

Präsident: Hier empfehlen Ihnen Kommission und Bundesrat eine Änderung: ab 1986 einen jährlichen Beitrag von 200 000 Franken. Herr Soldini stellt den Antrag, am ursprünglichen Text des Bundesrates festzuhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	94 Stimmen
Für den Antrag Soldini	1 Stimme

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	101 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	---------------------------------

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

84.084

**Soziale Sicherheit. Abkommen mit Israel
Sécurité sociale. Convention avec Israël**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 7. November 1984 (BBI III, 1009)
Message et projet d'arrêté du 7 novembre 1984 (FF III, 1085)

Antrag der Kommission

Eintreten und Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Entrer en matière et adhérer au projet du Conseil fédéral

M. Darbellay présente au nom de la Commission de la sécurité sociale le rapport écrit suivant:

Il n'existait jusqu'ici en matière de sécurité sociale aucune réglementation conventionnelle entre la Suisse et Israël, situation peu satisfaisante pour les ressortissants de l'un des Etats qui avaient accompli des périodes d'assurance dans l'autre.

Des contacts ayant été établis dans une première phase en 1974, le texte qui vous est soumis a été paraphé à la suite de négociations menées en 1979 et 1980. La signature de la convention fut cependant retardée jusqu'au 23 mars 1984 en raison des difficultés qui suivirent l'accession de Jérusalem réunifiée au rang de capitale d'Israël.

Quant au fond, la convention ne s'applique qu'aux assurances vieillesse et invalidité des deux Etats. L'accord conclu prévoit le versement des prestations d'assurance de l'un des deux Etats en faveur des ressortissants de l'autre qui résident dans ce dernier pays et une égalité de traitement aussi complète que possible des ressortissants des deux parties contractantes. Les frais découlant de cet accord seront plutôt modestes, étant donné que le nombre de personnes intéressées est assez faible.

A l'unanimité, notre commission recommande à la Chambre d'adopter le projet d'arrêté fédéral approuvant la convention de sécurité sociale avec Israël.

Präsident: Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission für soziale Sicherheit erhalten. Die Kommission beantragt dem Rat einstimmig, dem Beschlussentwurf zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Gesamtberatung – Traitement global du projet

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Titre et préambule, art. 1 et 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	95 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	--------------------------------

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

84.014

**Arbeitsbeschaffungsreserven. Bundesgesetz
Reserves de crise. Loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 29. Februar 1984 (BBI I, 1129)
Message et projet de loi du 29 février 1984 (FF I, 1147)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Präsident: Ich darf Sie daran erinnern, dass die Fraktionspräsidenten-Konferenz Ihnen vorschlägt, die Eintretensdebatte auf die Kommissionsberichterstatter und die Fraktionssprecher zu beschränken. – Das ist so beschlossen.

Blocher, Berichterstatter: Seit es eine wirtschaftliche Tätigkeit des Menschen gibt, weiss man, dass es nie nur gute Zeiten gibt. Auch in der wirtschaftlich stark entwickelten Neuzeit tritt der biblische Zyklus der fetten und mageren Jahre auf. Zu allen Zeiten wurde daher – wie im Ägypten Josefs – darnach getrachtet, in den fetten Jahren für die mageren Jahre Reserven zu bilden. Das vorliegende Gesetz will in Wirklichkeit nichts anderes, als die Vorsorge für magere Jahre zu erleichtern, d. h. die Reservebildungen in Unternehmen zu ermöglichen. Es will die Unternehmen veranlassen, Reserven zu bilden: Die Meinung ist, dass in den fetten Jahren weniger Mittel ausgegeben werden sollen, sei es durch Gewinnausschüttung oder durch allzu starke Investitionstätigkeit. Dafür soll ein Teil der erwirtschafteten Mittel gezielt in die Reserven gelegt werden, um in mageren Zeiten oder vor mageren Zeiten als Investitionen wieder ausgegeben zu werden. Damit soll ein Beitrag für eine ausgeglichene Beschäftigung in den Unternehmen geleistet werden. Bemühungen, solche Reservebildungen zu erleichtern, sind nicht etwa neu. Die Zulassung der steuerfreien Bildung von stillen Reserven in unseren Steuergesetzen oder von steuerfreien Rückstellungen entspringt dieser Einsicht. Das heute bestehende Bundesgesetz von 1951, das nun durch dieses neue Gesetz abgelöst werden soll, war ebenfalls Ausdruck dieser Einsicht.

Was sind denn die Mängel der geltenden Regelung und was sind die Schwerepunkte der Neuregelung? Das heute geltende Gesetz zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven in privaten Unternehmen von 1951 vermag leider sein Ziel nur ungenügend zu erreichen. Vor allem sind folgende beiden Bedingungen unbefriedigend geregelt: Erstens einmal: Bildet heute jemand solche Arbeitsbeschaffungsreserven, so müssen diese Mittel bei der Bildung wie offene Reserven versteuert werden. Erst im Zeitpunkt der Auflösung solcher Reserven wird dann die Steuervergünstigung wieder zurückerstattet. Und zweitens: Die gesetzlich

umschriebenen Möglichkeiten zur Freigabe und Verwendung der Arbeitsbeschaffungsreserven sind zu restriktiv. Freigabe ist nämlich grundsätzlich nur in Zeiten von Arbeitslosigkeit und die Freigabe für ein einzelnes Unternehmen ist nur ausnahmsweise möglich. Und so eignet sich die heutige Arbeitsbeschaffungsreserve zum Beispiel für strukturelle Anpassungen schlecht.

Der vorliegende Gesetzentwurf versucht, diese Mängel zu beheben. Welches sind nun die Schwerpunkte der Neuregelung?

Erstens: Es besteht eine verbesserte steuerliche Behandlung der Arbeitsbeschaffungsreserven. Im Gegensatz zum geltenden Gesetz ist eine Steuerbefreiung der Einlagen in die Reserven vorgesehen, und zwar schon bei der Bildung, nicht erst bei der Auflösung. Die Einlagen in die Arbeitsbeschaffungsreserven sind abziehbare Unkosten und werden den offenen, aus versteuertem Einkommen gebildeten Reserven gleichgestellt werden. Damit wird die Arbeitsbeschaffungsreserve ein Mittel zur erleichterten Investitions- und Innovationsfinanzierung. Mit dieser Regelung wird der steuerliche Anreiz wesentlich verstärkt werden. Damit wird erreicht, dass Unternehmen steuerlich begünstigt werden, welche sich konjunkturgerecht verhalten, d. h. in guten Zeiten Reserven bildeten für Investitionen in schlechten Zeiten. Heute ist es nämlich umgekehrt! Wer seine Mittel in der Hochkonjunktur investiert, wird steuerlich begünstigt, während der Unternehmer, der Reserven bildet, steuerlich benachteiligt wird. Somit ist die steuerliche Behandlung der Arbeitsbeschaffungsreserven im vorliegenden Entwurf konsequent, also wirtschafts- und konjunkturpolitisch sehr zu begrüssen. Da der Bund nicht über die Steuerhoheit der Kantone und Gemeinden verfügt, das Unternehmen aber zirka zwei Drittel seiner Steuern in den Gemeinden und Kantonen bezahlt, nützt das Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven nur dann etwas, wenn auch die Kantone und Gemeinden die gleiche Steuerbefreiung gewähren. Darum sieht das neue Bundesgesetz vor, dass diese Steuerbefreiung nur dann stattfindet, wenn auch die Kantone die gleiche Regelung wie der Bund zulassen.

Eine zweite Verbesserung wird in diesem Gesetz erreicht – neben der steuerlichen Behandlung – durch die Anlage der Arbeitsbeschaffungsreserve. Im Gegensatz zum heutigen regelt das neue Gesetz die Anlage der Arbeitsbeschaffungsreserve zu 100 Prozent. Bis heute mussten nur 60 Prozent, vom Staat vorgeschrieben, angelegt werden. Mit den übrigen 40 Prozent konnte das Unternehmen machen, was es wollte; es konnte die Liquidität auch verbrauchen. Da bei der Auflösung dieser Reserven oft die restlichen 40 Prozent – zwar nicht als Ertrag, aber als Liquidität – fehlten, müssen nun 100 Prozent angelegt werden, und zwar vom Staat vorgeschrieben, entweder auf einem Sperrkonto einer Bank (wobei der Mindestzinssatz vorgeschrieben ist) oder beim Bund.

Dritter Schwerpunkt: Die Freigabe und Verwendung der Arbeitsbeschaffungsreserve werden wesentlich verbessert. Da der Wirtschaftsverlauf nicht nur durch Konjunkturschwankungen, sondern auch durch strukturelle Schwierigkeiten beeinflusst ist und vor allem nicht nur die ganze Wirtschaft, sondern einzelne Unternehmen gesondert treffen kann, kommt dem vorsorglichen Einsatz der Reserven eine erhöhte Bedeutung zu. So wird neu dieser Situation bei der Umschreibung der Freigabebedingungen Rechnung getragen. Insbesondere soll neu die Einzelfreigabe – also die Freigabe im einzelnen Unternehmen – erleichtert werden. Nach der Freigabe entscheidet grundsätzlich das Unternehmen selbst, ob und für welche Zwecke diese Reserven im gesetzlich umschriebenen Umfang eingesetzt werden können. Das können Investitionen sein oder zukunftsichernde Betriebsausgaben. Bei Gruppengesellschaften können auch Arbeitsbeschaffungsreserven der Mutter für Töchter und umgekehrt unter bestimmten Voraussetzungen benützt werden.

In der Kommission wurde im wesentlichen über zwei Punkte dieses Gesetzes diskutiert. Ein Punkt ist umstritten, der andere ist diskussionsfähig. Umstritten ist im wesentlichen

nur, ob die ganze Angelegenheit freiwillig oder obligatorisch sein soll.

Zuerst zur Frage, ob freiwillig oder obligatorisch: Gemäss vorliegendem Entwurf, unterstützt durch den Bundesrat und die Kommissionsmehrheit, sollen Unternehmen bis zu einer Mindestgrösse zur steuerbegünstigten Reservebildung berechtigt sein. Die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven soll allerdings nur grundsätzlich freiwillig sein. Wenn die Arbeitsbeschaffungsreserven gesamthaft nicht innert angemessener Frist einen genügenden Bestand erreichen – man denkt hier, für die gesamte schweizerische Wirtschaft, an zirka 2 Milliarden in sieben bis zehn Jahren –, dann kann die Bundesversammlung durch einen allgemeinverbindlichen, nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss die Unternehmen mit Grösse von über 100 Beschäftigten zur Reservebildung verpflichten. Vorsorglich wird dieses Obligatorium denn auch schon im vorliegenden Gesetzentwurf in den Artikeln 19 bis 24 des heutigen Gesetzes geregelt. Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission machen geltend, dass, wenn die Bildung der Arbeitsbeschaffungsreserven nicht freiwillig erfolge, sie angeordnet werden müsse, um das Instrument zur Konjunkturausgleichung voll zur Wirkung bringen zu können. Dabei ginge es vor allem auch darum, die Kantone zu verpflichten, die für ihren Teil notwendigen Steuerbegünstigungen zuzulassen. Indem das Obligatorium in den Artikeln 19 bis 24 vorsorglicherweise schon in diesem Gesetz, also einem referendumsfähigen Erlass, geregelt sei, sei die Ausschaltung des Referendums im Zeitpunkt einer allfälligen Einführung nicht schwerwiegend.

Die Gegner des Obligatoriums – es ist die Kommissionsminderheit – bemängeln nicht nur die Ausschaltung des Referendums bei der Einführung, sondern machen geltend, die vorgesehene Regelung sei eine nur scheinbar freiwillige, nach dem Motto: «Und bist du nicht willig, so brauch' ich Gewalt.» Das Obligatorium sei zudem ein Eingriff in die unternehmerisch notwendige Verfügungsfreiheit, und vor allem beeinträchtige es die Flexibilität in der Investitions- und Reservebildung. Darum schlägt eine Minderheit vor, auf dieses Obligatorium zu verzichten.

