

84.014

Arbeitsbeschaffungsreserven. Bundesgesetz
Reserves de crise. Loi

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung **Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates

Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats



DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

Nationalrat, Sitzung vom
Conseil national, séance du 19. 3. 1985

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 Fraktionsprecher 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 magerere 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 Schwerpunkte 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 Betrag geäuferet 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, begrüessen wir es, dass der Hauptzweck des Entwurfs 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 Kommissionen mehrheitlich 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'allègement 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'allègement fiscal constituera un attrait suffisant pour la constitution de réserves car, de deux choses l'une: ou l'allègement 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 geäuftet 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 Krisen 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 Umfang bei der Verwendung dieser Gelder mitreden können.

Unsere Fraktion wird auch hier dem Bundesrat und der Kommissionmehrheit zustimmen. Ob zur Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven Unternehmen von mindestens 20 oder 10 Arbeitnehmern berechtigt sein sollen, ist eine Ermessenssache. Die Kommissionmehrheit 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 Gesundheit 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 begrüessen, wenn das Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven gemäss Minderheitsantrag Spältli 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 Spältli 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 Problemkreis 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 Kommissionsmehrheit 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 Freigabekriterien 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 Kommissionsmehrheit, 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 zuvorzukommen, 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 Kommissionsmehrheit 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, 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

aniasst werden. Gleichzeitig soll das Überschreiten 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 unser 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 dannzumal 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

noch eigene Mittel beibringen kann. Zudem werden, was wohl zu beachten ist, die zurückgestellten Reserven nicht einmal in vollem Umfang 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 Fraktionsprechern, 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 Arbeitgebern 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 Unternehmergeinn 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-

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

Sechzehnte Sitzung – Seizième séance

Donnerstag, 21. März 1985, Nachmittag

Jeudi 21 mars 1985, après-midi

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Koller Arnold

84.014

**Arbeitsbeschaffungsreserven. Bundesgesetz
Réserves de crise. Loi**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 580 hiervor – Voir page 580 ci-devant

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière**Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 1***Antrag der Kommission***Abs. 1**

Zur Förderung einer ausgeglichenen Konjunktur sowie zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit bilden die Unternehmen der privaten Wirtschaft steuerbegünstigte Arbeitsbeschaffungsreserven.

Abs. 2**Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Couchepin, Ammann-Bern, Blocher, Candaux, Cavadini, Hösli, Spälti, Villiger, Wyss)

Die Bildung der Arbeitsbeschaffungsreserven ist freiwillig (Art. 2 bis 18).

Abs. 3**Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Couchepin, Ammann-Bern, Blocher, Candaux, Cavadini, Hösli, Spälti, Villiger, Wyss)

Streichen

Art. 1*Proposition de la commission***Al. 1**

Afin de promouvoir l'équilibre de l'évolution conjoncturelle ainsi que de prévenir et de combattre le chômage, les entreprises de l'économie privée constituent des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux.

Al. 2**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Couchepin, Ammann-Berne, Blocher, Candaux, Cavadini, Hösli, Spälti, Villiger, Wyss)

La constitution des réserves de crise est facultative (art. 2 à 18).

Al. 3**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Couchepin, Ammann-Berne, Blocher, Candaux, Cavadini, Hösli, Spälti, Villiger, Wyss)

Biffer

Abs. 1 – Al. 1*Angenommen – Adopté***Abs. 2 und 3 – Al. 2 et 3****Villiger**, Sprecher der Minderheit: Ich vertrete hier die Minderheitsanträge von Herrn Couchepin, der als Sprecher französischer Zunge diese Aufgabe nicht übernehmen kann. Die Begründung betrifft alle Artikel, die mit dem Obligatorium zusammenhängen. Wir brauchen also später über diese Artikel nicht mehr zu diskutieren.

Obwohl ich am Anfang die ganze Vorlage eigentlich sehr positiv beurteilte, muss ich jetzt zugeben, dass mich in der letzten Zeit auch gewisse Zweifel beschlichen haben. Im Falle eines Obligatoriums würden diese Bedenken so stark, dass ich die Vorlage ablehnen müsste. Ich möchte deshalb ein paar allgemeine Bemerkungen zum Gesetz als Ganzes vorausschicken. Man hat den Eindruck, die Schöpfer dieses Gesetzes würden von zwei Hypothesen ausgehen. Erstens: Die normale unternehmerische Vorsorge zur Bewältigung auch einer schlechten Wirtschaftslage sei in der Regel ungenügend. Zweitens: Das Investitionsverhalten der Unternehmen werde vor allem dadurch bestimmt, ob irgendwo eine Kasse mit liquiden Mitteln vorhanden sei. Ein Knopfdruck genüge dann, um diese Investitionen auszulösen.

Die erste Hypothese muss ich mit allem Nachdruck zurückweisen. Die meisten Unternehmen bilden von sich aus so viele Reserven wie möglich. Sie wissen, dass sich gerade Aktionäre immer beklagen, dass die Manager vor allem an die Reserven und nicht an die Dividenden dächten. Die letzten zwei Rezessionen haben gezeigt, dass viele Firmen ihre Reserven brauchen, um ihre Arbeitsplätze durchzuhalten. Vor allem das Instrument der stillen Reserven hat sich hier sehr bewährt. So gesehen funktionieren die freiwilligen Arbeitsbeschaffungsreserven ohne jedes Gesetz völlig zufriedenstellend. Es ist deshalb auch nicht erstaunlich, dass das alte Gesetz versagt hat, weil der liberale Weg über normale Reserven besser war. Aber auch die zweite Hypothese ist fragwürdig. Die Investitionen in einem Unternehmen werden vor allem durch Absatz- und Ertragserwartungen ausgelöst. Liquidität ist eine wichtige, niemals aber eine genügende Voraussetzung. Aber gerade im Abschwung fehlt sehr häufig die Hauptvoraussetzung, so dass ein sinnvoller Einsatz der Arbeitsbeschaffungsreserven häufig auch beim besten Willen kaum mehr zu finden ist. Es ist deshalb nicht ganz sicher, ob dieses Gesetz alle Erwartungen überhaupt erfüllen kann.

Dazu kommt, dass die Art des steuerlichen Anreizes ordnungspolitisch nicht völlig unproblematisch ist. In der Botschaft wird die sogenannte zweimalige steuerliche Entlastung eingehend geschildert. Eine fällige Steuer, die man nicht bezahlen muss, hat aber natürlich Subventionscharakter. In diesem Sinne ist dieses Gesetz auch ein Subventionsgesetz. Es wird sozusagen eine steuerfreie Eigenkapitalbil-

dung möglich. Gegen diesen sogenannten Sündenfall haben sich vor allem die Kantone vehement gewehrt.

Neben dieser ordnungspolitischen Problematik hat aber dieses Gesetz – ich will das zugeben – durchaus viele Vorzüge. Es ist liberal gestaltet. Ich darf einige positive Aspekte aufzählen: Der Investitionsbegriff ist sehr weit gefasst, was den Erfordernissen der Zeit entspricht. Die Verwendung der Reserven wird vom Unternehmen allein bestimmt, was eine irgendwie staatlich geartete Investitionslenkung verhindert und was die ausgelösten Investitionen optimiert wegen der Marktkennntnisse des Unternehmens. Die liquiden Mittel stehen voll zur Verfügung und sind nicht gebunden, was bei anderen Reserven häufig nicht der Fall ist. Die Möglichkeit der einzelbetrieblichen Freigabe enthält auch ein Element der Strukturstärkung und kann langfristig der Verhütung von Arbeitslosigkeit dienen. Diese Vorzüge lassen es verständlich erscheinen, dass trotz ordnungspolitischer Bedenken aus Kreisen der betroffenen Wirtschaft keine oder nur wenig Kritik erkennbar wurde. Die liberalere Verwendung der Mittel wurde allgemein begrüsst. Zudem sind natürlich auch Wirtschaftsverbände nicht vor der Versuchung gefeit, subventionsähnliche Geschenke eher zu begrüssen als abzulehnen. Wo so attraktive Steuervergünstigungen winken, getraut man sich den Mitgliedern gegenüber kaum, diese von vornherein auszuschlagen.

