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 légiféreraient 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.