Zum Geltungsbereich, der ebenfalls zu Diskussionen Anlass gab: Da die Bildung der Arbeitsbeschaffungsreserven administrative Kosten bringt, die für ein kleines oder grosses Unternehmen, gleichgültig, ob ein grosser oder ein kleiner Beitrag geäußert oder freigegeben wird, etwa gleich gross sind, muss eine Mindestgrösse des Unternehmens angenommen werden. Bei nur wenig Beschäftigten steht der administrative Aufwand in keinerlei Verhältnis zum erreichten Erfolg. Nun kann man hier natürlich diskutieren, sollen es 5, 10, 20, 30, 40, 50 Mindestbeschäftigte sein. Eine allgemein gültige Regelung gibt es nicht.

Der Bundesrat hat 20 als die unterste Grenze vorgeschlagen. Entgegen dem Entwurf des Bundesrates möchte die Kommission die Mindestgrösse auf Betriebe bei 10 statt 20 Arbeitskräften ansetzen, einfach auch, um den kleinen Betrieben diese Möglichkeit zu geben. Allerdings ist die Minderheit generell für 10, während die Mehrheit sich einer Lösung unterzieht, die 10 annimmt, sofern die Kantone selbst 10 und nicht 20 als Unterstgrenze ansetzen.

Ich komme zur Schlussbemerkung: Das vorliegende Gesetz geht meines Erachtens einen richtigen Weg. Es nimmt einen Gedanken in der Wirtschaftspolitik folgerichtig auf, nämlich Reservebildung durch Steuererleichterung im Unternehmen als ein Mittel, um schlechte Zeiten durchzustehen und um Beschäftigungssicherheit zu schaffen. Wenn Sie die Diskussionen der Rezessionszeiten unserer Nachbarstaaten, auch in sozialistisch geführten Staaten, verfolgen, ist immer die Steuererleichterung ein zentrales Mittel, um die Beschäftigung wieder zu erreichen. Die grosszügige Abschreibungspraxis einzelner Kantone war gerade ein Grund, warum die letzten Rezessionszeiten in der Schweiz nicht mehr auf die Beschäftigung durchgeschlagen haben. Zahlreiche Betriebe haben in der Rezessionszeit – dank vorher vorgenommenen stillen Reservebildungen – diese Rezessionszeiten besser

durchgestanden, was sich auch auf die Beschäftigungslage ausgewirkt hat.

Man wird sich aber bewusst sein: Solange jemand steuerfreie Reserven über Abschreibungen bilden kann, ist dies ein administrativ weitaus einfacherer und billigerer Weg. Jedes Unternehmen wird daher zuerst diese Möglichkeit ausschöpfen, bevor es den Weg über die Arbeitsbeschaffungsreserven beschreitet, weil es ja dann bei der Auflösung gewisse Bedingungen erfüllen muss. Die Arbeitsbeschaffungsreserve-Bildung wird also, das wird man in den nächsten Jahren zu bedenken haben, erst dann zum Zuge kommen können, wenn die in den Rezessionsjahren vielfach aufgelösten stillen Reserven wieder durch Abschreibungen gebildet worden sind. Dann darf man sagen, wird dieses vom Gesetz vorgezeichnete Instrumentarium ein wirkungsvolles und einfach zu handhabendes Instrument sein, um eine ausgeglichene Beschäftigung zu erreichen. In diesem Sinne bitten wir Sie, auf dieses Gesetz einzutreten.

M. Couchepin, rapporteur: Il existe déjà à ce jour une loi fédérale sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée, loi datant du 3 octobre 1951. Son efficacité n'est cependant pas évidente. En effet, les réserves de crise constituées au titre de la loi actuellement en vigueur ont atteint en 1965 un maximum de 524 millions de francs, elles diminuèrent par la suite. En 1974, lors de la grande cassure conjoncturelle, la somme disponible n'était que de 400 millions de francs environ.

A quoi faut-il attribuer ce manque d'attrait pour les réserves de crise? Les avis divergent, ce qui est certain, c'est qu'il n'est guère intéressant pour les entreprises, actuellement et selon les normes en vigueur, de constituer des réserves de crise.

On pourrait dès lors se demander si une nouvelle loi est souhaitable, en d'autres termes: les réserves de crise constituent-elles un instrument conjoncturel intéressant? La réponse est d'abord constitutionnelle. L'article conjoncturel adopté le 26 février 1978, le nouvel article 31^{quinquies}, prévoit en particulier que la Confédération peut obliger les entreprises à constituer des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux. C'est dire que le législateur considère les réserves de crise comme une institution utile pour influencer la conjoncture.

Du point de vue économique, les réserves de crise permettent, en cas de fléchissement conjoncturel, de réanimer le secteur des investissements en mettant des liquidités à disposition des entreprises. On sait d'une manière générale que la demande dépend du niveau des exportations, de la demande intérieure et des investissements. Ces derniers dépendent pour leur part de plusieurs facteurs, dont précisément la possibilité pour les entreprises de disposer de liquidités suffisantes, les réserves de crise devant être le moyen de les couvrir. Il s'agit cependant d'un instrument parmi d'autres. A elles seules, les réserves de crise ne permettent pas de relancer l'investissement, elles peuvent toutefois y contribuer. D'autres mesures, plus importantes à nos yeux, existent, telles des mesures fiscales ou des mesures en matière d'amortissement.

A l'étranger, des enquêtes ont été effectuées sur l'efficacité des réserves de crise pour relancer l'investissement. On a constaté que les facteurs déterminant le comportement d'investissements sont d'abord les espoirs de gain et de vente. Le prix de l'argent et les liquidités disponibles jouent cependant également un rôle non négligeable.

Faut-il maintenir l'institution des réserves de crise? La question de principe obtient une réponse positive, il faut dès lors définir le système de réserves de crise choisi, en précisant quels seront les avantages accordés, quelles seront les prescriptions de placement imposées et quelles seront les modalités de libération.

Dans le système actuel, les réserves de crise sont soumises à l'impôt lors de leur constitution. Les impôts sont en revanche remboursés à l'entreprise après la réalisation des mesures de relance, lorsque les réserves de crise sont

liquidées. Lorsqu'on parle d'impôts, il s'agit d'abord de l'impôt fédéral direct, les cantons et les communes pouvant mettre les réserves de crise au même bénéfice fiscal que celui accordé par la Confédération. Les cantons et les communes, dans le système actuel, ne sont cependant pas obligés d'accorder les mêmes avantages fiscaux que la Confédération. Dans le système qui vous est proposé, les réserves de crise, au lieu de payer l'impôt et de bénéficier d'un remboursement ultérieur, seront libérées de l'impôt dès leur constitution. Sur le plan fiscal elles seront donc considérées comme des provisions, ce qui n'était pas le cas jusqu'à maintenant. Il s'agit d'une nuance d'importance et qui constitue certainement un progrès par rapport à la législation actuelle. Il va de soi que les cantons et les communes pourront, eux aussi, renoncer à l'imposition des réserves de crise, comme le fait la Confédération. Nous reviendrons sur cet aspect du problème, lorsqu'il s'agira de traiter du caractère obligatoire ou non de la réserve de crise. Deuxième variante: les prescriptions de placement. Selon le système actuellement en vigueur, 60 pour cent au moins des réserves de crise doivent être placées en bons de dépôt de la Confédération. Elles produisent un intérêt fixé d'après les conditions usuelles du marché. Selon le projet qui vous est soumis, la totalité des réserves de crise doit être placée soit auprès de la Confédération soit sur un compte bloqué auprès d'une banque. Les réserves de crise sont alors rémunérées aux conditions usuelles du marché.

Quant aux modalités de libération, le projet qui nous est soumis est plus large et plus souple que la loi actuellement en vigueur. Non seulement les conditions de libération sont assouplies, mais encore on prévoit la possibilité de libérer individuellement des entreprises.

Venons-en maintenant au champ d'application de la loi actuelle et du projet qui nous est soumis. La législation actuelle prévoit que toutes les entreprises, quelle que soit leur forme juridique, inscrites au registre du commerce, peuvent constituer des réserves de crise, à la condition cependant que les versements à la réserve ne soient pas inférieurs à 1000 francs par an. Au total, les réserves ne peuvent dépasser 50 pour cent de la somme des salaires AVS payés par année. Le projet du Conseil fédéral prévoyait, lui, d'ouvrir le système des réserves de crise aux entreprises de plus de 20 personnes. Une minorité de votre commission voudrait réduire ce nombre minimal d'employés à dix personnes. La majorité de la commission a choisi une solution intermédiaire qui fixe la limite, en règle générale, à 20 salariés. Toutefois, les cantons, en accord avec la Confédération, peuvent abaisser cette limite à dix salariés.

Sur un point qui a son importance, le nouveau projet est cependant moins libéral que l'ancien. En effet, il n'autorise pas des réserves de crise supérieures à 10 pour cent des salaires déterminants annuels, au sens de la législation sur l'AVS, alors que l'ancien système permettait d'aller jusqu'à 50 pour cent de la somme des salaires payés par année. Il s'agit, reconnaissons-le, d'un véritable recul. Si l'on prend en considération une entreprise de 20 salariés et un salaire annuel moyen de 50 000 francs, le plafond de la réserve sera, si vous acceptez la proposition de la commission, de 100 000 francs avec le nouveau système, alors qu'il était auparavant de 500 000 francs. Cent mille francs de réserve maximale pour une entreprise de 20 salariés, à l'heure où un poste de travail revient au minimum, dans l'industrie, à 150 000 francs, c'est trop peu, c'est certainement insuffisant.

Votre commission s'est longuement arrêtée sur un aspect de la loi sur les réserves de crise telle que proposée par le Conseil fédéral, celui de l'obligatoire. Faut-il donner compétence à l'autorité fédérale de rendre les réserves de crise obligatoires ou faut-il s'en tenir au système actuel du volontariat? Dans le débat d'entrée en matière, je ne m'arrêterai pas longtemps sur ce point. Une proposition de minorité permettra en effet d'exposer les deux écoles de pensée en la matière. L'essentiel de l'argumentation du Conseil fédéral est que la possibilité de rendre obligatoires les réserves de crise, permet aussi d'imposer aux cantons l'obligation de

favoriser fiscalement ces réserves. D'autre part, l'article constitutionnel 31^{quinquies} prévoit expressément cette possibilité. Nous y reviendrons.
C'est finalement à l'unanimité que la commission vous propose d'entrer en matière.