Nun aber zum Obligatorium: Bekanntlich sieht das Gesetz vor, dass mit einfachem Bundesbeschluss ohne Referendum das Obligatorium eingeführt werden kann, wenn die freiwillig gebildeten Reserven – innert einer angemessenen Frist sollte etwa die Summe von 2 Milliarden entstehen – eben eine angemessene Summe nicht erreichen. Als Begründung wird im wesentlichen folgendes angeführt: Wenn nicht eine gewisse kritische Masse erreicht werde, sei das Instrument zu wenig griffig. Dann müsste die Bundesversammlung durch ein einfaches Verfahren dieses Instrument eben griffiger machen können. Weiter sei eine Totalrevision des Gesetzes im normalen Gesetzgebungsverfahren zu zeitraubend, so dass jetzt schon die Modalitäten für das Obligatorium detailliert festgelegt werden sollten. Da sich bei den Kantonen gewisse Widerstände gegen das neue System gezeigt hätten, könne damit etwas Druck ausgeübt werden, denn nur über das Obligatorium könne der Bund die Kantone zwingen, ihrerseits Steuererleichterungen zu gewähren. Weiter habe das alte Gesetz gezeigt, dass ohne Obligatorium eben nicht genügend Reserven gebildet würden. Zudem könne ein allfälliges Obligatorium zu grosse regionale und sektorale Unterschiede einleiten. Zur Beruhigung wird dann versichert, der Bundesrat werde vom Obligatorium nur zurückhaltend Gebrauch machen. Er werde es sicherlich auch nicht während eines Abschwungs vorschlagen. Die Bundesversammlung selber sei ja letztlich für den Entscheid zuständig, und dies biete Gewähr, dass das Obligatorium nicht zur Unzeit eingeführt werde.

Der Bundesrat will also nach dem klassischen Muster von Zuckerbrot und Peitsche vorgehen. Die Steuervergünstigungen und die Liberalisierung der Verwendung sind das Zuckerbrot, und das angedrohte Obligatorium ist die Peitsche, welche sowohl für die Kantone als auch für die Unternehmen vorgesehen ist. Neben sachlichen lassen vor allem auch ordnungspolitische, rechtliche und psychologische Bedenken dieses vorgesehene Obligatorium als untragbar erscheinen.

Zu den ordnungspolitischen Einwänden vorerst: Der Zwang zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven – ich betone: der Zwang, nicht einfach die Möglichkeit – ist ein grosser Eingriff in die Dispositionsfreiheit der Unternehmen. Selber verdiente Mittel werden der freien Verwendung durch die Unternehmen entzogen. Sie müssen auf Sperrkonten zwangsgespart werden und können die Liquidität des Unternehmens schwächen, dies möglicherweise in einem Moment, wo das Unternehmen selber Verwendung hätte. Das ist ein bewusster Eingriff in das Investitionsverhalten und kann das Selbstfinanzierungspotential schmälern. Dazu werden den Unternehmen zu einer Zeit wieder neue gesetzliche Auflagen gemacht, wo die Forderung nach Abbau

solcher Auflagen mehr und mehr erhoben wird. Man tut also wieder einmal genau das Gegenteil dessen, was man in Sonntagsreden verspricht: man verschlechtert die Rahmenbedingungen.

Nun zu den restlichen Bedenken: Es ist untragbar, dass das Parlament ohne fakultatives Referendum einen derartigen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit beschliessen kann.

Zudem sind Verletzungen der Rechtsgleichheit ganz einfach nicht zu umgehen. An sich richtigerweise wird für die diesem Obligatorium unterstellten Unternehmen eine gewisse Mindestgrösse festgelegt; wo immer man aber diese Grösse festlegt, wird sie zu Rechtsungleichheiten führen. In diesem Fall: mit 99 Beschäftigten kneife ich, mit 101 werde ich reservspflichtig. Zudem gibt es Branchen, in welchen Arbeitsbeschaffungsreserven nicht vernünftig verwendet werden können. Deshalb sieht der Bundesrat richtigerweise auch Ausnahmemöglichkeiten vor. Das führt aber wiederum zur rechtungleichen Behandlung verschiedener Unternehmen.

Drittens habe ich auch gewisse Zweifel am konjunkturpolitischen Nutzen. Wenn schon Zweifel am Nutzen des Instrumentes bei freiwilliger Lösung immerhin auftreten können, so treten sie noch vermehrt beim Obligatorium auf. Ein Pflichtbestand von 5 Prozent der Lohnsumme ist doch derart bescheiden, dass eine nützliche Wirkung für das einzelne Unternehmen davon kaum erwartet werden kann. Es stellt sich deshalb die Frage, ob der mögliche Nutzen in einem vertretbaren Verhältnis zum administrativen Aufwand des Gesetzes steht.

Nun aber noch einige psychologische Aspekte. Mir scheint, dass der Bundesrat den Beteiligten in diesem Spiel misstraut. Er ist anscheinend wenig überzeugt von den Anreizen in diesem Gesetz und von der Kooperationsbereitschaft der Kantone. Anscheinend ist der Grund für dieses Misstrauen im Misserfolg des letzten Gesetzes zu suchen. Dieses Misstrauen scheint mir aber nicht gerechtfertigt. Die Anreize sind – wie gesagt – wesentlich stärker, und schon 16 Kantone haben sich trotz ihrer grossen steuerrechtlichen Bedenken bereit erklärt, freiwillig mitzumachen. In solchen Fällen ist die Devise «Willst du nicht mein Bruder sein, so schlag' ich dir den Schädel ein» meistens eher kontraproduktiv. Im Zweifel werden die Beteiligten auf das Obligatorium warten und es dadurch beschleunigen, und sie werden den Eindruck bekommen, mit der Freiwilligkeit sei es ohnehin nicht besonders ernst. Sie haben das bei der zweiten Säule erlebt, wo die meisten Unternehmen, die noch nichts hatten, immer auf das Gesetz warteten und ja nicht freiwillig vorher etwas taten. Gerade die Kantone werden sehr gerne zu dieser Ausrede greifen, das Obligatorium abwarten und nicht vordringen wollen. In diesem Sinne wird das angedrohte Obligatorium nicht zum Beschleuniger, sondern zum Bremsen.

Aus alldem ergeben sich für mich drei Schlussfolgerungen: Erstens ist ein Obligatorium keinesfalls akzeptabel und darf auf jeden Fall nicht nur durch einfachen Bundesbeschluss ohne Referendum eingeführt werden können. Deshalb ist es zweitens nötig, das vorgesehene Obligatorium aus diesem Gesetz zu streichen. Wir müssen den verbesserten Anreizen in diesem Gesetz und der Kooperationsbereitschaft der Kantone eine Chance geben. Sollten drittens die vom Bundesrat gesteckten Ziele nicht erreicht werden, so muss auf dem normalen Gesetzgebungsweg vorgegangen werden. Vorab müssen die Ursachen des Misserfolgs ergründet werden, sodann sind über ein Vernehmlassungsverfahren die Betroffenen erneut zu konsultieren, und erst nachher muss entschieden werden, ob gegebenenfalls doch noch ein Obligatorium vorgesehen werden soll. Natürlich kann man sagen, das fakultative Referendum bestehe bei dieser Vorlage, und wer mit diesem Gesetz wegen des Obligatoriums nicht einverstanden sei, der könne ja das Referendum ergreifen. Diese Argumentation ist natürlich nicht sehr fair. Sie geht vom Kalkül aus, dass der Schönheitsfehler des nur fakultativ vorgesehenen Obligatoriums für viele grundsätzliche Befürworter des Gesetzes nicht so gewichtig sei, dass deswegen das Referendum ergriffen würde. Allfällige Befür-

worter eines Referendums würden sich dem Odium aussetzen, wegen eines kleinen Schönheitsfehlers eine an sich wünschenswerte Vorlage torpedieren zu wollen. Es ist auch kein Argument, wenn behauptet wird, das normale Gesetzgebungsverfahren würde zuviel Zeit beanspruchen. Angesichts der ohnehin relativ langen Zeit, bis der Erfolg der Massnahme beurteilt werden kann, käme es auf ein paar Monate wirklich nicht mehr an.

Ich bitte Sie deshalb, in diesem Gesetz die Möglichkeit des Obligatoriums zu streichen und die allfällige Einführung eines solchen einem späteren normalen Gesetzgebungsverfahren zu überlassen. Vertrauen Sie jetzt auf die verbesserten Anreize für die Unternehmen und auf den guten Willen der Kantone und lassen Sie bitte die psychologisch, sachlich und ordnungspolitisch negative Drohung mit dem Obligatorium beiseite.

