ebenfalls vorhanden, sofern die Lohnerhöhungen über die Zunahme der Produktivität hinausgehen. Deshalb scheint mir mathematisch die dauernde Steigerung des Indexes unvermeidlich, solange dieser Index gleichzeitig als Mindestbasis für die jährliche Lohnerhöhung gilt. Eine Verlangsamung könnte nur eintreten, wenn im Index enthaltene ausländische Produkte diese Entwicklung nicht mitmachen würden. Deshalb kann ich mir

ohne einen Preisstopp, der beinhalten müsste, dass auch sämtliche den Preis beeinflussende Lohn- und Gewinnerhöhungen gestoppt würden, trotz aller Theorien keine Umkehrung der Indexentwicklung auf schweizerischen Produkten oder gar eine Stabilität vorstellen.

Dies scheint mir eine wenig erfreuliche Perspektive, weil ich der praktischen Durchführbarkeit eines Lohn-Preis-Stopps aus politischen und technischen Gründen wenig Chancen einräume; aber auch, weil zu befürchten wäre, dass das Instrument der Einkommenspolitik zu schwerfällig wäre.

Durch den Einsatz der vom Bundesrat und seinen Fachleuten erarbeiteten Instrumente sollte es aber möglich sein, die Entwicklung im Rahmen zu halten, was durchaus als Erfolg zu werten wäre. Dass die Inflation jede freie Demokratie untergraben kann, ist kaum zu bestreiten. Deshalb sind die Anstrengungen des Bundesrates zu einem Konjunkturartikel, die er 1968, angeregt durch das Postulat Heil, eingeleitet hat, sehr zu begrüssen. Unsere Kommission hat am 21./22. Februar sich in Luzern orientieren lassen und eine Eintretensdebatte geführt, am 16./17. April in Aarau eine erste Lesung durchgeführt — Herr Bundesrat Brugger war wegen seines Unfalls an der Teilnahme verhindert — und am 17. Mai die Vorlage zu Ende beraten. An den Sitzungen nahmen neben Herrn Bundesrat Brugger die Herren Prof. Allemann, Delegierter für Konjunkturfragen, sein Adjunkt, Dr. Kneubühler, und der Departementssekretär, Dr. Hasler, teil. Als Experten standen die Herren Prof. Nef für juristische und Prof. Keller für nationalökonomische Fragen zur Verfügung. Ihnen und den weiteren Mitarbeitern, die für Protokoll und Unterlagenbeschaffung besorgt waren, danke ich bestens. Sie haben uns ermöglicht, uns eingehend mit der Vorlage zu befassen.

Mit 9 : 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen hatte die Kommission Eintreten beschlossen, und mit 8 : 4 Stimmen bei 3 Absenzen hat sie den Artikel, wie er aus den Beratungen hervorging, angenommen. Massgebend für die ablehnenden Stimmen — soweit sie nicht grundsätzlich die Notwendigkeit eines Konjunkturartikels bestritten — war die Befürchtung, hergeleitet aus anderen neueren Eingriffen des Bundes, dass mit der Konjunkturpolitik einseitig die Entwicklung der weniger industrialisierten Kantone gehemmt würde.

Im Namen der Kommissionsmehrheit empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage und Zustimmen zur bereinigten Fassung.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Wenk: Unsere Generation hat es stärker als manche andere erlebt, was für Sorgen und Nöte Krise und Hochkonjunktur den kleinen Leuten bringen. Von dieser Tatsache aus gesehen ist es nicht erstaunlich, dass die Bundesversammlung oft über Eingriffe des Staates in die Wirtschaft zu diskutieren hatte. Erstaunlich ist aber, dass allzu viele dieser Diskussionen allzu oft von allzu schwerem ideologischem Ballast gedrückt waren. Heute ist eines klar: Es ist leichter, die Wirtschaft eines Landes mit staatlichen Massnahmen aus der Krise herauszuziehen als sie zu bremsen, wenn sie in eine Ueberhitzung hineingeraten ist. So sagen es die Fachleute, und wir alle sind in der Lage, dies selbst aus direkter Erfahrung zu beurteilen. Leider allerdings fehlt bei uns die Erfahrung im eigenen Land mit der Krisenbekämpfung.

Bei dieser Gelegenheit muss ich darauf hinweisen, dass die Sozialdemokratische Partei und der Schweizerische Gewerkschaftsbund in der Krise den Weg gewiesen haben. Die damaligen Regierungsparteien haben den Weg versperren können. Es ist ihnen nur knapp gelungen; am 2. Juni 1935 wurde die Kriseninitiative verworfen mit 57,2 Prozent der Stimmen, die nein gesagt haben. Heute zeigt sich mit aller Deutlichkeit, was sich schon 15 Monate später zu zeigen begann — es war ein Pyrrhussieg. In den Krisenjahren haben die USA, Schweden und leider auch Deutschland gezeigt, wie man aus der Krise herauskommen kann, wie man eine Volkswirtschaft ankurbeln kann. Dass es Hitler-Deutschland durch die Aufrüstung des verschuldeten Landes zum Weltkrieg tat, ist verabscheuungswürdig, ändert aber nichts am volkswirtschaftlichen Faktum. In jüngerer Zeit haben wir im eigenen Land verschiedene gelungene und misslungene Versuche zur wirtschaftlichen Dämpfung miterlebt. Das Parlament hat dabei keine glanzvolle Rolle gespielt, und es war für die Regierung nicht leicht, bei der herrschenden Mentalität wirksam zu handeln. Immer wieder wird der wirtschaftliche Liberalismus in einer Weise vorgetragen, die antiquiert wirkt. Man sollte diesen ideologischen Ballast über Bord werfen, man könnte auch sagen, diesen ideologischen Schutt aus dem Wege räumen. Wer heute noch glaubt, oder andere glauben machen will, dass das «laisser faire» zu einem Optimum führe, der ist 150 Jahre zu spät gekommen. Schon vor mehr als 150 Jahren haben einzelne erkannt und deutlichgemacht, was die Gefahren des Liberalismus sind. Ich denke etwa an Théodore Géricault; er lebte von 1791—1824; im Louvre hängt sein Bild «le radeau de la méduse». Dort kann man die verzweifelten Ueberlebenden auf einem Floss erkennen, die durch hässlichstes, rücksichtsloses Gewinnstreben dem Schiffbruch überantwortet wurden.

In den dreissiger Jahren standen sich der theoretische Liberalismus und die Planwirtschaft als These und Antithese gegenüber. Heute sollten eigentlich alle merken, dass wir zur Synthese weitergeschritten sind. Wir sind nicht mehr bereit, die Selbstheilung der Wirtschaft abzuwarten, und wir mögen uns nicht gerne der Tyrannei einer Regierung überantworten, die in einer absoluten Planwirtschaft unser politischer und zugleich unser wirtschaftlicher Machthaber wäre.

Der heutige Sozialstaat kann und muss noch verbessert werden. Er ist entstanden aus der Erfahrung, wie gefährlich es ist, die Wirtschaft den reinen Marktkräften zu überlassen. Zum Sozialstaat gehört die Umverteilung der Einkommen durch die Sozialversicherungen. Die reine Marktwirtschaft ist unmenschlich, aber es ist erstaunlich, wie gut sie die korrigierenden Eingriffe durch Zoll, Kontingente, Kreditsteuerung, Subventionen der Landwirtschaft und Sozialversicherungen erträgt. Das ist unsere Situation. Dazu sollten wir stehen, ohne Verdrängung, ohne Wirklichkeitsverlust, einfach aus Wahrheitsliebe. In diesem Sinne vergleiche ich das Einstehen für die Handels- und Gewerbefreiheit etwa der Bewunderung der Athener für das Schiff des Themistokles. Die Athener bewahrten es auf und reparierten es noch und noch. Sie verehrten es auch dann noch, als kein einziges Brett mehr aus der Zeit des Themistokles stammte. Volle Handels- und Gewerbefreiheit gibt es nicht, es hat sie wohl auch nie gegeben. Aber es gibt die Steuerung durch Preise, und diese nennen wir Marktwirtschaft. Sie bedarf ihrerseits der Steuerung. So wird sie zur sozialen Marktwirtschaft und dazu könnten wir eigentlich alle stehen. Es hat keinen Sinn, scheinbar grundsätzliche

Fronten aufzubauen, wo es sich doch eher um graduelle Unterschiede handelt. Warum fällt es denn so schwer, die Grenzen der Marktwirtschaft zu erkennen und anzuerkennen, wo wir ihre entscheidenden Leistungen doch alle sehen und beibehalten möchten? Wenn man davon ausgeht, dass der Kampf gegen die Inflation sehr schwer ist und einer einzelnen Landesregierung enge Grenzen gesetzt sind, so sollte man der eigenen doch die Mittel in die Hand geben, um das ihrige zu tun. Man darf nicht zuwarten, bis das Vaterland in Gefahr ist, man muss eingreifen, bevor es zu spät ist. Das heisst, wir müssen heute die Verfassungsbasis schaffen, welche die notwendigen Eingriffe erlaubt, ohne dass man weiterhin immer wieder auf Artikel 89bis zurückgreifen muss. Die Regierung muss die Möglichkeit erhalten, verfassungsmässig und rasch einzugreifen. Das Parlament soll die Möglichkeit haben, im Rückblick anzuerkennen oder korrigierend aufzuheben. Darum ist es richtig, dass die Gebiete, in denen die Konjunkturpolitik des Bundes aktiv werden soll, nicht abschliessend aufgezählt werden. Es ist aus den bisherigen Erfahrungen klar hervorgegangen, dass Massnahmen auf dem Gebiet des Geld- und Kreditwesens besonders wirksam sind. Der Bund muss die Möglichkeit erhalten, Kaufkraft abzuschöpfen. Dies soll eventuell durch Steuerzuschläge geschehen, dabei ist aber zu bedenken, dass Zuschläge auf indirekten Steuern die Gefahr des weiteren Preisauftriebes in sich tragen. Zuschläge auf direkten Steuern sind nötig aus der Sicht der Gerechtigkeit, und sie sind sicher wirksam als Konjunkturdämpfer, wenn der Bund ihre Eingänge sterilisiert.

Wenn die Vertreter aus den Gebirgskantonen der freien Marktwirtschaft in besonderer Weise ihr Versagen gegenüber dem Problem der Ballung vorwerfen, so haben sie meine Zustimmung. Wer aber anerkennt, dass dämpfende Konjunkturpolitik besonders schwierig ist, sollte jenen, die sie handhaben wollen, nicht in den Arm fallen, indem er von ihnen verlangt, dass sie alleweil und jedesmal zuerst Strukturpolitik treiben. Sie haben unsere Zustimmung zum Prinzip; wir brauchen Konjunktur- und Strukturpolitik, aber alles mit Mass und immer schön der Reihe nach.

Der bundesrätliche Vorschlag verdient in dieser Hinsicht — und nicht nur in dieser Hinsicht — lobende Anerkennung. Es würde unserem Rat schlecht anstehen, wenn wir diesen Vorschlag in wesentlichen Punkten verschlechterten. Ich beantrage Ihnen im Namen meiner Gruppe Eintreten und Zustimmung.

Muheim: Wir versuchen, in einem Verfassungsartikel die Probleme der modernen Wirtschaft einzufangen. Für unsere Fraktion stellt sich die Frage: Ist es erstens prinzipiell richtig und möglich, das überhaupt zu tun? Und zweitens, wenn ja: Ist die vor uns liegende Vorlage das geeignete Instrument?

Wir kamen zur Ueberzeugung, dass Eintreten auf diese Vorlage — ich spreche für eine grosse Mehrheit unserer Fraktion — die zutreffende Stimmungsabgabe ist.

Wir befassen uns mit der Wirtschaftsordnung unseres Landes nicht in erster Linie aus materiellen und materialistischen Gedankengängen heraus. Wir betrachten vielmehr die Wirtschaftsordnung als ein Teil unserer Gemeinschaftsordnung. Gerade weil in der modernen Welt die Wirtschaft eine ganz besondere Bedeutung erhielt, ist es auch sehr entscheidend, dass wir uns eingehend und sorgfältig mit diesem wichtigen Teil der Gemeinschafts- und Menschheitsordnung befassen.

Unsere Auffassung könnte in einem französischen Wahlslogan zusammengefasst werden: «Oui, mais» — ja, aber. Zum Ja zunächst vier kurze Bemerkungen. Sodann anschliessend vier kritische Betrachtungen.

Wir haben eine ganz bestimmte Vorstellung über unsere schweizerische Wirtschaft. Daher stellt sich die Frage, ob und wieweit dieser Konjunkturartikel dieser Vorstellung entspricht, sie befördert und unterstützt. Wir sind überzeugt, dass die Inflation und die konjunkturelle Ueberhitzung, nicht zuletzt in der Art wie sie heute vorliegt, wesentlich negativ auf unser Bild der schweizerischen Wirtschaft einwirken. Dieses Bild — mit ein paar Stichworten soll es wieder einmal nachgezeichnet werden — ist vorab beherrscht vom Begriff der freien Wirtschaft. Wir wollen nicht eine staatlich verwaltete und administrierte Wirtschaft. Wir wollen auch eine schweizerische Wirtschaft. Es scheint uns sehr wichtig, gerade heute auf diesen Punkt hinzuweisen. Wir glauben nicht, dass die schweizerische Identität schon gerettet ist, wenn wir uns in der Bodenpolitik und in den allgemeinen Währungsmassnahmen gegenüber dem Ausland massvoll abzuschirmen versuchen. Es wird ein Problem der schweizerischen Wirtschaft sein, Mittel und Wege zu finden, um die Wirtschaft in schweizerischen Händen zu behalten. Wir haben eine bestimmte Vorstellung von einer Wettbewerbswirtschaft. Wir stellen fest, dass gerade im Zeichen der Inflation der Wettbewerbsmechanismus, das Herzstück dieser Wirtschaftsordnung, zum Teil denaturiert, weitgehend aber nicht funktionsfähig ist. Wir sind aber auch überzeugte Anhänger einer regional und — lassen Sie mich das deutlich sagen — einer führungsmässig dezentralisierten Wirtschaft. Wir glauben, dass es unserer Anschauung schweizerischen Wirtschaftsgeschehens nicht entspricht, wenn durch Fusionen und ähnliche Zusammneschlüsse die Wirtschaft mehr und mehr von wenigen Zentren aus geführt wird. Wir denken ferner und vorab an eine soziale Marktwirtschaft. Das Wirtschaftsgeschehen an sich ist auf den Menschen auszurichten. Zum letzten ist unser Wirtschaftsbild geprägt vom Ziel eines möglichst breit gestreuten, in möglichst vielen Händen liegenden Wirtschaftseigentums. Bei dieser Betrachtung steht doch wohl fest, dass die heutigen Entwicklungen dieses Bild beeinträchtigen. So glauben wir denn, dass es zeitgemäss und richtig ist, mit einem Verfassungsartikel dieses Bild zu erhalten versuchen.

Es stellt sich sofort die Frage — und nicht zuletzt auch im Anschluss an die Ausführungen des Herrn Kollegen Wenk — warum man denn heute und erst heute solche Massnahmen auf Verfassungsebene einzuführen gedenke. Es will mir scheinen, dass die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre, vor allem der Nachkriegszeit, wesentliche Aenderungen gebracht hat. Wir denken an die Zusammenballungen, wir denken an die markt- und damit auch machtstarken Firmen, wir denken nicht zuletzt an die Verschiebung aus dem Primär- und Sekundärsektor in den Terziärsektor. Diese massiven Bewegungen innerhalb unserer Wirtschaft haben ihre Konsequenzen. Sie sind auch mitverantwortlich an der heutigen industriellen und allgemeinwirtschaftlichen Boom-Entwicklung. So lässt sich denn sagen, dass sich eine staatliche Mitwirkung nunmehr aufdrängt. Diese Liste ist aber keineswegs vollständig. Es ist ferner zu berücksichtigen: die Entwicklung der Bevölkerungszahl auf engem Raum, die Hebung des allgemeinen

Lebensstandards usw. Es dürfte doch unverkennbar sein, dass unsere allgemeine Lohn- und Sozialpolitik ebenfalls Impulse zur Inflation ausstrahlten. Letztlich sind wir überzeugt, dass die Liberalisierung des internationalen Handels ebenfalls mit ein Grund ist.

Diese und noch viele andere Komponenten halten wir vor Augen, um zum Schluss zu gelangen — eben zu diesem «Oui» —, dass der Antrag des Bundesrates unsere Zustimmung finden soll. Wir folgen dem Bundesrat, wenn er ein ausgeglichenes Gleichgewicht, selbstverständlich unter voller Beachtung der sich laufend ändernden Strukturen, bejaht. Er will es — wie es in der Botschaft heisst — ausgedehnt wissen auf die Gesamtwirtschaft, auf die Sektoren der Wirtschaft, aber auch auf die regionale Gleichgewichtssituation.

Warum könnten wir nicht die bisherige Methode verfolgen und den Artikel 89bis jeweils anwenden, um den heiklen Situationen der jeweiligen Zeit zu begegnen? Wir kamen bei Prüfung dieser Frage zur Ueberzeugung, dass der Einsatz der Mittel jeweils zu spät erfolgt. Die Verfassungsvorschrift lässt erkennen, dass es sich bei Artikel 89bis um eine Massnahmenkompetenz handelt, die nur dann ergriffen werden darf, wenn äusserste Not am Mann ist. Nun aber ist es gerade in der wirtschaftlichen Entwicklung so, dass, je früher sie mit Massnahmen beeinflusst werden kann — eben im Sinne der Globalsteuerung —, desto besser die Eingriffe einen kommenden Boom verhindern können. Die jeweiligen Gesetzesvorlagen und die Beschlusstexte im dringlichen Verfahren nach Artikel 89bis BF sind unausgewogen. Unter dem Zeitdruck hat das Parlament jeweils in äusserster Anspannung zu handeln. Es kann — nicht etwa wegen der physischen Leistungsgrenze, sondern wegen der Grenze der eigenen Verantwortung — ein solches allgemeines Geschehen nicht akzeptieren. Wir denken auch an das Uebergewicht der Experten, die im Dringlichkeitsverfahren zuvorderst an der Front stehen. Das Parlament und seine Kommissionen können die Probleme nicht mit der nötigen Ruhe und Erwägung studieren. Soweit unser überzeugtes «Oui» zum Eintreten.

Gestatten Sie mir nun einige kritische Betrachtungen; ich habe angekündigt, es würden ihrer vier sein. Vorab möchten wir doch recht deutlich erklären, dass echte und nachhaltige Konjunkturpolitik nicht allein von der Annahme dieses Verfassungsartikels und keineswegs allein von der Handhabung der bevorstehenden Gesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse abhängig sein kann. Konjunktur also Wirtschaftspolitik eines Landes, kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie eine integrierte Politik ist, d. h. wenn sämtliche Bereiche des öffentlichen Lebens, unsere Arbeitsmarktpolitik, Schulpolitik, Sozialpolitik, Wohnbaupolitik und — es sei mir gestattet, das zu erklären — auch die Umweltschutzpolitik in den Rahmen des jeweils sachlich Möglichen mit in diese Zielrichtung hineingestellt werden. Diese schon oft angerufene Prioritätenordnung ist und bleibt ein Gebot der Stunde, denn auch die Integrierung all dieser und noch vieler anderer Gesichtspunkte in eine Gesamtschau führt letztlich zu einer Abwägung des Wichtigeren und weniger Wichtigen. Die integrierte Wirtschaftspolitik ist in unserem Bunde noch nicht so weit entwickelt, wie sie es sein müsste.

Zum Zweiten: Auch die Annahme dieses Artikels und der bevorstehenden Gesetze werden nicht ein Allheilmittel sein. Es wird uns nie gelingen, mit diesen Massnahmen eine Wirtschaft voll zu steuern. Es wird nicht möglich sein, kurzerhand den Bundesrat anzurufen, er solle nun wirkungsvoll handeln. Auch das «wirkungsvoll» ist und bleibt relativ sowohl in diesem Zusammenhang als auch in allen andern Bereichen unseres öffentlichen und privaten Lebens. Es will uns auch scheinen, dass der Gedanke einer perfekten Konjunkturpolitik zu verwerfen ist. Wir sind überzeugt, dass eine total wirkungsvolle Wirtschaftspolitik die Freiheit der Wirtschaft nicht nur oberflächlich, sondern in den wesentlichen Grundfesten eventuell sogar auf alle Zeit zerstören würde. Es wird hier grosser Klugheit unserer führenden Männer bedürfen, um jeweils das Gewicht und die Wirkung der Massnahmen gegenüber unabweisbaren Nachteilen abzuwägen. Letztlich scheint es uns, dass die «Bewusstseinsbildung» in breiten Kreisen unseres Volkes nottut. Die Inflationsmentalität, wie sie anderswo genannt wird, steht wohl am Ursprung einer überbordenden Entwicklung.

Eine dritte kritische Betrachtung: Sie betrifft die Stellung der Randgebiete, eben jener Gebiete der Schweiz, in denen sich die wirtschaftliche Entwicklung nicht im selben Gleichschritt und im selben Mass entwickeln konnte wie in den Zentren. Verstehen Sie mich recht: Es geht keineswegs darum, die einen gegen die andern auszuspielen. Das wäre unverantwortbare Politik. Es geht darum, zu erkennen und dieser Erkenntnis entsprechend zu handeln, dass es Gebiete gibt, die einfach benachteiligt sind. Im Rahmen einer Konjunkturpolitik muss mit allen Mitteln, und wie mir scheint berechtigterweise, verhindert werden, dass diese Gebiete noch ärmer werden. Gerade als Vertreter auch eines solchen Kantons stimme ich dieser Vorlage zu, weil ich überzeugt bin, dass beim Laufenlassen der Inflation die sogenannten «Standorte» der Randgebiete noch schlechter werden, die Löhne in den grossen Zentren eher entsprechend des Inflationsdruckes bezahlt werden können, die Arbeitskräfte — ich möchte fast sagen von Natur aus — in die Zentren abwandern, und endlich die allgemeinen öffentlichen Lasten, die ja auch an der Kostenexplosion teilnehmen, in den weniger entwickelten Gebieten von weniger Menschen zu tragen sind. Wenn ich einen Versuch mache, das «laisser faire» im Gebiet der Konjunkturpolitik zu analysieren, komme ich zum Schluss, dass die benachteiligteren Randgebiete der Schweiz von einem «Laufenlassen» mehr Nachteile in Kauf nehmen müssen und ihre relative Wettbewerbsfähigkeit zu den Zentren nicht aufholen können. Aber mit der selben Deutlichkeit möchte ich betonen, wenn wir schon alle im gleichen Boote sitzen und wir aus den Berggebieten die Ueberzeugung haben, die schweizerische Wirtschaft als Ganzes müsse zunächst einmal im Gleichgewicht gehalten werden, dass auch unsere Freunde aus den Zentren erkennen müssen, dass in den Berggebieten Probleme wirtschaftspolitischer Art bestehen, die im Rahmen der Konjunkturpolitik mitangesehen, mitgeregelt werden müssen. Es geht hier um ein staatspolitisches Problem.

Zum Abschluss eine vierte kritische Betrachtung: diese konzentriert sich auf die Handhabung des ganzen Konjunkturpaketes. Wenn wir schon für die Generalklausel sind und zustimmen, dass dem Bund über den Weg des Verfassungsartikels eine Kompetenz erteilt werden soll, deren Inhalt *in concreto* heute niemand abschliessend umschreiben kann und für dessen Handhabung es nie mehr eines Ständemehrs bedarf, müssen wir als Gegengewicht bei der Handhabung dieser Massnahmen eine Ausgleichung suchen. Wir sehen fol-

gende Probleme: Einerseits sind die Wirtschaftsprognosen wohl Sache von Fachleuten. Es ist in der Kommission sehr richtig gesagt worden: Es laufe zum Teil auf eine Auslieferung an die Technokraten hinaus. Nun sind aber auch die wissenschaftlichen Fachleute nur Menschen, die für sich wohl kaum den Ruf der Unfehlbarkeit beanspruchen können. Somit müssen wir anderseits besorgt sein, dass bei voller Hochachtung und uneingeschränkter Mitwirkung unserer intellektuellen Kapazitäten doch das politische Element das Schwergewicht der Entscheidung behält. Jene Männer müssen das letzte Wort zu sagen haben, welche die politische Verantwortung für das Land tragen. Es will mir als eines der wichtigsten Momente erscheinen, dass jene etwas zu sagen haben, die vom praktischen Leben und von der täglichen Kontaktnahme mit der Wirtschaft her, sei es auf seiten der Gewerkschaften oder der Industriellen, über Wissen und Erfahrung verfügen. Sie ermöglichen, dass die Handhabung der Massnahmen lebensnahe und wirtschaftsgerecht erfolgt. Wir glauben, dass sich der Antrag über die Rolle und Mitwirkung des Parlamentes, wie sie vom Herrn Kommissionssprecher Jauslin anvisiert wurde, voll gerechtfertigt erscheint. Wir meinen auch, dass der Antrag, den ich Ihnen unter meinem Namen austeilen liess, ebenfalls seine Berechtigung haben könnte. Die Bundesversammlung soll durch geeignete Organe, Kommissionen und Delegationen eine Art mitschreitende Oberaufsicht in der Handhabung dieser Wirtschaftsmassnahmen ausüben. Unserer Ueberzeugung entspricht es, dass in einer derart entscheidenden Materie der Bundesrat in einem dauernden Spannungsverhältnis zum Parlament leben soll. Nur aus dieser Polarität und aus der dauernden Auseinandersetzung um das Richtige zwischen Bundesrat als handhabende Behörde und Parlament als Oberaufsichtsinstanz soll jeweils die beste oder — bescheidener gesagt — die zweitbeste Lösung Oberhand gewinnen. Ein unkontrolliertes Risiko in der Handhabung derartiger Massnahmen könnte uns kaum zugemutet werden. In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der Mehrheit unserer CVP-Fraktion, auf die Vorlage einzutreten.

M. **Guisan:** L'opinion que je vais avoir l'honneur de vous présenter est radicalement différente de celle de la commission, soutenue par son président, M. Jauslin. Je pense bien faire, puisque la commission, dans sa majorité, vous propose d'entrer en matière et que je vous propose de ne pas entrer en matière, de prendre la parole au début de ce débat, de telle façon que vous connaissiez les données de l'alternative devant laquelle notre Conseil est placé. Vous m'excuserez, étant donné cette position radicalement différente, de n'être pas aussi bref que vous pourriez le désirer et que je le voudrais moi-même, mais quelques développements sont nécessaires.

L'accord existe au sein de ce Conseil sur la nécessité de lutter contre l'inflation, qui est la circonstance déclenchante des mesures que nous propose le Conseil fédéral par l'adoption du nouvel article 31*quinquies*. Je pense pouvoir prétendre que, fermement attaché au maintien de la propriété privée, je considère, comme chacun ici, l'inflation comme un mal insupportable, car elle favorise celui qui fait des dettes et pénalise celui qui fait des économies.

Mais la Confédération dispose d'ores et déjà de moyens nombreux et puissants pour lutter contre l'inflation. Par son comportement d'abord. La Confédération est le plus important employeur, le plus important constructeur, le plus fécond législateur de notre pays — plus fécond que les communes et les cantons — et j'aurais dans une certaine mesure bonne conscience à l'égard de l'inflation si jamais dans cette salle je n'avais prêté la main à une mesure qui l'ait favorisée. Je pense que c'est d'abord par notre comportement, comme membres du Parlement fédéral, à l'égard de l'inflation et des mesures qui peuvent la favoriser, que nous luttons contre elle.

Ensuite, la Confédération dispose d'un pouvoir tout général qui résulte de l'actuel article 31*quinquies* que l'on nous propose de refondre complètement et qui dit ceci: «La Confédération prend, conjointement avec les cantons et l'économie privée, des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage.» Cet article a été accepté en votation populaire en 1947, c'est-à-dire à une époque où la principale crise économique envisagée était le chômage. Mais l'article 31*quinquies* ne borne pas du tout ses prévisions au chômage. Il parle de combattre le chômage au besoin, mais d'une façon toute générale, de prévenir des crises économiques, et il peut arriver que l'inflation prenne des dimensions telles qu'elle soit en réalité une crise économique; dans une telle situation, l'article 31*quinquies* donne à la Confédération, conjointement avec les cantons et l'économie privée, les moyens d'intervenir.

Au-delà de cette disposition constitutionnelle générale, envisageons les moyens mentionnés dans le projet du Conseil fédéral et maintenus par la majorité de la commission, et demandons-nous s'ils n'existent pas déjà dans la législation actuelle. Il s'agit d'édicter des mesures, selon l'alinéa 1er du projet du Conseil fédéral et selon l'alinéa 1*bis* de la commission, d'abord «dans les secteurs de la monnaie et du crédit». A propos de la monnaie et du crédit, le Conseil fédéral dit ceci à la page 29 du message: «En nous conférant, en avril 1971, la compétence de modifier la parité du franc, la loi revisée sur la monnaie a très sensiblement renforcé nos possibilités de défense dans le domaine des échanges extérieurs. Le gouvernement suisse est désormais à même, lorsque surgissent des crises monétaires ou que la stabilité du franc est menacée par des influences étrangères, de décréter à temps et à l'improviste des adaptations inévitables des cours des changes.» Viennent ensuite des considérations qui expriment les réserves du Conseil fédéral, selon lesquelles ces moyens ne sont pas suffisants. Le Conseil fédéral a néanmoins reçu les pouvoirs qu'en 1971 il désirait en matière de monnaie.

Qu'en est-il pour les «finances publiques», le second domaine envisagé de façon précise par l'article que nous discutons? Revenons également au message, notamment à la page 60 du texte français: «Cette loi (il s'agit de la loi de 1928 sur les finances de la Confédération) oblige la Confédération à se conformer aux impératifs d'une politique financière de conjoncture et de croissance (art. 2) et à en tenir compte lors de l'élaboration de la planification financière pluriannuelle (art. 29). ... A cela s'ajoute le pouvoir accordé à la Confédération de subordonner l'octroi de subventions d'infrastructure à la présentation par les cantons intéressés d'un plan d'aménagement pluriannuel, dans lequel doit être fixé un ordre d'urgence établi en fonction des impératifs de la politique de conjoncture et de croissance (art. 30).»

La Confédération, malgré les réserves introduites dans le même alinéa par le Conseil fédéral, a d'ores et déjà les pouvoirs d'intervenir en matière de finances

publiques, en particulier à l'égard des cantons, lorsqu'il s'agit de subventions d'infrastructure et en général de subventionnement, mais le Conseil fédéral n'utilise pas les pouvoirs qui lui sont d'ores et déjà accordés.

Quant aux «relations économiques extérieures», le troisième chapitre mentionné précisément par notre texte, nous savons que le Conseil fédéral a mis en consultation auprès des cantons, des associations économiques, des partis politiques, une nouvelle rédaction de l'article 89, alinéa 4, qui traite des traités internationaux et de l'obligation de les soumettre au peuple dans certaines circonstances. La revision de cet article 89, alinéa 4, en ce qui concerne les relations économiques extérieures, permettra de régler la question de façon conforme à nos vœux.

Ce n'est pas tellement les domaines expressément mentionnés par le Conseil fédéral qui sont en cause — domaines dans lesquels les pouvoirs existent déjà — que les autres domaines introduits par le mot «principalement», en allemand «vornehmlich». Il y a donc, à côté de ces secteurs principaux, toutes sortes d'autres secteurs qui ne sont pas cités expressément, mais dont il est mentionné que les mesures prises dans ces autres secteurs peuvent déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Une telle intervention possible de la Confédération, introduite par le seul mot «principalement» ou «vornehmlich», m'apparaît comme exorbitante. Elle met hors circuit le peuple d'abord, le peuple qui a voulu conserver le droit de voter les impôts qu'il paie.

A ce sujet j'attire votre attention sur les articles 41*ter* de la constitution et 8 des dispositions transitoires. En particulier sur l'article 41*ter*, alinéa 1, dernière phrase: «La compétence de lever les impôts mentionnés sous lettres *a* et *c* expire à la fin de 1982.» Cela signifie qu'avant la fin de 1982, si la Confédération veut continuer à lever des impôts, elle devra consulter le peuple. Or le texte que l'on nous propose permet, en fait, à la Confédération de manipuler les impôts fédéraux indirects, d'instituer des contributions spéciales indirectes, cela dans le pouvoir des Chambres fédérales. Il est vrai que le peuple garde la possibilité de lancer le référendum contre de telles décisions mais cela n'est pas conforme à la lettre de notre constitution, article 41*ter*, alinéa 1, dernière phrase, qui veut non pas que le peuple prenne l'initiative de se faire consulter, mais qu'il soit consulté après les décisions des Chambres fédérales acquises dans les deux conseils.

Ce mot «principalement», qui nous expose à des interventions dans tous les secteurs, met non seulement le peuple hors circuit, mais aussi les associations d'employés et d'employeurs. Ces associations qui jusqu'à maintenant — parce qu'elles étaient responsables du marché du travail — ont réussi par des négociations librement conduites à maintenir l'harmonie entre les employeurs et les employés. Si l'Etat intervient en semblable matière, notamment dans la politique des revenus, je ne vois plus à quoi peuvent s'appliquer les négociations entre associations d'employeurs et d'employés.

Permettez-moi aussi de dire que je crains fort que les entrepreneurs de tous niveaux ne soient mis hors circuit par l'intervention de la Confédération en matière économique, de tous niveaux mais surtout les petits et les moyens. Les plus importants sont toujours consultés, les plus importants ont toujours leur mot à dire, les plus importants des employeurs et des associations économiques connaissent toujours, dans l'administration fédérale, au sein même du Conseil fédéral, des partenaires. Les présidents de nos grandes banques ou de nos grandes industries chimiques ou de nos grandes entreprises industrielles connaissent toujours quelqu'un ici. En revanche, les petits et les moyens ne connaissent personne. Ils n'ont pas le temps de venir négocier. Alors eux seront ignorés par la politique conjoncturelle qui sera faite par consultation avec les associations économiques. L'alinéa 6 prévoit: «Les cantons, les partis politiques et les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution.» Mais ce ne seront pas tous les membres dans les rangs, ce seront les chefs. Certes, je me félicite de ce qu'il y ait des chefs qui prennent la responsabilité de conduire ces associations. Mais quoi qu'il en soit, ce seront en fait les chefs qui les conduiront. La question est donc de savoir si les besoins des troupes seront en toute circonstance sauvegardés.

Je suis persuadé que notre prospérité est faite aussi bien par les petits et les moyens parmi tous les entrepreneurs que par les plus importants; les petits et les moyens qui n'attendent rien de l'Etat et qui ont le courage de prendre des risques.

Et alors, si le peuple, si les associations, si les entrepreneurs sont mis hors circuit, qui donc exercera le pouvoir d'intervention en matière économique? Sera-ce nous, mes chers collègues? Sera-ce le Parlement, le Conseil fédéral et son administration? Certes, en la forme, nos compétences sont sauvegardées, mais nous savons bien qu'une politique économique ne peut être conduite que sur les recommandations, les expertises, les avis des spécialistes en économie politique. Et je me garderai de critiquer les experts, je leur reconnais une compétence certaine. En tout cas, elle est plus grande que la mienne. Mais les erreurs des experts sont infiniment plus graves que les erreurs des individus. Lorsqu'un individu se trompe, il se trompe dans sa sphère. L'expert fédéral, lui, se trompe au niveau de la Confédération. Je ne serais parfaitement rassuré que si je pouvais être certain que jamais les experts ne se trompent.

Le texte français du message, à la page 2, mentionne: «Contrairement à toute attente, l'après-guerre nous a valu une croissance économique et une amélioration du bien-être sans précédent.» Nous étions tous prêts à croire, sous la direction des experts, qu'il n'y aurait pas de croissance économique et d'amélioration du bien-être sans précédent après la guerre. Nous étions tous prêts à croire que les affaires tourneraient fort mal et que nous en serions au chômage. Que dit encore le message à propos des expériences faites en Allemagne (p. 32 du message): «La loi allemande sur la stabilité économique n'est en vigueur que depuis 1967. C'est pourquoi il serait prématuré de porter un jugement définitif sur ses effets et sur son application... Les expériences faites en ce qui concerne les mesures propres à tempérer la conjoncture et la lutte contre le renchérissement sont moins réjouissantes.»

Ce qui m'a peut-être le plus troublé au cours de ces dernières semaines, c'est d'entendre cela directement par un expert. Comme vous le savez peut-être — cela est du reste dit dans le message tout au début — le collège d'experts qui a préparé ce projet était composé de juristes et d'économistes. Les économistes étaient au nombre de deux, les professeurs Keller et Würgler, de la commission de recherches économiques. J'ai eu le bonheur, au cours d'un séminaire à Zurich, d'entendre le professeur Würgler dont les mérites m'ont paru certains,

mais qui m'a beaucoup troublé en expliquant qu'au moment où le Conseil fédéral avait proposé que nous adoptions le dépôt à l'exportation, lui-même y était formellement opposé. Alors je vous demande qui faut-il croire? L'administration ou le Conseil fédéral ou les experts?

En vérité, au-delà de toute considération juridique, de toute appréciation de l'importance des erreurs des experts, il y a en moi une conviction profonde. Je dirais même une sorte de foi si je ne craignais pas de blasphémer. Ma conviction profonde est que l'Etat n'est pas apte à conduire la conjoncture en permanence et sur une base scientifique.

L'évolution économique est trop variée, elle est trop imprévue, et dans une certaine mesure je m'en félicite, car c'est ce qui lui donne ce jaillissement et en définitive ce qui conduit à la prospérité. La conjoncture est trop variée et imprévue pour que l'Etat puisse la maîtriser. La démonstration est faite, je pense à satiété pour ceux qui savent observer, dans les pays à économie dirigée. J'ai beaucoup apprécié l'intervention de tout à l'heure de notre cher collègue Wenk qui, si j'ai bien compris, aimerait me convertir aux bienfaits de l'économie semi-dirigée, de façon que nous puissions faire un peu de libéralisme et un peu de dirigisme. Je n'y arrive même pas. Je ne crois même pas à l'économie semi-dirigée.

Cela ne signifie rien encore, et c'est là que j'aborde le côté positif, très positif et beaucoup plus positif que ce qu'on nous propose de voter, de la conception de l'attitude de l'Etat en face d'un phénomène économique tel que l'inflation. L'Etat doit intervenir, non pas en vertu de pouvoirs permanents, en tout temps et de façon continue, mais à titre exceptionnel. Et son intervention n'a de valeur que si elle est exceptionnelle, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'équilibre naturel paraît perdu et que la situation est donc insupportable pour la population en général, comme par exemple si nous nous trouvons en période d'inflation galopante. L'Etat doit intervenir en vertu de pouvoirs exceptionnels et au moyen de mesures également exceptionnelles. Si les mesures sont régulières, sont inscrites dans le courant normal de notre travail législatif, elles perdent la plus grande partie de leur efficacité. Les mesures doivent être exceptionnelles, sans grande prétention scientifique, et de nature à frapper les esprits. La lutte contre l'inflation est au premier chef une lutte d'ordre psychologique qui doit toucher la conviction du peuple et entraîner des conséquences quant au comportement des Suisses. C'est ainsi que le peuple doit être convaincu par des mesures spectaculaires et non pas par des mesures parlementaires, régulières, qui ont par nature un certain caractère confidentiel. Même si nous parlons à haute voix dans cette salle, cela ne suffit pas à créer la conviction du peuple.

Or, mon cher collègue, député du canton d'Uri, c'est avec une conviction profonde que, sous votre présidence ferme et avisée, j'ai participé à la mise sur pied des arrêtés de décembre 1972. A ce propos, je ne vous ai pas fait de difficulté, ni élevé d'objection fondamentale, parce que je crois que c'est ainsi que l'Etat doit intervenir en matière conjoncturelle: dans une certaine presse, qui fera que les arrêtés seront peut-être frappés d'imperfections, dans des conditions matérielles qui ne sont certes pas agréables pour les députés. Mais ces conditions matérielles précisément sont telles qu'elles donnent aux mesures prises une force de conviction que n'auront jamais les textes que nous élaborons tranquillement dans des débats ordinaires, de session en session. Ces textes ont encore le grand mérite d'être applicables immédiatement et de faire souffrir certaines couches de la population. A ce titre-là, elles sont efficaces car, si elles font souffrir certains, elles font peur à tous. Il me paraît donc que c'est en vertu de l'article 89*bis* est — auquel nous avons recouru en décembre 1972 et qui nous a permis de prendre des mesures que je veux croire efficaces — que l'Etat doit légiférer. De cette manière, au surplus, on assure le pouvoir de contrôle du peuple et on confère aux mesures prises une valeur provisoire.

Je me résume: à mes yeux, la Confédération, en vertu de l'article 31*quinquies* actuel de la constitution, par le biais de la législation toute récente — elle date de 1968 pour les finances de la Confédération et de 1971 pour la monnaie — la Confédération dispose de pouvoirs suffisants dans les domaines essentiels dans lesquels il peut être désirable qu'elle intervienne. Il est exorbitant de lui donner une compétence toute générale et permanente. En cas d'urgence, la Confédération peut faire usage des moyens exceptionnels dont elle dispose en vertu de l'article 89*bis*.

Tels sont les motifs pour lesquels je vous invite à ne pas entrer en matière sur le projet qui vous est présenté par le Conseil fédéral et qui est soutenu par la majorité de la commission.

Bodenmann: Die Verfassungsrevision, die unser Rat in Angriff genommen hat, ist von grösster wirtschaftlicher und staatspolitischer Tragweite. Der letzte nicht vermeidbare Schritt zum Leistungsstaat wird damit getan. Eine Verfassungsnorm, die es staatlichen Organen zur permanenten Pflicht macht, Wachstum und Stabilität der Wirtschaft zu sichern, ist notwendig geworden, weil dies zu den Aufgaben des heutigen Staates gehört. Die Frage, die sich stellt, ist die, ob der Entwurf das gesteckte Ziel erreichen kann.

Ich bin zur Ueberzeugung gekommen, dass Artikel 31quinquies auch in der Fassung der Kommission nicht befriedigen kann. Die heutigen Erkenntnisse in bezug auf Ursachen und Ablauf des internationalen Konjunkturgeschehens, die Erfahrungen, die wir mit den laufenden konjunkturpolitischen Massnahmen in unserem Lande machen, und die in der Diskussion vernachlässigten staatspolitischen Auswirkungen veranlassen mich, einen Rückweisungsantrag zu stellen. Der Entwurf muss neu überarbeitet und ergänzt werden.

Die Notwendigkeit einer Rückweisung darf nicht dem Bundesrat angelastet werden. Er hat den ihm vom Parlament erteilten Auftrag erfüllt. Die Verfassungsnorm ist das seinerzeitige Ergebnis der wissenschaftlichen Bearbeitung und der öffentlichen Diskussionen. Eine Aussetzung der Beratung und die grundlegende Ueberarbeitung des Entwurfes kann verantwortet werden, da eine zeitliche Dringlichkeit nicht besteht.

Die am ersten Dezembersonntag stattfindende Abstimmung wird entscheiden, ob die konjunkturpolitischen Massnahmen des Parlamentes und des Bundesrates dem Willen von Volk und Ständen entsprechen. Erfolgt eine Ablehnung, so wird auch das Schicksal des Konjunkturartikels in der vorgelegten Fassung besiegelt sein, denn er will ja mit den gleichen Mitteln das angestrebte Ziel erreichen. Werden die Massnahmen aber gebilligt, so verfügen Bundesrat und Parlament über dieses Instrumentarium bis zum 31. Dezember 1975.

Die Geltung des Bundesbeschlusses zum Schutze der Währung läuft am 8. Oktober 1974 ab. Er kann auf der gleichen Rechtsgrundlage erneuert werden; seine Dauer würde in jedem Falle mit den dringlichen Beschlüssen vom 20. Dezember 1972 zusammenfallen.

Nachdem die Phantasie der Konjunkturwissenschafter zurzeit erschöpft scheint und auch im Ausland keine neuen Massnahmen in Erprobung oder zur Diskussion stehen, würde ein nach dem Fahrplan des Bundesrates im Jahre 1974 in Kraft zu setzender Konjunkturartikel die Gefahr in sich schliessen, dass Massnahmen beschlossen würden, deren Wirksamkeit fragwürdig ist, die aber beschlossen werden müssen, weil nach aller Voraussicht Inflation und Teuerung auch 1974 anhalten werden, und weil die Annahme der Verfassungsvorschrift nur erreicht werden kann, wenn man glaubhaft machen kann, Bundesrat und Parlament würden nun endlich in die Lage versetzt, Inflation und Teuerung wirksam zu bekämpfen.

Ich möchte mich zunächst mit dem staatsrechtlichen Einwand auseinandersetzen, der dahin geht, dass man Konjunkturpolitik nicht mit Notrecht, das heisst, nicht mit dem sogenannten extrakonstitutionellen Artikel 89bis Absatz 3 machen dürfe. Beschlüsse, abgestützt auf diese Verfassungsvorschrift, sind materiell gesehen einwandfreies Verfassungsrecht, weil hier die Grundvoraussetzung einer jeden Bundesverfassungsrevision, die Zustimmung von Volk und Ständen, erfüllt wird. Extrakonstitutionelles Recht scheint mir eher der Konjunkturartikel zu sein, denn gestützt auf diese Verfassungsnorm sollen ohne Ständemehr andere Verfassungsvorschriften ausser Kraft gesetzt werden. Bei einer Rückweisung müsste daher geprüft werden, ob für Beschlüsse, die, gestützt auf Artikel 31quinquies, erlassen werden und die andere Verfassungsvorschriften ausser Kraft setzen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Stände vorzubehalten wäre.

Bundesrat und Parlament werden zudem auch auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik auf die Anwendung von Artikel 89bis Absatz 3 nicht verzichten. Die Anwendung des Artikels 89bis soll offenbleiben für Massnahmen, die nicht auf Artikel 31quinquies abgestützt werden könnten. Für konjunkturelle Massnahmen sollen also in Zukunft zwei Notrechtartikel zur Verfügung stehen.

Massnahmen, gestützt auf Artikel 89bis, konnten bis heute nicht befriedigen, weil sie zu spät erlassen wurden. Das liegt aber nicht an der Norm, sondern an den Behörden, die zu spät tätig wurden. Bundesrat, Verwaltung und Nationalbank haben sich vom Konjunkturgeschehen überraschen lassen; das Parlament hat dies in der Dezembersession konstatieren müssen. Auch vorbeugende Massnahmen können ohne weiteres auf Artikel 89bis abgestützt werden, wenn sie keinen Aufschub ertragen.

Ich habe in der Kommission auch die Frage aufgeworfen, ob eine Verfassungsnorm, die es gestattet, mit referendumspflichtigen Bundesbeschlüssen andere Verfassungsnormen ausser Kraft zu setzen, in einem föderalistischen Staat überhaupt staatspolitisch verantwortet werden kann. Parlament und Volksmehr können heute schon ungestraft verfassungswidrige Beschlüsse fassen. Der Konjunkturartikel weitet diese Bresche konstitutionell entscheidend aus. Die Kantone müssen nach meiner Meinung eine Garantie haben, dass der Bund im Rahmen der Zielsetzung, im vorliegenden Falle der notwendigen, Konjunkturpolitik treibt. Wenn kein Einbau des Ständemehrs möglich sein sollte, so muss ein Kontrollorgan geschaffen werden, das prüft, ob der Bund die Rechte der Kantone respektiert und das darüber wacht, dass konjunkturpolitische Beschlüsse nicht Wirkungen entfalten, die das Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen grundlegend verändern könnten. Die Situation ist nämlich die, dass das Parlament selber entscheiden wird, ob die sachlichen Voraussetzungen zum Erlass von Konjunkturmassnahmen gegeben sind. Bei dem wird es jedoch nicht sein Bewenden haben. Diese Kompetenz wird in der zu erlassenden Gesetzgebung weitgehend auf Bundesrat und Nationalbank übertragen werden. Aus staatsrechtlichen Ueberlegungen soll das Parlament nach Auffassung des Bundesrates zudem nicht einmal das Recht erhalten, Beschlüsse und Massnahmen des Bundesrates abzuändern oder zu ergänzen.

Nicht annehmbar für die Kantone scheint mir das dem Bund generell einzuräumende Recht, Ueberweisungen an die Kantone zu kürzen. Insoweit es sich um Bundesbeiträge handelt, die auf Gesetzesstufe beschlossen wurden oder die Gegenstand von Budget- und Bundesratsbeschlüssen sind, kann bei Respektierung der bisherigen Kompetenzordnung formalrechtlich nichts eingewendet werden. Die Anteile der Kantone an den Bundeseinnahmen — es handelt sich um Anteile am Ertrag der Wehrsteuer, der Verrechnungssteuer und der Militärpflichtersatzsteuer von rund 600 Millionen Franken —, sind aber in der Verfassung verankert. Die erwähnten Steuern gehören nicht dem Bund. Es handelt sich um eine vereinbarte Aufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, die nicht einseitig aufgekündigt werden kann. Gerade auf diesem Gebiet ist die Gefahr gross, dass der Bund vom eingeräumten Recht Gebrauch machen wird. Die Botschaft zur Rechnung 1972 lässt hierüber keine Zweifel offen. Man wird dort abbauen, wo eigene Bundesaufgaben nicht in Mitleidenschaft gezogen werden. Wenn die Theorie der OECD über die konjunkturpolitischen oder konjunkturellen Auswirkungen der öffentlichen Finanzen richtig sein sollte — sie werden vom Bundesrat übernommen —, so würde es ja genügen, die Ausgaben massiv zu beschränken, um das Wirtschaftsgeschehen wieder in Ordnung zu bringen. Nach meiner Meinung sind Eingriffe des Bundes in die kantonale und kommunale Finanzhoheit und Finanzpolitik erst zu verantworten, wenn die Aufteilung der Aufgaben und Einnahmequellen zwischen dem Bund und seinen Gliedstaaten durchgeführt sein wird. Die Abhängigkeit der Kantone von den Ueberweisungen des Bundes ist nämlich sehr unterschiedlich. Sie schwankt zwischen 15 und 50 Prozent der kantonalen Einnahmen. Das Finanzgebaren der finanzstarken Kantone wird durch Kürzungen von Bundesbeiträgen nicht beeinflusst werden können, während die finanzschwachen Kantone, deren Wirtschaft den Konjunkturablauf nicht beeinflussen kann, hart getroffen werden könnten.

Bei der Diskussion einer schweizerischen Konjunkturpolitik kommt man zur Vorfrage, ob es überhaupt für einen Kleinstaat mit übermässiger internationaler Verflechtung auf wirtschaftlichem und monetärem Gebiet möglich sei, Inflation und Teuerung wirksam zu bekämpfen. Noch im Dezember 1972 waren Bundesrat und Parlament der Ueberzeugung, dass die beschlossenen Massnahmen dazu führen werden, dass man die Teuerung in Griff bekommen werde, und unser Finanzminister erklärte oder liess erklären, dass diese Massnahmen eine Beschränkung der Teuerungsrate 1973 auf 5 % bewirken würden. Heute müssen wir zur Kenntnis

nehmen, dass es keine selbständige nationale Wirtschafts- und Währungspolitik gibt, um Inflation und Teuerung langfristig zu beeinflussen. Der Bundesrat macht diese Feststellung selber in seinem Geschäftsbericht auf Seite 201. Er führt dort aus: «Dieses Instrumentarium (Konjunkturartikel) kann jedoch nur im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und konjunkturpolitischem Gebiet eine stabilitätserhaltende Wirkung entfalten.» Der Präsident des Direktoriums der Nationalbank machte in der Generalversammlung 1973 die gleiche Feststellung, wobei er besonders darauf hinwies, dass unsere kleine wirtschaftliche Basis es verunmögliche, sich gegenüber dem Ausland aussenwirtschaftlich abzusichern, und dass wenig Raum für eine autonome nationale Geldpolitik bestehe. Vor zwei Jahren noch war die Nationalbank der Auffassung, dass die sogenannte hausgemachte Inflation der entscheidende Teuerungs- und Inflationsfaktor sei. Unsere multinationalen Unternehmungen, unsere Finanzgesellschaften und unsere Grossbanken planen und handeln über die nationalen Währungs- und Wirtschaftsgrenzen hinaus. Unsere Währungs- und Wirtschaftsspezialisten erarbeiten aber ihre Konzepte immer noch aus der räumlich begrenzten und damit unrichtigen nationalwirtschaftlichen Gesamtrechnung. Was binnenwirtschaftlich auf monetärem Gebiet und auf den übrigen Sektoren der Wirtschaft möglich ist, sind Massnahmen, die verhindern, dass in unserem kleinen Wirtschaftsraum nicht noch zusätzliche Ungleichgewichte entstehen. Die bisherige Konjunkturpolitik des Bundes geht einen anderen Weg. Man ist der Ueberzeugung, dass eine Globalsteuerung unserer Wirtschaft möglich ist. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass unsere wirtschaftliche Basis zu klein ist, um das Wirtschaftsgeschehen durch Globalmassnahmen in Griff zu bekommen. Unsere Währungs- und Kreditpolitik scheint mir hierfür der beste Beweis zu sein, der Beweis, dass die Politik der Globalsteuerung zum Scheitern verurteilt ist und dass sie zur Verstärkung der regionalen Unterschiede führen muss. Auslandskapital steht unseren grossen schweizerischen und den in der Schweiz domizilierten ausländischen Gesellschaften nach wie vor praktisch unbeschränkt zur Verfügung. Das Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Wertpapieren lässt den Strom ausländischer Gelder in die Wirtschaftszentren ungehindert weiterfliessen. Der Präsident der Nationalbank führte vor der Finanzkommission des Ständerates wörtlich aus: «Die Ausübung von Bezugsrechten, Erweiterungen und Neugründungen ausländischer Gesellschaften und Unternehmungen wollte und konnte man nicht verhindern.» Ueber das Ausmass dieser Summen, die den Investitionsboom in der Industrie verstärken mussten und die zu einer konstanten Geldvermehrung führen, konnte man überhaupt keine Angaben machen. Dem Bericht der Nationalbank vom April 1973 ist zu entnehmen, dass 1971 und 1972 von privaten Unternehmungen Auslandsanlagen in der Grössenordnung von 10 Milliarden Franken repatriiert wurden. Zurzeit sind noch mehr als 50 Milliarden Guthaben im Ausland, deren Repatriierung und Eingang in den schweizerischen Geldumlauf theoretisch jederzeit möglich ist.

Die Geld- und Konjunkturpolitik des Bundes beschränkt sich fast ausschliesslich auf den Geldverkehr der Banken, die allein kontrollierbar sind. Ueber die Banken werden aber nur die erfasst, deren Eigenfinanzierungsbasis schmal ist, die keine Auslandsguthaben und auch keine Pensionskassen zur Alimentierung ihrer Bedürfnisse haben, die also auf Fremdfinanzierung angewiesen sind. Der Präsident einer Grossbank schätzt den Anteil des Bankkredites an der Gesamtfinanzierung der grossen und mittleren schweizerischen Industrieunternehmungen auf nur 20 Prozent. Die Kreditrestriktionen sind daher gerade dort unwirksam, wo der Investitionsboom gebremst werden sollte. Die Zunahme der Exporte um 15 Prozent im ersten Quartal 1973 beweist die Richtigkeit dieser Feststellung. Dagegen kommen fast alle Unternehmungen, die auf Bankkredite angewiesen sind, in Schwierigkeiten. Ihr Wachstum wird in jedem Falle abgebremst. Da die Sektoren der Wirtschaft, die keiner Bremsung unterliegen, in wenigen Zentren konzentriert sind, wird die Konjunkturpolitik des Bundes zu einer Verstärkung des regionalen Wirtschaftsgefälles führen müssen. Regionale Rezessionen im Zeitpunkt eines Konjunkturaufschwunges, wie wir ihn heute haben, verstärken zudem den Auftrieb in den grossen Zentren, weil diesen neue Arbeitskräfte zugeführt werden. Die Forderung, die Konjunkturpolitik in den Dienst des wirtschaftlichen Ausgleiches zu stellen, liegt in der Tatsache begründet, dass Konjunkturpolitik durch Globalsteuerung der Wirtschaft Strukturpolitik ist, die den Grundsätzen unseres Staatswesens zuwiderläuft. Es ist ein Widersinn, einerseits Förderungsmassnahmen für schwache Regionen zu beschliessen und andererseits mit einer Globalsteuerung der Konjunktur in diesen Regionen die Entwicklung zu bremsen. Realpolitisch gesehen lässt sich zudem ein wirtschaftlicher Ausgleich nur in Zeiten einer guten Konjunktur verwirklichen. Es ist unrealistisch zu glauben, dass es möglich wäre, z. B. die Ansiedlung neuer Industrien in den Randgebieten von Staates wegen zu fördern, wenn die bereits bestehenden Unternehmungen in den Zentren nicht mehr voll ausgelastet wären. Gesamtwirtschaftlich gesehen erfordert eine Ausgleichspolitik in Zeiten guter Konjunktur wenig Aufwand. Dass auch die Expertenkommission, die den Entwurf des Konjunkturartikels ausarbeitete, sich von gleichen Ueberlegungen leiten liess, geht aus der ursprünglichen Fassung, dem Absatz 1, hervor. In Absatz 1 des Entwurfes wird vom Bund ausdrücklich verlangt: auf eine sozial ausgewogene Verteilung des Wohlstandes zu achten und die Ziele der Raumordnungspolitik zu respektieren. Ziele der Raumordnungspolitik zu respektieren, heisst nun nichts anderes als eben Ausgleichspolitik zu machen. Punktuell dämpfende Massnahmen in den überhitzten Regionen würden dazu beitragen, dass die Wirtschaft in abgelegenen Regionen stärker wachsen könnte. Die heutige Globalsteuerung der Konjunktur findet nach meiner Meinung eine gewisse Parallele in der Fremdarbeiterpolitik des Bundes, die die Globalplafonierung ebenfalls zum Dogma erhoben hat. Das Problem wird auch hier nicht gelöst, wenn auch die Gesamtrechnung statistisch ein positives Bild ergeben sollte. Die immer ungleicher werdende Verteilung der ausländischen Bevölkerung — sie schwankt in den einzelnen Kantonen von 6—33 Prozent — wird die Lage in den bevölkerungsdichten Gebieten noch mehr verschärfen. Es ist schwer verständlich, dass der Bundesrat das System der Betriebs- und Kantonskontingente aufgab.

Ich komme zum Schluss. Es ist unbestritten, dass der Bund vermehrt die Möglichkeit erhalten soll, auf das Wirtschaftsgeschehen einzuwirken. Auf dem wichtigsten Gebiet, der Aussenwirtschaft, hat der Bund heute schon alle Kompetenzen. Der Rahmen und die Grenzen binnenwirtschaftlicher Massnahmen müssen aber so festge-

legt werden, dass nicht durch Mehrheitsentscheide des Parlaments und des Volkes die Struktur unseres föderalistisch aufgebauten Staates verändert werden kann. Die Verfassungsnorm muss zudem Gewähr bieten, dass die Politik des wirtschaftlichen Ausgleichs ohne Unterbruch fortgeführt und verstärkt werden kann. Die Wirtschaftspolitik des Ausgleiches in Zeiten einer guten Konjunktur lässt sich auch verwirklichen, ohne die wirtschaftliche Stellung unseres Landes gegenüber dem Ausland zu gefährden. Unsere eigene wirtschaftliche Basis ist nämlich zu schwach und die wirtschaftliche Verflechtung von Industrie und Finanzen mit dem Ausland zu gross und zu intensiv, dass eine autarke Politik auf diesen Sektoren geführt werden könnte. Wir sind mit den übrigen Industriestaaten im gleichen Schiff; wir können nicht aussteigen und haben auch nicht genügend Kraft, um das Schiff in die von uns gewünschte Richtung zu steuern. Was wir können, ist dafür zu sorgen, dass die wirtschaftlichen Ungleichgewichte im eigenen Land in Zeiten der Hochkonjunktur oder in Zeiten von Krisen nicht noch verstärkt werden.

Die beantragte Rückweisung bezweckt, dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, der Verfassungsnorm einen Inhalt zu geben, der mit der Struktur unseres Bundesstaates besser übereinstimmt und der auch dem Ergebnis der bisherigen internationalen und nationalen konjunkturpolitischen Erfahrungen Rechnung trägt. Ich beantrage Ihnen daher Rückweisung an den Bundesrat.

Honegger: In den letzten Jahren hat man sich in der breiten Oeffentlichkeit keine allzu grossen Sorgen gemacht über die Nachteile der Inflation. Weitherum herrschte der Eindruck vor, dass es sich unter dem Regime einer nicht allzu starken Teuerung im allgemeinen nicht schlecht leben lasse. Die meisten Lohn- und Gehaltsempfänger sind durch eine De-facto-Indexierung ihrer Bezüge gegen die Geldentwertung geschützt. Sie vermögen darüber hinaus in Zeiten der Inflation sogar ohne grosse Schwierigkeiten eine Verbesserung ihrer Realeinkommen durchzusetzen. Auch die Mehrzahl der Selbständigerwerbenden ist in der Lage, sich gegen eine teuerungsbedingte Verschlechterung ihrer Realeinkommen zur Wehr zu setzen. Ja selbst die AHV-Rentner und zahlreiche Pensionsbezüger sind in unserem Wohlfahrtsstaat im allgemeinen nicht schlecht gestellt. Nachdem aber in unserem Lande in den letzten Monaten die schleichende Inflation in einen flotten Marschrhythmus gefallen ist, beginnt man sich doch mehr und mehr Gedanken zu machen über die nachteiligen Wirkungen der Inflation. Die Botschaft hat meines Erachtens überzeugt die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Inflation dargelegt. Vielleicht sind die politischen Folgen etwas zu kurz gekommen. Ich glaube, dass sie sich auch im politischen Bereich abzuzeichnen beginnen. Je länger die Inflation dauert, desto mehr leidet in den Augen der Bevölkerung die Autorität der Regierung. Mit dem Autoritätsschwund der Behörden vermindert sich wiederum die Bereitschaft des Souveräns, dem Staate die zur Bekämpfung der Inflation benötigten Kompetenzen einzuräumen und konkrete Massnahmen zu unterstützen sowie die mit der Inflationsbekämpfung verbundenen wirtschaftlichen Opfer auf sich zu nehmen, und zwar einfach deshalb, weil mit länger dauernder und stärker werdender Inflation schärfere Eingriffe in die Wirtschaft nötig werden. Mit dem Autoritätsschwund von Behörden geht erfahrungsgemäss aber auch eine Radikalisierung des politischen und sozialen Klimas einher, die auch in unserem Lande immer deutlicher erkennbar ist. Der Eindruck, von unkontrollierbaren Kräften manipuliert zu werden, geht mit dem Fortdauern der Inflation in ein allgemeines Misstrauen über: Misstrauen gegenüber den Behörden, denen die Entwicklung aus der Hand zu gleiten scheint, Misstrauen gegenüber anonymen wirtschaftlichen Mächten, die anscheinend von der Inflation allein profitieren, Misstrauen gegenüber dem Wirtschaftspartner, der einen übervorteilen könnte und schliesslich auch Misstrauen gegenüber jeder Art der Geldanlage, da es keine Sicherheit gegen das Inflationsrisiko zu geben scheint. Aus dieser Geisteshaltung kann dann sehr leicht ein generelles Unbehagen entstehen, das auch gewisse politische Kreise gut auszunützen verstehen.

Ich bin deshalb mit dem Bundesrat der Meinung, dass sich die Regierung mit Bezug auf das Inflationsproblem nicht passiv verhalten und tatenlos der Entwicklung zuschauen kann.

Herr Kollega Guisan ist nun der Auffassung, dass Artikel 31quinquies genüge, weil unter «Verhütung von Wirtschaftskrisen» — wie es in der Bundesverfassung heisst — auch die Inflationsbekämpfung falle. Wenn dies der Fall wäre, was ich persönlich bezweifle, dann ist nicht recht einzusehen, weshalb sich Kollega Guisan gegen den neuen Konjunkturartikel wehrt. Der Vorschlag des Bundesrates geht nämlich meines Erachtens weniger weit als der Text des bisherigen Artikels 31quinquies, der dem Bundesrat «plein-pouvoir» erteilt, heisst es doch in diesem Artikel — ich zitiere —: «Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit.»

Der Weg der dringlichen Bundesbeschlüsse ist meines Erachtens auch nicht der richtige. Beim Inflationsproblem handelt es sich doch um ein Dauerproblem. Für diese neue Aufgabe des Staates braucht es meines Erachtens eine verfassungsmässige Grundlage und darauf aufgebaut auch konjunkturpolitische Steuerungsmittel. Aber gerade die Einsicht in eine Notwendigkeit solcher Beeinflussungsmöglichkeiten sollte auch die Grenzen erkennen lassen, die dem staatlichen Wirken im Konjunkturbereich naturgemäss gesteckt sind. Ich teile in diesem Punkt die von Herrn Kollega Muheim geäusserte Meinung in vollem Umfange.

Zu warnen ist meines Erachtens insbesondere vor dem Trugschluss, auf die in der Botschaft etwas allzu stark verherrlichte Globalsteuerung durch den Staat sei hundertprozentiger Verlass. Dass die Konjunkturpolitik eine Kunst und keine Wissenschaft ist, beweisen uns die Hochschulprofessoren jeden Tag. Statt dass die Wissenschaft sich auf einige handfeste Theorien über die zweckmässige Inflationsbekämpfung einigen würde, predigt sie uns nur widersprechende Meinungen, und zwar mit einer Leidenschaft, als ginge es um das Wohl der eigenen Seele. Es wäre sehr erwünscht, die Kluft zwischen Modell und Wirklichkeit, zwischen Theorie und Praxis, etwas zu schliessen, weil sonst meines Erachtens der Glaube an eine erfolgreiche schweizerische Konjunkturpolitik beeinträchtigt werden könnte. Es ist meines Erachtens eine irrige Annahme, der Staat könne, wenn man ihm nur die nötigen Kompetenzen einräume, die Teuerungsentwicklung ohne weiteres stoppen. Wer so denkt, überfordert den Staat. Auch mit dem modernsten Werkzeugkasten konjunkturpolitischer Steuerungsmöglichkeiten kann der Bund nichts erreichen, wenn er

in seinem Bemühen nicht zugleich von allen am Wirtschaftsprozess Beteiligten — also von den Sozialpartnern und von jedem einzelnen — aktiv unterstützt wird.

Bei allem Verständnis für den Konjunkturartikel darf also nicht vergessen werden, dass bei den Konjunkturmassnahmen das menschliche Verhalten stets die grosse Unbekannte bleibt. Daraus erwächst denn auch das zwingende Erfordernis, für die Sozialpartner und jeden einzelnen, durch massvolles Verhalten selbst mitzuhelfen, dem Bundesrat die Aufgabe der Teuerungsbekämpfung zu erleichtern. Entscheidend ist also letzten Endes nicht nur das Instrumentarium, sondern das Verhalten der öffentlichen Hand und der wirtschaftenden Menschen. Es ist deshalb zu hoffen, dass die Diskussion um den Konjunkturartikel in unseren beiden Räten wie auch in der Oeffentlichkeit der Einsicht zum Durchbruch verhilft, dass die Inflation unter allen Titeln ein gefährliches Experiment bedeutet. Ich bin für Eintreten.

Herzog: Ueber die Konjunkturartikel wurde in den letzten Wochen sehr viel diskutiert und auch viel geschrieben. Die Notwendigkeit der Schaffung von Rechtsgrundlagen über eine Stabilisierungspolitik wird im Lichte der gegenwärtigen Konjunkturlage erkannt. Man fürchtet, dass sich die konjunkturelle Spannung in der schweizerischen Wirtschaft noch weiter verschärfen wird und hat gleichzeitig bei Eingriffen auch Befürchtungen für Nachteile in der eigenen Interessensphäre. Man nennt die Dämpfungsmassnahmen der Jahre 1966/1967. Sie liefen wieder aus, ohne realisiert werden zu können. Man erwähnt: Weder die Ueberprüfung der Subventionspolitik des Bundes noch das Exportdepot liessen sich verwirklichen. Man hört auch, dass den zurzeit laufenden dringlichen Bundesbeschlüssen bis jetzt noch keine Erfolge beschieden wären. Trotz all diesen Argumenten bin ich der vollen Ueberzeugung, dass etwas Ganzes getan werden muss. Eigen- und Regionalinteressen sind im Blick aufs Ganze zurückzustellen. Wir müssen einmal Massnahmen zustimmen, die nicht erst hinterher — bei bereits vorliegendem Notstand — beschlossen werden können. Wir brauchen Instrumente, die rasch und wirkungsvoll den Bundesrat in die Lage setzen, zu beschliessen. Eine folgende Sanktionierung durch das Parlament ist ja in den zur Diskussion stehenden Beschlüssen vorgesehen. Wir müssen auch ein Instrument schmieden, das künftighin unerwünschten Entwicklungen zuvorkommen soll.

Kollegen, die glauben, dass mit solchen Massnahmen ihre Gebiete nochmals nachteilig beeinflusst würden, möchte ich sagen, dass wir diesen durch die Konjunktur nachteilig beeinflussten Landesgegenden mit den uns bekannten und noch weiteren gezielten Massnahmen helfen möchten. Es ist auch zu sagen, dass diese Gebiete — es geht ja speziell um die Berggebiete — die volle Sympathie des Bundesrates, des Parlamentes und auch des ganzen Schweizervolkes haben. Wir wünschen allgemein die breitgezielte, gute wirtschaftliche Entwicklung. Da sind wir uns sicher einig.