Wyss: Die freisinnig-demokratische Fraktion beurteilt den Entwurf des Bundesrates in seinen Grundzügen als positiv. Der Gesetzesentwurf ist vor allem für kleinere und mittlere Unternehmungen der Privatwirtschaft von grosser Bedeutung und wegen der im Vergleich zum heutigen Gesetz verbesserten Möglichkeit zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven zu unterstützen. Das bisherige Gesetz bietet nicht mehr genügend Anreiz zu einer Reservebildung, die es ermöglicht, in schlechten Zeiten Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zu treffen. Als grundsätzlich erfreulich darf im Gesetzesentwurf bezeichnet werden, dass die Arbeitsbeschaffungsreserven nicht nur zur Behebung konjunktureller Schwierigkeiten, sondern auch zur Erleichterung struktureller Anpassungsprozesse freigegeben werden sollen. Der Erfolg der neu konzipierten Arbeitsbeschaffungsreserven hängt mehr als bisher von der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton und den einzelnen Unternehmungen ab. Der neue Gesetzesentwurf bringt wichtige Neuerungen, insbesondere die Steuerbegünstigung bei der Bildung von Reserven. Auch die Voraussetzungen für die Freigabe der Reservemittel und deren Verwendungsmöglichkeiten sind wesentlich grosszügiger ausgestaltet. Gerade zu diesem Punkt werden Mitglieder unserer Fraktion noch weitere Anträge stellen. Da es sich beim Gesetzesentwurf um einen Ausführungserlass des Konjunkturverfassungsartikels handelt, begrüssen wir es, dass der Hauptzweck des Entwurfes darin besteht, konjunkturelle Schwankungen zu dämpfen. Die Neukonzeption geht davon aus, dass die Arbeitsbeschaffungsreserven freiwillig gebildet werden können. Hier werden aus Gründen, die Ihnen in der Detailberatung erläutert werden, zehn Arbeitnehmer als Mindestzahl vorgeschlagen und nicht 20, wie das im Entwurf konzipiert ist. Insbesondere natürlich verlangen wir diese Mindestzahl, um kleinere und mittlere Betriebe, die eigentliche Basis unserer Volkswirtschaft, dem Gesetz ebenfalls zu unterstellen. Das anvisierte finanzielle Ziel ist die Schaffung von rund 2 Milliarden Franken Reserven. Falls dieser Betrag in sieben bis zehn Jahren nicht erreicht werden sollte, kann der Bundesrat dem Parlament ein Teilobligatorium vorschlagen. Bei diesem Punkt hat unsere Fraktion eine andere Auffassung als die im Entwurf zum Ausdruck gebrachte, weil wir das vorgesehene Obligatorium wegen des vorgeschlagenen Verfahrens im Absatz 3 von Artikel 1 ablehnen. Die Neukonzeption basiert auf der Freiwilligkeit, doch wird diese als grundsätzliche Freiwilligkeit bezeichnet, eine Freiwilligkeit also mit Einschränkungen. Für einen Erfolg des neuen Gesetzes über die Arbeitsbeschaffungsreserven wird es, wie schon erwähnt, vor allem von Bedeutung sein, dass auch die Kantone grössere fiskalische Anreize bieten als beim bisherigen System. Die meisten Kantone haben im Vernehmlassungsverfahren bekanntgegeben, dass sie sich grundsätzlich der neuen Konzeption anschliessen. Es kann also davon ausgegangen werden, dass dies genügen sollte. Sieben bis zehn Jahre sind lang genug, um – falls alle überzeugt sind und am gleichen Strick ziehen – das gesetzte Ziel zu erreichen. Ein vorsorgliches Obligatorium – um ein solches handelt es sich nämlich –, das sich auf Unternehmen mit mindestens 100 Arbeitnehmern beschränkt, ist aus unserer Sicht abzulehnen. Dieses Obligatorium stellt doch einen grundsätzlichen Eingriff in die Dispositionsfreiheit von Unternehmungen dar und stipuliert eine Art Solidarität von Firmen über 100 Arbeitskräften zu kleineren Betrieben, ungeachtet ihrer finanziellen Verhältnisse sowie der konjunkturellen und strukturellen Verhältnisse in zehn Jahren. Zuerst sollten Erfahrungen mit dem freiwilligen System gesammelt werden. Wenn aufgrund der Erfahrungen nach sieben bis zehn Jahren die Erwartungen nicht erfüllt wären, sollte nach unserer Ansicht, auch wenn dieser Weg etwas komplizierter ist, ein neues referendumpflichtiges Bundes-

gesetz vorgelegt werden. Neben ordnungspolitischen Bedenken spricht ferner gegen ein Obligatorium, dass es wohl nicht vermeidbar wäre, Ausnahmen zu gewähren. Es gibt verschiedene Branchen, deren Unternehmungen Arbeitsbeschaffungsreserven sinnvoll gar nicht bilden bzw. verwenden könnten, beispielsweise im Bereich von Handel oder im Dienstleistungssektor. Auch auf ein Elektrizitätswerk wäre beispielsweise dieses Instrument kaum zugeschnitten.

Für unsere Fraktion handelt es sich also um eine ordnungspolitische Grundsatzfrage, da nach unserer Meinung ein mögliches Obligatorium einen erheblichen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit bedeuten würde. Trotzdem – ich betone es nochmals – stehen wir dem Gesetzesentwurf durchaus positiv gegenüber und unterstützen den Grundsatz der Freiwilligkeit aus Überzeugung und sind sicher, dass die Kantone und Gemeinden dazu bereit sein werden, grössere fiskalische Anreize anzubieten. Gerade weil die Vorlage gegenüber dem alten Gesetz so viele Verbesserungen aufweist, ist ein vorsorgliches Obligatorium nicht notwendig. Wenn eine Unternehmung mit eigentlichen strukturellen Problemen zu kämpfen hat, ist auch die Arbeitsbeschaffungsreserve in sieben bis zehn Jahren nicht in der Lage, Arbeitsplätze zu erhalten.

Unsere Fraktion stimmt also für Eintreten. Ob wir in der Schlussabstimmung zustimmen werden, hängt vom Gang der Verhandlungen ab, so insbesondere von der Frage des vorsorglichen Obligatoriums.

Leuenberger-Solothurn: Die Sozialdemokraten, ich will es vorwegnehmen, stimmen für Eintreten und beantragen Ihnen dann, mit der Kommissionsmehrheit bei allen Einzelfragen zu stimmen. Sie können sich hier ruhig an Herrn Blocher halten, der mit grosser Beredsamkeit jeweils in seiner Funktion als Kommissionspräsident diese Mehrheitsanträge vertreten wird. Sobald er dann seine persönliche Meinung vertritt, möchten wir Sie allerdings bitten, ihm nicht mehr zu folgen.

Wir haben gehört, es handle sich hier um ein konjunkturpolitisches Instrument aus dem Bereich der Fiskalpolitik; es gehe um die Schaffung steuerlicher Anreize. Wir fassen das als einen Beitrag zur Schaffung besserer Rahmenbedingungen auf. Es handelt sich darum, hier steuerliche Anreize für die Bildung von Reserven in Unternehmungen zu schaffen, Reserven, die dann zu gegebener Zeit im wesentlichen für Investitionen zu gebrauchen wären.

Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, dass der kluge Hausvater – und unsere Unternehmer sind kluge Hausväter, sie sollen es sein – ja ohnedies in der Zeit spart, um in der Not auf die Reserven zurückgreifen zu können. Man könnte die Vorlage boshafterweise – ich will das nicht tun, sondern es nur antönen – entblättern und sagen, es handle sich hier um ein blosses Subventionsgesetz, das einen etwas schöneren Titel erhalten hat. Unter diesem Aspekt wäre es dann zumindest erstaunlich, weshalb der Freisinn dazu nicht nein sagt. Nehmen ist eben doch seliger denn Geben, müsste man offenbar in diesem Fall sagen.

Mittels Deckung von Steuerausfällen sollen also hier Anreize geschaffen werden, und damit ergibt sich unseres Erachtens ganz klar ein gewisses Interesse des öffentlichen Gemeinwesens am Einsatz dieses Instrumentes. Aus Gründen der Billigkeit, würden wir meinen, müsste der Steuerzahler doch wissen, was mit seinem Geld geschieht. Der Steuerzahler will aber auch wissen, dass dieses Instrument landesweit und über alle Branchen hinweg angewendet wird, und nicht nur in Einzelfällen. Deshalb ergibt sich aus unserer Sicht mindestens die Verpflichtung, in dieser Vorlage die Möglichkeit der Einführung des Obligatoriums einzubauen. Herr Wyss hat davon gesprochen, es gehe um das vorsorgliche Obligatorium. Es geht ganz einfach darum, in diesem Gesetz die Möglichkeit zu schaffen, das Obligatorium nach Bedarf einzuführen.

Im übrigen wird Ihnen Herr Bundespräsident Furgler dartun, dass er es ja zuerst mit der Freiwilligkeit versuchen wird. Er wird Sie, so hoffe ich, einladen – und wir folgen ihm auf

diesem Wege – von dieser Freiwilligkeit Gebrauch zu machen und nur für den äussersten Notfall, wenn aus irgendwelchen Gründen die Freiwilligkeit nicht zum Ziel führt, zur Möglichkeit des Obligatoriums zu greifen.

Die Ordnungspolitiker werden – wie wir es gehört haben – rufen: «Haltet den Dieb!» Wir fragen uns, ob nicht – wenn gelegentlich bei diesen Vorlagen aus dem Volkswirtschaftsdepartement dieser Ruf von freisinniger Seite ertönt – der Vorsteher des EVD damit gemeint sein könnte, weil er aus der CVP stammt und in diesem Zusammenhang als Dieb missverstanden werden könnte.

Es geht uns darum, dass dieses Instrument geschaffen wird und zur Anwendung kommen kann, obschon – ich will Ihnen das nicht verschweigen – unsere Zustimmung nicht mit riesiger Begeisterung erfolgt, weil man ja durchaus auch negative Aspekte entdecken könnte.

Einer dieser uns Sorge bereitenden Aspekte will ich erwähnen: Es geht nach dem Wortlaut von Gesetz und Botschaft ja um die Förderung der Beschäftigung, was uns Sozialdemokraten und Gewerkschafter eigentlich gefallen sollte. Aber wenn man die Botschaft genau liest, wird einem dann klar, dass es bei der Förderung der Beschäftigung nicht nur um die Auslastung der Arbeitskraft ginge, sondern auch um die Auslastung der Maschinen. Ich verrate Ihnen weiss Gott kein Geheimnis, wenn ich Ihnen hier klar und deutlich sage: Unsere Zustimmung bedeutet, dass wir die Auslastung der Arbeitswilligen als absolut prioritär behandelt wissen wollen.

Es ist denn festzuhalten: Der Zaun der Auflagen, die hier jenen gemacht wird, die von diesem Instrument Gebrauch machen wollen, ist sehr weit gesteckt. Dieser Zaun ist so weit gesteckt, dass man sich die bange Frage stellen muss, ob sich nicht der eine oder andere auf dieser Weide verirren könnte.

Ich habe bereits gesagt: Aus unserer Sicht hat diese Revision praktisch keinen Sinn, wenn man die Möglichkeit des Obligatoriums *a priori* aus dem Gesetz herausstreichen will. Man könnte sich, wenn Sie eben hier auf der Linie der Minderheit fahren möchten, tatsächlich die Frage stellen, ob nicht das alte Gesetz seinen Dienst noch lange täte.

Wer die hohle Hand macht – möchte ich beifügen –, riskiert, dass man seine Hand, vielleicht sogar das Handgelenk, etwas unter die Lupe nimmt, oder anders ausgedrückt: Wer dieses Instrument beanspruchen will, muss wohl bereit sein, dann nicht als Solist aufzutreten, sondern im Orchester zu spielen, wobei durchaus improvisiert werden darf. Der Einsatz dieses Instruments kostet Geld: Wenn der Topf voll ist, könnte das einen jährlichen Steuerausfall von an die 70 Millionen Franken bedeuten. Der Einsatz dieses Instrumentes kostet also Geld. Wir sind bereit, diesen Beitrag zu leisten.

Unsere Motive, nochmals hier dargetan: Es ist das Verfassungsversprechen im Konjunkturartikel, das wir dem Volk gegeben haben. Es gilt nun, dieses Versprechen einzulösen. Entscheidend – das an erster Stelle für uns Sozialdemokraten und Gewerkschafter – sind die häufig zu hörenden bangen Fragen des Arbeitsmannes in den Krisenschüben seit 1974/75: Wo sind die Reserven aus den sieben fetten Jahren geblieben? Hat man am Ende sogar vergessen, sie zu bilden? Ist man mit den Reserven oder dem, was Reserve hätte werden sollen, auf und davon?

Das ist unser Hauptmotiv, Ihnen hier zu beantragen, auf die Vorlage einzutreten, und Sie jetzt schon mit Nachdruck darauf hinzuweisen und zu bitten, den Entwürfen der Kommissionmehrheit zu folgen.

Ich sage es nochmals: Sollten Sie diesem Huhn alle Federn ausrupfen, wäre dann tatsächlich auch für uns die Frage zu stellen, ob diese Vorlage überhaupt noch zu unterstützen sei.