Ich darf Ihnen noch mitteilen, dass eine grosse Mehrheit der freisinnigen Fraktion dem Gesetz nicht zustimmen wird, falls dieses Obligatorium vorgesehen wird.

Allenspach: Weil Bildung und Verwendung der Arbeitsbeschaffungsreserven freiwillig seien, werde die Dispositionsfreiheit der Unternehmen dadurch nicht beschränkt, schreibt der Bundesrat in seiner Botschaft. Er legt dar, dass das Bundesgesetz gewissermassen eine Offerte enthalte, die von den Unternehmen angenommen werden könne oder nicht. Die Steuerbefreiung soll sie veranlassen, von dieser Offerte Gebrauch zu machen, soll sie veranlassen, Arbeitsbeschaffungsreserven zu bilden. Wenn man dann genau hinsieht, stellt man fest, dass der Bundesrat seiner eigenen Offerte nicht ganz traut. Er befürchtet, diese Offerte sei zuwenig attraktiv oder sie enthalte zu viele bürokratische Schikanen, die die Unternehmen dennoch veranlassen würden, von der Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven Abstand zu nehmen.

Was unternimmt man normalerweise, wenn ein Gesetz Mängel aufweist, wenn ein Gesetz die Ziele nicht erreicht, die man gesetzt hat, wenn es die Erwartungen nicht erfüllt, die man hegt? Dann ändert man dieses Gesetz aufgrund der gemachten Erfahrungen, man ändert, was sich nicht bewährt hat. Das ist das normale Verfahren, aber nicht gemäss den Absichten des Bundesrates. Statt zu überdenken, was man anders, was man besser machen könnte, sollen staatliche Zwangsmittel eingesetzt werden, es soll ein Obligatorium verfügt werden. Statt des Denkprozesses kommt einfach die Maschinerie des staatlichen Zwanges. Diese Drohung mit dem Obligatorium ist für Bundesrat und Parlament unwürdig. Drohungen sind überdies im politischen und rechtsstaatlichen Leben meines Erachtens verpönte Unterfangen. Dass es sich hier aber um eine Drohung, oder – wenn Sie wollen – in abgeschwächtem Masse um einen Wink mit einem sehr harten Zaunpfahl, handelt, wird in den Diskussionen offen zugegeben.

Die Begründung, weshalb man heute schon das Obligatorium im Gesetz vorsehen will, ist meines Erachtens nicht überzeugend. Der Bundesrat verweist darauf, dass in einem späteren Zeitpunkt das Obligatorium nur, wie er schreibt, mit einer «umfassenden und zeitaufwendigen Revision» eingeführt werden könne. Wenn man solches in der Botschaft liest, könnte man meinen, eine Gesetzesrevision sei ein Jahrhundertwerk. Dabei haben wir schon oft Gesetzesrevisionen in sehr schnellem Tempo durchgeführt. Wir haben Gesetzesrevisionen in einer Session in beiden Räten durchgeführt, wenn die Zeit eilte, und hier sagt man, es sei nicht möglich, den normalen gesetzgeberischen Weg zu beschreiten, er sei zu zeitaufwendig. Wenn wir es genau betrachten, werden wir selbst dann, wenn wir jetzt ein Obligatorium vorsorglich vorsehen, um eine normale Gesetzesrevision nicht herumkommen, wenn wir dannzumal die Mängel dieses Gesetzes beseitigen wollen. Warum also diese Ausschaltung des Referendums? Ich nehme nicht an, Herr Bundespräsident, dass dabei beabsichtigt wird, das Obligatorium in einer Art Blitzaktion durchzuführen, ohne eine vorgängige Konsultation der betroffenen Wirtschaft, ohne Vorbesprechung mit den Kantonen und ohne ausreichende

Erörterung und Diskussion in den Kommissionen und in beiden Räten.

Wenn wir heute im Gesetz die Drohung des Obligatoriums einfügen, erspart sich der Gesetzgeber bestenfalls die Referendumsfrist. Das Obligatorium wird aber deswegen keinen einzigen Tag früher wirksam und effektiv werden; denn die Arbeitsbeschaffungsreserven werden ohnehin erst aufgrund des Gewinnes des vorangegangenen Jahres verfügbar sein. Ein rechtlich oder faktisch rückwirkendes Obligatorium ist meines Erachtens rechtsstaatlich ohnehin nicht zumutbar. Warum will man somit das Referendum ausschalten? Das ist die Frage, die wir hier klären sollten. Oder anders gesagt: Warum scheut der Bundesrat in dieser Beziehung die Mitsprache des Volkes?

Die Expertenkommission hat das Obligatorium in jeder Form abgelehnt, insbesondere von Seiten der Wissenschaft und der Praktiker. Wir sollten hier nicht die Möglichkeit schaffen, dass es unter Ausschaltung der Volksrechte dennoch eingeführt wird. Ich unterstütze deshalb den Antrag der Kommissionsminderheit.

Reilmann: Dieses Gesetz hat zum Ziel, durch fiskalischen Anreiz in Zeiten von Überkonjunktur eine zu grosse Nachfrage nach Investitionsgütern zu dämpfen. Diese nicht investierten Mittel sollen als Reserven zurückgestellt und bei Beschäftigungsrückgang zur Ankurbelung der Konjunktur freigegeben werden. Der allgemeine Trend geht ja genau in der umgekehrten Richtung. Es liegt in der Natur unseres marktwirtschaftlichen Systems, dass in einer überhitzten Konjunkturlage das Gegenteil von dem gemacht wird, was zu einer gewünschten Dämpfung führen würde. Man investiert vor allem in der Hochkonjunktur, während bei einem Beschäftigungsrückgang sowohl Unternehmungen wie Banken mit Investitionen eher zurückhaltend sind. Es liegt deshalb im Interesse eines ausgeglichenen Konjunkturverlaufs, das konjunkturgerechte Verhalten der Unternehmungen zu fördern.

Sowohl die Kommissionssprecher, der Bundesrat wie fast alle Fraktionssprecher haben auf die Mängel der geltenden gesetzlichen Bestimmungen hingewiesen. Trotz steuerlicher Begünstigung kam das Gesetz vor allem in der Hochkonjunktur zuwenig zum Greifen. Die Absätze 2 und 3 von Artikel 1 bilden denn auch den Schwerpunkt dieser neuen Gesetzesvorlage, indem nötigenfalls das Parlament von der Möglichkeit des Obligatoriums Gebrauch machen kann. Wenn wir der Minderheit zustimmen, fällt diese wesentliche Änderung dahin. Mit der Ablehnung von Absatz 2 und 3 in Artikel 1 können wir ebensogut auf eine Gesetzesrevision verzichten.

Im übrigen ist die Verpflichtung, welche das Gesetz vorsieht, nur relativ, wenn man bedenkt, dass sie vorerst vom Parlament beschlossen werden muss, und das nur, wenn es sich als notwendig und auch zweckdienlich erweisen sollte. Es ist ja kaum anzunehmen, dass dieses Parlament einen solchen Beschluss einfach leichtsinnig fassen würde. Aber wenn es eben notwendig ist, gibt das Gesetz dem Parlament die Möglichkeit, einen konjunktur- und beschäftigungslenkenden Eingriff vorzunehmen.

Man muss auch bedenken, dass den Unternehmungen durch dieses Gesetz nicht unwesentliche Steuergeschenke gemacht werden. Diese Steuergeschenke sollen den gewünschten beschäftigungspolitischen Effekt auslösen. Es ist deshalb nur recht und billig, dass der Gesetzgeber nötigenfalls den Zeitpunkt und das Ausmass dieser Lenkungs-massnahmen mitbestimmt. Man kann doch nicht auf der einen Seite Steuergeschenke entgegennehmen und auf der anderen Seite gesetzliche Vorschriften aus ordnungspolitischen Gründen ablehnen. Es ist ohnehin eigenartig, dass die gleichen Parlamentarier, welche vor einer Verbürokratisierung warnen, in Artikel 2 für eine Ausdehnung der Gesetzgebung auf Betriebe mit zehn Arbeitnehmern votieren, was einer Verdoppelung der betroffenen Betriebe gleichkommt mit dem entsprechenden administrativen Mehraufwand. Es scheint, als wolle man damit die Ablehnung der Gesetzesrevision vorprogrammieren.