Zweifellos bringt der Artikel 31quinquies Eingriffe in unsere bisherigen staatspolitischen Grundsätze, die bei uns zu Recht in hohem Ansehen stehen. Die Schweiz verdankt ihren Wohlstand nicht zuletzt einem geordneten Zusammenleben in einem nach föderalistischen Grundsätzen aufgebauten Staatswesen. Ein massloser Expansionsdrang und weitgehende Begehrlichkeiten haben aber nun leider in unserem Staate einmal dorthin geführt, wo wir von Staates wegen, wenn wir diesen Staat nicht weiter überfordern wollen, schliesslich eingreifen müssen.

Wir haben uns auch einmal geeint, wenn uns auch die Operation verschiedentlich hart trifft, im allgemeinen Landesinteresse höhere Interessen voranzustellen, uns zum Wohle des Ganzen zu finden. Die Verhältnisse haben sich in letzter Zeit in einer Weise entwickelt, die allen Anstrengungen zum Trotz zum Aufsehen mahnt. Wohl haben die erlassenen dringlichen Massnahmen noch keine Besserung gebracht. Die Zeit ist aber noch zu kurz, um eine Umkehr des Trends bereits feststellen zu können. Wir müssen aber dem Bundesrat die Mittel zum Fortfahren in seinen Bemühungen, zum weiteren Handeln und Eingreifen in die Hände geben, da einfach keine andere Möglichkeit besteht.

Man spricht in unseren Diskussionen von zu weit gehenden Massnahmen auf der einen Seite und von der Ohnmacht der Behörden auf der anderen Seite. Man pflanzt im Volk auch den Glauben, alle weiteren Vorkehren nützten nichts. Auch wir müssen den Massnahmen, so sie im Volk durchdringen sollen, Vertrauen entgegenbringen. Es wäre verantwortungslos, nur weil man Details anders haben möchte, eine Verwirklichung hinauszuzögern oder der Vorlage nicht zuzustimmen. Wir dürfen mit unseren Beratungen und Beschlüssen die Vorlage auch nicht zu sehr verwässern. Stellen wir in unseren Beratungen Eigeninteressen und Kleinmut einmal zurück! Der Verfassungsartikel braucht unsere grundsätzliche Zustimmung. In den Gesetzesberatungen haben wir dann weitere Möglichkeiten, eventuell Notwendiges zu verbessern. Der Bundesrat braucht hier das notwendige allseitige Vertrauen, damit er im Interesse des Staates handeln kann.

Mit der neuen Regelung in Absatz 5, mit Möglichkeiten der Kontrolle in zeitlicher Beschränkung durch das Parlament, dürfen wir sicher zustimmen. Aus Ueberzeugung empfehle ich Eintreten. Wohl ist vieles im Votum von Kollega Guisan zutreffend; politisch haben wir heute aber sicher keine andere Möglichkeit als zu handeln. So hat auch unsere Fraktion mit grosser Mehrheit Eintreten auf die Vorlage beschlossen. Wir müssen alles unternehmen, um der überflutenden Konjunktur Herr zu werden.

Luder: Im Grunde genommen sind wir alle gebrannte Kinder, und wenn wir ehrlich sein wollen, uns längst bewusst, dass es so nicht weitergehen kann. Wir haben denn auch ohne jedes Wimpernzucken seinerzeit die Motion Grünig in diesem Rate angenommen, welche die beschleunigte Vorlage eines Konjunkturartikels verlangt hat; schon vorher, im Zusammenhang mit den Vorarbeiten zum Notenbankinstrumentarium, haben wir erkannt, dass die mangelnde Verfassungsgrundlage rechtzeitiges und zielbewusstes Handeln bremste. Dass schliesslich das Dringlichkeitsrecht für die Lösung von Problemen, die permanent und von der Natur der Sache her meistens dringlich sind, unpraktikabel und einer seriösen parlamentarischen Gesetzgebung abträglich erscheinen muss, wird zur Hauptsache noch von jenen bestritten, die auch gegen die Dringlichkeitsgesetzgebung eingestellt waren und sie jetzt im Gefecht gegen einen Konjunkturartikel zu verteidigen beginnen. Es ist nun einmal so: die Marktkräfte spielen in Zeiten der Ueberhitzung so wenig allein, wie sie es in Krisenjahren mit umgekehrten Vorzeichen täten.

«Theorie und Praxis zeigen» denn auch — ich zitiere den Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins —, «dass die Aufgabe, das wirtschaftliche Gleichgewicht aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, zur Hauptsache dem Staat obliegt.» Dabei geht es nicht darum, die Marktwirtschaft abzuschaffen, sondern vielmehr darum, ihre Funktionsbedingungen zu erhalten, indem man dafür sorgt, dass sie nicht im Sog der Ueberhitzung zugrunde gerichtet werden. Die resignierte Forfaiterklärung, auch mit einem Konjunkturartikel lasse sich der Inflation kein Einhalt gebieten, ist nicht aussagekräftig. Abgesehen davon, dass seit der Einführung der Wirtschaftsartikel verschiedene Erkenntnisse über konjunkturelle Schwankungen und ordnungspolitische Massnahmen gewonnen worden sind, handelt es sich ja gar nicht darum, zwischen einem Allheilmittel und einem «gar nichts» zu entscheiden. Die illusionslose Beurteilung eines konjunkturpolitischen Instrumentariums ist viel eher mit den Worten des Wirtschaftsministers des Saarlandes, Manfred Schäfer, auszudrücken: «Die soziale Marktwirtschaft so zu praktizieren, dass Fehlentwicklungen ausgeschlossen sind und bleiben, ist die Vorstellung aller Marktwirtschafter. Das wird ein Traum bleiben, wenn nicht zusätzlich eine moderne Wirtschaftspolitik über Instrumente verfügen kann, die es erlauben, ohne wesentliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft die Ungleichgewichtsphasen seltener zu machen, sie in ihrem zeitlichen Verlauf abzukürzen, ihre extremen Ausschläge zu vermeiden und schliesslich der Verfestigung der Entwicklung schrittweise näherzukommen.» Mit ebenso betonter Nüchternheit wird man sich damit einverstanden erklären, dass das Spektrum der staatlichen Instrumente, sofern sie zielkonform angewendet werden, breit gelagert sein muss, damit konjunkturelle Schwankungen schon in der Frühphase erfasst werden können. Die Absicherung durch die korrigierende Funktion des Parlamentes ist, wie die Anträge der Kommission zeigen, durchaus realisierbar.

Eine letzte Bemerkung: Nicht die formelle Phase der Konjunkturpolitik, die wir jetzt durchlaufen und die uns zum Teil auf neue Pfade führen wird, sondern das Verhalten von Behörden, Verwaltung und Oeffentlichkeit im Anwendungsfall wird zeigen, ob und wieweit man dem Paragraphenbekenntnis gemäss dereinst tatsächlich auch zu handeln und zu ertragen bereit ist. Der heilige St. Florian ist gerade in diesem Bereich kein Unbekannter. Wilhelm Röpke hat vor zehn Jahren im Sammelband «Inflation und Währungsordnung» geschrieben: «Die eigentliche Bewährungsprobe wird erst dann zu bestehen sein, wenn sich die Wirkungen einer wirklichen Bremsung der Inflation durch ein Nachlassen des wirtschaftlichen Wachstums, durch steigende Ausfuhrschwierigkeiten, durch Verluste und Konkurse und alle andern Symptome der Rückkehr zum Gleichgewicht bemerkbar machen. Erst dann werden wir zu beweisen haben, ob wir es ernst meinen mit dem Kampf gegen die Inflation; denn wenn wir in ihm siegen wollen, so sind dies die Wirkungen, die den Sieg unvermeidlicherweise begleiten.» Das sind harte Worte. Die Bereitschaft, zur Konjunkturpolitik auch dann ja zu sagen, wenn wir ihren schmerzlichen Schnitt am eigenen Leibe verspüren, ist aber wahrscheinlich Voraussetzung ihres Funktionierens. Und sie wird vorhanden sein, wenn wir uns an die Wahrheit erinnern: Geldwertstabilität ist nicht alles, aber ohne Geldwertstabilität ist alles nichts. Ich stimme für Eintreten.

M. **Bourgknecht:** Le souvenir de la crise de l'entre-deux-guerres et les effets de la récente surchauffe économique devraient nous amener à être favorables aux dispositions que le Conseil fédéral propose au Parlement et au peuple d'introduire dans notre constitution. N'est-ce pas un prix supportable que d'abandonner un certain libéralisme pour créer un équilibre économique dont le pays tout entier devrait profiter? Ne doit-on pas tout mettre en œuvre pour éviter le chômage et la surchauffe, qui provoquent une crise dont peu de citoyens profitent dans l'immédiat et dont presque tous souffriront à plus ou moins brève échéance?

Sur le plan de la théorie, une réponse affirmative paraît s'imposer. L'Etat — et ce ne peut être que la Confédération — ne doit pas rester insensible aux problèmes généraux de notre économie et il peut légitimement demander que certaines compétences lui soient octroyées pour œuvrer dans un secteur qui a passablement sensibilisé les esprits.

La solution proposée ne me paraît malheureusement pas satisfaisante. Elle confère, en fait et en droit, un blanc-seing à la Confédération dans tout le domaine conjoncturel, allant bien au-delà de ce qui est nécessaire d'une manière générale pour canaliser la conjoncture et éviter la survenance de crises, et elle crée un régime interventionniste excessif. Je conçois à la rigueur l'octroi de compétences dans les secteurs traditionnels de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures, sous réserve qu'une atteinte durable ne soit pas portée aux principes de la liberté du commerce et de l'industrie.

Je ne puis les admettre en dehors de ces secteurs comme le prévoit le projet tant du Conseil fédéral que de la majorité de la commission. En effet, si les pouvoirs restreints que je pourrais à la rigueur voir octroyer à la Confédération se révèlent insuffisants, l'actuel article 89*bis* de la constitution fédérale donne des possibilités d'action efficace qui ont le mérite d'être exceptionnelles et de correspondre mieux à la période de crise que les mesures ordinaires n'auraient pas permis d'éviter. Des pouvoirs extraordinaires et particulièrement étendus n'ont pas à être donnés d'une manière générale et durable. Ils doivent être requis de façon spéciale à chaque occasion.

Le refus de vouloir pratiquer en même temps qu'une politique conjoncturelle une politique structurelle est, d'autre part, un des grands défauts du projet. Il est vain de vouloir réaliser une politique conjoncturelle linéaire qui a pour effet d'affermir encore les forts et d'affaiblir davantage les faibles. La création de l'équilibre économique que devrait permettre la disposition constitutionnelle sera impossible en dehors de toute volonté de structuration au niveau des régions, de manière à éviter des disparités qui sont un obstacle à toute réalisation conjoncturelle satisfaisante. Il ne faut pas que la surchauffe n'atteigne que certaines régions et que les mesures anti-surchauffe frappent également tout le monde, même celui qui ne l'a pas provoquée et qui n'en a pas profité, mais en a indirectement supporté les conséquences néfastes.

Sous ce rapport, il eût été souhaitable, avant de devoir prendre une décision, de voir dans quel sens le Conseil fédéral et la Banque nationale veulent finalement faire usage des compétences qui leur ont été conférées par les arrêtés du 20 décembre 1972. Devant l'application de ces arrêtés qui s'est faite dans l'ignorance regrettable des considérations régionales expressé-

ment visées dans l'arrêté sur le crédit, nous sommes déçus et nous restons sceptiques.

D'un autre côté, je constate que l'article conjoncturel dont nous discutons est une copie plus ou moins fidèle — d'une certaine manière la copie est plus angoissante encore que le modèle — des mesures votées en décembre 1972. N'eût-il pas été prudent d'attendre, avant de soumettre un texte constitutionnel au vote du peuple, afin de connaître son opinion — il s'exprimera sur les arrêtes fédéraux en décembre — et surtout afin de savoir si les moyens que les théoriciens de la finance et de l'économie ont proposés, atteignent dans la pratique les buts visés; car théorie et pratique ne se recouvrent pas nécessairement, surtout dans le domaine de l'économie.

En raison de ces considérations, je me rallie à la proposition de renvoi de notre collègue M. Bodenmann qui a le mérite de ne pas préjudicier une solution définitive, dans quelque sens que ce soit, et qui nous permettrait, au gré des expériences que nous faisons actuellement et ferons encore, de nous déterminer en meilleure connaissance de cause.

Si l'entrée en matière est néanmoins votée, je réserve mon vote final à la lumière des modifications nécessaires et essentielles qui pourraient être adoptées en cours de débats, et qui donneraient au nouvel article 31*quinquies* un aspect plus acceptable.

Hofmann: Als grundsätzlicher Befürworter eines umfassenden Konjunkturartikels bin ich für Eintreten und beantrage Ihnen, den Rückweisungsantrag Bodenmann abzulehnen. Ich betrachte einen Konjunkturartikel, wie ihn der Bundesrat uns vorschlägt, Modifikationen im einzelnen noch vorbehalten, als notwendige Voraussetzung für eine rechtzeitige, sachgerechte und ausgleichende Konjunktur- oder Stabilisierungspolitik. Dem heutigen Staat stehen Mittel zur Korrektur zur Verfügung, wie es in früheren Zeiten nicht der Fall war, und ich meine, dass von diesen Mitteln auch der Staat Gebrauch machen muss, welcher sich von den Grundsätzen einer freien Marktwirtschaft leiten lässt; das schon in seinem eigenen Interesse, um dem Trend zu einer interventionistischeren Wirtschaftspolitik vorzubeugen. Ich möchte bereits Gesagtes womöglich nicht wiederholen, sondern mich noch kurz mit einigen Einwänden der Kritiker und Gegner befassen.

Zum Verhältnis ordentliches Verfassungsrecht— Notrecht gemäss Artikel 89bis der Bundesverfassung: Vermutlich hat dieser Artikel 89bis seit seinem Erlass nie mehr so viele Befürworter und Anhänger gefunden wie jetzt, und wie Herr Luder angetönt hat, nicht zuletzt auch von solchen, die sonst keineswegs Freunde von notrechtlichen Massnahmen sind. Landauf, landab begegnet die Notrechtspraxis des Parlamentes und des Bundesrates heftiger Kritik, und man kann die bis jetzt erlassenen Notrechtsmassnahmen in weiten Kreisen nicht verstehen. Rechtlich und staatspolitisch ist der derzeitige Zustand meines Erachtens unhaltbar. Artikel 89bis setzt eine zeitliche Dringlichkeit, einen Notstand voraus, und Eingriffe nach Artikel 89bis müssen auch in der Konjunkturpolitik Ausnahmen bleiben. Nachdem nun aber, wie auch Herr Bodenmann zugegeben hat, Konjunkturpolitik zu einer Daueraufgabe des Staates geworden ist, geht es nicht an, dass wir weiterhin ausschliesslich mit Notrecht Konjunkturpolitik betreiben. Die jetzt laufenden Massnahmen beweisen meines Erachtens das Ungenügen dieser Praxis; diese Massnahmen wurden, ja mussten so spät ergriffen werden, weil man zuwarten musste, bis eine zeitliche Dringlichkeit gegeben war. Ich kann Herrn Bodenmann nicht zustimmen, dass das späte Ergreifen der jetzigen Massnahmen auf ein Verschulden der Behörden zurückzuführen ist, sondern das liegt in der Natur des Notrechtes nach Artikel 89bis, dass man beinahe bis fünf vor zwölf Uhr zuwarten muss, um dann stopp- und schockartig einzugreifen, undifferenziert, pauschal, was dann — wie wir es jetzt feststellen — zu Unzukömmlichkeiten und zu Unzufriedenheit führt. Das aber ist meines Erachtens inhärent mit Massnahmen nach Artikel 89bis.

In diesem Zusammenhang wird auch etwa — heute in unserem Rat etwas weniger — gerügt und bemängelt, dass mit der Schaffung des vorgeschlagenen Konjunkturartikels das Ständemehr bei Volksabstimmungen weitgehend ausgeschaltet werde. Das trifft zum Teil zu. Immerhin ist darauf zu antworten, dass Massnahmen nach Artikel 89bis im ersten Anhieb erlassen werden in der Regel ohne Zustimmung des Volkes und der Stände und meistens sogar plötzlich, ohne Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen. Ich zweifle auch, ob in Wirklichkeit dem Postulat des Ständemehrs auf diesem heiklen Gebiet der Segen verliehen wäre, wenn es zwischen Volk und Ständemehr zu Disharmonien käme.

Nun zu dem weiteren Einwand, dass mit dem vorgeschlagenen Artikel nur Konjunkturpolitik, nicht aber auch Regional- und Strukturpolitik getrieben werden wolle und könne. Diesbezüglich gehen die Auffassungen auseinander, und nach meinem Dafürhalten wird beiderseits etwas übertrieben. Es ist, hier möchte ich Herrn Wenk positiv zitieren — sonst kann ich mich natürlich seinen Darlegungen weitgehend nicht anschliessen —, alles eine Frage des Masses und der Reihenfolge. Sicher ist davon auszugehen, dass der Konjunkturartikel und die Massnahmen, die sich auf ihn stützen, primär allgemeine konjunkturpolitische Ziele und Aufgaben zu verfolgen haben. Sekundär können und müssen dabei aber auch regionale und strukturelle Rücksichten genommen werden. Diese einfach als «artfremd» zu bezeichnen, wie es in den letzten Tagen in einer massgeblichen Zeitung geschehen ist, geht meines Erachtens zu weit.

Wie ich bereits angetönt habe, ist es bei Massnahmen nach Artikel 89bis weitgehend unmöglich, sie zu differenzieren, regionale und strukturelle Rücksichten zu nehmen, denn Massnahmen nach Artikel 89 müssen vorerst eine eigentliche Schockwirkung erzeugen. Das hat zu den bekannten, berechtigten Klagen geführt.

Ich glaube aber, dass die Einführung des geplanten Konjunkturartikels geeignet wäre, diesbezüglichen Bedenken der Regionen und der weniger entwickelten Gebiete entgegenzukommen, denn ein Konjunkturartikel ermöglicht langfristige, rechtzeitige, tatsächliche und rechtliche Planung und damit feinere, differenziertere Abklärungen und zielgerichtetere Lösungen. Ich verstehe deshalb — ich sage das ganz offen — die Opposition gegen die Vorlage, ausgerechnet von dieser Seite nicht, weil ich überzeugt bin, dass sie langfristig eine ausgeglichene Entwicklung in die Wege leitet. Daran sind vorab auch die abgelegenen Regionen interessiert. Es wurde erklärt, nicht hier, aber in einem anderen Gremium, die Ablehnung des Artikels wäre gerade für solche Regionen fatal. Das lässt sich ganz kurz begründen:

Das Fortschreiten der jetzigen Teuerung wird die Unternehmungen zu vermehrter Rationalisierung zwingen; vermehrte Rationalisierung bedeutet aber Auswer-

tung aller Standortvorteile. Man kann sich umsehen und muss feststellen, dass in den abgelegenen Regionen keineswegs sich vorab Unternehmungen befinden, die weniger konjunkturanfällig wären. Unter fortschreitender Teuerung werden vorab die abgelegenen Regionen zu leiden haben. Dasselbe trifft auf Depressionen, auf Arbeitslosigkeit usw. zu; dort werden primär die «Kleinen», die «Armen», zu leiden haben. Ich glaube deshalb, dass gerade im Interesse einer ausgeglichenen Entwicklung im Lande der Erlass eines solchen Artikels notwendig ist. Ich kann nicht verstehen, dass Vertreter vorab solcher Interessen sich, wie es scheint, auf ein «laisser-faire, laisser-aller», berufen, währenddem sie doch im Interesse ihrer abgelegenen Landesteile Eingriffe des Staates in die normale Entwicklung fordern, Korrekturen verlangen, um deren Standorte zu verbessern.

Wir dürfen wohl vom vorliegenden Artikel kaum mehr eine grosse Wirkung erwarten auf die jetzige Teuerung. Dazu sind primär die dringlichen Massnahmen bestimmt. Ob sie Erfolg haben werden, bleibt abzuwarten. Immerhin glaube ich, dass zwischen der Vorlage, die wir beraten, und den dringlichen Massnahmen und damit mit der Teuerungsbekämpfung zum mindesten ein eminenter psychischer Zusammenhang besteht. Man wird sich im Volke fragen: Ist es dem Bundesrat und dem Parlament wirklich ernst mit der Teuerungsbekämpfung? Angesichts der bekannten schweren Nachteile muss es dem Bundesrat und dem Parlament damit ernst sein. Was uns zum schweren Vorwurf gemacht würde, wäre meines Erachtens Untätigkeit, Halbheit; weniger würde uns zum Vorwurf gemacht, wenn wir bei Erlass aller tauglichen Mittel nicht Erfolg haben. Was von uns vorab erwartet wird, ist, dass wir das tun, was sich nach Auffassung der Experten und nach unserem Urteil aufdrängt. Ich glaube deshalb, wir müssen den Mut zu Massnahmen haben, die von den meisten von uns aus irgend einem Grunde nicht als durchwegs sympathisch empfunden werden, aber als notwendig erscheinen.

Hefti: Wir sind uns einig über die schädlichen Folgen der Teuerung, wir sind uns auch weitgehend einig, dass staatliche Eingriffe erforderlich sind. Allerdings glaube ich, dass man hier von liberaler Seite zum mindesten nicht mehr Schutt wegräumen muss als von Seite des Herrn Wenk. Auch haben wir ja zum mindesten seit 1914 kein «laisser-faire» mehr. Herr Kollega Wenk hat das Bild der Schiffbrüchigen angeführt, das ich schon verschiedentlich betrachtet habe, und dazu möchte ich Herrn Kollega Wenk sagen: Wenn er sein Gesellschaftsbild nicht ergänzt durch die Notwendigkeit zur Leistung und damit auch der Notwendigkeit des Anreizes zur Leistung, dann wird unsere Gesellschaft auch solchen Schiffbrüchigen zu gleichen kommen, wie sie auf dem Bilde im Louvre gemalt sind.

Die Diskussion über die Mittel, die wir zur Inflationsbekämpfung anwenden müssen, ist schon widersprüchlicher. Widersprüchlich ist auch schon die Diskussion über die Ursachen der Inflation. Hier scheint mir die Botschaft einige Lücken aufzuweisen. Es fehlen mir darin Erörterungen über die Bedeutung der Aufgaben der öffentlichen Hand, des Problems einer Konsumbeschränkung auf das wirtschaftliche Wachstum, die Erhaltung eines genügend konkurrenzfähigen und rationellen Produktionsapparates der Privatwirtschaft, und schliesslich sind auch die währungspolitischen Seiten nur sehr am Rande gestreift, obschon sie bestimmt in engem Zusammenhang mit der Inflationsfrage stehen.

Zu den öffentlichen Ausgaben: In der Botschaft vom Dezember zu den dringlichen Massnahmen wird an mehr als einer Stelle gesagt, dass die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand, insbesondere des Bundes, eine Kardinalursache der Teuerung sei. In der Botschaft über den Konjunkturartikel dagegen wird nur noch gesagt, es sei notwendig, dass die Ausgaben der öffentlichen Hand stets durch Steuern gedeckt werden. Das sind zwei verschiedene Auffassungen. Meines Erachtens ist die erste, die vom Dezember, die richtige. In gleichem Sinne geht auch das Exposé von den Herren Nationalrat Letsch und Prof. Kneschaurek. Aber es wird richtig sein zu wissen, welcher Auffassung der Bundesrat folgt. Gewiss gibt es Aufgaben, die unabhängig von der Konjunktur erfüllt werden müssen. Ich glaube aber, heute besteht viel weniger die Gefahr, dass solche Aufgaben unerfüllt bleiben, als dass wir verschiedenes machten und noch machen, das sich unter konjunkturpolitischen Aspekten nicht oder nicht mehr verantworten lässt.

Es wird dem Parlament vorgeworfen, es beschliesse die Ausgaben. Wenn ich auf meine allerdings noch nicht sehr lange persönliche Erfahrung zurückblicke, so habe ich den Eindruck, dass gesamthaft das Parlament nicht in entscheidendem Masse über die Anträge des Bundesrates hinausgegangen ist. Was mir aber zu verschiedenen Malen aufgefallen ist, besteht darin, dass vom Bundesrat solche Anträge des Parlaments auf vermehrte Ausgaben selten mit Vehemenz bekämpft worden sind. Ja, ich hatte gelegentlich sogar den Eindruck, dass dem betreffenden Bundesrat solche Anträge gar nicht so unerwünscht kamen.

In der Debatte letzter Woche über die Staatsrechnung ist vom Bundesratstisch aus entschieden auf die Notwendigkeit der Prioritätsordnung hingewiesen worden, was bestimmt zu begrüssen ist. Man kann sich allerdings fragen, ob man hier nicht schon vorher etwas hätte einsetzen müssen. Ich denke an die durch den Gewässerschutz vorgeschriebenen Massnahmen und namentlich auch an die betreffenden Ausführungsverordnungen. Und wenn beim Raumplanungsgesetz zwar keine Prioritätsordnung geschaffen wurde, aber immerhin die Möglichkeit nicht verbarrikadiert worden ist, dass es zu einer Prioritätsordnung kommen kann, dann ist dies den Abänderungsanträgen in der Kommission zu verdanken. Ich habe den Eindruck, dass unsere Verwaltung bei den Ausführungsverordnungen zu perfektionistisch ist. In der Gemeinde, deren Gemeinderat ich angehöre, lagen verschiedentlich schon Projekte vor, die wir einfacher machen wollten, wobei wir überzeugt waren, dass das etwas einfachere Projekt den Bedürfnissen voll genüge. Es war der Hinweis auf die Subventionsvorschriften des Bundes, der uns zu kostspieligeren Anlagen zwang.

Ich möchte am Schluss noch das Gesetz über die Arbeitszeit der öffentlichen Verkehrsbetriebe erwähnen, das sicher gegen die konjunkturpolitischen Ueberlegungen sprach, wie heute auch verschiedene der Betroffenen im Gespräch erklären.

Wichtig schien mir auch, dass in der Kommission zum erstenmal von Herrn Prof. Keller auf die konjunkturpolitische Bedeutung der AHV hingewiesen wurde mit der Bemerkung, diese Auswirkungen seien besser zu studieren und besser zu berücksichtigen. Bis jetzt hat man vor diesem Problem die Augen geschlossen. Das bedeutet nicht irgendwie eine Kritik an der AHV. Es

sollte uns aber zeigen, dass durch die AHV — nicht nur durch die Leistungen, sondern auch durch die Prämien, welche die Wirtschaft aufbringen muss — Teuerungen entstehen, die richtigerweise nicht über den Index abgewälzt werden können; hier ist vielmehr die Gegenleistung für eine etwas verminderte Kaufkraft, die entsprechend grössere Kaufkraft im Alter und allgemein der finanzielle Ausgleich zwischen junger und alter Generation. Damit sind wir beim Thema Index angelangt. Herr Präsident Stopper von der Nationalbank hat in der heutigen Indexmentalität — eine Hauptursache der Inflation gesehen. Das Problem ist schwierig. Aber wenn einmal der Index ständig über dem Zuwachs des Nationalproduktes liegt, dann werden hier neue Lösungen gefunden werden müssen, und man wird mit gewissen Tabus brechen müssen, genau wie wir dies auch mussten bezüglich der festen Währungsparität. Denn andernfalls dürfte wohl ein Ausgleich nur noch durch eine wirtschaftliche Erschütterung kommen, die wir sicher auch nicht wünschen.

Zum Produktionsapparat der Privatwirtschaft: Der Bericht und die dringlichen Massnahmen gehen sehr gegen die Investitionen. Das ist heute zu einem grossen Teil sicher richtig. Wir dürfen aber auch hier die Grenzen nicht verkennen. Wenn einmal unsere Wirtschaft nicht mehr in der Lage ist, die nötigen Rationalisierungs- und Erneuerungsmassnahmen zu treffen, dann werden wir von der Angebotsseite einen Rückschlag erhalten, der auch wieder eine Anfachung des Teuerungs- und Inflationsproblems mit sich bringt.

Bestimmt brauchen wir das Instrumentarium, über das wir heute sprechen und zu dem der Konjunkturartikel die Basis geben soll. Aber ich möchte hier sehr die Ausführungen von Herrn Kollega Muheim unterstreichen: Mit diesem Instrumentarium allein ist es nicht getan. Es bedarf der Ueberprüfung sämtlicher Vorlagen durch den Bundesrat auf ihre kreditpolitische und finanzpolitische Auswirkung. Hier muss in Zukunft mehr vorgekehrt werden, nötig ist eine Konjunkturpolitik im Alltag. Herr Bundesrat Brugger hat in der Kommission entsprechende Ergänzungen gemacht; allerdings fand ich sie nicht im Protokoll. Es ist aber wichtig, dass davon der gesamte Bundesrat überzeugt ist. In dieser Beziehung hat mich doch ein kürzliches Ereignis sonderbar berührt. In einer Kommission, da über die Alpentransversale gesprochen wurde, ist gesagt worden, das betreffende Projekt scheine zwar volkswirtschaftlich eher defizitär, aber es könne positiv werden, wenn man die Inflation einrechne. Ich glaube, dass hier beim Bundesrat noch etliches zurückzulegen ist, um wirklich in die nötige Verfassung zu kommen, eine Konjunkturpolitik, wie sie auch Herr Kollega Muheim wünscht, zu treiben. Ich möchte damit keineswegs jenes spezielle Projekt der Alpentransversale anvisieren, denn das gilt selbstverständlich für alle anderen Projekte auch.

Es ist die Hypothese aufgestellt worden, wir müssten gewissermassen als Alternative wählen zwischen Föderalismus und Inflationsbekämpfung. Diese Alternative besteht meines Erachtens nicht. Diese Fragestellung enthält eine unnötige und auch ungerechtfertigte Spitze gegen den Föderalismus. Denn es geht ganz einfach darum, dass wir zu wählen haben zwischen sorgfältiger Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand im Hinblick auf die Inflationsbekämpfung. Hier, so habe ich die Auffassung, bleibt beim Bund bedeutend mehr zu tun als bei Kantonen und Gemeinden. Es wäre verfehlt, wenn der Bundesrat — wie übrigens auch gewisse Presseerzeugnisse sagen — glaubt, dass er auf diese Weise das Problem von sich wegschieben könne, wobei das nicht nur für den Bundesrat, sondern auch für das Parlament und die Verwaltung, also den Bund schlechthin, gilt.

Die vorgehenden Ausführungen dürften gezeigt haben, dass bezüglich Ausgabenpolitik beim Bundesrat mehr zu korrigieren ist als in Kantonen und Gemeinden. Dazu möchte ich allerdings sagen, dass mir das keineswegs deswegen der Fall zu sein scheint, weil die Gemeinde- und Kantonsbehörden braver wären als die Bundesbehörden. Denn die Gemeinde- und Kantonsbehörden haben einfach die geringeren finanziellen Möglichkeiten als der Bund, und auch die Uebersichtlichkeit sowie die Beschlussfassung im Hinblick auf das Ganze ist in den Kantonen und Gemeinden noch besser möglich als beim Bund, obschon auch beim Bund diese Uebersichtlichkeit bei der Betrachtung und bei der Beschlussfassung sich in Zukunft besser entwickeln sollten.

Zum Rechtlichen: Es ist von Herrn Kollega Hofmann gesagt worden, der heutige Artikel 89bis BV beziehe sich auf den Notstand, mit dem heutigen Artikel 89bis BV dürfe man erst funktionieren, wenn ein Notstand da sei, d. h., wenn das Haus in Vollbrand stehe. Ich möchte Herrn Kollega Hofmann bitten, einmal den Text nachzulesen. Er wird sehen, dass dort nicht von Notstand, sondern von Dringlichkeit zu lesen ist. Das ist etwas anderes. Das erlaubt uns auch den Eingriff, wenn das Feuer eben erst beginnt, und wir müssen nicht warten, bis ein Vollbrand da ist. Wenn hier immer betont wurde, man dürfe mit Artikel 89bis erst funktionieren, wenn das Unglück schon geschehen sei, so frage ich mich, ob da nicht ein gewisses schlechtes Gewissen mitspielt, indem man sich zu spät zu den Eingriffen durchgerungen hat.

Aus den Unterlagen, die wir zum Konjunkturartikel erhielten, war ersichtlich, dass die Nationalbank schon einige Zeit vor der geschehenen Aufwertung eine solche empfahl. Wir dürften uns heute einig sein, dass das richtig war. Bestimmt ist auch die Aufgabe der festen Wechselkurse zu spät erfolgt. Zu lange hat man sich deren Vorteile erfreut auf Kosten einer Inflation, wobei Nutzniesser hier keineswegs etwa nur die Exportindustrie ist, sondern wir alle sind es, denn wir alle sind untrennbar mit der Exportindustrie verflochten. Aber — ich möchte hier an die Intervention von Herrn Kollega Heimann erinnern — man ist fast verketzert worden, wenn man diese Ansicht äusserte. Dabei bedaure ich persönlich das Aufgeben der festen Wechselkurse und das Dahinfallen von Bretton Wood sehr. Wenn es Kommentare gab, die das so scheinbar teilnahmslos vermerkten, so frage ich mich, ob diese Kommentatoren sich bewusst waren, dass sie da gewissermassen an ihrem eigenen Begräbnis teilnahmen.

Die Bemerkungen zur Globalsteuerung, die Herr Kollege Bodenmann vorbrachte, möchte ich unterstützen. Herr Prof. Allemann hat uns ein Exposé vorgelegt, in dem nun einmal klar gesagt wurde, dass es keine neutrale Globalsteuerung gibt und dass, wenn man diese sogenannt neutral machen will, dies eine künstliche Verzerrung in dem Sinne herbeiführt, dass die schlechter gelegenen Gebiete noch stärker zurückfallen gegenüber den besser gelegenen.

In diesem Zusammenhang möchte ich den Bundesrat doch bitten, bezüglich des Föderalismus den Konjunkturartikel nicht missbrauchen zu wollen, um jenem unnötig entgegenzutreten. Dieses Gefühl steigt aber etwas

auf, und ich verstehe aus dieser Situation heraus die Befürchtungen von Herrn Kollega Bodenmann. Es ist doch so, dass man eben mit der Gegnerschaft gegen Artikel 89 BV in erster Linie das Ständemehr treffen wird und damit die Gefährdung eines regionalen Ausgleiches in der Schweiz herbeiführt.

Ich habe die Ausführungen von Herrn Kollega Muheim erwähnt, wonach noch einiges hinzukommen müsse, über das, was in der Botschaft gesagt wird bezüglich Führung unserer Konjunkturpolitik — Herr Kollega Honegger hat es eine Kunst genannt —, damit wir wirklich Erfolg haben und nicht mehr Schaden anstiften. Persönlich frage ich mich, ob die neuesten deutschen Massnahmen nicht eher zu mehr Schaden führen, weil sie nicht ergänzt werden durch eine sorgfältigere Haushaltpolitik. Sie sind denn auch bereits kritisiert worden.

Die Ausführungen von Herrn Kollega Guisan kommen meines Erachtens sehr nahe an diejenigen von Herrn Kollega Muheim heran. Trotzdem kommen Herr Kollega Guisan und Herr Kollega Muheim aus den gleichen Ausführungen zu verschiedenen Schlüssen. Für mich persönlich wird es nun vor allem von der bundesrätlichen Antwort abhängen, ob der Bundesrat wirklich gewillt ist, in dem Sinne vorzugehen, wie es Herr Kollega Muheim wünscht, und ob nicht vom Bundesrat aus hier das Schiff mit nicht ganz korrekten Nebenzwecken beladen werden soll.

Vincenz: Die Herren Kollegen Wenk und Hofmann haben die sogenannten Regionalpolitiker aufgefordert, der Vorlage zuzustimmen; sie bringe ausgerechnet den Randgebieten grosse Vorteile. Diese beiden Feststellungen veranlassen mich zu einer ganz kurzen Bemerkung; dabei verzichte ich auf die Vortragung des vorbereiteten Manuskriptes.

Bundesrat und Parlament waren im Laufe der letzten Jahre wiederholt gezwungen, Massnahmen zur Einschränkung der wirtschaftlichen Expansion zu ergreifen. Es lag in der Natur dieser Vorkehrungen, dass in erster Linie jene Landesteile betroffen wurden, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung einen nachweisbaren Rückstand aufweisen. Ich möchte dazu folgende Beispiele nennen:

Der Bundesbeschluss über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland und die verschiedenen Verfügungen über die Investition ausländischer Gelder haben ganz eindeutig jene Gebiete getroffen, die in der Entwicklung begriffen sind, die in ihrer Wirtschaft gefördert werden sollen. Ein zweites, die Fremdarbeiterregelung — Herr Bodenmann hat bereits darauf hingewiesen —: Die globale Festlegung des Fremdarbeiterbestandes hat zur Folge gehabt, dass der Ersatz jener Arbeitskräfte, die in die Industriezentren abgewandert sind, ausserordentlich schwierig ist. Ein drittes, der Bundesbeschluss über Massnahmen auf dem Gebiete des Kreditwesens: Bekanntlich sind jene Gebiete in erster Linie auf Fremdfinanzierungen angewiesen, die sich erst in der Entwicklung befinden. Auch hier trat eine massive Einschränkung ein. Dann der Gewässerschutz: Die Massnahmen dieses Gesetzes erfordern in Gebieten, die dünn besiedelt sind, wesentlich mehr Opfer, Aufwendungen und Einschränkungen. Schliesslich der dringliche Bundesbeschluss: Die Ausscheidung der schutzwürdigen und gefährdeten Gebiete hat vor allem im Berggebiet Einschränkungen in der baulichen Entwicklung mit sich gebracht, die heute kaum noch übersehbar sind. Ich muss Sie bitten, bei der Beurteilung unserer Sorge doch Rücksicht zu nehmen auf alle Vorkehrungen, die im Laufe der allerletzten Jahre getroffen wurden und die in erster Linie die Entwicklung der Wirtschaft in jenen Gebieten sehr stark eingeschränkt haben. Das ist keine Theorie. Eine Analyse der Situation wird zeigen, dass wir damit nicht nur Regionalpolitik betreiben, sondern dass wir einfach diese Gebiete als Siedlungsgebiet erhalten wollen und dass entsprechende Massnahmen dazu erforderlich sind.

M. Dreyer: Mon propos n'est pas de contester la nécessité d'accorder à la Confédération le mandat d'agir rapidement, efficacement dans des circonstances graves et exceptionnelles. Quoi qu'on en dise, le doute ne semble plus possible et il faut doter les autorités fédérales de pouvoirs qui leur permettent d'intervenir, sous peine de lui enlever les moyens d'une politique indispensable aux besoins de tous.

Toutefois, bien que ma conviction soit solidement établie sur le fond du problème, je tiens à exprimer ici des réserves expresses, fondées sur l'expérience que nous vivons actuellement dans l'application des arrêtés d'urgence. Ces réserves, dictées par l'expérience et qui ont été évoquées tout à l'heure par d'autres collègues, m'incitent à m'abstenir dans le vote d'entrée en matière. Parce que, telle qu'elle est proposée par le Conseil fédéral, la rédaction du projet ne donne guère satisfaction; selon l'issue des délibérations et en particulier de l'adoption d'un certain nombre de propositions qui n'émanent d'ailleurs pas de moi, j'y apporterai mon adhésion.

En effet, en décembre dernier, le Conseil fédéral vous proposait, ici même, un certain nombre de mesures que la hâte teintait d'un certain empirisme. Il a levé nos hésitations en donnant des assurances formelles quant à l'application nuancée de ces mesures. Or nos craintes ont été apaisées par un tranquillisant dont l'effet n'a pas dépassé la durée d'un débat. Les ordonnances d'application nous ont détrompés très rapidement sur l'interprétation de dispositions d'exception pourtant très claires. Mais les autorités fédérales et la Banque nationale n'ont pas dépassé le stade des intentions — à supposer que ces intentions eussent existé réellement — d'accorder des allégements souhaitables.

On craint de provoquer un transfert des causes de l'inflation d'une région à l'autre du pays, on se défend de vouloir utiliser des mesures d'ordre conjoncturel à des fins structurelles. Cette ligne de conduite est extrêmement simple, pour ne pas dire simpliste, et surtout elle évite, à ceux qui détiennent les leviers de commande, le risque délicat d'opérer des choix et de définir des priorités. Ce schématisme aboutit dans la réalité à fins contraires, car nous sommes proches de cette réalité et nous sommes placés pour savoir qu'une politique conjoncturelle linéaire, qui ne tient aucun compte des disparités, provoque des effets structurels, mais à fins contraires et à rebours, en ce sens qu'elle affaiblit encore plus les faibles; nous serions coupables d'ignorer ce phénomène.

Je sais bien, Monsieur le conseiller fédéral, qu'ils finissent par être détestables ceux qui donnent toujours l'impression de prêcher pour leur paroisse et qui plaident pour des situations particulières. Mais je voudrais simplement que, lorsqu'il s'agit d'apporter un remède à l'ensemble du corps social, l'Etat dose sa thérapeutique et que voulant faire le bien il ne le fasse mal, car lorsqu'il lui arrive de faire du mal il le fait malheureusement bien.

Dans cet esprit, tout en renouvelant mon adhésion à l'instauration d'une politique conjoncturelle efficace, tout en reconnaissant que chacun doit être appelé à consentir au sacrifice répondant à ses moyens, je réserverai mon vote sur l'entrée en matière. Il ne s'agit pas, je le répète, pour nous, de nous faire les zélateurs d'un cantonalisme complètement dépassé. Il ne s'agit pas simplement de veiller à l'application d'un fédéralisme désuet, quoique le fédéralisme — il ne faudrait pas l'oublier — soit le refus de l'uniformité, selon une formule qui sauf erreur est de Gonzague de Reynold.

A l'issue de nos délibérations, si le projet est modifié conformément à l'essentiel des propositions de la majorité de la commission, s'il répond aux critères de discernement indispensables, je lui apporterai sans réserve mon adhésion.

M. **Péquignot:** L'importance de l'objet que nous discutons me préoccupe à tel point que, malgré le nombre des orateurs, je me permets de vous faire part de quelques-unes de mes réflexions, ne serait-ce que pour faire entendre une voix romande favorable au projet.

Les gens de ma génération qui ont grandi durant la période de l'entre-deux-guerres ont été marqués par les troubles socio-économiques qui ont abouti à la grande crise des années 30 avec le chômage généralisé et les salaires de misère versés à ceux qui avaient la chance de trouver un emploi. On ne parlait pas alors d'allocations de renchérissement, tout au contraire les pouvoirs publics avaient décrété une baisse générale des traitements. J'ai conservé mon premier bordereau de paie qui est barré par une surcharge faite au tampon de caoutchouc: «abgebaut um 7½ Prozent». On avait probablement fait l'économie d'un timbre écrit en français! C'était en avril 1939, époque où tous les efforts des autorités tendaient à relancer la machine économique, une machine dont les premières années de guerre allaient encore faire grincer un peu plus les rouages avant qu'ils ne se remettent à tourner dans un joyeux ronronnement qui s'est transformé en l'emballement effréné que nous connaissons. Un emballement qui pourrait bien conduire à un éclatement catastrophique qui nous replongerait dans le marasme.

C'est ainsi que nous courons le risque qu'après avoir failli mourir de misère, nous succombions par excès de produits et de bien-être, victimes de la stagflation dont le nom barbare est défini dans le message du Conseil fédéral comme un phénomène très néfaste à l'économie et extraordinairement opiniâtre. Le danger est là, tout le monde le sait, chacun en parle, mais personne ne se veut responsable. La hausse des prix n'inquiète que peu de gens, car la plupart d'entre eux sont assurés de récupérer la différence par des allocations de renchérissement dont l'automatisme endort dangereusement les consciences et les responsabilités.

Ce préambule pour mieux faire comprendre pourquoi ceux, dont je suis, qui ont pâti des conditions de vie d'avant-guerre, ont plus de raisons que d'autres de se préoccuper de la situation actuelle et de ne pas assister passivement à la dégradation économique, surtout quand ils habitent une région où l'industrie est axée essentiellement sur l'exportation et qui, de ce fait, ressent plus rapidement et plus durement les contrecoups des récessions.

J'ai vu des ouvriers en grève, des cortèges de chômeurs, des horlogers changés en goudronneurs, en terrassiers; j'ai vu des fabriques transformées en colonies de vacances, des ateliers aménagés en locaux de sociétés. Je n'ai pas envie de voir revivre toute cette misère. C'est une des raisons pour lesquelles je me déclare fermement partisan d'un article constitutionnel qui permette au Conseil fédéral d'intervenir à temps et efficacement dans la politique conjoncturelle et économique. Mais quelles mesures autoriser? Quelle décision préconiser? Faut-il se référer principalement au triangle magique du plein emploi, de la stabilité des prix et de l'équilibre de la balance des paiements défini dans le message du Conseil fédéral? Faut-il prendre comme objectif l'expansion optimale de la production, la stabilisation durable du pouvoir d'achat du franc suisse et la répartition équitable du produit national brut, ainsi que le préconise M. Fritz Schürch dans la brochure qu'il nous a adressée et qui m'a fortement impressionné? Toutefois, en renforçant ma conviction que, d'une façon ou d'une autre, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de prendre des mesures en temps de surchauffe comme en temps de crise et cela dans tous les domaines puisque le danger peut venir d'un secteur inattendu. Les deux théories sont-elles foncièrement contradictoires ou peuvent-elles être combinées? N'étant pas économiste ni expert, je n'ai pas les qualités requises pour trancher. Je me bornerai donc à soumettre à M. le conseiller fédéral Brugger quelques points sous forme de questions. Pourrait-on abandonner l'économie de marché au profit d'une économie dite des besoins qui ne serait plus axée sur la loi de l'offre et de la demande mais qui adapterait constamment son volume de production à la seule demande? Peut-on imaginer de lier les salaires et les profits aussi non plus à l'indice de renchérissement mais à un nouvel indice de productivité qui indiquerait avec exactitude l'augmentation réelle de la production de notre économie?

Ainsi, pour prendre un exemple, si l'augmentation des salaires de 4 pour cent suffisait, était réelle, cela éviterait une inflation car l'effet serait supérieur, paraît-il, à une augmentation des salaires nominaux de 6 pour cent et à une compensation de renchérissement de 8 pour cent immédiatement annihilée par une hausse du niveau général des prix de 10 pour cent, les uns courant toujours après l'autre sans jamais la rattraper.

Malgré les complications administratives que cela représente, peut-on envisager d'introduire le système du double marché des changes? Cela ne coûterait-il pas moins cher que les pertes supportées par la Banque nationale suisse lors de la dévaluation du dollar et des opérations de soutien de cette monnaie? Cela éviterait aussi à notre industrie d'exportation des incertitudes et les aléas des cours flottants.

Le message du Conseil fédéral reconnaît l'importance et la nécessité de l'épargne et même de la petite épargne qui doit être encouragée. Or, pour le petit rentier surtout, l'inflation a des conséquences désastreuses, décourageantes et profondément injustes. Le transfert invisible du pouvoir d'achat des créanciers aux débiteurs porterait, selon le message, sur quelque 10 milliards de francs par an. Ainsi ce n'est plus celui qui paie ses dettes qui s'enrichit mais bien celui qui en fait. Cela aussi est une criante injustice qu'il ne faudrait pas accentuer encore en prélevant un supplément d'impôt sur la fortune. Au contraire, il est temps d'appliquer une exonération beaucoup plus large de l'impôt sur la fortune en l'étendant aussi, pour une part, au revenu de cette fortune. Ne serait-il pas indiqué de rendre obligatoire l'amortissement de toute dette hypothécaire à un

taux qui ne conduise pas à une augmentation des loyers pour autant? Ces quelques questions prises parmi d'autres, que j'aurais pu aussi évoquer, montrent à quel point l'éventail des possibilités ou des nécessités d'intervention est large. Il doit en être de même des compétences à accorder au Conseil fédéral. Celui-ci a autant que le Parlement le souci et le devoir de maintenir une économie forte et compétitive. Qui comprendrait et admettrait que, dans la situation actuelle, le Conseil fédéral reste inactif? Nous devons lui faire confiance. La clause introduite par notre commission au chiffre 5 de l'article 31*quinquies* donne à l'Assemblée fédérale un pouvoir de décision rassurant, si rassurant qu'il réduit fortement les objections présentées par M. Guisan et que je laisse à M. le conseiller fédéral le soin de réfuter. Je voudrais simplement dire que les mesures exceptionnelles peuvent rester exceptionnelles même avec le nouvel article. Mais, sans cet article, les mesures arrivent trop tard. Pour ma part, je n'ai pas gardé un très bon souvenir de la session de décembre, en raison du climat tendu dans lequel nous avons travaillé. La décision que nous avons prise, malgré tout, l'a été sous la pression de l'opinion publique et du peuple qui n'auraient pas compris que l'on refuse au Conseil fédéral un instrument d'intervention indispensable et d'intérêt général. Le nouvel article qu'on nous présente n'est pas un blanc-seing et je me déclare résolument favorable à l'entrée en matière.

Heimann: Ich verzichte bei dieser Gelegenheit darauf, die Plus- und Minuspunkte unserer Konjunktur- und Währungspolitik auszuleuchten und beschränke mich auf eine Stellungnahme zum vorgelegten Verfassungsartikel.

Die späte Ingangsetzung und damit die mangelnde Wirkung, die unsere Massnahmen gezeigt haben, wurde weit herum auf das Fehlen eines Konjunkturartikels zurückgeführt. Es gibt zu denken, dass eine wirtschaftlich ausgeglichene Lage und die Einflussnahme auf unerwünschte wirtschaftliche Entwicklungen von einigen Verfassungszeilen abhängig sein sollen. Mit der Forderung, das Richtige freiwillig zu tun, ist die heutige Wettbewerbswirtschaft aber offensichtlich überfordert. Wir müssen erkennen, dass mit Aufrufen zur Selbstdisziplin und an die Vernunft sich weder eine Wirtschaftsgruppe noch ein Individuum eine Leistung zur Teuerungsbekämpfung abtrotzen lassen, wenn sie diese Leistung freiwillig erbringen müssen. Das Getriebe unseres Egoismus arbeitet stufenlos und mit schwacher Sicherung gegen eine Ueberspannung. Die Konsequenz ist, dass die Ausübung eines Zwanges zu einem den Allgemeininteressen dienenden wirtschaftlichen Verhalten unausweichlich geworden ist, wenn wir Versuche vermeiden wollen, dass unserer Wirtschaft planwirtschaftliche Rezepte aufgezwungen werden sollen. Das Eintreten auf die Vorlage ist zu einem grundsätzlichen Sachzwang geworden. Wir sitzen nicht alle im gleichen Boot, aber fast alle. Es wäre verfehlt, die Behörden zum Steuermann der Wirtschaft zu berufen. Bei dem heutigen Einfluss der öffentlichen Haushalte auf das wirtschaftliche Geschehen und der weltweit verflochtenen Wirtschaft sind die Behörden aber zum Mitrudern zu verpflichten, was Absatz 3 des neuen Artikels festhält. Es bleibt die Frage, auf wie viel eingetreten werden kann. Welches Ziel ist der mit dem neuen Verfassungsartikel anzustrebenden Wirtschaftspolitik zu geben? Wir sind einig im obersten Ziel: die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft darf nicht tangiert werden.

Der Präsident der eidgenössischen Kommission für Konjunkturfragen umschreibt die Anforderungen an ein Bundesgesetz über Konjunkturpolitik wie folgt: «Bestimmung der Zielsetzung im Sinne der operationalen Festlegung eines Polygons von Teilzielen, eine Problematik, die durch das magische Dreieck Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanzausgleich und Preisniveau charakterisiert ist.» Ein anderer Professor lässt sich über Ziele der Wirtschaftspolitik wie folgt vernehmen: «Es existiert keine Kombination von quantitativen Werten der Instrumentalvariablen, die die endogen bestimmten Werte der Zielvariablen in der gewünschten Weise (sogar innerhalb bestimmter Wahrscheinlichkeitswerte) realisieren würde.» Reichlich kompliziert für das Volk! Der Bundesrat umschreibt die Mitwirkung des Bundes in Absatz 1 seines Vorschlages folgendermassen: «Der Bund strebt eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an.» Diese Formulierung wirkt einfach. Wie viel Handfestes sich das Volk darunter vorstellen kann, ist eine offene Frage. Eine volkstümliche Auslegung des Begriffs «ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung» könnte die sein, dass aus dem biblischen Zyklus von 7 fetten und 7 mageren Jahren 14 halbfette Jahre gemacht werden sollen. Attraktiv ist die Zielsetzung des Bundesrates nicht. Sie wird es auch nicht mit dem verfassungsmässigen Hauptauftrag, die negativen Konjunkturerscheinungen Arbeitslosigkeit und Teuerung zu bekämpfen. Wenn das Vertrauen in die Treffsicherheit staatlicher Wirtschaftsmassnahmen grösser wäre, könnte dem Verfassungsartikel mit dem Weglassen der acht Worte «zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung» mehr Leben eingehaucht und das negative Krisenverbundene genommen werden. Aber, wie bereits gesagt, das Vertrauen in die Treffsicherheit ist nicht überaus weit verbreitet.

Die Aussagekraft eines Verfassungsartikels ist von grösster Bedeutung. Mit meinem Antrag zu Absatz 1 versuche ich deshalb, dem Artikel mehr Gehalt und mehr Attraktion zu geben. Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität klingen verheissungsvoller als das Versprechen, gegen Arbeitslosigkeit und Teuerung zu kämpfen. Nachdem die Nationalökonomen, die den Bundesrat beraten, erklärt haben sollen, in der Fassung des Bundesrates alle Massnahmen unterbringen zu können, halte ich eine Umschreibung dessen, was wir vom Bundesrat erwarten, erst recht für notwendig. Das «Alles inbegriffen» geht zu weit. Ich möchte deshalb den Bundesrat auf den Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung verpflichten. Ich kann mich dem Zusatz von Kollega Wenk anschliessen und von einer sozialen marktwirtschaftlichen Ordnung sprechen. Wir wollen keine Verfassung zum Gebrauch für Gelehrte, sondern für das Volk. Der Verfassungsinhalt soll dem Volk Geborgenheit und Rechtssicherheit geben, und wenn möglich auch noch etwas Begeisterung für die in der Verfassung festgelegten Grundsätze und Ziele auslösen. Der Text der Vorlage vermag das nicht.

Massnahmen, die von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, müssen befristet werden. Da solche Massnahmen dazu dienen sollen, Extremsituationen des Konjunkturverlaufs in den Griff zu bekommen, sollen sie nicht ausgeschlossen werden, auch wenn sie unsympathisch sind. Soll der Verfassungsartikel sinnvoll angewendet werden können, muss der Bund die in Absatz 3 gegenüber den Kantonen und Gemeinden vorgesehenen Kompetenzen uneingeschränkt erhalten. Kantone und Gemeinden müssen sich im Interesse eines höhe-

ren Zieles für die Dauer von wirtschaftlichen Ausnahmezeiten Einschränkungen ihrer Souveränität unterziehen. Vom Bund erwarten wir den Mut, von seinen Kompetenzen Gebrauch zu machen. Instrumente haben ist nicht alles. Sie müssen auch noch richtig eingesetzt werden, wobei auch der Bund sich der bekannten Erkenntnis nicht verschliessen soll, dass vieles von selbst heilt. Ich hoffe zuversichtlich, dass unser Rat den Verfassungsartikel noch etwas beleben wird.

Hürlimann: Wer in den letzten Jahren bei den zum Teil zu späten und zum Teil rechtlich unbefriedigenden Beschlüssen zur Bekämpfung der Ueberkonjunktur mithelfen musste, der wird grundsätzlich die Konzeption dieses Verfassungsartikels begrüssen. Ich gehöre dazu und stimme für Eintreten. Ich füge hiefür keine neuen Motive und Gründe mehr an; sie wurden in der bisherigen interessanten Debatte einlässlich vorgebracht.

Ich äussere mich in der Eintretensdebatte, weil dieser Vorschlag für einen neuen Artikel 31quinquies unserer Verfassung grundsätzliche Ueberlegungen über unsere Arbeit an der Verfassung aufdrängt, um so mehr als sich die ganze Debatte naturgemäss um die materielle Problematik gedreht hat.

Von verschiedenen Seiten wird immer wieder der Kassandraruf deutlich vernehmbar, dass unserer Verfassung Gefahr drohe. Ich befürchte, dass mit der vorliegenden Konzeption eine weitere Bedrohung der Verfassung bevorsteht. Darin liegt mein Vorbehalt, und ich fühle mich verpflichtet, diesen Vorbehalt kurz darzulegen.

Wir werden bei der Detailberatung der eigenartigen Situation gegenüberstehen, um das Wort «vornehmlich» eine voraussichtlich wenig vornehme Debatte führen zu müssen. Das dürfte nicht sein, und gerade darin liegt meines Erachtens eine Gefährdung der Verfassung. Die Verfassung ist eine souveräne Gesamtordnung; man spricht von der Verfassungsautonomie, von der Freiheit also, die Verfassungsordnung selber unmissverständlich zu gestalten. Werner Kaegi hat es in einer seiner Schriften treffend formuliert: «Grundlegend für unser Verfassungsrecht ist die Bindung der Behörden wie der Bürger und die grundsätzlich gleiche Bindung aller Behörden und die grundsätzlich gleiche Bindung aller Bürger.» Zum Wesen des modernen Rechts- und Verfassungsstaates gehört es somit, dass der Verfassungsgeber eine klare und unmissverständliche Norm erlässt, klar und unmissverständlich auch für den Bürger, der darüber schliesslich befinden muss.

Mit der im ersten Absatz gewählten Form der exemplarischen Aufzählung von Bereichen (Geld- und Kreditwesen, Aussenwirtschaft und öffentliche Finanzen) schaffen wir leider kein klassisches Verfassungsrecht. Ich hege somit die gleiche Befürchtung wie Herr Guisan, mit dem Unterschied, dass ich trotzdem auf die Vorlage eintreten möchte. Es gibt meines Erachtens im Bereiche der Verfassung, die auf verbriefte Freiheiten eingreift, nur die Methode der abschliessenden Aufzählung der Gebiete, auf denen und mit denen der Bund Stabilitätspolitik betreiben darf. Wenn neben den im Vorschlag des Bundesrates und der Kommission aufgezählten Interventionsbereichen noch andere einbezogen werden sollen — die Botschaft erwähnt z. B. die Bauwirtschaft; ich weiss nicht, ob in der Kommission noch andere erwähnt wurden —, dann muss das auf Verfassungsstufe gesagt sein. Mit dem Wort «vornehmlich» schamhaft andere Operationsgebiete in Reserve zu haben, ohne sie schlicht und einfach beim Namen zu nennen, widerspricht der Art, wie Verfassungsrecht zu gestalten ist, widerspricht vor allem auch den politischen Regeln für das obligatorische Referendum, vielleicht auch der politischen Klugheit für einen erfolgreichen Volks- und Ständeentscheid. Die exemplarische Enumeration lässt sich im Verordnungsrecht verantworten, nie aber in einer Verfassung. Für das Verfassungsrecht gibt es entweder die Generalklausel oder die abschliessende Enumeration. Andere Regelungen in der Verfassung — ich weiss, dass es sie gibt, sind nichts anderes als die Bestätigung dafür, dass wir schon zu oft die Grundsätze, klares Verfassungsrecht zu schaffen, vernachlässigt haben, was uns denn auch keine guten Qualifikationen im Nachgang eingebracht hat. Die Generalklausel ist im vorliegenden Fall, weil es sich um den Eingriff in freiheitliche Grundordnungen handelt, nicht möglich. Deshalb bleibt nur die abschliessende Aufzählung. Ich bedaure es, dass die Kommission nicht eine Variante mit der Aufzählung der Gebiete und Bereiche vorschlägt und damit einen Vorschlag ohne echte, verfassungsrechtlich klare Varianten unterbreitet. Es ist schade, dass für eine notwendige, gute Sache nicht eine einwandfreie Verfassungsnorm gefunden wurde.

Talleyrand hat einmal von der Verfassung gesagt, sie müsste «courte et obscure» sein. Die rechtsstaatliche, d. h. unsere Lösung ist anders: Die Verfassung muss kurz, klar und einfach sein. Mir scheint, man habe im vorliegenden Fall eher Talleyrand befolgt, obwohl ich mit der materiellen Zielsetzung einig gehe und für Eintreten stimme.

Leu: Nach dieser eingehenden Diskussion möchte ich doch noch die Hauptfrage stellen: Warum behandeln wir diese Vorlage? Es sind zwei Gründe: erstens ein staatsrechtlicher. Wir wollen wieder verfassungsmässig regieren und verfassungsmässig handeln. Bundesrat und Parlament müssen es einmal satt haben, immer die Vorwürfe entgegenzunehmen, man regiere neben der Verfassung oder gegen die Verfassung, wie das der Fall war, als wir die Konjunkturbeschlüsse im letzten Dezember behandelten.

Der zweite Grund: Wir wollen die Inflation wirksam bekämpfen. Die Inflation ist eine Landesfrage erster Ordnung. Was nützt alles Arbeiten, alles Produzieren, alles Sparen, was nützen alle sozialen Einrichtungen, wenn sich das Geld ständig entwertet? Mein Briefträger hat mir einmal ganz lakonisch gesagt, als ich mit ihm über Lohnfragen, Teuerungszulagen und die AHV diskutierte: «Was nützt mir das alles, wenn es Euch da oben — er meinte Bern — nicht gelingt, die Teuerung wirksam zu bekämpfen?» Das wollen wir mit dieser Vorlage tun.

Wenn mein verehrter Herr Kollega Bodenmann — wie es mir schien — erklärt hat, Artikel 89bis Absatz 3 genüge, um in solchen Verhältnissen die nötigen Massnahmen zu treffen, so beweist die Praxis das Gegenteil. Gerade die Massnahmen, die wir nach Artikel 89bis Absatz 3 der Verfassung beschliessen, sind immer wieder Massnahmen, die im Volke zu Misstrauen und Missbehagen Anlass geben.

Ich persönlich begrüsse die Vorlage. Die Fragen sind so vielseitig und schwierig und greifen ineinander über, dass halbe Massnahmen nichts nützen, sondern nur eine umfassende Lösung zum Ziele führt. Genügen Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanz des Bundes und der Kantone und

der Aussenwirtschaft nicht, dann sind zudem jene weiteren Vorkehren zu treffen, die zum Ziele führen. Das Wort «vornehmlich» im Text ermöglicht dies.

Nun teile ich grundsätzlich die Auffassung, wie sie Herr Kollege Hürlimann vorhin vorgebracht hat. Ich habe dabei allerdings gewisse Bedenken. Der Herr Kommissionspräsident hat in seinem Eintretensreferat alles aufgezählt, doch möchte ich wenigstens Herrn Bundesrat Brugger bitten, uns zu sagen, welche weiteren Massnahmen die Experten und der Bundesrat eventuell vorsehen. Als Nichtmitglied der Kommission könnte man sich dann in der Zwischenzeit überlegen, ob vielleicht doch noch eine bessere und klarere Formulierung gefunden werden könnte.

Im übrigen möchte ich doch auch zu bedenken geben, dass wir es hier mit einem Verfassungsartikel zu tun haben. Die konkreten Massnahmen, die ergriffen werden müssen, sind auf dem Gesetzgebungswege oder auf dem Wege der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse zu fassen. Hier hat das Parlament dann konkret seine Meinung zu sagen, und das Volk kann, wenn das Referendum ergriffen wird, ja oder nein dazu sagen. Nach meiner Auffassung ist der vorliegende Verfassungsartikel ein Abwehrartikel; er richtet sich gegen die Arbeitslosigkeit und die Teuerung. Es ist ein Artikel der Defensive und kann deshalb, wie es mir scheint, nur in Ausnahmezeiten zur Anwendung kommen. Aber diese Ausnahmezeiten bestehen heute; heute haben wir deshalb zu handeln. Aendern sich die Verhältnisse und werden sie normal, werden die getroffenen Massnahmen wieder aufzuheben sein. Gerade weil es sich hier um einen Abwehrartikel handelt, wird er nicht den positiven Zweck verfolgen können, die Wirtschaft des Landes, einzelne Gebiete oder einzelne Gruppen zu fördern. Wir haben in der Verfassung positive Artikel zur Förderung der Wirtschaft: Artikel 2 über die allgemeine Förderung der Wohlfahrt; Artikel 31bis über Massnahmen zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und der Wirtschaft und der Sicherung der Bürger, Artikel 22quater über die Raumplanung. Ich habe aber für mich rein theoretisch die Frage gestellt: Sollte diesem Artikel der Defensive vielleicht nicht auch einmal ein Gegenstück gegenübergestellt werden, der den Zweck zu verfolgen hätte, den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt und den steigenden Wohlstand für alle Bevölkerungsschichten und Landesteile zu sichern, die nötigen Strukturwandlungen der Wirtschaft zu erleichtern und dem Bunde und den Kantonen die Verwirklichung ihrer gesellschaftspolitischen Aufgaben und Vorhaben zu ermöglichen? Vielleicht werden wir einmal dazukommen, aufgrund solcher theoretischer Ueberlegungen einen positiven Wirtschaftsartikel in unsere Verfassung aufzunehmen. Ich stimme der Vorlage zu.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.10 Uhr
La séance est levée à 19 h 10

Sechste Sitzung — Sixième séance

Mittwoch, 13. Juni 1973, Vormittag
Mercredi 13 juin 1973, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. *Lampert*

---

11 543. Bundesverfassung. Konjunkturartikel (Artikel 31quinquies und 32, Abs. 1) Constitution fédérale. Articles conjoncturels (articles 31quinquies et 32, 1er al.)

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 318 hiervor – Voir page 318 ci-devant

Bundesrat **Brugger:** Die gestrige Eintretensdebatte hat mir mit letzter Eindeutlichkeit gezeigt, dass Konjunkturpolitik in diesem Lande eine ausserordentlich schwierige Angelegenheit ist, vielleicht nicht einmal Konjunkturpolitik im engen Sinne, sondern auch die politische Ausmarchung, die mit diesem Konjunkturartikel verbunden ist. Das mag davon herrühren, dass der Ablauf des Wirtschaftsgeschehens sich eben nur teilweise rational begründen lässt und sich in Gesetzesparagraphen einfangen lässt. Das Verhalten beispielsweise der Investoren oder das Kaufverhalten der Konsumenten ist von wichtigen psychologischen Momenten bestimmt. Ebenso schillernd und manchmal gänzlich unlogisch ist auch das Verhalten der an der Wirtschaft Beteiligten auf bestimmte wirtschaftliche Situationen und Begebenheiten hin. Zudem ist es ja der Sinn der wirtschaftlichen Tätigkeit, einen möglichst grossen Ertrag zu erarbeiten. Das schafft automatisch, wie die Oekonomen sagen, eine mikroökonomische Verhaltensweise, bei der Begriffe, wie Solidarität, Ausrichtung auf das Gesamtinteresse, auf übergeordnete Ziele eher die Ausnahme denn die Regel bedeuten. Und das ist an sich selbstverständlich.

Besonders schwierig scheint es mir zu sein, in einem föderalistischen Staat eine gesamthafte, umfassende Konjunkturpolitik zu betreiben, weil ja da die Interessen der untergeordneten Gebietskörperschaften nicht unbedingt mit denjenigen des Gesamtstaates parallel laufen müssen, und wo zudem die Probleme des Abbaues von Hoheitsrechten in den Kantonen und in den Gemeinden, ohne die unser Föderalismus nicht auskommt, hineinspielt. Das ist übrigens ein Problem, das auch in Deutschland und in Österreich vorhanden ist. Auch die deutsche Konjunkturpolitik hat da mit den genau gleichen Problemen zu kämpfen ihren Ländern gegenüber, wie wir das bei den Kantonen haben. Hinzu kommen die von uns nicht beeinflussbaren Reaktionen von aussen, was bei einem Land, das so starke Aussenwirtschaftsbeziehungen aufweist, besonders verhängnisvoll ist. Wir sind diesen Reaktionen mehr oder weniger machtlos ausgeliefert. Ich erinnere Sie an die starke Steigung der Grosshandelspreise, die vor allem auch Importpreise darstellen. Wir sind da leider nicht in der gleichen Situation wie die Vereinigten Staaten, die einen fast autarken Wirtschaftsraum darstellen und bei denen nur 4 Prozent dessen was wirtschaftlich umgesetzt wird, auf den Aussenhandel entfallen.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjukturartikel (Art. 31quinquies und 32 Abs. 1)

Constitution fédérale. Articles conjoncturels (art. 31 quinquies et 32,1er al.)

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1973
Band Volume Volume	II
Session Session Sessione	Sommersession Session d'été Sessione estiva
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	05
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	12.06.1973 - 15:30
Seite Page Pagina	318-341
Ref. No	20 002 202

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

der Aussenwirtschaft nicht, dann sind zudem jene weiteren Vorkehren zu treffen, die zum Ziele führen. Das Wort «vornehmlich» im Text ermöglicht dies.

Nun teile ich grundsätzlich die Auffassung, wie sie Herr Kollege Hürlimann vorhin vorgebracht hat. Ich habe dabei allerdings gewisse Bedenken. Der Herr Kommissionspräsident hat in seinem Eintretensreferat alles aufgezählt, doch möchte ich wenigstens Herrn Bundesrat Brugger bitten, uns zu sagen, welche weiteren Massnahmen die Experten und der Bundesrat eventuell vorsehen. Als Nichtmitglied der Kommission könnte man sich dann in der Zwischenzeit überlegen, ob vielleicht doch noch eine bessere und klarere Formulierung gefunden werden könnte.