M. Cavadini: Le groupe libéral entre en matière sur la loi fédérale sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allégements fiscaux. Cette proposition – on le sait – s'inscrit comme une suite logique de la décision populaire de février 1978.

Le devoir confédéral de veiller à une évolution équilibrée de l'économie autorise la constitution de réserves de crise; les dispositions actuelles qui datent de 1951 ne permettent pas de dérogations au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Elles manquent de souplesse, les critères de libération étant exagérément restrictifs.

La proposition actuelle constitue un instrument de la politique conjoncturelle qui doit influencer la demande d'investissements, tout en atténuant les fluctuations momentanées. Le cycle est bien connu qui voit l'entreprise investir en temps de reprise économique, stimulant alors la hausse des coûts et des prix et se tenir en retrait en période de baisse, favorisant ainsi une tendance dépressive. Dans la mesure du possible, il convient évidemment de tendre à une politique permettant une certaine stabilisation. Rappelons encore la pénalité fiscale qui frappe l'entrepreneur soucieux de constituer de réserves pour des temps plus difficiles et qui paie des impôts sur des montants considérés comme un bénéfice net, à l'inverse de celui qui réinvestit immédiatement. Il s'agit ici de ménager le report d'investissements sans caractère d'urgence en exonérant donc ces réserves de l'impôt direct sur le revenu.

Dans les conditions actuelles, il faut admettre qu'il y a peu d'intérêt à constituer des réserves de crise, même si l'instrument est utile, dans la mesure où les entreprises disposent de réserves suffisantes par rapport à leur taille. Le projet de loi que nous examinons vise donc à redonner un attrait à la constitution de ces montants. Le système repose sur l'allégement fiscal que proposent conjointement la Confédération, les cantons et les communes. Les cantons restent dans une certaine mesure maîtres de la décision puisqu'il leur appartient d'introduire ou de ne pas introduire les allègements proposés. La Confédération a de plus, et sagement, renoncé à proposer une réglementation uniforme. On peut relever encore que les conséquences financières de la proposition pour les collectivités publiques ne sont pas négligeables. On peut évaluer à 70 millions environ la perte de recettes fiscales, correspondant à la constitution annuelle de 200 millions de réserves. Cependant cette perte devrait être partiellement compensée par le maintien de l'emploi et une compétitivité accrue de cette même entreprise. Ainsi une part des recettes serait retrouvée dans le rendement amélioré de la production.

Je ferai encore trois remarques. Tout d'abord, lorsqu'on discutait en 1977 de l'article conjoncturel, les temps étaient autres que ceux que nous connaissons. Les circonstances ont changé, nous en avons pour preuve les différences frappantes entre le projet de loi soumis à consultation quatre ans plus tard, soit en 1981 et le texte proposé actuellement. Si nous voulons que les réserves de crise soient un instrument efficace, il faut que ce dernier reste souple. Nous soutiendrons donc le caractère ouvert et libéral du projet et nous nous opposerons en principe à l'obligation prévue. Nous voulons espérer que l'allégement fiscal constituera un attrait suffisant pour la constitution de réserves car, de deux choses l'une: ou l'allégement est attractif et nous n'avons pas besoin d'inscrire l'obligation ou il ne l'est pas et le caractère obligatoire prime alors l'efficacité et la souplesse que nous souhaitons.

Ensuite, nous relevons l'heureuse modification intervenue entre la consultation et le projet définitif concernant les petites et grandes entreprises. Cette distinction nous paraît encore exagérée, car les petites et moyennes entreprises constituent une partie décisive de notre économie et nous devons absolument veiller à ne pas les désavantager au détriment des grandes.

Enfin, l'appareil administratif doit à tout prix rester aussi léger que possible, faute de quoi nous allons à travers cette loi vers une finalité contraire à l'esprit que nous souhaitons voir animer ce même texte. Avec ces précautions-là nous entrons en matière.

M. Carobbio: Comme d'autres l'ont déjà relevé, le projet de loi en discussion constitue l'un des éléments des diverses mesures dont les pouvoirs publics doivent disposer pour

accomplir la tâche que leur confère l'article conjoncturel approuvé en 1978, c'est-à-dire de veiller à une évolution équilibrée de l'économie. Une tâche d'autant plus importante quand on pense aux conséquences négatives qu'un développement anarchique de l'économie pourrait avoir pour le pays, pour ses régions et pour une partie importante de ses habitants. En plus, il ne faut jamais oublier que souvent les entreprises, dans une économie de libre marché, sous la contrainte de lois économiques et en particulier de celle du profit ne sont pas naturellement et spontanément disposées à tenir compte de tous les intérêts en jeu. Cela est particulièrement vrai dans des périodes de difficultés économiques comme celle que nous connaissons aujourd'hui, où le recours aux licenciements constitue l'instrument classique pour faire face aux difficultés. Mais cela se vérifie aussi dans les périodes de haute conjoncture durant lesquelles la tendance à transférer les fonds hors de l'entreprise dans des affaires plus attrayantes, quelquefois même purement spéculatives au lieu de constituer des réserves pour faire face aux difficultés des périodes de crise, est toujours forte. La preuve: l'instrument dont nous sommes saisis, n'est pas nouveau, il remonte même à 1951, mais son efficacité a été jusqu'ici aléatoire. Depuis 1966, en effet, donc avant la crise de 1975, les versements aux réserves de crise sont en recul. Ces dernières constituent donc un instrument important de politique économique, surtout dans le cadre de la politique conjoncturelle dont un Etat soucieux d'un développement économique harmonieux ne peut se passer.

Il faut donc saluer comme un fait positif la décision du Conseil fédéral de réviser la loi de 1951 pour l'adapter aux nouvelles compétences que lui donne l'article conjoncturel. Tout au plus, faut-il regretter que cette révision arrive seulement sept ans après l'adoption de cet article. Le groupe du Parti du travail, du Parti socialiste autonome et des Organisations progressistes votera donc l'entrée en matière sur le projet de loi en discussion. Il soutiendra aussi les principales innovations prévues dans le projet, puisqu'il accepte le principe des allègements fiscaux pour la constitution de réserves, c'est-à-dire des allègements fiscaux en matière d'impôt sur le revenu au moment de la constitution de réserves, les nouveaux critères de placement de ces fonds, l'élargissement des critères de libération. Il approuve aussi les dispositions proposées quant au champ d'application de la loi et en particulier la proposition visant à habiliter des entreprises qui emploient au moins 20 salariés à constituer des réserves. Quant à la limitation à 10 pour cent du montant maximum des réserves à constituer, nous considérons aussi cette disposition comme trop limitative et, dans une certaine mesure, comme un pas en arrière. Nous soutiendrons donc les propositions tendant à l'amélioration de la situation.

Cela dit, notre groupe avance une réserve au moins sur un point principal. Il déplore la prudence et la timidité avec laquelle le Conseil fédéral a fait usage des compétences que lui donnent le nouvel article conjoncturel, concernant la possibilité de rendre obligatoire la constitution de réserves de crise. A cela, nous ajoutons une demande d'explication et d'engagement précis de la part du gouvernement, à propos de l'énumération dans la loi même des possibilités admises pour la libération et l'affectation des réserves de crise. Permettez-moi d'analyser de près ces deux points précis, en particulier le premier.

Constitution obligatoire ou facultative des réserves: Vous avez déjà entendu à ce propos des avis divergents. Comme le constate le message du Conseil fédéral, au chiffre 151, l'article conjoncturel donne la possibilité au Conseil fédéral de rendre obligatoire cette constitution de réserves. A ce propos, il convient de rappeler que lors de l'élimination des divergences au sujet du nouvel article constitutionnel, la question de savoir s'il fallait déléguer à la Confédération la compétence de déclarer obligatoire la constitution des réserves de crise par l'économie privée, facultative jusqu'ici, avait été l'un des points particulièrement discutés. C'est – je le rappelle – en faveur de la possibilité de les rendre obligatoires que l'on s'est prononcé et c'est en incluant cette

disposition que l'article constitutionnel a été soumis au peuple et adopté. C'est une des raisons pour lesquelles nous l'avons soutenu. Il suffit de considérer les arguments avancés par le Conseil fédéral à ce moment-là pour s'apercevoir que la disposition permettant de rendre des réserves obligatoires présentait un intérêt certain pour notre politique de stabilité économique. Du reste, l'expérience avait jusque-là démontré – et cela a été encore plus évident par la suite – que la solution facultative ne donnait pas entière satisfaction. C'était aussi l'opinion clairement exprimée dans le *Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles* de novembre 1977, lorsqu'il affirmait: «Même si la Confédération accordait des avantages plus substantiels, il ne faudrait pas trop attendre d'un instrument dont l'usage resterait facultatif.» Il ne suffit donc pas, comme cela a été dit ici par M. Wyss, d'accorder des avantages fiscaux pour pousser les entreprises à constituer des réserves. A ce propos, il ne faut pas oublier que la valeur de cet instrument de politique économique réside justement dans la règle fondamentale selon laquelle les réserves de crise doivent être constituées en phase de rendement favorable, afin de pouvoir les mobiliser pour créer des places de travail quand apparaissent des difficultés qui menacent directement ou indirectement la sécurité de l'emploi et l'existence de l'entreprise. Il s'inscrit dans le cadre de cette perspective qui justifie l'offre de l'Etat d'accorder des privilèges fiscaux aux entreprises qui constituent des réserves. Dans la pratique l'Etat, Confédération, cantons et communes, offre aux entreprises un contrat, l'exonération des impôts contre la stérilisation d'une partie des bénéfices sous forme de réserves qui pourront être, le moment venu, utilisées pour combattre, même préventivement, le chômage, pour stimuler l'innovation et la diversification, pour combattre des difficultés d'ordre structurel propres à l'entreprise. Or, compte tenu de la tendance dont j'ai déjà parlé et comme le montrent les expériences faites chez nous et à l'étranger, des entreprises et des entrepreneurs en phase d'expansion réinvestissent immédiatement leurs liquidités, souvent même hors de l'entreprise. A mon avis, seule l'obligation de constituer les réserves peut rendre efficace un tel contrat.

Malgré cela et malgré la possibilité que lui donne l'article constitutionnel, le Conseil fédéral a préféré choisir une formule plus prudente et plus timide. Il n'en est pas resté, il est vrai, à la seule forme facultative comme quelques-uns le préconisent encore aujourd'hui ici, mais il n'a pas non plus tiré la conclusion logique des dispositions de l'article constitutionnel en fixant déjà aujourd'hui dans la loi le principe que la constitution de réserves de crise est obligatoire pour les entreprises soumises à la loi, c'est-à-dire au moins pour celles qui ont un minimum de 100 salariés. Il a choisi une solution à mi-chemin, avec la forme facultative et la possibilité pour l'Assemblée fédérale d'introduire, en cas d'insuccès de celle-ci et cela après une certaine période, la forme obligatoire pour les entreprises d'au moins 100 salariés. Nous comprenons les difficultés auxquelles s'est heurté le Conseil fédéral face à la résistance des milieux économiques. A mon avis, cette dernière tient à la défense d'un principe toujours plus discutable: l'opposition à toute disposition contraignante en matière d'utilisation des bénéfices considérée comme une affaire privée, malgré le fait qu'ils sont aussi le résultat d'un élément social, c'est-à-dire de l'activité des travailleurs. Cela ne nous empêche pas d'exprimer notre scepticisme pour ce nouveau compromis typiquement helvétique. Nous regrettons donc le choix effectué par le Conseil fédéral et la majorité de la commission.

En choisissant cette solution, vous courez le risque de mettre sur pied, ainsi que le disait l'Office fédéral des questions conjoncturelles, un instrument peu efficace et, par conséquent, vous courez le risque d'une déplorable perte de temps précieux pour la reconstitution de réserves de crise minimales évaluées par le Conseil fédéral, lui-même, à 1,5 milliard. Aujourd'hui, on en est à moins d'un demi-milliard, cela dit en considération du fait que, fort probablement,

l'inefficacité d'un instrument resté facultatif contraindra tôt ou tard, à faire usage de l'article 3, alinéa 1, permettant de rendre obligatoire la constitution des réserves.