Was Artikel 1 Absatz 2 und 3 betrifft, möchte ich nochmals unterstreichen, dass die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven grundsätzlich frei bleibt. Ein Obligatorium kann nur durch die Kompetenz des Parlamentes erlassen werden. Im Gegensatz zu Herrn Villiger glaube ich, die Aussicht auf ein solches Obligatorium könne durchaus eine positive, prophylaktische Wirkung haben.

Es muss auf unseren Wirtschaftsminister schon langsam deprimierend wirken, wie man seine Bemühungen um eine Verbesserung der Beschäftigungssituation und um eine ausgeglichene Konjunkturlage ausgerechnet und systematisch von Arbeitgeberseite her torpediert. Es wäre wünschenswert, diese Bemühungen durch entsprechende Anstrengungen von der Wirtschaft her zu unterstützen, statt sie durch überholte ordnungspolitische Argumente zu bekämpfen.

Ich bitte Sie deshalb, in Artikel 1 Absatz 2 und 3 der Kommissionmehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

Schärli: Ich begrüße die Schaffung von finanziellen Reserven bei den Unternehmungen mittels Steuerbegünstigung, weil diese Massnahme die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert und zur Förderung einer ausgeglichenen Beschäftigung und zur Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beiträgt. Es ist eine passive Wirtschaftshilfe, eine Wirtschaftsförderung des Staates, die aus der Sicht der Unternehmer – ganz besonders aus jener der kleinen und mittleren Betriebe – begrüsst und dankbar anerkannt wird. Wirtschaftsförderung, Wirtschaftshilfe seitens des Staates soll ja primär günstige Bedingungen zur Entwicklung, zur Förderung, zur Erschliessung, zur allgemeinen Prosperität von Unternehmungen führen. Die Wirtschaft braucht Erträge, um Reserven für schlechtere Zeiten anzulegen.

Herr Bundespräsident, meine Sorge hier in diesem Gesetz richtet sich gegen die Einschränkung der Dispositionsfreiheit der Unternehmer und damit gegen die Muss-Vorschrift, und zwar vor allem aus prinzipiellen Gründen. Die Klagen aus der Wirtschaft über eine stetig zunehmende Reglementierung durch öffentliche Vorschriften seitens der Gemeinden, des Kantons und des Bundes werden immer häufiger. Deshalb meine ich, dass es nicht dringend ist, bereits hier festzunageln, dass die Bundesversammlung durch Annahme des Obligatoriums die abschliessende Kompetenz erhalten soll, Betriebe – unter den festgelegten Bedingungen – zur Reservebildung zwingen zu können. Wir sollten also hier bei der Freiwilligkeit bleiben. Sollten die Bundesbehörden zu einem späteren Zeitpunkt die allgemeine Verpflichtung doch als nötig erachten, wäre das reguläre Gesetzgebungsverfahren durchzuführen.

Darum glaube ich, dass es richtig ist, wenn wir hier der Minderheit zustimmen und das Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Staat nicht unnötig durch ein vorsorglich verankertes obligatorisches System belasten.

Ammann-Bern: Erlauben Sie mir von der Front her, für welche dieses Instrument neu gestaltet werden soll, einige kritische Bemerkungen.

Die Grundidee war bereits in der heutigen Regelung gut und einleuchtend, sie ist in diesem zweiten Anlauf sogar noch überzeugender. Ich möchte Herrn Bundespräsident Furgler auch ganz herzlich und aufrichtig für seine Anstrengungen, uns immer wieder neue Wege aufzuzeigen, danken. Ich bin jedoch überzeugt, dass der von uns allen – vor allem aber von den Gewerkschaften – erhoffte Erfolg auch diesmal ausbleiben wird.

Warum hat dieses gutgemeinte Vorhaben nur geringe Chancen? Weltweit ist auf den meisten Produktionsgebieten eine zu grosse Kapazität vorhanden. Produktivitätssteigerungen, Sättigungserscheinungen und fehlende Devisen der Länder, welche unsere Produkte sehr wohl gebrauchen könnten, sind die Ursache für die heutige Situation. Ausnahmeregionen bestätigen glücklicherweise die Regel. Ein Preiskampf mit beispielloser Härte und offene sowie raffinierte getarnte protektionistische Machenschaften verschärften diese Verhältnisse. Mit Ausnahme einiger Spezialgebiete wird auch

die schweizerische Wirtschaft zufrieden sein müssen, wenn sie ihre Produktionskosten heute und in Zukunft wird decken, ihre Produktionsmittel auf einem modernen wirtschaftlichen Stand halten können und darüber hinaus soviel Mittel erwirtschaften kann, um stets konkurrenzfähige und gefragte Produkte entwickeln zu können.

Supergewinne im Fabrikationsbereich sind mit Bestimmtheit keine zu erwarten. Dafür sorgen zusätzlich der Konsumentenschutz und die Kartellkommission.

Es besteht ferner ganz offensichtlich ein Nachholbedarf an Investitionen sowie für das Äuffnen aufgebrauchter Reserven. Weit verbreitet ist sogar der Nachholbedarf bezüglich Ausschüttung von Dividenden, welche in vielen Bereichen in den letzten Jahren wesentlich gekürzt oder sogar ganz sistiert werden mussten. Genügend Risikokapital auch in Zukunft finden zu können, ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erhalt der Arbeitsplätze von morgen.

All das gilt gleichermaßen sowohl für das Gewerbe wie für die Industrie. Muss es den Gewerkschaften nicht auch zu denken geben, dass aus all diesen Gründen der grösste Teil der Investitionen dazu dienen soll, von der menschlichen Arbeit unabhängiger zu werden? Die Frage nach der Zukunft des Arbeitsplatzes Schweiz bildet dazu den Hintergrund.

Selbstverständlich befürworte ich die Bildung von Reserven in möglichst grossem Umfang, wann immer dies für ein Geschäft oder eine Unternehmung möglich ist. Das wurde und wird auch heute im Rahmen des Möglichen weiter getan. Wäre das nicht eine schweizerische Eigenschaft und Tatsache, hätten nicht so viele kleine und grosse Betriebe die letzten Jahre überleben können. Auch hier bestätigen leider Ausnahmen die Regel. Steuerfreiheit am Anfang oder Steuerrückerstattung am Ende oder die neue Möglichkeit der individuellen Auflösung ist für die Benützung des neuen Instrumentes nicht entscheidend; allein der Ertrag ist massgebende Voraussetzung. Ich kann mir einfach nicht vorstellen, dass der Unternehmer in Zukunft Mühe haben sollte, seinen Ertrag sinnvoll zu verwenden. Ich spreche hier nicht vom Dienstleistungssektor, von welchem man ja kaum die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven erwartet. Wenn uns wirklich daran gelegen ist, dass die Unternehmer mit möglichst viel Reserven arbeiten, dann müssen wir vor allem dafür sorgen, dass diejenigen Unternehmer in Gewerbe und Industrie durch den Fiskus nicht länger bestraft werden, welche versuchen, mit möglichst viel Eigenfinanzierung zu arbeiten. Ich spreche von der äusserst kontraproduktiv wirkenden Besteuerung eines angemessenen Zinses auf dem Eigenkapital. Eine Verbesserung dieser widersinnigen Verhältnisse würde im Hinblick auf das Durchhalten von Arbeitsplätzen in Notzeiten sehr viel mehr nützen als die hier vorgesehenen Arbeitsbeschaffungsreserven. Ein Obligatorium gar, welches die Bildung von Arbeitsreserven erzwingen will, wenn auf freiwilliger Basis nach der Auffassung des Bundesrates und des Parlamentes zu wenig getan wird, ist wirklich wenig sinnvoll.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie dringend, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Sie verhüten damit, dass dieses Gesetz falsche Hoffnungen erweckt.

Leuenberger-Solothurn: Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, dass man jetzt versucht ist, die Eintretensdebatte nochmals zu wiederholen. Aber ich erlaube mir, Ihnen in Erinnerung zu rufen, worüber jetzt zu reden und zu entscheiden ist.