Im übrigen möchte ich doch auch zu bedenken geben, dass wir es hier mit einem Verfassungsartikel zu tun haben. Die konkreten Massnahmen, die ergriffen werden müssen, sind auf dem Gesetzgebungswege oder auf dem Wege der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse zu fassen. Hier hat das Parlament dann konkret seine Meinung zu sagen, und das Volk kann, wenn das Referendum ergriffen wird, ja oder nein dazu sagen. Nach meiner Auffassung ist der vorliegende Verfassungsartikel ein Abwehrartikel; er richtet sich gegen die Arbeitslosigkeit und die Teuerung. Es ist ein Artikel der Defensive und kann deshalb, wie es mir scheint, nur in Ausnahmezeiten zur Anwendung kommen. Aber diese Ausnahmezeiten bestehen heute; heute haben wir deshalb zu handeln. Aendern sich die Verhältnisse und werden sie normal, werden die getroffenen Massnahmen wieder aufzuheben sein. Gerade weil es sich hier um einen Abwehrartikel handelt, wird er nicht den positiven Zweck verfolgen können, die Wirtschaft des Landes, einzelne Gebiete oder einzelne Gruppen zu fördern. Wir haben in der Verfassung positive Artikel zur Förderung der Wirtschaft: Artikel 2 über die allgemeine Förderung der Wohlfahrt; Artikel 31bis über Massnahmen zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und der Wirtschaft und der Sicherung der Bürger, Artikel 22quater über die Raumplanung. Ich habe aber für mich rein theoretisch die Frage gestellt: Sollte diesem Artikel der Defensive vielleicht nicht auch einmal ein Gegenstück gegenübergestellt werden, der den Zweck zu verfolgen hätte, den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt und den steigenden Wohlstand für alle Bevölkerungsschichten und Landesteile zu sichern, die nötigen Strukturwandlungen der Wirtschaft zu erleichtern und dem Bunde und den Kantonen die Verwirklichung ihrer gesellschaftspolitischen Aufgaben und Vorhaben zu ermöglichen? Vielleicht werden wir einmal dazukommen, aufgrund solcher theoretischer Ueberlegungen einen positiven Wirtschaftsartikel in unsere Verfassung aufzunehmen. Ich stimme der Vorlage zu.

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.10 Uhr
La séance est levée à 19 h 10

Sechste Sitzung — Sixième séance

Mittwoch, 13. Juni 1973, Vormittag
Mercredi 13 juin 1973, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. *Lampert*

---

11 543. Bundesverfassung. Konjunkturartikel (Artikel 31quinquies und 32, Abs. 1) Constitution fédérale. Articles conjoncturels (articles 31quinquies et 32, 1er al.)

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 318 hiervor – Voir page 318 ci-devant

Bundesrat **Brugger:** Die gestrige Eintretensdebatte hat mir mit letzter Eindeutlichkeit gezeigt, dass Konjunkturpolitik in diesem Lande eine ausserordentlich schwierige Angelegenheit ist, vielleicht nicht einmal Konjunkturpolitik im engen Sinne, sondern auch die politische Ausmarchung, die mit diesem Konjunkturartikel verbunden ist. Das mag davon herrühren, dass der Ablauf des Wirtschaftsgeschehens sich eben nur teilweise rational begründen lässt und sich in Gesetzesparagraphen einfangen lässt. Das Verhalten beispielsweise der Investoren oder das Kaufverhalten der Konsumenten ist von wichtigen psychologischen Momenten bestimmt. Ebenso schillernd und manchmal gänzlich unlogisch ist auch das Verhalten der an der Wirtschaft Beteiligten auf bestimmte wirtschaftliche Situationen und Begebenheiten hin. Zudem ist es ja der Sinn der wirtschaftlichen Tätigkeit, einen möglichst grossen Ertrag zu erarbeiten. Das schafft automatisch, wie die Oekonomen sagen, eine mikroökonomische Verhaltensweise, bei der Begriffe, wie Solidarität, Ausrichtung auf das Gesamtinteresse, auf übergeordnete Ziele eher die Ausnahme denn die Regel bedeuten. Und das ist an sich selbstverständlich.

Besonders schwierig scheint es mir zu sein, in einem föderalistischen Staat eine gesamthafte, umfassende Konjunkturpolitik zu betreiben, weil ja da die Interessen der untergeordneten Gebietskörperschaften nicht unbedingt mit denjenigen des Gesamtstaates parallel laufen müssen, und wo zudem die Probleme des Abbaues von Hoheitsrechten in den Kantonen und in den Gemeinden, ohne die unser Föderalismus nicht auskommt, hineinspielt. Das ist übrigens ein Problem, das auch in Deutschland und in Österreich vorhanden ist. Auch die deutsche Konjunkturpolitik hat da mit den genau gleichen Problemen zu kämpfen ihren Ländern gegenüber, wie wir das bei den Kantonen haben. Hinzu kommen die von uns nicht beeinflussbaren Reaktionen von aussen, was bei einem Land, das so starke Aussenwirtschaftsbeziehungen aufweist, besonders verhängnisvoll ist. Wir sind diesen Reaktionen mehr oder weniger machtlos ausgeliefert. Ich erinnere Sie an die starke Steigung der Grosshandelspreise, die vor allem auch Importpreise darstellen. Wir sind da leider nicht in der gleichen Situation wie die Vereinigten Staaten, die einen fast autarken Wirtschaftsraum darstellen und bei denen nur 4 Prozent dessen was wirtschaftlich umgesetzt wird, auf den Aussenhandel entfallen.

Im Lichte dieser Erwägung könnte man sich also mit Recht die Frage stellen: Sollen wir überhaupt auf einen eidgenössischen Konjunkturartikel verzichten oder sollen wir allenfalls in der bisherigen Art und Weise – ich verwende nun ein Wort, das in der bisherigen parlamentarischen Debatte mehrmals gefallen ist – weiterwursteln, und mit weiterwursteln ist die pragmatische Art gemeint, wie wir bis anhin Konjunkturpolitik betrieben haben. Sollen wir einfach weiterfahren im Sinne des bisherigen dringlichen Rechtes nach Artikel 89 bis Alinea 3? Der Bundesrat möchte vor allem aus zwei Gründen diesen Weg nicht weiterbeschreiten, und er bittet Sie, sich dieser Auffassung wenn immer möglich anzuschliessen, aus politischen, dann aber vor allem auch aus wirtschaftlichen Gründen. Darf ich in aller Bescheidenheit darauf hinweisen, wenn ich zuerst die politischen Gründe etwas näher expliziere, dass der Bundesrat mit der Vorlage dieses Konjunkturartikels nichts anderes tut, als einen Auftrag des Parlamentes zu erfüllen? Mit der vorliegenden Botschaft wird nicht nur dem Postulat Heil entsprochen, das Sie 1966 überwiesen haben, sondern auf einer vom Nationalrat vom 21. Juni 1971 und vom Ständerat kurz nachher, am 22. September des gleichen Jahres, angenommenen Motion Grünig. Der Bundesrat hat aber auch in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik auf die Notwendigkeit einer umfasseneden eidgenössischen Konjunkturpolitik hingewiesen, was bei der Behandlung dieser Richtlinien in Ihren Räten nicht auf Widerstand gestossen ist oder Kritik herausgefordert hätte.

Aber auch die Vereinbarungen der Regierungsparteien und der Regierungsfraktionen – die berühmte Vereinbarung – über die Legislaturziele 1971 bis 1975 fordern eine verfassungsmässige Grundlage zu einer eidgenössischen Konjunkturpolitik. Sie tun dies in so apodiktischer Weise, dass ich mich eigentlich in diesem Rahmen, in diesem Kontex, nur darüber freuen könnte. Da heisst es z. B.: «Der Bund ist durch einen Verfassungsartikel zu verpflichten und zu berechtigen, eine aktive und gezielte, wesentlichen Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragende Konjunkturpolitik zu führen. In diesem Sinne kann der Bund nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen treffen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung, vornehmlich auf dem Gebiete des Geld- und Kreditwesens der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft.» Dann wird etwas gesagt über den Ausbau der Konjunkturbeobachtung und -prognose, es wird etwas gesagt über das Notenbankinstrumentarium; das Notenbankinstrumentarium ist gesetzlich zu verankern usw. Und dann wird noch gesagt, die Steuersysteme seien zu vereinfachen und zu harmonisieren, der Finanzausgleich müsse neu geordnet werden. Es wird aber auch gesagt, dass die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand, d. h. von Bund, Kanton und Gemeinden – hier steht's schwarz auf weiss – auf die Konjunktur und Wachstumserfordernisse auszurichten sei usw. Diese klaren Forderungen können sicher nicht mit einer blossen Alibiaktion oder mit einem Rückzug von diesem Kampffelde abgegolten werden, ich möchte sagen weder materiell noch politisch.

Die Machtlosigkeit, ja die Kapitulation der Politik vor der Inflation hätte meines Erachtens verheerende Folgen, und ich bin froh, dass dieser Gesichtspunkt gestern sowohl im Kommissionsreferat als auch in der Debatte gebührend hervorgehoben worden ist. Sie müsste wohl beim Bürger die Glaubwürdigkeit politischer Programme in Frage stellen und vielleicht auch den Eindruck erwecken, dass man wegen der Übermacht bekannter oder anonymer wirtschaftlicher Mächte sang- und klanglos nachgegeben hätte. Ich glaube, der politische Prozess müsste seine Integrationsfähigkeit einbüssen. Was das heisst? Das würde heissen, dass extremistische Tendenzen aller Richtungen begünstigt würden.

Es geht letzten Endes auch um die Leistungsmöglichkeiten unserer Demokratie, die ja immer wieder angezweifelt wird, vor allem von der jüngeren Generation. Es geht um die Leistungsmöglichkeiten unserer Demokratie, die sich auch in schwierigen Situationen zu bewähren hat, wenn sie nicht einen merklichen Substanzverlust erleiden soll. Ich muss Ihnen sagen, dass diese rein politische Argumentation für mich persönlich mindestens so wichtig ist, wie alle materiellen und wirtschaftlichen Erwägungen. Das nun einmal die Wirtschaft im Mittelpunkt der Spannungen steht, ist leicht verständlich. Sie ist der Schlüsselbereich einer modernen Gesellschaft, und ihre Gesundheit ist nicht nur die Voraussetzung für die Befriedigung aller materiellen Bedürfnisse, die auch nicht gerade klein sind, sondern sie ist auch der Prüfstein für die Möglichkeiten weiterer stabiler gesellschaftlicher Entwicklung. Die Wirtschaft ist in westlichen Industriegesellschaften von so hervorragender Bedeutung, dass alles, was in diesem Bereich für die Zukunft nicht bewältigt und gestaltet werden kann, ganz einfach zurückgestaut wird und irgendwann und irgendwo einmal, und meistens unter viel höheren Kosten und einem Verlust an persönlicher und wirtschaftlicher Freiheit, den Durchbruch im politischen Bereich sucht. Damit stehen die Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik unter einem unerhörten Verantwortungsdruck, dem man meines Erachtens nur noch mit gesellschaftsbezogenen Entscheidungen begegnen kann. Denn die Wirtschaft ist kein eigenständiges, vom Menschengeist, von menschlicher Tat und zwischenmenschlichen Beziehungen und Verbindungen abgetrenntes Phänomen. Sie wirkt und entfaltet sich ausschliesslich – und das trotz aller Automation und aller Computer – durch den Menschen, seine Aktionen und Reaktionen, seine Neigungen und Abneigungen, seine Hoffnungen und Befürchtungen. Mit andern Worten: Moderne Wirtschaftspolitik kann nur noch in der Verantwortung gegenüber den Zusammenhängen in politischen, menschlichen, kulturellen und sozialen Bereichen sinnvoll betrieben werden. Die Wirtschaft verlangt ja höchstes menschliches Engagement; sie verlangt entwickelte menschliche Werte, Loyalität, Zuverlässigkeit, Arbeitswillen und was noch alles dazu gehört. Das genügt nicht; die Wirtschaft muss auch Anbieter menschlicher Werte werden. Sie spielt eine ganz entscheidende Rolle im gesellschaftlichen Regenerationsprozess, und sie ist ein elementarer Bestandteil der ständigen sozialen Entwicklung.

Damit kommen wir zu einer der wichtigsten Fragen unserer derzeitigen Wirtschaftspolitik überhaupt. Sollen die Probleme, die nun einmal da sind und im politischen Raum anstehen, in herkömmlicher Weise einfach dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden, mit dem Risiko selbstverständlich, dass die Probleme sich verstärken, dass sie politisch zu unberechenbaren und emotional geladenen Reaktionen führen? Oder soll der Staat wirkungsvoller als bisher sich der Probleme einer landesgerechten Wirtschaft annehmen, mit dem Preis, dass die Präsenz dieses Staates in der privatwirtschaftlichen und persönlichen Sphäre eben grösser wird? Es bestehen wohl keine Zweifel, dass diese Präsenz des Staates in Zukunft eher zunehmen wird. Daher sollte sich jeder, vor allem in diesem Saale, mit der brennenden Frage auseinandersetzen, wie man persönlich auf diese Entwicklung reagieren soll. Soll man im Staat den Feind sehen, gegen den zum Kampf anzutreten ist, oder soll man sich dem zunehmenden staatlichen Einfluss resignie-

rend und frustriert einfach unterziehen? Weder das eine noch das andere dürfte für unser Land das richtige sein. Aber dieses Problem besteht. Es ist vor allem auch aus meiner politischen Sicht ein ausserordentlich bedrückendes Problem, und ich glaube, es gibt für schweizerische Verhältnisse nur eine Lösungsmöglichkeit, nämlich dass sich der Einzelne, die Wirtschaftsgruppen und der Staat zu einer echten Partnerschaft zusammenfinden und versuchen, nun einmal die einer modernen Industriegesellschaft gestellten Probleme gemeinsam zu lösen. Es kann sich hier nicht um ein Gegeneinander handeln, sondern es kann sich höchstens um ein Gegenüber handeln. Nur so ist es möglich, den Rahmen zu schaffen, der notwendig ist für die Freiheit des Einzelnen und für die beste Entfaltung der privatwirtschaftlichen Kräfte.

Mit diesem meinem, wenn Sie wollen, wirtschaftspolitischen Credo glaube ich, sehr nahe bei Herrn Ständerat Muheim zu stehen. Ich sehe keine grundsätzlichen Unterschiede in unserer Haltung. Ich sehe auch keine grundsätzlichen Unterschiede zu den Voten, wie sie die Herren Ständeräte Luder, Honegger, Péquignot, Heimann, Hürlimann, Herzog und Leu gestern vorgetragen haben.

Ein bisschen anders steht es mit Herrn Ständerat Guisan. Ich bin unglücklich, dass sich in der fundamentalen Frage, trotz der bewährten freundschaftlichen Beziehungen, so grosse Unterschiede zeigen. Denn hier scheiden sich die Geister. Ich achte die Haltung von Herrn Guisan hoch, auch die Haltung aller andern, die von der Auffassung ausgehen, dass die Mitwirkung des Staates in der Wirtschaft auf ein absolutes Minimum beschränkt werden müsse, oder besser gar nichts als auch nur einen Fingerhut voll zu viel. Ich bin bereit, diese Haltung zu achten, wenn die Träger dieser Haltung anderseits mir auch erklären, dass sie bereit sind, die sich daraus ergebenden Konsequenzen zu ziehen. Was meine ich mit diesen Konsequenzen? Man müsste dann auch die wirtschaftlichen Folgen tragen, wenn Fehlentwicklungen, Ungleichgewichte entstehen und nicht dann zum Staat laufen, wenn es aufgrund dieser Entwicklung mit Bestimmtheit in nicht allzu ferner Zukunft schlechter gehen wird. Leider sieht die Wirklichkeit – das kann ich aus meinem engsten Erfahrungskreis bestätigen – etwas anders aus. Wenn nur ein bisschen der Biswind weht – das war z. B. letztes Jahr in der Uhrenindustrie der Fall –, was macht man da als erste Reaktion? Man ersucht um die Mitwirkung dieses Staates. Oder wenn Sie unsere Landwirtschaft betrachten: Die erste Reaktion ist immer, der Bund solle die notwendigen Massnahmen vorschlagen. Was geschieht bei Konzentrationen, die vielleicht gesamtwirtschaftlich durchaus erwünscht sein können? Nicht alle Konzentrationen sind an sich schlecht, sie sind vielleicht bitter notwendig im Interesse des Landes. Oder bei Betriebsschliessungen? Man kommt von allen Seiten her zum Staat, nicht nur die direkt Betroffenen, sondern vor allem auch die Kantonsregierungen, und bitten um die Intervention dieses Staates! Man müsste auch bereit sein, die politischen Folgen zu tragen. Die Feuerwehrübungen, die wir bis jetzt gemacht haben, verdienen sicher nicht das Prädikat einer umfassenden, konsequenten Konjunkturpolitik. Will man so weiterfahren mit dem Risiko, dass man nur ganz ungenügende Erfolge haben wird? Ist man dann auch bereit, auf staatliche Interventionen zu verzichten, wenn der Index einmal auf 10 oder 12 Prozent steigt? Ist man dann auch bereit, auf parlamentarische Interventionen zu verzichten, wie das damals der Fall war, als die ominöse Grenze von 7 Prozent überschritten wurde und wo wir mindestens ein Dutzend Interventionen in beiden Kammern hatten, alle mit demselben Tenor, nämlich: Jetzt müssen einmal umfassendere und wirksamere Massnahmen getroffen werden! Unter diesen Voraussetzungen, Herr Ständerat Guisan – wenn Sie auch bereit sind, diese Konsequenzen und ihre Folgen zu tragen –, zolle ich Ihrer Haltung meine volle Anerkennung. Man kann diese Haltung haben, und sie liegt an sich nicht so weit weg von meinen innersten Regungen. Ich, als eidgenössischer Wirtschaftsminister, und der Bundesrat als für diese Wirtschaftspolitik immerhin in starkem Masse mitverantwortlich, können diese Konsequenzen und diese Haltung nicht übernehmen. Wir müssen sie ablehnen.

Was ich nicht ganz verstehe, Herr Ständerat Guisan, ist Ihre Begründung. Sagen Sie doch schlicht und einfach: Diese Präsenz des Staates gefällt mir nicht. Das ist begründbar, ist eine Haltung. Aber Sie haben nun gewissermassen mit einem Dutzend verschiedener Argumente Ihre Haltung zu stützen versucht, die ich leider nicht als gültig bezeichnen kann. Wenn Sie sagen, der Bund habe einen entscheidenden Einfluss beispielsweise auf die Entwicklung der Wirtschaft dieses Landes, dann ist das nur bedingt richtig. Der Anteil der öffentlichen Hand – also nicht nur des Bundes, sondern Bund, Kantone und Gemeinden – am Bruttosozialprodukt, im Sinne der Ausgabenseite, beträgt 23 Prozent. Ich glaube, diese übrigen 77 Prozent sind noch eine Manövrierkraft und Manövriermasse, die man nicht einfach bagatellisieren und erklären kann: Wenn die öffentliche Hand sich besser verhalten würde, dann wäre alles in bester Ordnung.

Sie sagen, für die Geldpolitik sei das Münzgesetz da mit dieser Kompetenz des Bundesrates, die Währung und die Paritäten festzulegen. Das ist eine Massnahme unter vielen, in gewissen Situationen sogar eine sehr wirksame Massnahme. Aber mit ihr können wir zum Beispiel einen ganz wichtigen Punkt, nämlich die Regulierung der Geldmenge, nicht abdecken; auch die Neuschöpfung von Geld wird davon nicht betroffen.

Die Finanzpolitik des Bundes: Sie beziehen sich auf das Gesetz vom 18. Dezember 1968 und sagen, dass dieses Gesetz genüge, um den Bund zu einem konjunkturgerechten Verhalten zu zwingen; noch mehr, es genüge um auch Kantone und Gemeinden zur Disziplin zu bringen. Sie wissen ganz genau, dass die Verfassungsmässigkeit einer extensiven Auslegung dieses Bundesgesetzes aus dem Jahre 1968 schon lange angezweifelt worden und es dem Bunde nicht möglich ist, diesem Gesetz eine weite Interpretation zu geben, weil die verfassungsmässige Rechtsbasis derart schmal ist und es sich darum handelt, bei den Kantonen und den Gemeinden in Gebietshoheiten einzugreifen.

Man kann dieses Fehlen einer verfassungsmässigen Grundlage auch nicht bagatellisieren. Schliesslich hatte man einmal – das war noch vor meiner Zeit – diese homerischen Diskussionen um die Verfassungsgrundlage für das Nationalbankgesetz. Dieses Gesetz ist 1968 gescheitert an den Zweifeln, die man ausgerechnet wegen der Verfassungsmässigkeit hatte.

Ich gebe Herrn Ständerat Hefti durchaus zu, dass man vermutlich auf dem Gebiete der öffentlichen Finanzen sich noch tugendhafter hätte benehmen können, wobei ich Sie aber bitte, da nicht Bund, Kantone und Gemeinden gegeneinander auszuspielen. Ich war lange Jahre auch Gemeindepräsident, und ich weiss, welche Forderungen manchmal – Konjunktur hin oder her – an solchen Gemeindeversammlungen an die Gemeindeexekutive gestellt werden. Man müsste hier zum mindesten ein sehr differenziertes Bild zeichnen. Sie haben ja selber darauf hingewiesen, dass manchmal auch das Fehlen der Mittel Gemeinden und Kantone zwingen, sich etwas besser zu verhalten. Man

könnte mit Wilhelm Busch sagen: «Manch einer rühmt als Sittsamkeit, was Mangel an Gelegenheit.»

Ihre Frage, ob man in Zukunft das Hauptgewicht auf Einschränkung der Ausgaben legen wolle oder auf die Vermehrung der Einnahmen, um keine neuen Schulden zu schaffen, um ausgeglichene Budgets zu erhalten, kann ich Ihnen nicht abschliessend beantworten. Ich kann Ihnen nur sagen, dass der Bundesrat jetzt in der Bearbeitung des Budgets für 1974 auf jeden Fall nicht auf einer starken Vermehrung der Einnahmen beharrt, sondern nun versucht, diese Überschüsse von Hunderten von Millionen Franken, die sich bei der ersten Budgetierung ergaben, auf die Konjunkturneutralität herunter zu zimmern. Aber die endgültige Antwort auf diese Frage hat ja die Instanz zu geben, bei der die Budgethoheit liegt, nämlich die eidgenössischen Räte.

Darf ich mich noch einmal an Herrn Ständerat Guisan wenden? Er spricht von der Einkommenspolitik und sagt, es sei schade wenn der Staat Einkommenspolitik betreibe, weil damit ein wichtiges Thema der Sozialpartnerschaft gewissermassen ausgehöhlt werde. Ich teile vollständig Ihre Meinung. Aber was sollen wir tun, wenn diese Sozialpartner keine Einkommenspolitik betreiben wollen, wie das heute der Fall ist? Wenn sogar so etwas wie eine Komplizenschaft in diesem Sektor zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern festzustellen ist, weil der Arbeitgeber wegen Mangels an genügenden Arbeitskräften sich auch in seiner Lohngestaltung, in seinen Konzessionen auf dem Gebiete der Löhne, nicht binden lassen will? Wie soll man das durchsetzen beim schlechten Organisationsgrad unserer Gewerkschaften, unserer Arbeitgeberverbände, die ja praktisch überhaupt sehr wenig oder fast keine Kompetenzen haben, um das, was dann tatsächlich an der Spitze ausgehandelt worden ist, auch bei ihren Branchenverbänden oder gar beim Fussvolk und beim einzelnen Unternehmer tatsächlich durchzusetzen? Man hört heute nicht selten die Meinung, gerade von den Sozialpartnern her, man könne auf diesem Gebiet überhaupt ohne Hilfe des Staates nichts vorkehren. Dabei werden Preise und Löhne immer wichtiger.

Ich kann mich durchaus der Auffassung der Herren Hefti und Péquignot anschliessen, dass der Ausgleich der Teuerung rein – ich möchte dies betonen – ökonomisch gesehen eine fragwürdige Übung ist, weil damit die Teuerung immer wieder die Teuerung anheizt. Es ist ein eigentlicher Teufelskreis. Richtig, rein ökonomisch gesehen, wäre wohl die Bindung der Lohnerhöhungen an die Erhöhung der Produktivität unserer Wirtschaft, wobei ich einige Einschränkungen anbringen muss: Wie steht es mit der Teuerung auf Importen, auf die unsere Löhne keinen Einfluss ausüben, wo aber der Konsument ganz einfach die höheren Preise bezahlen muss? Wie steht es mit branchenmässigen und regionalen Unterschieden? Gilt dann ein schweizerischer Durchschnittsproduktivitätsfortschritt, oder müsste man da differenzieren?

Aber, Herr Ständerat Hefti, wir beide sind ja alte Politiker und wissen, dass dies eine Frage ist, die sich auch nicht nur rational und ökonomisch lösen lässt, sondern dass das eine Frage ist, die im eminenten politischen Kräftefeld drin steht und ohne den Konsens einer Mehrheit dieses Schweizervolkes eben gar nicht gelöst werden kann, bei allem guten Willen, den man da entwickelt.

Herr Ständerat Guisan bemängelt die Konsultation, die wir durchgeführt haben. Der Kleine komme da nicht zum Zuge, sondern nur die «Grosskopfeten». Aber das, was Sie gesagt haben, würde natürlich ganz allgemein für unser Konsultationsverfahren gelten. Immerhin darf ich sagen, dass auch mit dem Gewerbeverband, mit den Angestelltenverbänden, mit den Gewerkschaften und schliesslich auch noch mit dem Schweizerischen Bauernverband – man sollte es wenigstens meinen – auch Vertreter kleiner Leute zum Zuge kommen. Aber ich möchte noch sagen: Nie haben wir ein so ausgedehntes Konsultationsverfahren durchgeführt wie bei diesem Konjunkturartikel. Ich möchte hier einen Dank aussprechen und sagen, dass die Vernehmlassungen, die in dieser Frage eingegangen sind, zum grossen Teil ausserordentlich wertvoll und substantiell waren; da ist eine unerhörte geistige Potenz zur Anwendung gelangt. Wir haben dann noch etwas gemacht; wir haben dann noch ein politisches Gremium dazwischen geschaltet, in dem alle politischen Richtungen unseres Landes noch in zwei langen Sitzungen Gelegenheit hatten, zu diesen Entwürfen Stellung zu nehmen. Ich glaube, die politischen Parteien sind doch weiss Gott nicht nur Vertreter der Grossen und der wirtschaftlich Starken, sondern – so hoffe ich es wenigstens – sie sind auch Vertreter der Gesamtheit unseres Schweizervolkes, also auch der kleinen Leute.

Sie sagen auch, der Staat dürfe nur ausnahmsweise intervenieren. Das glaube ich auch; das ist auch bei diesem Konjunkturartikel der Fall. Der Staat wird hier nur intervenieren, wenn das vom Stabilitätsziel und vom allgemeinen Interesse her notwendig ist – und sonst nicht. Er hätte während mancher Jahre bis zum Jahre 1969 nie intervenieren müssen oder doch nur sehr wenig, weil wir lange Zeit diese Stabilität in der schweizerischen Wirtschaft und ein gesundes Wachstum hatten. Nicht die Intervention ist eine dauernde, sondern was natürlich dauerhaft ist, ist die Bereitschaft zu dieser Intervention. Es ist eine eigentliche Rüstung, die wir bereitstellen, die aber – wie beim Militär – nur *le cas échéant* eingesetzt wird, und diese Rüstung besteht im Ausbau der Erkundungsgrundlagen, damit wir die Fakten für die Diagnose erhalten; sie besteht darin, dass wir die notwendigen Instrumente oder Waffen dann zur Verfügung haben, wenn ihr Einsatz eben notwendig ist, weil man sie nicht erst dann beschaffen kann, weil man dann immer wieder zu spät kommt.

Schliesslich wird nicht nur von Herrn Ständerat Guisan, sondern auch von andern Herren nun auf einmal das Loblied auf den Artikel 89bis Alinea 3 gesungen. Da muss ich Ihnen schon sagen, da war ich nun wirklich überrascht, ausserordentlich überrascht, und zwar wegen dem, was vorangegangen ist. Was hat der Sprechende, was hat Herr Celio, was hat der Bundesrat an Vorwürfen in diesem Parlament entgegennehmen müssen, dass man Konjunkturpolitik aufgrund dieses Artikels 89bis betreibe? Wie ist ein Teil der Presse auch über uns hergefallen, dass man mit einem solchen, man nannte ihn – Herr Ständerat Hefti, ich wage den Namen jetzt doch zu sagen – Notrechtsartikel einem Phänomen beizukommen versuche, das immerhin länger andauern kann, das immer wieder auftauchen kann, das eine Daueraufgabe des Bundes bedeute, ganz abgesehen davon – auf das werde ich noch zurückkommen –, dass der Einsatz dieses Mittels, dieses dringlichen Bundesbeschlusses ja erst dann vollzogen werden kann, wenn diese Dringlichkeit tatsächlich auch vorhanden ist, und dann ist es, konjunkturpolitisch gesehen, immer zu spät. Zur konjunkturpolitischen Problematik der Notrechtsbeschlüsse gesellt sich ja auch deren Fragwürdigkeit in staatsrechtlicher Sicht. Artikel 89bis Absatz 3 der Bundesverfassung ist für Ausnahmefälle und nicht als hautpsächliche Grundlage für die staatliche Aktivität in einem der wesentlichsten Bereiche unserer Wirtschaftspolitik gedacht. Eine Politik, die sich vornehmlich auf diesen Artikel unserer Verfassung abstützen muss, ist somit auch staatsrechtlich gesehen höchst unbefriedi-

gend, und wenigstens in diesem Punkt sind sich alle Staatsrechtsgelehrten einig.

Man sagt auch, unser Land sei derart abhängig von internationalen Einflüssen, dass im Grunde genommen nur mit einer internationalen Konjunkturpolitik dem Phänomen beizukommen sei. Das hat vor allem Herr Ständerat Bodenmann herausgearbeitet. Ich möchte sagen, das stimmt wenigstens teilweise. Wir haben deshalb bei der letzten Sitzung der OECD letzte Woche auch in dieser Richtung ziemlich eindrücklich votiert, wir haben auf die Bedeutung der Koordination der Konjunkturpolitik, vor allem im europäischen Raum, hingewiesen, weil es natürlich falsch ist, wenn das eine Land das und das andere Land etwas anderes macht, das die Massnahmen des einen wieder beeinträchtigt oder sagar aufhebt. Sie haben aus dem Communiqué dieser Ministerrats-Tagung ersehen können, dass man das an sich in der OECD sieht. Was nun tatsächlich herausschaut, ob man nun einmal von den Bekenntnissen auch zur Tat schreiten wird, da habe ich noch einige Zweifel und zwar deswegen, weil der nationale Egoismus hier auch hineinspielt, weil jede Nation darauf bedacht ist, für die eigene Wirtschaft zu sorgen, und weil zum Beispiel die Vereinigten Staaten von Amerika an sich gar kein eminentes Interesse daran haben können, wenn die Inflationsrate in den westeuropäischen Ländern gesenkt werden kann, weil mit diesem Teuerungszug, den wir erleben, die Konkurrenzfähigkeit derjenigen, die ihre Teuerung im Griff behalten können, natürlich grösser wird und also wirtschaftliche Vorteile bietet. Trotzdem wird es notwendig sein, hier weiter zu gehen. Aber gerade wenn das richtig ist, Herr Ständerat Bodenmann, dann müssen Sie uns auch die notwendigen Instrumente bereitstellen. Wie sollen wir in einem internationalen Konzert oder einer Konzertierung, die vielleicht im eminenten Interesse unseres Landes liegen wird – ich bin davon überzeugt –, mitarbeiten, mitwirken können, wenn wir mit leeren Händen dastehen? Wie sollen wir ein *interlocuteur valable* sein können, wenn wir nichts mitzubringen haben, wenn wir erklären müssen: Unsere verfassungsmässigen Grundlagen und die politische Stimmung in diesem Lande ist so, dass wir da ganz einfach beiseite stehen müssen? Ich meinte, das wäre eine geradezu fatale Situation.

Herr Ständerat Guisan hat auch die Kompetenz der Experten angezweifelt, und jetzt muss ich aufpassen, was ich sage, weil Ihr Ausspruch in dieser Beziehung teilweise auch meiner Stimmungslage entspricht, wobei wir auch hier wieder differenzieren wollen. Aber ich bin in dieser Richtung schon etwas enttäuscht. Die Nationalökonomie ist ja sicher keine neue Wissenschaft, sondern eine alte. Fast an allen Hochschulinstituten wird auf diesem Gebiete geforscht. Ich war tatsächlich mit Ihnen etwas enttäuscht, dass uns diese Nationalökonomie – ich sage das, obwohl dort hinten eine Nationalökonomin aus dem Nationalrat sitzt; ich bitte zum voraus um Entschuldigung und hoffe, ich verliere Ihre Sympathie trotzdem nicht – dann, wenn sie einmal auf dem konkreten, wirtschaftlich und politischen Schlachtfelde zum Einsatz kommen könnte, uns im Grunde genommen sehr wenig Hilfe bietet und dass diese Nationalökonomie selber in weiten Bezirken in sich zerstritten ist. Das stimmt alles; ich bedaure das, ich kann es nicht ändern. Aber es gibt auch gute Experten, und man kann nun nicht alles, was die Experten uns geliefert haben, einfach als Nonvaleur bezeichnen; das Gegenteil ist richtig. Auch die Nationalökonomen suchen nach Lösungen. Aber Misstrauen gegenüber den Experten hin oder her, ich möchte nun einfach fragen: Genügt dieses Misstrauen gegenüber den Technokraten, gegenüber den Experten, um eine Haltung einzunehmen, die da lautet: «Dann machen wir wenig oder nichts?» Ist damit das Problem gelöst? Sind damit die politischen Implikationen abgebaut? Müsste man dann nicht eher eine andere Haltung einnehmen, nämlich die: Wenn die Experten uns nicht genügend liefern können, dann werden wir (die Politiker) einen um so grösseren Teil der Verantwortung in diesem Bereiche eben selber aufgrund unserer Erfahrung übernehmen müssen. Ich sehe keine andere Möglichkeit, als die, die ich jetzt soeben skizziert habe, und ich für meine Person bin bereit, die sich daraus ergebende gesteigerte Verantwortung zu übernehmen, eine Verantwortung, die ich als gesteigert bezeichne, weil ein gründlicher wissenschaftlicher Unterbau und Rahmen, auf den man sich sorglos einfach abstützen könnte, tatsächlich nicht vorhanden ist.

Damit komme ich automatisch zur zweiten Frage. Vorausgesetzt, dass diese politische Haltung, wie sie von Herrn Ständerat Guisan skizziert worden ist, verkraftbar wäre – was ich persönlich nicht glaube –, wäre sie dann auch wirtschaftlich verkraftbar? Der Zerfall der Preisstabilität und die wachsende Neigung, sich an diese Inflation zu gewöhnen, ist nach meiner Meinung eine verhängnisvolle wirtschaftliche Entwicklung. Diese Entwicklung lässt sich auch mit kaufkraftsichernden Indexklauseln weder abbremsen noch überlisten. Das gilt besonders für ein Land, das in so starkem Masse mit der Weltwirtschaft verflochten ist. Liessen wir der Teuerung freien Lauf, so wäre es nicht ausgeschlossen, dass wir mit oder ohne zeitweise Entspannungspausen vom derzeitigen Inflationstrab in einen unaufhaltsamen Inflationsgalopp hineingerieten. Und als Ende könnten Rezession, Arbeitslosigkeit, Betriebsschliessungen, vermehrte Konzentrationen, die sehr unangenehm werden können, grössere regionale Unterschiede, vor allem aber auch grössere Unterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaftsbranchen eintreten, was letzten Endes auch zu sozialen Unruhen und zum Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit führen müsste. Ich möchte aber sagen: Auch ohne diese letzten Konsequenzen zeitigt der inflationäre Prozess höchst unerwünschte Folgen. Er untergräbt die Eigentumsbildung, die private Vorsorge für Alter und Krankheit; er schafft Inflationsgewinnler und Inflationsopfer, und zwar ohne eigenes Verdienst, soweit es die Gewinnler betrifft, und ohne eigenes Verschulden, soweit es die Inflationsopfer betrifft. Man ist da einem seelenlosen, unbeeinflussbaren Mechanismus ausgesetzt. Sie erzwingt zwischen Gläubigern und Schuldnern eine Einkommensumschichtung – das ist ja gestern auch gesagt worden –, die heute etwas über 11 Milliarden Franken jährlich betragen dürfte. Bei einer Inflation, wie wir sie heute kennen, erfüllt das Preissystem – das ist das Preissystem der Marktwirtschaft – die ihm zugedachte Steuerungs- und Antriebsfunktion nur noch ganz unzulänglich, und der wirtschaftliche Einsatz der Produktionsmittel ist nicht mehr gewährleistet. Sie fördert die Flucht in die Sachwerte und heizt damit die Konjunktur zusätzlich an. Auch das ist ein Teufelskreis. Sie verschärft den wirtschaftlichen Konzentrationsprozess, vergrössert unter verschiedenen Gesichtspunkten die Wohlstandsunterschiede, vor allem zwischen den einzelnen Regionen und Erwerbszweigen. Daneben werden im Zeichen des Verkäufermarktes Grenzproduzenten über Wasser gehalten, die bei schärferer Konkurrenz kaum bestanden hätten. Damit werden nicht nur knappe Arbeitskräfte gebunden, die man besser anderswo einsetzen würde, sondern es entfällt auch der Druck zur Rationalisierung und Kostensenkung. Kurz: Es kommt zu einer Verminderung des Produktivitätsfortschrittes.

Die Teuerung trägt aber auch zur Radikalisierung des politischen und sozialen Klimas bei, weil sie ein Gefühl der Unsicherheit schafft, der Enttäuschung auch, des allgemeinen Misstrauens, Misstrauen gegenüber den Behörden, aber vor allem auch gegenüber der Industrie, der Wirtschaft und ihren Exponenten. Die Marktwirtschaft bedarf zumindestens einer relativen Preisstabilität, soll sie nicht von innen her ausgehöhlt und funktionsunfähig gemacht werden. Wird diese These akzeptiert, so stellt sich der im politischen Raum ausgetragene Interessenskonflikt zwischen einzelbetrieblicher und gesamtbetrieblicher oder volkswirtschaftlicher Würdigung der staatlichen Stabilisierungsbemühungen als ein bloss vermeintlicher heraus.

Letztlich geht es um die grundsätzliche Frage, ob unsere wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung durch Bekämpfen der ihr wesensfremden inflationären Verzerrung erhalten oder ob sie durch Laufenlassen der Teuerung langsam, aber unaufhaltsam degeneriert werden soll. Ich glaube darum, dass die Lösung des Stabilitätsproblemes im wohlverstandenen Eigeninteresse nicht nur der Gesamtwirtschaft, sondern auch der einzelnen Wirtschaftssubjekte liegt. Aus dieser Sicht sollte auch der in der Wirtschaft Tätige, gleichgültig, ob er Arbeitgeber oder Arbeitnehmer ist, sich eher als Partner denn als Opfer der staatlichen Konjunkturpolitik sehen und mithelfen, die Inflation, dieses Krebsübels unserer Zeit, gemeinsam zu bekämpfen. Wir sollten versuchen, in einer gemeinsamen Anstrengung zu verhindern, dass in späteren Jahren einmal ein Kapitel unserer Wirtschaftsgeschichte überschrieben werden muss mit dem Titel: «Die Zerstörung der Marktwirtschaft durch ihre eigenen Anhänger.»

In der bisherigen Diskussion wurde im Rate und vorher in der Kommission, aber auch in der Öffentlichkeit die mögliche Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit sehr stark in den Vordergrund gerückt. Ich habe zwar den Eindruck, dass man da und dort die Handels- und Gewerbefreiheit hochspielt – ich möchte ganz offen reden –, um unter dem Vorwand einer gewissen Verfassungstreue oder Anhänglichkeit zu dieser Verfassung auch handfeste und sehr egoistische Gruppeninteressen zu tarnen. Man scheint vergessen zu haben, dass zwar nach Artikel 31 der Bundesverfassung die Handels- und Gewerbefreiheit im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gewährleistet ist, aber nur – ich zitiere – «soweit sie nicht durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist». In der Vergangenheit hat der Bund im Interesse der Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger, trotz des immer wieder angerufenen Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit, ausgiebig von diesen Beschränkungen Gebrauch gemacht, beispielsweise zur Erhaltung wichtiger, in ihrer Existenzgrundlage gefährdeter Wirtschaftszweige, zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft, zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile, gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen, um nur einige Festpunkte zu nennen. Ja, sogar die Kantone können Einschränkungen vornehmen, zum Beispiel auf dem Gebiete des Gastgewerbes, der Wirtschaftsgesetzgebung (Wirtschaft im Sinne von Restaurants), zum Beispiel auch auf dem Gebiete ihrer Ladenschlussgesetzgebungen, auf dem Gebiete der Ruhetage usw.

Man wird also gut tun, sich vom Mythos einer unbeschränkt existierenden Handels- und Gewerbefreiheit zu lösen, weil es sie gar nicht mehr gibt und nicht mehr geben kann. Man wird auf der andern Seite gut tun, die von uns vorgeschlagene weitere Einschränkung mit den wirtschaftlichen und rechtlichen Realitäten zu konfrontieren, nicht mit einem Mythos. Das sollten vor allem diejenigen tun, denen die Aufrechterhaltung unserer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft ein echtes Anliegen bedeutet. Was nützt uns die Handels- und Gewerbefreiheit, wenn darob die freie Marktwirtschaft – wenn Sie wollen die soziale Marktwirtschaft (heute ist die Grenze hier sehr fliessend) – zugrunde geht? Eine funktionierende Marktwirtschaft und ein Wettbewerbssystem ist die unabdingbare Voraussetzung, dass sich die Handels- und Gewerbefreiheit als ordnungspolitischer Grundsatz überhaupt zu halten vermag und sich auswirken kann. Diese Einsicht hat dazu geführt, dass bekanntlich namhafte Vertreter des modernen Staatsrechts – zum Beispiel die Herren Professoren Gygi von der Universität Bern, Näf von der Universität Zürich – in Massnahmen, welche die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft erhalten sollen, überhaupt keinen echten Einbruch mehr in die Handels- und Gewerbefreiheit sehen.

Diese moderne Auffassung der Handels- und Gewerbefreiheit steht in krassem Gegensatz zur historischen Auffassung dieses Grundsatzes, wie sie bis vor kurzem vom Bundesgericht noch geteilt worden ist. Es scheint aber, dass sich auch im Bundesgericht in dieser Beziehung ein Wandel vollzieht. Aber diese ganze Auseinandersetzung zwischen den Rechtsgelehrten, in die ich mich nicht im Detail einmischen möchte, zeigt eines mit letzter Deutlichkeit: dass das Wirtschaftsrecht eine Gesamtwirtschaftspolitik, die diesen Namen verdient, einfach noch nicht ganz bewältigt hat. Sicher ist aber eines: Die Marktwirtschaft hat uns beträchtliche wirtschaftliche Erfolge gebracht – da möchte ich mich an Herrn Ständerat Wenk wenden –, das sollte man wirklich auch sehen, auch wenn sie da und dort Fehlentwicklungen und unerwünschte Randerscheinungen mit sich gebracht hat. Man braucht sich da gar nicht dogmatisch verpflichtet zu fühlen. Die Realität ist, dass uns diese Marktwirtschaft sehr vieles an wirtschaftlichen Erfolgen und Wohlstand verschafft hat. Aber sie bedarf, damit sie funktionieren kann, einer relativen Preisstabilität.

Letztlich geht es – ich sage das noch einmal – um die grundsätzliche Frage, ob unsere wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung durch Bekämpfung der Inflation, die ihr wesensfremd ist, erhalten bleiben soll oder nicht.

Viel zu reden gibt, gab und wird auch in Zukunft die Frage geben, wieweit Kantone und Gemeinden zu konjunkturgerechtem Verhalten gezwungen werden sollen und können. Die Kantone und Gemeinden sind heute in ihrem Ausgaben- und Einnahmengebaren weitgehend selbständig. Jeder Einbruch in diese Domäne bedeutet eine Schmälerung ihrer hoheitlichen Substanz, was unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus nicht erwünscht ist. Ich stehe zu dieser Auffassung, ich bin immer dazu gestanden und fühle mich in dieser Beziehung mindestens so tugendhaft wie andere Föderalisten, die uns diese Grundsätze bei jeder Gelegenheit glauben, wieder in Erinnerung rufen zu müssen.

Anderseits vermag der öffentliche Haushalt insgesamt den stabilitätspolitischen Erfordernissen nur dann gerecht zu werden, wenn neben dem Bund auch die Kantone und die Gemeinden einen wesentlichen Beitrag dazu leisten. Auf den Bund entfällt lediglich etwa ein Drittel der öffentlichen Aufgaben, während sich die Kantone und Gemeinden ungefähr je zur Hälfte in den Rest teilen. Soll jedoch der öffentliche Bereich als Ganzes auf das Stabilitätsziel ausgerichtet werden, ist eine entsprechende Koordination unabdingbar. Die Schweiz ist – konjunkturpolitisch gesehen – ein Wirtschaftsraum. Es gibt nicht 25 Konjunkturpolitiken, weil das unmöglich ist. Steuer- und finanzpolitischer Föderalis-

mus auf der einen Seite, Konjunkturpolitik auf der andern Seite, stehen natürlich im Gegensatz zueinander. Sie sind ein Gegensatzpaar; das wegleugnen zu wollen, wäre sinnlos und entspricht nicht den Realitäten. Dieser Gegensatz lässt sich nicht leicht überbrücken, überhaupt nicht ganz überbrücken. Er dürfte aber durch die Einsicht gemildert werden, dass auch die Kantone an einer umfassenden eidgenössischen Konjunkturpolitik ein eminentes materielles und politisches – vor allem ein materielles – Interesse haben. Die durch die Inflation geförderte Ausgabenschere hat schon heute zahllose Haushalte von Kantonen und Gemeinden in eine äusserst schwierige Situation gebracht. Aber auch der Umstand, dass inflationäre Verzerrungen die wirtschaftlichen Unterschiede in den einzelnen Regionen unseres Landes nicht etwa kleiner, sondern grösser werden lassen – ich könnte Ihnen auch zahllose Beispiele zitieren –, zeigt, welches Interesse gerade wirtschaftlich weniger entwickelte Kantone am übergeordneten Ziel einer eidgenössischen Stabilisierung der Konjunktur haben müssen. Dies um so mehr, als auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen durch inflationäre Entwicklung vergrössert werden, meistens zum Nachteil von Wirtschaftszweigen, die gerade in wirtschaftlich schwachen Kantonen besonders markant vertreten sind, wie zum Beispiel die Landwirtschaft, das kleine und mittlere Gewerbe, aber auch der Fremdenverkehr und die Textilindustrie. Wenn die Auffassung richtig ist – und ich vertrete diese Auffassung –, dass politischer Föderalismus auch der wirtschaftlichen Substanz bedarf, wenn er lebensfähig bleiben soll, so wird man die Notwendigkeit einer zielstrebigen eidgenössischen Konjunkturpolitik auch von seiten der schwächeren Glieder unserer staatlichen Gemeinschaft bejahen müssen. Wir werden also die unterstellten Gebietskörperschaften in unsere Bemühungen einbeziehen müssen. Wir möchten dies aber in einer Form tun, die den ausgeprägten Finanzföderalismus nicht grundsätzlich in Frage stellt, da wir die damit verbundenen politischen Nachteile mindestens ebenso klar erkennen wie dies unsere Kritiker tun. Wir sind auch bereit – ich habe das in der ständerätlichen Kommission bereits gesagt –, hier gewisse Konzessionen im Hinblick auf den anderen, uns auch wichtig erscheinenden Grundsatz des Föderalismus zu machen.

Ich komme zu dem letzten Kapitel meiner Ausführungen. Ich habe es heute morgen noch in aller Frühe redigiert: «Die Konjunkturpolitik als Sündenbock.» Ich habe das gemacht unter dem Eindruck der gestrigen Debatte in Ihrem Rat. Die Konjunkturpolitik wird nun zum Sündenbock – vor allem Herr Ständerat Bodenmann hat das getan – für alles mögliche gemacht. Aber nicht nur er hat das getan, auch andere, auch von unternehmerischer Seite wird der Konjunkturpolitik alles Mögliche angelastet, was jetzt in der Wirtschaft schiefgeht.

Diese Kritik geht ganz sicher dann zu weit, wenn unserer heutigen rudimentären eidgenössischen Konjunkturpolitik auch unternehmerische Fehlleistungen angelastet werden. Die Verantwortung beispielsweise für verfehlte Investitionen kann nicht auf uns überwälzt werden, insbesondere dann nicht, wenn diese Investitionen schon Jahre zurückliegen und ganz einfach auf einer falschen Einschätzung der Entwicklung der Marktlage beruhen. Die Wirtschaft trägt zwar im allgemeinen nicht die Verantwortung für die Marktlage und ihre Entwicklung. Sie trägt aber voll und ganz – und das möchte ich Ihnen mit letzter Deutlichkeit sagen, ich glaube an diesem Ausspruch hat auch Herr Ständerat Guisan Freude –, die Wirtschaft trägt voll und ganz die Verantwortung für ihre Reaktionen auf die Veränderungen der Marktlage. Diese Verantwortung kann ihr der Staat nicht abnehmen.

Die Konjunkturpolitik ist auch nicht verantwortlich für die Raumplanungsgesetzgebung und ihre Konsequenzen, für die Beschränkung des Erwerbs von Grundstücken durch Ausländer, für die Fremdarbeiterpolitik, für den Gewässerschutz; das alles ist gestern in diesem Saale angeführt worden. Sie wissen, dass diese Vorkehren, die zum Teil ausserordentlich scharfe Eingriffe in die wirtschaftliche Freiheit aber auch in die individuelle Freiheit und auch in die Handels- und Gewerbefreiheit bringen, dass alle diese Vorkehren nicht unter der Zielsetzung einer Konjunkturpolitik erarbeitet worden sind, sondern unter der Zielsetzung des Umweltschutzes, unter der Zielsetzung – wie man jetzt so schön zu sagen pflegt – der Verbesserung der Qualität des Lebens. Sie sind ausgearbeitet worden, weil sie schon lange auch wieder im politischen Raum stehen. Ich empfehle Ihnen, Ihre Parteiprogramme einmal durchzusehen, da steht alles das drin, ganz gleichgültig ob es sich um Parteien der Rechten, der Mitte oder der Linken handelt. Es wird ja da noch mehr hinzukommen, man braucht kein grosser politischer Prophet zu sein. Es wird ganz sicher auf dem Gebiete unseres Bodenrechtes allerlei ins Rutschen kommen. Auf dem Gebiete des Mieterschutzes ist die Situation auch wackelig und warum? Das sind direkte Folgen dieser Teuerungsentwicklung, die wir bis jetzt nicht zu meistern vermochten, nicht einmal zu zähmen wussten. Es wird also auch in Zukunft eine vermehrte Einengung des wirtschaftlichen und des individuellen Spielraumes und damit auch der Freiheit kommen. Das kann man bedauern, ich tue das, aber ich befürchte, dass die Entwicklungen stärker sind als unsere Bekenntnisse zu möglichst viel Liberalismus auf diesem Gebiet. Ich glaube, wenn wir auf dem Gebiet der Inflationsbekämpfung nichts tun, werden diese Reaktionen – auf den Gebieten, die ich angedeutet habe – so stark sein, dass die Kosten höher sein werden, als wenn wir rechtzeitig vorsorgen, und dass diese Kosten verbunden sein werden mit einem Verlust an tatsächlicher Freiheit.

Sehr viel ist gestern gesprochen worden von den regionalen Ungleichgewichten. Darf ich hier sagen, dass an diesen regionalen Ungleichgewichten, die tatächlich im Lande bestehen, nicht die bisherige Konjunkturpolitik schuld ist? Diese regionalen Ungleichgewichte, die gibt es seit Jahrzehnten, ja wenn Sie wollen seit Jahrhunderten. Man ist ihnen nicht Meister geworden. Man ist ihnen wohl deswegen nicht Meister geworden, weil man erstens einmal in der Vergangenheit diesem Phänomen gar nicht die gleiche Beachtung schenkte wie das heute der Fall ist, und weil heute durch diese Teuerungsentwicklung die Unterschiede nun auf einmal viel stärker sichtbar werden. Das ist ja auch der Grund, warum der Bund eigentlich zum erstenmal seit seinem Bestehen sich überhaupt mit regionaler Wirtschaftsförderung und damit eigentlicher Strukturpolitik befasst. Ich möchte mindestens für mich und für mein Departement in Anspruch nehmen, dass wir auf diesem Gebiet auch etwas geleistet haben und dass wir schon in den nächsten Sessionen nun einmal das erste Produkt unserer Bemühungen, nämlich das Gesetz über die gesamtwirtschaftliche Förderung des Berggebietes auch hier in diesem Saale diskutieren können. Ich möchte Herrn Ständerat Bodenmann damit einfach sagen: Sie sollten uns nicht – man hat das mindestens zwischen Ihren Voten herauslesen können – den Vorwurf machen, wir täten nichts und hätten kein Verständnis für diese regionalen Ungleichgewichte. Die Abstützung, die verfassungsmässige Grundlage für diese Tätigkeit des Bundes ist gegeben in Artikel 31bis Alinea 3 Buchstabe c. Sie ist eindeutig vorhanden.

Noch etwas möchte ich sagen: Man kann nicht mit wirtschaftlichen Massnahmen allein dieser Abwanderung aus dem Berggebiet beikommen. Ich glaube, das haben nun unsere Untersuchungen ganz eindeutig gezeigt. Es sind auch soziologische Erscheinungen, die massgeblich sind. Es ist der Zug zum Urbanismus, der in vielen Leuten drin steckt, diese Sucht, sich in einer Agglomeration vielleicht in etwas anonymen Verhältnissen anzusiedeln und vieles andere mehr. Wie wir dem beikommen können, weiss ich auch noch nicht. Ich möchte einfach sagen: Bei allem Verständnis und beim Bekenntnis zur Notwendigkeit, dass wir hier etwas tun müssen, kann man auf der andern Seite Konjunkturpolitik nicht in den Dienst dieser Aufgabe stellen, wie das nun in der Formulierung der Mehrheit Ihrer Kommission zum Ausdruck gekommen ist. Damit würde ja das gesamtschweizerische Hauptziel der Konjunkturstabilisierung einem andern Hauptziel, einem Oberziel, nämlich dem des regionalen Ausgleiches untergeordnet, und das ist einfach nicht möglich. Hingegen möchte ich sagen: Was wir machen können ist das, dass die Konjunktur politik Rücksicht zu nehmen hat auf die regionale Entwicklung. Sie soll vor allem schädliche Folgen einer Konjunkturpolitik für weniger entwickelte Gebiete vermeiden. Sie soll sogar positive Folgen bringen für diese unterentwickelten Gebiete. Soweit kann ich mitmachen.

Gestern war manches Votum – auch das von Herrn Ständerat Dreyer – durch die Auswirkungen der Konjunkturbeschlüsse vom 20. Dezember letzten Jahres gefärbt. Es ist zwar etwas merkwürdig: Man sagt auf der einen Seite immer wieder, sie nützten nichts; trotzdem beklagt man sich bitter über sie! Dass sie sich noch nicht im Lebenskostenindex auswirken können, ist für mich eine Selbstverständlichkeit. Meinerseits ist in dieser Beziehung nie ein Versprechen abgegeben worden. Wir wollen froh sein, wenn dieser magische Lebenskostenindex, auf den alle wie gebannt starren und der ein gänzlich unzulängliches Instrument ist, um die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung zu charakterisieren, aber der nun einmal da ist, wenigstens nicht mehr weiter steigt und dann vielleicht etwa in den letzten Monaten des Jahres etwas zurückgeht. Schon das wäre ein markanter Erfolg. Es ist vermutlich aber auch ein Erfolg, dass zum mindesten auf dem Bausektor, auf diesem Wirtschaftszweig, der von grösster Bedeutung ist im Rahmen der Gesamtwirtschaft (letztes Jahr sind für 25 Milliarden Franken in diesem Lande verbaut worden), die Angebotslage sich in weiten Teilen dieses Landes, sogar in grossen Städten, immerhin merklich verbessert hat, und dass sich wenigstens teilweise hier der Wettbewerb, den wir brauchen für eine freie Wirtschaft – er ist das wichtigste Steuerungselement – wieder auswirken kann.

Herr Ständerat Bodenmann und Herr Ständerat Dreyer: Ich bin aber der Meinung, dass wir auch die Konjunkturbeschlüsse vom 20. Dezember letzten Jahres etwas flexibler handhaben müssen. Wir haben den Kantonsregierungen gegenüber in dieser Beziehung auch Versprechungen abgegeben, die wir einhalten werden.

Ich bitte Sie aber doch eindringlich, sich von diesen Konjunkturübungen der vergangenen Jahre zu lösen und nun einen klaren Unterschied zu machen zwischen dem, was wir getan haben aufgrund unzulänglicher Instrumente, verspätet und zu langsam, und dem, was wir mit dem neuen Konjunkturartikel wollen. Zu diesen Konjunkturübungen möchte ich ein Bild bringen: Wenn Sie einen Wagen aufhalten wollen, der einen Abhang herunterfährt und der bereits in voller Fahrt ist und Sie sich ihm entgegenstemmen, dann werden Sie von diesem Wagen ganz einfach überfahren. Das haben wir im Grunde genommen bis heute in unserer Konjunkturpolitik gemacht. Was wir jetzt mit dem neuen Konjunkturartikel machen möchten, der für diesen Boom wohl kaum mehr in Frage kommt, aber für den nächsten: Wir möchten, dass man dieses Gefährt dann stoppt, wenn es noch keine solche Geschwindigkeit erreicht hat, wenn es noch zu stoppen ist. Wir möchten das tun mit dem Einsatz milder Kräfte, durch die sogenannte Globalsteuerung. Der Begriff muss noch geklärt werden: Globalsteuerung im ökonomischen Sinn heisst nicht Anwendung von Massnahmen uniform auf das ganze Land, sondern Globalsteuerung heisst, Rahmenbedingungen zu schaffen vor allem auf dem Gebiete der Geld- und Kreditpolitik, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaftspolitik, die das Individuum zu einem vernünftigen wirtschaftlichen Verhalten zwingen oder anregen. Das ist Globalsteuerung. Wenn man diese Mittel rechtzeitig einsetzt, sollte eben gerade das vermieden werden können, was jetzt zu einem gewissen Recht den Konjunkturbeschlüssen des letzten Jahres vorgeworfen wird, dass diese Massnahmen schematisch, zum Teil brutal, zum Teil schockartig gewirkt und entsprechend auch unterschiedliche Auswirkungen entfaltet haben.

Ich entschuldige mich, dass ich so lange gesprochen habe. Ich möchte nicht sagen, dass ich mit letztem Engagement hinter dieser Übung stehe, aber es ist meine Pflicht, sie durchzuführen. Ich glaube, dass sie notwendig ist. Aber natürlich kann uns niemand in diesem Land – auch nicht die Nationalökonomie – die Garantie geben, dass wir damit auch Erfolg haben werden; auf der andern Seite wird auch niemand den Beweis antreten können, dass sie nichts nütze, da ja niemand weiss, wohin eine ungebremste Teuerung führt. Auch dieser Beweis kann nicht erbracht werden. Aber ich glaube, ein Ausbau der stabilisierungspolitischen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen ist heute aktueller und dringender denn je, und zwar deswegen, weil sich heute weltweit eine konjunkturelle Entwicklung vollzieht, die erschreckend ist. Noch selten vollzog sich der weltwirtschaftliche Aufschwung auf so breiter Front wie heute. Immer mehr Regierungen sind deshalb zu Dämpfungsmassnahmen gezwungen. Man kann heute sagen, dass es keinen entwickelten Industriestaat mehr gibt auf dieser Erde, der auf Massnahmen verzichten könnte. Alles deutet darauf hin, dass sich künftig die konjunkturpolitischen Probleme auch in unserem Land eher verschärfen, als dass sie sich abschwächen werden. Wollen wir da mit leeren Händen dastehen? Ich glaube, das ist wirtschaftlich und gesellschaftspolitisch nicht verantwortbar. Sagen Sie auch nicht: «Konjunkturpolitik ja, aber eine andere, als sie jetzt vorgeschlagen ist!» Sie werden keine andere finden. Ich kann Ihnen kein Intelligenzpotential mehr zur Verfügung stellen, das irgendwie in der Lage wäre, etwas grundsätzlich anderes vorzuschlagen. Man kann andere Formulierungen wählen. Aber etwas grundsätzlich anderes vorzuschlagen, scheint nicht möglich zu sein, weil es nichts anderes gibt. Rupfen Sie diesen Konjunkturartikel auch nicht so, dass er zum Schluss nur noch gewissermassen als Alibiübung zu gebrauchen ist! Ich würde es als ausserordentlich verhängnisvoll ansehen, wenn wir dem Schweizervolk vortäuschen würden, es finde ein Aufbruch zu neuen Ufern statt, und man nach einigen Jahren sagen müsste: «Es war nichts, die Massnahmen und die Instrumente waren ungenügend.» Ich glaube, das sollten wir unter allen Umständen vermeiden; dann lieber gar nichts.

Ich glaube aber, dass etwas notwendig ist und bitte Sie, nachdem ich der Kommission und dem Herrn Kommissionspräsidenten noch bestens für ihre engagierte Beratung

dieser schwierigen Materie gedankt habe, auf Botschaft und Entwurf einzutreten.

Jauslin, Berichterstatter: Ergänzungen zur Eintretensdebatte habe ich nicht anzubringen. Kurz zum Procedere: Wir haben den Antrag der Kommission, auf die Vorlage einzutreten, daneben den Nichteintretensantrag. Im Namen der Kommissionsmehrheit empfehle ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Schliesslich haben wir einen Rückweisungsantrag des Herrn Kollegen Bodenmann. Von den Rechtsgelehrten habe ich mich darüber beraten lassen, was das bedeutet. Herr Kollega Luder hat mir in der Schrift über die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung von Herrn Dr. Cron nachgewiesen, dass zwar der Antrag Bodenmann ein Ordnungsantrag ist, die Hauptverhandlungen aber richtigerweise fortgesetzt werden können, wenn die Erledigung des Antrages nur in Verbindung mit der Beratung möglich ist; dass anderseits der Rat mit der Rückweisung einer Vorlage an den Bundesrat grundsätzlich sich für die Vorlage ausspricht. Jedes andere Verfahren käme dem Nichteintreten auf die artikelweise Beratung gleich. Wir haben also zuerst abzustimmen über die Eintretensfrage, dann auch über den Rückweisungsantrag. Ich empfehle Ihnen, sowohl den Nichteintretensantrag wie den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Eintretensantrag der Kommission	28 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen
Für Rückweisung an den Bundesrat	7 Stimmen
Dagegen	28 Stimmen

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Ziff. I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Ch. I, préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 31 quinquies Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der Bund strebt eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an und trifft hiefür Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung.

Minderheit

(Muheim)

Der Bund strebt im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an.

Antrag Heimann

Der Bund strebt im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung eine Wirtschaftspolitik an, die Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, sowie innen- und aussenwirtschaftliches Gleichgewicht zum Ziele hat.

Angenommen – Adopté

Art. 31quinquies al. 1

Proposition de la commission

Majorité

La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle et prend à cet effet des mesures tendant à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement.

Minorité

(Muheim)

La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle en vue de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.

Proposition Heimann

La Confédération s'efforce, dans le cadre de l'économie de marché, de pratiquer une politique visant à assurer le plein emploi, la stabilité de la monnaie ainsi que l'équilibre économique tant dans le pays que dans les relations extérieures.

Jauslin, Berichterstatter: Die Kommission hat Absatz 1 aufgeteilt in zwei Abschnitte 1 und 1bis, in der Meinung, dass die Zielformulierung von den Instrumenten klar getrennt werden müsse. Ich beantrage Ihnen, getrennt zu diskutieren über das, was in Absatz 1 gemäss Antrag der Kommission vorgeschlagen ist.

In der Annahme, Sie seien damit einverstanden, halte ich gleich vorweg fest, dass die Kommission sich nachträglich dem Antrag Muheim angeschlossen hat. Dieser Antrag wurde sozusagen in letzter Minute eingereicht; die Kommission konnte erst heute morgen dazu Stellung nehmen und hat sich dann der Meinung angeschlossen, die Formulierung «Der Bund strebt im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an» sei redaktionell besser, weil hier nicht schon das Wort «Massnahmen» figuriert, das dann in Absatz 1bis enthalten ist.

Ich beantrage Ihnen also im Namen der Kommission, dem ursprünglichen Minderheitsantrag Muheim zuzustimmen.

Heimann: Ich bin der Auffassung, die Formulierung des Verfassungsartikels sei von grösster Wichtigkeit, wenn er in der Volksabstimmung angenommen werden soll. In Absatz 1 erhält der Bund zwei Aufträge: Einen Dauerauftrag, sich in seiner offiziellen Wirtschaftspolitik so zu verhalten, dass eine harmonische Entwicklung der Gesamtwirtschaft unterstützt wird; sowie einen zweiten Auftrag, dann zu intervenieren, wenn sich unerwünschte wirtschaftliche Entwicklungen zeigen.

Zum Dauerauftrag wiederhole ich, dass die Formulierung des Bundesrates mager ausgefallen ist. Die Botschaft gibt eine Erklärung in dem Sinne: Es sei darunter zu verstehen: Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, aussenwirtschaftliches Gleichgewicht. Ich frage Sie: Wenn schon diese magere Formulierung all dies umfassen soll, warum wird dann diese Erklärung nicht gleich zum Inhalt des Verfassungsartikels gemacht? Weiter erklärt der Bundesrat in seiner Botschaft, es sei politisch richtig, diesen Artikel durch einen allgemeinen konjunkturpolitischen Auftrag einzuleiten. Wenn das richtig ist – und ich halte es ebenfalls für richtig –, frage ich aber, wie das schon in der Eintretensdebatte geschehen ist: Warum wählt man dann eine Formulierung, der jede Zündung und jede Attraktivität fehlt?

Der Botschaft kann auch entnommen werden, dass von verschiedenen Seiten angeregt wurde, die Ziele positiv statt negativ zu umschreiben. Auch in der Presse von links bis ganz rechts konnten wir lesen, dass eine positive Fassung der Zielsetzung wünschbar wäre. Leider wurde aber der Bundesrat durch seine Experten überzeugt, die negative Formulierung sei einfacher, erfahrungsnäher und allgemeinverständlicher. Ich muss zugeben, dass ich diese Argumentation der Experten nicht verstehe und auch nicht teilen kann. Abgesehen davon, was zutreffen mag, steht für mich bei der Beurteilung der Formulierung fest, dass ein negativer Auftrag gegenüber einem positiven Auftrag bezüglich der Aufgabenstellung für den Bundesrat eine wesentliche Einschränkung bedeutet. Meines Erachtens führt die negative Fassung sogar zur Blockierung der Daueraufgabe des Bundes, nämlich dafür zu sorgen, dass sich die Wirtschaft harmonisch entwickelt, und zwar vor allem mit den eigenen Leistungen der öffentlichen Haushalte. Ich beantrage Ihnen deshalb, Absatz 1 wie folgt zu fassen: «Der Bund strebt im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung eine Wirtschaftspolitik an, die Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität sowie innen- und aussenwirtschaftliches Gleichgewicht zum Ziele hat.»

Ich gestatte mir, zu den gewählten Begriffen einige Erklärungen beizufügen. Mit der Erwähnung im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung möchte ich den Bundesrat grundsätzlich auf diesen Rahmen verpflichten und mitunterstreichen, dass er nur in Notsituationen von diesem Rahmen abweichen soll.

Die Vollbeschäftigung: Sie muss das Ziel jeder staatlichen Politik und der Wirtschaftpolitik aller sein. Es ist völlig ungenügend, wenn ein Staat erklärt, er wolle Arbeitslosigkeit bekämpfen. Das ist eine Selbstverständlichkeit; dazu brauchen wir nicht einmal einen Verfassungsartikel. Das Volk würde von selbst die öffentliche Hand zwingen, etwas zu tun, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Wir haben sie schon in den dreissiger Jahren bekämpft, ohne einen entsprechenden gesetzlichen Auftrag zu haben.

Die Geldwertstabilität: Diese kann nur eine Zielsetzung sein. Wir wissen alle, dass sich eine Geldeinheit über den Verlauf von Jahrzehnten entwertet, selbst dann, wenn sie vorübergehend kaufkräftiger wird. Auch das kommt vor. Der Kaufkraftschwund: Sofern er sich in einem normalen Rahmen hält, darf er nicht dramatisiert werden. Er wird durch die zunehmende Produktivität der Wirtschaft ausgeglichen, sonst könnten wir ja mit unserem Geld schon lange nichts mehr anfangen. Als Zielsetzung findet es aber bei jedermann Anerkennung, wenn sich die Öffentlichkeit und auch die Wirtschaftspolitik für die Erhaltung der Geldwertstabilität einsetzen. Ich bin sogar überzeugt, dass, wenn man das entschlossen tut, man auch Erfolge erzielen kann. Hier muss ich beifügen, dass unsere Geld-, Kapital- und Währungspolitik der letzten zwei Jahre leider nicht in dieser Richtung wirkte.

Unter dem innenwirtschaftlichen Gleichgewicht verstehe ich erstens einmal ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage im weitesten Sinne. Zweitens ein harmonisches Wachstum, das nicht einzelne ohne wesentliche Leistungen reicher macht und breite Schichten trotz fleissiger Arbeit ärmer. Auch dieses Ziel ist heute unbestritten.

Das aussenwirtschaftliche Gleichgewicht soll eine ausgeglichene Zahlungs- und Ertragsbilanz anstreben. Ich bin überzeugt, dass in dieser Form der Artikel für das Volk viel attraktiver wird und dass es auch viel mehr Verständnis dafür aufbringen wird, dass man einen solchen Artikel heute in der Verfassung braucht.

Ich bitte Sie um Zustimmung.