En conséquence, notre groupe s'abstiendra sur ce compromis à l'article 1^{er}. Il renonce également à formuler une proposition concrète pour rendre obligatoire la constitution de ces réserves. Cela en raison du peu de chances qu'une telle suggestion rencontrerait face à la volonté d'une bonne partie du Parlement, qui désire même biffer l'alinéa 3 de l'article 1^{er} qui, si je suis bien informé, a été sauvé en commission par un vote très serré.

Pour finir, encore deux mots à propos des modalités de libération des réserves de crise. S'il est vrai que, par rapport à la situation actuelle, ainsi que le dit le message du Conseil fédéral, il y a un élargissement des possibilités d'utilisation de ces réserves, nous regrettons que celle-ci ne soit pas expressément prévue à l'article 10, dans une lettre e par exemple, pour des installations de protection de l'environnement et des équipements permettant des économies d'énergie. Il est vrai que le message, en page 44, admet une telle possibilité. Mais, au lieu de tout renvoyer à l'ordonnance, l'indication expresse dans la loi était, à mon avis, souhaitable. A ce propos, je demande donc au Conseil fédéral de confirmer encore une fois clairement cette volonté. Après avoir entendu ses déclarations, je me réserve la possibilité de présenter ou non une éventuelle proposition d'amendement lors de la discussion de détail sur l'article 10. En conclusion, notre groupe votera l'entrée en matière, s'abstiendra sur le compromis à l'article 1^{er} et soutiendra toutes les propositions de la majorité de la commission contre les suggestions de la minorité qui visent à diminuer l'efficacité de la loi. Il va de soi, que, si d'aventure l'alinéa 3 de l'article 1^{er} était supprimé, nous nous prononcerions finalement contre une loi qui n'aurait plus grande efficacité.

Hösl: Nach Auffassung der Bundesbehörden drängt sich eine Gesetzesrevision deshalb auf, weil nach den Reserveauflösungen während der letzten Rezession nicht mehr genügend Arbeitsbeschaffungsreserven vorhanden sind und zu den gegenwärtigen Bedingungen praktisch keine neuen Reserven mehr gebildet werden. Dieser Auffassung kann insoweit zugestimmt werden, als damit die Bildung von gesetzlichen Arbeitsbeschaffungsreserven gemeint ist. Dagegen ist immerhin festzustellen, dass jene Unternehmen, welche tatsächlich in der Lage waren, Reserven anzulegen, ihre freien Reserven weiter geäuft haben. Solchen Unternehmungsreserven kommen weitgehend die gleichen Funktionen wie den Arbeitsbeschaffungsreserven zu. Niemand, Herr Kollege Leuenberger, ist mit solchen Reserven auf und davon. Im Gegenteil, ganze Branchen haben während Jahrzehnten keine Dividenden ausbezahlt, sich aber bemüht, bei den Löhnen einigermaßen à jour zu bleiben. Positiv an der neuen Ordnung ist insbesondere zu vermerken, dass der Gesetzesentwurf mehr steuerliche Anreize zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven schafft als das geltende Recht, weil die Steuervergünstigung nicht erst bei der Freigabe der Reserven für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sondern bereits im Zeitpunkt der Reservebildung gewährt werden soll. Die günstige Wirkung wird dadurch verstärkt, dass, um die Erleichterungen des Bundes auszulösen, auch die Kantone und Gemeinden mitmachen sollen. Wichtig ist auch, dass die neu zu bildenden Reserven nicht nur in einer Forderung gegenüber der Firma bestehen, sondern in liquider Form angelegt werden müssen.

Wir haben eine gute Vorlage und erhalten ein besseres Instrument, als es bisher bestand. Deshalb kann die Fraktion der SVP der nationalrätlichen Kommission ohne weiteres folgen und für Eintreten stimmen. Dieses Eintreten ist aber mit einem gewichtigen Vorbehalt verbunden. Wohl ist die Bildung der Arbeitsbeschaffungsreserven grundsätzlich freiwillig, was wir sehr begrüßen. Dann folgt aber gewissermaßen nach dem Grundsatz «Und bist du nicht willig, so brauch' ich Gewalt» die Drohung, dass die Bundesversammlung das Obligatorium beschliessen könne, wenn die freiwillig gebildeten Reserven innert angemessener Frist keinen

genügenden Stand erreichen. Dieser gegebenenfalls später folgende Bundesbeschluss wäre allgemeinverbindlich und würde nicht dem Referendum unterstellt. Hier wird also Gesetzgebung gewissermaßen auf Vorrat betrieben, was wir angesichts der bereits bestehenden Paragraphenflut strikte ablehnen.

Es befremdet auch etwas, dass in der Botschaft des Bundesrates, im Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens unter dem Abschnitt «Obligatorium», in nur zwölf Zeilen sehr wenig ausgesagt wird. Da hat sich die Verwaltung offensichtlich nicht sehr grosse Mühe gegeben. Die Parteien und die kantonalen Regierungen werden in diesem Abschnitt mit keinem Wort erwähnt, obwohl einige Parteien, so auch die SVP und Kantonsregierungen, auch jene von Glarus, dieses bedingte Obligatorium ablehnten. Die Nordwestschweizer Regierungen zum Beispiel, also jene der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Basel-Land, Bern und Solothurn, haben an einer Regionalkonferenz laut Pressebericht die Meinung geäußert, dass ein Obligatorium, wenn überhaupt, nur durch einen referendumpflichtigen Bundesbeschluss eingeführt werden könne. Der Entscheid unserer Kommission ist übrigens nur mit 10 zu 9 Stimmen gefällt worden, also sehr knapp ausgefallen.

Die SVP-Fraktion hält fest, dass ein Obligatorium systemwidrig wäre und einem verstärkten Kontrollapparat mit entsprechendem Zuwachs an Beamten rufen würde. Zudem müsste sich der Eindruck ergeben, der Bundesrat und das Parlament hätten die Stellungnahme von Kantonsregierungen und Parteien zu wenig gewichtet, was einer Entwertung der Vernehmlassungen gleichkäme.

Aus all diesen Gründen sind wir wohl für Eintreten, stimmen aber dem Gesetzesentwurf nur zu, wenn Absatz 3 von Artikel 1 und die Artikel 19 bis 24 und damit auch das bedingte Obligatorium entfallen.

Dünki: Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten auf das Bundesgesetz über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven. In diesem Fall haben wir einen klar formulierten Volkswillen zu vollziehen. Gestützt auf den von Volk und Ständen angenommenen Verfassungsartikel hat der Bund für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung zwingend Vorkehrungen zu treffen. Dabei steht die Verhütung und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit im Vordergrund. Die vor etwa 8 Jahren getroffene Lösung ist nach unserer Ansicht gut und richtig. Insbesondere finden wir den Auftrag sinnvoll, dass der Bund in diesen Fragen mit den Kantonen und der Wirtschaft zusammenarbeiten muss. Heute geht es bekanntlich darum, ein Bundesgesetz zu formulieren, das dem Verfassungstext inhaltlich entspricht.

Unsere Fraktion ist enttäuscht darüber, dass nun versucht werden soll, die Vorlage des Bundesrates zu verwässern und sie ausschliesslich auf die Bevorzugung der Unternehmungen auszurichten. Diese Feststellung bezieht sich in erster Linie auf den Grundsatzartikel. Im entsprechenden Artikel der Bundesverfassung heisst es ausdrücklich, dass der Bund die Unternehmungen zur Bildung von steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten kann. Das ist eine zwingende Form. Sie kann und darf nicht zu weitherzig ausgelegt werden. Das ist unsere Rechtsauffassung. Wir finden, dass der Vorschlag des Bundesrates die einzig vertretbare Lösung ist, nämlich dass die Bildung der Arbeitsbeschaffungsreserven nur grundsätzlich freiwillig ist. Wenn aber die Freiwilligkeit nicht funktioniert und die Reserven nicht innert angemessener Frist gebildet sind, muss das Obligatorium eingeführt werden.

Der Minderheitsantrag, welcher von bürgerlicher Seite gestellt wurde, wonach die Bildung dieser Reserven absolut freiwillig sein müsse, bezeichnen wir schlicht und einfach als verfassungswidrig. Das Parlament hat den Volkswillen zu respektieren, ob das einzelnen Kreisen passt oder nicht. Das Wort «Verpflichtung» muss im Gesetz seinen Niederschlag finden. Jeder Laie begreift, dass eine absolute Freiwilligkeit den Begriff «Verpflichtung» ausser Kraft setzt. Zu was man nicht verpflichtet ist, kann man nur freiwillig tun. So dürfen

wir nicht Bundespolitik betreiben, sonst dürfen wir uns nicht wundern, dass unsere Bürgerinnen und Bürger resignieren und der Urne fern bleiben. Wie oft hört man den Vorwurf, die in Bern oben machen doch, was sie wollen. Es hat doch keinen Sinn, uns an die Urne zu bemühen. Heute oder morgen haben wir Gelegenheit, diese Vorwürfe zu entkräften. Wir werden uns daher vehement für die bundesrätliche Fassung einsetzen.

In Absatz 3 des Artikels 1 dieses Gesetzes wird die Kompetenz zur Einführung eines allfälligen Obligatoriums der Bundesversammlung eingeräumt. Haben wir so wenig Vertrauen in unsere eigene Urteilskraft? Ich hätte noch Verständnis für das Anliegen der Minderheit, wenn man den Entscheid dem Bundesrat überlassen würde. Unser Parlament wird bei den gegenwärtigen Machtverhältnissen keinen übereilten Schritt in die Wege leiten. Ohne zwingende Not wird kein Obligatorium eingeführt. Wovor haben wir eigentlich Angst? Die Antwort kann nur lauten: vor uns selbst. Etwas Ähnliches gilt auch bezüglich Minderheitsantrag bei Artikel 9. Es geht doch nicht an, dass das Reservevermögen, welches steuerbegünstigt angelegt wurde, ohne Genehmigung durch das Bundesamt verwendet werden kann. Die Freigabe für einzelne Unternehmen ist im Gesetz derart grosszügig geregelt, dass alle Befürchtungen falsch am Platze sind. Ohne eine gewisse Kontrolle und ohne Koordination seitens des Bundes kann die Angelegenheit nur einseitig spielen. Wenn der Fiskus schon auf Einnahmen verzichtet, dann soll er wenigstens in bescheidenem Umfange bei der Verwendung dieser Gelder mitreden können.

Unsere Fraktion wird auch hier dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit zustimmen. Ob zur Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven Unternehmen von mindestens 20 oder 10 Arbeitnehmern berechtigt sein sollen, ist eine Ermessenssache. Die Kommissionsmehrheit hat nach unserem Dafürhalten einen vernünftigen Kompromiss gefunden. Grundsätzlich wird an der Arbeitnehmerzahl 20 festgehalten. Wo es die Verhältnisse rechtfertigen, können auch Betriebe mit nur 10 Arbeitnehmern erfasst werden.

Zum Schluss möchte ich unterstreichen, dass dieses Bundesgesetz den Unternehmungen Anreize geben kann, Arbeitsbeschaffungsreserven zu bilden. Es kann mithelfen, dass in guten Zeiten etwas mehr gespart wird, damit dieses Geld im Notfall sinnvoll gebraucht werden kann. Das Sprichwort «Spare in der Zeit, so hast du in der Not» kann in dieser Vorlage ein Stück weit verwirklicht werden. Zu hoffen ist, dass die Kantone bei der Gewährung von Steuervergünstigungen in gleichem Sinne rasch nachziehen werden. Nur wenn dies der Fall ist, kommt dieses konjunkturpolitische Instrumentarium wirklich zum Tragen.

Die LdU/EVP-Fraktion ist für diese gute und brauchbare Lösung. Sollte aber die Möglichkeit zur Einführung eines Obligatoriums nicht eingeräumt werden, müssen wir das Gesetz ablehnen, weil damit der verfassungsmässige Auftrag eindeutig missachtet würde.