Es ist darüber zu entscheiden, ob die Möglichkeit der Einführung des Obligatoriums im Gesetz vorgesehen, umschrieben werden kann. Dem Basisdemokraten Allenspach möchte ich sagen: Die Abstimmung über das Obligatorium an sich hat schon stattgefunden, nämlich die Volksabstimmung über den Konjunkturartikel. Ich kann es wenden und drehen, wie ich will, ich lese dort unter anderem: «Er – der Bund – kann die Unternehmungen zur Bildung von steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten.» Diese Frage, die Herr Allenspach noch einmal in einer Abstimmung dem Volk vorlegen möchte, hat dem Volk

bereits vorgelegen! Nachdem dieser Satz in der Verfassung steht, muss ich annehmen, dass Volk und Stände ihm zugestimmt haben.

An sich wäre mir in meiner Rolle wohler, wenn ich hier stehen und einen Minderheitsantrag vertreten würde, der dahin ginge, es müsse im Gesetz stehen, der Bundesrat könne das Obligatorium einführen, nachdem ja der Grundsatzentscheid vom Volk bereits gefällt ist, nachdem die Kompetenz bereits geschaffen ist, nachdem das Instrument als Instrument nicht nur geschaffen, sondern auch akzeptiert worden ist. Ich will Ihnen gestehen: Ich frage mich, ob es nicht klüger gewesen wäre, diesen Weg zu gehen. Aber in der Kommission vertreten wir von gewerkschaftlicher Seite her die Idee, es gelte den mittleren Weg, den hier der Bundesrat beschreiten will, ohne grosse Umwege, ohne Zickzack, zu gehen.

Was schlägt denn der Bundesrat vor? Er schlägt nichts anderes vor, als dass die Bundesversammlung – wir ein Teil davon – beschliessen kann, wann dieses Obligatorium eingeführt werden soll. Die Debatte, die jetzt zum Teil angerissen wird, können wir an diesem Tag führen, an dem uns der Bundesrat Antrag stellt, es sei nun an der Zeit, dies zu tun. Ich bitte Sie aus diesen Erwägungen, dem Bundesrat zu folgen und dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Hösl: Ich habe hier vorgestern die Stellungnahme der SVP-Fraktion darlegen dürfen und dabei erwähnt, dass unsere Fraktion das Obligatorium einstimmig ablehnt. Ich möchte nicht alles wiederholen, doch nochmals darauf hinweisen, dass dieses Obligatorium unseres Erachtens systemwidrig ist. Solche «Drohfinger-Artikel» tun unserem Staat sicher nicht gut, und dabei wird auch die Stellung der Kantone gewissermassen mitberührt.

Ich habe darauf hingewiesen, dass ein neuer Kontrollapparat nötig würde, ein viel stärkerer, als wenn wir kein Obligatorium hätten. Wir müssen darauf Rücksicht nehmen, wie das Volk gegenüber dem Staat reagiert. Je mehr Beamte wir schaffen, um so mehr schaffen wir eine ungute Stimmung gegenüber diesem Staat. Die Staatsmüdigkeit gehört zu den Tatsachen, die wir heute nicht mehr unterschätzen dürfen. Herr Leuenberger, in der Verfassung heisst es wirklich, wie Sie gesagt haben: «Er kann die Unternehmungen zur Bildung von steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten.» Was ein Kann-Artikel ist, ist nicht zwingend, und was die Verfassung nicht zwingend vorschreibt, sollten wir mit dem Gesetz nicht erzwingen! Ausschlaggebend ist eben, dass nachher kein Referendum mehr möglich ist, und damit wird doch gewissermassen auch das Volksrecht, das Referendum, tangiert. Das ist nicht gut für die Vorlage. Schade eigentlich für diese an und für sich so gute Gesetzesvorlage, der man sonst aus Überzeugung zustimmen könnte.

Fischer-Sursee: Ich bin in einer etwas heiklen Situation. In der Kommission habe ich mich zum Obligatorium kritisch geäussert und mich dann der Stimme enthalten. Ich habe mir die Angelegenheit in der Zwischenzeit noch einmal gründlich überlegt, und ich möchte Ihnen doch hier die Stellung der Fraktion der CVP noch einmal kurz skizzieren. Ich glaube, ausschlaggebend dafür, dass wir jetzt schon ein – ich sage jetzt – «Pseudo-Obligatorium» festlegen können, ist doch der Verfassungsartikel, Herr Hösl. Sie haben recht, Sie sagen, in Absatz 2 des betreffenden Artikels heisse es «kann». Aber Sie müssen auch Absatz 1 lesen. Dort heisst es: «Der Bund trifft die Massnahmen.» Und das ist eine Verpflichtung. Die Frage ist dann, wie diese Verpflichtung in die Praxis umgesetzt werden soll.

Dieses sogenannte fakultative Obligatorium – vorläufig ist es ja nur ein fakultatives – wird hier meines Erachtens etwas hochgespielt. Man gibt ihm einen Stellenwert, den es in diesem Diskussionsrahmen nicht verdient. Ganz unverstänlich ist mir, weshalb man sagt, dass, wenn die Möglichkeit des Obligatoriums vorgesehen werde, man dann das ganze Gesetz ablehne. Ich glaube, das ist einfach «über-

schossen», um mit einem Begriff der Artillerie zu sprechen. Man kann, Herr Allenspach, dieses mögliche spätere Obligatorium kaum in einer Blitzaktion einführen. Denn zuständig ist nicht der Bundesrat, sondern das Parlament; es kommt zu einem normalen Gesetzgebungsverfahren. Der Bundesrat wird sich die Sache wahrscheinlich zuerst gründlich überlegen, ein Vernehmlassungsverfahren durchführen und zumindest eine Botschaft ausarbeiten müssen, die in der Kommission zu behandeln ist. Dann können wir im Parlament immer noch entscheiden, ob wir das Obligatorium wollen oder nicht. Wir können allenfalls das Gesetz ändern, wenn wir den Eindruck haben, es genüge nicht.

Die Befürchtung, dass ein Eingriff in die Dispositionsfreiheit der Unternehmungen erfolge, scheint mir gewaltig übertrieben zu sein. Wir müssen einmal die realen Zahlen sehen. Ein Unternehmen mit 100 Arbeitnehmern hat etwa eine Lohnsumme von maximal 5 Millionen Franken. Das gibt eine Zwangsreserve, gemessen an der AHV-Lohnsumme, von 250 000 Franken. Ein Unternehmen mit etwa 400 Arbeitnehmern hat eine Lohnsumme von schätzungsweise 20 Millionen Franken. Das gibt eine Zwangsreserve von 1 Million Franken. Man kann also nicht im Ernst davon reden, dass damit die Dispositionsfreiheit eingeengt werde.

Es kommt ein weiteres dazu: Dieses Reservevermögen wird ja verzinst, und falls das Unternehmen Kreditbedarf hat, kann es ja auf dem ordentlichen Kreditwege bei den Banken Geld aufnehmen. Es muss dann allerdings etwa 1 Prozent mehr Zins bezahlen, als es erhält. Das ist aber nur scheinbar. Wenn das Unternehmen diese Reserve, die es zurückgestellt hat, investiert hätte, hätte es das nicht in vollem Umfange tun können, sondern nur etwa im Umfang von 60 Prozent, weil nämlich 40 Prozent davon der Staat als Steuer abserviert hätte. So ergibt der Saldo – ich habe es ausgerechnet – zum Beispiel bei einer Reserve von 100 000 Franken einen Zinsersparnisgewinn von 1000 bis 2000 Franken.

Dann müssen Sie sich noch eines Weiteren bewusst sein. Es ist richtig, dass die investierten stillen Reserven von sehr grosser Bedeutung sind, aber – und das zeigt die Praxis – in der Regel sind sie nicht verfügbar. Sie sind investiert in Maschinen, in Gebäuden, und im kritischen Moment sind sie nahezu nichts wert. Wenn das Unternehmen nicht flott und in Betrieb gehalten werden kann, können Sie sie auf Null abschreiben. In diesen entscheidenden Momenten kann es ausserordentlich wichtig sein, dass das Unternehmen noch liquide Mittel, also Risikokapital – das ist ja dieses Reservevermögen – einwerfen kann, um dann auch bei den Banken entsprechende Kapitalzuschüsse in Form von Darlehen zu erhalten.

Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, dass es verantwortbar ist, jetzt schon das mögliche Obligatorium zu legitimieren und dann im gegebenen Moment zu befinden, ob wir es wollen oder nicht. Es gilt immer noch der alte Spruch «Der kluge Hausvater baut sich Reserven auf». Ich glaube, wir sollten das auch hier tun.