Honegger: Ich komme zu einem etwas anderen Schluss als Herr Kollega Heimann. Es ist zweifelsohne richtig, dass der bundesrätliche Vorschlag der von einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung spricht, sicher weniger anspruchsvoll tönt als das, was Herr Kollega Heimann in seinem Antrag festgelegt hat. Trotzdem glaube ich, dass seine These sehr schwer zu realisieren ist. Ich zweifle daran, ob es immer möglich ist, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die gleichzeitig die Vollbeschäftigung, die Geldwertstabilität und das innen- und aussenwirtschaftliche Gleichgewicht garantiert. Die Erfahrung hat in den letzten Jahren doch sehr deutlich gezeigt, dass sich diese Zielsetzungen auch widersprechen können, und dass vor allem mit dieser Zielsetzung von Herrn Kollega Heimann nichts ausgesagt ist über das Wachstum, das uns ja so viele Sorgen bereitet.

Persönlich bin ich der Meinung, dass die Ziele der Konjunkturpolitik gerade heute nüchtern und realistisch festgelegt werden sollten. In der Verfassung sollten keine utopischen Zukunftserwartungen enthalten sein. Ich bin also der Auffassung, dass der Absatz 1 nicht zuviel versprechen darf. Deshalb ziehe ich die Kommissions-Formulierung vor, die nur von einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung spricht.

Jauslin, Berichterstatter: Ich darf Ihnen im Namen der Kommission bestimmt empfehlen, den Antrag Heimann abzulehnen. In der Botschaft steht sowohl auf Seite 35 wie auch auf Seite 46 unten die Begründung für die Ablehnung. Sie wurde zum Teil von Herrn Heimann zitiert; ich brauche sie nicht nochmals vorzulesen. Die Experten waren ja sogar der Auffassung, dass eine solche Zielformulierung überhaupt überflüssig wäre. Ich glaube, deshalb ist es notwendig, dass wir eine Zielformulierung machen, die klar verständlich ist. Bei den vielen Fachausdrücken, die wir schon haben – die Definition des Wortes Konjunktur werden Sie schwerlich einfach finden – sollte man nicht noch weitere Fremdwörter einfügen, sonst werden wir Schwierigkeiten haben.

Ich glaube, dass die Zielumschreibung, wie wir sie nun vorschlagen, nämlich dass der Bund im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung anstreben soll, wirklich volkstümlich und klar ist. Ich darf Ihnen empfehlen, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Heimann: Die Sache ist mir wichtig genug, um noch kurz auf beide Voten einzutreten.

Herr Honegger hat erklärt, meine Forderung sei schwer zu realisieren; es würde keinerlei Garantie bestehen für die

Erfüllung. Aber in diesem Antrag steht doch «anzustreben», es heisst nicht: «Es wird die Garantie gegeben.» Herr Honegger hat auch erklärt, es sei utopisch, daran zu glauben, dass der Bund seinerseits in dieser Richtung tätig sein könnte. Warum schreibt dann der Bundesrat in seiner Botschaft, in seiner Formulierung sei das alles inbegriffen? Wenn erklärt wird, es sei utopisch und undenkbar, dass der Bund in dieser Richtung tätig werden könne, müsste man den Mut haben zu sagen: «Streichen wir den ersten Satz!» Dann ist die Sache klar. Aber Sie können einerseits mir nicht Utopie vorwerfen und andererseits in der Botschaft die Erklärung geben, dieser erste Satz von Absatz 1 sei umfassend und beinhalte alles, was heuer als Instrumentarium für eine Wirtschaftspolitik des Bundes zur Verfügung stehen könne. Sie sollten konsequent sein. In dieser Hinsicht gestatte ich mir die Bemerkung, dass sich die Kommission den Ablehnungsantrag etwas leicht gemacht hat.

Muheim, Berichterstatter: Zum Antrag Heimann scheint mir eine Überlegung folgender Art von Bedeutung: Wenn Sie als Ziel die Vollbeschäftigung, die Geldwertstabilität und das innen- und aussenwirtschaftliche Gleichgewicht formulieren, dann wissen wir doch alle, dass diese drei Ziele unter sich in einem Zielkonflikt stehen. Das ist ja gerade die Schwierigkeit der gesamten Konjunkturpolitik. Diese Ziele können nicht integral und gleichzeitig anvisiert und erreicht werden.

Aus diesem Grunde scheint es mir richtig, dem Antrag der Kommission zuzustimmen und den Antrag Heimann abzulehenen. Wir können es der Volk in der Volksabstimmung nicht zumuten, einer Zielumschreibung das Ja zu geben, von dem jedermann weiss, dass die Ziele unter sich in einem Konflikt stehen.

Hürlimann: Mit Rücksicht auf die grosse Bedeutung, die diesem Artikel zukommt, und in Berücksichtigung dessen, was wir gestern bei der Eintretensdebatte hier ausgesprochen haben, bin ich der Meinung, die Kommission sollte sich im Lichte dieser Diskussion noch einmal der Mühe unterziehen, eine bessere, verfassungskonforme Formulierung zu suchen.

Sie erinnern sich, dass wir gestern vor allem unsere Vorbehalte angebracht haben, dass man in diesem Absatz 1 dem Bunde derart weitgehende Kompetenzen geben will, die man nur hinter dem Wort «vornehmlich» getarnt verbirgt, ohne zu sagen, was das in der Tat sein könnte. Ich bin – das darf ich Ihnen erklären – mit der Grundhaltung, wie sie heute aus dem Votum von Herrn Bundesrat Brugger zum Ausdruck kam, einverstanden. Ich bin, ebenso wie er, wie alle, die für Eintreten gestimmt haben, überzeugt, dass wir hier etwas tun müssen, aber wir gelangen in einen echten Konflikt mit der Hauptaufgabe unserer Verfassung, die primär die Freiheiten unserer Bürger und der freien Gemeinschaften zu garantieren hat. Wenn wir einen solchen Eingriff vornehmen, dann müssen wir dies ganz deutlich und unmissverständlich tun. Ich möchte lediglich noch folgende Erwägungen in diesem Zusammenhang beifügen:

Es ist richtig, dass im Programm der Regierungsfraktionen dieses Ziel aufgenommen wurde, und es ist auch richtig, dass man dort diese Formulierung gewählt hat. Aber ich glaube, es kann doch nicht überzeugen, dass man praktisch die genau gleiche Formulierung eines solchen Programmes auf Stufe Verfassung hebt. Die Verfassung ist ein viel zu wichtiges Gesetz – es ist unser Grundgesetz – als dass man eine solche Vereinbarung fast mit den gleichen Worten in Verfassungstext übersetzt.

Herr Kommissionspräsident Jauslin, dem ich übrigens attestieren muss, dass er wirklich sehr objektiv um eine gute Lösung bestrebt ist, hat mir erst heute morgen die Vernehmlassung der Justizabteilung zu diesem Thema unterbreitet. Ich war überrascht festzustellen, dass Herr Professor Grossen die gleiche Auffassung vertreten hat, wie ich sie gestern hier darlegen durfte. Er schreibt unter anderem: «Eine wesentlich günstigere Lösung würde sich ergeben, wenn in Absatz 1 nicht lediglich die unlimitierte, exemplifikative und akzentsetzende Enumeration zugunsten einer abschliessenden vertauscht, sondern wenn diese abschliessende Enumeration überdies ausschliesslich auf die Fälle eines zulässigen Abweichens von der Handels- und Gewerbefreiheit bezogen würde... Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit beziehen sich auf die Freiheit des Bürgers zur wirtschaftlichen Selbstbestimmung, zur privatautonomen Wirtschaftsgestaltung.» Solche Abweichungen, die verschiedenen Interventionsbereiche müssten, weil es ein Eingriff in verfassungsmässig verbriefte Freiheiten ist, im Grunde genommen auf Verfassungsstufe genannt werden. Ich will hier nicht den Antrag stellen, man soll «vornehmlich» streichen, weil ich der Meinung bin, das wäre zu eng. Ich teile diese Meinung; aber ich bin der Auffassung, dass man sich noch einmal wohl überlegen muss, ob man nicht jene Interventionsbreiche aufführen müsste, mit denen man nachher Konjunkturpolitik betreiben will, denn sonst laufen wir doch Gefahr, dass man in der politischen Auswertung dieses Verfassungsartikels erklärt, man sage dem Bürger nicht, was er nachher zu gewärtigen habe. Weil nach meiner Meinung das Hauptanliegen, der Eingriff des Staates in die garantierte Freiheit, eine genaue Überprüfung und eine unmissverständliche Formulierung erheischt, wäre es der Mühe wert, in der Kommission diese Frage noch einmal zu diskutieren. Erklärt dann die Kommission, es sei unmöglich, dann haben wir wenigstens die Genugtuung, dass wir als Prioritätsrat eine eingehende Klärung dieses wichtigen verfassungsrechtlichen Problems vorgenommen haben.

Ich bitte Sie daher, diesem Antrag, Absatz 1 noch einmal an die Kommission zurückzuweisen, zuzustimmen.

Jauslin, Berichterstatter: Herr Hürlimann hat nun zu Absatz 1bis gesprochen. Wir haben aber vorher festgestellt, dass wir getrennt über Absatz 1 und Absatz 1bis befinden sollten.

Wir müssen nun zuerst auf diesen Absatz 1 eintreten und darüber entscheiden, ob wir ihn so belassen oder nach dem Antrag Heimann formulieren wollen. Zu den übrigen Äusserungen von Herrn Kollege Hürlimann möchte ich mich erst nachher äussern.

Bundesrat **Brugger:** Auch ich werde mich nur zu Absatz 1, nicht zu 1bis äussern. Was die Formulierung betrifft, die in den Richtlinien der Bundesparteien enthalten ist, nehmen Sie an, wir hätten sie von dort übernommen; könnte es nicht auch umgekehrt sein?

Zum Antrag des Herrn Heimann: Die Schwierigkeit liegt im Begriff der «marktwirtschaftlichen Ordnung». Das wird Auslegungsschwierigkeiten ergeben. Bedeutet das, dass nur Massnahmen getroffen werden sollen, die marktwirtschaftlich sind? Dann wären zum Beispiel Kreditbeschränkungen nicht möglich. Oder soll es bedeuten, dass auch nichtmarktwirtschaftliche Massnahmen möglich sind mit dem Ziel, die marktwirtschaftliche Ordnung aufrechtzuerhalten, zu stärken und zu stützen? Unsere Juristen haben bereits zwei Auffassungen, wie das ausgelegt werden müsste.

In der ganzen Bundesverfassung ist der Begriff der Marktwirtschaft übrigens nirgends definiert; er dürfte auch nicht im Zusammenhang mit dem Konjunkturartikel definiert werden, sondern im Zusammenhang mit den Wirtschaftsartikeln ganz allgemein. Soweit ich orientiert bin, ist das auch im Rahmen der Vorschläge für eine Neuordnung der Bundesverfassung vorgesehen, diesen Begriff der sozialen Marktwirtschaft einmal verfassungsmässig zu definieren.

Sie sind der Meinung, die Begriffe «Vollbeschäftigung» und «Geldwertstabilität» seien für das Publikum, für den Leser, attraktiver. Ich bin da nicht so sicher; sind es nicht eben die Teuerung und allenfalls die Arbeitslosigkeit – also die negativen Auswirkungen –, die unsere Leute bedrücken und von dem man spricht? Weiss denn jeder Schweizer, was Geldwertstabilität bedeutet? Ich bezweifle, ob Ihr Versuch, die Sache attraktiver zu formulieren, auch wirklich gelungen ist, ob nicht eben doch Teuerung und Arbeitslosigkeit eher verständlich seien. Ich danke Ihnen aber für Ihre Bemühung, eine gute Formulierung zu finden. Auch wir haben uns sehr lange bemüht, eine positive Formulierung vorzuschlagen, fanden dann aber unsere Formulierung doch noch besser.

Was soll «innenwirtschaftliches Gleichgewicht» bedeuten? Wohl Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität. Sie sagen also zweimal dasselbe. Dieser Formulierung dürfte die andere mindestens ebenbürtig, in der Auslegung sogar klarer sein.

Der Bundesrat kann sich im übrigen ohne weiteres der Formulierung Muheim anschliessen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Muheim)	33 Stimmen
Für den Antrag Heimann	2 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Der Bund ist zu diesem Zwecke befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen vornehmlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft zu erlassen. Von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichende Massnahmen ausserhalb dieser Gebiete sind zu befristen.

Antrag Heimann

... abweichende Massnahmen sind auf höchstens fünf Jahre zu befristen.

Antrag Bourgknecht

Der Bund ist zu diesem Zwecke befugt, Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft zu erlassen. Diese Massnahmen können nötigenfalls vorübergehend von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.

Antrag Hefti

... zu erlassen. Diese Massnahmen sind zu befristen.

Art. 31quinquies al. 1bis

Proposition de la commission

Dans ce dessein, la Confédération a le droit, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, d'édicter des mesures principalement dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, les mesures ne relevant pas de ces secteurs doivent être limitées dans le temps.

Proposition Heimann

... et de l'industrie, l'application de ces mesures doit être limitée à cinq ans au plus.

Proposition Bourgknecht

Dans ce dessein, la Confédération a le droit d'édicter des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Ces mesures peuvent, en cas de nécessité, déroger temporairement au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Proposition Hefti

... relations économiques extérieures. Ces mesures doivent être limitées dans le temps.

Jauslin, Berichterstatter: Zunächst möchte ich Sie bitten, den Ordnungsantrag Hürlimann auszusetzen, das heisst zuerst über die Sache zu diskutieren, weil wir auch bei einer allfälligen Rückweisung an die Kommission wissen sollten, wie die Meinung im Rate ist. Deshalb sollten wir zuerst diskutieren und erst danach über den Ordnungsantrag Hürlimann abstimmen. (Hürlimann: Einverstanden.)

Absatz 1bis enthält verschiedene getrennte Anliegen. Zum einen die grundsätzliche Kompetenz an den Bund, Massnahmen zu ergreifen, mit der Umschreibung der Handels- und Gewerbefreiheit. Dann die ganzen Probleme, die mit dem Wort «vornehmlich» umschrieben sind und als drittes die Befristung der Massnahmen. Ich bin der Auffassung, dass wir die Befristung getrennt behandeln sollten, dass wir also zuerst diskutieren sollten über den ganzen Begriff «vornehmlich» und erst nachher über die Fragen «Befristung» nach Antrag von Herrn Hefti und von Herrn Heimann.

Die in Absatz 1 des neuen Artikels 31quinquies der Bundesverfassung in Aussicht genommene Ordnung bezweckt zunächst, dem Bund im Rahmen der bundesrätlichen Kompetenzausscheidung grundsätzlich ausschliessliche Gesetzgebungshoheiten auf dem Gebiete der Konjunkturpolitik zuzuweisen. Diese gesetzlichen und damit in generell abstrakter Weise vorzusehenden Massnahmen wären in der Folge nach Massgabe der derart geschaffenen Ausführungsgesetzgebung durch die Exekutivorgane des Bundes zu vollziehen.

Bei allen nach Absatz 1 zu treffenden Massnahmen soll nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden dürfen. Hingegen sind von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichende gesetzgeberische Massnahmen ausserhalb der Gebiete des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft nach dem bundesrätlichen Entwurf nur befristet zulässig.

Was ist nun unter Massnahmen zu verstehen, die von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen? Dazu führt die Justizdirektion in einem Schreiben aus:

«Der vorliegende Entwurf eines neuen Artikels 31quinquies beinhaltet offensichtlich nicht die Absicht, den Ausdruck Handels- und Gewerbefreiheit in einem andern Sinne zu verstehen als die Verwendung des Ausdruckes in den übrigen Bestimmungen der Verfassung. (Art. 31, ferner Art. 27ter Absatz 1 Buchst. b sowie Art. 31bis Abs. 2 und 3.) In Lehre und Rechtsprechung gehen allerdings die Ansichten über den Inhalt der Handels- und Gewerbefreiheit nicht unwesentlich auseinander. Selbst die

Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu dieser Frage ist uneinheitlich. In der Rechtswissenschaft stehen sich grundsätzlich zwei Auffassungen gegenüber. Die eine Lehrmeinung versteht die Handels- und Gewerbefreiheit nicht nur als grundrechtliche Freiheit des Individuums vom Staat, seine Erwerbstätigkeit auszuwählen und auszuüben, sondern überdies vor allem auch als institutionelle Garantie des wirtschaftlichen Systems der freien Konkurrenz. Die Handels- und Gewerbefreiheit sei nach dieser Lehrmeinung, nicht nur in der Vertikalen Bürger/Staat, sondern auch im horizontalen Verhältnis der Bürger unter sich von Bedeutung. Sie entfalte, mit andern Worten, neben ihrer individualrechtlichen Bedeutung auch eine sogenannte Horizontal- oder Drittwirkung ... Demgegenüber zeichnet sich bei jüngeren wissenschaftlichen Autoren hinsichtlich der, aufgrund der revidierten Wirtschaftsartikel seit 1947 bestehenden verfassungsrechtlichen Ordnung eine deutliche Abkehr von diesem dualistischen Verständnis der Handels- und Gewerbefreiheit ab. Sie verstehen die Handels- und Gewerbefreiheit wieder ausschliesslich als verfassungsmässiges Individualrecht des Bürgers auf privatautonome Gestaltung seiner wirtschaftlichen Tätigkeit. Für sie bedeutet die Handels- und Gewerbefreiheit *de lege lata* keine wirkliche Institutsgarantie im Sinne einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung des wirtschaftlichen Systems der freien Konkurrenz, einer Gewährleistung, die auch Beeinträchtigungen durch Privatpersonen ausschlösse. Die geltende Verfassung beinhalte entsprechend nicht zugleich auch die Wirtschaftsverfassung der freien Marktwirtschaft.»

Auch die Justizabteilung erachtet das grundrechtliche Verständnis der Handels- und Gewerbefreiheit im Sinne eines, dem Bürger gegenüber dem Staat zustehenden Rechts auf freie Wahl und Ausübung seiner Erwerbstätigkeit als richtig. Von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen wird ausschliesslich durch staatliche Intervention in die privatautonome Wirtschaftsgestaltung, die wirtschaftliche Selbstbestimmung der Bürger.

Zum Schluss erinnert die Justizabteilung daran, dass nicht erst die revidierten Wirtschaftsartikel von 1947, insbesondere deren Artikel 31bis Absatz 3, Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit ermöglichen, wozu 1958 noch die weitere Ermächtigung des Artikels 27ter Absatz 1e gekommen sind. Diese Bestimmungen enthalten lediglich ausdrückliche Ermächtigungen an den Bundesgesetzgeber bei seiner Ausführungsgesetzgebung, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Daneben kennt die Bundesverfassung seit langem Bestimmungen, die dem Bundesgesetzgeber Gesetzgebungshoheiten zuweisen, die ein Abweichen von der Handels- und Gewerbefreiheit einschliessen (Art. 23bis, Art. 28, 29 und Art. 32bis), oder, welche die Geltung dieses Freiheitsrechtes für einen bestimmten Tätigkeitsbereich sogar ausschliessen (Art. 32ter, Art. 36, Art. 38, Art. 39 und Art. 41). Eine Reihe von dem Bund eingeräumten Gesetzgebungshoheiten sind durch ihre allgemeine Umschreibung derart umfassender Natur, dass sie selbst die Errichtung des staatlichen Monopols und damit die sektorale Beseitigung der Handels- und Gewerbefreiheit ermöglichen (Art. 24ter, Art. 24quinquies Abs. 1, Art. 26, 26bis und 27ter). Dies als Ausführung über Begriff und heutige Stellung der Handels- und Gewerbefreiheit.

Nun zum umstrittenen Wort «vornehmlich». Herr Kollega Hürlimann hat gestern schon ausgeführt, dass wir vermutlich eine wenig vornehme Diskussion um das Wort vornehmlich führen müssen. Das Wort «vornehmlich» ist hier der Entscheidungsfaktor, ob man quasi eine Generalvollmacht erteilen will oder nicht. Ich habe gestern im Einführungsreferat darzulegen versucht, dass die Kommission diese Lösung als Zwischenlösung versteht, indem eigentlich vorerst auf diesen klassischen Gebieten Massnahmen ergriffen werden sollten und erst nachher die weitern Möglichkeiten auszuschöpfen seien. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission für Konjunkturfragen empfiehlt diesen Ausdruck nicht. Er was sogar präziser. Aber offenbar kommt auch hier «l'appétit en mangeant», denn nachträglich wurde diese Erweiterung vorgenommen. Ich kann Ihnen sagen, dass wir in unserer Kommission in einer ersten Lesung das Wort «vornehmlich» gestrichen hatten, dass wir in der Aufzählung das Wort Bauwirtschaft – allerdings nur mit Stichentscheid des Präsidenten – aufgenommen haben, so dass wir in der ersten Lesung an einer abschliessenden Aufzählung festhielten. In der zweiten Lesung haben wir dann aber mit grosser Mehrheit das Wort «vornehmlich» aufgenommen, einserseits weil aus der Kombination der Massnahmen sowohl gegen Krise wie gegen Überhitzung hervorgegangen ist, dass diese Massnahmen nicht zu eng umrissen werden können und dürfen, zum andern aber auch, weil Herr Bundesrat Brugger darauf hingewiesen hat, dass auch die Massnahmen hinsichtlich der Einkommenspolitik offen sein müssen.

Das ganze kann höchstens als klarer Ausdruck dafür genommen werden, dass keine klaren Vorstellungen über das weitere Prozedere bestehen. Aus dem Protokoll kann ich erwähnen, dass wir von Herrn Bundesrat Brugger folgende Ausführungen über diesen Punkt erhalten haben: «Es könnte sich künftig als schwerwiegend erweisen (wenn wir das ‚vornehmlich' streichen würden), wenn auf konstitutionellem Weg keine Massnahmen beispielsweise auf dem Gebiet der Preis- und Lohnpolitik, der Werbung, der Automobilindustrie und ganz besonders der Arbeitsbeschaffung und Krisenbekämpfung ergriffen werden könnten. Der Konjunkturartikel muss aus ökonomischen wie staatsrechtlichen Überlegungen umfassend konzipiert werden. Bei abschliessender Aufzählung der Massnahmenbereiche wäre eine baldige Verfassungsrevision nicht ausgeschlossen. Zudem muss ja für alle Vorkehren der ordentliche Gesetzgebungsweg eingeschlagen werden und der neu formulierte Absatz 5 erteilt dem Parlament noch wesentliche zusätzliche Kontrollbefugnisse.»

Ich habe schon gestern darauf hingewiesen, dass die Abtretung der Kompetenzen eigentlich in erster Linie ans Parlament erfolge, und dass es darum gehe, ob das Volk diese Kompetenzen dem Parlament abtreten will oder nicht. Herr Professor Allemann hat zum gleichen Thema ausgeführt: «Verschiedentlich wurde nochmals die Frage aufgeworfen, welche Massnahmen neben jenen in den drei Hauptbereichen überhaupt noch in Frage kämen. Ich möchte mich dazu wie folgt äussern: Neben Vorkehren auf dem Baumarkt und in der Einkommensbildung wäre etwa zu denken an solche auf den Gebieten der Werbung, des Abzahlungsgeschäftes, des Investitionsbereiches über den Baumarkt hinaus, technische Investitionen, Anlageninvestitionen usw., aber auch an Kontingentierungen oder andere physische Eingriffe in der Automobilbranche oder auf weiteren Märkten. Nicht zu vergessen ist schliesslich das ganze Gebiet der Arbeitsbeschaffung, das durch die drei erwähnten Massnahmenbereiche nur teilsweise abgedeckt wird.»

Sie sehen, dass wir darum gerungen haben, ob das Wort «vornehmlich» stehen zu lassen sei oder nicht.

Für mich geht es darum, von Ihnen zu wissen, ob die abschliessende Aufzählung bevorzugt wird, oder ob eine Ordnung nach generellen Massnahmen denkbar ist. Diesen Entscheid müssen wir kennen, bevor wir in der Kommission

eine neue Formulierung suchen können, denn je nachdem lassen sich einfachere Formulierungen finden. Ich möchte vorerst die Diskussion auf diese Punkte beschränken und über die Frage der Befristung nachher getrennt diskutieren.

M. **Bourgknecht:** Vous me permettrez d'expliciter et de justifier la proposition que j'ai eu l'honneur de faire au plenum et que je n'avais pas faite au sein de la commission en raison de l'évolution de la discussion à propos de cet article, que le président de la commission vient de rappeler.

Je me plierais volontiers à la proposition du président de la commission de ne discuter que les points qu'il a soulevés sans m'exprimer sur le caractère durable ou temporaire des dispositions qui doivent être prises; cela m'est extrêmement difficile compte tenu de la présentation de l'alinéa *bis* et de l'alinéa *ter;* je serai donc obligé d'expliciter ces articles en parlant déjà de leur durée.

Le point de départ de ma proposition tient dans la différence qu'il y a lieu de faire entre les secteurs traditionnels et les autres secteurs. Je vous rappelle, tout d'abord, ce que le Conseil fédéral dit dans son message en page 30: «Les moyens propres à influencer la conjoncture préventivement et systématiquement devraient relever pour l'essentiel des trois domaines classiques d'intervention, à savoir la politique monétaire et de crédit, la politique financière et la politique économique extérieure. On ne saurait toutefois écarter dans la constitution la possibilité de recourir à d'autres instruments de stabilisation. Il peut se produire tant à l'échelle mondiale qu'à l'intérieur du pays, des déséquilibres économiques dont la cause et la nature sont inconnues jusqu'ici et qui nécessitent dès lors l'emploi de remèdes d'un genre nouveau. Des mesures spéciales pourraient vraisemblablement s'imposer aussi lorsque des perturbations conjoncturelles n'apparaissent d'abord que dans certaines régions ou branches. Si de telles perturbations sont d'importance ou même de nature à menacer la situation économique dans son ensemble, il serait assurément justifié de prendre des mesures sélectives et efficaces qui soient adaptées aux circonstances particulières.» Je me rallie, dans l'essentiel, à cette conception, même si la vérité économique n'est pas une vérité nécessairement durable. Nous légiférons en 1973; les connaissances économiques actuelles nous permettent de dire que les secteurs traditionnels sont ceux de la monnaie, du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures. Admettons cette vérité de 1973 et tenons-en compte dans l'élaboration de l'article conjoncturel. Si les choses devaient évoluer contrairement à la doctrine actuelle, une modification de l'article 31 *quinquies* est toujours possible dans l'avenir.

Ceci étant dit, il me paraît essentiel de mettre mieux l'accent que ne le fait la proposition de la commission et du Conseil fédéral sur ces secteurs traditionnels. Tout d'abord par la place que je pense conférer à ces mesures, en les faisant figurer dans un alinéa distinct qui suivrait immédiatement celui que nous venons d'arrêter et qui fixe le principe de l'intervention de la Confédération de manière à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle; ensuite, par la désignation nominale des secteurs qui sont visés par opposition aux autres secteurs qui ne sont pas désignés spécialement; enfin, par une application plus large qu'ailleurs des mesures à édicter, qui pourrait être faite dans ces secteurs.

Je voudrais maintenant passer à l'analyse de ces alinéas 1 *bis* et 1 *ter* pour qu'ils soient mieux compris. Ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, l'alinéa 1 *bis* s'appliquerait exclusivement au secteur traditionnel. Nous donnerions par cette disposition une compétence générale à la Confédération de prendre des mesures dans les trois secteurs envisagés. Il y aurait cependant une restriction dans cette compétence, qui serait fonction de la liberté du commerce et de l'industrie. Tout d'abord, ce n'est qu'en cas de nécessité que les mesures à édicter dans ces trois secteurs pourraient déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Le cas de nécessité a un certain caractère exceptionnel; il s'agit en fait d'une *ultima ratio* qu'on peut utiliser lorsque toutes les autres mesures se sont révélées insuffisantes. D'un autre côté, pour mieux sauvegarder le principe d'une économie libérale par rapport à une économie dirigée, les mesures qui dérogent à la liberté du commerce et de l'industrie ne devraient avoir qu'un caractère temporaire. En cela la proposition que je vous soumets rejoint celle de la minorité de la commission (minorité Hefti), proposition qui figure sur le dépliant.

L'alinéa 1 *ter* donnerait à la Confédération le droit d'édicter d'autres mesures. Ma proposition ne répond pas à l'objection faite par notre collègue M. Hürlimann, parce que les autres mesures ne sont pas énumérées. J'avoue n'avoir pas trouvé personnellement pour l'instant une meilleure solution, notamment en considération de ce que disait le Conseil fédéral dans son message, savoir qu'on peut un jour ou l'autre devoir intervenir dans des secteurs qui nous sont inconnus aujourd'hui et dans lesquels une intervention apparaîtrait nécessaire au gré de l'évolution des choses. Je pense que ces autres mesures pourraient toucher, dans tous les cas, le secteur de la construction, le secteur des salaires, celui des prix, soit des secteurs déjà touchés par les arrêtés de décembre 1972. Il y a d'autres secteurs auxquels on pourrait songer, par exemple celui de la durée du travail, qui exerce incontestablement une influence très grande sur l'évolution conjoncturelle. L'adverbe «également» doit tout d'abord signifier que l'on appliquerait les mesures ne relevant pas des secteurs prévus à l'alinéa 1 *bis*, aussi en cas de nécessité, lorsqu'il s'agit de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Mais «également» signifie que ces mesures doivent aussi être prévues et ordonnées dans le dessein que l'on vise à l'alinéa 1 *bis* et qui se rapporte au but à viser selon l'alinéa 1.

Enfin, ces mesures à prendre dans les autres secteurs doivent être de toute façon limitées dans le temps, par opposition à celles qui ont pour objet les secteurs traditionnels, qui ne sont limitées dans le temps, d'après ma proposition, que lorsqu'elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Si nécessaire, il est possible de ne pas exclure le renouvellement de ces mesures, mais en principe elles devraient être limitées car elles revêtent un caractère subsidiaire par rapport au caractère principal des mesures relevant des secteurs traditionnels.

Il me semble que ces propositions apporteraient – outre quelque clarté dans les idées – une amélioration non seulement rédactionnelle mais fondamentale à l'alinéa 1 *bis* proposé par la commission. C'est pourquoi, je vous engage à les suivre et à les approuver.

Leu: Zu Absatz 2 dieses Artikels 1 bis habe ich noch folgendes anzubringen: Grundsätzlich vertrete ich die Auffassung – wie ich das gestern schon gesagt habe –: Wenn wir schon einen Verfassungsartikel schaffen, dann soll eine umfassende Lösung getroffen werden. Weil die im Entwurf genannten Massnahmen vielleicht nicht zu genügen vermögen, so sind auch für weitere Massnahmen in der Verfassung eine Grundlage zu schaffen.

Der Herr Kommissionspräsident hat nun vorhin eine Reihe von Massnahmen aufgezählt, wie sie Herr Professor Allemann in der Kommission vorgetragen hat. Ich möchte Herrn Bundesrat Brugger fragen: Teilt der Bundesrat die gleiche Auffassung, dass alle diese eventuellen Massnahmen in Frage kommen? Eine zweite Frage: Wäre es möglich, alle diese verschiedenen Massnahmen statt durch das Wort «vornehmlich» durch eine allgemeine Formulierung zusammenzufassen? Wenn ich an die Aufzählung denke, die der Herr Kommissionspräsident vorhin genannt hat, dann scheint mir das fast unmöglich zu sein. Ich möchte deshalb Herrn Bundesrat Brugger anfragen, wie er sich dazu stellt.

Wenn eine allgemeinere Formulierung, die diese Massnahmen umfassen würde, möglich wäre, dann würde ich dem Antrag von Herrn Kollega Hürlimann zustimmen, dass die Kommission sich noch einmal berät.

Hürlimann: Es ist jetzt der Zeitpunkt da – ich habe vorhin zugestimmt, dass man die Diskussion weiterführt zu diesem ersten Satz von 1 bis – dass wir über den Ordnungsantrag abstimmen müssen, um so mehr als eigentlich auch der Antrag Bourgknecht in der gleichen Richtung wie mein Anliegen geht, den man dann bei der Kommissionsberatung miteinbeziehen möchte.

Ich möchte zum Ordnungsantrag lediglich noch zwei Dinge sagen: Herr Kommissionspräsident Jauslin hat in einer erfrischenden Offenheit erklärt, man hätte diese Formulierung gewählt, weil man keine klaren Vorstellungen über das habe, was nachher geschehen soll. Um das geht es genau. Wenn der Kommissionspräsident selber erklärt, man wisse nicht, was nachher mit diesem Verfassungsartikel geschehe, dann ist deutlich genug ausgesprochen, dass man auf diese Art das Verfassungsrecht nicht gestalten kann. Es geht mir nicht um die Mittel, die hier verwendet werden sollten. Ich betone nochmals: Ich bin mit der Grundhaltung, wie sie Herr Bundesrat Brugger und Herr Kommissionspräsident Jauslin vorgetragen haben, einverstanden. Es geht mir hier wirklich nur um den Schutz der Verfassung. Es geht mir darum, diese Verfassung nicht abzuwerten mit einer Art, wie man Verordnungsrecht erlässt. Ich glaube deshalb, man sollte jetzt der Kommission Gelegenheit geben, diese Frage, ob man diese sehr eigenartige Formulierung in einer Verfassung verwenden soll oder nicht, noch einmal zu prüfen, genau wie es jetzt Herr Kollega Leu gesagt hat. Es werden ständig neue Bereiche erwähnt, die hinter dem Wort «vornehmlich» verborgen werden. Neben der Bauwirtschaft werden die Einkommenspolitik, das Abzahlungsgeschäft u. a. erwähnt. Es ist daher eine Formulierung zu wählen, die nicht eine derartige Kompetenzausweitung auf Verfassungsstufe zu Lasten der verbrieften Freiheiten zulässt.

Um es ganz konkret zu sagen: Ich glaube, ein Vorschlag, wie ihn die Justizabteilung zu diesem Thema ausgearbeitet hat – die Kommission kennt den Vorschlag – wäre meines Erachtens eine richtige Ausgangslage, um mindestens noch einmal zu prüfen, ob tatsächlich keine andere Möglichkeit besteht als die, die verfassungsrechtlich – ich betone es noch einmal – nicht zu befriedigen vermag und die vom Standpunkt des obligatorischen Referendums aus ausserordentlich fragwürdig ist.

Ich bitte Sie daher – damit ist materiell noch gar nichts entschieden – dem Rückweisungsantrag zuzustimmen, damit die Kommission dieses Problem noch einmal prüft, nachdem sie erst in der zweiten Sitzung zu diesem Sündenfall gekommen ist und den Begriff «vornehmlich» wieder aufgenommen hat.

Hefti: Es ist von mir ein Antrag auf der Fahne, und einer wurde ausgeteilt; gültig ist der ausgeteilte Antrag. Im übrigen möchte ich mich den Ausführungen von Herrn Kollega Hürlimann auf Rückweisung an die Kommission anschliessen.

Der Kommissionspräsident, Herr Kollega Jauslin, hat eine Trennung zwischen der Diskussion um das «vornehmlich» und um die «Befristung» gemacht. Die «Befristung» ist aber in der Kommission aufgekommen gewissermassen als Kompensation für die Gefahren, die im «vornehmlich» liegen, wie sie uns Herr Kollega Hürlimann sehr eindrücklich signalisiert hat.

Weber: Es war eigentlich ursprünglich vorgesehen, das vorliegende Geschäft in der Märzsession zu behandeln. Um der Kommission Gelegenheit zu geben, diese wichtige, aber auch dringend notwendige Vorlage gründlich zu behandeln, kam sie nicht auf die Liste der spruchreifen Geschäfte der Frühjahrssession. Es scheint mir, dass, wenn Teile davon an die Kommission zurückgewiesen werden sollen, diese im Verlaufe der jetzigen Session die letzten Bereinigungen sollte vornehmen können, damit nicht noch einmal eine Verschiebung, und zwar bis in den Herbst hinein, nötig wird.

Sollte dies nicht möglich sein oder erklärt sich die Kommission nicht bereit, während der Session zu tagen, müsste ich den Antrag auf Rückweisung an die Kommission ablehnen. Nicht nur eine grundsätzliche Ablehnung des Konjunkturartikels in der vorgesehenen Art ist heute unverantwortbar, sondern auch ein weiteres Hinausschieben. Ich bin davon überzeugt, dass auch bei einem späteren Entscheid keine einheitliche Auffassung möglich sein wird. Unser Rat sollte die Vorlage in dieser Session abschliessend behandeln können, damit die nationalrätliche Kommission bald ans Werk gehen kann. Es handelt sich ja um eine Verfassungsänderung. Volk und Stände müssen dann noch befragt werden; ein solches Referendum braucht Zeit. Die Ausführungsbestimmungen sind erst noch nötig, damit die Absicht in die Tat umgesetzt werden kann und wir auf diesem Gebiete – wie gesagt worden ist – nicht noch länger hier Feuerwehr spielen müssen.

Darf ich vor der Abstimmung über die Rückweisung um eine Erklärung des Kommissionspräsidenten bitten, ob die Kommission bereit sei, in dieser Session noch zusammenzutreten, damit der Rat abschliessend vor Schluss der Session noch beraten kann.

Hofmann: Die Kommission hat wiederholt einlässlich über die Frage diskutiert, ob eine enumerative Aufzählung vorgesehen werden solle. Der Ihnen bekannte Beschluss wurde mit grosser Mehrheit gefasst. Herr Hürlimann beantragt nun Rückweisung vornehmlich (wenn auch nicht ausschliesslich) aus verfassungskosmetischen Gründen. Wir wollen uns aber bewusst sein, dass hier eminente materielle Fragen auf dem Spiele stehen. Die Kommission kam zur Überzeugung, mit der Beschränkung auf die drei klassischen Gebiete sei es nicht möglich, die heute bereits sichtbaren, vor allem aber die künftigen, noch nicht sichtbaren Möglichkeiten zu decken. Die grosse Kommissionsmehrheit will vermeiden, dass sich wiederum Diskussionen über die Verfassungsmässigkeit ergeben, wenn es darum geht, Massnahmen zu beschliessen. Die Kommission wollte auch nicht leichthin den Ausweg über Artikel 89bis suchen. Persönlich bin ich überzeugt, dass der Vorschlag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit der Sache grundsätzlich gerecht wird. In diesem Sinne muss ich mich einem Rückweisungsantrag widersetzen.

Nun haben wir aber – leider sehr spät – einen neuen Vorschlag des Herrn Kollegen Bourgknecht erhalten. Wenn Rückweisung an die Kommission beschlossen werden sollte dann – damit könnte ich mich einverstanden erklären – rein deshalb, um den Vorschlag von Herrn Bourgknecht noch einlässlich prüfen zu können, der materiell von dem, was Herr Hürlimann anstrebt, abweicht. Mit gewissen Modifikationen – die noch zu überlegen wären – käme der Antrag Bourgknecht gewissen Bedenken entgegen; er könnte vielleicht den Ausweg aus den Meinungsverschiedenheiten bilden. Wir wollen uns bewusst sein – wenn wir auch nicht im einzelnen jetzt darauf eintreten können –, dass eine Lösung in diesem Punkt abstimmungspolitisch von erheblicher Bedeutung sein könnte. – Wenn also Rückweisung beschlossen werden sollte, dann sehe ich es so, dass die Kommission und anschliessend der Rat Gelegenheit erhalten sollen, sich noch eingehend mit dem Vorschlag Bourgknecht zu befassen, was bisher nicht möglich war.

Luder: Es geht mir ähnlich wie Herrn Hofmann. Ich würde es ablehnen, eine Rückweisung an die Kommission zu beschliessen nach der Motivation des Herrn Hürlimann. Ich höre da gewissermassen jenes Wasser rauschen, das in den Wein gegossen werden soll. Wir haben die Frage nämlich stundenlang beraten, ob man eine Enumeration beschliessen solle oder nicht. Ich sehe nun nicht ein, weshalb die Kommission noch einmal an diese Frage herantreten solle. Haben Sie doch den Mut, hier klipp und klar zu sagen, das «vornehmlich» sei zu streichen und eine Enumeration einzuführen. Dann wissen wir, wie die Meinung des Rates ist.

Was nun den Antrag Bourgknecht betrifft, wäre es möglich, auf diese Weise zu einem klareren Konzept zu kommen, bei dem die Enumeration vermieden, das Spektrum der Interventionen breit genug gehalten würde und der Begriff «vornehmlich» durch einen anderen ausgewechselt würde. In diesem Sinne und unter dieser Voraus setzung könnte auch ich zustimmen, aber ebenfalls in der Meinung, dass die Konjunkturvorlage noch in dieser Session verabschiedet werden kann.

M. **Bourgknecht:** En ce qui me concerne, je me rallie à la proposition de renvoi à la commission de telle sorte que ma proposition puisse être examinée plus en détail.

Hürlimann: Ich möchte eine Erklärung abgeben. Herr Luder hat mir etwas unterschoben, das ich in keiner Weise anstrebte. Gerade aus Respekt vor der Arbeit der Kommission habe ich diesen Rückweisungsantrag gestellt, weil es einem Ratsmitglied, das nicht in der Kommission mitgearbeitet hat, nicht möglich ist, alle Gesichtspunkte und besprochenen Varianten zu würdigen. Ich bin an diese Vorlage unbefangen herangetreten und bin mit der Zielsetzung einverstanden. Deshalb müssen Sie mindestens Verständnis dafür aufbringen, wenn in dieser schwerwiegenden Frage eine Variante oder eine bessere Lösung gefordert wird. Ich unterstreiche noch einmal, dass ich die Zielsetzung unterstütze und dass ich einer abschliessenden, erweiterten Enumeration zustimmen würde.

Mir ist der Antrag Bourgknecht bedeutend sympathischer als der Begriff «vornehmlich», weil nach dessen Vorschlag gesagt wird, es gebe noch andere Bereiche, in denen allenfalls Massnahmen zu treffen seien. Mit dem Begriff «vornehmlich» wird dies nicht deutlich ausgesprochen. Es geht mir einzig und allein um die unmissverständliche Gestaltung von Verfassungsrecht. Gerade mit Rücksicht auf die gute Arbeit in der Kommission halte ich es für richtig, dass sie noch einmal zu dieser Problematik Stellung nehmen kann. Ein Mitglied des Rates, das nicht der Kommission angehört, ist überfordert, wenn ein Antrag zu formulieren ist.

Heimann: Nachdem niemand den Antrag gestellt hat, «vornehmlich» zu streichen – ich halte das auch für richtig, dass dieser Begriff in der Verfassung bleibt –, glaube ich, ist es ein Streit um Worte, ob wir «vornehmlich» sagen oder «auf andern Gebieten». Wir könnten auch sagen «vor allem», wenn das «vornehmlich» nicht passt. Ich glaube, es ist gleichgültig, welchem Antrag zugestimmt wird. Wenn wir zu wählen haben, würde ich auch sagen: der Antrag Bourgknecht ist sympathischer. Ich lege aber Wert darauf, festzustellen, dass wir damit nichts anderes beschliessen, als wenn wir sagen würden «vornehmlich».

Nun noch zu meinem Antrag. Ich habe festgestellt, dass Sie bereits über die Befristung diskutiert haben. Es scheint mir – auch der Kommissionspräsident ist dieser Auffassung –, dass ich meinen Antrag gerade jetzt kurz begründen sollte. Ich habe die Befristung hineingenommen «auf höchstens fünf Jahre» aus folgenden Überlegungen heraus: Mit den Ausnahmemassnahmen will man einer Ausnahmesituation begegnen. Die Massnahmen, die von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, sollen zu einer Norm, die man als richtig betrachtet, zurückführen. Wenn nun diese Massnahmen während einer Dauer von fünf Jahren keinen Erfolg gehabt haben, dann würde ich sagen, kann man sie wahrlich aufheben, dann sind sie nur Ballast. Haben sie Erfolg gehabt, dann ist es ebenso selbstverständlich, dass sie aufgehoben werden sollen, weil wir ja sobald wie möglich wieder zur Handels- und Gewerbefreiheit zurückkehren wollen. Ich beantrage Ihnen deshalb, einzuschieben, «Abweichende Massnahmen sind auf höchstens fünf Jahre zu befristen».

Jauslin, Berichterstatter: An dieser Diskussion bin ich ja nicht unschuldig, denn ich habe den Text so vertreten, wie das Herr Kollega Hürlimann gesagt hat, dass gewisse Zweifel aufkommen mussten. Aber ich habe das nicht unabsichtlich getan und auch in gewisser teilweisen Übereinstimmung mit der Kommission. Wir hatten ja heute morgen um 7.30 Uhr nochmals eine Sitzung und stellten fest, dass eigentlich die gleiche Meinung, wie sie nun zum Ausdruck gekommen ist, auch in der Kommission besteht. Und zwar geht es um folgendes:

Es hat hier niemand den Antrag gestellt, das Wort «vornehmlich» zu streichen. Ich möchte das festhalten, durchaus im Sinne von Herrn Kollega Hofmann und auch im Sinne von Herrn Kollega Luder, dass wenn jemand das Wort «vornehmlich» gestrichen haben möchte, dass er hier im Rat den Antrag stellen müsste. Dieser Antrag ist nicht erfolgt, so dass wir eine Gegenüberstellung haben zwischen dem Antrag von Herrn Kollega Bourgknecht und dem Antrag der Kommission. Diese beiden Anträge liegen nicht sehr weit auseinander, wobei die Formulierung von Herrn Bourgknecht eleganter ist, aber auch gewisse Mängel aufweist. Deshalb wäre ich der Auffassung, dass wir den Antrag von Herrn Kollega Hürlimann unterstützen könnten, Rückweisung an die Kommission, aber mit dem klaren Auftrag, dass es nicht mehr darum geht, das Wort «vornehmlich» zu streichen, sondern dass es darum geht, redaktionell eine Formulierung zu finden, die klar festhält, dass eben viele Möglichkeiten offen sind. Eine extreme Lösung hatten wir z. B. wie folgt: «Der Bund strebt eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an. Er trifft hiefür Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit

und Teuerung. Auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens sowie der Aussenwirtschaft kann nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden.» Dann käme noch die Frage der Befristung. Ich glaube, dass die Kommission, wenn sie unter solchen Vorschlägen zu wählen hat, einen brauchbaren Vorschlag bringen kann.

Die Kommissionsstizung könnten wir am nächsten Mittwoch, 20. Juni vornehmen. Ich glaube, am nächsten Mittwoch hätten wir Zeit, so dass wir also – ich persönlich mindestens – dem Wunsche von Herrn Kollega Weber Rechnung getragen hätten. Allerdings muss ich mich energisch verwahren dagegen, dass man uns vorwirft, man hätte bereits durch eine Verzögerung dafür gesorgt, dass nun erst in dieser Session das Geschäft behandelt werden könne. Ich habe nicht ganz begriffen, warum sogar vom Bundeshaus aus solche Meinungen auftauchen. Man hat geäussert, es sei eigentlich vorgesehen gewesen, diese Vorlage bereits in der Frühjahrssession zu behandeln und die Kommission habe das quasi verschleppt. Noch schöner war die Depeschenagentur, die aus unserem ganzen Kommuniqué überhaupt nur den einen Satz herausgegriffen hat: Vereinzelt hätte man sich gefragt, ob überhaupt ein Konjunkturartikel notwendig sei, und im übrigen schrieb, die Kommission hätte das Geschäft vertagt. Das war so ungefähr die Meldung der Depeschenagentur, obwohl wir ein ganzes Kommuniqué herausgegeben haben.

Ich möchte in Erinnerung rufen und festhalten: Am 5. Februar ist offiziell die Vorlage erschienen. Wir haben sie schon am 3. zugestellt erhalten. Die zweitägige Sitzung war am 21./22. Februar. Wir haben uns an diesen beiden Tagen einerseits orientieren lassen und auf der anderen Seite die Eintretensdebatte geführt und zudem gewisse Wünsche geäussert über weitere Unterlagen. Diese haben wir in der Zwischenzeit erhalten, aber es bestand keineswegs die Möglichkeit, das Geschäft schon in der nächsten Session zu behandeln. Zudem wussten wir vom ganzen Fahrplan, dass es nicht tunlich sei, am 1. Dezember gleichzeitig über die dringlichen Massnahmen und über diesen Konjunkturartikel abzustimmen, sondern dass diese Abstimmungen wahrscheinlich besser getrennt würden. Deshalb ist auch auf dem Terminfahrplan keine Verzögerung eingetreten.

Aber ich glaube, wir müssen die Vorlage in der jetzigen Session zu Ende behandeln, und dazu werde ich alles beitragen, soweit das in meinen Möglichkeiten steht. Aber es wäre falsch, wenn der Anschein erweckt würde, dass entweder die Verwaltung oder die Presse oder der Bundesrat zu bestimmen habe, wann ein Geschäft behandelt wird. Es wird an die Kommission überwiesen und die Kommission hat den Auftrag, das Geschäft zu prüfen und es, wenn sie soweit ist, dem Plenum vorzulegen.

Zusammengefasst: Ich stimme dem Antrag auf Rückweisung zu, mit dem Auftrag für eine klare Formulierung. Über die Befristung haben wir nun die Anträge von Herrn Kollege Hefti und von Kollege Heimann gehört. Wir können ihnen einen Antrag vorlegen und dann in der nächsten Beratung endgültig über die Befristung befinden.

Bundesrat **Brugger:** Ich glaube, es wäre klug, wenn die Kommission sich noch einmal dieser Mühe unterziehen würde, vor allem im Hinblick auf den prima vista geschickt formulierten Antrag von Herrn Ständerat Bourgknecht. Man hat nun aus diesem «vornehmlich», aus diesem «principalement» nicht nur hier, sondern schon vorher, eine derartige Popanz gemacht, und es gibt nun Leute, die ihr ganzes Weltbild an diesem «vornehmlich» aufhängen, dass ich an sich recht froh wäre, wenn man es eliminieren könnte. Voraussetzung wäre aber, dass man dieses Geschäft trotzdem in dieser Session erledigt. Es ist doch anzunehmen, dass die nationalrätliche Kommission etwa die gleiche Zeit für die Vorberatung der Vorlage wird für sich in Anspruch nehmen, wie Sie. Dann kommt sie also im andern Rat im Dezember dran, und dann wird sicher eine Differenzbereinigung im nächsten Frühjahr stattfinden, so dass also die Befürchtungen von Herrn Ständerat Bodenmann, wir könnten da leider eine Kollision bekommen mit der Abstimmung vom 2. Dezember, nicht berechtigt sind; sie kann erst Mitte nächsten Jahres stattfinden. Dann sollten wir soweit sein, sollten wissen, was nun eigentlich gilt.

Zweitens: Ich glaube auch, man sollte nun das alte und das grundsätzliche Problem, ob eine abschliessende Enumerierung möglich ist oder nicht, nicht wieder aufrollen. Diese abschliessende Enumerierung ist einfach nicht möglich. Oder wollen Sie das ganze Konjunkturinstrumentarium auf die sogenannten klassischen Bereiche begrenzen, also auf die Gebiete der Geld- und Kreditpolitik, auf die Politik der Finanzpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik, nachdem man aufgrund heutiger moderner Erfahrungen weiss, wieviel hier in Bewegung ist, und dass neue Instrumente eingesetzt werden müssen ausserhalb dieses klassischen Bereiches? Eine Enumeration würde dazu führen, dass wir einzelne Wirtschaftssektoren, zum Beispiel die Bauwirtschaft in der Verfassung gewissermassen ausstellen würden. Das würde wieder unerhörte Opposition schaffen. Ich bedaure, dass wir keinen anderen Weg finden. Darf ich aber immerhin auch Herrn Ständerat Hürlimann sagen, dass man mit dem «vornehmlich» oder mit dem «insbesondere,» das ja etwa das gleiche bedeutet, schon sehr oft gearbeitet hat, beispielsweise im sehr modernen Verfassungsartikel 24septies: «Der Bund erlässt Vorschrift über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen.» Das ist auch ein Verfassungsgrundsatz, wo niemand weiss, was alles darunter fällt. Sie könnten letztes Enden mit diesem Grundsatz sogar das Autofahren verbieten. «Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.» Insbesondere! Dasselbe ist in Artikel 34septies im Wohnbauartikel, auch ein neuer Artikel. Das gleiche werden Sie auch finden im neuen Tierschutzartikel. Ich möchte aber sagen: Man sollte auch die Grenzen sehen. Die Grenzen werden doch gesetzt einmal durch das allgemeine Ziel dieses Verfassungsartikels. Wir können ja nur Massnahmen treffen, soweit sie zur Erreichung des Stabilisierungszieles überhaupt notwendig sind. Da wird also das Prinzip der Verhältnismässigkeit ganz sicher spielen.

Zum zweiten haben Sie ja eine zeitliche Begrenzung in der Vorlage gemäss Antrag der Kommission.

Zum dritten darf man dieses Alinea 1bis nicht separat ansehen, sondern man muss es auch im Zusammenhang mit dem neuen Alinea 5 sehen, wo nun das Parlament eine entscheidende Einflussmöglichkeit erhält und solche Massnahmen des Bundesrates, die er aus seiner Kompetenzdelegation durchführt, nach einem Jahr aufheben kann.

Zuletzt möchte ich doch auch sagen: Das, was Sie hier beschliessen, muss nachher seine konkrete Ausgestaltung auf der Gesetzesstufe finden. Ich zweifle nicht daran, dass wir dann dort noch ausserordentlich harte Auseinandersetzungen haben werden, so dass ich also glaube, Herr Ständerat Hürlimann, dass die Bäume nicht in den Himmel wachsen, sondern dass da Abgrenzungen vorgesehen sind, die es auch einem freiheitsliebenden Menschen, wie auch ich einer bin, erlauben, auf eine abschliessende Enumerierung, die materiell nicht möglich ist, zu verzichten. Ich wäre froh,

wenn wir, vielleicht angeregt durch Herrn Bourgknecht, eine bessere Formulierung noch finden könnten.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Hürlimann (Abs. 1 und 1 bis) 37 Stimmen (Einstimmigkeit)

Antrag Bourgknecht

Art. 31 quinquies Abs. 1 ter (neu)

Er ist ebenfalls befugt, auf andern Gebieten Massnahmen zu treffen. Diese Massnahmen sind, auch wenn Sie von der Handels- und Gewerbefreiheit nicht abweichen, zu befristen.

Proposition Bourgknecht

Art. 31 quinquies al. 1 ter (nouveau)

Elle a également le droit d'édicter des mesures ne relevant pas de ces secteurs. Ces mesures doivent être limitées dans le temps, même si elles ne dérogent pas au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

M. **Bourgknecht:** La proposition que j'ai faite à l'alinéa 1 *ter* va de pair avec l'alinéa 1 *bis*; il faut considérer qu'elle a déjà été renvoyée à la commission.

Art. 31 quinquies Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der Bund kann zur Abschöpfung von Kaufkraft vorübergehend auf indirekten Bundessteuern Zuschläge erheben und Sonderabgaben einführen. Die abgeschöpften Mittel sind solange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Ihre Rückerstattung kann insbesondere in Form von Rabatten vorgesehen werden. Der Bund ist befugt, die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden auszudehenen oder einzuschränken.

Minderheit

(Wenk)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Antrag Heimann

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 31 quinquies al. 2

Proposition de la commission

Majorité

En vue d'éponger du pouvoir d'achat, la Confédération peut, à titre temporaire, prélever des suppléments sur les impôts fédéraux indirects et instituer des contributions spéciales indirectes. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation conjoncturelle l'exigera. Leur remboursement peut être prévu, en particulier sous la forme de rabais. La Confédération a le droit d'étendre ou de restreindre les possibilités d'amortissement en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

Minorité

(Wenk)

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Proposition Heimann

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Jauslin, Berichterstatter der Mehrheit: In Absatz 2 hat die Kommission folgende Änderungen vorgeschlagen: «Der Bund kann zur Abschöpfung von Kaufkraft vorübergehend auf indirekten Bundessteuern Zuschläge erheben» und dann noch «insbesondere in Form von Rabatten, die Rückerstattung vorsehen.» Die Steuerzuschläge sind ausdrücklich vorgesehen als Abschöpfung der Kaufkraft. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement schreibt dazu: «Nach Absatz 2 werden dem Bund im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung neue, auf dem Wege der Bundesgesetzgebung auszuschöpfende Abgabehoheiten zugewiesen. Im Gegensatz zu den dem Bund in Artikel 28ff., 32bis, 35 Absatz 5, 36 Absatz 2 und 39 Absatz 4 und 41bis ff. zugewiesenen Finanzquellen, ist die vorliegende in Frage stehende neue Abgabehoheit des Bundes nicht fiskalischer, sondern ausgesprochen konjunkturpolitischer Natur. Zweck der in Frage stehenden bundesrechtlichen Abgaben ist nicht ein Beitrag an die Deckung des Finanzbedarfes des Bundes, sondern zunächst ausschliesslich die Abschöpfung von überschüssiger Kaufkraft, im Interesse einer Stabilisierung der Konjunktur. Deshalb sind die in Frage stehenden Steuerzuschläge und Sonderabgaben nur vorübergehend, nicht aber dauernd zu erheben und die durch sie abgeschöpften Mittel sind so lange dem Markt zu entziehen und stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Die Ausführungsgesetzgebung wird darüber zu befinden haben, was mit den abgeschöpften Mitteln zu geschehen hat, wenn kein Anlass mehr besteht, sie weiterhin vom Geldumlauf fernzuhalten. Gerade mit Rücksicht auf die nichtfiskalische Natur dieser Abgaben, kann sie eine Rückerstattung der Abgabenerträge vorsehen, muss es aber nicht. Es wird am Bundesgesetzgeber liegen, eine sinnvolle und möglichst taugliche Ordnung des Einsatzes dieser konjunkturpolitischen Instrumente zu schaffen.»

Der Vorschlag der Kreditabschöpfung deckt sich auch mit dem Anliegen, den Geldumlauf zu verringern. Was mit den abgeschöpften Mitteln geschehen soll, ist nicht so einfach zu erklären. Der einfachste Vorschlag ist, das Geld zu vernichten, was auch schon in der Presse zu lesen war. Es scheint mir bei dieser Sachlage erstens einmal ganz eindeutig, dass man diesen Ausdruck «zur Abschöpfung von Kaufkraft» auch in den Artikel aufnehmen sollte. Damit ist klargestellt, dass nicht die Meinung besteht, die Steuern auf diesem Wege zu erhöhen, um den Ausgleich im Budget zu erzielen.

Nun habe ich mich bemüht, herauszufinden, was Steuerzuschläge sind im Unterschied zu einer Steuererhöhung. Ich muss sagen, dass es mir nicht so restlos gelungen ist. Der einzige Unterschied besteht offenbar darin, dass die Steuerzuschläge sterilisiert, stillgelegt werden sollen. Aber was nachher geschieht, bleibt offen. Nun könnte man natürlich jederzeit auch direkte Steuereinnahmen sterilisieren oder stillegen.

Man kann die Beträge, die abgeschöpft und stillgelegt worden sind, nachher zurückzahlen. Ein direktes Versprechen für die Rückzahlung will man ausdrücklich nicht machen, weil – wie die Fachleute behaupten – dann einfach eine Belehnung dieser Ansprüche stattfindet, so dass schlussendlich für die Betroffenen lediglich ein Zinsverlust entsteht. Deshalb kein direktes Rückforderungsrecht.

Eine spätere eventuelle Rückzahlung ist schwierig, auch bei direkten Steuern, weil nämlich die Steuerzahler, die Steuerpflichtigen nicht eine konstante Masse, nicht konstante Personenkreise sind, sondern sich verändern. Eine Rückzahlung kommt also nur in Frage, wenn die Abschöpfung kurzfristig stattfindet. Eine versprochene kurzfristige

Rückzahlung ist unerfreulich – das zeigen Beispiele in Deutschland –, so dass man feststellen muss, dass die Rückzahlung problematisch ist. Dieser Punkt zeigt, dass der Unterschied zu Steuererhöhungen nicht so grossartig ist.

Was soll bei dieser Sachlage mit den abgeschöpften Geldern geschehen? Der Gesetzgeber kann bestimmen, was geschehen soll. Aber gleichzeitig wird festgestellt, es sei unerfreulich, wenn im voraus diese Gelder festgelegt würden. In einem Schreiben der Finanzverwaltung wird ausführlich darauf hingewiesen, dass es eigentlich nicht so wesentlich sei – nach Auffassung der Finanzverwaltung –, ob diese Gelder nun wirklich sterilisiert seien und, wenn sie nicht mehr sterilisiert seien, ob sie für normale Ausgaben des Bundes verwendet würden oder nicht, weil der Bund ja die Verpflichtung hätte, sich konjunkturgerecht zu verhalten.

Offen gestanden habe ich daraus entnehmen können, dass die Steuerzuschläge eigentlich einen Ersatz dafür bilden, dass man die Steuern nicht genügend flexibel erhöhen und senken kann, dass man also mit diesem Artikel ausdrücklich die Möglichkeit schaffen will, in Überschreitung der gesetzten Grenzen im Artikel 41ter die Steuern zu erhöhen. Der Unterschied – das muss ich zugeben – ist theoretisch durchaus klar: Die Mittel sollen so lange stillgelegt werden, als man sie eben dem Geldumlauf entziehen will, und man kann sie zurückzahlen. Aber die Rückzahlung ist in den seltensten Fällen eine Rückzahlung an diejenigen, die direkt bezahlt haben, sondern eine Ermässigung anderer Einnahmen, und diese fehlenden Einnahmen werden dann gedeckt durch diese Rückstellung.

Warum kam die Kommission zur Auffassung, dass man die Zuschläge nur auf indirekten Steuern erheben soll? In dem Schreiben der Finanzverwaltung ist angeführt: «Abgeschöpfte Erträge von Zuschlägen auf indirekten Steuern und von Sonderabgaben sind im allgemeinen nicht individuell, sondern höchstens kollektiv durch Steuersenkungen oder Mehrausgaben rückerstattbar.» Und zur direkten Besteuerung: «Von der individuellen Rückzahlung der Konjunkturausgleichsrücklagen auf Einkommens- und Vermögenssteuern wird aber nur in geringem Masse oder in speziellen, jetzt noch nicht absehbaren Umständen Gebrauch gemacht werden können. Ein wichtiger Grund liegt darin, dass die Einkommens- und Vermögenssteuern auch die Haupteinnahmequelle der Kantone und Gemeinden bilden. Der Steuerzuschlag würde unter Umständen deren Steuersubstrat schmälern, was gegebenenfalls über Budgetdefizite der betreffenden Haushalte konjunkturpolitisch gegenteilige Reaktionen auslösen könnte. Ein besonderes Problem bildet sodann die Steuerüberwälzung, namentlich der Einkommenssteuer juristischer Personen. In einer vollbeschäftigten Wirtschaft können Überwälzungsvorgänge dazu führen, dass derjenige, der die Steuerlast schliesslich zu tragen hat, nicht identisch ist mit dem Steuerzahler, der bei individueller Rückzahlung einen Anspruch auf die Steuerrücklage geltend machen kann. So ergäbe sich unter bestimmten Bedingungen bei der Rückerstattung eine unerwünschte Umverteilung von Einkommen.» Sie sehen: eine der Problematiken in diesem ganzen Thema. Es gibt derer noch viele.

Die Kommission hat sich deshalb mehrheitlich dem Antrag angeschlossen, die Abschöpfung von Kaufkraft in erster Linie und nur auf indirekte Bundessteuern und Sonderabgaben zu beschränken, einerseits weil die direkten Einkommenssteuern bereits Kantonen und Gemeinden vorbehalten sind – Sie wissen ja, dass grosse Unterschiede bestehen, vor allem auch hinsichtlich Vermögenssteuern –, so dass die Auswirkungen einer Steuererhöhung sehr ungleich wären. Anderseits wissen Sie auch, dass über die Bundesfinanzreform sehr viel diskutiert werden musste, bis sie in der heutigen Form durchgegangen ist. Und diese Form sieht ausdrücklich eine Begrenzung vor, so dass ich Zweifel hätte, ob bei einer derartigen Möglichkeit, die direkten Steuern einfach zu erhöhen, die Vorlage noch durchgehen könnte. Weiter ist darauf hingewiesen worden, dass die Rückzahlung auch bei direkten Steuern praktisch ausgeschlossen ist, so dass eigentlich kein Unterschied zwischen einer Steuererhöhung und einem Steuerzuschlag besteht. Und zuletzt noch ein ganz wesentliches Argument: Vorläufig werden die Bundessteuern auf den Einkommen mit einer gewaltigen Verzögerung erhoben, so dass also gar keine direkte Einflussnahme auf die Geldabschöpfung möglich ist.

Zur Frage der Sonderabgaben: Die grundsätzlichen Überlegungen zum Steuerzuschlag gelten auch für die Sonderabgaben. Ich möchte festhalten, dass nach Auffassung aller Kommissionsmitglieder und auch der Verwaltungsmitglieder und Experten mit dieser Formulierung nach wie vor auch Rabatte – nicht nur Zuschläge – möglich sind. Diese Sonderabgaben sollten beispielsweise auf Investitionen oder dem Werbeaufwand erfolgen. Ein Vorschlag in einer Zuschrift, die ich erhalten habe, wäre sehr einfach: Man solle mit den Sonderabgaben die Inflationsgewinne abschöpfen. Wenn das so einfach möglich wäre, hätten wir vermutlich das Rezept, um Mittel zu beschaffen. Aber wenn man im Detail – ich möchte das nicht ausführen – diesen Inflationsgewinnen nachgeht, ist sehr unterschiedlich, was im Augenblick als Inflationsgewinn zu bezeichnen ist und was nicht. Auf die Dauer kann man ohne weiteres unterscheiden, aber die Abschöpfung wäre nicht so einfach, wie man sich vorstellen könnte.

Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen. Zuerst: «Indirekte Steuern und Sonderabgaben.» Wir haben darüber diskutiert, ob man das Wort «Sonderabgaben» noch präzisieren müsse, ähnlich wie das im französischen Text der Fall ist; wir sind aber der Auffassung, dass dies nicht notwendig sei. Dann die Klarstellung, dass wir diese Steuererhöhungen und Abgaben wollen, um eine Kaufkraftabschöpfung vorzunehmen (dass es also nicht um eine generelle Steuererhöhung gehen soll), und zuletzt, dass diese Rückzahlungen insbesondere in der Form von Rabatten sollen erfolgen können (weil der Begriff «Rabatte» eben ausdrücken soll, dass nicht unmittelbar derjenige, der den Betrag bezahlt hat, wieder die Rückvergütung erhält). Es ist also eine Klarstellung über die bestehenden Absichten. Stimmen Sie bitte allen Anträgen der Kommissionsmehrheit zu.

Wenk, Berichterstatter der Minderheit: Meiner Meinung nach ist der Vorschlag des Bundesrates in Alinea 2 sehr ausgewogen und wir sollten ihm zustimmen. Ich war sehr erstaunt, dass ich in der Kommission als einziger verblieben bin, der zu diesem Vorschlag des Bundesrates steht, und ich konnte die Gründe nicht anerkennen, die für den Vorschlag der Mehrheit der Kommission vorgebracht worden sind.

Wenn der Kommissionsreferent die Schwierigkeiten nun aufgezeigt hat, so kann ich ihm dabei sehr weitgehend zustimmen. Ich muss allerdings sagen, dass eine zusätzliche Schwierigkeit von ihm noch nicht einmal erwähnt worden ist, aber die liegt just auf jener Seite, wo die Kommissionsmehrheit nun Kompetenzen erteilen will, nämlich bei den indirekten Steuern.

Die Wirkung der Erhöhung einer indirekten Steuer konnte in Europa in den letzten Jahren bei der Einführung der Mehrwertsteuer mehrfach beobachtet werden. Diese Mehrwertsteuer hat in allen Ländern, mit einer Ausnahme, einen Preisauftriebseffekt erzeugt. Die Ausnahme heisst

Belgien. Dort war im Moment der Einführung nicht gerade eine Teuerungsphase, dort ging es ohne. In allen andern Ländern hat aber diese Erhöhung der Steuer, bzw. die Einführung der Mehrwertsteuer, einen zusätzlichen Preisauftriebseffekt gehabt. Deshalb scheint mir, dass die Erhöhung der indirekten Steuer zumindest ein gefährliches Instrument sei. Ich nehme an, dass die Bundesbehörden, die eventuell später einmal dieses Instrument zu gebrauchen haben, sich darüber auch klar sind. Aber es ist nicht einzusehen, weshalb man uns nun von der Kommissionsmehrheit aus die indirekte Steuer und die Zuschläge auf indirekte Steuern anempfehlen will und die direkten Steuern ausnehmen. Es gibt auch ein Gleichgewicht zwischen direkten und indirekten Steuern. Das ist ein oft behandeltes Thema. Ich möchte darauf nicht weiter eingehen. Sie alle wissen, dass die indirekten Steuern die breiten Schichten der Bevölkerung stärker belasten und dass man es deshalb als eine Ungerechtigkeit empfindet, wenn nun gerade die indirekten Steuern erhöht werden sollen, nicht aber die direkten.

Nun ist die Rede von der Rückerstattung und von deren Schwierigkeit. Ich glaube auch, dass es da gewisse Schwierigkeiten gibt, wiederum ganz besonders bei den indirekten Steuern. Es scheint mir wesentlich zu sein, dass der Bundesrat, wie er es vorschlägt, diese Mittel stillegt. Es ist nicht unbedingt nötig, dass er sie nachher, wenn die Stillegung konjunkturpolitisch nicht mehr angezeigt ist, zurückerstattet. Das ist nicht unbedingt zwingend. Wir alle wissen, dass die Öffentlichkeit, die Kantone und die Gemeinden, mehr Mittel nötig haben. Es ist richtig, dass mehr Steuern und mehr Ausgaben der öffentlichen Hand nicht unbedingt konjunkturgerecht wirken. Wenn aber diese stillgelegten Mittel nachher im richtigen Moment aktiviert werden für die Öffentlichkeit, so ist darin nichts Konjunkturwidriges zu sehen, und das wäre durchaus eine angemessene Massnahme. Also, aus konjunkturpolitischen Gründen, aus Gerechtigkeitsgründen ist der bundesrätliche Vorschlag dem vorzuziehen, was die Kommissionsmehrheit vorschlägt.