Oehen: Unsere Fraktion stimmt mit wenig Begeisterung für Eintreten auf die Vorlage für Arbeitsbeschaffungsreserven. Nach sorgfältigem Studium der Unterlagen können wir unsere Einstellung zum vorgeschlagenen Instrument zur Dämpfung der Folgen konjunktureller Schwankungen mit dem Dialektwort «nützt's nüt, so schad's nüt» umschreiben. Wenn unter der bisher geltenden Ordnung ein Neuaufbau der Arbeitsbeschaffungsreserven nach dem Konjunkturabschwung der siebziger Jahre nicht wieder stattgefunden hat, so schreiben wir dies nicht einer mangelnden Attraktivität der bisherigen Regelung, sondern ungenügender Ertragslage der Unternehmen des zweiten Sektors zu. Ausnahmen können hier wie immer lediglich die Regel bestätigen. Zudem wird jedes Unternehmen beim Wiederaufbau seines Polsters nicht zuerst mit den Arbeitsbeschaffungsreserven beginnen, sondern zum Beispiel seinen Nachholbedarf mit Investitionen und der Bildung stiller Reserven zu decken suchen. Wenn der Bundesrat laut seiner Botschaft aufgrund der letzten zehn Jahre mit einer durchschnittlichen Anlagedauer von fünf bis zehn Jahren der Arbeitsbeschaffungsre-

serven rechnet, wird die ganze Institution ohnehin problematisch, da ja in diesem Falle ein sehr grosser Teil der Betriebe kaum je Zeit finden würde, um die gewünschten Reserven bilden zu können. Ein Zwang zur Reservenbildung aber wäre kontraproduktiv, da dieses Obligatorium die innere Gesundung und Stärkung eines Betriebes genau dann schwächen würde, wenn er sich in einer eventuell nur kurzen Aufschwungphase befindet.

Das vorgesehene Obligatorium lehnen wir in logischer Konsequenz dieser Überlegung ab. Herr Leuenberger: Kein halbwegs vernünftiger Unternehmer verzichtet auf die Anwendung des Instrumentes der Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven zur langfristigen Sicherung seines Unternehmens, vorausgesetzt, die Ertragslage seines Betriebes und der Investitionsbedarf erlauben diese Art Reservenbildung. Dies gilt auch unter dem heutigen System. Bei der Ablehnung des Obligatoriums hätte unseres Erachtens eine Teilrevision des geltenden Gesetzes aus dem Jahre 1951 in bezug auf die Freigabemodalitäten, d. h. die Freigabekriterien und die Verwendungsmöglichkeiten, genügt. Es ist sicher unter den heutigen hektischen Entwicklungen notwendig, den präventiven Einsatz der Reserven zu erleichtern. Ebenso ist die vorgesehene grössere Dispositionsfreiheit der Unternehmer zu begrüssen.

Wir würden es auch begrüssen, wenn das Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven gemäss Minderheitsantrag Spälti in Artikel 2 auf Betriebe mit mindestens 10 Arbeitskräften ausgedehnt würde; dies im Interesse wirtschaftlicher Randgebiete unseres Landes. In einem Dorf des Jura oder des Emmentals können Betriebe mit 10 bis 15 Arbeitsplätzen von ebenso grosser Bedeutung sein wie Betriebe von 500 bis 1000 Arbeitskräften in der Region Zürich. Der Aufwand an Administration, der für eine solche Ausweitung notwendig sein wird, rechtfertigt sich, da wir ja die Idee immer und immer wieder vertreten, unser ganzes Land an wirtschaftlichen Aufschwüngen teilhaben zu lassen, aber auch unser ganzes Land vor Krisen zu bewahren. Es ist erstaunlich, dass offenbar verschiedene Kantone wenig Lust zeigen, zugunsten von Arbeitsbeschaffungsreserven fiskalische Einbussen in Kauf zu nehmen. Ist es denn nicht so, dass – als grobe Regel – die Steuern dann gut fliessen – gewiss mit einer Zeitverzögerung von zwei Jahren –, wenn Betriebe fähig sind, Arbeitsbeschaffungsreserven zu bilden, und dass genau im gegenteiligen Fall die Kantone fiskalische Abstriche von den Betrieben her in Kauf nehmen müssen, wenn wirtschaftliche Schwierigkeiten keine Reservenbildung erlauben oder gar zum Einsatz der Arbeitsbeschaffungsreserven zwingen werden? Nicht nur das: der Einsatz der Arbeitsbeschaffungsreserven wird mithelfen, das Steuersubstrat der Gemeinden und Kantone zu stützen und zu halten. Die Kantone müssen also aufs höchste daran interessiert sein, in Zusammenarbeit mit dem Bund die freiwillige Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven attraktiv zu gestalten. Dies auch dann, wenn aus der Bundesverfassung eine Verpflichtung hierzu keinesfalls abgeleitet werden kann.

Noch ein Wort zur Ausdehnung der Arbeitsbeschaffungsreserven auf den tertiären Sektor und dem vom Bundesrat erwähnten erwünschten Reservenbestand von zirka 2 Milliarden Franken. Grundsätzlich ist die Ausdehnung sicher richtig. Sie wird aber nur dann zu grösserer Bedeutung gelangen, wenn die Grenze von 20 auf 10 Arbeitnehmer abgesenkt, also dem Minderheitsantrag Spälti zugestimmt wird. Die grossen Unternehmen des Dienstleistungssektors, insbesondere die Banken und Versicherungen, werden durch konjunkturelle Schwankungen kaum je ernsthaft in Mitleidenschaft gezogen. Sind aber die Umstände so, dass diese Unternehmen auf den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsreserven angewiesen sein sollten, müsste es sich nicht mehr um eine konjunkturelle Schwankung, sondern um eine tiefgehende Krise handeln, die auch durch Arbeitsbeschaffungsreserven von insgesamt 2 Milliarden, deren Aufteilung auf beide Sektoren zudem nicht vorgegeben ist, nicht wesentlich zu beeinflussen wäre. Ich bin deshalb der Meinung, bei Einbezug der Banken und Versicherungen sei die

gewünschte Gesamtsumme von 2 Milliarden an die Arbeitsbeschaffungsreserve als Wunschzahl nur für den zweiten Wirtschaftssektor allein festzulegen. Für den dritten Sektor, Herr Bundespräsident, wäre eine zusätzliche Gesamtsumme zu umreissen, die der Ertragskraft dieses Sektors und der Beschäftigtenzahl entspricht. Es könnte ansonst leicht passieren, dass die Wunschsumme zwar erreicht, der zweite Sektor daran aber kaum partizipieren würde. Dies alles für den Fall, dass das Parlament den Vorschlag des Bundesrates für ein allfälliges Obligatorium annehmen sollte.

Ich bitte den Herrn Bundespräsidenten, sich in seinem Votum zu diesem Problem zu äussern.

Herrn Leuenberger möchte ich noch folgendes sagen: Er hat hier das grundsätzliche Problem der Beschäftigungslage aufgegriffen und die Maschinenauslastung in Gegensatz zur Auslastung der Arbeitswilligen gestellt. Ich meine, dass er damit ein gesellschafts- und wirtschaftspolitisches Spannungsfeld aufgezeigt hat, das im Rahmen der heutigen Debatte niemals ausgelotet werden kann. Es geht weit über den Problembereich Arbeitsbeschaffungsreserven hinaus. Dieses Spannungsfeld, Herr Leuenberger, würde eine grundsätzliche Debatte verlangen, die wir bei nächster Gelegenheit nachholen sollten.

Wir empfehlen Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und im Sinne unserer Ausführungen zu entscheiden.

Fischer-Sursee: Die CVP-Fraktion begrüsst die Vorlage und stimmt den Anträgen der Kommissionmehrheit zu.

Gegenüber dem geltenden Gesetz aus dem Jahre 1951 enthält sie wesentliche Verbesserungen und ist für die Unternehmer attraktiver gestaltet. Auch die erweiterten und grosszügigeren Freibekriterien werden positiv bewertet. Wir erwarten aber von der Behörde, dass sie diese in der Praxis flexibel und nicht kleinlich anwendet. Die Wirtschaft ist vielfältig, in steter Entwicklung und Veränderung. Bei der Freigabe der Reserven sind daher auch bei den Bundesbehörden unternehmerisches Denken und Risikobereitschaft nötig. Vor allem ist auf die Rechtzeitigkeit der Freigabe zu achten, auf dass die daraus finanzierten Massnahmen noch wirksam werden können und nicht verspätet erfolgen. Obschon das Gesetz Verbesserungen bringt und für die private Wirtschaft von einiger Bedeutung und von Nutzen ist, dürfen an die Arbeitsbeschaffungsreserven nicht allzuweit gespannte Erwartungen gestellt werden. Die Begrenzung des Höchstbestandes auf 10 Prozent der jährlichen Lohnsumme ist relativ tief angesetzt. Diese niedrige Begrenzung entspringt fiskalischen Interessen, hat aber zur Folge, dass die Arbeitsbeschaffungsreserven in relativ bescheidenen Grössenordnungen bleiben und bisweilen nicht einen besonders wirkungsvollen Kriseneinsatz ermöglichen werden. Hier wäre etwas mehr Grosszügigkeit wünschenswert. Trotzdem bringt die neue Lösung gegenüber der bisherigen wesentliche Fortschritte und Verbesserungen.

Bei den berechtigten Unternehmen nach Artikel 2 folgt die Fraktion der Kommissionmehrheit, wonach grundsätzlich Unternehmen mit 20 Arbeitnehmern zur Bildung von Reserven berechtigt sind und die Kantone im Einvernehmen mit dem Bundesrat schon Unternehmen mit 10 Arbeitnehmern berechtigen können. Dem Einwand, dass dadurch vor allem Kleinunternehmen benachteiligt würden, kann mit dieser Möglichkeit weitgehend begegnet werden. Die vorgeschlagene föderalistische Lösung erlaubt hier mehr Flexibilität und Rücksichtnahme auf regionale und kantonale Strukturen. Gehen wir allgemein auf 10 Arbeitnehmer hinunter, laufen wir Gefahr, dass gewisse Kantone aus fiskalischen oder administrativen Gründen nicht mehr mitmachen. Auch ist zu bedenken, dass die Lohnsumme von Betrieben unter 20 Arbeitnehmern Reserven nur in bescheidenem Ausmass zulässt. Der administrative Aufwand und Nutzen stünden in einem fragwürdigen Verhältnis.

Bei den Artikeln 10 und 14 lehnt die CVP-Fraktion den Minderheitsantrag ab, wonach das Reservevermögen für die Forschung, Entwicklung und Verbesserung von Produkten usw. ohne Genehmigung des Bundesamtes verwendet wer-

den dürfe. Obschon hier eine nachträgliche Besteuerung vorgesehen wäre, widerspricht dieser Vorschlag den konjunkturpolitischen Zielsetzungen der Vorlage. Wir übersehen nicht, dass Forschung und Entwicklung für die Unternehmung entscheidend sind. Es ist aber eine Daueraufgabe, die normalerweise aus dem ordentlichen Cash-flow zu finanzieren ist und in der Praxis auch finanziert wird. Es wäre daher falsch, die Arbeitsbeschaffungsreserven schon in normalen Zeiten dafür heranzuziehen. Diese könnten dann möglicherweise für den eigentlichen Zweckeinsatz fehlen. Sollte sich der frühe, vorzeitige Einsatz rechtfertigen, um einer Krise rechtzeitig vorzuzukommen, wäre dies mit Zustimmung des Bundesamtes ohne weiteres möglich. Wenn wir es aber ohne Zustimmung gestatten, wären hier Manipulationsmöglichkeiten gegeben.