Blocher, Berichterstatter: Obwohl ich mich zur Minderheit zähle, werde ich mich bemühen, die Argumente der Mehrheit hier darzulegen.

Ich habe beim Eintretensreferat dargelegt, warum die Mehrheit – zusammen mit dem Bundesrat – eintritt für die Verankerung des Obligatoriums, das zwar nicht heute eingeführt, sondern nur vorsorglich geregelt werden soll für den Fall, dass die freiwillige Lösung nicht genügt. Diese Lösung ist nicht die jener Kreise, die ein volles Obligatorium anstreben wollten, sondern es ist bereits ein Kompromiss, denn diese Kreise möchten am liebsten bereits heute ein Obligatorium einführen.

Auf der andern Seite sind die andern, die sagen: Wir wollen überhaupt kein Obligatorium, sondern nur die Freiwilligkeit. Wir sagen mit der Kompromisslösung: Gut, die Freiwilligkeit, die werden wir nun einführen, weil die Freiwilligen ja behaupten, es würde funktionieren. Aber falls es nicht funktionieren wird, soll rasch die Möglichkeit für das Obligatorium geschaffen werden.

Es sind in der Weisung auch Bedingungen für die Einführung des Obligatoriums geschaffen worden. Man kann es also nicht irgendwie und beliebig durch das Parlament einführen. Erstens hat man sich einen Rahmen gesteckt, nämlich die 2 Milliarden gesamthaft für die ganze Industrie; diese Summe soll in ungefähr zehn Jahren erreicht sein. Man hat also eine Grössenordnungsvorstellung und man hat eine Zeitdauervorstellung. Im weiteren wird ein sehr wichtiger Satz in der Botschaft zu beachten sein: Man kann es nicht in einer Rezession oder kurz nach einer Rezession einführen. Denn das hätte nämlich zur Folge, dass die Unternehmen, die in einer Rezession stehen oder aus einer Rezession rauskommen, notwendige Abschreibungsbedürfnisse nicht vornehmen. Diese Abschreibungsbedürfnisse müssen und wollen sie natürlich zuerst tätigen, weil die Schaffung von stillen Reserven über die Abschreibungen besser ist. Diese drei Rahmenbedingungen gelten; das Parlament wird sich auch an diese halten müssen.

Ob der Verfassungsauftrag ein Obligatorium vorsehe oder nicht, ist umstritten. Nach der Verfassung «kann» der Bund die Unternehmen zu Arbeitsbeschaffungsreserven «verpflichten». Liegt das Schwergewicht auf dem Wort «verpflichten»? Oder liegt das Gewicht auf dem Wort «kann»? Die vorgeschlagene Lösung ist ein Kompromiss zwischen zwei – ich will nicht sagen extremen Lösungen –, aber zwischen zwei grundverschiedenen Auffassungen, nämlich zwischen der Freiwilligkeit oder dem sofortigen Obligatorium.

Nicht stichhaltig ist das Argument, die Einführung des Obligatoriums bringe mit der Beschränkung auf Unternehmungen mit mindestens hundert Arbeitskräften Ungerechtigkeiten. Natürlich ist die Grenze irgendwie willkürlich, aber diese Willkür haben wir natürlich auch mit der Mindestanzahl der berechtigten Unternehmen.

Die Mehrheit tritt also für diese Kompromisslösung als Mittelposition zwischen einem sofortigen Obligatorium und einer freiwilligen Lösung ein.

M. Couchepin, rapporteur: Sur un point au moins la cause est entendue. L'article 31^{quinquies} de la constitution (article conjoncturel) prévoit que la Confédération peut imposer la constitution de réserves de crise. Certes, la base constitutionnelle existe, mais encore faut-il savoir quelle est la procédure à suivre pour les rendre obligatoires. Il y avait plusieurs possibilités.

La première aurait été de prévoir dans la loi, déjà aujourd'hui, l'obligation de constituer des réserves de crise. La deuxième, en opposition avec la précédente, est une proposition de la minorité qui désire une modification de la loi pour que l'on puisse imposer la constitution de telles réserves. Le Conseil fédéral et la commission ont choisi une solution intermédiaire. En principe, la constitution de réserves de crise est facultative néanmoins l'Assemblée fédérale peut, par un arrêté de portée générale non soumis au référendum, les rendre obligatoires. Les partisans de la minorité représentée par M. Villiger veulent que la constitution de réserves de crise soit facultative. En d'autres termes, si l'on veut passer de la constitution volontaire à l'obligation, il faut modifier la loi avec la possibilité de référendum. Parmi les arguments de la minorité, certains ont plus d'importance que d'autres, notamment celui-ci. Les réserves de crise sont certes avantageuses, mais elles constituent tout de même un handicap pour les entreprises dans la mesure où elles leur enlèvent des liquidités. Il faut donc leur laisser la liberté dans ce domaine et éviter l'obligation bureaucratique de constituer des réserves de crise qui va peut-être à l'encontre de sa politique. Qui dit obligation, dit bureaucratie. *A contrario*, des arguments importants ont été évoqués pour introduire dans la loi aujourd'hui déjà la possibilité d'imposer des réserves de crise. Premièrement, des réserves de crise facultatives ne permettraient pas d'atteindre l'objectif fixé par le Conseil fédéral, c'est-à-dire la constitution d'un fonds de réserves de 2 milliards de francs. On a constaté que, dans le système actuel qui est facultatif, les réserves n'ont jamais été extrêmement importantes. Elles ont même baissé à 400

millions de francs au moment où elles auraient été le plus nécessaires, notamment au début des années 1970. Dans cet esprit, les réserves de crise constituent un moyen conjoncturel intéressant dont on doit disposer. D'où la nécessité, selon la majorité de la commission, de pouvoir obliger les entreprises à les constituer en cas de besoin. Finalement, il s'agit d'un moyen conjoncturel non étatique et efficace qui permettrait à l'Etat de faire l'économie d'un programme de relance, grâce aux liquidités accumulées par les entreprises durant les bonnes années et libérées au moment où cela s'impose. Deuxièmement, la Confédération ayant la possibilité de déclarer obligatoire la constitution de réserves de crise peut aussi exiger des cantons et des communes qu'ils fassent bénéficier ces dernières des mêmes avantages fiscaux que ceux qu'elle accorde. A propos de la nécessité de soumettre cette décision au référendum, la majorité de la commission par 10 voix contre 9 estime inutile de le prévoir. La majorité de l'Assemblée fédérale doit suffire à donner la certitude aux partisans de l'économie libre qu'une telle décision ne sera pas prise à la légère, d'autant plus que le Parlement peut encore limiter l'obligation à certaines entreprises.

En conclusion, le choix que vous effectuerez maintenant à l'article premier, alinéa 2, vous engage pour les articles 19 et suivants de la section 6.

Bundespräsident Furgler: Ich durfte Ihnen im Eintretensreferat die wichtigsten Gründe aufzeigen, die den Bundesrat zur Aufnahme des Obligatoriums im vorliegenden Gesetz bewogen haben, ein Obligatorium, das aber ausschliesslich von Ihnen abhängt.

Erlauben Sie mir nach dieser Debatte, auf ein paar mir wichtig erscheinende Einzelaspekte einzutreten, vor allem nachdem ich spüre, wie engagiert einzelne Ratsmitglieder dieses Obligatorium bekämpfen. Ich möchte zur Beruhigung beitragen, sofern ich das kann.

Ich möchte Ihnen vor allem zeigen, dass wir uns nach sorgfältiger Prüfung aller Detailfragen für das Obligatorium entschieden haben und keineswegs leichtfertig Machtverschiebungen planten. Ich glaube, Herr Leuenberger hat – trotz allem was dagegen gesagt worden ist – recht, wenn er noch einmal diesen Verfassungsartikel in Erinnerung rufen hat. Es besteht doch ein wesentlicher Unterschied, wenn Sie diese Vorlage ohne einen solchen Verfassungsartikel spezifiziert auf Alinea 2 zu gewichten hätten oder aber in Kenntnis dieses von Volk und Ständen gewollten Satzes «er kann die Unternehmen zur Bildung von steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten». Volk und Stände habe das gewollt. Das kann man heute nicht weg-schlecken.