Heimann: Ich möchte feststellen, dass ich vollständig mit Herrn Kollega Wenk einig gehe, dass der Vorschlag, wie ihn der Bundesrat unterbreitet, ausgewogener ist als die Fassung der Mehrheit. Wir haben mit der Ablehnung meines Antrages zu Absatz 1 beschlossen, dass sich der Bundesrat hauptsächlich in den beiden Fällen Arbeitslosigkeit und Teuerung zur Intervention entscheiden muss. In beiden Fällen ist es unerwünscht, dass irgend etwas unternommen wird, das preistreibend wirken könnte. Kollega Wenk hat zu Recht ausgeführt, dass jede Erhöhung von Steuern und insbesondere die Erhöhung von indirekten Steuern zu einer Preiserhöhung im Laden führen muss. Bei dieser Gelegenheit kann man auch einmal zu den vielzitierten Sonderabgaben auf den Werbekosten Stellung nehmen. An sich ist es verständlich, dass man die überbordende Werbung mit einer Abgabe belegen möchte. Aber auch eine solche Abgabe müsste gezielt angesetzt werden, denn wir dürfen auf keinen Fall mit der Aufgabe der Werbung den Preiskampf verunmöglichen. Wenn Sie keine Preisvergleiche mehr haben, weil die Werbung untersagt ist, oder die Werbung zu teuer wird, dann ist der Effekt der, dass die Preise eben im stillen Kämmerlein festgelegt werden, ohne Rücksicht auf die Konkurrenz, und die Preise steigen. Es kann deshalb eine Sonderabgabe auf Werbekosten kaum den Erfolg bringen, den sich die Leute erhoffen. Er hätte lediglich den Erfolg, den wir uns alle wünschen, die Briefkästen von unerwünschter Reklame zu säubern.

Wir haben gehört, wie schwierig es ist, Rabatte zu geben in der Form der Rückerstattung. Ich teile diese Auffassung. Ich halte es geradezu für unmöglich. Eine Rückerstattung indirekter Steuern, wie es nach der Mehrheit der Kommission noch denkbar wäre, würde ja nur dazu führen, dass die Verkäufer die Rückerstattung in den Sack stecken. Sie glauben doch nicht, dass die Verkäufer ehemaligen Warenumsatzsteuerbezahlern etwas zurückgeben könnten oder würden? Wenn man das zu Ende denkt, glaube ich, müsste man den Mut haben, eine Rückerstattung überhaupt nicht vorzusehen. Haben Sie nämlich die Rückerstattung im Bundesgesetz festgelegt, ist es wieder so, dass diese Beträge, die bezahlt werden müssen, nach kaufmännischen Grundsätzen belehnbar werden. Sie können mir wohl sagen, wir hätten ja gleichzeitig einen Kreditbeschluss. Sie können heute feststellen, dass trotz des Kreditbeschlusses immer noch gewisse Transaktionen möglich sind. Der Artikel 2 krankt meines Erachtens an der Utopie, dass man diese abgeschöpften Gelder in irgend einer Form wieder zurückgeben könnte.

Ich stelle aber keinen Gegenantrag, weil ich weiss, dass die Kommission hier hart bleiben will, und dass die Mehrheit des Rates ihre Auffassung teilt. Dagegen möchte ich unterstreichen, dass es keinesfalls in Frage kommen kann, ohne Gefährdung des ganzen Verfassungsartikels überhaupt die Erhöhung nur der indirekten Bundessteuern vorzusehen. Da würde ich auch entschlossen gegen diesen Artikel antreten.

Ich bitte Sie also sehr, auch hier nicht zu überspannen, sondern dem Antrag des Bundesrates beizupflichten.

Muheim: Die Kommission ist sich je länger je mehr bewusst geworden, dass jede Konjunkturmassnahme auch «kontraproduktive» Elemente in sich trägt. Darin liegt ja vielleicht die Crux überhaupt jeden Eingriffes und jeder Art Globalsteuerung. Jede Massnahme trägt in grösserem oder geringerem Masse wieder negative, also gerade inflationsfördernde Anstösse in sich. Wenn nun hier geltend gemacht wird, dies sei in besonderem Masse bei den indirekten Steuern der Fall, dann stimmt das nicht. Es ist – und das muss hier in Erinnerung gerufen werden – dies auch der Fall bei der Kreditbegrenzung, bei den Mindestreserven usw. Diese Massnahmen tragen im Grunde genommen den Kern der Zinssteigerung in sich, also gerade eine Konsequenz, die man in einer Phase der Inflation nicht wünscht. Hier ist einmal mehr die sich aufdrängende Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Handhabung der Konjunkturmassnahmen ein ausserordentliches Mass an Staatskunst voraussetzt. Es darf nie geglaubt werden, mit einer einseitig streng gehandhabten und sogenannten wirksamen Massnahme hätte man nur Vorteile eingebracht. Dasselbe gilt ja auch bezüglich der Abschöpfungen direkter Steuern. Auch diese können, zumindest was die Wirtschaft anbelangt, auf den Preis verlagert werden, falls die Marktsituation dies erträgt und falls beispielsweise die fremden ausländischen Märkte eine Erhöhung der Preise ertragen. Sie kommen also in keinem Gebiet, weder bei der Abschöpfung aufgrund der indirekten noch im Gebiete der direkten Steuern zu einer sogenannten integral sauberen Lösung. Was aber die Kommissionsmehrheit, zu der ich mich bekenne, veranlasste, die Abschöpfung im Gebiet der direkten Steuern zu verneinen, das war eine Überlegung folgender Art: Wenn schon Hochkonjunktur, dann ist ja eine der sich aufdrängenden ersten Massnahmen die Verminderung der Schulden und ein Stopp für neu zu begründende Schulden der Kantone und Gemeinden. Diese öffentlichen Gemeinwesen werden gezwungen werden, gerade in der Phase der Hochkonjunktur, ihre Passivsaldi abzudecken. Den Kantonen und Gemeinden verbleibt aber vornehmlich nur das Gebiet der direkten Steuern. Sie

müssen also ihre Steuererhöhungen durchführen. Das wird sich ganz besonders aufdrängen, wenn das Instrument der Schuldenplafonierung ins Auge gefasst werden soll, wo die öffentlichen Gemeinwesen, Gemeinden und Kantone, nicht mehr frei neue Schulden begründen können. Aus diesem Grunde habe auch ich zugestimmt. Ungeachtet gewisser Strömungen in der öffentlichen Meinung, dass man hier, wie es so oft heisst, wieder einmal mehr das Kapital schone. Dem ist nicht so.

Noch ein Letztes zum Mechanismus der Rückerstattung der Abschöpfungen auf indirekten Abgaben. Unser Text lautet «in Form von Rabatten». Das wird doch niemand so verstehen wollen, dass man nun den einzelnen Ablieferern Rabatte zurückerstattet. Es kann doch nur so zu verstehen sein, dass man in der Phase des Rückfliessens dieser Mittel in die Wirtschaft die indirekten Abgaben vermindert und die daraus entstehenden Fehlbeträge im öffentlichen Haushalt in gleichem Masse aus diesen Rückstellungen wieder dotiert. Dieser Mechanismus schwebte mir vor Augen, als ich der Formulierung «Rabatte» zustimmte. Eines muss ich aber Herrn Kollege Heimann zugestehen: Es hat mich von Beginn an sehr gestört, dass man die Formulierung wählt: «ihre Rückerstattung kann vorgesehen werden». Für meinen Teil war ich immer für die Formulierung «Rückführung», damit man dieses globale Geschehen der Liquidität-Abschöpfung einerseits und des Liquiditäts-Zuflusses in die Wirtschaft anderseits besser erkennen könnte. Das scheinen mir nur noch redaktionelle Verbesserungen am Rande zu sein. Deshalb habe ich auf derartige Anträge verzichtet. Ich bin aber überzeugt, dass der Antrag der Kommissionsmehrheit im Lichte dieser Ausführungen und Motive ausgewogen erscheinen kann.

Hofmann: Der Kommissionsmehrheit – die Minderheit bestand ja, wie er selbst dargelegt hat, nur aus Herrn Wenk – ging es keineswegs darum, das Schwergewicht auf die indirekten Steuern zu verlegen und Einkommen und Vermögen zu schonen. Herr Heimann: Graben Sie doch bitte nicht hier das Kriegsbeil aus! Sie unterschieben dem Kommissionsbeschluss etwas, das nicht drin liegt. Es ging im wesentlichen um folgendes: Bei den direkten Steuern konkurriert der Bund mit den Kantonen und Gemeinden, und wir sehen eine grundsätzliche Zielrichtung so, dass vermehrt die direkten Steuern den Kantonen und Gemeinden vorbehalten werden sollen, weil sie auf diese Steuern primär angewiesen sind. Kantone und Gemeinden werden in nächster Zeit darauf angewiesen sein, die direkten Steuern zu erhöhen. Es liegt sicher im Sinne einer klaren, sauberen Trennung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden, hier eine Unterscheidung zu machen. Dazu kommt, dass der Wehrsteuer und damit den Wehrsteuerzuschlägen aus zwei Gründen eine sehr bescheidene konjunkturpolitische Wirkung zukommt: Einmal deshalb, weil die Wehrsteuer einen nur relativ kleinen Anteil am Bruttosozialprodukt besitzt im Verhältnis zu den direkten Steuern (Warenumsatzsteuer und so weiter); sodann ist zu erwägen, dass Zuschläge zur Wehrsteuer deshalb nur einen ganz fragwürdigen konjunkturpolitischen Effekt haben, weil die Zeitspanne zwischen Erzielung des Einkommens und Erhebung der Wehrsteuer relativ lang ist, jedenfalls vorläufig noch. Das heisst also: Die Wirkung würde erst relativ spät eintreten, zu einem Zeitpunkt, da vielleicht die erhöhten Einkommen nicht mehr erzielt werden.

Schliesslich löst der Vorschlag der Kommission das Problem der Rückerstattung eindeutig. Eine Rückerstattung wäre möglich und wahrscheinlich vorzusehen bei Zuschlägen auf die Wehrsteuer, ist aber nicht möglich bei den indirekten Steuern.

So glaube ich, ist der Beschluss der Kommissionsmehrheit wohlüberdacht und liegt in der Richtung einer klaren Zielsetzung. Ich ersuche Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Hefti: Ich möchte noch darauf hinweisen, dass man in der Kommission zwischen deutscher und französischer Fassung nicht etwa einen Widerspruch gesehen hat, im Gegenteil, die französische Fassung bringt noch eine gewisse Präzisierung.

Im übrigen möchte ich mich den Anträgen der Kommission, vertreten durch die Herren Kollegen Hofmann und Muheim, anschliessen.

Heimann: Ich glaube nicht, dass wir nun einfach zur Tagesordnung übergehen können. In Absatz 2 geben wir eine Zusicherung, die wir nicht erfüllen können. Der Satz: «Ihre Rückerstattung kann insbesondere in Form von Rabatten vorgesehen werden» ist von der Kommissionsmehrheit aus der Fassung des Bundesrates übernommen worden, weil es dort noch hiess «Bundessteuern». Wir wissen, dass Erhöhungen auf indirekten Steuern nicht an diejenigen zurückbezahlt werden können, die diese bezahlt haben. Es ist nicht möglich; die Fassung spielt nicht. Wenn wir schon Verfassungsrecht setzen, sind wir alle miteinander verpflichtet, dafür zu sorgen, dass es keine Missverständnisse geben kann. Wenn Sie das nicht streichen wollen – ich habe gesagt, ich würde den Antrag nicht stellen, weil ich die Stimmung kenne –, so wäre es allenfalls auch hier gegeben, diesen Absatz 2 an die Kommission zurückzuweisen, damit sie wenigstens eine Formulierung findet, die materiell durchführbar ist. Aber ich möchte Sie dringend bitten: Stimmen Sie doch dem Bundesrat zu, und dann haben wir alle diese Schwierigkeiten nicht, weil es dann klar ist, dass Rabatte nur auf direkten Bundessteuern gewährt werden können. Wir dürfen die Sache nicht dramatisieren dass wegen den Kantonen die Bundessteuer – also ehemalige Wehrsteuer – nicht etwas erhöht werden könnte. Die Kantone finden ihr Geld immer noch, auch dann, wenn die Wehrsteuerpflichtigen allenfalls etwas mehr bezahlen müssten.

Ich teile die Auffassung von Kollega Hofmann, dass die Wehrsteuer gar keine grosse Bedeutung hat; man müsste schon ganz kräftig auf- oder abstocken, damit konjunkturmässig ein Effekt entstehen würde. Also Kampf um des Kaisers Bart, aber um einen Bart, der zum Bart werden kann, wenn Sie die indirekten Steuern hier in diesem Verfassungsartikel belassen. Stimmen Sie dem Bundesrat zu, dann haben wir die Lösung gefunden; wenn nicht, stelle ich den Antrag auf Rückweisung von Absatz 2 an die Kommission, weil sie ja sowieso tagt.

Jauslin, Berichterstatter der Mehrheit: Das zweite Votum von Herrn Kollega Heimann zwingt mich doch, kurz etwas zu sagen. Ich möchte Sie bitten, nicht auch noch etwas Weiteres an die Kommission zurückzuweisen. Der einzige positive Antrag wäre der von Herrn Kollega Muheim, dass man statt «Rückerstattung» «Rückführung» schreibt; denn – und deshalb ergreife ich das Wort – das war die Meinung der Kommission, dass man eben die wegen diesen Rabatten ausfallenden Einnahmen – Ausfall wegen der Rabatte, die man gewährt – ausgleicht durch die stabilisierten Mittel. Wir sind schlüssig geworden, dass praktisch nie die gleichen das Geld zurückerhalten können, die es einbezahlt haben. Ich muss deshalb offen gestehen:

Die einzig saubere Lösung läge darin, dass man die Grenzen bei der Besteuerung in der Bundesverfassung abschaffen würde. Dann könnte man das tun, was konjunkturpolitisch notwendig wäre, nämlich die Steuern erhöhen und senken. Aber nachdem das nicht möglich ist, nachdem wir mit Mühe die Finanzordnung über die Strecke gebracht haben, ist dieser Ausweg offenbar gestattet.

Noch eine kleine Bemerkung zu den Ausführungen von Herrn Kollega Wenk: Ich bin natürlich praktisch immer mit ihm einverstanden; aber ich muss darauf hinweisen: Auch die Steuererhöhung auf den direkten Steuern, soweit sie die juristischen Personen betreffen, können überwälzt werden. Die Erscheinung, dass der Index mit der Erhöhung der Mehrwert- oder der indirekten Steuern steigt, ist unbestritten. Aber was eigentlich nicht selbstverständlich sein müsste, ist diese Indexautomatik. Ich war ursprünglich der Auffassung, dass man bei der Indexberechnung die Steuern wegnehmen könnte. Ein Statistikerkongress hat nun festgestellt, dass dies nicht möglich sei, und ich glaube auch, dass das nicht möglich ist. Es wäre aber möglich, dass man beim Index, der für Lohnerhöhungen oder für Kostenerhöhung herangezogen wird, die Steuern wegnehmen würde. Dann hätte man diesen Einfluss der Teuerung behoben.

Man sollte doch klarmachen, dass diese Indexmentalität zwar auch Vorteile, aber den grossen Nachteil hat, dass jeder einzelne daran glaubt, dass diese Prozentzahlen, die da ermittelt werden, für ihn gelten. Glücklicherweise deshalb, weil sie vielfach für ihn gar nicht genügen. Wenn er nämlich beispielsweise in eine neue Wohnung ziehen muss, wenn er frisch heiratet oder wenn er kranke Familienmitglieder versorgen muss, dann stimmen sicher diese Zahlen gar nicht. Aber unglücklicherweise deswegen, weil man glaubt, nur mit diesem Index allein Erhöhungen motivieren zu können. Ich glaube, es ist zu unterscheiden zwischen der Erhöhung des Indexes und dieser Indexautomatik, die zwangsläufig zur Teuerung führt. Ich habe dies beim Eintretensreferat gesagt: Ich glaube, wenn wir nicht auf irgendeine Art – es gibt verschiedene Möglichkeiten – von dieser Indexautomatik wenigstens zeitweise abkommen, dann ist es gar nicht möglich, die Teuerung zu bremsen.

Ich möchte Sie also bitten, dem Antrag der Kommission zuzustimmen. Ich weiss, dass es nicht besonders populär ist, die direkten Steuern auszunehmen; es wäre viel populärer, sie einzuschliessen. Wir müssen aber doch die Realitäten sehen. Ich bin nicht ganz so überzeugt wie Herr Kollege Heimann, dass die Kantone ihre Mittel immer noch finden. Gewisse Defizite in den Kantonen weisen doch darauf hin, dass die Kantone ihre Steuern ganz anders ansetzen müssen, um überhaupt zu den benötigten Mitteln zu kommen. Schliesslich bin ich der Auffassung, dass man nicht etwas, das für die Kantone reserviert ist, auf den Bund übertragen sollte. Das Umgekehrte ist ja gar nicht möglich, dass nämlich dem Bund zugeschriebene Kompetenzen von den Kantonen auch noch beansprucht werden. Also wäre es doch nur richtig, hier eine saubere Regelung zu treffen, selbst wenn eine andere populärer wäre.

Hefti: Zum Wort «Rückerstattung»: In der Kommission wurde erklärt, dass unter «Sonderabgabe» auch eine Investitionssteuer denkbar wäre. Natürlich wäre in einem solchen Fall eine Rückerstattung möglich.

Bundesrat **Brugger:** Es besteht wohl absolute Klarheit darüber, dass die Rückerstattung der WUST, also von indirekten Steuern, nicht individuell erfolgen kann, sondern nur in der Form zeitlich verschobener Rabatte. Eine andere praktische Möglichkeit gibt es nicht. Das Wort «Rückerstattung» in der Fassung der Kommissionsmehrheit – es ist nicht die Fassung des Bundesrates – bezieht sich besonders auf Sonderabgaben. Ich möchte deshalb der Kommission vorschlagen, in der Sitzung, die wir ohnehin noch abhalten müssen, auch noch redaktionell den Begriff der Rückerstattung zu überprüfen, im Sinne des Antrages Heimann, ohne dass materiell ein Rückweisungsantrag gestellt werden muss.

Herr Wenk und ich waren in der Kommission bei den direkten Steuern allein auf weiter Flur. Mit 10:1 Stimme hat die Kommission hier die direkten Steuern abgelehnt. Ich bin nun ausserordentlich glücklich, dass heute wenigstens ein zweiter Mitstreiter sich zeigte, und ich danke dafür. Ich möchte hier in aller Form erklären, dass der Bundesrat an seinem Antrag festhält. Die ganze Problematik muss ja auch noch im andern Rat diskutiert werden. Ich nehme an, Sie haben Verständnis dafür, dass wir nicht heute schon die Segel streichen wollen.

Die Haltung der Kommission geht von der geheiligten Auffassung aus, dass dem Bund die indirekten, den Kantonen die direkten Steuern zukommen. Ich weiss zwar nicht recht, was das mit einer gesamtschweizerischen Konjunkturpolitik zu tun haben soll; ich muss gestehen, dass ich da bei der tieferen Motivation der Kommission nie mitgekommen bin; denn wenn wir eine gesamtschweizerische Massnahme zu vollziehen haben, werden auch gesamtschweizerische Mittel eingesetzt werden müssen. Das ist ein Substanzverlust, den wir nicht ohne weiteres hinnehmen dürften. Bei den gegenwärtigen Massnahmen aber macht man uns von allen Seiten den Vorwurf, es fehlten die Mittel zur Kaufkraftabschöpfung. Ja welche anderen Mittel zur Kaufkraftabschöpfung sind denn eigentlich vorhanden? Wir sehen keine anderen. Merkwürdig ist zudem, dass noch vor ganz kurzer Zeit ein sehr angesehender schweizerischer Wirtschaftsverband von der Arbeitgeberseite her uns – dem Bundesrat – empfohlen hat, der Inflation etwas zu Leibe zu rücken durch Steuerzuschläge aufgrund von Artikel 89bis Absatz 3. So ketzerisch ist also offenbar der Vorschlag des Bundesrates auch wieder nicht.

Die Bundeseinnahmen bei der WUST belaufen sich auf rund 2,5 Milliarden, bei der direkten Bundessteuer heute auf rund 1,5 Milliarden Franken. Das wird ja nun ansteigen. Im Falle der WUST ist die Möglichkeit einer Erhöhung natürlich an sich beschränkt. Sie können einen an sich kleinen Ansatz nicht auf das Zwei- und Dreifache erhöhen. Das liegt nicht in der Verhältnismässigkeit einer Massnahme. Etwas anders ist es natürlich bei den direkten Steuern, wo wir schärfere Eingriffe vornehmen können, die eine stärkere Bremswirkung haben. Bei der WUST ist zudem zu berücksichtigen, dass etwa 70 Prozent der im Lebenskostenindex enthaltenen Artikel auf der Freiliste stehen, also unter dem, was man als Extistenzbedarf bezeichnet. Also auch rein optisch wird die Wirkung in bezug auf eine Veränderung des Lebenskostenindexes klein sein. Die Wirkung von Zuschlägen auf indirekten Steuern wird also ausserordentlich bescheiden sein.

Eine Beschränkung der Abschöpfungsbefugnis auf indirekte Steuern scheint uns auch aus ökonomischer Sicht falsch zu sein. Ich mache mir hier keine Illusionen: Auch solche Massnahmen werden – wenn ein Verfassungsartikel vorhanden ist – bei der Ausgestaltung in einem bestimmten politischen Raum und einer bestimmten Atmosphäre zu vollziehen sein.

Man sieht vielleicht die Kehrseite dieser Medaille zu wenig. Wir wollen ja die abgeschöpften Mittel nicht zu fiskalischen Zwecken verwenden. Das möchte ich hier ganz

deutlich sagen. Es geht nicht darum, die Einnahmen des Bundes zu vermehren; vielmehr geht es hier um jene Mittel, die nachher als Reserven stillgelegt werden. Diese Mittel können aber nachher – das sieht man eben m. E. zu wenig – in Zeiten der Rezession eingesetzt werden, wo sie dann für die Wirtschaft eine Wohltat bedeuten mögen, ja vielleicht sogar für den Konsumenten, wenn man zum Beispiel aus dieser Reserve die WUST senken kann. Aber auch für die Wirtschaft mag es eine Wohltat sein, wenn ihr in solchen Zeiten Mittel zur Verfügung stehen, die vorher abgeschöpft worden waren. Auch das muss man sehen.

Es ist dann gleichgültig, ob der Bund diese sterilisierten Mittel verwendet im Augenblick einer Rückzahlung; er hat ja damit einfach die Löcher zu stopfen, die bei kleineren Einnahmen entstehen. Ich möchte also sagen: grosso modo darf man dieses Mittel absolut nicht bagatellisieren, weil es eine doppelte Wirksamkeit entfalten kann, einerseits bei Überhitzung der Konjunktur, anderseits in Zeiten der Rezession. Es ist also ein probates Mittel der Konjunkturpolitik, das in vielen anderen Ländern zur Anwendung gelangt.

Ich bin mir dabei zum voraus bewusst, dass bei uns die Anwendungsmöglichkeit infolge des Steuerföderalismus stark eingeschränkt ist. Darum sollten wir – Herr Ständerat Heimann – ob es nun so oder anders herauskommt, keine cause célèbre daraus machen. Man wird den Ausgleich über bestimmte Sonderabgaben suchen müssen.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Heimann	3 Stimmen
Dagegen	29 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	10 Stimmen

Art. 31 quinquies Abs. 3

Antrag der Kommission

Bund, Kantone und Gemeinden 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.

Antrag Heimann

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Antrag Bourgknecht

Bund, Kantone und Gemeinden sind gehalten, ihre Haushalte auf die Erfordernisse der Stabilität der Konjunktur auszurichten. Der Bund kann die Bewilligung von Bundesbeiträgen und die Ausrichtung von Kantonsanteilen an Bundessteuern für noch nicht begonnene Rechnungsjahre der Konjunkturlage anpassen.

Art. 31 quinquies al. 3

Proposition de la commission

La Confédération, les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux.

Proposition Heimann

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Proposition Bourgknecht

La Confédération, les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilité conjoncturelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle l'octroi des subventions fédérales ainsi que le versement des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux pour les exercices non encore commencés.

Jauslin, Berichterstatter: Absatz 3 regelt die Kompetenz des Bundes, die verschiedenen öffentlichen Haushalte zu koordinieren. Das gibt mir vielleicht doch noch Gelegenheit, zu einer Bemerkung von Herrn Bundesrat Brugger Stellung zu nehmen. Er hat gesagt, er sehe nicht ein, was diese Trennung der kantonalen Steuerhoheit bei der Einkommenssteuer mit der Konjunkturpolitik zu tun habe. Wir sehen hier diese Beziehung; wir erwarten ja von den Kantonen, dass sie eben ihre Steuern der Konjunkturlage anpassen und dementsprechend ebenfalls Steuererhöhungen vornehmen im Rahmen der Konjunkturpolitik. Deshalb möchte ich sagen, die kantonalen Steuern haben doch auch sehr viel mit der Konjunkturpolitik zu tun.

Die Koordination ist unbedingt notwendig. Herr Bundesrat Brugger hat in seinem Einführungsvotum und auch sonst verschiedentlich darauf hingewiesen, dass der Haushalt des Bundes nur einen kleinen Teil des öffentlichen Haushaltes ausmache.

Vorerst möchte ich feststellen, dass wir einen neuen Absatz 3bis geschaffen haben anstelle des letzten Satzes in diesem Absatz. Ich nehme an, dass Sie einverstanden mit mir sind, dass wir diesen Artikel 3bis getrennt diskutieren, vorläufig also nur zum Absatz 3, wie wir in der Kommission beschlossen haben, sprechen.

Eine Änderung besteht darin, dass wir statt dem Wort «Konjunkturstabilisierung» das Wort «Konjunkturlage» verwendet haben. Das sollte wirklich nur eine redaktionelle Änderung sein, weil aus dem Wort «Konjunkturstabilisierung» plötzlich andere Zielsetzungen herausgelesen wurden als die allgemeinen in Absatz 1. Das war nicht die Meinung, deshalb hat man das Wort ersetzt durch «Konjunkturlage».

Die zweite Änderung ist mindestens äusserlich wesentlich schwerwiegender, weil wir gestrichen haben, dass der Bund die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und von Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage – und jetzt kommt, was wir gestrichen haben – «...und dem Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden...» anpassen könne. Was waren die Überlegungen?

Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass der Bund mit diesen Mitteln, die er verteilt, Konjunkturpolitik treiben soll. Dass er also bei diesen Zuteilungen auf die Konjunkturlage, d. h. auch auf das Finanzgebaren von Kanton und Gemeinde Rücksicht nehmen soll. Vorerst stellt sich die Frage, wieso der Bund überhaupt direkt auf die Gemeinden Einfluss nehmen sollte. Zum andern ist die Frage: Soll ein Kanton bestraft werden, weil die Gemeinden sich nicht konjunkturgerecht verhalten? Dazu muss ich festhalten, dass offensichtlich Beiträge gemeint sind, die vom Bund direkt an die Gemeinden bezahlt werden. Beispielsweise an Zürich, wenn es notwendig gewesen wäre im Zusammenhang mit dem U-Bahnbau.

Das «Finanzgebaren» müsste aber definiert werden. Das ist gar nicht so einfach. Wer wäre in der Verwaltung zuständig zu bestimmen, was das Finanzgebaren ist.

Soll beispielsweise dem Kanton Basel-Stadt, meinem Nachbarkanton, kein Beitrag mehr an die Universität Basel bezahlt werden, weil das Defizit zurzeit gleich hoch ist wie das vom Bund? Wer entscheidet darüber? Ist der Saldo oder die Steuerfusshöhe massgebend? Solange wir keine Harmonisierung haben, ist es gar nicht einfach zu urteilen und einen objektiven Massstab zu finden. Oder soll erst die Frage, ob in letzter Zeit Steuererhöhungen vorgenommen wurden oder nicht, massgebend sein?

Alle diese Punkte zeigen, dass eine klare Definition des Wortes «Finanzgebaren», die durch die Verwaltung vorgenommen werden müsste, gar nicht zu finden ist. Wenn wir ehrlich sind, müssen wir feststellen, dass mit der Fassung der Kommission tatsächlich die Möglichkeiten offen stehen, dass der Bund mit seinen Beiträgen, mit Auszahlung oder Nichtauszahlung, Konjunkturpolitik betreiben kann. Das Finanzgebaren, das noch speziell erwähnt wird, wäre gar nicht so einfach zu erfassen. Vermutlich würde es zudem sehr häufig in Widerspruch stehen zu dem, was nun in Absatz 3bis wieder herausgestrichen wird. Deshalb bin ich persönlich davon überzeugt, dass diese Korrektur mehr eine Bereinigung im Sinne der Ehrlichkeit ist als tatsächlich eine vollständige Veränderung des Artikels.

Ich bitte Sie also, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

M. **Bourgknecht**: Trois principes sont énoncés à l'alinéa 3: l'obligation faite aux pouvoirs publics d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle et de mettre sur pied un plan financier pluriannuel; la possibilité pour la Confédération d'adapter le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux à la situation conjoncturelle et à la gestion financière des cantons; l'obligation faite à la Confédération de tenir compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

Je laisserai de côté le troisième de ces principes, qui fait l'objet d'un alinéa 3*bis* et qui sera examiné séparément. Quant aux deux premiers principes, je vous propose un nouveau texte qui vous a été distribué.

S'agissant de l'aménagement des finances des collectivités publiques conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle et de la planification financière pluriannuelle, on doit se demander si le deuxième membre de phrase est nécessaire. En effet, cette seconde obligation n'est-elle pas une conséquence découlant immédiatement de l'aménagement des finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle? J'ai quelque peine à imaginer qu'on puisse aménager des finances sans établir un plan financier, tout au moins dans les communes d'une certaine importance et à plus forte raison sur le plan cantonal et fédéral, de sorte que ce membre de phrase fait en définitive double emploi avec le premier. D'un autre côté, il n'y a pas l'ombre d'un doute que, dans les petites communes, l'aménagement des finances ne se fera pas de la même manière que dans les grandes communes, dans les cantons et sur le plan fédéral. Je ne vois pas de petites communes de moins de deux à trois mille habitants, et elles sont nombreuses, mettre sur pied un plan financier pluriannuel avec leur organisation actuelle, au niveau de leur conseil communal et de leur administration très embryonnaire. Elles n'y paviendront jamais. Par contre, les grandes communes ont l'obligation de mettre sur pied une telle planification par le fait même qu'elles ne pourront pas s'en passer si elles veulent aménager leurs finances conformément aux impératifs de la stabilisation conjoncturelle. En définitive, la deuxième partie de la première phrase est superflue parce qu'elle est déjà contenue dans la première phrase et de plus, elle est inapplicable à certaines communes. J'en propose donc la suppression.

En relisant les différents textes, je constate que le Conseil fédéral parle dans son projet de stabilisation conjoncturelle, que la commission du Conseil des Etats parle de la situation conjoncturelle et que j'ai moi-même utilisé les termes de stabilité conjoncturelle. Désireux de ne pas créer de divergences supplémentaires, je me rallie à la version de la commission du Conseil des Etats, soit aux termes «conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle». Il ne resterait donc de ma proposition que la suppression du membre de phrase «et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle».

Je n'examinerai pas la question fondamentale de savoir s'il est légitime ou opportun de donner à la Confédération la possibilité d'adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. J'en admets le principe dans l'idée cependant qu'une telle intervention de la Confédération – intervention grave – dans l'activité des cantons et des communes ne devrait être que très exceptionnelle. Si, en cours d'exécution, la Confédération venait à supprimer ou à retarder le versement des subventions pour des raisons d'ordre conjoncturel, les finances de ces collectivités publiques seraient déséquilibrées d'une façon inadmissible. On ne peut, dans ce secteur, prévoir des mesures que pour l'avenir. J'admets à la rigueur que la Confédération, pour des raisons d'ordre conjoncturel, supprime ou réduise des subventions qu'elle pourrait être amenée à octroyer à l'avenir. C'est pourquoi je propose que l'on dise que «la Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle l'octroi des subventions fédérales...» et non pas «le versement des subventions fédérales», car ses promesses doivent être tenues intégralement et les subventions qui ont été allouées à des cantons ou à des communes et sur lesquelles ils comptent pour réaliser une certaine œuvre doivent leur être versées jusqu'au dernier centime et l'être régulièrement comme c'est l'usage.

Il en est de même du versement des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux. J'estime que ce versement peut être adapté à la situation conjoncturelle, mais exclusivement pour les exercices non encore commencés. Si nous vivions déjà sous le régime du nouvel article 31 *quinquies*, je ne pourrais concevoir que la Confédération, pour des raisons d'ordre conjoncturel, décide à un moment donné de réduire pour l'année 1973 la quote-part des cantons à l'IDN ou à n'importe quel autre impôt fédéral. Les budgets cantonaux sont déjà élaborés et une réduction, voire une suppression de ces quotes-parts entraînerait un déséquilibre intolérable des finances cantonales. Une telle adaptation ne me paraît donc possible que pour l'avenir. C'est la raison pour laquelle je propose qu'on précise que cette adaptation du versement des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux ne peut s'appliquer qu'aux exercices non encore commencés.

Honegger: Der Kommissionspräsident hat recht, wenn er sagt, dass das Wort «Finanzgebaren» unbestimmt sei. Man könnte seine Definitionsmöglichkeiten noch erweitern und zum Beispiel fragen, ob die Steuerpolitik oder die Rechnungsabschlüsse, die Verschuldung und so weiter, unter Finanzgebaren fallen. Ich glaube, ein solcher Hinweis auf das Finanzgebaren ist auch deshalb nicht nötig, weil die öffentlichen Haushalte je ebenfalls der Kreditbegrenzung und der Emissionskontrolle unterstellt sind. Das fühlen heute die Kantone schon am eigenen Leibe. Ich glaube deshalb, dass es nicht notwendig ist, einen besonderen

Hinweis auf das Finanzgebaren im Konjunkturartikel aufzunehmen. Kredite und Anleihenszuteilungen können von der jeweiligen Steuerpolitik oder von der Steuerbelastung der betreffenden öffentlichen Körperschaften abhängig gemacht werden. Auch die praktische Durchführung der Reduktion von Bundesbeiträgen oder zum Beispiel von Kantonsanteilen wegen nicht konjunkturgemässem Finanzgebaren ist meines Erachtens höchst problematisch. Stellen Sie sich zum Beispiel vor – was jetzt ja vorgekommen ist in der Stadt Zürich –, dass der Souverän Taxerhöhungen für das Tram oder für das Gaswerk ablehnt, oder dass der Kantonsrat im Kanton Zürich Steuerhöhungen verweigert. Will in solchen Fällen der Bund dem Kanton Zürich Kantonsanteile streitig machen oder Bundesbeiträge nicht ausrichten, wenn der Souverän Anträge der Behörden nicht gutgeheissen hat? Wenn unter Finanzgebaren die Finanzplanung verstanden wird, dann hat der Bund heute bereits die nötigen Kompetenzen. Ich verweise auf das bereits von Herrn Guisan zitierte Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18. Dezember 1968. Da heisst es im Artikel 30 ausdrücklich: «Der Bundesrat strebt eine Koordination der Finanzplanung des Bundes mit derjenigen der Kantone und Gemeinden an. Die Zusicherung von Bundesbeiträgen zum Ausbau der Infrastruktur kann davon abhängig gemacht werden, dass die beteiligten Kantone hierfür ein mehrjähriges Finanzprogramm vorlegen. Dabei werden unter Berücksichtigung der konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernissen Dringlichkeiten festgelegt.» Dieses Gesetz sieht also genau das vor, was eigentlich im Verfassungsartikel nochmals gesagt wird. Wenn man die Gemeinden nicht einbeziehen will, wie das die Kommissionsmehrheit tut, dann geschieht das sicher nicht deswegen, weil die Gemeinden sich nicht konjunkturgemäss verhalten sollen, sondern allein deshalb, weil aus unserer staatsrechtlichen Struktur heraus nur die Kantone Adressat sein können für solche Verpflichtungen.

Der Antrag des Herrn Kollegen Bourgknecht scheint mir überflüssig zu sein und bedeutet nur eine Komplizierung. Wenn ich ihn richtig verstanden habe, soll es darum gehen, dass der Bund Kantonsbeiträge und Subventionen ausbezahlt, die bereits beschlossen sind. Das scheint mir selbstverständlich zu sein.

Bundesrat **Brugger:** Ich habe dazu nicht viel zu sagen. Ich habe ein gewisses Verständnis, dass Sie den Begriff des Finanzgebarens streichen wollen, weil dieser Begriff auch einen moralischen Aspekt hat. Selbstverständlich hätte man ja diese Verfassungsnorm dann auch auf der Gesetzgebungsstufe konkretisieren und dann dort genau sagen müssen, was man damit eigentlich will.

Wir werden unsere Formulierung vorläufig aufrechterhalten und wollen einmal sehen, wie die andere Kammer zu dieser Frage der Kantone Stellung nimmt. Schliesslich spielt hier auch die Frage des Gleichgewichts zwischen Beitrag der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft hinein, und dass auch hier eine Art Opferausgleich gesucht werden müsse.

Hingegen bitte ich Sie, den Antrag von Herrn Bourgknecht abzulehnen. Das ist einfach noch einmal eine verfassungsmässige Einschränkung, die nicht von der Verfassung vorgenommen, sondern dann in der Ausführungsgesetzgebung im Detail festgelegt werden muss. Ich meine, wir sollten uns doch nicht schon zum voraus in der Verfassung festlegen, dass diese Massnahmen des Bundes gegenüber den Kantonen nur mit einer sehr starken Wirkungsverzögerung überhaupt eingesetzt werden können. Da muss man von Fall zu Fall dann die richtige technische Rechtsstruktur finden.

M. **Bourgknecht:** Je voudrais proposer de faire voter phrase par phrase, car chacune des phrases a une portée tout à fait différente. On peut être d'accord avec la première phrase d'un projet et ne pas l'être avec la seconde phrase.

Jauslin, Berichterstatter: Ich sehe nicht ein, wo die Schwierigkeiten liegen könnten. Ich möchte aber die Diskussion über das formale Vorgehen nicht verlängern; von mir aus kann man Satz über Satz abstimmen. Ich bitte Sie aber, immer den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

M. **Reverdin:** Je me demande si la proposition de M. Bourgknecht est acceptable du point de vue de la procédure. Nous avons des propositions cohérentes; nous ne pouvons pas choisir des phrases à gauche et à droite car nous ne savons pas ce qui en résultera. Je n'ai jamais vu procéder ainsi, bien que j'aie suivi les travaux parlementaires depuis 1945, tout d'abord comme journaliste, ensuite comme député.

Heimann: Ich ziehe meinen Antrag zugunsten desjenigen der Kommissionsmehrheit zurück, was aber das Alinea 3bis nicht beinhaltet.

Le président: Puisque la proposition de M. Bourgknecht de voter phrase par phrase est combattue, je me vois dans l'obligation de la mettre au vote.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Bourgknecht	12 Stimmen
Dagegen	21 Stimmen

Le président: Nous allons procéder de la façon suivante: Nous opposerons d'abord la proposition de la commission à celle de M. Bourgknecht. En votation définitive, le résultat de cette première votation sera mis en opposition avec la proposition du Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Kommission	28 Stimmen
Für den Antrag Bourgknecht	8 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Kommission	31 Stimmen
Für den Antrag Heimann (Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates)	4 Stimmen

Art. 31 quinquies Abs. 3bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Der Bund ist bestrebt, die konjunkturpolitischen Massnahmen in den Dienst eines wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen den einzelnen Gebieten des Landes zu stellen.

Minderheit

(Luder, Herzog, Honegger, Krauchthaler, Munz)

Der Bund hat bei Massnahmen im Sinne dieses Artikels auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.

Antrag Heimann

Streichen.

Antrag Bourgknecht

Der Bund hat die konjunkturpolitischen Massnahmen...

Art. 31 quinquies al. 3bis

Proposition de la commission

Majorité

La Confédération s'efforcera de faire concourir les mesures de politique conjoncturelle à l'équilibre économique entre les diverses régions du pays.

Minorité

(Luder, Herzog, Honegger, Krauchthaler, Munz)

Lorsqu'elle prendra des mesures au sens du présent article, la Confédération tiendra compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays.

Proposition Heimann

Biffer.

Proposition Bourgknecht

La Confédération doit faire concourir les mesures...

Jauslin, Berichterstatter der Mehrheit: Durch meinen Stichentscheid haben wir hier zwei Vorschläge von Mehrheit und Minderheit. Ich gebe offen zu, dass ich den Stichentscheid zugunsten der jetzigen Mehrheit aus der Überlegung gegeben habe, dass diejenigen, die diese Meinung vertreten – d. h. die Vertreter der kleinen oder weniger industrialisierten Kantone –, damit dem Konjunkturartikel als Ganzes zustimmen könnten. Die Abstimmung hat dann aber gezeigt, dass diese Frage sich offenbar nicht bei Absatz 3bis entscheidet. Ich überlasse es deshalb dem Rat, hier grundsätzlich der Fassung von Mehrheit oder Minderheit zuzustimmen.

Wenn wir überhaupt zu einem Extraabsatz gelangten, so deshalb, weil man der Meinung war, zu den wesentlichen Zielsetzungen der Konjunkturpolitik gehöre eben der regionale Ausgleich und die Rücksichtnahme auf unterschiedliche Entwicklungen. Selbst im Vorschlag der Kommission für Konjunkturfragen war in der Formulierung von Absatz 1 dieser Hinweis enthalten; Herr Kollega Vincenz hat das ja, wenn ich mich nicht irre, in der Eintretensdebatte erwähnt. Wir waren in der Kommission der Auffassung, es sei gerechtfertigt, diesen Gesichtspunkt hervorzuheben, d. h. wir haben einen getrennten Absatz vorgezogen. Ob die Fassung «Der Bund ist bestrebt, die konjunkturpolitischen Massnahmen in den Dienst eines wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen den einzelnen Gebieten des Landes zu stellen» wesentlich zwingender ist als «der Bund hat bei Massnahmen im Sinne dieses Artikels auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen», mag verschieden beurteilt werden. Jedenfalls aber ist es die eindeutige Auffassung von Bundesrat und Verwaltung, dass die Fassung der Minderheit akzeptabel wäre, nicht aber die Fassung der Mehrheit.

Die Angst vor der Globalsteuerung hat Herr Bundesrat Brugger ja in seinem Eintretensvotum dargelegt und dazu ausgeführt, es bestehe nicht die Meinung, diese Globalsteuerung müsse nun tel quel prozentual oder anteilmässig alle Regionen gleich treffen; vielmehr werden diese Massnahmen so benannt, weil sie objektiv, grundsätzlich wirken und nicht punktuell gezielt eingesetzt werden sollen. Trotzdem sollte bei einzelnen Massnahmen auf die verschiedenen Regionen Rücksicht genommen werden können. Das wird ja nicht immer möglich sein; bei verschiedenen Massnahmen wird man global die ganze Schweiz treffen. Denken wir hier z. B. an Paritätsänderungen; auch bei Abgaben beim Kauf eines Automobils wird man nicht die einzelnen Regionen unterschiedlich treffen können. Aber es gibt Dinge, bei denen das möglich ist, und hier liegt ein Versprechen vor, solche Unterschiede nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Ich nehme an, dass der Antrag von Mehrheit und Minderheit noch durch verschiedene Herren vertreten wird. Ich möchte den Entscheid dem Rat überlassen.

Luder, Berichterstatter der Minderheit: Im Namen der – abgesehen vom Stichentscheid des Präsidenten – der Mehrheit ebenbürtigen Minderheit möchte ich deren Antrag wie folgt begründen:

Mit der imperativen Form «der Bund hat Rücksicht zu nehmen» enthält unser Antrag den verpflichtenden Willen, wie er schon in der bundesrätlichen Formulierung enthalten war. Er geht aber insofern wesentlich weiter als der Bundesrat, als er die Rücksichtnahme auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes bei allen Massnahmen im Sinne des Konjunkturartikels vorschreibt. Nach dem bundesrätlichen Entwurf hingegen bezieht sich die Verpflichtung lediglich auf das Gebiet allfälliger Kürzungen von Bundesbeiträgen und Kantonsanteilen.

Die imperative Form «der Bund hat...» ist auch schärfer als die Mehrheitsfassung «der Bund ist bestrebt...». Dadurch gewinnt der Minderheitsantrag an Kontur und verliert der Mehrheitsantrag an Sonderstellung.

Übrig bleibt ein wesentlicher Unterschied: Die Mehrheit will den Bund veranlassen, danach zu streben, die konjunkturpolitischen Massnahmen in den Dienst eines wirtschaftlichen Ausgleiches zwischen den einzelnen Gebieten des Landes zu stellen. In den Dienst stellen heisst doch, etwas einem Dienstgeber – oder hier einem übergeordneten Ziel – dienstbar machen. Nach der Mehrheitsfassung würde das Ziel der Konjunkturstabilisierung dem anderen, zwischen den Regionen einen wirtschaftlichen Ausgleich zu suchen, untergeordnet. Die Minderheit hält diese Verschiebung der Akzente für falsch und unrealisitsch. Man mag sich darüber streiten, welchen Rang die Politik des regionalen Ausgleichs im Gesamtrahmen – beispielsweise gegenüber dem Wohlfahrtsartikel 2 der Bundesverfassung – einnimmt. Sicher ist, dass die ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung als Zielvorstellung derjenigen des regionalen Ausgleichs mindestens gleichgestellt bleiben soll. Wenn man nun den wirtschaftlichen Ausgleich der Regionen als Oberbegriff verankert, so ist die Konjunkturpolitik auf ein zwar sehr wesentliches und unbestrittenes Ziel ausgerichtet, das aber in keiner Weise mit den Instrumenten der Konjunkturpolitik als Ganzes erreicht werden kann; ganz abgesehen davon, dass ein regionaler Ausgleich auch in stabilen Konjunkturlagen angestrebt und verwirklicht werden sollte. Ich möchte darauf hinweisen, dass konjunkturpolitische Massnahmen, die auf eine Verminderung der Nachfrage – sei es direkt oder indirekt – hinzielen, ihrer Natur nach wenig geeignet sind zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Dazu bedarf es aktiver Förderungsmassnahmen, wie sie sich aus dem Konjunkturartikel schwerlich herauslesen lassen. Notwendig bleibt – das ist auch die Meinung der Minderheit und mit ihrem Antrag gewährleistet –, dass die konjunkturpolitischen Massnahmen so konzipiert und gehandhabt werden, dass eine Benachteiligung der Entwicklungsgebiete durch sie vermieden

und die entsprechenden Förderungsmassnahmen nicht durchkreuzt werden.

Die praktischen Konsequenzen des Mehrheitsantrages möchte ich nicht vor Augen führen; ich könnte das auch nicht.

Im Namen der Minderheit ersuche ich Sie, die Unterordnung der Konjunkturstabilisierung unter das Ziel des wirtschaftlichen Ausgleisch der Regionen in Absatz 3bis zu vermeiden und damit dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Die Minderheit achtet die Anliegen der Entwicklungsgebiete, ist sich aber bewusst, dass ohne Erfolge der Konjunkturstabilisierung kein haltbarer wirtschaftlicher Ausgleich und keine regionale Strukturpolitik möglich sein dürfte.

Wenk: Ich möchte die Äusserung meines Vorredners voll untersützen. Es ist mir peinlich, dass diese Fahne nun den Eindruck erwecken kann, als ob ich zur Mehrheit gehört hätte. Ich war gezwungen, die Sitzung der Kommission vorzeitig zu verlassen. Wäre ich nicht dazu gezwungen gewesen, so wären die Verhältnisse Minderheit und Mehrheit umgekehrt.

Vincenz: Die Formulierung von Absatz 3bis führt zu Auseinandersetzungen, weil die Lage der Konjunkturentwicklung in unserem Lande je nach Standort des eigenen Tätigkeitsbereiches sehr unterschiedlich ist. Aus den Gründen, die gestern anlässlich der Eintretensdebatte wiederholt angeführt wurden, begegnen Globalmassnahmen in Regionen, die wenig oder gar nichts zur konjunkturellen Überhitzung beigetragen haben, wenig Verständnis, sie werden sogar als ein Akt der Ungerechtigkeit empfunden. In Berücksichtigung dieser Situation schlägt die Mehrheit der Kommission in Absatz 3bis eine Lösung vor, die die notwendige Differenzierung der Massnahmen auf alle Fälle nicht ausschliessen würde. Folgende Gründe sprechen für den Mehrheitsantrag:

Der Bundesrat hat selber im vorliegenden Entwurf zweimal einen wirtschaftlichen Ausgleich gefordert, so in Absatz 1, wo eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung zu einem Hauptziel dieser Verfassungsbestimmung gestempelt wird; dann aber auch in Absatz 3, indem dort die Rücksichtnahme auf die unterschiedliche Entwicklung der Wirtschaft gefordert wird. Daraus darf geschlossen werden, dass der Wille zu einer differenzierten Anwendung der Konjunkturmassnahmen bereits bei der Konzeption des Entwurfes vorhanden war. Ich möchte das vollumfänglich anerkennen.

Anlässlich der Diskussion um die Rechnung des Bundes für das Jahr 1972 hat Herr Bundesrat Celio festgehalten, dass der undifferenzierte Einsatz der auf Notrecht basierenden Massnahmen nicht verantwortet werden könne. Er hat die Notwendigkeit gewisser nachträglicher Konzessionen zugunsten weniger entwickelter Randgebiete bejaht. Interessant ist aber auch die Feststellung, dass der erste Entwurf zu einem Konjunkturartikel ausdrücklich das Postulat der Kommissionsmehrheit verwirklichen wollte. Absatz 1 des Vorschlages der Kommission für Konjunkturfragen lautete folgendermassen: «Im Interesse der Förderung der Wohlfahrt des Volkes trifft der Bund Vorkehren zur Verhütung von Arbeitslosigkeit und zur Vermeidung von Teuerung. Dabei» – das ist entscheidend – «hat er auf eine sozial ausgewogene Verteilung des Wohlstandes zu achten, die Ziele der Raumordnungspolitik zu respektieren und auf die wirtschaftlichen Beziehungen zum Aufwand Rücksicht zu nehmen.»

In der Kommission konnten wir erfahren, dass es Massnahmen gibt – Herr Kollega Luder hat das bereits anvisiert – und Dinge geben wird, die nicht differenziert zur Anwendung gelangen können. Herr Professor Allemann hat laut Protokoll dazu folgendes ausgeführt: «Obwohl nach Möglichkeit regionalen Unterschieden Rechnung getragen werden soll, ist eine solche Differenzierung doch nur in gewissen Bereichen der Konjunkturpolitik möglich. Beispielsweise ist dies der Fall im Subventionswesen, bei der Emissionskontrolle sowie im Rahmen des Baubeschlusses.»

Aus diesem Grunde hat es nach Auffassung der Kommissionsmehrheit keinen Sinn, die imperative Form zu wählen, wenn dieser Auftrag nur in Einzelfällen ausgeführt werden kann. Wir sind jedoch der Meinung, dass der Bund dort aktiv und positiv bestrebt sein soll, zu differenzieren, wo die Möglichkeit der Differenzierung von der Sache her und mit Blick auf das Endziel gegeben ist. Dieser gezielte Auftrag drängt sich aber auch aufgrund bisheriger Erfahrungen auf. In zahlreichen Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen der letzten Jahre ist der Grundsatz dieser Rücksichtnahme immer wieder verankert worden. Die Prüfung, inwieweit die Verwaltung diesem Grundsatz nachgelebt hat, würde mit Leichtigkeit erkennen lassen, dass es gut gemeint, aber in der praktischen Anwendung übergangene Empfehlungen waren. Damit können sich die Betroffenen nicht mehr abfinden. Die Tatsache, dass einzelne Globalmassnahmen, die undifferenziert zur Anwendung gelangen müssen, eine überdurchschnittliche Bremswirkung in der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Gebiete zur Folge haben müssen, sollte – das ist unsere Auffassung – den Bund anhalten, als Kompensation andere Vorkehrungen so zu treffen, dass eine Entfaltung der Wirtschaft eher stimuliert würde. Dies ist die innere Begründung für den Antrag der Mehrheit.

Bereits in der Kommission wurde die Formulierung der Mehrheit abgelehnt mit der Begründung, dass es ausgeschlossen sei, Konjunkturpolitik mit der Strukturpolitik zu verbinden. Diese Konzeption kann theoretich richtig sein, in den praktischen Auswirkungen beinhaltet jede Konjunkturmassnahme ein recht weitgehendes Stück Strukturpolitik. Der Beweis dafür ist aufgrund der geltenden Massnahmen mit Leichtigkeit anzutreten. Vor allem ist es die Siedlungsstruktur, die in ausgesprochenem Masse von den wirtschaftlichen Massnahmen gelenkt wird. Wo die Wirtschaft expandiert, wächst die Siedlungsagglomeration, und dies teilweise auf Rechnung der Entleerungsgebiete. So schreibt die Studienkommission des EVD für Preis-, Kosten- und Strukturfragen auf Seite 169 dieses Berichtes was folgt: «Inwieweit die Siedlungsstruktur die Konjunkturanfälligkeit der Wirtschaft einer Region mitbestimmt, lässt sich aus dem Zusammenhang zwischen Branchenstruktur und Beschäftigungsresistenz ableiten. Günstigste Bedingungen bezüglich Konjunkturanfälligkeit herrschen offenbar in Siedlungsformen, die wirtschaftliche Aktivitäten bis zu jenem Konzentrationsgrad vereinigen, bei dem eine einigermassen homogene Branchenstruktur unter Einschluss einiger grosser, im Sortiment und Absatzgebiet stark diversifizierter Unternehmungen möglich wird.

Die Wirtschaft der Berggebiete wird heute stark von den verschiedenen Formen des Tourismus geprägt, vielleicht sogar gezwungenermassen diktiert. Globalmassnahmen zur Dämpfung der Konjunktur werden – wie schon die bisherige Erfahrung zeigt – in erster Linie an der Grenze eingesetzt. Damit werden genau und vielleicht sogar ausschliesslich jene Gebiete betroffen, die auf eine Belebung ihrer Wirtschaft angewiesen sind. Hier drängen sich Kompensationsmassnahmen auf.»

Herr Kollege Wenk – ich darf das wohl auch zitieren – hat in der Kommission richtigerweise Bedenken geäussert,

dass der Konjunkturartikel in der Fassung des Bundesrates in erster Linie Kleinbetriebe treffe und Grossunternehmungen schonen werde, weil diese immer über eigene Mittel verfügen würden. Dieser Vergleich lässt sich auch zwischen den unterschiedlich gelegenen Regionen anstellen. Wer schliesslich die Diskussionen um das kommende Raumplanungsgesetz des Bundes verfolgt hat, konnte mit aller wünschbaren Deutlichkeit erfahren, dass der Bund willens ist, die Raumplanung Schweiz in den Dienst einer dezentralisierten Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur zu stellen. Es ist nun wirklich nicht einzusehen, wie der gleiche Bundesrat, das gleiche Parlament und die gleiche Verwaltung ein Instrumentarium zur Konjunkturlenkung so einsetzen soll, dass die Grundzüge unserer Wirtschaftsstruktur dabei keine Beeinflussung erfahren sollten.

Alle diese Ausführungen lassen erkennen, dass die Intervention des Bundes auf allen Gebieten der Wirtschaft zu einer direkten oder indirekten Lenkung der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur führen muss. Der Antrag der Mehrheit möchte es verhindern, dass diese Interventionen zu einer künstlichen Bremswirkung in jenen Gebieten führen würden, die von den gleichen Bundesbehörden als entwicklungsfähig und als entwicklungsbedürftig bezeichnet werden. Ich bin Herrn Kollega Luder dankbar, dass er die Notwendigkeit dieses Ausgleiches als Sprecher der Minderheit anerkannt hat.

Im Laufe dieser Debatte haben wir den Vorwurf entgegennehmen müssen, dass jede Gruppe und auch jede Region bei jeder kleinsten Schwierigkeit den Bund um Hilfe angehen. Vom Berggebiet aus akzeptieren wir diesen Vorwurf. Gerade dieser Vorwurf bereitet uns grösste Sorgen. Wir möchten uns von dieser Hypothek befreien. Ich habe gestern auch kurz darauf hingewiesen, wie sehr die Wirtschaftsentwicklung in diesen Randgebieten durch konjunkturelle Massnahmen und andere Vorkehrungen, die heute notwendig sind – ich möchte das betonen –, in einen noch engeren Rahmen gedrängt wurden. Auch hier begegnen wir einem staatspolitischen Problem. Der Wille zur Selbsterhaltung wird mit einer derart widersprüchlichen Politik geschwächt, wenn nicht ganz unterdrückt.

Überzeugt von der Tatsache, dass es keine strukturneutrale Konjunkturpolitik geben kann, ersuche ich Sie, dem realistischeren Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Heimann: Ich hatte die Absicht, zu diesem Artikel ebenfalls einen Antrag zu stellen. Ich verzichte darauf und schliesse mich der Minderheit der Kommission an. Der Mehrheit kann ich nicht zustimmen aus der Begründung heraus, wie sie Kollega Luder ausgezeichnet vorgetragen hat.

Die Mehrheit möchte mit dem Konjunkturartikel Strukturpolitik betreiben, wie das Kollege Vincenz soeben erklärt hat. Es erscheint mir ausgeschlossen, dass der Konjunkturartikel mit Strukturpolitik vermengt werden darf. Es scheint mir sogar, dass es sich hier um zwei so verschiedene Dinge handelt, dass man von Nichtmehrbestehen der Einheit der Materie sprechen könnte.

M. **Bourgknecht:** Ce que M. Vincenz a dit tout à l'heure me permet d'être extrêmement bref parce que je me rallie pour l'essentiel à tout ce qu'il a dit au sujet de la politique structurelle que nous devons réaliser au travers de ce nouvel article 31 *quinquies*. Je voudrais simplement, si une telle politique est possible et je suis convaincu qu'elle l'est, que la Confédération n'ait pas simplement un devoir tout général de «s'efforcer de faire concourir» les mesures de politique conjoncturelle à l'équilibre économique entre les diverses régions du pays mais que ce soit là une obligation qui lui soit faite de manière claire et nette dans la Constitution. C'est la raison pour laquelle je vous propose de remplacer les termes «s'efforcera de faire concourir» par «doit faire concourir».

Bundesrat **Brugger:** Ich habe in meinem Eintretensreferat auf diesen Punkt schon hingewiesen. Ich frage mich, ob es sich eigentlich lohnt, Einführungsreferate zu halten, wenn nachher die alten Clichés einfach wieder hervorgebracht werden. Ich glaube, es ist nun einfach nicht zulässig, dass zwischen dem Antrag der Mehrheit und demjenigen der Minderheit ein grosser materieller Unterschied konstruiert wird, wie das nun von Herrn Vincenz geschehen ist. In der materiellen Auswirkung bieten beide Anträge die Möglichkeit, dort, wo das überhaupt denkbar ist, auf regionale Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen. Das wird nicht überall möglich sein. Wenn Sie zum Beispiel Aufwertung und Abwertung haben, wird das eben eine landesweite Auswirkung haben; überhaupt werden die aussenwirtschaftlichen Massnahmen in der Regel, da sie an der Grenze getroffen werden, Auswirkungen auf das ganze Land haben. Der Franken von Herrn Ständerat Vincenz und derjenige von Herrn Ständerat Heimann ist eben gleichviel wert.

Ich habe in meinem Einführungsreferat auch gezeigt, dass aufgrund von Artikel 31 bis Buchstabe c der Bundesverfassung bereits die verfassungsmässige Grundlage für eine solche regionale Strukturpolitik vorhanden ist, dass sie also nicht noch irgendwo an sich verfassungsmässig nochmals verankert werden kann und dass wir mit dem Vorschlag ans Parlament für eine Förderung des Berggebietes uns auf diese Grundlage abstützten und bereit sind, etwas zu tun. Materiell ist es also einfach nicht zulässig, zwischen Mehrheit und Minderheit einen solchen Unterschied zu konstruieren.

Zum Formellen: Wir können doch nicht in die Verfassung einen sogenannten Konjunkturartikel aufnehmen (es tut mir leid, dass man einfach nicht darauf hört), in welchem es heisst, es würden konjunkturpolitische Massnahmen vorgesehen, die in den Dienst eines wirtschaftlichen Ausgleiches zu stellen seien, wo also die Zielsetzung der Konjunkturpolitik einer anderen Zielsetzung nicht etwa nur gleichgestellt, sondern sogar untergeordnet wird. Damit machen Sie aus dem Konjunkturartikel einen Struktur- oder einen Regionalförderungsartikel, oder wie man das dann nennen will. Das geht doch sowohl aus formellen, wie aus inhaltlichen Gründen einfach nicht an.

Zusammenfassend kann ich feststellen: Mit den wirtschaftlichen Zielen des Herrn Vincenz bin ich einverstanden, aber bitte in einer Form, die zu präsentieren vernünftig ist.

Der Bundesrat schliesst sich übrigens der Auffassung der sogenannten Minderheit an.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Mehrheit	16 Stimmen
Für den Antrag Bourgknecht	11 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Mehrheit	15 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	21 Stimmen

Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.35 Uhr
La séance est levée à 12 h 35

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel (Artikel 31quinquies und 32, Abs. 1)

Constitution fédérale. Articles conjoncturels (articles 31quinquies et 32, 1er al.)

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1973
Band Volume Volume	II
Session Session Sessione	Sommersession Session d'été Sessione estiva
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	06
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	13.06.1973 - 08:00
Seite Page Pagina	341-368
Ref. No	20 002 203

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

11 543. Bundesverfassung. Konjunkturartikel (Art. 31quinquies und Art. 32 Abs. 1)

Constitution fédérale (Art. 31quinquies et 32, 1er al.)

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 341 hiervor — Voir page 341 ci-devant

Art. 31quinquies Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Heimann

Der Bund führt statistische Erhebungen durch, die zur laufenden Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes erforderlich sind.

Art. 31quinquies al. 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Proposition Heimann

La Confédération procède à des relevés statistiques permettant d'apprécier en tout temps l'évolution économique.

Jauslin, Berichterstatter: Absatz 4 regelt die Beschaffung der konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen. Ich möchte bitten, dass Herr Kollega Heimann zuerst seinen Antrag begründet, damit ich den Unterschied sehe.

Heimann: Ich gebe ohne weiteres zu, dass auf den ersten Blick der Unterschied nicht wesentlich ist. Der Bundesrat schlägt uns vor, eine Ermächtigung zu erteilen für die Durchführung laufender konjunkturpolitisch erforderlicher Erhebungen. Mein Antrag heisst: «Der Bund führt statistische Erhebungen durch, die zur laufenden Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes erforderlich sind.»

Die Konjunktur ist eigentlich ein Begriff, der einen Zyklus darstellt, also ein Auf und Nieder. Die laufende wirtschaftliche Entwicklung des Landes ist doch etwas anderes. Die Schweiz ist an Wirtschaftsstatistiken äusserst arm. Es wird von der Praxis und von der Theorie her immer wieder beanstandet, dass wir in das Geschehen der schweizerischen Wirtschaft zu wenig Einblick haben. Das Ausland ist in solchen Statistiken viel weiter und viel grosszügiger. Sowohl der Nationalrat wie der Ständerat haben eine Motion zum Ausbau der Statistik dem Bundesrat überwiesen.

Auch die Auffassung in Wirtschaftskreisen über öffentliche Statistiken hat sich gewandelt. Die Offenheit über geschäftliche Vorgänge ist wesentlich besser geworden. Ich bin überzeugt, dass der Grossteil der Wirtschaft heute keinen Anstoss mehr nehmen würde, wenn wir uns entschliessen könnten, die statistischen Erhebungen auszuweiten.

Überdies – das möchte ich allen jenen sagen, die an diesem Konjunkturartikel wenig Freude haben – sind umfassende und zuverlässige Statistiken über die Vorgänge in der Wirtschaft der beste Schutz gegen überflüssige und unerwünschte Massnahmen des Bundes. – Anderseits müssen wir doch erkennen, dass nur umfassende Unterlagen über den Zustand der Wirtschaft die rechtzeitige Ergreifung von Massnahmen möglich macht. Das ist der Grund, warum ich Ihnen meinen Antrag stelle.

Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

Reimann: Aufgrund der Erläuterungen in der Botschaft zu Absatz 4 gehen auch heute offensichtlich die Meinungen über den Umfang der Erhebungen, deren Auswertung und Verwendung als Basisinformation doch noch auseinander. Zwischen der ängstlichen Geheimhaltung bis zur vollständigen Offenheit, wie es jetzt gerade Kollege Heimann postuliert, liegt das breite Spektrum der Meinungen. Auch ich möchte bestätigen, dass eine Wandlung eingetreten ist und dass man Verständnis hat für konjunkturpolitisch bedingte Erhebungen im grössern Sinne als bisher. Aber es ist vielleicht wichtig, auch einmal die Frage zu stellen: Was stellen sich die Leute heute vor? Aus Kreisen der empirischen Forschung werden unter anderem folgende Erhebungen und Auswertungen gewünscht: Auftragseingänge, Auftragsbestände, Lagerbestände und Änderungen der Lagerbestände, regionale Umsatzstatistiken, Kapazitätsauslastungsgrad. Als weitere wichtige Informationen von den statistischen Ämtern werden dazu auch folgende Statistiken gewünscht: Beschäftigungsstatistik, Endverbrauchsstatistik, Preisstatistik gesamtschweizerische Baukostenstatistik, Statistik über die Investitionstätigkeit im Ausrüstungssektor, Statistik des Kapitalverkehrs, regionale, branchenmässige Aufteilung der Investitionen. Ob dieser Katalog schliesslich noch grösser oder kleiner wird, kann heute nicht beurteilt werden. Es kann aber wohl kaum die Meinung sein, dass jede beliebige Bundesstelle jederzeit jede beliebige Erhebung starten kann. Der Bund ist vielmehr anzuhalten, unter Mitwirkung der Wirtschaftsorganisationen, ein integriertes System für die laufenden Erhebungen zu entwikkeln und dann im Gesetze verbindlich festzulegen. Jeder sollte schlussendlich wissen, welche Informationen er wem und zu welchem Zweck zu liefern hat und auch, was man daraus macht. Auch aus diesen Überlegungen heraus unterstütze ich bei Artikel 4 den Vorschlag von Bundesrat und Kommission, wo bei aller Elastizität doch der Versuch unternommen wird, den Erhebungtechnokraten gewisse Grenzen zu stecken, ohne der ökonomischen Forschung das notwendige Basismaterial vorzuenthalten.

Jauslin, Berichterstatter: Ich glaube, es sind Nuancen, die da zum Ausdruck kommen. Man könnte sich überhaupt fragen, ob eine ausdrückliche Ermächtigung an den Bund erteilt werden muss oder ob es im Rahmen der allgemeinen Zielsetzung nicht selbstverständlich ist, dass der Bund auch Erhebungen durchführen kann. Nachdem wir wissen, dass die Schulstatistik, die in etwas erweitertem Umfang darauf abzielt, die Zahl der Kinder in den Schulen zu zählen, bereits 1,5 Millionen Franken pro Jahr kostet und die entsprechende Personalvermehrung bedingt, ist darauf hinzuweisen, dass die Statistiken möglichst zweckmässig sein müssen. Sie sind mit Kosten verbunden. Entweder mit Kosten beim Bund oder dann – versteckt – bei der Wirtschaft. Meine Erfahrung mit dem Sammeln von Daten geht immer dahin, dass man sich zuerst überlegen sollte, was man überhaupt mit den Daten – wenn sie geliefert werden – anfangen kann. Ich stelle immer wieder fest, dass wir mit Statistiken oder auch mit Modellmessungen, wie wir sie in unserem Beruf machen, Dinge messen, deren Daten wir nachher gar nicht brauchen können. Und zwar einfach deswegen, weil man sich zu wenig Rechenschaft gegeben hat darüber, was ihre Aussagekraft ist. Man hätte meistens zum vorneherein die Datenzahl beschränken

können. Dazu kommt dann noch, dass eine Statistik natürlich erst mit der Zeit zum Wirken kommt: Erst wenn wir eine Serie von Zahlen haben, sagen sie etwas aus. Ich kann unterstützen, was vorher gesagt wurde; vor allem auch von Herrn Kollega Heimann: Wir müssen eine sehr brauchbare Statistik haben. Wir müssen aber auf der andern Seite – wie Herr Kollege Reimann gesagt hat – nicht eine unbegrenzte Statistik haben. Ich möchte einfach herheben, was in der Botschaft angeführt ist: «Deshalb soll der Ausbau der Wirtschaftsstatistik, wie es bereits bis anhin der Fall war, in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, den Berufsorganisationen und den Kantonen erfolgen. Es kann sich also nicht darum handeln, wie es vereinzelt befürchtet wird, eine einseitig vom Bund diktierte Statistik aufzubauen. Das zur Statistik.

Sodann möchte ich nur der Vollständigkeit halber erwähnen, dass in der Botschaft dargelegt ist, dass ausser dieser Kompetenz, eine Statistik aufzubauen, auch durchaus die Möglichkeit bestehen würde, Sachverständige beizuziehen oder eine besondere Konjunkturforschungsstätte ausserhalb der Verwaltung aufgrund anderer Artikel der Bundesverfassung aufzubauen.