Zu Diskussionen Anlass gab die vorgesehene Möglichkeit, in einem späteren Zeitpunkt im Bedarfsfalle das Obligatorium einzuführen. Man warf die Frage auf, ob eine Gesetzgebung auf Vorrat nötig sei oder ob nicht dazumal im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren das Obligatorium einzuführen wäre. Auch wurden grundsätzliche Bedenken gegen das Obligatorium laut.

Die grosse Mehrheit der Fraktion folgt aber der Kommissionmehrheit und befürwortet, das mögliche Obligatorium jetzt schon gesetzlich zu regeln. Folgende Überlegungen führen dazu: Gemäss Verfassung hat der Bund Vorkehrungen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung und zur Verhütung von Arbeitslosigkeit zu treffen. Dieser Verfassungsauftrag verpflichtet den Bund jetzt schon, und nicht erst bei einer Krise, die gesetzlichen Vorschriften zu erlassen, um für diesen Fall gewappnet zu sein. Es ist unbestritten, dass die freiwilligen Arbeitsbeschaffungsreserven eine geeignete derartige Massnahme sind. Sollte die freiwillige Bildung zu wenig wirksam sein, müssten die Arbeitsbeschaffungsreserven eben obligatorisch gebildet werden. Da das Gesetzgebungsverfahren bekannterweise langwierig ist, ist eine Gesetzgebung auf Vorrat durchaus sinnvoll, um eben im entscheidenden Augenblick rasch handeln zu können.

Entscheidend ist für uns, dass nicht der Bundesrat, sondern das Parlament die dazumalige Einführung des Obligatoriums zu beschliessen hat. Damit sind die erforderlichen Schranken und Sicherheiten unseres Erachtens eingebaut. Wir haben dann darüber zu befinden, ob wir das Obligatorium überhaupt wollen oder nicht. Sollte sich in jenem Zeitpunkt erweisen, dass die heute beschlossene gesetzliche Regelung unattraktiv oder mangelhaft ist, haben es der Bundesrat und das Parlament immer noch in der Hand, auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg das Gesetz zu ändern.

Den gegen ein künftiges Obligatorium vorgetragenen grundsätzlichen Erwägungen – wie die ordnungspolitische Problematik und die Einschränkung der unternehmerischen Dispositionsfreiheit – vermag die CVP in ihrer Mehrheit nicht zu folgen. Hier ordnungspolitische Gründe vorzuschieben, ist verfehlt. Es handelt sich nicht um staatliche Subventionen, sondern um Steuererleichterungen. Der Ruf nach solchen und nach günstigen Rahmenbedingungen überhaupt wird von der Wirtschaft selbst – wie ich meine zu Recht – erhoben. Wir finden es daher unlogisch, diese Steuererleichterung – auch wenn sie mit Verpflichtungen verbunden ist – mit sogenannten ordnungspolitischen Argumenten zu bekämpfen.

Die obligatorische Reservenbildung wird auf bescheidene 5 Prozent festgesetzt. Man kann daher nicht im Ernst von einer Einschränkung der Dispositionsfreiheit und von einem ins Gewicht fallenden Liquiditätsentzug sprechen. Hingegen zeigt die Praxis, dass die offenen und stillen Reserven, die im Unternehmen normalerweise investiert sind, bei Schwierigkeiten der Unternehmung oft keinen grossen Wert mehr haben oder unrealisierbar sind. Es kann daher für ein Unternehmen sehr wertvoll, ja sogar überlebenswichtig sein, in einer Krisensituation auf liquide Reserven greifen zu können, insbesondere auch, weil die Banken zu weiteren Kreditgewährungen eher bereit sind, wenn die Unternehmung

noch eigene Mittel beibringen kann. Zudem werden, was wohl zu beachten ist, die zurückgestellten Reserven nicht einmal in vollem Umfange als liquide Mittel entzogen, sondern höchstens etwa im Umfang von 60 Prozent. Über 40 Prozent davon sind nämlich Steuerersparnisse, die dem Unternehmen, wenn es die Reserven nicht bilden müsste, durch den Fiskus als Steuer entzogen würden.

Schliesslich lassen die im Gesetz vorgesehenen Ausnahmen und Befreiungsmöglichkeiten ein künftiges Obligatorium grundsätzlich als vertretbar erscheinen. Unternehmen, die gar keinen Verwendungszweck haben, können und sollen bei einem Obligatorium ausgeschlossen werden.

Die Sorge um eine gesunde Wirtschaft, um lebensfähige Unternehmen und um die Sicherung der Arbeitsplätze rechtfertigen es, aus der Sicht der Mehrheit der CVP, die Möglichkeit des Obligatoriums jetzt schon zu legiferieren.

Bundespräsident Furgler: Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf über steuerbegünstigte Arbeitsbeschaffungsreserven unterbreiten wir Ihnen ein konjunkturpolitisches Instrument, das nach Auffassung des Bundesrates besonders gut geeignet ist, die Zusammenarbeit zwischen Kantonen, der privaten Wirtschaft und dem Bund zu fördern und zu vertiefen.

Ich bedanke mich bei den Fraktionssprechern, beim Kommissionspräsidenten und dem Sprecher französischer Zunge für die gute Aufnahme der Vorlage.

Arbeitsbeschaffungsreserven leisten einen Beitrag zur gemeinsamen und solidarischen Überwindung wirtschaftlicher Schwierigkeiten! Unternehmen bilden – gefördert durch Steuererleichterungen von Bund, Kantonen und Gemeinden – Reserven, die im Krisenfall eingesetzt werden können. Diese Handlungsmaxime gehorcht nicht nur dem verfassungsrechtlichen Auftrag, sondern sie entspricht auch unserer gemeinsamen Staatsphilosophie und guteidgenössischer Solidarität. Wir wollen nicht vergessen, dass im Februar 1978 Volk und Stände dem neuen Konjunkturartikel 31quinquies zugestimmt haben. Dort – daran erinnere ich alle, die jetzt im Obligatorium rechtliche Probleme zu erkennen glauben – haben Sie fixiert, dass der Bund neu die Aufgabe hat, für eine ausgeglichene Wirtschaftsentwicklung zu sorgen, und dass er zur Erreichung dieses Zieles gleichzeitig die notwendigen Kompetenzen für bestimmte Massnahmen übertragen erhielt.

Absatz 2 schreibt unmissverständlich, dass der Bund die Kompetenz hat, die Unternehmen zur Bildung von steuerbegünstigten Reserven zu verpflichten: «Er kann die Unternehmungen zur Bildung von steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten; nach deren Freigabe entscheiden die Unternehmungen frei über den Einsatz innerhalb der gesetzlichen Verwendungszwecke.» Die Rechtslage ist klar. Volk und Stände haben es so gewollt, und ich bin überzeugt, wenn ich «Stände» sage, dann wird Herr Regierungsrat Hösli in seiner Eigenschaft als Regierungsrat eines so bedeutsamen Standes sogar eine allfällig andere Meinung seiner eigenen Partei jederzeit relativieren. Das ist die heute gültige Situation.

Das hat auch mit der Wirklichkeit, die wir gemeinsam erlebt haben, sehr viel zu tun. Glaubte man noch in den sechziger Jahren, dass mit Hilfe neuer Erkenntnisse über wirtschaftliche Zusammenhänge und Reaktionen das Problem der konjunkturellen Schwankungen gemeistert werden könne, ist seither in Wissenschaft und Praxis eine gewisse Ernüchterung eingetreten. Die letzten Jahre waren doch – und Sie haben es miterlebt – geprägt durch häufiges Ausschlagen im Bereiche der Konjunktur, vor allem durch kurzfristige Konjunkturausschläge. So kann die konjunkturelle Grundtendenz unserer Wirtschaft heute, nach zwei Rezessionsjahren, wieder als insgesamt positiv bezeichnet werden, und mit jedem Aufschwung steigt die Hoffnung, dass die konjunkturelle Erholung von bleibender Dauer sei.

Aber auch hier wachsen Bäume nicht in den Himmel. Herr Dünki hat darauf hingewiesen. Es ist eine altbekannte Tatsache, dass die schweizerische Wirtschaft in so starkem Masse mit der Weltwirtschaft verflochten ist, dass deren

Ereignisse uns mitbeeinflussen. Die aussenwirtschaftliche Abhängigkeit nimmt infolge der sich verstärkenden internationalen Arbeitsteilung immer weiter zu, so dass ich Ihnen hier ganz offen sagen muss: Auch wenn ich erwarte, dass die schweizerische Wirtschaft in den nächsten Monaten weiterhin durch eigene Leistung von Arbeitgeber und Arbeitnehmern, aber auch mitgeprägt vom weltweiten Aufschwung profitieren kann, bleibt es eine unserer staatspolitischen Verpflichtungen, für schlechtere Zeiten Vorsorge zu treffen.

Wir haben auch jetzt noch sehr viele bedeutsam zu nennende internationale Schwächezeichen. Ich denke an das ungelöste Problem der internationalen Verschuldung; ich denke an die Budget- und Ertragsbilanzsituation in den Vereinigten Staaten; ich denke an die hektische Wechselkursentwicklung. Wir haben allen Grund, unser Abwehrdispositiv rechtzeitig vorzubereiten. Die schweizerische Wirtschaft will und wird das bewältigen, davon bin ich überzeugt. Sie weiss um die schwierigen wirtschaftlichen Anpassungsprozesse, die es zu wagen gilt und über die wir schon mehrfach gesprochen haben.

Wenn wir also in der Zukunft die konjunkturellen Einbrüche nicht einfach ausschliessen können, sondern, gestützt auf unsere eigenen Erfahrungswerte, noch besser vorsorgen wollen, dann hat diese Arbeitsbeschaffungsreserve-Vorlage ihren tiefen Sinn.

Was sind das eigentlich, Arbeitsbeschaffungsreserven? Sie wissen, dass man, wie die obligationenrechtlichen Reserven, auch diese Arbeitsbeschaffungsreserven aus dem Unternehmengewinn bildet; sie sind somit Bestandteil des Eigenkapitals. Im Unterschied zu den üblichen Buchreserven müssen sie aber in liquider Form gehalten werden. Damit wird sichergestellt, dass sie bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten sofort greifbar sind für die Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Dabei handelt es sich um Baumassnahmen, um Ausrüstungsmaßnahmen, aber auch um Investitionen für Forschung und Entwicklung oder Weiterbildung, um nur die wichtigsten Gebiete zu nennen; ein weiteres Spektrum ist ohne weiteres gegeben, wie auch Herr Leuenberger in seinem Votum gesagt hat.

Die Unternehmen erhalten als Gegenleistung für ihren konjunkturpolitisch motivierten Verzicht, Gewinne sofort zu investieren, Steuervergünstigungen. Das ist der fiskalische Anreiz, das ist das, was Sie jeweils unter dem Aspekt der Rahmenbedingungen besonders zu gewichten pflegen. Der Staat (Bund, Kantone und Gemeinden) hat ein Interesse daran, dass aufschiebbare Investitionen dann realisiert werden, wenn sich das wirtschaftliche Klima abkühlt und Arbeitsplätze auf dem Spiele stehen.

Auch wenn die konjunkturpolitischen Aspekte klar im Vordergrund stehen, weist die Vorlage eine strukturpolitische Komponente auf. Mit präventiven Reservefreigaben zur Finanzierung von Umstrukturierungen sollen notwendige Anpassungsprozesse wirkungsvoll gefördert und unterstützt werden. Bitte verstehen Sie mich recht: Dringende Anpassungen aufzuschieben, würde selbstverständlich dem Sinn der Vorlage nicht entsprechen. Mit anderen Worten: Mit den Arbeitsbeschaffungsreserven sollen primär die Investitionen der privaten Wirtschaft in einem positiven Sinn beeinflusst werden. Der Unternehmerentscheid bleibt im Zentrum des ganzen, aber er wird erleichtert, gefördert.