Nun hat sich Herr Allenspach in einem Punkt geirrt. Dort nämlich, wo er von der Expertenkommission gesprochen hat und sagte, dass diese Expertenkommission das Obligatorium einmütig abgelehnt habe. Sie irren sich in folgender Weise: Die ursprüngliche Version, die ein sofortiges Inkraftsetzen des Teilobligatoriums vorsah, wurde mit 8 zu 3 Stimmen abgelehnt, aber eine zweite Version mit dem nunmehr vorliegenden zweistufigen Inkrafttreten – zuerst Freiwilligkeit, dann Obligatorium – wurde klar mit 7 zu 2 Stimmen angenommen. Sollte ich mich irren, bitte ich Sie um Ihre Korrektur.

Um das Gewicht der Vorlage zu würdigen, darf man ruhig auch auf die Materialien zurückgreifen. Nun geht es vielen um die Schwere des Eingriffs. Vor allem beim Votum von Herrn Villiger verspürten Sie das, auch beim Antragsteller Herrn Couchepin selbst. Auch auf Gründe der Rechtsgleichheit kam man zu sprechen.

Man beginnt massvoll mit der Freiwilligkeit, und nur im Extremfall wird gewechselt. Die Rechtsgleichheit bleibt voll und ganz gewahrt. Zur Schwere des Eingriffs: Man muss sich doch wohl, wenn man diese Frage beurteilt, Rechenschaft geben über die Höhe der Pflichtreserven. Bemessungsgrundlage ist der handelsrechtliche Reingewinn. Die betriebliche Abschreibungspraxis wird in keiner Weise behindert, und die Bildung stiller Reserven im gesetzlichen

Rahmen ist nach wie vor zulässig, ja sogar erwünscht. Jährlich müssten lediglich 5 Prozent vom ausgewiesenen handelsrechtlichen Reingewinn zurückgelegt werden. Um die Gewinnverteilung nicht weiter einzuschränken, muss die sogenannte zweite Zuweisung in die obligationenrechtlichen Reserven nicht vorgenommen werden. Die Pflicht zur Reservebildung ist erfüllt, wenn ein Bestand von 5 Prozent der AHV-Lohnsumme erreicht worden ist. Nur derjenige, der in guten Jahren mehr tun will, kann dies tun. Er kann sich sogar später diese freiwilligen Einlagen an den Pflichteinlagen anrechnen lassen. Ich frage Sie, ob das unter dem Aspekt der Rechtsgleichen, der sehr sinnvollen Behandlung der betroffenen Unternehmer nicht klug ist, was hier vorgeschlagen wird?

Was heisst dies in nackten Zahlen? Bei einer durchschnittlichen Lohnsumme pro Beschäftigtem von rund 45 000 Franken muss ein Unternehmen 2250 Franken in die Arbeitsbeschaffungsreserven einlegen. Berücksichtigt man die Steuerbefreiung – bekanntlich kann mit einer Steuerentlastung von durchschnittlich 35 Prozent gerechnet werden –, müssten im Vergleich zu einem Unternehmen ohne Arbeitsbeschaffungsreserven netto rund 1500 Franken pro Beschäftigtem an finanziellen Mitteln vorübergehend abgeführt werden. Dies wohlverstanden über mehrere Jahre verteilt, und erst noch auf ein verzinsliches Sperrkonto. Neue Unternehmen sind während der ersten zehn Jahre vom Obligatorium ausgenommen. In Härtefällen kann zudem vorübergehend eine Befreiung von der Pflicht zur Reservebildung vorgenommen werden. Das alles betrifft den ersten Fragekreis. Ist man hier massvoll geblieben? Hat man hier Rücksicht genommen? Hat man hier rechtsgleich gehandelt? Das ist mit einem eindeutigen Ja zu beantworten. Bitte vergessen Sie nicht, was Herr Fischer sagte. Diese Reserven sind frei verfügbar. Aufgrund Ihres eigenen Konjunkturerlebnisses, dem Wechselspiel zwischen Konjunkturhoch und Rezessionstief, werden Sie mir doch beipflichten, dass es sich lohnt, ein Instrument zu schaffen, das der Unternehmer jederzeit einsetzen kann. Gerade die Unternehmer unter Ihnen wissen, wie sehr diese freie Verfügbarkeit bei anderen Reserven aus durchaus sinnvollen Gründen nicht gegeben ist. Ich bitte Sie, das mitzubedenken, wenn sie entscheiden; vor allem die Unternehmer in diesem Saal.

Damit komme ich zum Stichwort Geltungsbereich und Administration. Es hat mich etwas überrascht, als einzelne von Ihnen erneut auf die Gefahr eines zu grossen administrativen Aufwandes aufmerksam gemacht haben und dann mit dem Antrag, man möge Betriebe nicht bis zu 20 Beschäftigten, sondern bis zu 10 Beschäftigten unterstellen, ihrerseits wieder mehr Administration fordern. Ich darf Sie doch bitten, in der Botschaft Seite 35 im 2. Alinea nachzulesen. Der in Absatz 1 festgelegte Geltungsbereich umfasst rund 14 000 Betriebe mit einem Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl von rund zwei Dritteln. Die Beschränkung auf Betriebe mit mindestens 20 Arbeitnehmern verringert den Verwaltungsaufwand massiv, ohne dass die Wirksamkeit der Instrumente in Frage gestellt wird. Ich bitte Sie, die Damen und Herren, die hier einer sinnvollen, möglichst geringen Bürokratie das Wort geredet haben, sich doch auch dabei behaften zu lassen, wenn Sie in rund einer halben Stunde den nächsten Entscheid fällen.

Wir haben verwaltungsökonomisch gehandelt. Um heikle Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, schlagen wir Ihnen ausserdem vor, grundsätzlich alle Unternehmen mit 100 und mehr Beschäftigten dem Obligatorium zu unterstellen. Die Erfahrungen zeigen – hier darf ich mich an Herrn Ammann wenden –, dass insbesondere auch im Dienstleistungssektor ein grosser Teil der Unternehmungen zunehmend kapitalintensiv geworden ist und die Einsatzmöglichkeiten für Arbeitsbeschaffungsreserven in diesem Bereich zugenommen haben. Wie Ihnen bekannt ist, beschäftigt heute der Dienstleistungssektor mehr Arbeitskräfte als die Industrie. Der Wechsel vom sekundären in den tertiären Sektor hat Ihren Rat schon mehrmals und uns heute morgen noch im Ständerat beschäftigt. Dieser Wirtschaftssektor ist wie gesagt zum Teil recht kapitalintensiv, kann also durch

Reservebildung auch wesentlich zur Nachfrage nach Investitionsgütern beitragen. Ich möchte einfach wissen, dass man das mitbedenkt, wenn man nachher entscheidet. Wenn der Dienstleistungssektor aus unserer Betrachtung hier verschwinden würde, könnte dies für die anderen Unternehmungen im sekundären Sektor von nachteiligen Folgen begleitet sein. Ich denke an Lieferanten von Investitionsgütern, vor allem an das Industrie- und Baugewerbe. Ich möchte nicht mehr sagen über diese Frage des Geltungsbereichs. Ich verweise auf die Botschaft.

Gesamtwirtschaftlich wurde hier fast so argumentiert, als ob die in Aussicht gestellte Möglichkeit eines Obligatoriums weit über das Ziel hinausschiessen würde. Herr Villiger brauchte den Satz: «Willst Du nicht mein Bruder sein usw.» Ich würde mich mit einem seiner berühmten Velos von ihm entfernen, wenn er je auf die Idee käme, mich so zu behandeln. Ich weiss aber, dass er das nicht tun wird, denn sein Schädel und mein Schädel sind a. hart und b. nicht zum Einschlagen vorbereitet. Aber dessen ungeachtet führe ich das Gespräch mit Ihnen gern, Herr Villiger.