Auch wenn ich die Anliegen von Herrn Kollega Heimann unterstütze, so kann ich persönlich nicht beurteilen, welche Formulierung besser ist. Ich möchte es den Experten der Verwaltung überlassen, festzustellen, ob diese Differenz wesentlich ist. Ich könnte ohne weiteres dem Antrag von Herrn Kollega Heimann zustimmen. Schwierigkeit sehe ich keine, aber ich sehe auch keine wesentliche Änderung. Ich möchte also den Entscheid der Auskunft von Herrn Bundesrat Brugger vorbehalten.

Bundesrat **Brugger:** Es ist bereits gestern dargetan worden, wie wichtig für die Konkretisierung des Stabilisierungsziels ausreichende statistische Unterlagen zur Beurteilung der Konjunkturlage und der Konjunkturentwicklung sind. Ich glaube, dass der Erfolg der Stabilisierungspolitik, abgesehen vom Instrumentarium, von der richtigen Diagnose und Prognose der Konjunkturlage und dem rechtzeitigen und ursachenbezogenen Einsatz der nachfrageregulierenden Massnahmen abhängt. Nach meinem Dafürhalten handelt es sich da schon um eine Statistik besonderer Art, die nicht zu vergleichen ist mit andern Statistiken. Ich habe auch sehr viel Verständnis für den Antrag Heimann, und wenn Sie ihn annehmen sollten, so steht das keineswegs im Gegensatz zu unserer Auffassung; denn im Vernehmlassungsentwurf haben wir ja selber ungefähr das vorgeschlagen, was Herr Heimann heute beantragt. Wir haben dann unter Berücksichtigung sehr zahlreicher Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren etwas zurückbuchstabiert und die Einschränkung mit dem Begriff der «konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen» gemacht. In der Praxis wird es allerdings vielfach nicht möglich sein, zwischen Konjunktur-, Wirtschafts- und Sozialstatistik klar zu trennen. Zur konjunkturpolitischen Beurteilung benötigt man in der Regel auch umfassende Informationen wirtschafts- und sozialstatistischer Art, also sowohl Struktur- als auch Prozessdaten, so dass sich nun die Meinungsbildung eigentlich an der Frage orientieren muss: Was ist politisch-psychologisch besser? Wir haben uns aufgrund der zahllosen Diskussionen bei der Vorbereitung dieses Konjunkturartikels davon überzeugen müssen, dass man offenbar in der Wirtschaft ausserordentliche Bedenken hat, der Bund könnte zuviel Angaben verlangen, dieser Durst des Bundes nach Information könnte so weit gehen, dass sogar Geschäftsgeheimnisse bedroht sein könnten.

Aus diesen Überlegungen heraus, weil wir glauben, dass man auch mit unserer Formulierung in der Praxis durchkommen wird, um etwas Dampf abzulassen und um den Gegnern dieser Konjunkturpolitik, die ja an sich schon recht zahlreich sind, eine Waffe aus der Hand zu schlagen, sind wir dann zu dieser milderen, einschränkenden Formulierung gekommen. Das ist der einzige Grund. Es sind also mehr politische, psychologische Erwägungen, die uns zu dieser Formulierung gebracht haben. Aber der Sache nach hat Herr Heimann doch wohl recht; die Experten und wir waren ursprünglich für einen Vorschlag, wie er jetzt von Herrn Heimann formuliert worden ist.

Ich möchte den Entscheid Ihnen überlassen; es ist eine mehr taktische Frage, was besser sei. Aber ich möchte noch einmal sagen: Wir kommen von der Sache her gesehen auch mit unserem Vorschlag durch; das glauben wir, und das glauben heute auch die Experten.

Darf ich bei dieser Gelegenheit noch zwei Dinge sagen: Diese statistischen Auswertungen sollen natürlich auch andern öffentlichen Körperschaften zur Verfügung stehen, zum Beispiel auch den Kantonen und den Gemeinden, soweit dies möglich und zweckmässig ist; sie sollen aber auch der Wirtschaft selber, soweit dies möglich ist, zur Verfügung gestellt werden. Es ist durchaus denkbar, dass diese statistischen Ergebnisse auch für die Wirtschaft ausserordentlich wertvoll sein können.

Im übrigen sind wir mit der Vorbereitung dieser Massnahme schon sehr weit gediehen, weil es richtig ist – wie der Herr Kommissionsprädisent gesagt hat –, dass Statistiken meistens erst im Vergleich, wenn man die Zahlen mehrere Jahre zur Verfügung hat, zu ihrer vollen Blüte kommen. Wir haben deshalb die Gesetzesvorlage, die uns aufgrund dieses Konjunkturartikels diese Erhebungen ermöglicht, schon sehr weit getrieben, weil das sicher die erste Massnahme ist, die einsetzen muss. Eine verfassungsmässige Verankerung ist deswegen notwendig, weil wir mit dieser Bestimmung die Wirtschaft zwingen können, uns die konjunkturpolitisch relevanten Angaben zu machen; das ist bis heute nicht der Fall.

Muheim: Die Vorschrift über die Durchführeung statistischer Erhebungen ist eine der Voraussetzungen zur richtigen Handhabung dieses ganzen Artikels. Nun hat gestern der Rat, im Sinne der Zustimmung zur Minderheit, «die Rücksichtnahme auf unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen der einzelnen Gebiete des Landes» beschlossen. Ich nehme an, dass die Statistik auch hier Grundlagen beschaffen soll, um eben diese Unterschiede erkennen und quantifizieren zu können; denn das ist ja eine der ersten Voraussetzungen, wenn man eine gewisse Rücksichtnahme im Sinne der Beschlüsse dieses Rates wirklich treffen will.

Heimann: Auch mein Antrag schränkt die Erhebung von Statistiken ein, indem ausdrücklich erklärt wird, dass nur Statistiken durchgeführt werden sollen, die für die Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung erforderlich sind. Die Wirtschaft hat also die Möglichkeit, den Nachweis zu erbringen, ob eine geforderte Statistik in Ordnung oder nicht am Platze ist. Also «plein pouvoir» erhält der Bund auch mit meiner Fassung nicht; aber es ist sicher eine modernere Auffassung über die Wirtschaftsstatistik, die im Antrag zum Ausdruck kommt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	21 Stimmen
Für den Antrag Heimann	9 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 5

Antrag der Kommission

Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen. Darin können der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung spätestens nach einem Jahr über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entscheidet darüber, ob diese weiterhin in Kraft bleiben.

Antrag Muheim

..., ob diese weiterhin in Kraft bleiben. Ausserdem bildet die Bundesversammlung aus ihrer Mitte besondere Organe, denen die laufende Oberaufsicht über den Vollzug der Massnahmen zusteht; das Gesetz bestimmt das Nähere.

Art. 31quinquies al. 5

Proposition de la commission

L'exécution du présent article sera assurée par des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale. Ces dispositions législatives peuvent habiliter le Conseil fédéral et, dans les limites de ses attributions, la Banque nationale à régler le détail des mesures à prendre et à fixer la durée de leur application. Le Conseil fédéral présentera, au plus tard après une année, un rapport à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises. L'Assemblée fédérale décide si ces mesures restent en vigueur.

Proposition Muheim

... restent en vigueur. En outre, l'Assemblée fédérale constitue en son sein des organes auxquels il incombe d'exercer constamment la haute surveillance sur l'exécution de ces mesures; la loi règle le détail.

Jauslin, Berichterstatter: In Absatz 5 haben wir verschiedene Sätze, die verschiedene Dinge umschreiben.

Der erste Satz «Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetzt oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen» soll ausdrücken, dass grundsätzlich nur Erlasse in Frage kommen, für die die Volksabstimmung verlangt werden kann. Im einzelnen ist dies in der Botschaft aufgeführt. Ein Ausnahmefall ist ebenfalls erwähnt, wonach dringliche Bundesbeschlüsse, die zum vornherein für weniger als ein Jahr in Kraft gesetzt werden, wie andere derartige dringliche Bundesbeschlüsse, eben nicht zur Abstimmung kommen. Aber im übrigen sind grundsätzlich nur referendumsfähige Beschlüsse möglich. Ich glaube, darüber brauche ich mich nicht weiter auszulassen.

Im nächsten Satz «Darin können der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen» ist ein wesentliches Novum, dass die Nationalbank, beschränkt auf ihren Aufgabenbereich, speziell in einem Verfassungsartikel – nebst dem speziellen Verfassungsartikel 39 – ermächtigt wird, gewisse Massnahmen näher zu ordnen. Diese Regelung der möglichen Kompetenzabtretung ist notwendig, weil sonst immer Streitigkeiten darüber entstehen könnten. Deshalb ist notwendig, dass hier diese Möglichkeit erwähnt wird. Dass der Bundesrat erwähnt wird, wäre eigentlich überflüssig. Aber damit, dass er erwähnt wird, ist ausgeschlossen, dass die Bundesversammlung als kompetente Delegation bezeichnet werden könnte, so dass also diese beiden Bezeichnungen ihre ausdrücklichen Wirkungen haben.

Es geht darum, dass Kompetenzen, die in einem Gesetzeserlass oder in einem Bundesbeschluss abschliessend geregelt sind, abgetreten werden können, womit das Nähere für die Durchführung und auch die Bregrenzung dann festgelegt werden kann. Ein Beispiel, das wahrscheinlich auch bei der Fassung dieses Artikels vorgeschwebt hat, ist das Exportdepot, wo wir einerseits die Dauer des Gesetzes selbst bestimmen, aber dem Bundesrat Kompetenzen abtreten, damit er für eine gewisse Dauer Massnahmen ergreifen kann; das ist ein Beispiel für solche Kompetenzen, die abgetreten werden können.

Die Kommission hat dazu eine sehr wesentliche Änderung beschlossen: «Der Bundesrat hat der Bundesversammlung spätestens nach einem Jahr über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entscheidet darüber, ob diese weiterhin in Kraft bleiben.» Ich habe bereits ausgeführt, dass dies die Regelung der Vollmachtenbeschlüsse sei; es ist aber auch die Regelung des Bundesgesetzes von 1956 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland. Diese Regelung hat zwei Wirkungen; erstens, dass der Bundesrat das Parlament orientieren muss, ferner aber auch, dass das Parlament damit die Verantwortung für diese Beschlüsse voll und ganz übernimmt – eigentlich dem Bundesrat Décharge erteilt, wie es im Vereinsleben heisst –, indem das Parlament entweder beschliesst, dass diese Massnahmen ausser Kraft gesetzt werden oder dass sie in Kraft bleiben; in beiden Fällen übernimmt es die entsprechende Verantwortung.

Zum Antrag von Herrn Kollega Muheim möchte ich mich erst äussern, wenn er seine Erläuterungen dazu abgegeben hat. Ich möchte Sie also bitten, dem Absatz 5 mit der wesentlichen Ergänzung, wie ich sie im Eintretensvotum bereits dargelegt habe, zuzustimmen.

Muheim: Mein Antrag ist entstanden als Folge gewisser Auseinandersetzungen im Rahmen der Fraktion, aber auch als Ergebnis eingehender Gespräche. Der Antrag ist getragen vom Bemühen, dem Volk in der Abstimmung klar zum Ausdruck zu bringen, dass das Parlament sein Oberaufsichtsrecht wirksam handhaben will, und zwar im Sinne einer «laufenden Oberaufsicht». Das ist Inhalt und Tragweite meines Antrages. Der Text selbst liegt Ihnen vor Augen. Mit diesem Antrag soll auf Verfassungsebene festgehalten werden, dass die Bundesversammlung aus ihrer Mitte besondere Organe bestimmt, welche die laufende Oberaufsicht ausüben. Es scheint mir ausserordentlich wichtig, dass in einem derart entscheidenden Bereich schweizerischer Staatspolitik die Aufsichtsbefugnis des Parlamentes laufend gehandhabt wird. Wir haben solche Organisationsformen bereits heute. Ich denke an die Finanzkommission und Finanzdelegation. An diesem Bild habe ich meine Idee geprägt.

Was mein Antrag nicht will, ist etwa die Anlehnung an die Regelung der Vollmachtenzeit. Es wäre nicht gedacht, den Bundesrat zu verpflichten, vor Erlass seiner Rechtsverordnungen eine Kommission zu befragen. Es ist nicht daran gedacht – es geht aus dem Verfassungsantrag des Sprechenden übrigens auch deutlich hervor –, dass diese Kommission vorgängig konsultiert werden sollte oder dass die Kommission sogar bei der Enscheidung des Bundesrates mitwirken sollte. Mit keinem Wort ist die Rede davon, dass ausserhalb des Parlaments stehende Persönlichkeiten zuzuziehen wären. Der Text, wie er Ihnen vorliegt, dürfte darüber Klarheit verschaffen. Es stellt sich die Frage der rechtlichen Zulässigkeit und der rechtlichen Notwen-

digkeit eines solches Antrages. Persönlich bin ich überzeugt, dass auf Verfassungsstufe die Frage der laufenden Oberaufsicht geordnet werden darf. Wir setzen uns nicht in Gegensatz zu Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung, sondern wir ergänzen die eben genannte Vorschrift im Sinne des vorliegenden Antrages. Rechtlich notwendig ist sie nicht. Ich muss das gleich vorweg betonen. Es ist rechtlich durchaus zulässig auf Stufe Gesetz – ich denke an das Geschäftsverkehrsgesetz –, die laufende Oberaufsicht im dargelegten Sinne einzuführen. –

Indessen ist für meinen Antrag eine politische Überlegung entscheidend. Es ist doch wohl unbestritten, dass wir uns hier in einem Gebiet bewegen, in dem in unserem Staate keine Erfahrung herrscht. Es ist auch so, dass der Exekutive in der Wirtschaftsgesetzgebung derart breite Ermächtigungsmargen erteilt werden, dass sich eine laufende Oberaufsicht, eine begleitende Oberaufsicht geradezu aufdrängt.

Schon in meinem Eintretensvotum habe ich darauf hingewiesen, dass Massnahmen im Sinne der Konjunkturartikel laufend zu treffen sind und laufend abzuändern sind im Sinne von Verschärfungen, von Entschärfungen usw. Es scheint mir geradezu ein Erfordernis der Stunde zu sein, klar zum Ausdruck zu bringen, dass das Parlament hier das ihm von der Verfassung erteilte Oberaufsichtsrecht auszuüben gewillt ist, und zwar in einer bedeutend extensiveren Art als es in weiten Gebieten unseres öffentlichen Lebens sonst der Fall ist.

Abschliessend möchte ich Sie bitten, mit der Annahme dieses Artikels diesen Willen zum Ausdruck zu bringen und damit vielleicht beizutragen, dass verschiedene Vorbehalte, Kritiken und Bedenken gegenüber der Generalklausel, die wir gestern grundsätzlich bejaht haben, aus der Welt geschafft werden.

Dillier: Ich möchte mich nicht zum Antrag von Herrn Kollege Muheim äussern, sondern ich hatte ursprünglich selber die Absicht gehabt, zum Absatz 5 einen Zusatz zu beantragen, und zwar in dem Sinne, dass für Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die in die verfassungsmässige Finanzhoheit der Kantone eingreifen, im Falle eines Referendums neben der Zustimmung des Volkes auch die Zustimmung der Stände erforderlich sei.

Die Ausscheidung der Finanzhoheit des Bundes und der Gliedstaaten gehört nach allgemeiner und unbestrittener Auffassung auf die Verfassungsstufe, so dass die Stände bei einer Neuregelung nicht übergangen werden dürfen. Wenn wir nun dem Bund durch einen besondern Konjunkturartikel das Recht geben, die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung vorübergehend auf der Gesetzesstufe zu ändern, so nehmen wir den Kantonen das ihnen eigentlich zustehende Mitspracherecht. Dieser Mangel liesse sich beheben, wenn wir eben in Absatz 5 einen Zusatz im genannten Sinne einbauen würden. Nachdem wir nun aber die Vorlage des Bundesrates in dieser Hinsicht wesentlich entschärft haben, verzichte ich darauf, einen solchen Antrag zu stellen. Wir haben die Möglichkeit des Bundes gestrichen, das Finanzgebaren der Kantone zu zensurieren und die Höhe der Bundesbeiträge und Kantonsanteile an Bundessteuern von einer solchen Zensur abhängig zu machen. Sollte aber der Zweitrat wider Erwarten diese Zensur in die Vorlage wieder aufnehmen, so müssten wir auf diese Frage des Mitspracherechtes der Stände bei der Beschlussfassung über solche in die Finanzhoheit der Kantone eingreifende Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zurückkommen.

Hürlimann: Ich fühle mich als Präsident der Geschäftsprüfungskommission verpflichtet, zum Antrag des Herrn Kollega Muheim Stellung zu nehmen. Wir kämpfen in der Geschäftsprüfungskommission seit Jahren gegen die sich verbreitende Tendenz, dass man für verschiedene Bereiche verschiedene Oberaufsichtskommissionen und -instanzen schaffen will. Ich denke etwa an das Bestreben bei den PTT, die Oberaufsicht des Palamentes unter eine separate Kontrollinstanz zu stellen. Ich habe mich ständig gegen diese Tendenzen gewehrt, auch im Schosse der Geschäftsprüfungskommission. Es ist eine Aufgabe des Parlamentes darnach zu trachten, dass eine kontinuierlich und eine gleichartige Kontrolle gegenüber allen Bereichen der Exekutive und der Verwaltung durchgeführt wird. Es ist daher nicht sinnvoll, wenn wir hier auf Verfassungsstufe eine Massnahme wie die vorgeschlagene ausdrücklich vorschreiben. Hüten wir uns doch vor dem Parkinson im Parlament!

Herr Kollega Muheim hat richtig erklärt, verfassungsrechtlich ist sie gar nicht notwendig. Vom staatsrechtlichen Gesichtpunkt aus ist es daher auch nicht zweckmässig, hier die Vermischung zwischen Exekutive und Legislative erneut zu verstärken.

Ich bin deshalb der Meinung, man sollte diesen Antrag, der allenfalls dann immer noch auf der Gesetzesstufe diskutiert werden kann, nicht in der Verfassung regeln, weil wir damit einen Weg beschreiten, der unserer ganzen Art, wie wir die Oberaufsicht als Parlament gegenüber der Exekutive handhaben, zuwiderläuft.

Hefti: Ich habe eine Frage zu stellen. Im Absatz 5 heisst es, zur Ausführung des Artikels seien Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen, und darin könnten der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen. Nun erhebt sich die Frage: Soll das ausschliessen, dass eine Anwendungsdauer zum vornherein schon in einem Gesetz oder in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss festgelegt ist? Ich möchte das Beispiel des Exportdepots, das der Herr Kommissionspräsident erwähnt hat, heranziehen. Dort haben bereits die Räte eine Befristung im Erlass festgelegt, und innerhalb dieser Befristung sind dann noch Anwendungsdauern für die Massnahmen des Bundesrates vorgesehen, die der Bundesrat selber bestimmen kann. Würde nun die Bestimmung des vorliegenden Absatzes 5 bedeuten, dass in Zukunft in den Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen, die von der Bundesversammlung und vom Volk ergehen, solche zeitliche Befristungen nicht mehr möglich sind, oder werden sie nach wie vor möglich sein? Ich wäre sowohl dem Kommissionspräsidenten wie vor allem Herrn Bundesrat Brugger dankbar, wenn ich auf diese Frage eine Antwort erhalten würde. Meines Erachtens darf der Gesetzgeber nicht zum voraus auf die Kompetenz verzichten, eine Befristung in seinen Erlassen vorzusehen. Ich glaube auch nicht, dass dies die Meinung ist. Immerhin müssten wir auf diesen Punkt zurückkommen, wenn hier Unklarheiten bestehen sollten.

Munz: Ich möchte mich zunächst mit der Frage von Herrn Hefti auseinandersetzen. Ich muss gestehen, dass es für mich gar keine Frage war, bis er gesprochen hat. Aber offenbar kann man auch eine Frage aus einem Text machen, der an sich klar ist. Es heisst im vorgeschlagenen Texte: «Darin können der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Anwen-

dungsdauer festzusetzen.» Das heisst also, dass in den Gesetzen oder allgemeinverbindlichen Beschlüssen die Exekutivorgane ermächtigt werden können, die Anwendungsdauer festzusetzen. Das hat doch nach normalem Sprachgebrauch zu bedeuten, dass der Gesetzgeber sich auch vorbehalten kann, das schon im Gesetze selbst festzusetzen. Dann bleibt natürlich für die Ermächtigung kein Raum mehr. Ich glaube, darüber kann der Text gar keinen Zweifel offen lassen. Dass hier der Gesetzgeber sich einer derartigen Möglichkeit begeben hätte, selbst Termine oder Anwendungszeiten zu fixieren, wo es gegeben erscheint, davon kann doch keine Rede sein. Nur wird es in vielen Fällen nicht praktikabel sein, in einem allgemeinen Gesetz die Anwendungsdauer für bestimmte darin vorgesehene Massnahmen zum voraus zu fixieren, sondern es wird eben notwendig sein, dass die Exékutive und damit auch das Parlament darüber zu befinden haben, wie lange eine solche Massnahme in Kraft bleiben soll.

Gestatten Sie mir noch ein Wort zum Antrag Muheim. Ich unterstütze die Thesen von Herrn Hürlimann auf der ganzen Linie. Ich würde es nicht nur für überflüssig halten, in der Verfassung Vorschriften darüber zu machen, wie die Bundesversammlung ihre Oberaufsichtsbefugnisse ausüben sollte, sondern für einen Fehler. Das sind Dinge, die wir selbst ordnen müssen; die können wir entweder im Geschäftsverkehrsgesetz oder in den Geschäftsreglementen der Räte ordnen, und wir sollten uns dieser Freiheit, wie wir diese Dinge dann regeln wollen, nicht begeben, indem wir in der Verfassung zwingend irgendetwas vorschreiben, was sich vielleicht nachher gar nicht als so praktikabel oder gar nicht als richtig erweist. Ich bin mit Herrn Hürlimann der Auffassung, dass wir uns davor hüten müssen, diese Aufsichtsfunktionen im Parlament allzu sehr zu zersplittern; dann verlieren sie nämlich die Effizienz, die sie sonst allenfalls doch haben können..

M. **Péquignot:** J'aimerais poser une question concernant l'application pratique du texte proposé par la commission. Peut-être s'adresse-t-elle au président de la commission. Je suppose que des mesures exceptionnelles soient prises et qu'à la fin de l'année, le Conseil fédéral nous présente un rapport à la suite duquel l'Assemblée fédérale décide de maintenir ces mesures. Faut-il fournir automatiquement un rapport? C'est-à-dire que je me demande si, au bout d'une nouvelle année, le Conseil fédéral est obligé de nous proposer un nouveau rapport et si, à ce terme-là, l'Assemblée fédérale peut de nouveau se prononcer pour maintenir les mesures exceptionnelles ou pour les supprimer. Et ainsi de suite.

Knüsel: Ich habe mir ähnliche Überlegungen angestellt wie Herr Kollega Muheim, komme aber zu einem etwas anderen Schluss. Ist es nicht so, dass der vorliegende Bundesverfassungsartikel zwei Schwerpunkte herauskristallisiert? Der eine liegt darin, dass dem Bund die Instrumente in die Hand gegeben werden, um frühzeitig Anzeichen inflationärer Entwicklung begegnen zu können; der andere ist darin zu erblicken, dass Entwicklungstendenzen, die in Richtung Rezession gehen könnten, ebenfalls rechtzeitig erfasst werden sollten. Ich glaube, wir stehen in der heutigen Diskussion etwas allzu stark unter dem gegenwärtigen Eindruck einer praktisch durchbrennenden Inflation. Es ist aber durchaus denkbar oder liegt im Bereich des Möglichen, dass wir uns irgendwann einmal mit den umgekehrten Vorzeichen konfrontiert sehen könnten.

Wenn ich nun die drei Anträge miteinander vergleiche, so scheint mir der Antrag der Kommission der beste zu sein, und zwar aus folgenden Gründen: Dem Bundesrat wird die Pflicht auferlegt, das Parlament regelmässig zu orientieren. Das Parlament wird, mit andern Worten, mit der ganzen Problematik frühzeitig konfrontiert, und es wird durch seine Entscheidungen die Verantwortung der Exekutive abnehmen müssen. Aus dieser Sicht heraus erachte ich die Pflicht des Bundesrates, das Parlament zu orientieren, nicht als eine Fessel, ein Joch, sondern als eine Möglichkeit zur Transparenz zwischen Bundesrat und Parlament. Ich habe den leisen Verdacht, dass wenn wir den Antrag Muheim annähmen, das ganze Gedankenmodell in bezug auf das administrative, ökonomische Interpretieren in Schwierigkeiten geraten könnte. Herr Bundesrat Brugger hat in der Eintretensdebatte erklärt, dass die verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten zur Bekämpfung der Konjunktur oder der Überkonjunktur sehr vielfältig seien. Ich bin der Auffassung, dass der Kommissionsantrag der gegenwärtigen und einer zukünftigen Situation durchaus zu genügen vermag. Ich erinnere mich an eine Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz vom Jahre 1969, an der uns Herr Professor Allemann das, was in den nächsten Jahren im volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Bereich wahrscheinlich auf uns zukommen werde, so geschildert hat, wie wir es heute erleben und in der Rückblende mitgenommen haben. So betrachtet, glaube ich, wird es wichtig sein, dass wir handlungsfähig sind, und zwar zwischen Bundesrat und Parlament. Ich unterstütze deshalb den Antrag der Kommission.

Hefti: Ich erachte diesen Punkt, den ich aufgeworfen habe, ebenso klar wie Herr Kollega Munz. Ich möchte aber Herrn Kollega Munz auf die Botschaft verweisen. Dort ist die Sache weniger klar dargestellt, jedenfalls nicht so wie wir beide es meinen. Ich verweise z. B. auf Seite 58 der Botschaft. Dazu kommt die Bemerkung des juristischen Experten in der Kommission, sie hätten ihren Auftrag dahingehend aufgefasst, die Kompetenzen der Bundesversammlung möglichst einzuschränken. Ich gebe ohne weiteres zu, dass dies nicht die Auffassung des Bundesrates war, der ja dem Änderungsvorschlag der Kommission ohne weiteres zugestimmt hat.

Im Hinblick auf die etwas unklaren Ausführungen in der Botschaft dürfte es aber richtig sein, diese Frage hier im Rat nicht nur von Herrn Kollega Munz, sondern auch vom Herrn Kommissionspräsidenten und vom Bundesrat beantworten zu lassen.

Jauslin, Berichterstatter: Ich bin vor allem Herrn Knüsel für seine Unterstützung dankbar und Herrn Dillier dafür, dass er keinen zusätzlichen Antrag stellt. Wenn ich Jurist und Herr Muheim Bauingenieur wäre, hätte ich ihm eine Rechtsbelehrung erteilen können. So kann ich höchstens meine persönlichen Eindrücke weitergeben. Leider haben mir ohnehin Herr Munz sowie Herr Hürlimann die Schau gestohlen; aber das, was die beiden Herren vertreten haben, wäre auch meine Auffassung gewesen.

Anderseits bin ich Herrn Hefti für die Ehre dankbar, die er mir dadurch erweist, dass er eine Auskunft von mir wünscht. Ich möchte bestätigen, was Herr Munz gesagt hat und möchte noch darauf hinweisen, dass in der Botschaft auf Seite 57 steht: «Bei der gegebenen Situation soll das Gesetz flexibel angewendet werden. So soll sich ein Ausführungsgesetz zum Beispiel damit begnügen dürfen, eine Sonderabgabe als solche vorzusehen und Grundsätze hiefür aufzustellen. Die Regelung der Einzelheiten, wie die Festsetzung der Sätze innerhalb eines vom Gesetz genannten Rahmens sowie der Zeitdauer, während der die Abgabe tatsächlich erhoben werden soll, kann dem Bun-

desrat überlassen werden.» Diese ganzen Einschränkungen, von denen hier die Rede ist, beziehen sich nur auf diese Kompetenzabtretungen. Ich glaube, ich darf das ausdrücklich so festhalten, ohne damit auf Schwierigkeiten zu stossen.

Zur Frage von Herrn Péquignot: Ich möchte ihm aus meiner Sicht Auskunft geben. Wir verlangen ausdrücklich, dass innerhalb eines Jahres – unbekümmert darum, ob das speziell geregelt wird oder nicht – der Bundesrat einen Bericht abgibt und wir dazu Stellung nehmen. Automatisch geregelt ist also nur dieses eine, so dass wir später nicht mehr Stellung nehmen können. Es ist nicht etwa so, dass jedes Jahr ein Bericht kommt. Hingegen erachte ich die Freiheit des Gesetzgebers als so gross, dass wir jederzeit auch verlangen könnten, in zwei Jahren sei ein neuer Bericht vorzulegen oder dass wir bei den Gesetzeserlassen die Frist festlegen können. Ich glaube, damit sind die Möglichkeiten gegeben, dass wir auch eine beliebige Abgrenzung festlegen können. Allerdings ist ein Erlass, der einmal aufgestellt worden ist, gleichwertig wie andere unbekümmert darum, ob er auf diesen Bundesverfassungsartikel abgestützt ist oder auf einen andern.

Herr Muheim hat die Stimmung insofern etwas getroffen, die im Volk oder in gewissen Kreisen herrscht, dass man gerne eine zusätzliche Bremse hätte für die nun sehr weitgehenden Kompetenzen, im Rahmen dieses Konjunkturartikels über andere Verfassungsbestimmungen hinauszugehen. Allerdings bin ich der Auffassung, dass die Kontrollinstanz, die nur aus einem Teil des Parlamentes bestünde, keine Garantie dafür böte, dass etwas Besseres erreicht würde. Ich wäre also der Auffassung, im Sinne der Voten der Herren Hürlimann und Munz, dass man den Antrag Muheim ablehnen sollte.

Bundesrat **Brugger:** Ich möchte zuerst ein paar Ausführungen machen zum Zusatz Ihrer Kommission, der eine Schwierigkeit aufdeckt, die eigentlich bei jeder Konjunkturpolitik besteht: die Kompetenzabgrenzung zwischen Legislative und Exekutive. Die Einsicht, dass Konjunkturpolitik nur möglich ist, wenn die Exekutive innerhalb eines gesetzlichen Rahmens die notwendigen Befugnisse erhält, um rasch handeln zu können, ist zum Allgemeingut geworden. Durch den Zusatz Ihrer Kommission werden nun Entscheide des Bundesrates gewissermassen einer nachträglichen Sanktion durch die Bundesversammlung unterworfen, d.h. die Bundesversammlung soll eine Art nachträgliches Vetorecht erhalten. Selbstverständlich liegt darin auch eine gewisse Problematik, eine gewisse Verwischung zwischen legislativen und exekutiven Kompetenzen. Das ist sicher ein Nachteil dieses Vorschlages. Auf der andern Seite aber hat dieser Vorschlag wesentliche – wie dem Bundesrat scheint sogar grundsätzliche wichtige – Vorteile, indem es auf diese Art und Weise möglich ist, die grosse Verantwortung, die der Bundesrat bei der Durchführung einer adäquaten Konjunkturpolitik auf sein armes Haupt lädt, mit dem Parlament grundsätzlich zu teilen. Man kann damit die politische Diskussion etwas breiter ausgestalten und auf diese Art und Weise zu sachlich richtigeren Lösungen kommen.

Ich kann in aller Form erklären, dass wir diesen Vorschlag Ihrer Kommission als einen weisen Vorschlag betrachten möchten – trotz seiner Problematik –; der Bundesrat kann sich ihm anschliessen, dies um so mehr, als wir auf einem andern Gebiet, demjenigen der Aussenwirtschaftspolitik mit dieser Regelung, die nun schon etwa 15 Jahre besteht, ausserordentlich gute Erfahrungen gemacht haben und sich ein eigentliches Vertrauensverhältnis zwischen dem Bundesrat und der zuständigen Aussenwirtschaftskommission herausgebildet hat, und wir auch selber immer den Eindruck haben, dass diese Mitarbeit substantiell ausserordentlich wertvoll sei.

Zu diesem Punkt also ein klares Bekenntnis des Bundesrates zum Antrag Ihrer Kommission.

Nun bin ich ausserordentlich froh, dass Herr Ständerat Dillier seinen Antrag zurückgezogen hat. Wir kämen da nun wirklich in ein staatsrechtlich unangenehmes Gestrüpp hinein, wo auch die Dornen und die Dornensträuche nicht fehlen würden. Es wäre eine merkwürdige und staatsrechtlich gänzlich neue Situation, wenn Sie für Gesetze und Bundesbeschlüsse, wo das fakultative Referendum besteht, nun auch noch das Ständemehr für das fakultative Referendum gewissermassen einführen müssten. Ich glaube, diesen Vorschlag müsste man im Lichte der ganzen staatsrechtlichen Struktur noch etwas näher unter die Lupe nehmen. Ich bin froh, dass wir das nicht tun müssen und danke für den Rückzug Ihres Antrages.

Ich möchte Herrn Ständerat Hefti antworten und in aller Form die Erklärung abgeben, dass ich die Interpretation – sofern hier überhaupt eine Interpretation notwendig ist; ich glaube, dass der Gesetzestext klar ist –, wie sie von Herrn Ständerat Munz gegeben wurde, auch diejenige des Bundesrates ist. Ich sei denn, gewährt mir die Bitte, in Eurem Bunde der Dritte.

Ihr Hinweis auf Seite 58 der Botschaft ist wohl ein Irrtum. Dort handelt es sich ja nicht um die Stufe der Gesetzgebung oder der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, sondern die Anmerkungen auf Seite 58 beziehen sich auf die Kompetenzen der Exekutive, und dort sollte keine Vermischung mit zusätzlichen Kompetenzen der Bundesversammlung vollzogen werden. Das ist die Meinung dieser Bemerkung auf Seite 58.

Herrn Péquignot möchte ich sagen, dass diese Kompetenz, einen Beschluss ausser Kraft zu setzen, nach einem Jahr gegeben ist, nicht nach zwei oder drei Jahren; der Beschluss kann sich auch nicht wiederholen.

Diese Kompetenz wird die Frage zu beantworten haben: Ist ein Beschluss der Exekutive sachlich richtig? Ist ein Kreditbeschluss, wie ihn der Bundesrat ausgestaltet hat, richtig, oder soll man ihn aufheben? Dieses Veto bezieht sich auf den sachlichen, den materiellen Bereich. Es bezieht sich nicht im vollen Umfang auf die zeitliche Anwendungsdauer. Ich glaube, das kann auch nicht der Fall sein, denn es bestehen folgende Möglichkeiten: Die erste Möglichkeit, dass die zeitliche Anwendungsdauer bereits im Gesetz oder im allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss geregelt ist; das wird für einzelne Massnahmen sicher der Fall sein. Es kann auch der Fall sein, dass eine Höchstdauer vorgeschrieben ist und dass der Exekutive die Kompetenz gegeben wird, sie allenfalls vor Ablauf einer Höchstdauer wieder ausser Kraft zu setzen. Das ist ein Variante. – Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass im Beschluss der Exekutive des Bundesrates selber die Massnahme begrenzt ist. Dann besteht noch die dritte Möglichkeit, dass keine zeitliche Beschränkung weder im Gesetz noch im Erlass vorhanden ist, und das wird dann der Fall sein, wenn eine zeitliche Begrenzung einfach nicht möglich ist, weil ja schliesslich das Ziel dieser Massnahmen – und das sollte man nie aus dem Blickfeld verlieren – die Erreichung des Stabilitätszieles ist, nämlich die Wirksamkeit, der Erfolg dieser Massnahme. Da kann es sicher notwendig sein, dass ein Erlass zeitlich überhaupt nicht beschränkt werden soll, sondern er soll dann ausser Kraft gesetzt werden, wenn dieser Erfolg im Lichte des übergeordneten Zieles erreicht worden ist. Praktisch wird sich das zwar etwas anders abwickeln. Das Verhältnis zwischen der Legislative und

der Exekutive in der Schweiz ist ja meistens nicht ein Gegeneinander, sondern es ist das Verhältnis der Zusammenarbeit und eines – und ich glaube, ich darf das sagen – gewissen gegenseitigen Vertrauens; wenigstens empfinde ich das so. Ich glaube, man kann dem Bundesrat bezeugen, dass er das, was Sie vorzutragen haben, ernst nimmt und dass er sicher seine Entscheide nach den Motivationen richten wird, die sich im parlamentarischen Rahmen und Raum dartun werden.

Nun noch zum Antrag von Herrn Ständerat Muheim. Ich bin ausserordentlich froh, dass er hier die Erklärung abgegeben hat, dass er nicht an die Vollmachtenbeschlüsse denkt. Wir erlassen hier ja auch keine Vollmachtenbeschlüsse; hier wird ein verfassungsmässiger Auftrag klar definiert. Es wird nachher auf der zweiten Stufe der Gesetzgebung die nähere Ausgestaltung konkretisiert; die Kompetenzaufteilung zwischen Exekutive und Legislative wird formuliert werden, währenddem beim Vollmachtenbeschluss die damalige Bundesversammlung dem Bundesrat Vollmacht und Auftrag in einem ganz weiten Rahmen erteilt hat, nämlich «die zur Behaltung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Massnahmen zu treffen.» Und der Bundesrat hatte der Bundesversammlung jeweils auf die Juni- und die Dezembersession über die von ihm in Ausführung dieses Beschlusses getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entschied darüber, ob diese Massnahmen weiterhin in Kraft bleiben sollen. Die beiden Räte bestellen ständige – und jetzt komme ich auf das Wesentliche und auf den Unterschied – Kommissionen zur Vorberatung der Berichte des Bundesrates. Der Bundesrat hatte womöglich – es war auch kein absolutes Erfordernis – wichtige Massnahmen vor ihrem Erlass den beiden Kommissionen zur Begutachtung vorzulegen. Damit griffen also diese Kommissionen und damit das Parlament in die Entscheidungsgewalt der Exekutive ein. Diese Lösung wurde übrigens nicht auf Verfassungsebene, sondern auf der Gesetzesstufe getroffen.

Ich glaube, wir fassen hier keine Vollmachtenbeschlüsse und ich bin froh, dass diese Möglichkeit durch den Antragsteller selber ausgeschlossen wird.

Herr Ständerat Muheim ist auch der Auffassung, dass es rechtlich nicht notwendig wäre, hier etwas festzulegen. Ich glaube, das ist richtig. Nach Artikel 54 des Geschäftsverkehrsgesetzes kann das Parlament für die Dauer der Legislaturperiode zusätzliche ständige Kommissionen ernennen, die nicht im Gesetz aufgezählt sind, aber nur für die Dauer der Legislaturperiode. Will man permanente Kommissionen ernennen im Sinne der Finanzkommission, der Aussenwirtschaftskommission usw. die dann Bestand haben sollen nach Ablauf der Legislaturperiode, dann müsste glaube ich, Titel 5 dieses Geschäftsverkehrsgesetzes entsprechend angepasst werden. Also eine verfassungsmässige Regelung ist nicht nötig; die Möglichkeiten, die sich da bieten, stehen offen. Persönlich glaube ich, Herr Ständerat Hürlimann, dass man für dieses immerhin wichtige und weite Gebiet der Konjunkturpolitik die Möglichkeit einer speziellen, meinetwegen ständigen Kommission heute nicht ausschliessen sollte. Aber wir werden ja den Umfang der Tätigkeit dieser Kommission dann ermessen können, wenn einmal die Gesetzgebung vorliegt. Aber ich möchte einfach sagen, nach meinem Gefühl ist es nicht ausgeschlossen, dass man dannzumal zu dieser Lösung käme. Ich möchte eigentlich im Sinne des Antrages Ihres Kommissionspräsidenten auch sagen, der Zusatz von Herrn Ständerat Muheim ist nicht notwendig; er könnte vielleicht im Gegenteil zu allerlei Interpretationen Anlass geben, die der Antragsteller selber gar nicht will.

Hefti: Es ist nun beim Vorschlag der Kommission von Vetorecht gesprochen worden; genauer wäre: nachträgliche Zustimmung. Wir haben die Frage in der Kommission diskutiert und sind uns einig gewesen, dass wenn der bundesrätliche Beschluss in Kraft bleiben soll, die Zustimmung beider Räte nötig ist. Mit dem Ausdruck Veto könnte man vielleicht an etwas anderes denken.

Muheim: Im Lichte der jetzt geführten Diskussion ziehe ich meinen Antrag zurück, zumal ich immerhin erkennen konnte, dass der Bundesrat nicht von vornherein ausschliesst, dass das Parlament in einer besonderen Art, etwa im Sinne einer ständigen Kommission, die dauernde Überwachung der einmal fällig werdenden Gesetze handhaben wird. Ich sehe auch die Stimmung im Rat. Die ganz zünftigen Juristen haben in diesem hohen Hause nach wie vor ein grosses Wort zu sprechen, ungeachtet der Parteicouleur.

Angenommen – Adopté

Art. 31 quinquies Abs. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 31 quinquies al. 6

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Jauslin, Berichterstatter: In Absatz 6 ist das Mitspracherecht geregelt. Wenn wir es vergleichen mit dem bisherigen Artikel 31 quinquies, so bedeutet es eine Einschränkung, weil es damals hiess: «Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen.» Das war aber selbstverständlich nur deshalb möglich, weil es sich um die Bekämpfung von Krisen, um Arbeitsbeschaffungsmassnahmen handelte. Die gegenwärtige Fassung des Konjunkturartikels ist aber wesentlich weitgehender. Entsprechend ist die Regelung eher angelehnt an den bisherigen Artikel 32 Absätze 2 und 3. Die Vorschrift in Artikel 32 Absatz 2, dass der Vollzug der Bundesvorschriften in der Regel den Kantonen zu übertragen sei, kann nach Auffassung des Bundesrates und der Kommission nicht übernommen werden, weil in den meisten Fällen die konjunkturpolitischen Massnahmen durch Bundesbehörden oder die Nationalbank vollzogen werden müssen. Ich bitte Sie also, den Absatz 6 zu genehmigen.

Angenommen – Adopté

Art. 32 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 32 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Jauslin, Berichterstatter: Die Bestimmung von Artikel 32 Absatz 1 entspricht genau der Fassung, wie dieser Artikel heute lautet. Lediglich ist in der Aufführung von Artikel 31 quinquies ausgenommen, und zwar deswegen, weil

wir uns nicht mehr, wie dies früher der Fall war, für Fälle dringlicher Art in Zeiten wirtschaftlicher Störungen auf den Artikel 89 Absatz 3 berufen müssen. Dieser Hinweis ist überflüssig, und deshalb kann die Erwähnung des Artikels 31 quinquies im Artikel 32 wegfallen.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Jauslin, Berichterstatter: Die Gesamtabstimmung zu diesem Geschäft haben wir heute nicht vorzunehmen, da wir einen Absatz an die Kommission zurückgewiesen haben.

---

11 563. Finanzausgleichsgesetz. Aenderung
Péréquation financière. Modification de la loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 28. Februar 1973 (BBl I, 1101)
Message et projet de loi du 28 février 1973 (FF I, 1065)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapport général

M. **Stefani,** rapporteur: Le message du 28 février 1973, par lequel le Conseil fédéral justifie la proposition de modifier la loi du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons, fixe avec clarté les limites de la réforme prévue; celle-ci doit être considérée seulement comme un remède provisoire aux injustes et graves inégalités qui apparaissent dans le système actuel, et non comme une nouvelle conception du régime de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Alors que la motion Leu, acceptée par le Conseil fédéral en 1968, demandait la refonte du système, une revision propre à améliorer la péréquation financière par l'adoption de mesures urgentes pouvant entrer en vigueur avant que le Conseil fédéral procède au prochain examen de l'attribution des cantons aux divers groupes, avait été aussi acceptée par les Chambres à la suite de l'adoption des motions Letsch et Theus, survenue durant la session de printemps de 1972. Il nous paraît donc juste d'éliminer parmi les points à discuter une première objection qui a été faite au Conseil fédéral. Celui-ci aurait proposé d'une manière beaucoup trop hâtive une modification de la loi qui ne répond pas aux exigences réelles. Une telle critique, indépendamment du bien-fondé des arguments qui devraient l'étayer, pourrait tout au plus s'adresser aux conseils qui ont pris des décisions en vue d'une prompte modification de la loi. Il est toutefois certain que les principes fondamentaux de notre Etat fédéral qui sont à la base de la péréquation financière n'ont pas encore trouvé, même si on tient compte de la réforme proposée, une application répondant aux exigences actuelles. Avant de fixer les critères permettant de délimiter les compétences de la Confédération et des cantons en matière fiscale et d'établir les principes selon lesquels on pourra assurer une nouvelle répartition des recettes sous forme de péréquation, il faut évidemment connaître les tâches anciennes et nouvelles qui seront attribuées aux cantons, l'ampleur de ces tâches et les délais d'exécution. En outre, la péréquation financière suppose des termes de comparaison établis d'après des estimations analogues, sinon carrément uniformes, qui impliquent essentiellement l'harmonisation des systèmes fiscaux cantonaux. Il s'agit là d'un objectif qui peut ne pas sembler à certains aussi proche que ne l'a cru, avec un optimisme prudent mais nécessaire, la Conférence des chefs des Départements cantonaux des finances.

Aussi bien le modèle de la loi fiscale élaboré par la commission Ritschard que les propositions visant à adopter un concordat intercantonal et à attribuer simultanément à la Confédération la compétence de coordonner les activités des cantons sur le plan fiscal en insérant un nouvel article 42 *quinquies* dans la constitution, proposition contenue dans le rapport du groupe d'études présidé par le professeur Ulm, pourront difficilement être examinés par le Parlement en 1975 déjà, comme le prévoit le calendrier établi par la commission de la conférence susmentionnée.

L'harmonisation en matière fiscale, bien que satisfaisant au sens élémentaire de la justice, présente cependant des aspects négatifs qui ne sont que trop connus des cantons qui ont cherché à créer des conditions concurrentielles afin de rattraper dans le domaine fiscal au moins, une partie de leur retard sur le plan économique. Il est par conséquent inévitable qu'on finisse par reconnaître que la péréquation financière n'est qu'un aspect – et pas même le plus important – de la péréquation économique à laquelle il faut faire face sur le plan du développement économique régional.

Lorsque les mesures d'aménagement du territoire ne prévoiront plus seulement des interdictions comme cela semble être le cas actuellement, mais parviendront à stimuler le développement économique des zones défavorisées, même si malheureusement la pratique adoptée jusqu'ici ne permet d'apercevoir aucun signe positif à cet égard, la péréquation aura perdu son sens occasionnel et péjoratif d'être accordée à celui qui se présente dans les plus vieux habits et qui pourrait être par hasard le plus pauvre mais aussi simplement le plus rusé ou le plus chanceux.

Si l'on perd toutes ses illusions, il faut reconnaître qu'il n'est pas plus facile à la Confédération de parvenir à un juste équilibre financier entre les cantons qu'à l'Etat de compenser les inégalités de caractère économique et social qui existent entre les citoyens. Par conséquent, si aujourd'hui déjà, alors qu'on examine une modeste réforme, apparaissent fatalement des éléments de friction entre les cantons; même si leurs sentiments ne sont pas exacerbés, il y a lieu de supposer que l'adoption d'une nouvelle loi qui bouleverserait les critères et les résultats de la péréquation, provoquerait de bien plus fortes réactions, celles-ci se manifestant à un moment délicat pour les finances publiques de tout le pays.

En tout cas, faute de données concrètes pour le moment, on a l'impression que même les mesures conjoncturelles ne font qu'aggraver les différences sur le plan économique

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel (Art. 31quinquies und Art. 32 Abs. 1)

Constitution fédérale (Art. 31quinquies et 32,1er al.)

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1973
Band Volume Volume	II
Session Session Sessione	Sommersession Session d'été Sessione estiva
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	07
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	14.06.1973 - 08:30
Seite Page Pagina	371-378
Ref. No	20 002 206

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Frage einer allfälligen Bewilligung einer zusätzlichen Zusicherungsquote für das laufende Jahr als auch die Erhöhung der Zusicherungsquote für das nächste Budgetjahr zu prüfen.

Im weitern ist zu erwähnen, dass bereits eine Revision des Wohnungssanierungsgesetzes in Vorbereitung ist, das heisst, die Vorarbeiten sind verwaltungsintern abgeschlossen. Dabei soll Artikel 19 Absatz 2 in dem Sinne geändert werden, dass anstelle der heutigen zahlenmässigen Festlegung im Gesetz künftig der Bundesrat die Höchstbeträge bestimmen soll, die jährlich an Bundesbeiträgen zugesichert werden dürfen. Damit bekommen wir natürlich mehr Bewegungsfreiheit. Ich möchte also sagen, dass in dieser Beziehung das Begehren des Motionärs, was diese Wohnbausanierung betrifft, im wesentlichen als erfüllt zu betrachten ist.

Etwas schwieriger ist die Frage der Förderung und der Subventionierung von Zweitwohnungen, schwieriger deswegen, weil man natürlich nicht nur Beiträge zusichern kann, sondern weil man nachher auch überprüfen und kontrollieren muss, dass diese mit Bundesbeiträgen oder Bundesdarlehen erstellten Wohnungen tatsächlich auch zweckentsprechend eingesetzt werden. Es würde wohl auch nicht angehen, dass man dann Phantasiemietpreise gestatten könnte. Sie sehen: die Zusicherung an sich ist etwas Einfaches, aber die Kontrolle einer zweckentsprechenden Verwendung der geschaffenen Zweitwohnungen ist etwas schwieriger. Das bereitet uns noch einiges Kopfzerbrechen. Immerhin ist diese Frage im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Entwicklungshilfe im Berggebiet geprüft worden, und es besteht auch für diese Aufgabe bereits ein Gesetzentwurf, der noch etwas vertieft werden muss und der schon bald ins Vernehmlassungsverfahren gehen kann. Wir beabsichtigen, beide Dinge — die Aenderung des Wohnbausanierungsgesetzes und die neue, vom Gesetz zu umschreibende Aufgabe der Förderung von Zweitwohnungen im Sinne von Ferienwohnungen — gemeinsam den Räten vorzulegen und eine gemeinsame Botschaft für beide Gesetzesvorlagen auszuarbeiten.

Ich muss noch eine Einschränkung anbringen. Die Verwirklichung der Begehren des Motionärs hängt nicht zuletzt von der Entwicklung der Bundesfinanzen ab. Neue Aufgaben des Bundes — es handelt sich hier, wenigstens teilweise, um neue Aufgaben des Bundes — können einfach nicht mehr isoliert von dieser Gesamtsituation der Finanzen beschlossen werden, sondern es sind im Rahmen der mittel- und längerfristigen Finanzplanung Prioritäten zu schaffen. Der Bundesrat konnte diese Prioritäten noch nicht endgültig festlegen; das ist eine ausserordentlich harte Aufgabe, weil im Grunde genommen das meiste irgendwie dringlich ist und an sich erste Priorität beanspruchen könnte. Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten — ich tue das in gleicher Weise wie bei der entsprechenden Motion Tschumi im Nationalrat —, Ihre Motion in ein Postulat umzuwandeln, damit wir im Licht dieser Finanzplanung doch noch die notwendige «Ellbogenfreiheit» haben. Das sollte Ihnen um so leichter fallen, als im wesentlichen Punkt Ihrem Begehren weitgehend entsprochen werden kann.

Leu: Aufgrund der eindeutigen Erklärungen von Herrn Bundesrat Brugger bin ich einverstanden, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Ueberwiesen — Adopté

---

11 543. Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 371 hiervor — Voir page 371 ci-devant

Art. 31quinquies Abs. 1, 1bis und 1ter

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Bund strebt im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an.

Abs. 1bis

Der Bund trifft zu diesem Zwecke, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft.

Abs. 1ter

Der Bund ist überdies befugt, auch auf andern Gebieten Massnahmen zu treffen. Weichen diese von der Handels- und Gewerbefreiheit ab, sind sie zu befristen.

Antrag Wenk

Abs. 1ter

... zu treffen. (Rest des Absatzes streichen.)

Art. 31quinquies al. 1, 1bis et 1ter

Proposition de la commission

Al. 1

La Confédération s'emploie à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle en vue de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement.

Al. 1bis

La Confédération prend à cet effet, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures.

Al. 1ter

La Confédération a en outre le droit, de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Si elles dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, elles doivent être limitées dans le temps.

Proposition Wenk

Al. 1ter

... d'autres secteurs. (Biffer le reste de l'alinéa.)

Jauslin, Berichterstatter: Die Kommission hat sich nochmals eingehend mit dem Absatz 1bis — wie wir ihn das letzte Mal genannt haben — befasst. Der Antrag liegt nun auf Ihrem Tisch. Leider trat eine Verzögerung ein, die aber wieder wettgemacht wurde durch eine speziell grosse Leistung des Sekretariats.

Sie sehen aus dieser Formulierung, dass wir inhaltlich voll und ganz dem Vorschlag des Bundesrates gefolgt sind, das heisst wir haben inhaltlich in diesem Absatz 1 belassen, was bereits in der Botschaft des Bundesrates enthalten war und was wir auch als Antrag der Kommission in der letzten Beratung vorbrachten. Wir

haben aber eine andere Formulierung gewählt, die sich stark an den Vorschlag von Herrn Bourgknecht anlehnt. Gestern haben wir in der Kommissionssitzung verschiedene Varianten ausgeschieden, bevor wir zu diesem Antrag kamen. Dieser Antrag wurde schlussendlich mit 9 zu 3 Stimmen mehrheitlich gutgeheissen, und ich hoffte, dass wir die Diskussion nicht nochmals hier im Rate führen müssten; aber es scheint, dass auch noch Minderheitsanträge vorgebracht werden.

Wo liegen überhaupt die Variationsmöglichkeiten? Zum einen haben wir einen rein optischen Vorschlag überprüft, ob man primär die Massnahmen im klassischen Bereich — Geldpolitik, öffentliche Finanzen, Aussenwirtschaft — ausführen will oder ob man auf eine solche Aufzählung verzichten kann. Die Kommission hat eindeutig entschieden, dass diese drei klassischen Gebiete hervorgehoben werden sollen.

Die zweite Variationsmöglichkeit bot wesentlich mehr Stoff zu Diskussionen. Es ging dabei um die Befristungsmöglichkeiten. Ich kann Ihnen in Erinnerung rufen, was für Möglichkeiten es überhaupt gibt: Wir haben zuerst die beiden Extreme: alle Massnahmen befristen oder keine Befristungsvorschriften aufnehmen. Dazwischen liegen folgende Varianten — alle diese Zwischenvorschläge lagen vor —: Alle von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden Massnahmen zu befristen, oder alle von den drei klassischen Gebieten abweichenden Massnahmen zu befristen, oder nur diejenigen Massnahmen ausserhalb der drei klassischen Gebiete zu befristen, welche von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Man hätte schlussendlich auch noch die Anzahl Jahre aufführen können, was aber kaum tunlich ist bei der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Varianten.

Zu diesen Diskussionen vorweg einige Bemerkungen: Es handelt sich bei diesen Befristungen im Verfassungsartikel um Vorschriften, die sich an das Parlament richten. Es geht also um die Frage, welche Freiheiten will das Volk dem Parlament abtreten? Es ist aber ganz selbstverständlich, dass das Parlament alle Massnahmen befristen kann.

Ein anderer Punkt: Wir haben in Absatz 5 auch eine Regelung von Fristen. Aber Absatz 5 regelt das Verfahren für Kompetenzen, die innerhalb von Gesetzeserlassen und Bundesbeschlüssen vom Parlament an den Bundesrat oder an die Nationalbank abgetreten wurden. Ergreift der Bundesrat in Ausnützung dieser Kompetenzen Massnahmen, so muss er darüber spätestens innerhalb eines Jahres das Parlament orientieren, und dieses entscheidet, ob die Massnahme weiter in Kraft bleibt oder nicht. Diese Regelung gilt aber nur für diese Kompetenzabtretung, während Absatz 1 — also jetzt Absatz 1ter im Vorschlag wie Sie ihn auf dem Tisch haben — die Verpflichtung des Parlamentes enthält, überhaupt die gesamten Gesetze und Bundesbeschlüsse zu befristen.

Dazu noch eine weitere Bemerkung. Ich hoffe, dass Herr Kollega Muheim als Jurist diese noch präzisieren wird. Generell bedeutet die Befristung eines Gesetzes oder eines Erlasses nicht, dass nach Ablauf einer Frist keine gleichartige Massnahme mehr möglich ist. Nach Ablauf dieser Frist ist das Gesetz oder der Bundesbeschluss zwar ausser Kraft, aber es ist möglich, vor Ablauf des Gesetzes vielleicht ein neues Gesetz zu erlassen. Wir haben ja verschiedene Beispiele, unter anderem bei der Wohnbauförderung oder beim Exportdepot, wo wir die Fristen auch verlängert haben. Diese Fristsetzung bewirkt eigentlich in erster Linie, dass sich das Parlament nach Ablauf der Frist wieder neu mit der Materie befassen muss, dass ein Gesetz nicht einfach in Kraft bleibt, sondern, dass das Parlament ein neues Gesetz oder die Verlängerung beschliessen muss. Das Parlament hat sich also wieder damit zu befassen. Gleichzeitig bewirkt dies, dass wiederum die Referendumsgsmöglichkeit besteht. Das ist eigentlich die wichtigste Wirkung der Befristung. Ein Gesetz kann also weitergeführt werden trotz einer Befristung, aber es muss nochmals behandelt werden, ohne dass eine Initiative oder eine Motion usw. notwendig wäre. Das hat auch verschiedene Vertreter dazu geführt, diese Befristung aufrechtzuerhalten, in der Meinung, dass Gesetze, die sich mit dieser Materie befassen, von Zeit zu Zeit wieder überprüft werden sollten.

Aus den vielen möglichen Varianten der Befristung hat die Kommission schlussendlich mit 9 zu 3 Stimmen in der Schlussabstimmung — 3 Herren waren verhindert, an der Sitzung teilzunehmen — dem Vorschlag des Bundesrates, welcher auch der ersten Fassung entspricht, zugestimmt. Das bedeutet: Keine Befristung für alle Massnahmen innerhalb der drei klassischen Gebiete, auch bei Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit, und auch keine Befristung für andere Massnahmen, ausser — das ist die einzige Ausnahme — wenn diese von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.

Die Ueberlegungen, die zu dieser Form führten, stützen sich auf die Anträge des Bundesrates und auf die Ueberlegungen, die der Bundesrat gemacht und in der Botschaft auf Seite 48 angeführt hat. Ich will sie kurz in Erinnerung rufen, weil wir offenbar noch darüber diskutieren müssen: «Der Bund muss durch den neuen Verfassungsartikel ermächtigt werden, bei den Stabilisierungsmassnahmen von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Er soll es aber nur tun dürfen, wenn dies vom Ziele her gesehen unerlässlich ist, was durch das Wort ‚nötigenfalls' zum Ausdruck gebracht wird. Damit ist absichtlich die gleiche Ausdrucksweise gewählt worden wie in Artikel 31bis Absatz 3 der Bundesverfassung, der ebenfalls in dem Sinne auszulegen ist, dass für Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die individuelle Freiheit massgebend sein soll. Wir, der Bundesrat, sind der Ansicht, allein schon durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit werden die Gefahren eines Missbrauchs der Befugnis, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, ausgeschlossen. Doch können wir uns angesichts der in den Vernehmlassungen vorgebrachten Kritik dazu bereit finden, diese Befugnis des Bundes in der Verfassung teilweise einzuschränken. So schlagen wir vor, im letzten Satz von Absatz 1 die Pflicht zu verankern, dass alle von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden Massnahmen ausserhalb der Gebiete des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft zu befristen sind.»

Das sind die grundlegenden Ueberlegungen, die aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens den Bundesrat veranlasst haben, diese Befristung aufzunehmen und die auch die Kommission veranlasst haben, diesem Antrag zuzustimmen. Persönlich begrüsse ich, dass man diese Einschränkung macht, denn gerade als Inhaber eines mittleren oder kleinen Betriebes muss ich sagen, dass bei jeder weiteren Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit die Bedenken wachsen, es werde die volle Aktionsfähigkeit eingeschränkt, weil ja die Ausweichmöglichkeiten für kleinere, mittlere Betriebe nicht gegeben sind. Dieser Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit besteht ja vor allem mit Rücksicht auf die Klei-

nen, die Angst haben, noch mehr von den Grossen erdrückt zu werden.

Nun ganz allgemein zu diesem Text. Wir haben eine klare Abstufung, auf die ich aufmerksam machen möchte. In Absatz 1 haben wir den generellen Grundsatz umschrieben; in 1bis: «Der Bund trifft zu diesem Zwecke . . .» also einen deutlichen Auftrag. In Absatz 1ter haben wir festgelegt: «Der Bund ist überdies befugt, auch auf andern Gebieten Massnahmen zu ergreifen . . .»

Ich glaube, es ist überflüssig auf die einzelnen Punkte aufmerksam zu machen. Immerhin ist es wesentlich, darauf hinzuweisen, dass damit alle Möglichkeiten gegeben sind, es also nicht um eine Einschränkung geht. Ich möchte Sie bitten, dieser Fassung der Kommission zuzustimmen.

Wenk: Ich beantrage Ihnen, die Befristung, d. h. den letzten Satz herauszustreichen. An sich sind Massnahmen zum Ausgleich der Konjunktur grundsätzlich wohl meistens zu befristen. Aber es ist etwas ganz anderes, wenn dies nun in die Verfassung aufgenommen werden soll. Das bedeutet doch, dass beim Erlass der Massnahmen die Frist gesetzt werden muss. Diese Fristsetzung von Anfang an steht in schroffstem Widerspruch zur Absicht. Man will auf die eine oder andere Art den Spekulanten beikommen; man kann ihnen aber nicht beikommen, wenn man die Frist zum vornherein festsetzt. Die Wirkung der verfassungsmässigen Festlegung der Befristung ist auch äusserst minim. Denn in der Regel werden die Gesetze dauern, und nur die Massnahmen des Bundesrates oder der Nationalbank werden befristet sein. Dafür ist es nicht nötig, in Alinea 1 dies noch einmal aufzunehmen, denn in Alinea 5 steht ausdrücklich, dass der Bundesrat spätestens nach einem Jahr der Bundesversammlung zu berichten hat, und dass die Bundesversammlung dann entscheidet, ob die Massnahmen in Kraft bleiben sollen oder nicht. Das heisst, die nicht vorher festgelegte Frist kann direkt von der Bundesversammlung festgelegt werden durch Aufhebung der Massnahme.

Im Gesetz — so haben wir jetzt eben vom Referenten gehört — kann die Befristung gesetzt und nach Ablauf gleich verlängert werden. Das ist doch sehr seltsam. Es bleibt also gewissermassen diese Befristung als Volksabstimmungsköder; und da muss ich Ihnen nun sagen, es besteht die Gefahr, dass Sie just mit diesem Köder den Fisch verscheuchen. Das ist nämlich auch möglich. Manche Mitbürger machen diesem Rat den Vorwurf, dass er den Konjunkturartikel amputiert hat, dass man allzu viele Bremsen eingebaut hat, und sie werden gerade darum diesem verunstalteten Konjunkturartikel die Zustimmung versagen. Sie haben nun noch einmal Gelegenheit, durch das Nichtaufnehmen der Befristung deutlich zu machen, dass Sie etwas Mutiges tun wollen. Ich beantrage Ihnen, diesen letzten Satz zu streichen.

Hürlimann: Ich möchte der Kommission danken, dass sie sich noch einmal der Mühe unterzogen hat, für diesen Absatz 1 des Artikels 31quinquies eine bessere Formulierung zu finden. Ich bin froh, dass bei der Beratung während der letzten Woche dieser Absatz 1 noch einmal zurückgenommen und in der Kommission noch einmal beraten wurde. Diese Arbeit hat sich gelohnt. Ich weiss, dass materiell diese Vorschrift weitgehend gleich ist wie diejenige, die man uns schon bei der ersten Beratung unterbreitet hat; aber verfassungsrechtlich ist diese Formulierung nach meiner Ueberzeugung bedeutend besser: durch die Formulierung, durch die Gliederung und dadurch, dass die nicht aufgeführten Interventionsbereiche befristet werden. Ich gebe zu, das war schon in der ersten Fassung vorgesehen; aber auf diese Art wird es deutlicher und ist auch viel verständlicher. Der Verfassungsartikel ist damit keineswegs amputiert, er ist auch nicht zerrupft, im Gegenteil, nach meiner Ueberzeugung ist er nun endlich zu einem Verfassungsartikel geworden, der auch auf die politischen Realitäten Rücksicht nimmt. Ich kann dieser Fassung zustimmen.

M. **Bourgknecht:** Lors de la première discussion des alinéas 1, 1*bis* et 1*ter*, javais soumis une proposition dont le but était double: marquer une différence plus nette entre les trois secteurs traditionnels — monnaie et crédits, finances publiques, relations économiques extérieures — et les autres secteurs en créant une sorte de hiérarchie entre eux; assurer un meilleur respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie en limitant dans le temps toutes les atteintes qui pourraient y être portées dans tous les secteurs, traditionnels ou non. Le texte arrêté par la commission atteint mon premier but et, sous ce rapport, me donne satisfaction. Il s'en distance cependant sur le second point que je persiste à considérer comme essentiel, raison pour laquelle je maintiens la proposition qui vous a été distribuée la semaine dernière.

La divergence porte sur une question de durée d'application des mesures que la Confédération est autorisée à prendre sur la base du nouvel article conjoncturel. Ces mesures, qui peuvent être prises dans les secteurs traditionnels et dans les autres, dérogeront ou ne dérogeront pas au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Dans l'optique envisagée, elles seront ainsi de quatre ordres: mesures dans les trois secteurs traditionnels dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie; mesures dans les trois secteurs traditionnels ne dérogeant pas au principe de la liberté du commerce et de l'industrie; mesures relevant d'autres secteurs dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie; et enfin, mesures relevant d'autres secteurs ne dérogeant pas à ce principe. Le problème est de savoir si elles doivent toutes être limitées dans le temps, si certaines d'entre elles seulement doivent l'être, ou si elles peuvent toutes avoir un effet limité. Il y a accord entre la proposition de la commission et la mienne sur deux points: les mesures relevant des secteurs traditionnels qui ne dérogent pas au principe de la liberté du commerce et de l'industrie n'ont pas besoin d'être temporaires; les mesures relevant des autres secteurs qui dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie doivent être limitées dans le temps. Il y a divergence en ce sens que je souhaite qu'un caractère temporaire soit reconnu aux mesures relevant des trois secteurs traditionnels qui dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie et aux mesures relevant des autres secteurs mais qui ne dérogent pas à ce principe. Je suis d'avis que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie est trop important pour qu'il puisse y être dérogé de façon durable. L'intervention durable de la Confédération dans les autres secteurs ne me paraît pas non plus admissible. Mais cela ne signifie pas que les mesures temporaires qui seraient seules admissibles, selon ma conception, ne pourraient pas avoir une certaine durée. C'est une question d'appréciation que de savoir jusqu'à quelle durée on peut aller tout en conservant aux mesures leur caractère temporaire. Cela ne signifie pas non plus qu'elles ne pourraient

pas être immédiatement renouvelées si les circonstances le justifient. Mais cette prolongation devrait se faire en la forme prévue et en suivant la procédure pour les mesures à remplacer. Cela a pour conséquence, lorsqu'il s'agit de lois ou d'arrêtés fédéraux émanant des Chambres, qu'elles seraient de nouveau soumises au référendum facultatif; l'orsqu'il s'agit de mesures prises par le Conseil fédéral ou la Banque nationale, elles seraient de nouveau soumises à la sanction des Chambres, selon l'alinéa 5. Le contrôle populaire et parlementaire serait ainsi pleinement assuré. Le fait de le prévoir est de nature à apaiser les craintes de ceux qui, pensant à certaines expériences passées ou présentes, hésitent à donner à la Confédération — et par là je ne vise pas seulement le Conseil fédéral et la Banque nationale mais aussi le Parlement — des compétences allant extrêmement loin dans l'introduction d'une disposition modifiant profondément notre système économique libre actuel.

Si l'on a foi en les mesures que l'on préconise et que l'on veut prendre, on n'hésitera pas à admettre la proposition que je soumets à votre appréciation parce que l'on ne craindra pas que le peuple ou que le Parlement les désavoue. C'est pourquoi je vous propose de ne pas suivre la proposition de la majorité de la commission et de vous rallier à ma propre proposition.

Heimann: Die Vorlage der Kommission ist nichts anderes als eine redaktionelle Aenderung. Wir ersetzen das Wort «vornehmlich», das beanstandet wurde, durch die Formulierung «auch auf anderen Gebieten». Materiell ist es dasselbe.

Dagegen stimme ich Herrn Kollege Hürlimann zu, dass der Verfassungsartikel, so wie er heute vorliegt, lesbarer geworden ist.

Dem Antrag Wenk, die Befristung zu streichen, kann ich nicht folgen. Es ist ausgeschlossen, wenn man sich an die politische Realität halten will, Massnahmen, die ausserhalb der Handels- und Gewerbefreiheit zu treffen sind, nicht zu befristen. Ich muss Sie deshalb bitten, den Antrag Wenk abzulehnen. Ich selbst wollte ja noch einen Schritt weiter gehen, indem ich Ihnen einen Antrag stellte, diese Befristung auf höchstens fünf Jahre festzulegen. Nachdem die Kommission diesen Antrag nicht angenommen hat, erkläre ich mich einstweilen von der Fassung der Kommission befriedigt und verzichte darauf, die Befristung sogar noch ausdrücklich, mit einer Terminangabe, festzulegen.

Was nun den Antrag Bourgknecht betrifft, halte ich ihn für zu weitgehend. Wenn wir innerhalb der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen treffen, so sehe ich keinen Grund, diese zu befristen. Irgend etwas, das dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, wirklich einzugreifen, muss im Konjunkturartikel belassen bleiben; andernfalls müssten wir bald auf den Artikel verzichten.