Neben den Absatzerwartungen spielen beim unternehmerischen Investitionsentscheid auch Finanzierungsaspekte, so beispielsweise die Verfügbarkeit über flüssige Mittel, eine grosse Rolle. Und bei diesen Variablen setzt die Arbeitsbeschaffungsreserven-Politik ein. Im Zeitpunkt der Reservenbildung bewirkt die Reservenanlage auf einem Sperrkonto eine Sterilisierung von Kaufkraft auf Zeit, und bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten, wo Mehrausgaben zur Nachfragestützung wünschbar sind, werden die blockierten Reserven freigegeben.

Es werden also zwei Ziele anvisiert. Erstes Ziel: Bei guter Konjunktur- und Ertragslage sollen die Unternehmen mit Steuervergünstigungen zu vermehrter Reservenbildung ver-

anlasst werden. Gleichzeitig soll das Überschiessen der Investitionstätigkeit gebremst werden. Zweites Ziel: Zur Nachfragestützung im Rezessionsfall, aber auch präventiv im Sinne von Einzelfreigaben, sollen die Reserven für die Finanzierung privater Sach- und Humankapitalinvestitionen, die für die Erhaltung und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit eine wichtige Rolle spielen, verwendet werden können. Ich verzichte darauf, Ihnen die Erfahrungen mit dem guten Gesetz aus dem Jahre 1951 zu wiederholen. Alles Wesentliche wurde bereits gesagt. Es wurde aber auch beigefügt, dass es heute, nach mehr als 30 Jahren, zu wenig attraktiv ist und dass vor allem die Freibekriterien dem gewandelten Konjunkturmodell nicht mehr entsprechen. Ich zähle auf die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Wirtschaft, um diese neue Idee in die Tat umzusetzen.

Zu den Schwerpunkten der Vorlage nur wenige Sätze. Zu den Steuererleichterungen: Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann der Bund nicht für jeden beliebigen Zweck auf Steuereinnahmen verzichten. Der Konjunkturartikel der Verfassung sieht aber ausdrücklich Steuererleichterungen für die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven vor, und der vorliegende Gesetzesentwurf hält sich klar im verfassungsrechtlich abgesteckten Rahmen. Es liegt in der Natur unseres Steuerföderalismus, dass der Bund nur im Rahmen seiner Verfassungskompetenzen in die kantonale Steuerhoheit eingreifen kann. Der Konjunkturartikel unserer Verfassung gibt dem Bund – ich freue mich darob – das Recht, ja sogar die Pflicht, zur Gewährung von Steuererleichterungen etwas zu tun im Bereich der Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven. So müssen Sie die Verpflichtung interpretieren, die der Bund gegenüber dem Kanton ausüben kann, wenn ein Bundesgesetz, wie wir es Ihnen jetzt unterbreiten, eine obligatorische Reservenbildung durch Unternehmen vorsieht.

Bei einer rein freiwilligen Reservenbildung hat nach Übereinstimmung zwischen Wissenschaft und Praxis – aber auch aufgrund eigener Erfahrungen – der Bund zu wenig Instrumente in der Hand, um diese wirtschafts- und gesellschaftspolitisch so bedeutsamen Ziele zu verwirklichen. Wir brauchen also dieses Gesetz.

Welches ist nun – ein zweiter Schwerpunkt für mich – die Rolle der Kantone und der Unternehmen? Sie spüren aus der Botschaft, wie sehr wir an einer partnerschaftlichen, gemeinsamen Arbeit interessiert sind. Es wird nicht einfach diktiert. Man weiss schliesslich um die Art unserer Eidgenossenschaft. An der heutigen Regelung haben sich – mit Ausnahme von einigen kleineren Kantonen – sämtliche Stände auf freiwilliger Basis beteiligt und ähnliche kantonale Erlasse in Kraft gesetzt. Sollen die neuen Arbeitsbeschaffungsreserven attraktiver ausfallen – eine unabdingbare Voraussetzung für die konjunkturpolitische Wirksamkeit –, dann ist der Bund auf das Mitmachen der Kantone auch heute dringend angewiesen. Ich bitte Sie, vor allem die Herren Regierungsräte in diesem Rat, diesen Appell weiterzutragen in Ihre Regierungsstuben. Nach neuerer Gesetzgebungspraxis kann der Bund seinen Steuervorteil von der Gewährung entsprechender kantonaler Anreize abhängig machen. Ich betone aber, dass die Rolle der Kantone sich nicht nur auf das passive Hinnehmen von Steuerausfällen beschränkt. Nein, sie werden im Vollzug – insbesondere bei der Freigabe – ein sehr gewichtiges Wort mitsprechen. Im übrigen glaube ich, dass sich die Arbeitsbeschaffungsreserven mittel- und längerfristig positiv auf die Steuersubstanz auswirken werden. Wer von Ihnen hat nicht neben kurzfristigen Massnahmen, die es zu treffen gilt, ein Interesse an einer Verbesserung dieser Substanzen, mittel- und längerfristig gesehen? So sind wir überzeugt, dass die Kantone auch heute am System der Arbeitsbeschaffungsreserven mittragen wollen.

Der zweite Partner im Vollzug sind die privaten Unternehmen, wie Sie sehr deutlich hörten. Auch hier können wir aufgrund der eingegangenen Reaktionen davon ausgehen, dass die Reserven auf ein gutes Echo stossen, vorausgesetzt natürlich, die Kantone machen mit. Ich teile die Auffassung von Herrn Fischer, der soeben vorgetragen hat, dass

unternehmerisches Denken auch von der Regierung und der Verwaltung verlangt werden muss. Wir bringen dieses unternehmerische Denken ein, wie Sie aus der Botschaft unschwer erkennen konnten. Wir bringen es auch dort ein, wo wir Verbesserungen für unsere eigene Wirtschaft im Sinne einer Erleichterung der strukturellen Anpassung vorgeschlagen haben. Das gleiche gilt für alles, was unter dem Thema Rahmenbedingungen und fiskalische Gerechtigkeit gesagt werden muss. Auch Herr Cavadini darf ich beipflichten, wenn er sagt: «L'appareil administratif» – also die Administration – müsse so leicht sein, dass der einzelne sich davon nicht übermässig belastet fühle. Er hat auch recht, wenn er sagt, dass vor allem die mittleren und kleineren Unternehmen von dieser Massnahme, die wir in Gesetzesform vorstellen, mitprofitieren sollen.

Aus der Debatte ist ein kritischer Punkt besonders aufgeleuchtet: das Obligatorium. Ich hoffe allerdings, mit dem Hinweis auf das gültige Verfassungsrecht die allzu grossen Skeptiker unter Ihnen beruhigt vor mir zu sehen, wenn wir jetzt noch einmal über das Obligatorium sprechen.

Wie ist dieses Obligatorium zu gewichten? Nehmen Sie Artikel 31quinquies zur Hand, und Sie haben die Antwort. Ich habe die Vernehmlassungen, die anders lauteten, nicht vergessen, aber ich darf vielleicht die Dimensionen wieder ins richtige Licht rücken. Das Obligatorium bedeutet ja nichts anderes, als zuerst abzuklären, ob wir mit der Freiwilligkeit durchkommen. Kommen wir damit nicht durch, müssen wir uns an Sie wenden. Wir erhalten also keinen «chèque en blanc». Sie sind es, zusammen mit dem Ständerat, die dann zumal die Lage zu analysieren und den Entscheid zu treffen haben. Ich erachte das nun wirklich als Ausdruck auch der unternehmerischen Verantwortung – um mit Herrn Fischer zu sprechen – aus der Sicht des Bundesrates. Denn betriebsökonomisch wäre es doch unsinnig, dann andere Instanzen zu suchen, die darüber befinden könnten. Sie können sehr leicht und zeitgerecht handeln. Das ist der tiefere Grund. Und weil wir wissen, dass Sie das volle Vertrauen des Volkes haben, sonst wären Sie nicht gewählt worden, kann man unter diesen Umständen auch auf das Referendum verzichten. Also eidgenössisch gesehen ist die Lösung in jeder Hinsicht gerechtfertigt. Dieses Obligatorium beschränkt sich auf minimale Eingriffe, wenn von solchen überhaupt gesprochen werden kann. Nur regionalarbeitsmarktpolitisch relevante Unternehmensgrössen werden erfasst. Das wollen Sie doch! Wie wir quantifizieren und wie die Reservenbeschaffung sein soll, diskutieren wir in der Detailberatung. Ich meine das bezogen auf den diesbezüglichen Antrag von Herrn Cavadini und auf einzelne Sorgen, die hier auch von Herrn Oehen vorgetragen worden sind. Die jährlichen Einlagen sind und bleiben bescheiden, und das Unternehmen ist im Rahmen der gesetzlichen Verwendungsmöglichkeiten frei im Einsatz der Reserven. Diese sind steuerbefreit und werden während der Anlagedauer zu marktüblichen Bedingungen von den Banken oder vom Bund verzinst. Um den Ermessensspielraum der Unternehmen möglichst wenig einzuschränken, sehen wir auch freiwillig gebildete zusätzliche Reserven vor. Solche Zusatzeinlagen können auf spätere obligatorische Einlagen angerechnet werden.

Daraus erkennen Sie, dass wir administrativ einfach bleiben, dass wir ein leicht zu handhabendes Instrument schaffen, in das auch der Bürger Vertrauen haben kann. Ein Verzicht auf das Obligatorium in dieser milden Form und von Ihrem späteren Entscheid abhängig, hiesse nach Auffassung des Bundesrates, Sand in die Augen all jener zu streuen, die uns eine klare Verfassungskompetenz erteilt haben. Sie müssen folgendes bedenken: Das Obligatorium in der von uns vorgeschlagenen Form als vorbehaltener Entschluss des Parlamentes – und solche Entschlüsse werden im militärischen und wirtschaftlichen Bereich, wie Sie wissen, Herr Wyss, oft gefasst – hat mit Verbesserung und Verstärkung der Wirksamkeit der Institutionen sehr viel zu tun. Ich empfehle Ihnen also, diese Ihre eigene Kompetenz nicht gering zu achten und ihr beizupflichten.

Ich komme damit bereits zum Schluss. Bei der Würdigung

der gesamten Vorlage ist zu bedenken, dass konjunkturelle Schwankungen, überlagert von strukturellen Anpassungsprozessen, auch in Zukunft auftreten werden. Eine optimale Stabilitätspolitik kann nicht auf die Karte eines einzigen Instrumentes setzen. Der Einsatz einer Kombination verschiedener Massnahmen ist, wie die Erfahrung zeigt, erfolgversprechender. Arbeitsbeschaffungsreserven erfüllen die Kriterien, welche an ein flexibles und doch effizientes konjunkturpolitisches Instrumentarium gestellt werden.

Der vorliegende Entwurf nimmt auch auf die Interessen der Kantone Rücksicht und beschränkt die Steuerausfälle auf ein tragbares Mass, nämlich auf das stabilitätspolitisch notwendige. Eine harmonische Wirtschaftsentwicklung trägt letztlich zu einer Stärkung des Steuersubstrates bei, aber auch zu einer Stärkung all dessen, was wir in einer gut funktionierenden, florierenden Wirtschaft von den Unternehmungen erhoffen. Die Unternehmen erhalten eine willkommene steuerfreie Verstärkung der Eigenkapitalbasis. Den hohen Anreizen stehen lediglich geringfügige Auflagen gegenüber. Der Bund schliesslich erhält ein konjunkturpolitisch ins Gewicht fallendes Instrument. Dessen Hauptvorteil besteht darin, auf das Investitionsvolumen Einfluss nehmen zu können, ohne dass die Staatsquote erhöht werden muss. Alles in allem darf ich Ihnen ein zielkonformes, ein dem verfassungsmässigen Auftrag entsprechendes Instrument unterbreiten, das in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der freien Wirtschaft in die Tat umgesetzt werden soll.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und den wesentlichen Anträgen des Bundesrates beizupflichten.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00*

Arbeitsbeschaffungsreserven. Bundesgesetz

Réserves de crise. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.014
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1985 - 08:00
Date	
Data	
Seite	580-591
Page	
Pagina	
Ref. No	20 013 227

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.