Ich möchte Ihnen also auch meinerseits empfehlen, auf die jetzt vorliegende Fassung der Kommission einzutreten und ihr zuzustimmen.

M. **Grosjean:** Je tiens à remercier la commission du Conseil des Etats qui s'est penchée une fois de plus sur la rédaction de ce début de l'article 31*quinquies* de la constitution, tel qu'il nous est proposé. Je partage cependant l'avis de M. Heimann: en définitive, ce n'est guère qu'un changement rédactionnel qui nous est proposé. Ma proposition me rappelle ce mot du cardinal de Retz: «Il ne reste plus qu'à choisir entre de très graves inconvénients.» Des inconvénients semblables ont été relevés il y a un instant par M. Bourgknecht. Nous voulons, nous désirons une politique conjoncturelle. Il reste encore à savoir si les instruments qui nous sont proposés par les textes que nous avons sous les yeux sont les moyens valables. Car il est vrai, comme le disait mon collègue fribourgeois, que le texte qui vous est proposé signifie une dérogation profonde, sans durée dans le temps, au principe fondamental de la liberté du commerce et de l'industrie.

Il est vrai également que c'est une mise sous tutelle de la politique fiscale des cantons et res communes. Est-ce cela que nous voulons? Je ne vous cacherai pas, mes chers collègues, que j'ai été surpris qu'il ne se soit pas trouvé dans cette Chambre haute un plus grand nombre de défenseurs de la liberté des cantons. Si certains d'entre eux ont failli en procédant à des investissements trop considérables, poussant ainsi à l'inflation, il en est d'autres qui ont rempli leur devoir. C'est pourquoi, si, comme le gouvernement de Neuchâtel et en ma qualité de représentant d'un canton, je désire et appuie une politique conjoncturelle, je ne puis en revanche admettre ni le texte du Conseil fédéral, ni la nouvelle proposition de la commission, car je ne crois pas à l'efficacité des moyens qui nous sont proposés.

Certes, Monsieurs le conseiller fédéral, vous avez convaincu la Chambre haute par votre brillante plaidoirie et vous avez trouvé un allié dans l'inquiétude qui s'est emparée du peuple suisse devant les taux d'inflation. Mais si je prends la parole dans ce débat, c'est parce que, quel que soit le sort que le Parlement fera à cet article constitutionnel, je me dois de rappeler qu'il n'est guère que l'exorde et que les lois d'application en seront la péroraison. Il nous faudra trouver des instruments adéquats pour lutter contre la haute conjoncture. Or on nous propose de reprendre ces vieux instruments qui ont failli, et j'insiste là-dessus, dans tous les pays qui nous entourent. Le nouveau texte que nous avons sous les yeux dit en effet que «la Confédération prend à cet effet, en dérogeant s'il le faut au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures dans les secteurs de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures». Or ce sont ces moyens-là qui sont utilisés à l'étranger depuis des années, et qu'en est-il résulté? Voici les derniers chiffres, qui en disent long sur l'efficacité de ces armes. Il s'agit des taux d'inflation arrêtés au mois d'avril 1973 par rapport à l'année précédente: Etats-Unis, 5,1 pour cent, Japon 9,4 pour cent, France 6,8 pour cent, Allemagne 7,5 pour cent, Italie 9,6 pour cent, Royaume-Uni 9,2 pour cent, Belgique 7,1 pour cent, Pays-Bas 7,6 pour cent, Autriche 7,7 pour cent, Suède 6,1 pour cent. Vous admettrez avec moi que, si nous continuons dans cette ornière, on pourra vraiment dire *Ut aliquid fieri fideatur,* afin qu'il semble que l'on fait quelque chose.

Et voilà pourquoi je ne suis pas prêt à abandonner le dogme sûr de la souveraineté cantonale en matière fiscale, ni le principe fondamental de la liberté du commerce et de l'industrie pour une longue période, en y mettant la griffe de la constitution fédérale, tant et aussi longtemps que l'on ne nous proposera pas d'autres moyens que ceux qui se sont révélés si médiocres dans les pays qui nous entourent. Ce n'est pas parce que la «panacée» sera administrée par des médecins suisses qu'elle produira des effets meilleurs qu'à l'étranger. Et je me demande si nous ne ferions pas bien de revoir l'esprit dans lequel on se propose de légiférer. Il faudra faire montre de courage, il faudra dire quelles sont les causes de l'inflation profonde qui ravage notre notre pays. Ce

que d'aucuns pensent tout bas, on le dit peu tout haut, par exemple que l'indexation automatique des salaires, la course aux hauts salaires, qui est une tentation en période de pénurie de cerveaux, le treizième mois, les indemnités diverses, y compris celles qui sont versées aux bénéficiaires de salaires élevés, sont cause d'inflation.

C'est pourquoi je vous demande, Monsieur le conseiller fédéral, lors de la préparation des lois d'application, de faire montre d'imagination, de courage et aussi d'ascétisme, l'ascétisme étant valable aussi bien pour les collectivités publiques que pour les particuliers. Mais tant et aussi longtemps qu'on s'en tiendra au cadre désuet des mesures conjoncturelles classiques qui se sont révélées vaines, nous serons incapables de juguler l'inflation. C'est la raison pour laquelle vous me permettrez de prendre position contre les textes qui nous sont soumis. Je ne crois pas au credo conjoncturel qui nous est proposé.

Muheim: In den Verhandlungen Ihrer Kommission wie auch in der Oeffentlichkeit spielte das Problem der Befristung eine bedeutende Rolle. Es sind daraus Missverständnisse entstanden, und es ist daraus die Befürchtung wach geworden, der Ständerat würde die Vorlage des Bundesrates verwässern oder sogar, man wolle die Konjunkturpolitik mit dem Instrument der Befristung blockieren. Dies führt mich notwendigerweise zu einem Ueberblick und zu einer Gesamtschau über die Befristungsproblematik in dieser Vorlage. Wir finden die Befristung an drei Orten: einmal auf der Gesetzgebungsstufe, sodann beim Vollzug und drittens — das ist auch eine Art der Befristung — bei der Beschlussfassung des Parlamentes nach einem Jahr.

Zum ersten: Auf Gesetzgebungsstufe soll nach Antrag der Kommission — es war eine recht beachtliche Kommissionsmehrheit, die dies unterstützte — die Befristung lediglich in jenen Fällen eingeführt werden, in denen von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen wird und gleichzeitig nicht eines der drei klassischen Gebiete der Konjunkturpolitik angesprochen ist. Der Bundesrat hat das Recht und die Pflicht, die befristeten Gesetzeserlasse kurz vor deren Ablauf in Wiedererwägung zu ziehen und dem Parlament in regelmässiger Folge die neuen Gesetzesvorlagen zu präsentieren. Es ist keineswegs so, dass mit der Befristung der Gesetzeserlasse eine Wiederaufnahme der diesbezüglichen Massnahmen verunmöglicht sein soll. Im Gegenteil, die Befristung will hier nichts anderes als das Parlament von Verfassungs wegen berechtigen, von Zeit zu Zeit die Massnahmen auf Gesetzesstufe neu zu überprüfen. Es kommt hinzu, dass, wenn in einem einzigen Erlass Massnahmen vorgesehen sind, die teils die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigen und teils nicht, derartige Gesetze (nach Aussage des Herrn Bundesrates Brugger in der Kommission) als Ganzes der Befristung unterliegen und nicht etwa eine Zweiteilung der Gesetzesvorlage ins Auge zu fassen sei. Die Befristung als solche scheint sich auch aufzudrängen aus folgendem Grund: Niemand in diesem Hause kennt heute schon die Breite der möglichen Massnahmen, die irgendeinmal auf Gesetzgebungsstufe in Frage kommen können. Es gehört daher zu einer gewissen politischen Vorsicht, solche möglichen Massnahmen nach einer gewissen Zeit wieder zu überprüfen. Es scheint mir politisch, aber auch von der Sache her richtig sowie möglich, dadurch einige wesentliche Widerstände zu überwinden, dass wir hier eine Befristung im Sinne des Antrages Ihrer Kommission einführen.

Die Befristung im Vollzugsverfahren sodann, also auf Stufe der bundesrätlichen Rechtsverordnungen, ist etwas ganz anderes. Herr Kollege Wenk! diese Befristung im Vollzug hat denselben Zweck, nämlich den Bundesrat von Verfassungs wegen zu zwingen, von Zeit zu Zeit wieder einen Halt einzuschalten und die Vollzugserlasse neu zu beurteilen. Es ist auch beim Vollzug durchaus möglich, die Rechtsverordnungen ununterbrochen sich folgen zu lassen. Diese Befristung heisst also weder auf Gesetzes- noch auf Vollzugsstufe, dass nach Ablauf der bereits gewählten Fristen *tabula rasa* ist und dass nach Ablauf der Befristung nichts mehr unternommen werden könne oder dürfe. Dem ist einfach nicht so.

Zum dritten: Es liegt auch der Charakter einer Frist im Sanktionierungsartikel, wonach die Bundesversammlung jeweils nach Ablauf eines Jahres zu beschliessen hat, ob die getroffenen Massnahmen in Rechtskraft bleiben sollen oder, anders ausgedrückt, ob die Rechtsverordnungen des Bundesrates oder der Nationalbank weiterdauern sollen oder nicht. Dieses Recht des Parlamentes soll jedesmal zum Spielen kommen, wenn der Bundesrat im Verlaufe der Jahre solche Massnahmen trifft. Wenn er bereits getroffene Massnahmen verschärft, sind das juristisch neue Rechtsverordnungen, die nach Ablauf eines Jahres dem Parlament wiederum zu unterbreiten sind. Es geht hier weniger um ein Veto — wie es schon einmal gesagt wurde —, sondern es geht eher um eine Ratifikation oder um eine Sanktionierung zur Weiterführung.

Nun die Beurteilung, politisch und sachlich, dieser Trilogie von Befristungen: Persönlich bin ich überzeugt, dass wir mit diesen Befristungen nichts anderes tun, als dem Grundsatz des Gleichgewichts der politischen Kräfte Rechnung zu tragen. Ich bin überzeugt, dass es unserer Sache und der Konjunkturpolitik dient, wenn von Zeit zu Zeit auf diesen drei Stufen erneut diskutiert werden muss. Es ist in unserer Eidgenossenschaft politisch einfach so, dass eine Konjunkturpolitik im Volk abgestützt sein muss. Es schadet nichts, ja ich möchte von meiner Warte aus weitergehen und sagen: es ist nur von Gutem, wenn die Exekutive mit ihren Ueberlegungen und jenen der Experten «antreten» muss, um die Sache vor dem Parlament erneut zu vertreten und um die Vertreter des Volkes und der Stände von Zeit zu Zeit überzeugen zu müssen, dass seine Massnahmen richtig, dass sie von der Sache her tragbar und dass ihre Nuancierung der Lage entsprechend ist. Ich sehe in dieser Auseinandersetzung nichts anderes als die Verwirklichung eines sehr alten und für unsere Eidgenossenschaft bis heute sehr erfolgreichen Grundsatzes des Gleichgewichtes zwischen bundesrätlicher Führung einerseits und parlamentarischem Mitwirken als Ausdruck des Volkswillens andererseits. Ich habe keine Bedenken, dass sich das Parlament auch in Zukunft sachlichen Ueberlegungen beugt und die Verantwortung zu tragen gewillt und befähigt ist. Aus diesem Grunde glaube ich nicht, dass mit dieser Befristung auf den erwähnten drei Stufen ein «Volksabstimmungsköder» geschaffen wird. Vielmehr ermöglichen wir es auf diese Weise dem Stimmbürger eher zuzustimmen, wenn er sieht, dass von Zeit zu Zeit «die Katze im Sack» gezeigt wird. Aus diesen Gründen stimme ich dem Antrag der Kommission Ihres Rates zu.

Hefti: Der ursprüngliche Antrag des Bundesrates ging dahin: Im klassischen Bereich Massnahmen ohne jegliche Einschränkung; in den übrigen Bereichen Massnahmen ohne sachliche Einschränkung, dagegen zeitliche Einschränkung, wenn sie gegen die Handels- und Gewerbefreiheit gerichtet sind.

Im Rat ist dann von Herrn Kollega Hürlimann diese Lösung aus staatspolitischen Gründen beanstandet worden, sie gewährleiste unsere Referendumsdemokratie zu wenig. Die Sache ging an die Kommission zurück. Der heutige Vorschlag der Kommission ist wohl etwas gefälliger in der Form als der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates, aber sachlich ist er derselbe. Ich war von Anfang an kein Gegner gegen das «vornehmlich», sondern der Meinung, dass wir Massnahmen haben müssen ausserhalb des klassischen Bereiches. Ich bin aber ebensosehr der Auffassung, dass wir alle diejenigen Sicherungen wahren müssen im Hinblick auf die politischen Rechte, welche sich mit der Sache vertragen und ihr nicht Abbruch tun. Das sah ich in der Befristung, und zwar in einer Befristung weiter gehend als der Vorschlag des Bundesrates, etwa so, wie sie im Antrag von Herrn Kollega Bourgknecht enthalten ist, den ich voll unterstütze. Ich unterstütze die Ausführungen von Herrn Kollega Muheim, sehe aber nicht ein, warum er bei seiner Verteidigung der Befristung dann schon so früh haltmachen will, wie beim Vorschlag der Kommissionsmehrheit, und diese Befristung nicht ebensogut etwas weiter ausdehnen könnte im Sinne des Antrages Bourgknecht; also bei den nichtklassischen Massnahmen allgemeine Befristung, bei den klassischen Massnahmen Befristung bezüglich der Handels- und Gewerbefreiheit. Die Gefahren der Befristung, wie sie Herr Kollega Wenk aufzeigte, sehe ich nicht, denn es können ja neue Massnahmen kommen. Man hat uns ständig gesagt, wie sehr die Wirtschaft im Flusse sei und neuer Massnahmen bedürfe. Es kann also nur von Gutem sein, wenn von Zeit zu Zeit die Sache frisch überlegt und entschieden werden muss.

Der Hinweis auf Absatz 5 genügt in diesem Zusammenhange nicht. Er beschlägt lediglich die delegierten Massnahmen an Bundesrat und Nationalbank, nicht aber die üblichen allgemeinen Erlasse, wie sie am Anfang des Artikels vorgesehen sind.

Die Inflationsbekämpfung ist das Gebot der Stunde. Das darf uns aber nicht dazu verleiten, die politischen Rechte stärker einzuschränken als es die Inflationsbekämpfung erfordert. Im Antrag Bourgknecht sehe ich keine Verwässerung des Konjunkturartikels. Im Gegenteil, man könnte den Kritikern entgegenhalten, dass sie die Sache sehr einäugig betrachten. Es ist meines Erachtens zum mindesten die Aufgabe des Parlamentes, den Gesamtaspekt zu sehen und das Gewicht der politischen Gewalten, welche den demokratischen Charakter unserer Bundesorganisation garantieren, nicht stärker zu verschieben, als es aus der Sache erforderlich ist.

Aus diesen Gründen möchte ich dem Antrag Bourgknecht zustimmen, der etwas weiter geht als der Antrag von Kommission und Bundesrat. Letzterer scheint mir die staatspolitischen Momente, namentlich im Hinblick auf die Referendumsdemokratie, zu wenig zu wahren.

Bundesrat **Brugger:** Gestatten Sie mir, noch ganz kurz auf das Votum von Herrn Ständerat Grosjean einzugehen. Ich glaube, man sollte nun nicht immer sagen, dieser Konjunkturartikel stelle die Kantone unter Vormundschaft. Das wollten wir nicht einmal mit dem Antrag des Bundesrates, geschweige denn jetzt mit der abgeschwächten Fassung, die Sie angenommen haben. Die Kantone haben, wie ich das letztes Mal schon ausführte, ein eminentes Interesse daran, dass wir dieser konjunkturellen Ueberhitzung Meister werden, weil es gerade die schwächsten Kantone sind, die mittel- und längerfristig am meisten unter dieser Entwicklung zu leiden haben werden. Diejenigen Kantone — Sie haben es angeführt, Herr Ständerat Grosjean —, die sich konjunkturpolitisch vernünftig verhalten, werden ja ohnedies von diesen bundesstaatlichen Massnahmen nicht betroffen werden. Sie werden keine Einschränkung erfahren.

Sie sagen weiter, dass wir da wieder die alten Instrumente verwenden, mit denen man keinen Erfolg haben könne. Gleichzeitig wollen Sie aber den Verfassungstext derart einschränken, dass uns wirklich keine Möglichkeit für neue Ideen und Entwicklungen sowie für neue Instrumente überhaupt offenbleiben. Das ist ein Widerspruch in sich. Ich glaube, dass es richtig ist, wenn wir in der Verfassung den Rahmen weit ziehen, damit wir auch für zukünftige Entwicklungen und Ideen — die Konjunkturpolitik kann ja auch etwas lernen, es kann auch hier eine positive Entwicklung Platz greifen — eine rechtsstaatliche Grundlage haben.

Was «le courage», den Mut anbelangt: Das hört sich alles sehr nett an, aber diesen Mut können wir ja nicht im luftleeren Raum oder ausserhalb des Schlachtfeldes beweisen, sondern wir müssen diesen Mut jetzt zeigen, wo es gilt, eine Lösung zu finden. In der ganzen Diskussion, auch in der öffentlichen Diskussion, haben wir ja bis heute keine echten Alternativen präsentiert erhalten. Das, was wir tun können, ist jetzt das, was Ihre Kommission, vorher die Experten und der Bundesrat, Ihnen vorschlagen, wobei ich Ihnen in aller Offenheit noch einmal das Eingeständnis machen muss, ich hätte Ihnen gern mehr und Konkretes unterbreitet. Aber niemand ist heute in der Lage, das zu tun.

Nun zum Vorschlag Ihrer Kommission, der sich der Bundesrat anschliessen kann. Es trifft zwar nicht ganz zu, dass nur eine redaktionelle Aenderung vorliegt. Es hat einen — wie mir scheint — bedeutenden Unterschied, der darin liegt, dass die Subsidiarität der Massnahmen ausserhalb der drei klassischen Bereiche hier nicht nur optisch, sondern auch in der Formulierung klarer und deutlicher zum Ausdruck kommt. Ich möchte nicht verhehlen, dies als einen Fortschritt zu bezeichnen. Er kommt zum Ausdruck, dass Sie im Alinea b sagen «Der Bund trifft...» Es ist also eine imperative Aufforderung, er muss das tun, während unter den Massnahmen unter 1ter — im Vorschlag der Kommission — man sagt: «Der Bund ist befugt...», d. h. der Bund kann diese Massnahmen treffen, dann sagen wir noch: «Der Bund ist überdies befugt, auch auf anderen Gebieten...», diese beiden Worte «überdies» und «auch» beinhalten eine Rangordnung, die nicht unbedingt eine zeitliche Rangordnung sein muss. Sie kann eine zeitliche Rangordnung sein, sie kann aber auch das heissen, dass man dann zusätzliche Massnahmen zu treffen hat, wenn die ordentlichen Massnahmen im Bereiche der drei ordentlichen konjunkturellen Kampfgebiete nicht ausreichen. Ich glaube, das ist eine Verbesserung, der wir ohne weiteres zustimmen können, weil wir ja dasselbe wollten, aber offenbar nicht so weise waren in der Formulierung. Ich möchte Herrn

Bourgknecht nochmals danken, dass er uns da eine Türe geöffnet hat.

Zur zeitlichen Befristung. An sich haben wir die Auffassung, dass dieses Problem nicht so wichtig ist. Wir haben sogar die Auffassung, dass eine zeitliche Befristung im Sinne des Antrages von Herrn Wenk gar nicht, zum mindesten auf der Verfassungsstufe, von der Sache her, notwendig ist, und zwar deswegen, weil ja im Zielabschnitt gesagt wird, dass diese Massnahmen zu treffen sind, soweit sie notwendig sind zur Bekämpfung von Teuerung und Arbeitslosigkeit. Und wenn diese Voraussetzungen nicht vorhanden sind, dann können wir, auch von der Verfassung her, keine dieser Instrumente zur Anwendung bringen. Nun kann man uns sagen, warum hat denn der Bundesrat in seinem Vorschlag trotzdem diese beschränkte zeitliche Begrenzung vorgeschlagen? Es ist ein Kompromiss aus politischen Gründen, die auch hier schon ausgeführt wurden; aus politischen Gründen nach aussen, um gewisse Wirtschaftsgruppen zu beruhigen, dann aber auch vor allem nach innen. Ich kann mich vollständig der Argumentation von Herrn Ständerat Muheim anschliessen. Ich glaube, das trägt etwas bei zu diesem Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive.

Ich möchte aber sagen, wir sollten nun auch nicht zu weit gehen. Das, was Herr Ständerat Bourgknecht noch will, der alle Massnahmen aufgrund von Absatz 1ter befristen will, also auch diejenigen, die die Handels- und Gewerbefreiheit nicht tangieren, scheint uns einfach von der Sache her zu restriktiv zu sein, Wir gehen damit sogar hinter das heute geltende Recht zurück; wir gehen zurück hinter den heutigen Artikel 31quinquies, weil wir dort Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zeitlich unbeschränkt erlassen durften. Wir müssen immer diese Kehrseite der Medaille auch sehen. Mir würde es merkwürdig erscheinen, dass wir z. B. Interventionen im Falle von Arbeitslosigkeit, Hilfen des Bundes zur Förderung privater Investitionsvorhaben von der Verfassung her schon zeitlich beschränken würden. Es liegt einfach nicht in der Sache drin. Es gibt Massnahmen, die ohne Zweifel beschränkt werden müssen, wenn wir z. B. die Werbung bremsen wollen. Dann ist da sicher eine Beschränkung am Platz. Aber bei Arbeitsbeschaffungsmassnahmen der privaten Wirtschaft, Förderung von Investitionen der privaten Wirtschaft im Falle der Krise, ist eine Beschränkung einfach widersinnig.

Nun möchte ich sagen: Für diesen Antrag der Kommission sollte Ihnen noch aus folgenden Gründen eigentlich die Zustimmung leichtfallen. Sie haben nun eine ganze Reihe von Sicherungen. Man darf diesen Abschnitt 1ter nicht isoliert betrachten, sondern man muss den Artikel als Ganzes betrachten. Sie haben folgende Sicherung: einmal vom Stabilitätsziel her, wie ich das vorhin schon sagte. Wir können nichts machen, als das, was zur Erreichung dieses Zieles notwendig ist. Es handelt sich bei den Eingriffen des Bundes nicht um eine Daueraufgabe — ich möchte das noch einmal sagen —, was dauerhaft ist, sind nur die Rechtsgrundlagen und die Instrumente, die wir nötigenfalls zum Eingriff zur Verfügung stellen. Zweitens spricht man auch von der Verhältnismässigkeit des staatlichen Handelns; das gilt auch hier. Drittens, und das scheint mir besonders wichtig zu sein, werden wir auf der Stufe der Gesetzgebung, wo diese Massnahmen konkretisiert und definiert werden, in jedem einzelnen Fall die Möglichkeit zu prüfen haben, ob hier eine Begrenzung von der Sache her am Platze ist oder nicht. Ich möchte also sagen, wir sind gar nicht grundsätzlich gegen eine Begrenzung, aber sie sollte nicht global, pauschal, von der Verfassung her, vorgeschrieben, sondern nachher differenziert für die einzelnen Massnahmen auf der Gesetzesstufe festgelegt werden.

Schliesslich ist Alinea 5 auch noch etwas, was dem Parlament eine Mitwirkung gibt, sogar eine Entscheidungsmitwirkung, die es Ihnen erleichtern sollte, diese Begrenzung nicht zu weit zu treiben.

Abschliessend möchte ich der Kommission noch einmal bestens danken; der Vorschlag, der vor Ihnen liegt, ist in gemeinsamer Arbeit von Kommission und Bundesrat ausgearbeitet worden. Wir können ihm vollumfänglich zustimmen.

Le président: Nous sommes en face de trois propositions. D'entente avec le président de la commission, je vous propose de procéder aux votations de la manière suivante:

Dans un premier vote, j'opposerai la proposition de la commission — et du Conseil fédéral puisqu'il s'y est rallié — à la proposition Wenk. Dans le deuxième vote, j'opposerai le résultat de cette première votation à la proposition Bourgknecht.

Abstimmung — Vote

Eventuell — Eventuellement:	
Für den Antrag der Kommission	30 Stimmen
Für den Antrag Wenk	3 Stimmen
Definitiv — Définitivement:	
Für den Antrag der Kommission	25 Stimmen
Für den Antrag Bourgknecht	10 Stimmen

Art. 31quinquies Al. 2

Jauslin, Berichterstatter: In Absatz 2 heisst es: «... Ihre Rückerstattung kann insbesondere in Form von Rabatten vorgesehen werden ...». Wir haben schon bei der ersten Beratung davon gesprochen, dass es hier eigentlich auch «Rückführung» heissen sollte. Die Kommission hat nun ohne Begeisterung, aber immerhin so, dass ich das Recht habe, hier diesen Rückkommensantrag zu stellen, zugestimmt, dass man schreiben sollte: «Ihre Rückführung oder Rückerstattung kann insbesondere in Form von Rabatten vorgesehen werden.» Auf Französisch würde es lauten: «Leur rétrocession ou remboursement...»

Die Begründung wurde schon bei der Diskussion in der letzten Sitzung gegeben. Wir haben einfach festgestellt, dass der Begriff «Rückerstattung» zu sehr den Eindruck erwecken würde, dass eine individuelle Rückerstattung möglich sei. Wir haben aber gesehen, dass es in erster Linie darum geht, generell die stillgelegten, abgeschöpften Mittel den Kreisen zurückzugeben, die sie ursprünglich geleistet haben, doch kann diese Rückerstattung oder Rückführung nicht individuell erfolgen. Das soll nun klargestellt werden mit der Einfügung des Wortes «Rückführung».

Angenommen — Adopté

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	22 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

An den Nationalrat — Au Conseil national

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1973
Band Volume Volume	II
Session Session Sessione	Sommersession Session d'été Sessione estiva
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	11
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	21.06.1973 - 08:00
Seite Page Pagina	423-429
Ref. No	20 002 224

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

die Sie so nahe bei der Landwirtschaft stehen, wissen ja, wie schwierig das alles ist. Man soll also nicht zuviel erwarten.
Wir sind also bereit, diesen Bericht zu erstatten. Wir glauben, dass er notwendig ist, möchten Sie aber bitten, uns jetzt nicht wieder mit einer Motion einzuengen, indem Sie sogar bereits die Kapitel dieses Berichtes festlegen. Lassen Sie uns doch da volle Gestaltungsfreiheit.
Abschliessend möchte ich sagen, dass der Bundesrat weiterhin gewillt ist, alles Notwendige vorzukehren, dass die in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren von Arbeit und Kapital eine angemessene – angemessen im Hinblick auf den Stand unserer Volkswirtschaft – Entschädigung finden.
Sie werden es mir aber nicht verübeln, wenn ich in aller Offenheit erkläre, dass die Massnahmen des Bundes nie allein genügen können, um das gesteckte Ziel zu erreichen, sondern dass es ebenso wichtig ist, dass die Landwirtschaft selber alles in ihren Kräften liegende unternimmt, um die schwierigen, mit der raschen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung verbundenen Probleme zu meistern. Ich hoffe, dass unsere Bauern ihre Aufgabe wie bisher mit Mut und Zuversicht anpacken, dass vor allem auch ihre Kenntnisse, ihr Fach- und Bildungspotential, und die Möglichkeiten, die ihnen die öffentliche Hand heute in reichem Masse zur Verfügung stellt, in Zukunft noch besser ausgenützt werden, als das bis jetzt der Fall war, und dass auch die Möglichkeiten der Betriebsberatung noch besser ausgenützt werden.
Der Bundesrat erklärt sich bereit, die drei Vorstösse als Postulate entgegenzunehmen.

Präsident: Das Wort ist frei für die Mitglieder des Rates. Es wird nicht verlangt. Ich frage Herrn Herzog an, ob er mit der Umwandlung seiner Motion in ein Postulat einverstanden ist.

Herzog: Ich möchte dem Herrn Bundespräsidenten für die Antwort bestens danken; ich bin bereit, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Präsident: In seiner ersten Motion hat uns Herr Krauchthaler bereits erklärt, dass er mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden sei.
Bei der zweiten Motion frage ich Herrn Krauchthaler an, ob er mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden ist.

Krauchthaler: Auch hier möchte ich mein Einverständnis erklären. Ich sehe ein, dass die Materie sehr komplex ist und dass der Wortlaut einem Postulatstext entspricht. Ich danke Herrn Bundespräsident Brugger für seine Ausführungen und möchte nur noch einen Punkt herausgreifen: Strukturbeiträge – Ausgleichszahlungen. Hier hat sich in letzter Zeit in verschiedenen Diskussionen eine gewisse Verflechtung herausgeschält. Bei dieser Gelegenheit müsste man auch genau prüfen, wie weit Strukturverbesserungsbeiträge bereits über Direktbeiträge abgegolten und etwas besser in der Breite verteilt werden können.
Ich bin also einverstanden mit der Umwandlung meiner Motion in ein Postulat.

Ueberwiesen – Transmis

11 543

Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Siehe Jahrgang 1973, Seite 423 — Voir année 1973, page 423

Beschluss des Nationalrates vom 7. März 1974
Décision du Conseil national du 7 mars 1974

Differenzen – Divergences

Art. 31quinquies Abs. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 31quinquies al. 1
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Jauslin, Berichterstatter: Ihre Kommission hat sich am 17. Mai eingehend mit den durch die Beratungen im Nationalrat entstandenen Differenzen befasst. An der Sitzung nahmen Herr Bundespräsident Brugger, der Delegierte für Konjunkturfragen Herr Professor Kneschaurek, und sein Adjunkt, Dr. Kneubühler, sowie als Experten die Herren Professoren Nef, Allemann und Würgler teil.
Einleitend umriss Bundespräsident Brugger kurz die Konjunkturlage. Er konnte darauf hinweisen, dass sich die Schweiz hinsichtlich der Teuerung von der unerfreulichen Spitzenposition wieder ins Mittelfeld der OECD-Staaten zurückziehen konnte, nach den neuesten Berichten sogar mit 8,7 Prozent an die zweitletzte Stelle der Liste dieser Staaten. Im neuesten OECD-Bericht erhält unsere Geldpolitik eine verhältnismässig gute Note, wogegen die Einkommenspolitik schlecht taxiert wird.
Zur ersten Differenz in Absatz 1: Hier schliesst sich die Kommission dem Beschluss des Nationalrates an. Unterschiede in der Gewichtung der Zielsetzung dieses Artikels sind zwar vorhanden. Sie dürften jedoch auf die später auf dieser Basis zu treffenden Massnahmen keinen Einfluss haben. «Anstreben» wird durch «fördern» ersetzt, was verfassungskonformer, aber auch dynamischer und zwingender sein soll. Oberstes Ziel ist aber nach wie vor die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung, dadurch, dass eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung angestrebt oder gefördert wird. Der konjunkturpolitische Auftrag des Bundes wird durch diesen Wortlaut eher noch erweitert und verstärkt. Diese Aenderung scheint aber mehr rhetorischer Natur zu sein, wenn im gleichen Zuge die Aktionsfreiheit des Bundes eingeschränkt wurde, wie dies der Nationalrat durch Streichung von Absatz 1ter beschlossen hat. Die Kommission beantragt also Zustimmung zur Fassung des Nationalrates.

Angenommen – Adopté

Art. 31quinquies Abs. 1ter
Antrag der Kommission
Mehrheit
Festhalten

Minderheit
(Hefti)
Der Bund ist überdies befugt, auch auf andern Gebieten Massnahmen zu treffen. Diese könnten von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.

Abs. 1quater (neu)
Massnahmen nach den Absätzen 1bis und 1ter sind zu befristen.

Art. 31quinquies al. 1ter

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Hefti)

La Confédération a en outre le droit de prendre aussi des mesures relevant d'autres secteurs. Elles peuvent déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Al. 1quater (nouveau)

Les mesures prises en application des alinéas 1*bis* et 1*ter* doivent être limitées dans le temps.

Luder: Der Abbau des konjunkturpolitischen Instrumentariums, wie er uns vorgeschlagen und wie er nun auch von ausserparlamentarischen Gruppen unterstützt wird, erinnert mich irgendwie an Haydns Abschiedssymphonie. Am Anfang spielt alles mit, dann wird die Melodie allmählich resignierter und schliesslich wird ein Instrument nach dem andern still aufs Pult gelegt und die Kerze ausgeblasen. Einst wurde der Ruf nach harten und weitgespannten Massnahmen erhoben und vor dem leidigen Dringlichkeitsrecht gewarnt. Noch in der Vereinbarung der Regierungsparteien und Fraktionen über die Legislaturziele 1971 bis 1975 wurde mit dem seither berühmt gewordenen Wort «vornehmlich» der Interventionsfächer über die klassischen Bereiche hinaus geweitet. Heute empfiehlt man Artikel 89bis wieder als selbstverständlichen Ausweg, obwohl er für zeitlich rasche Massnahmen erwiesenermassen ungeeignet ist. «Jede starre und restriktive Umschreibung der Kompetenzen» – so schreibt der St. Galler Privatdozent Silvio Borner – «widerspricht der dynamischen Struktur des wirtschaftlichen Wandels und der politischen Realität.» Die Befürchtungen vor der Intervention, so muss man doch einmal feststellen, ist schon deshalb wenig begründet, weil zur Ausführung von Artikel 31quinquies Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse zu erlassen sind. Ernsthaft bedacht werden muss eine Frage, sie ist nicht sachlicher sondern politischer Natur: Kann eine allfällige Verhärtung der Fronten zu einem Scherbenhaufen führen, oder anders gesagt: Wäre uns letztlich ein Konjunkturartikel, der nur die drei klassischen Interventionsbereiche vorsieht, nicht lieber als ein allenfalls in der Volksabstimmung verworfener, der weitergehen würde? Die Beurteilung dieser Frage darf sich nicht nach Drohungen oder taktischen Böllerschüssen richten, wie sie heute ertönen; sonst wäre Verfassungsgesetzgebung nur noch ein Problem der Machtentfaltung. Es darf ruhig abgewartet werden, ob im Nationalrat, der sich ohnehin mit der Formulierung der Krisenbekämpfung neu zu befassen hat, das Nein andauern und das Differenzverfahren ins Stocken geraten könnte. Erst und nur dann wäre auch der Ständerat aufgerufen, die Lage neu zu überprüfen. Heute besteht weder Anlass noch Notwendigkeit für eine Aenderung unserer Haltung. Ich stimme deshalb für Festhalten an Absatz 1ter.

Jauslin, Berichterstatter der Mehrheit: Zu Absatz 1ter – Herr Luder hat schon dazu gesprochen – hat die Kommission mit 12 zu 1 Stimme (eine Enthaltung und ein Mitglied war abwesend) beschlossen, an unserem früheren Entscheid festzuhalten. Der Bund soll also nicht nur auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft – nicht nur auf den sogenannten klassischen Gebieten – sondern auch auf andern Bereichen Massnahmen treffen können.
Der Minderheitsantrag Hefti befasst sich nur mit der Regelung der Befristung solcher Massnahmen. Er beantragt, überhaupt alle Massnahmen zu befristen, während nach unserem früheren Beschluss, den die Kommission wieder aufnimmt, nur Massnahmen ausserhalb der klassischen Gebiete und zwar nur, wenn sie von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, zu befristen sind. Wir haben schon in der ersten Lesung mehrere Varianten zur Diskussion gehabt, weshalb die Kommission beantragt, am damaligen Entscheid festzuhalten und den Antrag Hefti abzulehnen.
Absatz 1ter ist natürlich von ganz grundsätzlicher Bedeutung. Schon im Vorfeld der parlamentarischen Beratung drehte sich ja die Diskussion um diese Frage: nur klassische Bereiche oder Generalklausel. Damals entschied darüber das Wörtchen «vornehmlich». In unseren Beratungen vor einem Jahr wählten wir dann die noch deutlichere Aufgliederung in die drei Abschnitte 1, 1bis und 1ter. Vorweg sei festgehalten, dass auch wir der Auffassung sind, dass die Stabilisierungspolitik grundsätzlich und vor allem über Globalsteuerung erfolgen soll, und dass das Schwergewicht der Massnahmen deshalb auf den drei klassischen Gebieten liegen soll. Diese Auffassung war nicht bestritten.
Die Differenz zum Nationalrat beschränkt sich also auf die Frage: Soll der Bund die Verfassungkompetenz für zusätzliche Massnahmen erhalten, oder soll er hiefür nach Artikel 89bis Absatz 3, Bundesbeschlüsse welche sich nicht auf die Verfassung stützen, angewiesen bleiben? So darf man wohl die Frage formulieren, nachdem auch im Nationalrat nicht bestritten war, dass möglicherweise auch andere Massnahmen nötig werden könnten. Wenn schon, sollten sie aber nach Auffassung des Nationalrates nur unter dem Druck der Verhältnisse erlassen werden können. Der Entscheid der Volkskammer fiel mit 73 zu 58 Stimmen, also mit einer beachtlichen Minderheit und einer ebenso beachtlichen Absenz.
Die grundsätzliche Auseinandersetzung hat schon stattgefunden. Ich brauche sie nicht zu wiederholen sondern empfehle die Lektüre des amtlichen Bulletins vor allem des Nationalrates, Frühjahrssession 1974, aber auch des Ständerates, Sommersession 1973. Ich gestatte mir aber einige Hinweise.

1. Im Artikel 31quinquies der Bundesverfassung, den wir durch die jetzt zur Beratung stehende Vorlage ersetzen wollen, heisst es:

«Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Er erlässt Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung.»

Im Eintretensreferat vor einem Jahr habe ich dargelegt, warum wir diesen Artikel nicht isoliert stehen lassen oder die Situation einer Krise und einer Ueberkonjunktur getrennt regeln können. Der neue Verfassungsartikel wird, so wie er aus den Beratungen hervorgeht, auch die bisherigen Kompetenzen abdecken müssen. In Vergleich zum geltenden Artikel 31quinquies wäre die Bekämpfung und Verhütung von Arbeitslosigkeit mit der engen Fassung des Nationalrates nur ungenügend abgedeckt. Nicht alle Instrumente der expansiven Konjunkturpolitik lassen sich unter die drei klassischen Massnahmenbereiche subsumieren. Weiter ist zu beachten, dass im Falle der Depression, wo es darum geht, Nachfrage zu schaffen, die aussen- und kreditwirtschaftlichen Vorkehren von untergeordneter Bedeutung sind, zumal bei flexiblen Wechselkursen.
So wäre es beispielsweise nach dem geltenden Recht, das keine Begrenzung hinsichtlich der staatlichen Aktionsbereiche vorsieht, möglich, zur Erhaltung der Vollbeschäftigung eine staatliche Zuteilung knapper oder unerlässlicher Rohstoffe zu dekretieren. Aber auch andere die Nachfrage und Produktion animierende Massnahmen – zum Beispiel Gewährung von Exportsubsidien, zinsgünstige Kredite und Darlehen an die inländische Wirtschaft, Investitionsbonus an private Unternehmen, Bürgschaften und Garantien und so weiter – dürften entweder nicht mehr möglich sein oder zu zeitraubenden rechtlichen Auslegungsdifferenzen führen.
Ebenfalls offen ist die Frage, wieweit der Begriff der öffentlichen Finanzen zu spannen ist. In ihrem Gutachten

kommt die Justizabteilung zum Schluss, dass Subventionen nur ausgerichtet werden können, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Diese kann aber dann nicht geschaffen werden, wenn der Bund nicht ausdrücklich durch eine entsprechende Verfassungsbestimmung dazu ermächtigt wird. Diese Bedingung würde allein durch Absatz 1bis jedenfalls nicht erfüllt.
Bei Wegfall von Absatz 1ter ist es nach Meinung der Juristen ferner fraglich, ob die Verfassungsgrundlage noch gegeben ist, um beispielsweise die private Wirtschaft anzuhalten, auch ihrerseits Auftragsreserven zu äufnen oder analog dem geltenden Gesetz die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven vorzusehen.
Nicht zuletzt wäre die Lage unkomfortabel im Falle der Bekämpfung einer bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit. So kommt die Justizabteilung zum Schluss, dass nicht alle Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung durch die engere Verfassungsbestimmung abgedeckt wären. Ohne Absatz 1ter liesse sich zudem das Arbeitsbeschaffungsgesetz nicht revidieren und erweitern. Die rechtliche Stellung und damit die Abwehrbereitschaft des Bundes im Falle eines Beschäftigungseinbruches würden sich somit gegenüber dem heutigen Zustand verschlechtern.

2. Nach Absatz 3bis, der von uns in der ersten Beratung aufgenommen und vom Nationalrat gutgeheissen wurde, verlangen wir vom Bund, dass er beim Erlass konjunkturpolitischer Massnahmen auf die unterschiedliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht nehme. Die klassischen Bereiche, vorab Geldpolitik und Aussenwirtschaft, eignen sich dazu kaum, weil sie räumlich schwer differenzierbar sind. Eine Ergänzung oder Korrektur der Globalmassnahmen wäre aber speziell durch gezielte Vorkehren ausserhalb der klassischen Bereiche möglich. Die Forderung nach Berücksichtigung regionaler Unterschiede, wie wir sie in Absatz 3bis beschlossen haben, setzt damit voraus, dass weitergehende Massnahmen durchgesetzt werden können. Dafür bildet die Ausdehnung nach Absatz 1ter die Basis.

3. Ohne Artikel 1ter würde auch eine Konjunkturpolitik zur Inflationsbekämpfung sehr erschwert. Wir möchten keineswegs die Bedeutung des klassischen Instrumentariums herunterspielen. Auch in der Fassung des Nationalrates würde der Konjunkturartikel wesentliche Eingriffe ermöglichen und dem Bund eine Basis für Konjunkturpolitik geben. Die Frage bleibt nur, ob diese Basis genügt oder nicht. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften schreibt dazu in seinem letzten Jahresbericht, dass Massnahmen zur Bremsung der Gesamtnachfrage mit selektiven Eingriffen in Bereichen, die besonders starke Inflationsherde darstellen, gekoppelt werden müssten. Ganz allgemein kommt man also auch im Ausland zur Ansicht, dass ein Stabilisierungsinstrumentarium weitere Bereiche umfassen muss.
Nun wurde im Nationalrat aber auch ausgeführt, die Experten hätten festgestellt, dass Massnahmen auf den klassischen Bereichen genügen würden. Da uns die gleichen Experten zur Verfügung standen, konnten wir uns an der Quelle orientieren. Grob gesehen, ist daraus zu schliessen, dass die Experten der Auffassung sind, dass die klassischen Bereiche genügen, wenn ebenfalls klassische Konjunkturverhältnisse bestünden, d. h. wenn die freie Marktwirtschaft spielen würde und die möglichen Massnahmen auch voll ausgeschöpft werden könnten. Sie sind aber der Auffassung, dass diese Voraussetzungen nicht erfüllt seien und empfehlen deshalb Beibehalten von Absatz 1ter. Speziell wurde dazu ausgeführt:
«Die Globalpolitik kann nur unter folgenden Voraussetzungen zum angestrebten Erfolg führen:

a. Funktionsfähige Marktwirtschaft, d. h. an den einzelnen Märkten frei spielender Preismechanismus. In der schweizerischen Wirklichkeit ist aber das freie Spiel der Marktkräfte höchst unvollkommen und existiert in verschiedenen Wirtschaftsbereichen kaum noch.

b. Volle Ausschöpfung der Möglichkeiten auf den drei erwähnten Bereichen, d. h. das klassische Stabilisierungsinstrumentarium muss uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Auch diese Voraussetzung wird, wie beispielsweise der politisch enge Rahmen auf dem Gebiet der Finanzpolitik zeigt, in unserem Lande nie ganz erfüllt sein.

c. ‚Klassisches' Konjunkturbild (kurzfristige Schwankungen der Nachfrage um einen Produktionsstand, der Vollbeschäftigung gewährleistet). Wir werden künftig immer mehr mit unklassischen Konjunkturproblemen konfrontiert sein. So zeigen sich konjunkturelle Störungen häufig zuerst nur in einzelnen Wirtschaftsbereichen (z. B. in der Exportwirtschaft, Bauwirtschaft oder in Regionen). Ebenfalls das Problem der Stagflation (Kombination von Teuerung und Arbeitslosigkeit) ist eine wirtschaftliche Erscheinung neueren Datums.»

4. Noch ein Wort zur Einkommenspolitik. Im Nationalrat war für den Entscheid, den Absatz 1ter zu streichen, entscheidend, dass sich zu den grundsätzlichen Gegnern einer umfassenden Konjunkturpolitik noch diejenigen gesellten, die nur keine Einkommenspolitik wollten. Unser Kollege Wenk hat in unserer Kommission diese Ueberlegungen dargelegt. Nachdem er in der ersten Lesung noch mit Ueberzeugung dafür eintrat, dass dem Bund ein freier Spielraum für seine Massnahmen gewährt werden müsse, befürwortete er nun eine Beschränkung. Diese Umstellung gründet sich auf die unnachgiebige Haltung der Gewerkschaften gegenüber allem, was Einkommenspolitik sein könnte. Vorläufig geht es zwar nur um einen Verfassungsartikel, aber offenbar fehlt das Vertrauen, sich später bei der Gesetzgebung durchsetzen zu können.
Dazu kann ich mir eine persönliche Bemerkung nicht verkneifen: Es scheint mir etwas paradox, dass die gleichen Kreise, die für uneingeschränkte Verfügungsgewalt des Bundes in Fragen der Mitbestimmung, d. h. für die Mitentscheidung auch der Gewerkschaften in allen Fragen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern eintraten, nun gegen eine ebenso grosse Handlungsfreiheit bei Konjunkturmassnahmen sind. Mir scheint, dass man damit dem Bund nicht einmal so viel Kompetenzen zu geben bereit sei, wie man sie den Gewerkschaften geben wollte.
Die Kommission misst den Chancen einer Einkommenspolitik keine besonders grosse Bedeutung zu; sie möchte aber die Möglichkeiten, sie einzusetzen, nicht zum vornherein ausschliessen. Jedenfalls gehört zu jeder Preis- auch die entsprechende Lohnmassnahme. Immerhin führte der Herr Bundespräsident dazu in der Kommission folgendes aus: «Die Einkommenspolitik hat heute weltweit eine derartige Bedeutung erlangt, dass wir sie in unserem Land nicht einfach von vornherein ausschliessen dürfen. Wir haben aber verschiedentlich darauf hingewiesen, dass direkte Eingriffe in die Preis- und Einkommensbildung nur in bestimmten Ausnahmefällen in Betracht zu ziehen sind. Im übrigen wären solche Eingriffe nur verantwortbar unter der Voraussetzung eines paritätischen Vorgehens.»
Zusammenfassend kann ich also folgende Ueberlegungen anführen, welche die Kommission veranlassen, Ihnen zu empfehlen, den Absatz 1ter und damit eine grössere Aktionsfreiheit für konjunkturpolitische Massnahmen in der Verfassung zu belassen:

1. Mit dem neuen Vorschlag ersetzen wir den alten Verfassungsartikel, der dem Bund freie Kompetenz zur Bekämpfung oder Verhinderung von Arbeitslosigkeit und von Krisen gab. Die neue Fassung sollte diese Möglichkeiten nicht einengen.

2. Wenn wir schon verlangen, dass der Bund bei seinen Massnahmen auf unterschiedliche Entwicklungen in verschiedenen Regionen Rücksicht nehmen soll, so müssen wir ihm auch die Möglichkeit geben, neben Globalmassnahmen gezielte Ergänzungen zu treffen. Dazu schafft der Absatz 1ter eine Voraussetzung.

3. Sowohl ausländische Empfehlungen als auch unsere Experten kommen zur Einsicht, dass Massnahmen in den

klassischen Bereichen allein nicht genügen. In Zukunft muss zudem mit wirtschaftlichen Situationen gerechnet werden, die sich nicht mit den klassischen Vorstellungen von Ueber- oder Unterkonjunktur erklären lassen.

4. Auch wenn direkte Eingriffe in die Preis- und Lohnbildung nur ausnahmsweise denkbar sind, so sollte nicht zum vornherein darauf verzichtet werden. Vor allem sollten nicht allein deswegen die gesetzlichen Möglichkeiten auf wenige Bereiche beschränkt werden.

Deshalb empfiehlt Ihnen Ihre Kommission Festhalten an Absatz 1ter.

Honegger: Man kann sich sicher die Frage stellen, ob es nicht zweckmässiger wäre, möglichst rasch über einen wenn auch nicht vollkommenen Verfassungsartikel zu verfügen, als einen umfassenden Artikel einer langwierigen Zerreissprobe mit ungewissem Erfolg auszusetzen. Für meinen Teil würde ich annehmen, dass bei einer Beschränkung der Kompetenzen auf die drei klassischen Bereiche der Widerstand in einer Volksabstimmung geringer und damit auch das Risiko weiterer dringlicher Bundesbeschlüsse kleiner würde. Wenn ich dieser These, so einleuchtend sie erscheinen mag, wenigstens im heutigen Zeitpunkt noch nicht zustimmen kann, so aus drei Gründen:

Einmal trägt die Formulierung des Nationalrates der Frage der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung zu wenig Rechnung. Der Kommissionspräsident hat Ihnen die Gründe dafür dargelegt. Es ist meines Erachtens nicht sinnvoll, für die Krisenbekämpfung hinter das geltende Recht des Artikels 31quinquies der Bundesverfassung zurückzugehen und dem Bund die ihm bereits aufgrund der heutigen Verfassung zugestandenen Kompetenzen zu reduzieren. Der Kommissionspräsident hat Ihnen verschiedene Massnahmen aufgezählt, die mit der engen Fassung des Nationalrates nicht mehr möglich wären, die aber im Falle einer Depression – und die ist einfach nicht zum vornherein auszuschliessen, im Gegenteil – durchaus zweckmässig sein könnten. Wenn also für die Inflationsbekämpfung gemäss Nationalratsbeschluss nur die klassischen Bereiche zur Verfügung stehen sollen, dann müsste zum mindesten noch eine zusätzliche Bestimmung für die Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung ins Auge gefasst werden. Ich glaube, ein Hinweis auf Artikel 89bis würde keinen befriedigenden Ersatz bieten.

Noch eine zweite Bemerkung: Die Lohnpolitik – der Kommissionspräsident hat ebenfalls darauf aufmerksam gemacht – spielt in der Bekämpfung der Inflation eine grosse Rolle. Ich bin durchaus der Meinung, dass die Tarifautonomie gewahrt werden soll. Das bedingt aber, dass sich die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen mindestens an den gleichen Tisch setzen und sich bemühen, in Zeiten der Inflation die Lohn- und Arbeitsbedingungen gemeinsam zu regeln. Der Ihnen bekannte Vorschlag Schürmann hätte dazu eine gute Gelegenheit geboten. Wenn die Gewerkschaften aber nicht bereit sind zu diskutieren und damit meines Erachtens die Verantwortung, die ihnen zufällt, von sich weisen, dann kann man sich wirklich fragen, ob dann nicht der Staat einzugreifen hat, wenn sich die Sozialpartner ihrer Aufgabe nicht gewachsen zeigen.

Kurz: Ich glaube, es würde Vielen nicht schwer fallen, dem Nationalrat zuzustimmen, wenn man den Eindruck hätte, dass sich die Sozialpartner – ich beziehe das auf die Gewerkschaften wie auf die Arbeitgeberorganisationen – ihrer Verantwortung bewusster wären.

Noch eine Bemerkung: In letzter Zeit ist sehr eindeutig erkennbar, dass es sich bei der Inflation nicht um eine Erscheinung handelt, die kurzfristig aufflackert und wieder verschwindet. Vielmehr handelt es sich um ein Grundphänomen unserer Zeit. Es mangelt aber noch weithin an der Einsicht in diese langfristige Natur und die unerhörte Tragweite des Inflationsproblems, das wir bewältigen sollten. In der ständerätlichen Kommission ist sehr deutlich zum Ausdruck gekommen, dass man sich bei der Diagnose und bei der Therapie dieses Uebels noch zu sehr in den herkömmlichen Bahnen bewegt. Ich möchte damit nicht sagen, dass die klassischen Mittel der Konjunkturpolitik an Bedeutung verloren hätten. Im Gegenteil! Ich gehöre zu denjenigen, die an den Erfolg einer rechtzeitigen Globalsteuerung im klassischen Bereich durchaus glauben und es falsch finden, die klassischen Konjunkturmassnahmen herabzuspielen, wie das in der jetzigen Diskussion oft geschieht. Es ist aber nicht zu verkennen, dass zu den bisher bekannten Inflationsursachen in neuester Zeit auch noch andere hinzugekommen sind, deren Bekämpfung mit den klassischen Mitteln besonders schwerfällt. Es handelt sich um jene Verteuerungen unserer Einfuhrgüter, die im Zusammenhang stehen entweder mit einer gewollten Schonung bestimmter Ressourcen oder die ganz einfach aus der wachsenden Verknappung im Angebot nicht vermehrbarer Rohstoffe resultieren. Es handelt sich also um güterseitige Elemente, denen durch geldseitige Massnahmen, z. B. im klassischen Bereich, leider nicht beizukommen ist.

Im weiteren scheint es, dass das gefährliche Problem der Stagflation – Herr Kommissionspräsident hat auch darauf hingewiesen –, welches ja die Teuerung mit Arbeitslosigkeit vereinigt, nicht mit den traditionellen Mitteln der Konjunkturpolitik bekämpft werden kann.

Endlich glaube ich, dass eine schweizerische Konjunkturpolitik auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Landesgegenden Rücksicht zu nehmen hat. Eine differenzierte Konjunkturpolitik würde nun aber durch die Streichung von Absatz 1ter spürbar erschwert, weil verschiedene klassische Stabilisierungsmassnahmen räumlich nicht unterschiedlich gehandhabt werden können. Deshalb kann es meines Erachtens notwendig werden, Korrekturen oder Ergänzungen der klassischen Mittel durch andere gezielte Massnahmen anzubringen.

Ich komme zum Schluss, dass die nationalrätliche Fassung von Absatz 1bis zu eng ist. Ich stimme dem Absatz 1ter zu, hoffe aber, dass der Nationalrat vielleicht noch eine Formulierung findet, welche zwischen dem zugestandenermassen sehr weiten Kompetenzrahmen der ständerätlichen Fassung und der zu engen Formulierung des Nationalrates liegt.

Bodenmann: Der Kommissionspräsident hat bereits kurz dargelegt, dass man nur mit einer umfassenden Kompetenz die Möglichkeit schaffen kann, Konjunkturpolitik nach Regionen zu differenzieren. Ueber den Widerstreit oder den Zielkonflikt zwischen Konjunkturpolitik und Strukturpolitik haben wir bereits sehr einlässlich diskutiert. Seit den Beratungen vom Sommer 1972 hat die Erkenntnis, dass globale konjunkturpolitische Massnahmen nicht strukturneutral sein können, sondern in wirtschaftlich schwächeren Regionen zu Wirtschaftsstrukturänderungen führen müssen, an Boden gewonnen. Diese Erkenntnis ist durch die Auswirkungen der gegenwärtig laufenden konjunkturpolitischen Massnahmen, ganz besonders auf dem Kreditsektor, bestätigt worden. Die Notwendigkeit einer strukturellen Absicherung dieser Regionen wird heute nicht mehr ernsthaft bestritten. Die Beschränkung der konjunkturpolitischen Massnahmen auf die Gebiete des Geld- und Kreditwesens, der Aussenwirtschaft und der öffentlichen Finanzen ist nun nichts anderes als die Fortführung der globalen Konjunkturpolitik, die die regionalen Wirtschaftsstrukturen grundlegend verändern werden. In vollem Einsatz sind zurzeit nur die Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kreditwesens. Konjunkturpolitik ist heute praktisch nur Geldmengenpolitik, die keine oder nur wenig Rücksicht auf die unterschiedlichen Geld- und Kreditbedürfnisse der Wirtschaft und der Privaten in den einzelnen Regionen nimmt. Die Nationalbank erklärt sich ausserstande, den Kreditbeschluss regional differenziert zur Anwendung zu bringen. Auch eine Erklärung von Herrn

Bundesrat Brugger am Tage der Abstimmung vom 2. Dezember konnte an dieser Situation nichts ändern. Konjunkturpolitik ist zur Daueraufgabe geworden. Sie muss daher so ausgestaltet und so ausgerichtet werden, dass der unterschiedliche regionale Entwicklungsstand und die regionalen Wohlstandsgefälle weiter ausgeglichen, weiter abgebaut werden können. Dieser Politik, die wir im Raumplanungsgesetz verankert haben, kommt die Priorität zu. Eine sachlich nicht beschränkte Kompetenznorm gibt der Politik, dem Bundesrat und dem Parlament die Möglichkeit, Konjunkturpolitik und Strukturpolitik aufeinander abzustimmen. Herr Professor Würgler, der Verfechter der sogenannten "klassischen Theorie" hat in der Kommission die Vertreter der Randgebiete vor Illusionen gewarnt. Wir geben zu, dass neben dem Instrumentarium noch der politische Wille vorhanden sein muss, damit dann wirklich auch differenzierte Massnahmen getroffen werden. Mit der Schaffung einer Kompetenznorm geben wir der Politik die Möglichkeit, ihren Willen, sofern er sich manifestieren will, auch zu verwirklichen. Ich möchte Sie daher ersuchen, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Wenk: Ich beantrage Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen und Absatz 1ter zu streichen. Die bisherige Diskussion hat recht deutlich ergeben, dass die Massnahmen auf den klassischen Gebieten die wirksamsten sind, sowohl zur Bekämpfung einer Ueberkonjunktur als auch zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit.

Ich habe in der Kommission zwar beantragt, 1ter sei zu ersetzen durch eine Formulierung, wie etwa die folgende: «Der Bund ist überdies befugt, auch auf anderen Gebieten Massnahmen zu treffen, wenn dies zur Verhütung oder Bekämpfung von Arbeitslosigkeit nötig wird.»

Nun können wir im Rückblick auf die Krise der dreissiger Jahre feststellen, dass damals in unserem Land vor allem die Abwertung des Schweizerfrankens die Wende gebracht hat. International gesehen war es die grosszügige Ausgabenpolitik mehrerer Länder, die jener Krise ein Ende gesetzt hat. Es ist also nicht bestritten, dass die Eingriffe des Staates auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der Aussenwirtschaft und der öffentlichen Finanzen die wirksamsten Instrumente sind. Nun aber wird Einkommenspolitik in Betracht gezogen und gleichzeitig damit eine Gefährdung der Vorlage in Kauf genommen. Ich meine, das lohnt sich nicht. Ich glaube auch, wir sollten die Mehrheit des Nationalrates achten. Darin kommt immerhin zum Ausdruck, dass gegenüber einem solchen Artikel 1ter Widerstand besteht, und es wäre bedauerlich, wenn der Konjunkturartikel die Hürde der Volksabstimmung nicht nehmen könnte.

Muheim: Der Kommissionspräsident hat uns gebeten, die Verhandlungen des Nationalrates eingehend zu studieren. Ich habe das getan und konnte zu meinem Vergnügen feststellen, dass bei der Diskussion um diese Frage gewaltige Höhenflüge geflogen wurden. Kommissionspräsident Weber hat die griechischen Klassiker zitiert, Heraklit mit panta rei. Der Herr Bundespräsident hat von einer unheiligen Allianz gesprochen, und Herr Auer hat sich sogar über den heiligen Paulus und seine Schriften geäussert. Das hat mich verständlicherweise in der Ueberzeugung bestärkt, dass es sich bei der vorliegenden Frage offenbar um etwas ganz Entscheidendes handelt, um etwas also, das wert ist, in der ständerätlichen Kommission nochmals eingehend überprüft zu werden. Festhalten ist das Richtige. Hier sind einige Gründe, die mir heute, nach einer langen Debatte, von Bedeutung erscheinen: Wenn wir nur einen Bereich, nämlich den sogenannten klassischen, in die Verfassung aufnehmen, dann wird es in der Handhabung zu sehr einseitigen und massiven Eingriffen kommen. Für mich ist dies in der wirtschaftlichen Interventionspolitik sehr fragwürdig. Wir würden nämlich in erster Linie jene Wirtschaftszweige treffen, die eben von den klassischen Mitteln besonders abhängig sind. Ich denke einmal an all jene, die von Krediten abhängig sind. Wir würden also weite Bereiche der Selbstfinanzierer und ähnlicher Wirtschaftsgruppen mehr oder minder unbehelligt lassen müssen. Bei den öffentlichen Finanzen würden wir gerade jene treffen,, die von den öffentlichen Ausgaben, in wichti_ gen und weiten Bereichen sogar entscheidend, abhängig sind. Ich glaube, das ist nicht der Sinn einer modern konzipierten Konjunkturpolitik. Ich meine hiezu sagen zu müssen: Wenn man nur mit einem Teil der Instrumente fechten kann, laufen wir Gefahr, zu einseitig und in diesen Fällen dann strukturverzerrend politisieren zu müssen.

Ein zweites: Das wirtschaftliche Geschehen, das wir hier in Griff bekommen wollen, ist doch viel zu komplex, auf dass wir es schön theoretisch einteilen könnten in öffentliche Finanzen, Aussenwirtschaft und Geld- und Kreditwesen. Es ist doch einfach so, dass Ansatzpunkte für das Auf und Ab immer wieder im Geschehen mitenthalten sind. Die Arbeitslosigkeit ist *in nucleo* bereits vorhanden bei einer übersteigerten Wirtschaftsentwicklung. Von hier aus möchte ich für alle Zukunft verhindern, dass sich in den Gesetzgebungsdiskussionen Kreise darauf berufen könnten, dass diese und jene Massnahme des Bundes nicht verfassungskonform wäre. Dann würden wir wieder alte Auseinandersetzungen provozieren, die sich – wie ich glaube – im Zusammenhang mit dem Notenbankinstrumentarium als unliebsam erwiesen haben. Was sich damals beim Notenbankinstrumentarium ereignete, wäre in der Zukunft dann einfach in anderen Bereichen wieder zu riskieren. Homerische Auseinandersetzungen würden hier erneut die eigentliche Aktion des Staates bremsen, wenn nicht sogar verunmöglichen.

Ein drittes: die dringlichen Massnahmen. Ich meine, darauf hinweisen zu müssen, dass im Verfassungsartikel 89bis zwei Abschnitte von Bedeutung sind, Abschnitt 2 und 3. Bei den dringlichen Massnahmen, die sich nicht auf die Verfassung abstützen können, kennen wir das obligatorische Referendum nach einem Jahr; bei jenen Massnahmen, die sich auf die Verfassung stützen können, ist nur das fakultative Referendum gegeben. Ich meine also, es würde die umfassende Kompetenzregelung in der Bundesverfassung in dieser Richtung ein Handeln ermöglichen, auch wenn Bundesrat und Parlament die auf Verfassungsstufe gegebenen Kompetenzen gesetzgeberisch nicht voll ausnützen, nicht voll handhaben wollten. Ich kann mir vorstellen, dass dem so sein wird: denn an der politischen Wirklichkeit werden Bundesrat und Parlament nicht vorbeigehen können. Es wird sich hier um ein sehr ausgewogenes Paket von Gesetzesmassnahmen handeln müssen.

Ein viertes: Die Einkommenspolitik. Ich möchte recht deutlich sagen, dass Einkommenspolitik uns alle beschäftigt und wir keineswegs mit flatternden Fahnen Möglichkeiten und Erfolge einer Einkommenspolitik sehen. Das ist zugegebenermassen ein sehr heikles Thema. Und trotzdem sprechen wesentliche Gründe dafür, dass die Einkommenspolitik verfassungsrechtlich ermöglicht wird. Die Verfassung gibt ja nur die rechtliche Kompetenz, etwas zu unternehmen. Ob und wie weit sie *in concreto* ausgeschöpft wird, ist Sache der Gesetzgebung. Es kommt noch dazu, dass trotz verfassungsrechtlicher Ermöglichung dieser Massnahmen Sozialpartnergespräche ja nicht ausgeschlossen werden. Kommen diese nämlich zu befriedigenden Ergebnissen, dann kommt es doch für unsere Verhältnisse nicht in Frage, dass wir dann staatliche Interventionen vorsehen. Ich meine also, wenn man das Ganze möglichst breit betrachtet, würde ich hier keine Bedenken haben. Wenn es dem Nationalrat mit Hilfe der Gewerkschaftsvertreter gelingen sollte, einen Kompromissantrag etwa in der Richtung zu entwickeln, dass man auf Verfassungsstufe deutlich sagen würde, dass die Einkommenspolitik nur subsidiär, nur als *ultima ratio* in Frage kommen könnte, würde das bestimmt die Zustimmung des Sprechenden und bestimmt auch weiter Kreise dieses Rates erhalten.

Letztlich – und das ist eine abschliessende politische Ueberlegung – geht es hier um die Demonstration des politischen Willens unseres Parlamentes. Wenn wir in Zeiten einer derart angespannten wirtschaftlichen Lage dem Volk gegenüber so tun, als ob es mit gewissen Randmassnahmen genügen würde, dann habe ich Bedenken, ob unser Volk je noch an die Handlungsfähigkeit von Regierung und Parlament glauben kann. Persönlich – und da wiederhole ich frühere Aeusserungen hier in diesem Rate – bin ich überzeugt, dass wir eine massvolle Konjunkturpolitik und keine überbordende Staatsintervention wollen. Es ist zu wiederholen, dass es nie gelingen würde, durch Staatsinterventionen einen so komplizierten Mechanismus wie die Wirtschaft in Griff zu bekommen. Ein weiteres: Wenn wir in diesem Bereich eine massvolle Politik wollen, dann müssen wir einen breiten Fächer von Massnahmen vorsehen, die dann jede für sich, wohl dosiert, in Quantität und Zeit, gehandhabt werden. Wenn man weiss, dass sich ab und zu Gewitter über unser Land entladen, dass Wildbäche über die Ufer treten, haben wir an Wildbachverbauungen zu denken. Es ist falsch, wenn wir glauben, es sei mit Sofortmassnahmen etwas Sinnvolles und Wirkungsvolles zu tun.
Ich schliesse mich der Kommissionsmehrheit an und bitte Sie, auch Ihre Stimme in diesem Sinne abzugeben.

Hefti, Berichterstatter der Minderheit: Ich hatte in der ständerätlichen Kommission den Antrag gestellt, wir sollten an unserem ursprünglichen Beschluss festhalten, d. h. uns nicht auf die sogenannten klassischen Interventionsmöglichkeiten beschränken, sondern auch andere Massnahmen zulassen. Ich tat dies aus Gründen, wie sie heute bereits die Kollegen Honegger, Bodenmann und Muheim darlegten; ich brauche sie daher nicht zu wiederholen. Sie geben meines Erachtens auch bereits die Antwort auf die Darlegungen von Herrn Kollega Wenk. Ich verkenne aber keineswegs – und es ist dies auch etwas in den Ausführungen von Herrn Kollega Honegger sowie in den Beratungen des Nationalrates zum Ausdruck gekommen –, dass in derart weiten Kompetenzen gewisse Gefahren liegen können. Ich sah das nötige Ventil im gleichzeitig gestellten Antrag, der dann allerdings in Minderheit blieb, dass alle Konjunkturmassnahmen, gleichgültig welches Gebiet sie betreffen und ob sie in die Handels- und Gewerbefreiheit eingreifen oder nicht, zu befristen sind.
Dazu führen mich ferner folgende Gründe: Im allgemeinen bilden diese Massnahmen ein Ganzes. Das haben wir auch bei den dringlichen Bundesbeschlüssen von 1973 gesehen. Es kann daher zu ungünstigen oder schädlichen Resultaten führen, wenn die Situation eintreten würde, dass ein Teil der Massnahmen, welche der Handels- und Gewerbefreiheit nicht widersprechen, in Kraft bleiben und andere dahinfielen.
Den zweiten Punkt sehe ich darin – gerade die heutige Zeit scheint mir diese Auffassung zu bestätigen –, dass die Ursachen für die Teuerung sehr wechseln und damit auch die Massnahmen gegen die Teuerung sehr verschieden gestaltet werden müssen. Massnahmen, die heute nützen, können später schädlich sein.
Unter diesen Umständen erachte ich es als richtig, dass von Zeit zu Zeit alles wieder frisch überprüft werden muss, und das ist gegeben, wenn alles zu befristen ist.
Wir dürfen auch nicht vergessen, dass es immer wieder Kreise gibt, die in solchen Massnahmen ihren speziellen Nutzen haben und darum auch dann daran festhalten möchten, wenn die Begründung von der Gesamtwirtschaft her nicht mehr gegeben wäre. Ich bitte den Herrn Bundespräsidenten, mir nicht böse zu sein, wenn ich bemerke, dass auch die Verwaltung, wenn sie sich einmal mit einem Gebiet befasst, gerne darin verbleibt und davon auch dann nicht mehr lassen will, wenn sich die Bedeutung der Materie wesentlich verringert hat oder dahinfiel. Herr Kollega Honegger hat angetönt, man sollte zwischen den Fassungen des Nationalrates und des Ständerates gewissermassen eine Mittellösung finden. Ich glaube, es würde schwierig sein, es in solchen Spezifikationen zu tun, wie es Herr Kollega Muheim vorgeschlagen hat; aber ich sehe eine solche Mittellösung in der allgemeinen Befristung. Aus diesen Ueberlegungen ersuche ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Bundespräsident **Brugger:** Ich möchte mich Ihrem Beispiel anschliessen und mich ebenfalls äusserst kurz fassen, nachdem wir ja schon in der Kommission und im Plenum mehrmals Gelegenheit hatten, die grundsätzlichen Aspekte unserer Konjunkturpolitik darzulegen. Ich will vor allem auf einige Voten antworten.
Herr Ständerat Bodenmann, es freut mich, dass Sie heute recht positive Worte für eine staatliche Konjunkturpolitik gefunden haben. Ich glaube, gerade Sie als Vertreter eines sogenannten Randgebietes müssten eigentlich ein eminentes Interesse daran haben, dass wir der inflationären Entwicklung Meister werden; denn die Inflation macht ja die wirtschaftlichen Grenzregionen unseres Landes nicht etwa reicher, sondern sie leiden ganz besonders darunter. Das sieht man immer deutlicher. Unter dieser Entwicklung leiden alle Branchen der erwähnten Regionen, die sich nicht im heute noch guten Aussenwirtschaftsklima sonnen können. Aber gerade wenn Herr Bodenmann diese Haltung vertritt und sagt, man sollte die Konjunkturpolitik auch durch strukturpolitische Massnahmen abstützen – eine Auffassung, die wir übrigens bejahen –, dann muss er ja – und er tut es auch – für den Absatz 1ter einstehen. Klassische Massnahmen auf dem Gebiete der Geld-, Fiskal- und Aussenwirtschaftspolitik sind im wesentlichen globale Steuerungsmassnahmen, die sich für eine differenzierte Anwendung schlecht eignen. Wenn man uns nun in der parlamentarischen Fassung von Absatz 3bis verpflichtet, im Sinne von Herrn Bodenmann, dass der Bund im Rahmen seiner Stabilisierungsmassnahmen auch auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Landesteile Rücksicht zu nehmen habe, also eine regionalpolitische oder regionalwirtschaftliche Komponente hier hineinbringt, dann glaube ich, ist der Absatz 1ter notwendig, wenn man diesen Auftrag überhaupt soll erfüllen können; denn die globalen Massnahmen sind räumlich schlecht differenzierbar, was die bisherigen und die geltenden Stabilisierungsbemühungen ausserordentlich deutlich zeigen.
Herr Ständerat Wenk möchte den Absatz 1ter streichen wegen der Einkommenspolitik. Man hat diese Einkommenspolitik wirklich hochstilisiert in dem Sinn, dass man nun behauptet, der Absatz 1ter sei überhaupt nur da, um Einkommenspolitik betreiben zu können. Wir denken gar nicht in erster Linie an Einkommenspolitik, sondern an ganz andere Dinge. Ich werde sie Ihnen noch erklären. Herr Honegger hat die Situation absolut realistisch beurteilt, indem er gesagt hat, dass die politische Realität in unserem Lande eben so sei, dass einschneidende einkommenspolitische Experimente zum voraus ausgeschlossen wären. Aber es könnte sein, in gewissen Situationen, die uns heute vielleicht nicht einmal bewusst oder bekannt sind, dass man trotzdem froh wäre, in dieser Richtung auch etwas vorübergehend und kurzfristig ergänzend tun zu können. Im übrigen teile ich Ihre Auffassung, Herr Ständerat Honegger, dass es in erster Linie Aufgabe der Sozialpartner ist, ihre Tarifautonomie wahrzunehmen, die nun auf einmal – das ist wenigstens ein Gutes, das aus unserer Diskussion herausgewachsen ist – wieder zu einem kostbaren Rechtsgut unseres gesellschaftlichen Lebens geworden ist. Man hat eine Zeitlang nicht mehr soviel davon gesprochen. Ich hoffe aber, dass man von dieser Kompetenz, dieser staatsfreien Sphäre oder von dieser sozialpartnerschaftlichen Möglichkeit tatsächlich auch Gebrauch macht, und ich wäre versucht, jetzt einige sehr scharfe und bittere Bemerkungen in dieser Beziehung anzubringen. Es gehört zu einer der schwierigsten Aufgaben eines schweizerischen Wirtschaftsministers, heute die So-

zialpartner immer wieder an diese ihre Pflicht zu erinnern und auch Ergebnisse zu erhalten.
Herr Ständerat Wenk, Sie vergessen etwas ganz Entscheidendes, wenn Sie dieses Alinea 1ter ablehnen, etwas das aus Ihrem politischen Herkommen her nicht vergessen werden dürfte. Der neue Konjunkturartikel ersetzt den bisherigen Artikel 31quinquies. Ich gestatte mir, ihn Ihnen noch einmal in Erinnerung zu rufen, was dort steht (er ist im Jahre 1947 in die Verfassung hineingekommen). Er lautet: «Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Er erlässt Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung.» Eine umfassendere Kompetenz für Massnahmen zur Bekämpfung von Krise und Arbeitslosigkeit ist überhaupt nicht denkbar. Und ich verneige mich in Hochachtung vor den damaligen Schöpfern dieses Artikels 31quinquies, die überhaupt keine einschränkenden Bestimmungen aufgrund dieses Verfassungsartikels festlegten. Falls die Kehrseite der Medaille der Konjunkturpolitik zum Zug kommt, sind dem staatlichen Wirken und seinen Interventionen überhaupt keine Grenzen gesetzt. Und jetzt wollen Sie mit Streichung des Alinea 1ter unsere Tätigkeit in der Krisenbekämpfung beschränken auf die sogenannten klassischen Gebiete. Das meiste, das wir in der Krisenbekämpfung machen müssen, ist absolut nicht klassisch. Vor allem, nachdem nun noch juristische Zweifel aufgetreten sind, dass Massnahmen unter dem Begriff der öffentlichen Finanzpolitik, Subventionierungsmassnahmen, Bürgschaften, Garantien für notleidende, regional wichtige Betriebe beispielsweise oder einzelne Branchen usw. rechtlich gar nicht abgestützt seien. «Finanzen» wären also nicht ohne weiteres gleichbedeutend mit Ausgaben; vielmehr müssten Subventionen, Leistungen der öffentlichen Hand, nach geltendem Recht durch Gesetze abgestützt und ausgeführt werden, und Gesetze können nur aufgrund einer entsprechenden verfassungsmässigen Grundlage, respektive eines Auftrages erlassen werden. Das ist die Situation. Und ich muss Ihnen sagen, falls dieses Alinea 1ter doch noch fallen sollte – sachliche Gründe lassen sich dafür keine anführen, es könnten höchstens psychologische und politische Erwägungen sein –, dann müsste an Stelle von Absatz 1ter unbedingt ein neuer Zusatz hineinkommen, der uns diese Eingriffsmöglichkeiten im Falle der Krise offen lässt. Oder wie stellen Sie sich das vor? Gegenwärtig ist die wirtschaftliche und auch die seelische Belastbarkeit unseres Volkes sehr beschränkt. Glauben Sie, dass das Schweizervolk es einfach hinnehmen würde im Falle von ernstlicher Rezession, von sektorieller, branchenmässiger oder regionaler Arbeitslosigkeit, dass der Bund, die Regierung, und das sind auch Sie, die Arme verschränkend erklären: Wir können nichts tun, es ist nichts zu machen, verfassungsmässig ist die Grundlage nicht da. Glauben Sie das im Ernst? Man wird Ihnen das nicht danken, sollte diese Situation einmal eintreten. Verweisen Sie uns aber auch nicht auf den Artikel 89bis Alinea 3: Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung erfordern meistens Massnahmen langfristiger Natur. Dazu eignet sich dieser Dringlichkeitsartikel 89bis Alinea 3 nicht. Das wollte ich Ihnen einfach noch zu bedenken geben. Das ist uns eine echte Sorge.
Herr Ständerat Hefti möchte alle Massnahmen befristen. Ich möchte ihm sagen, dass es Massnahmen gibt, die man nicht befristen kann. Natürlich hört alles einmal auf, aber das Wesen der Befristung liegt doch darin, dass man im Moment, wo man diese festlegt, bereits einigermassen sagen kann, bis zu welchem Zeitpunkt es möglich sein sollte, dass die Verhältnisse sich verändert haben und die Massnahme aufgehoben werden kann. Das können Sie z. B. bei den Mindestreserven oder bei Arbeitsbeschaffungsmassnahmen nicht tun. Ich möchte Sie daher bitten, dieses Anliegen auf die Gesetzgebungsstufe zu verschieben. Sie haben nachher durchaus die Möglichkeit, in den Ausführungsgesetzen, je nach der Art der Massnahme, den Zwang zur Befristung selektiv vorzusehen. Ich verstehe an sich Ihr Anliegen durchaus. Ich glaube, dass da noch etwas drin wäre, um gewisse Befürchtungen etwas abzubauen.
Zusammenfassend gesagt, hätte ich persönlich an sich grosse Freude, wenn wir mit den sogenannten klassischen Instrumenten, – ich muss eher sagen traditionellen Instrumenten – durchkommen könnten. Das würde uns vermutlich in unserer politischen Zukunft manche Anstrengung und manchen Aerger ersparen, und es wäre wohl auch der Weg des geringsten politischen Widerstandes. Ich glaube, wir sollten beim jetzigen Stand unserer Beratungen das sachlich Richtige tun. Und ich bin nicht so skeptisch, dass das Schweizervolk in dieser Beziehung so sehr differenziert, ob wir einen umfassenden Konjunkturartikel oder einen eingeschränkten haben. Was das Schweizervolk von uns erwartet, ist, dass wir handeln, dass wir den Mut haben, etwas zu unternehmen. Ich möchte sagen: Diese klassischen Bereiche könnten wohl dann genügen unter drei Voraussetzungen: Unter der Voraussetzung, dass wir nach wie vor eine klassische Wirtschaftslage, eine funktionsfähige Marktwirtschaft hätten, mit einem freispielenden Preismechanismus, wo also das Gesetz von Angebot und Nachfrage nach den alten klassischen Regeln noch spielen und automatisch die Marktentwicklung, die Preisentwicklung zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage führen würde. Es ist leider anders: Die wirtschaftliche Realität ist weltweit anders geworden.
Wir haben auch kein klassisches Konjunkturbild mehr. Es ist verzerrt, weil in der ganzen wirtschaftlichen Entwicklung durch die Währungssituation etwas ganz Neues noch hineingekommen ist; das ist das unerhörte spekulative Element; die Spekulation blüht auf dem Boden der Unsicherheit – der währungspolitischen Unsicherheit –, und ein weiteres spekulatives Element ist durch die ganze Rohstoffversorgung dazugestossen, vor allem durch diese Erdölmilliarden, die gewissermassen frei flottieren, die im Raum nach Anlage suchen, und die nach den Berechnungen der OECD etwa 200 Milliarden Dollar ausmachen werden bis 1980 und die die Situation noch mehr verzerren werden, wenn man nicht durch internationale Mechanismen Lösungen findet, was unsicher ist.
Eine dritte Voraussetzung wäre notwendig: Wenn man nur mit den klassischen Instrumenten arbeiten will, dann müsste man diese klassischen Bereiche auch entsprechend vollständig ausnützen, nicht nur in ihrer Breite nach Anzahl der Instrumentarien, sondern auch in ihrer Intensität. Ich möchte sagen, das geht für ein grosses Land, das wirtschaftlich eine Einheit darstellt, das weniger differenzierte wirtschaftliche Verhältnisse hat als die Schweiz. Bei uns aufgrund unserer wirtschaftlichen Strukturen wird es nie möglich sein, die globalen Instrumente mit jener Brutalität einzusetzen, wie man das zum Beispiel vorübergehend und auch jetzt wieder in der Bundesrepublik Deutschland oder gerade jetzt in Frankreich macht. Das ist nicht möglich; das ist auch politisch bei uns nicht möglich. Darum glaube ich, kommen wir nicht darum herum, unseren Interventionsbereich etwas zu erweitern.
Nun sagt man uns, man gebe dem Bund eine Blankovollmacht. Gestatten Sie mir, dass ich – das richtet sich nicht an Sie, sondern das richtet sich an die Oeffentlichkeit – folgendes sage, weil dieses böse Wort von der Blankovollmacht an den Bund nun in den politischen Raum gesetzt wird und in fast schamloser Art und Weise damit funktioniert wird: Man weiss doch, dass man den Absatz 5 in unserem Verfassungswerk drin hat, wo man sagt: «Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen.» Es kann nicht die Rede sein von einer direkten Vollmacht an die Exekutive, sondern alles geht ja den normalen klassischen Gesetzgebungs- und Kompetenzverteilungsweg, wie das bei uns Mode ist.
Dann noch zu denjenigen, die jetzt von Interventionismus reden, von diesem interventionsfreudigen Staat. Diese Kri-

tik geht soweit, dass man aus Angst vor dem Interventionismus des Staates überhaupt jede Konjunkturpolitik ablehnt. Vergessen diese Leute nicht eines, nämlich, dass es staatlichen Interventionismus geben wird so oder so, denn ich möchte Ihnen einfach an zwei Beispielen zeigen, wie es dann herauskommt oder jetzt schon zum Teil da ist. Sehen Sie, diese ganze wirtschaftliche Unstabilität, diese inflationäre Entwicklung zum Beispiel auf dem Gebiete des Bodens, der Wohnungen, der Mieten, kann uns derartige Situationen schaffen, dass dann der Staat zu schärfstem Interventionismus aufgrund der Auswirkungen unseres Nichthandelns auf konjunkturpolitischem Gebiet gezwungen sein wird. Ich könnte das auch auf dem Gebiete der Sozialpolitik zeigen. Es ist ganz klar, dass diese Entwicklung Inflationsgewinnler bringt und solche, die unter der Inflation zu leiden haben, übrigens ohne eigenes Verdienst und ohne eigenes Verschulden. Es zeigt sich heute ganz deutlich, dass diese Entwicklung die sozialen Spannungen grösser macht, dass der Kampf um die Verteilung dessen, was wir erarbeiten, härter wird, dass wir uns weniger verstehen, als das noch früher der Fall war. Wenn diese Entwicklung weitergeht, werden daraus Spannungen, soziale Forderungen entstehen und etwas vom guten eidgenössischen Patrimonium wird verlorengehen, nämlich, dass man noch miteinander redet, dass man versucht, einander zu verstehen, bevor man in revolutionärer Rhetorik macht und Gegensätze und Fronten aufbaut. Diese Klimaveränderung würde zwangsläufig interventionistische Massnahmen nach sich ziehen. Das ist meine Sorge! Darum glaube ich, dass hinter dieser Konjunkturpolitik mehr als ein rein ökonomisches Problem liegt. Ich habe mich gefreut, dass auch in den Voten hier gesagt wurde, dass der politische Wille nun einmal demonstriert werden sollte, dass man hier etwas macht, um Schlimmeres zu verhindern.

Abschliessend möchte ich Ihnen sagen: Es ist nicht so, wie behauptet wird, dass das alles nichts nütze. Zugegeben, wir sind zu spät in die Arena gestiegen in dieser Sache, aber Sie wissen genau so gut wie wir, warum. Ich möchte sagen, die Schuld an diesem Verhalten dürfen wir brüderlich teilen, Legislative und Exekutive. Man kann aber nicht sagen, bis jetzt habe alles nichts genützt. Ich glaube doch, dass wir nun gewisse Resultate buchen können. Darf ich Ihnen einfach, wenn man schon den Teuerungsindex für so wichtig nimmt und als Barometer des Erfolges eigentlich hochgespielt hat, sagen, dass heute morgen in den Zeitungen die Teuerung April 1973/April 1974 gewichtet, sämtlicher OECD-Länder dargestellt wird und dass der durchschnittliche Teuerungsschub in der OECD im Laufe dieses Jahres April/April 12,4 Prozent betrug und dass wir in dieser Skala immerhin Vizemeister sind im guten Sinne und mit einem gewogenen Teuerungsansatz von 8,7 Prozent hinter der Bundesrepublik Deutschland mit 7,2 Prozent stehen; die Vereinigten Staaten stehen da mit 10,2 Prozent, Belgien mit 10,4, Grossbritannien mit 15,2, Italien mit 16,2, Frankreich mit 13,2 und Japan mit 24,9 Prozent. Diese Zahlen zeigen, dass wir noch unter den Leuten sind! Das ist ausserordentlich wichtig im Hinblick auf unsere Aussenwirtschaftsbeziehungen. Es spielen nämlich auch die Relationen hier eine Rolle. Die Zahlen zeigen noch etwas weiteres, dass im Grunde genommen in durchentwickelten, hochindustrialisierten Ländern, wie Frankreich, Japan usw., offenbar die Entwicklung soweit gehen kann, dass nicht nur die 10-Prozent-Grenze, sondern sogar die 20-Prozent-Grenze überschritten wird. Was Island betrifft, ist dort übrigens bereits eine Inflationsrate von 40 Prozent überschritten worden. Das ist also nicht auszuschliessen, und allein schon diese Perspektiven zwingen uns, etwas Tapferes zu tun und das Werkzeug nicht abzulegen.

Hefti: Gestatten Sie mir noch eine Kurze Bemerkung: Natürlich vermag man die Dauer für einen Erlass nicht immer vorauszusehen und kann allenfalls ein Erlass zu kurz befristet sein; dann würde er aber einfach verlängert.

Wenk: Herr Bundespräsident Brugger hat ein paar Bemerkungen gemacht, die mich zu einer Antwort provozieren. Wenn man zu spät in diese Arena eingestiegen ist, und die Schuld daran gleichmässig zwischen Exekutive und Legislative zu teilen ist, so muss ich ganz einfach erklären: Ich habe daran keinen Anteil, denn ich war in diesem Rat der einzige, der für das Notenbankinstrumentarium stimmte.

Eine zweite Replik: Herr Bundespräsident, Sie sagten, die Krisenbekämpfung sei vorwiegend nicht klassisch gewesen. Ich habe das bestritten und bedaure nun, dass Sie keine Beispiele für Ihre Behauptung nennen. Ich will Ihnen eines anführen: Man hat verboten, in der Krise neue Kleinbetriebe für Schuhmacher zu eröffnen. Was hiess das? Das hiess doch nichts anderes, als dass der entlassene Schuhmachergeselle nicht selber beginnen durfte. War das wirklich so glorreich? Ich glaube nicht.

Präsident: Wir kommen zur Abstimmung. Es liegen drei Anträge vor: der Antrag der Minderheit, vertreten von Herrn Hefti, der Antrag der Mehrheit und der Streichungsantrag Wenk. Ich lasse zuerst über die beiden Anträge der Minderheit und der Mehrheit abstimmen, worauf ich das Resultat dem Streichungsantrag Wenk gegenüberstelle. Sind Sie damit einverstanden?

Munz: Ich erlaube mir, auf den Artikel 65 unseres Geschäftsreglementes zu verweisen, wonach der Antrag der Kommissionsmehrheit in die Schlussabstimmung kommen muss. Das erreichen Sie mit Sicherheit nur, wenn alle anderen Anträge vorher bereinigt sind. Das würde also hier heissen, dass der Antrag der Kommissionsminderheit dem Antrag Wenk in eventueller Abstimmung konfrontiert wird. Was daraus hervorgeht, ist dann dem Antrag der Kommissionsmehrheit entgegenzustellen. Das ist reglementskonform.

Hefti: Der Antrag der Minderheit ist eindeutig auch für eine Ausdehnung des Kompetenzbereiches über die klassischen Instrumente hinaus; deshalb sollte er nicht dem Antrag Wenk gegenübergestellt werden. Ich beantrage Ihnen, dass zuerst abgestimmt wird über die Befristung und dass das, was dabei herauskommt, dem Antrag Wenk entgegengestellt wird.

Präsident: Ich möchte Ihnen beantragen, meinem ersten Vorschlag zuzustimmen und zuerst zu entscheiden zwischen den beiden Anträgen der Kommissionsminderheit (Hefti) und der Kommissionsmehrheit. Sind Sie mit diesem Vorgehen einverstanden? – Es trifft zu.

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag der Minderheit (Hefti)	8 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	21 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag Wenk (Streichung)	3 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 2

Antrag der Kommission

Der Bund ist befugt, zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf indirekten Bundessteuern Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren und Sonderabgaben einzuführen. Die abgeschöpften Mittel sind solange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Ihre Rückerstattung kann vorgesehen werden.

Art. 31quinquies al. 2

Proposition de la commission

Aux fins de stabiliser la conjoncture, la Confédération a le droit, à titre temporaire, de prélever des suppléments ou d'accorder des rabais sur les impôts fédéraux indirects et d'instituer des contributions spéciales. Les fonds ainsi épongés seront stérilisés aussi longtemps que la situation l'exigera. Leur remboursement peut être prévu.

Jauslin, Berichterstatter: In Absatz 2 übernimmt zwar die Kommission den Text des Nationalrates, hält jedoch an der Einschränkung «Zuschläge nur auf indirekte Steuern» und am Begriff «solange» – stillegen solange es die Konjunkturlage erfordert – fest. Sie stimmt im übrigen der Aufteilung in die Absätze 2 und 2bis zu. Die Kommission hat noch einen weiteren internen Entscheid getroffen, nämlich: Sollten die Zuschläge auch auf indirekte Steuern ausgedehnt werden, so möchte die Kommission jedenfalls die Rückerstattung zwingend vorschreiben «sind» statt der «Kann»-Formulierung: Die abgehobenen Beträge sind zurückzuerstatten, wenn sie auch auf die direkten Steuern erhoben würden, weil wir ja mit diesem Artikel keine zusätzliche Steuerkompetenz geben wollen, sondern die Geldmenge beschränken wollen, und die Steuern sind lediglich die Basis für die Zuschläge.

Nun die Begründung, warum wir in der Kommission an unserem Antrag, nur die indirekten Steuern als Basis zu nehmen, festhalten.

Erstens: Die direkten Steuern sind das Rückgrat der Einnahmen der Kantone. Die Kantone können den Ausgleich ihrer Rechnungen nur durch die Erhöhung, die Anpassung der Steuern erreichen. Wenn also der Bund mit Zuschlägen schon Erhöhungen vorwegnimmt, so können die Kantone kaum mehr dieses Mittel noch zusätzliche handhaben.

Zweitens: Kaufkraftabschöpfung, das Ziel solcher Zuschläge, sagt doch aus, dass man Käufe respektive Nachfrage einschränken möchte. Man stellt sich vor, dass das, was hier abegeschöpft wird, nicht mehr in den Konsum fliesse. Das ist die eigentliche Absicht der Bestimmung. Abgesehen davon, dass die Erhebung von direkten Steuern immer nur mit Verzögerung möglich ist, muss auch beachtet werden, wer eigentlich diese Steuern bezahlt. Nach der Wehrsteuerstatistik, die mir letztes Jahr zur Verfügung gestellt wurde – sie betrifft die 14. Wehrsteuerperiode – bezahlten 10 Prozent der Steuerpflichtigen – das sind etwa 3 Prozent der Bevölkerung – 80 Prozent der gesamten Wehrsteuereinnahmen. Diese Verteilung mag zwar durchaus dazu einladen, die Steuern zu erhöhen; eine solche Erhöhung hat dann aber nichts mit Kaufkraftabschöpfung zu tun.

Nun wird aber quasi als Gegenargument behauptet, die direkten Steuern, also die Warenumsatzsteuern, belasteten nur den kleinen Mann, die wenig begüterte Bevölkerungsschicht. Diese allzu leichtfertig immer wieder hervorgeholte Behauptung sollte einmal auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden. Fest steht jedenfalls, dass durch die sogenannte Freiliste alle diejenigen Produkte von der Belastung durch die Warenumsatzsteuer ausgenommen sind, die zum täglichen Bedarf, zu den lebensnotwendigen Waren gehören. Die indirekte Steuer wird also nicht durch den berühmten kleinen Mann bezahlt, sondern durch alle diejenigen, die grössere Anschaffungen machen. Und diese zu treffen, scheint mir das Ziel einer Kaufkraftabschöpfung.

Ueber den gegenteiligen Fall, Rabatte aus Steuern, müssen wir uns gar nicht unterhalten, denn diese sind durch keine Verfassungsbestimmungen eingeengt. Ich beantrage Ihnen also Zustimmung zum Antrag der Kommission.

Wenk: Ich beantrage Ihnen Ablehnung des Kommissionsantrages und Zustimmung zum Nationalrat. Wenn der Herr Kommissionsreferent erklärt, den Kantonen werde das Substrat genommen, so ist dazu dreierlei zu sagen: Erstens einmal handelt es sich um eine Massnahme zur Dämpfung der Ueberkonjunktur. Es ist also durchaus denkbar, dass eine wesentliche Erhöhung der direkten Steuern sehr konjunkturgerecht wäre. Zweitens ist zu sagen, dass bei Erhöhung der direkten Steuern deren Koordination besonders wichtig wird. Unsere gemeinsame Heimat, Herr Kommissionspräsident, hat das in den letzten Monaten dramatisch erlebt. Es wäre also vernünftiger gewesen, die Erhöhung im Bund durchzuführen und den Steuerflüchtigen die Fluchtorte zu beschränken.

Was Sie über die indirekten Steuern gesagt haben, ist natürlich ganz einfach falsch. Die indirekten Steuern treffen den kleinen Mann prozentual mehr; denn wenn der Mann mit dem grösseren Einkommen einen Teil seines Einkommens in Wertpapieren anlegt (z. B. Aktienkauf), so hat er dafür keine Umsatzsteuer zu entrichten. Das ist bekannt. Es ist also nicht richtig zu sagen, die Warenumsatzsteuer treffe alle gleich. Es kommt darauf an, wie man es berechnet. Absolut trifft natürlich die indirekte Steuer jenen mit dem grösseren Einkommen mehr; aber das Empörende ist eben, dass sie prozentual, gemessen an seinem Einkommen, jenen mit dem kleinen Einkommen stärker trifft. Der Beschluss der Kommission ist eine ausgesprochen unsoziale Massnahme, deshalb möchte ich Sie dringend bitten, hier dem Nationalrat zuzustimmen.

Munz: Die Ausführungen von Herrn Wenk rufen geradezu nach einer Erwiderung. Ich habe mit anderen zusammen festgestellt, dass Herr Wenk das Problem der Steuerflucht und ihre Verhinderung mit der Lenkung der Konjunktur vermischt hat. Das geht etwas weit. Man kann nicht Steuerfluchtprobleme mit der Konjunkturpolitik durcheinanderbringen; das sind zwei ganz verschiedene Dinge. Mit der echten Besteuerung wollen wir erstens eine gewisse Lastenverteilung erreichen, wir wollen dem Staat und den öffentlichen Gemeinwesen die Mittel verschaffen, die sie benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Das hat mit der Konjunktur direkt nichts zu tun. Hier in diesem Zusammenhang will man Steuern erheben, nicht um dem Staat Mittel zu verschaffen, sondern um die Geldmenge zu reduzieren. Wir haben uns in der Kommission von Leuten, die es besser wissen sollten als wir, die wir im Saale sitzen, sagen lassen, dass man, um überhaupt einen Effekt im Sinne der Geldmengenlenkung zu erreichen, eine Beschränkung in der Grössenordnung von einer Milliarde pro Jahr erreichen sollte. Das würde, gemessen an den heutigen direkten Bundessteuern, bedeuten, dass man Steuerzuschläge zwischen 30 und 40 Prozent inaugurieren müsste, wenn sie überhaupt konjunkturwirksam werden sollen. Schon da sieht man die Problematik dieser ganzen Geschichte. Zudem werden die Steuerzuschläge nur dann konjunkturwirksam, wenn dieses Geld nicht einfach in der Bundeskasse verschwindet und vom Parlament und seinen «Hintersassen» nachher so schnell wie möglich auf dem Wege aller möglichen Subventionen wieder verteilt wird, wovon wir gestern einmal mehr eine Kostprobe genossen haben. Diese Abschöpfung wird nur konjunkturwirksam, wenn sie wirklich sterilisiert wird. Das Geld soll also nicht früher oder später in die Bundeskasse wandern, vielmehr soll es jenen, die es sterilisieren liessen, wieder einmal in irgendeiner Form zur Verfügung gestellt werden. In bezug auf die direkten Steuern ist dies praktisch nicht durchführbar, wenn man nicht den Kantonen und den Gemeinden Schwierigkeiten machen will; deshalb auch, ist es geboten, von den direkten Steuern in diesem Zusammenhang abzusehen. Wir sollten auch nicht vergessen, dass die direkte Bundessteuer nicht gestützt auf eine kurz vorher erfolgte Einschätzung erhoben wird. Was wir in den Jahren 1974 und 1975 an Wehrsteuern abzuliefern haben, basiert auf unseren Einkommen oder Betriebserträgen in den Jahren 1971 und 1972, d. h. per 1. Januar 1973. Aber, das wissen Sie alle so gut wie ich, in dieser langen Zwischenzeit kann sich allerhand ändern, so dass man nicht

unbedingt die Richtigen trifft, wenn man zwei Jahre später irgendeine konjunkturpolitische Abschöpfung vornehmen will. Hingegen hat die Abschöpfung auf den indirekten Steuern den Vorzug, dass sie sofort wirksam wird. Ich glaube, schon darum ist es richtig, diese Beschränkung vorzunehmen. Vor allem aber ist dann jede Befürchtung beseitigt, dass Konjunkturpolitik mit Fiskalpolitik vermengt wird. Wie leicht das möglich wäre, das hat gerade das Votum unseres Kollegen Wenk vorhin aufgezeigt.

Wenk: Ich glaube, Herr Munz übersieht doch, dass auch diese erhöhten Steuern der einen oder anderen Art von einem Mitbürger entrichtet werden müssen und dass dieser Mitbürger in jener Situation vielleicht gerade so gut wie heute eine Ausweichmöglichkeit sucht. Es passiert das leider heute; und es wird dann besonders häufig passieren, wenn die Steuern besonders hoch sind. Weshalb das nicht zusammengehören soll, ist mir absolut unerfindlich. Das Bindeglied heisst Steuerzahler und seine Reaktionsweise. Sehr seltsam ist, dass die Kommission die Rückerstattung weiterhin vorsieht, obschon sie nur indirekte Bundessteuern erhöhen will. Wie sie sich das vorstellt, hätte eigentlich noch erklärt werden müssen.

Jauslin, Berichterstatter: Herr Wenk hat mich noch eingeladen, eine Erklärung abzugeben.
Diese Rückerstattung, auch von direkten Steuern, ist nach wenigen Jahren schon problematisch. Das wird auch Herr Wenk feststellen können, wenn er suchen will, wer diese Steuern überhaupt dann zurückerhalten soll. Sie kann sogar ungerecht sein, wenn Sie so wollen. Wie aber die Rückerstattung stattfinden soll bei den indirekten Steuern, das haben wir in der ersten Lesung behandelt, aber ich kann es nochmals kurz repetieren.
Wir haben da von einer Rückführung in der Form von Rabatten geschrieben. Wir sind also der Meinung, dass man beispielsweise einen Zuschlag zur Warenumsatzsteuer macht während ein oder zwei Jahren, und dass man dann in zwei anderen Jahren, wenn man das Betreffnis zurückführen will, eine Reduktion dieser Warenumsatzsteuer vornimmt. Damit ist der Ausgleich geschaffen. Es ist klar, dass es in beiden Fällen immer denen zugute kommt, die etwas kaufen, die diese Warenumsatzsteuer bezahlen. Das ist also kein Problem.
Persönlich möchte ich doch noch etwas bemerken. Nachdem Herr Kollege Wenk unsere Region angeschnitten hat, möchte ich doch zuhanden der Oeffentlichkeit feststellen, dass diese Differenzen schon innerhalb des nicht sehr grossen Kantons Basel-Stadt bestehen, indem die Gemeinde, in der Herr Wenk wohnt, schon eh und je die tiefsten Maximalsteuern hatte, und zwar 25 Prozent weniger als die Stadt Basel. Also möchte ich ihm empfehlen, vielleicht in seiner eigenen Gemeinde vorstellig zu werden, damit nicht andere mit ihm in diese schöne Ortschaft flüchten. Aber ich glaube, wir müssen doch unterscheiden: Diese Diskussion hier hat nichts mit einer Steuerdiskussion zu tun. Wenn Herr Wenk anführt, dass eben der kleine Mann stärker belastet ist, dann muss ich sagen, dann spricht er von der Mehrheit unseres Volkes, die eben dementsprechend aus kleinen Männern zusammengesetzt ist, und ich finde, wir sind die würdige Vertretung dieser kleinen Männer.
Ich möchte Ihnen also beantragen, dass Sie an der Fassung, wie sie die Kommission beschlossen hat, festhalten. Es sind keine neuen Argumente in der Diskussion angeführt worden.

Bundespräsident **Brugger:** Es gehört wohl zur guten Ordnung, wenn ich dazu auch noch einiges sage, nachdem der Nationalrat ja die bundesrätliche Fassung, nicht dem Wortlaute nach, aber dem Gehalte nach übernommen hat und sich vermutlich diese Frage da zu einem Zankapfel zwischen dem Nationalrat und dem Ständerat entwickeln wird. Ich möchte eher sagen, es ist ein Holzapfel, weil zuzugeben ist, dass in schweizerischen Verhältnissen mit dem Instrument der Steuerabschöpfung natürlich nur sehr beschränkt gearbeitet werden kann wegen unserem föderalistischen Steuersystem, und der Bund nicht in die Steuerhoheit der Kantone und der Gemeinden eingreifen kann. Er hat auch Rücksicht zu nehmen auf das sogenannte Steuersubstrat von Kanton und Gemeinden.
Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass es sich offenbar doch um ein klassisches Instrument handelt. Das ist jetzt eben ein Instrument des klassischen Bereiches. Sie beschneiden hier natürlich den klassischen Bereich, wenn Sie die direkten Steuern ausklammern. Damit sind wir schon dort, wo ich vorhin gesagt habe, es werde in schweizerischen Verhältnissen nicht möglich sein, die klassischen Instrumente voll auszunützen. Das ist schon ein diesbezüglicher Anwendungsfall.
Dass dieses Instrument zum Einsatz kommt, das sehen Sie in unserem Nachbarland Frankreich. Die Regierung von Giscard d'Estaing hat im Zentrum ihrer Massnahmen Steuerzuschläge dekretiert, massiver Art übrigens – für schweizerische Ohren massiv, möchte ich sagen, für französische etwas weniger! Die Regierung gedenkt nicht einmal diese Gelder zu sterilisieren oder diese Gelder gar wieder einmal in einer anderen Konjunkturphase zurückzuzahlen, sondern sie möchte diese zusätzlichen Steuereinnahmen zweckbestimmt, zweckgerichtet zur Vermehrung kollektiver Güter einsetzen, zum Beispiel des öffentlichen Verkehrs oder Wohnungsbaus usw., die dämpfend auf die allgemeine Ueberhitzung wirken könnten. Das ist die französische Situation. Aber ich glaube, man kann das nicht unbedingt vergleichen. Frankreich ist ein zentralistischer Staat; wir sind ein föderalistischer Staat.
Es wird aber auch aus einem zweiten Grunde nicht sehr viel darin liegen, weil sich alles unter ganz bestimmten politischen Rahmenbedingungen abspielt. Wenn ich mir so unsere Steuerdiskussionen zu Gemüte führe und mich daran erinnere, dann glaube ich, wachsen hier von der Politik her die Bäume nicht in den Himmel. Ich möchte Sie also der guten Ordnung halber bitten, dem ehemaligen bundesrätlichen Antrag zuzustimmen, muss Ihnen aber ebenso offen zugestehen, dass das für uns kein allzu wichtiger Punkt ist. Man könnte höchstens noch das Argument der sogenannten Verteilungsgerechtigkeit der Steuern anführen, diese siamesischen Zwillinge der direkten Steuern und der indirekten Steuern; das ist wohl noch das beste Argument, das man hat. Aber wichtig ist konjunkturpolitisch, dass wir die Möglichkeit haben, Sonderabgaben zu erheben. Das ist das Instrument, mit dem wir dann werden arbeiten müssen.

Präsident: Es liegen drei Anträge vor: Der Antrag Wenk, Zustimmung zum Nationalrat, dann der Antrag des Bundesrates und der Antrag der Kommission.

Jauslin, Berichterstatter: Es bestehen nur zwei Anträge, weil der Antrag Wenk und der Antrag des Bundesrates sich decken, d. h. der Bundesrat stimmt der Fassung des Nationalrates zu, so dass es also nur um den Antrag der Kommission und um den Antrag des Nationalrates nach Vorschlag Wenk geht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	19 Stimmen
Für den Antrag Wenk	5 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 2bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 31quinquies al. 2bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 31quinquies Abs. 3

Antrag der Kommission

Bund, Kantone und Gemeinden 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.

Art. 31quinquies al. 3

Proposition de la commission

La Confédération, les cantons et les communes sont tenus d'aménager leurs finances conformément aux impératifs de la situation conjoncturelle et de pourvoir à une planification financière pluriannuelle. La Confédération peut adapter à la situation conjoncturelle le versement des subventions fédérales et des quotes-parts cantonales des impôts fédéraux.

Jauslin, Berichterstatter: Beim Absatz 3 hat der Nationalrat dem Begriff zugesetzt «und ihre Betriebe und Anstalten». Man möchte damit präziser umschreiben, dass nicht nur Bund, Kantone und Gemeinden, sondern auch deren Betriebe und Anstalten nach der Konjunkturlage auszurüsten seien. Ihre Kommission stimmt der ursprünglichen Fassung des Bundesrates zu, d. h. sie verzichtet darauf, Betriebe und Anstalten speziell zu erwähnen.

In der Diskussion in der Kommission hat sich gezeigt, dass es nicht angeht, alle öffentlichen Betriebe und Anstalten einzubeziehen. Beispielsweise ist auch ein Spital eine öffentliche Anstalt. Es kann auch andere Betriebe geben, die sich durch nichts von privaten unterscheiden. Andererseits ist es selbstverständlich, dass Bund, Kantone und Gemeinden, wenn sie verpflichtet sind, diesem Absatz nachzuleben, auch den Einfluss, soweit ihnen das möglich ist, ausüben, um Betriebe und Anstalten konjunkturgemäss zu betreiben. Ich beantrage Ihnen also nach Beschluss der Kommission der ursprünglichen Fassung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 31quinquies Abs. 5

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Hefti)

Festhalten

Art. 31quinquies al. 5

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Hefti)

Maintenir

Jauslin, Berichterstatter der Mehrheit: In Absatz 5 stimmt die Mehrheit der Kommission – ich kann vielleicht sagen ohne besondere Begeisterung – dem Nationalrat zu. Ich möchte vorausschicken, dass es hier um die Massnahmen geht, die in die Kompetenz des Bundesrates und der Nationalbank übertragen werden oder allenfalls würden. Es geht also nicht um eine allgemeine Ueberprüfung aller Massnahmen, sondern nur um diejenigen, für die die Kompetenz dem Bundesrat oder der Nationalbank zugeschoben wurde.

Unser Rat hat seinerzeit der Bundesversammlung den letzten Entscheid darüber vorbehalten. Er verfügte, dass die Räte zu bestimmen hätten, ob vom Bundesrat angeordnete Konjunkturdämpfungsmassnahmen länger als ein Jahr in Kraft bleiben sollen. Die Meinung war damals, dass damit das Parlament auch gleichzeitig die Verantwortung übernehme, also dem Bundesrat sozusagen Decharge erteile.

Der Nationalrat hat diese Einschränkung gestrichen, wobei die Ueberlegung eine Rolle gespielt hat, dass es dem Gesetzgeber überlassen sein soll, wann er ein Genehmigungsrecht haben möchte. Diese Regelung scheint flexibler, da bei gewissen Massnahmen eine solche Genehmigung sinnvoll, bei anderen unpraktisch oder vielleicht auch schwierig sein kann. Deshalb hat Ihre Kommission dem Nationalrat zugestimmt, womit dieser Entscheid nach einem Jahr nicht mehr zwingend in der Verfassung verankert ist, sondern nötigenfalls auf Gesetzesebene aufgenommen würde.

Hefti, Berichterstatter der Minderheit: Wer die Protokolle des Nationalrates durchsieht, kann feststellen, dass der Nationalrat diesen Absatz 5 vor allem deshalb gestrichen hat, weil er auch den Kompetenzbereich einschränkte, d. h., weil er die Kompetenz des Bundes auf die klassischen Mittel einengen wollte, was wir aber vorhin wieder abgelehnt haben. Unter dieser Situation ist es eigentlich natürlich und folgerichtig, wenn der Ständerat auch hier an seiner ursprünglichen Fassung festhält. Diese Fassung war damals unbestritten. Die Argumente dafür waren überzeugend, und ich sehe nicht, was uns heute hier zu einer Aenderung führen sollte, weshalb diese damaligen Argumente heute ihre Ueberzeugungskraft verloren hätten. Man hat damals mit dem rechten Notrecht während der Kriegsjahre nicht mit dem dringlichen Recht argumentiert. Während der Kriegszeit wäre es vielleicht noch eher gerechtfertigt gewesen, von einer Bestimmung wie Absatz 5 abzusehen. Aber auch damals bekannte man sich zu einer Ordnung analog Absatz 5. Im Hinblick auf die vorliegende Materie ist es sicher richtig, wenn wir Absatz 5 belassen, wie wir das ursprünglich taten, und dies gerade auch im Zusammenhang mit den Absätzen 1bis und 1ter.

Muheim: Ich möchte sagen, dass ich den Antrag Hefti als richtig betrachte, gleich einschränkend, dass wir mit unserer Formulierung trotzdem noch nicht die letzte und beste Lösung gefunden haben. Wenn wir hier dem Nationalrat aber zustimmen sollten, dann ist die Differenz bereinigt. Es ist dann für die nationalrätliche Kommission keine Möglichkeit mehr gegeben, doch noch etwas Besseres herauszufinden. Wichtig scheint mir, dass in diesem Rat nicht nur die umfassende Kompetenz erneut bestätigt würde – dies im Gegensatz zum Nationalrat –, wichtig ist auch, dass wir der zeitlichen Begrenzung gemäss Antrag Hefti nicht zugestimmt haben. Das heisst, gesamtpolitisch gesehen, dass dem Bundesrat und der Nationalbank weitgehende Kompetenzen zugestanden werden, und zwar Kompetenzen, die nicht im ordentlichen Verordnungsrechtssystem liegen, sondern die als eigentliche Ermächtigungsklausel zu betrachten sind. Es geht um die Wahl aus einem sehr breit gesteckten Massnahmerahmen. Diese drei Punkte (umfassende Kompetenz, keine zeitliche Beschränkung für die klassischen Instrumente und die Ermächtigungsbreite für den Bundesrat) zwingen das Parlament, irgendwie zu überlegen, wie es sich im Zuge der Handhabung «einschalten» kann. Ich meine, eine praxisbezogene und politikbezogene Konjunkturpolitik ist notwendig. Ich könnte mir nicht vorstellen, dass man in einer derart wichtigen und einschneidenden Materie von einem gegebenen Moment an der Exekutive alles überlässt, sowohl die Entscheidung wie auch die Verantwortung.

Noch eines: Ich mache Sie ferner darauf aufmerksam, dass wir bereits Vorbilder haben. In der Kommission haben wir uns jeweils auf jene bundesrechtliche Norm im Aussenhandelsbereich, in den Aussenhandelsverträgen, berufen. Mir will scheinen, dass durch Zustimmung zum

Antrag Hefti der Weg doch noch offengelassen werden sollte, so dass die nationalrätliche Kommission eine Zwischenlösung finden kann. Man könnte sie vielleicht etwa so sehen, dass man kurzerhand festlegt, dass nicht die Verfassung selbst für alle und jede Fälle strikte vorschreibt, dass die Bundesversammlung über die Weiterführung zu entscheiden habe, sondern dass die Bundesverfassung den Gesetzgeber verpflichtet, diese Frage je nach Sachbereich praktikabel zu regeln. Das wäre aber nicht einfach eine Kompetenz, die der Gesetzgeber ohnehin hätte, sondern ich meine, die Verfassung müsste den Gesetzgeber zwingen, diesem Problem des Genehmigungsrechtes in den einzelnen Gesetzeserlassen seine Beachtung zu schenken.
Aus diesen Gründen stimme ich dem Antrag Hefti zu.

Bundespräsident **Brugger:** Ich habe in den früheren Beratungen immer sehr viel Verständnis für diesen Zusatz in Alinea 5 bekundet und tue das heute noch. Ich glaube nicht, dass die Exekutive ein Interesse daran haben kann, dass sich das Parlament nicht auch seiner Verantwortung bewusst bleibt. Wir haben ein eminentes Interesse, dass sich eine gute politische Zusammenarbeit anbahnt, die institutionell durch Rechtsnormen gesichert ist. Auf der anderen Seite – ich möchte Ihnen einfach von diesen Argumenten Kenntnis geben – ist es nicht nur in bezug auf Alinea 1ter, dass der Nationalrat das nicht will, sondern auch aus anderen Gründen, namentlich befürchtete man eine Kompetenzverwischung, aber auch aus Gründen der Praktikabilität. Ich kann Ihnen das an einem Beispiel zeigen: Wie wird es sein bei Mindestguthaben? Soll dann das Parlament nur für den Einsatz dieses Instrumentes entscheiden, ob es weiter angewendet werden soll, oder auch für die laufend vorkommenden Satzänderungen, die manchmal von Monat zu Monat ändern können? Damit komme ich auf das, was Herr Ständerat Muheim gesagt hat. Ich glaube nicht, dass das die endgültige Form sein kann. Wir haben uns darüber auch etwas den Kopf zerbrochen und würden an der nächsten Kommissionsberatung einen Vorschlag unterbreiten, der etwa in der Richtung geht, dass man sagen würde: Die Bundesversammlung entscheidet, soweit die Ausführungserlasse es vorsehen, ob die Massnahmen weiterhin in Kraft bleiben. Ich glaube, in dieser Richtung müssen wir eine Lösung suchen, die nachher auch praktikabel ist. Es ist natürlich von den Staatsrechtlern noch gesagt worden, dass das Parlament auch ohne Ihren Zusatz in Alinea 5 an sich die Kompetenz hat, in den Gesetzen drin dieses Vetorecht – wie man es bezeichnet hat – festzusetzen, und ich glaube, das trifft zu. Indessen ist es eine Frage der politischen Optik. Wenn es gelingt, auf diese Art und Weise etwas vom Misstrauen gegen diese sogenannten Blankovollmachten gegenüber der Exekutive abzubauen, dann könnte das nur von Vorteil sein. Entschuldigen Sie, dass ich mich da noch eingemischt habe in eine Sache, die in erster Linie Sie angeht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	3 Stimmen

Art. 31quinquies Abs. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 31quinquies al. 6

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jauslin, Berichterstatter: In Absatz 6 beantragt Ihnen die Kommission Zustimmung zum Nationalrat. Es handelt sich hier lediglich um eine redaktionelle Aenderung. Da Ausführungserlasse entweder die Form von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen haben, sollten in Absatz 6 diese beiden Möglichkeiten erwähnt werden.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

11 916

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts für 1973

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances pour 1973

Bericht vom 27. Februar 1974
Beschlussentwurf siehe Seite 307 des Berichts

Rapport du 27 février 1974
Projet d'arrêté page 307 du rapport

Bezug durch die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern
S'obtient auprès de l'Office central des imprimés et du matériel, Berne

Beschluss des Nationalrates vom 11. Juni 1974
Décision du Conseil national du 11 juin 1974

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des chapitres

Dillier, Berichterstatter: Wir haben vor einer Woche in einer eindrücklichen Feierstunde der Totalrevision der Bundesverfassung vor 100 Jahren gedacht. Im Anschluss daran sei zu Beginn der Behandlung des bundesrätlichen Geschäftsberichtes und der Berichte des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1973 eine kurze Reminiszenz gestattet.
Die Bestimmungen über die Oberaufsicht der Bundesversammlung sind 1874 unverändert aus der Verfassung von 1848 übernommen worden, und daher ist 1849 erstmals ein Rechenschaftsbericht des Bundesrates zu behandeln gewesen. In diesem Sinne können wir heute ebenfalls von einem Jubiläum sprechen, nämlich 125 Jahre Oberaufsicht der eidgenössischen Räte. In den bisherigen 124 Jahren haben wohl beide Räte regelmässig Eintreten beschlossen und die Berichte jeweils genehmigt. Es überrascht heute sicher niemanden, dass die Geschäftsprüfungskommission auch im 125. Jahr einstimmig Eintreten auf alle drei Berichte über das Jahr 1973 beantragt. Dieses zur Routine gewordene Eintreten und abschliessende Genehmigen darf aber keinesfalls zur Annahme verleiten, die Erstattung der Berichte und deren Behandlung durch das Parlament seien eine blosse Routinesache. Es ergeben sich zwar auf dem Gebiete der Geschäftsprüfung in der Regel keine Sensationen. Die Presseberichterstatter müssen wohl auch dieses Jahr, wenn sie als Hinweis für den Leser eine zusammenfassende Ueberschrift finden wollen, zur Schlagzeile Zuflucht nehmen: Die Sensation blieb aus. Man muss aber sagen: Gottlob gibt es hier keine eigentlichen Sensationen, d. h. gottlob kann die Geschäftsprüfungskommission aufgrund ihrer eingehenden Prüfungstätigkeit feststellen, dass wir im allgemeinen eine gute und umsichtige Verwaltung haben, und dass Umstimmigkeiten,

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	III
Session Session Sessione	Sommersession Session d'été Sessione estiva
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	06
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	18.06.1974 - 08:00
Seite Page Pagina	254-265
Ref. No	20 003 095

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Ch. I à III
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Beschlussentwurfes 27 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 12.32 Uhr
La séance est levée à 12 h 32

Sechste Sitzung – Sixième séance

Mittwoch, 25. September 1974, Vormittag
Mercredi 25 septembre 1974, matin
8.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bächtold

---

11 543
Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Siehe Seite 254 hiervor — Voir page 254 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. September 1974
Décision du Conseil national du 18 septembre 1974

Differenzen – Divergences

Art. 31quinquies Abs. 1ter, 2, 3, 5
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 31quinquies al. 1ter, 2, 3, 5
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Jauslin, Berichterstatter: Hier hat die Kommission ohne Gegenantrag der Fassung des Nationalrates zugestimmt. Die neue Formulierung betont die Vorrangstellung der sogenannten klassischen Massnahmen, die materielle Subsidiarität, wie die Juristen sagen, noch mehr. Die Kommission hat dagegen nichts einzuwenden. Schon in den ersten Beratungen im Ständerat am 13. Juni 1973 konnte ich darauf hinweisen, dass wir von Anfang an diese Einstufung wollten. Vorerst sollten auf den klassischen Gebieten Massnahmen ergriffen werden und erst dann seien die weiteren Möglichkeiten auszuschöpfen. Mit der damaligen Aufteilung von Absatz 1 in drei Teilabsätze haben wir unsere Auffassung noch zu verdeutlichen versucht. Wir hatten den Text wie folgt beschlossen: Für die klassischen Gebiete «der Bund trifft Massnahmen» und für weitere Massnahmen «der Bund ist überdies befugt».
Grundsätzlich besteht also keine wesentliche Differenz in der Auffassung; es bleibt lediglich klarzustellen, dass auch die neue Formulierung keine zeitliche Rangfolge bedeutet. Wenn der Bund, respektive der Bundesrat, klassische Massnahmen als zuwenig wirksam erachtet, so kann er sie ergänzen durch weitere Vorkehren. Dies wird vor allem dann nötig sein, wenn es gilt, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die Kommission empfiehlt in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat, dem Nationalrat zuzustimmen.

Bundespräsident **Brugger:** Dieser Gedanke der Subsidiarität ist auch der ursprüngliche Gedanke des Bundesrates gewesen. Er zieht sich wie ein roter Faden durch die Botschaft hindurch. Wir haben immer die Auffassung vertreten, soviel Globalsteuerung als nur immer möglich, aber soviel flankierende Massnahmen als eben notwendig. Ich glaube, der Zusatz des Nationalrates, mit dem er der Auffassung des Ständerates glücklicherweise sehr weitgehend entgegengekommen ist, und zwar mit einer komfortablen Mehrheit, bedeutet einfach Ausdruck eines politischen Ordnungswillens, dem wir uns ohne weiteres anschliessen können. Um später keine andern Interpretationen möglich zu machen, weil ja gewöhnlich auch die Gesetzesmateria-

lien bei Interpretationsversuchen beigezogen werden, möchte ich doch zuhanden des Protokolls in aller Form wiederholen, was der Präsident der nationalrätlichen Kommission bereits im andern Rat gesagt und was Ihr Präsident heute wiederholt hat, dass es sich bei dieser Subsidiarität nicht um eine zeitliche Subsidiarität handeln kann, sondern wohl eher um eine materielle Subsidiarität. Dieser Zusatz bedeutet, dass im Falle eines sichtlichen Ungenügens der klassischen Mittel, soweit notwendig, allenfalls auch von Anfang an, auch Massnahmen auf andern Gebieten zulässig sein sollen. Diese Feststellung scheint mir deswegen besonders wichtig zu sein, weil wir bei der Kehrseite der Medaille, bei der Krisenbekämpfung, bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit natürlich die Möglichkeit haben müssen, auch präventiv Massnahmen zu treffen. Es wäre politisch gänzlich undenkbar, zu warten, bis das Unglück da ist und erst dann zu handeln. Ich möchte das in aller Form noch einmal zuhanden des Protokolls festhalten.

Jauslin, Berichterstatter: Bei Absatz 2 stimmt die Kommission trotz der wesentlichen Aenderung gegenüber unserer Fassung, wie wir sie in der Junisession noch festhielten, dem Beschluss des Nationalrates zu. Die Unterschiede in der neuen Formulierung sind die folgenden:

1. Alle Bundessteuern, nicht nur, wie wir wollten, die indirekten Steuern können als Basis von Zuschlägen oder Rabatten herangezogen werden.

2. Die abgeschöpften Mittel sind zwingend individuell oder in Form von Satzreduktionen zurückzuerstatten.

Zwar ist die Kommission mehrheitlich nach wie vor der Auffassung, dass sich die direkten Steuern nicht eignen, um Kaufkraft abzuschöpfen, und dass sie der Aktionsfreiheit der Kantone vorbehalten bleiben sollten. Andererseits ist die zwingende Rückzahlung sehr einschneidend, besonders wenn für einen Zuschlag auf direkte Steuern die individuelle Rückzahlung vorgesehen wird. Diese Form der Rückerstattung bringt einige Probleme mit sich, welche alle auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen. Man wird deshalb nicht leichtfertig Zuschläge auf direkte Steuern erlassen, sondern die Grundsatzdiskussionen, wie wir sie in den früheren Beratungen in diesem Saal aufrollten, wieder aufleben lassen. Man kann deshalb auch sagen, dass auf Verfassungsebene keine Einschränkung notwendig sei, dass die weitere uneingeschränkte Fassung des Nationalrates, nur Bundessteuern allgemein, gerechtfertigt sei. Die Kommission hat übrigens bereits in der letzten Beratungsrunde diesen Eventualfall vorgesehen und festgehalten, dass die zwingende Rückzahlung dann vorgesehen werden müsste, wenn auch die direkten Bundessteuern als Basis für Zuschläge und Rabatte vorgesehen werden könnten. Die Kommission empfiehlt, wiederum in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat, der Fassung des Nationalrates zuzustimmen.

Muheim: Sozusagen in letzter Minute ist mit Bezug auf die vorliegende Verfassungsformulierung eine Theorie aufgetaucht, die wir hier nicht unwidersprochen lassen dürfen. Es sind Auffassungen vertreten worden, wonach diese Formulierung direkte Rechtsansprüche des Bürgers auf Rückerstattung begründe, d. h. also die Einführung eines klagbaren Rechtes, und zwar schon begründet auf dem Verfassungstext als solchem. In der Kommission haben wir, ebenfalls in letzter Minute, sehr kurz hiezu Stellung bezogen. In der Zwischenzeit bin ich dem Problem noch etwas nachgegangen, damit wir in diesem Rate den genauen Standort dieses Verfassungsartikels im Gesamtzusammenhang kennen und dies auch im Protokoll festhalten können. Ueberzeugterweise und unter Hinweis auf recht zahlreiche Publikationen kann ich Ihnen bekannt machen, dass es sich hier, wie schon von Beginn angenommen, lediglich um eine verfassungsrechtliche Kompetenzbegründung zugunsten des Bundes handelt. Der Bund erhält also das Recht, in diesem Wirtschaftsgebiet, des konjunkturellen Auf und Ab, zu legiferieren. Details dieses Verfassungsartikels umschreiben und begrenzen diese Bundeskompetenz. Der hier in Diskussion stehende Satz bedeutet also, dass der Bundesgesetzgeber die Rückerstattung oder die Rückführung der sterilisierten Gelder in die Wirtschaft, sei es durch Rabatte oder individuelle Rückzahlungen, obligatorisch vorsehen muss. Dem Bürger aber steht, gestützt auf diesen Verfassungssatz, kein Anspruch zu. Ich bin dem Verfassungsproblem vor allem aufgrund des Buches Aubert «Traité de droit constitutionnel suisse» nachgegangen. Ich stelle fest, dass die Verfassung, ihrer Sinngebung nach, nicht dazu geschaffen ist, direkte Forderungsansprüche des Bürgers einzuführen. In Note 247, Band 1 äussert sich Professor Aubert über die Wesensgehalte einer Verfassung und nennt u. a. (ich übersetze frei ins Deutsche): «Die Kompetenzen des Bundes: Das ist einer der wesentlichen Gehalte und gerade das trifft auf den vorliegenden Verfassungsartikel zu. Wir begründen also eine Bundeskompetenz im Gebiete der Konjunkturpolitik.» Weiter werden «individuelle Freiheitsrechte» durch die Verfassung eingeführt. Es braucht schon etwas viel juristisches «Geschick», individuelle Freiheitsrechte mit persönlich klagbaren Rückforderungsansprüchen des Bürgers gegenüber dem Staat sozusagen parallel stellen zu wollen. Solche Ansprüche sind in der heutigen Verfassung nämlich sehr dünn gesät. Es gibt drei Fälle, in denen der Kommentar Burckhardt wie der Kommentar Aubert direkte Ansprüche des Bürgers im Sinne von Leistungen des Staates erkennen. Es ist dies in Artikel 4 der Bundesverfassung (auf dem Wege der Interpretation) die Stellung eines Rechtsbeistandes. Artikel 27 der Bundesverfassung begründet den Primarschulunterricht als Anspruch des Bürgers dem Kanton gegenüber. Das letzte ist die schickliche Beerdigung nach Artikel 53 der Bundesverfassung. Ich wollte in diesem Rate auf diese drei Fälle hinweisen. Anhand der bekannten Akten und Komentare scheinen dies die einzigen Fälle zu sein. Wenn Sie diese Fälle mit dem vorliegenden, dem Texte nach, vergleichen, erkennen Sie sofort, dass das, was wir jetzt beschliessen, ganz unmöglich einen direkten Anspruch des Bürgers begründen kann. Aus dem Text schon ergibt sich – ich wiederhole –, dass wir hier keine Rechte des Bürgers, sondern eine Kompetenzordnung zugunsten des Bundes einführen, und zwar mit Begrenzungen, Auflagen, Bedingungen usw., die der Gesetzgeber, also das Parlament, zu gegebener Zeit zwingend zu berücksichtigen haben wird. Gestützt auf die Gesetzgebung wird dann der direkte Anspruch des Bürgers begründet. Daraus ergibt sich, dass es Sache des Gesetzgebers sein wird, die praktischen Fälle zu ordnen, also mit all jenen Schwierigkeiten fertig zu werden, die mit der Rückerstattung einmal verbunden sind. Wir denken u. a. an die Todesfälle, an Liquidationen von Gesellschaften, an Konkurse usw. Für diese Fälle wird also der Gesetzgeber die geeigneten Lösungen der Rückerstattung vorsehen müssen.
Damit, und unter Hinweis auf die weiteren Randziffern Aubert Nrn. 1750 und 1751, dürfte feststehen, dass wir es hier mit dieser Kompetenzordnung und der Begrenzung der Bundeskompetenz zu tun haben und nicht mit einem klagbaren Anspruch des Bürgers, der sich bereits auf die Verfassung stützen könnte.

Hefti: Ich glaube, die Ausführungen von Herrn Kollega Muheim zeigen im Grunde genommen, dass wir besser getan hätten, an unserem früheren ständerätlichen Beschluss festzuhalten. Ich möchte darauf hinweisen, dass auch nach der Auffassung von Herrn Kollega Muheim hier die Rückerstattung erfolgen muss, und damit geht es nun mehr als um eine blosse Kompetenzordnung. Wichtig ist für die betroffenen Personen, dass sie diese Beträge zurückerstattet erhalten; aufgrund welcher juristischen Theorie dürfte weniger wichtig sein. Dass jegliche Norm vernünftig ausgelegt werden muss, damit gehe ich voll

einig. Das ist aber, wenigstens bis heute, noch ein allgemein schweizerischer Grundsatz.

Bundespräsident **Brugger:** Ich freue mich über die letzte Feststellung von Herrn Ständerat Hefti und hoffe, dass sie noch lange Bestand habe.
Ich bin aber Herrn Ständerat Muheim ausserordentlich dankbar für seine Ausführungen. Ich habe diesen Ball in der letzten Kommissionssitzung in den Teich geworfen, und er hat einige Kreise gezogen, und zwar deswegen, weil in der öffentlichen Diskussion tatsächlich die Auffassung aufgetreten ist, es handle sich da um einen individuell einklagbaren Anspruch. Das hat uns schon einige Sorgen bereitet, weil ja auch die Frage der Praktikabilität dieser Rückerstattung eine Rolle spielt; da kommt wieder die Vernunft hinein: Wenn dann Erben bis ins dritte oder vierte Glied festgestellt werden müssten, oder wenn wir lange weltweite Abklärungen darüber anstellen müssten, wo der Begünstigte sich nun eigentlich aufhalte, oder im Falle, wo Firmen eingegangen sind, nicht mehr existieren usw. Es ist eine ganze Menge von Fällen, die uns bei der praktischen Durchführbarkeit dieser Massnahme, dieses Anspruches unerhörte Schwierigkeiten machen könnte. Es wäre dann wenig sinnvoll, wenn ein riesiger Apparat aufgezogen werden müsste.
Ich teile – ich sage das auch im Auftrage des Bundesrates – die Auffassung von Herrn Ständerat Muheim. Auch Herr Aubert steht nach wie vor zu dieser Auffassung. Nachträglich habe ich auch mit Herrn Professor Nef gesprochen; er kann sich dieser Auffassung ohne weiteres auch anschliessen. Wir werden ja sowieso im Rahmen der Ausführungserlasse eine ganze Reihe von Detailfragen abklären müssen. Mit dieser Verfassungsbestimmung ist z. B. die Frage nicht beantwortet, wo nun individuelle Rückerstattungen erfolgen sollen und wo kollektive durch Satzreduktionen, eine sehr wichtige Frage, wobei man jetzt *prima vista* annimmt, bei direkten Steuern individuell und bei Abgaben und indirekten Steuern kollektiv. Aber das geht an sich aus dem Verfassungstext nicht hervor und ergibt sich auch nicht ohne weiteres aus der sogenannten Natur der Sache. In diesen Ausführungserlassen werden wir alle diese Fälle regeln müssen, die zu Durchführungsschwierigkeiten führen können. Persönlich teile ich ein bisschen die Auffassung von Herrn Ständerat Hefti, dass Ihr ursprünglicher Antrag wohl besser gewesen wäre. Ich teile ihn vor allem auch deswegen, weil ich nicht so recht glaube, dass wir mit diesen Zuschlägen auf den direkten Steuern sehr viel werden machen können, ganz sicher nicht in den nächsten Jahren, wo nun Mehrsteuern erhoben werden in reichlichem Masse zur Finanzierung der Bundesaufgaben und wo diese Zuschläge ganz sicher zuerst einmal wieder verdaut werden müssen. Ich glaube, es ist gänzlich undenkbar, dass wir nun auch noch konjunkturpolitisch Zuschläge auf direkten Steuern erheben können.
Auf der anderen Seite gibt es aber auch einen politischen Gesichtspunkt. Ich habe den Eindruck, dass wir da schon eine Formulierung wählen müssen, die keine Zweifel darüber lässt, dass der Bund da nicht fiskalische Massnahmen im Auge hat, dass er also nicht durch eine Hintertüre gewissermassen sich mehr Mittel beschaffen will, sondern dass es sich wirklich um konjunkturpolitisch bedingte Zuschläge handelt, die stillgelegt werden, die durch diesen oder den anderen Kanal im Falle der Rezession oder der konjunkturellen Beruhigung wieder in die Wirtschaft zurückfliessen. Ich glaube, über diese Absicht dürfen wir auch schon referendumspolitisch absolut keine Unklarheit bestehen lassen, und das ist der Grund, warum sich auch der Bundesrat dieser Formulierung des Ständerates anschliessen kann mit den Vorbehalten, wie sie Herr Ständerat Muheim sehr klar formuliert hat.

Jauslin, Berichterstatter: In Absatz 3 scheint auf den ersten Blick gar keine schwerwiegende Differenz vorzuliegen. Aber hier entschied sich die Kommission nur mit 6 zu 5 Stimmen dazu, dem Nationalrat zuzustimmen und damit die Worte «... und ihre Betriebe und Anstalten» aufzunehmen. Man war sich zwar klar darüber, dass die öffentlichen Betriebe und Anstalten zumindest gleich wie die privaten durch Konjunkturmassnahmen erfasst werden sollten. Das könnte die Aufnahme der Begriffe «Betriebe» und «Anstalten» rechtfertigen. Andererseits war man aber der Ansicht, dass Betriebe, die Bund, Kantonen oder Gemeinden gehören, aber durchaus mit privaten Betrieben gleichzusetzen sind, wie etwa Kraftwerke, Elektrizitätsgesellschaften usw., nicht einseitig nach den von politischen Behörden beschlossenen Massnahmen ausgerichtet werden können oder sollen.
Die Zustimmung kann aber durchaus verantwortet werden. Einmal könnte die nachträgliche Streichung den Anschein erwecken, öffentliche Anstalten und Betriebe hätten eine privilegierte Sonderstellung. Zum anderen wird in Gesetzen Näheres gesagt werden müssen. Der Grundsatz, dass auch in öffentlichen Betrieben und Anstalten die Haushalte auf die konjunkturelle Lage auszurichten sind und dass eine mehrjährige Finanzplanung auch für diese Betriebe nötig sei, ist unbestritten.
Die Kommission empfiehlt Ihnen auch hier wiederum, in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat, Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.
Bei Absatz 5 hat der Nationalrat den Vorbehalt gemacht, dass die Bundesversammlung nur dann darüber entscheiden kann, ob die Massnahmen weiterhin in Kraft bleiben, wenn es die Ausführungserlasse vorsehen. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen auch hier, diesem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen; denn der von unserem Rate eingeführte Grundsatz der verstärkten Kontrollfunktion und der Verantwortungsübernahme durch die Bundesversammlung bei solchen Massnahmen, die aufgrund eines Delegationsbeschlusses ergriffen wurden, bleibt damit gewahrt. Er soll aber nur dort verlangt werden, wo er notwendig ist, wo wir das ausdrücklich in Gesetzen sagen.

Angenommen – Adopté

11 913
Weltraumforschung. Uebereinkommen
Recherches spatiales. Accords

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 6. Februar 1974 (BBl I, 931)
Message et projets d'arrêté du 6 février 1974 (FF I, 913)

Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1974
Décision du Conseil national du 26 juin 1974

Antrag der Kommission
Eintreten

Proposition de la commission
Passer à la discussion des articles

Amstad, Berichterstatter: Da es sich beim vorliegenden Geschäft einzig darum handelt, Folgen aus einem früheren Beschluss der Räte zu ziehen, nämlich aus dem Beitritt der Schweiz zur ESRO, kann ich mich kurz fassen.
Die Schweiz ist 1963 der ESRO, d. h. der Europäischen Organisation für Raumforschung, beigetreten. Später hat die Bundesversammlung einen Verpflichtungskredit von 21 Millionen Franken beschlossen, damit die Schweiz sich an der Entwicklung der Programme der ESRO beteiligen

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	IV
Session Session Sessione	Herbstsession Session d'automne Sessione autunnale
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	06
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	25.09.1974 - 08:30
Seite Page Pagina	479-481
Ref. No	20 003 307

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

11 936

Bundesfinanzen. Massnahmen
Finances fédérales. Mesures

Siehe Seite 493 hiervor — Voir page 493 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1974
Décision du Conseil national du 4 octobre 1974

I

Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Loi fédérale à l'appui de mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	29 Stimmen (Einstimmigkeit)

II

Bundesbeschluss zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Arrêté fédéral instituant des mesures propres à améliorer les finances fédérales

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	27 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

III

Bundesbeschluss über die Erschwerung von Ausgabenbeschlüssen

Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	19 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

12 067

Bundespersonal. Teuerungszulagen
Personnel fédéral. Allocations de renchérissement

Siehe Seite 507 hiervor — Voir page 507 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1974
Décision du Conseil national du 4 octobre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	25 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

12 074

Einnahmenbeschaffung
Nouvelles recettes. Création

Siehe Seite 484 hiervor — Voir page 484 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1974
Décision du Conseil national du 4 octobre 1974

I

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Nationalstrassen

Arrêté fédéral concernant le financement des routes nationales

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	26 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

II

Bundesgesetz über die Aenderung des Generalzolltarifs

Loi fédérale modifiant le tarif général des douanes

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	23 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

11 543

Bundesverfassung. Konjunkturartikel
Constitution fédérale. Articles conjoncturels

Siehe Seite 479 hiervor — Voir page 479 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. September 1974
Décision du Conseil national du 18 septembre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	24 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

11 744

Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Volksbegehren
Participation des travailleurs. Initiative populaire

Siehe Seite 363 hiervor — Voir page 363 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1974
Décision du Conseil national du 4 octobre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	16 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Bundesverfassung. Konjunkturartikel

Constitution fédérale. Articles conjoncturels

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1974
Band Volume Volume	IV
Session Session Sessione	Herbstsession Session d'automne Sessione autunnale
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	11
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11543
Datum Date Data	04.10.1974 - 08:00
Seite Page Pagina	543-543
Ref. No	20 003 336

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.