Wenn man hier auf die Möglichkeit eines Obligatoriums verzichtet, begeht man schlicht und einfach eine Unterlassungssünde. Weshalb wollen wir aufgrund des klaren Verfassungsaufsatzes 31quinquies nicht sagen: Du, Parlament, hast in ein paar Jahren, wenn Du willst, die Möglichkeit, so zu handeln? Kein Redner, der hier gegen das Obligatorium sprach, konnte einen plausiblen Grund gegen den seinerzeitigen Entscheid von Volk und Ständen zum Artikel 31quinquies einbringen. Sie alle haben mehrfach in Konjunkturdebatten gesagt, wir hätten zu wenig Instrumente, um rasch und zielstrebig handeln zu können. Es geht nicht um eine Blitzaktion, wie Herr Allenspach sagte, sondern um ein offenes Beurteilen der Lage durch den Bundesrat mit entsprechender Berichterstattung an Sie. Wenn wir die Zeit als gekommen erachten würden, würden wir es Ihnen sagen. Wir möchten also auch – und damit wende ich mich an Herrn Schärli – nicht seinen und der Unternehmer Freiraum beschränken, sondern diesen Unternehmern zudienen, indem wir ihnen für den Fall, in dem sie es brauchen, rascher ein wirkungsvolles Instrument zur Verfügung stellen können, als wenn sie jetzt auf diese Möglichkeit verzichten. So steht es mit diesem immer wieder beschriebenen Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft und Staat. Sie haben es in der Hand, hier klug zu operieren.

Ich möchte Sie abschliessend ersuchen – gestützt auf Ihre eigenen Erfahrungen im Wirtschaftsbereich, obwohl es heute zum Glück wieder aufwärtsgeht –, nicht zu vergessen, dass es auch wieder hinuntergehen kann, auch nicht zu vergessen, dass wir im Bereich des Einsatzes von Arbeitsbeschaffungsreserven in den letzten 15 Jahren einiges gelernt haben.

Das, was zweimal als Folge eines schwachen Schweizerfrankens geschehen ist, kann sich ein drittes Mal ereignen. In einer solchen Situation wäre es gute Politik, durch den Bundesrat zuhanden des Parlamentes rasch ein Obligatorium zu beantragen. Sie entscheiden dann souverän, ob Sie es wollen oder nicht. Herr Blocher hat zu Recht darauf verwiesen, dass wir das nicht zur Unzeit tun; das versteht sich von selbst, und wir haben es in der Botschaft ausdrücklich geschrieben.

Darf ich den Gegnern des möglichen Obligatoriums eine Frage unterbreiten? Wenn Sie bereits so lange brauchen, um sich über die Möglichkeit des Obligatoriums zu unterhalten, wie lange brauchen Sie dann wohl in der kritischen Stunde, um ausdiskutieren und mit einem Referendum vors Volk zu gehen? Was geschieht in der Zwischenzeit mit Hunderten von Arbeitsplätzen? Fragen Sie auch Direktbetroffene!

Denken Sie daran: Jene, welche die Exportleistungen erbringen, wären mit Recht verbittert, wenn die Gewinne in Wechselkursverlusten zerrinnen würden, für ihre Arbeitsplätze aber zuwenig vorgesorgt wäre. Wir müssen Arbeitgeber und Arbeitnehmer miteinander vor unserem Auge stehen lassen, wenn wir die Lage beurteilen.

Der Verlust an Arbeitsplätzen, den wir bereits in Kauf neh-

men mussten, lässt Massnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze umso notwendiger erscheinen und veranlasst mich, Ihnen den Antrag zu unterbreiten, dem Bundesrat und Ihrer Kommissionsmehrheit beizupflichten.

Präsident: Mit der Abstimmung über den Antrag der Minderheit entscheiden Sie auch über die Streichung des sechsten Abschnittes (Art. 19 bis 24).

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	62 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

(Betrifft nur den französischen Text)

Minderheit

(Spätti, Ammann-Bern, Blocher, Candaux, Couchepin, Villiger, Wyss)

... mit mindestens zehn Arbeitnehmern.

Abs. 2

Mehrheit

Im Interesse einer regional ausgeglichenen Reservenbildung können die Kantone im Einvernehmen mit dem Bundesrat Unternehmen mit mindestens zehn Arbeitnehmern zur Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven nach diesem Gesetz berechtigen.

Minderheit

(Spätti, Ammann-Bern, Blocher, Candaux, Couchepin, Villiger, Wyss)

Streichen (siehe Abs. 4)

Abs. 3

Sinkt die Zahl der Arbeitnehmer unter die Mindestgrenze, bleiben die Arbeitsbeschaffungsreserven bestehen.

Abs. 4

Der Bundesrat kann in begründeten Fällen bestimmte Wirtschaftszweige oder Teile davon von der Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven ausschliessen.

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

Peuvent constituer des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux les entreprises qui emploient au moins 20 salariés.

Minorité

(Spätti, Ammann-Berne, Blocher, Candaux, Couchepin, Villiger, Wyss)

... au moins 10 salariés.

Al. 2

Majorité

Dans l'intérêt d'une constitution de réserves équilibrée dans les différentes régions, les cantons peuvent, d'entente avec le Conseil fédéral, autoriser des entreprises qui emploient au moins 10 salariés à constituer des réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux conformément à la présente loi.

Minorité

(Spätti, Ammann-Berne, Blocher, Candaux, Couchepin, Villiger, Wyss)

Biffer (voir 4^e alinéa)

Al. 3

Si le nombre de salariés tombe au-dessous de la limite minimale, les réserves sont maintenues.

Al. 4

Dans les cas fondés, le Conseil fédéral peut exclure certaines branches de l'économie ou des parties de celles-ci de la constitution de réserves.

Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2

Spätti, Sprecher der Minderheit: Ich begründe den Minderheitsantrag zu Artikel 2, der anstrebt, die generelle Berechtigung zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven schon für Unternehmungen mit mindestens zehn Arbeitnehmern ins Gesetz aufzunehmen. Wenn man den Arbeitsbeschaffungsreserven schon die Bedeutung zumisst, wie sie in der Botschaft des Bundesrates vom 29. Februar 1984 zum Ausdruck kommt und auch durch den soeben erfolgten Entscheid über Artikel 1 wieder betont wurde, sollte nicht eine gewichtige Kategorie von Unternehmen von dieser Institution ausgeschlossen werden. Es handelt sich beim Antrag, auch Betrieben mit zwischen 10 und 20 Arbeitnehmern die gesamtschweizerische Berechtigung zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven zu geben, nicht zuletzt um ein dringendes Postulat des Gewerbes.

Gerade unter den kleinen Unternehmen finden sich viele, die über bedeutendes Know-how verfügen und relativ beachtliche Erträge erwirtschaften. Viele haben auch – das ist sicher erfreulich – ein sehr gutes Wachstumspotential. Es kommt so nicht von ungefähr, dass sich eine Grosszahl von Kleinbetrieben in den letzten beiden Rezessionsschüben als sehr konjunkturrezistent erwiesen haben. Sie könnten somit durchaus einen beachtlichen Beitrag zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven und zur Erreichung des sogenannten genügenden Bestandes an solchen Reserven gemäss Artikel 1 leisten, dies auch, obwohl wegen des im Gesetz vorgesehenen Höchstbestandes die Reserven des einzelnen Kleinbetriebes nicht sehr hoch sein können.

Wem es also wirklich darum geht, das Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven zum Tragen zu bringen, der kann doch nicht Tausende von Betrieben davon ausschliessen, indem er die Berechtigungsgrenze mit 20 Arbeitnehmern zu hoch ansetzt. Diese Ansicht vertritt übrigens offensichtlich im Grundsatz auch der Bundesrat, denn er sagt in der Botschaft zum Gesetz selbst: «Angesichts unserer ausgeprägt kleinbetrieblich strukturierten Wirtschaft – ungefähr drei Viertel der Unternehmen beschäftigen weniger als sechs Arbeitnehmer –, aber auch aus regionalpolitischen Gründen wäre ein noch weiterer Geltungsbereich» – also eben für Betriebe mit unter 20 Arbeitnehmern – «wünschbar gewesen.» Aus vorwiegend administrativen Gründen wird dann aber doch eine Begrenzung auf 20 Arbeitnehmer vorgesehen, weil befürchtet wird, die Anzahl der Mindesteinlagen würde stark zunehmen.

Auch fiskalpolitische Bedenken – Stichwort: zusätzliche Steuerausfälle – werden vorgebracht. Der Wille nach weniger Bürokratie ist an sich zu begrüssen, Herr Reimann, wenn er sich am richtigen Ort manifestiert. Im vorliegenden Fall ist diese Begründung nicht relevant, vor allem auch dann nicht, wenn man dem Einbezug von wertvollen Kleinbetrieben die Priorität einräumt. Einmal sieht ja das Gesetz richtigerweise und glücklicherweise ein sehr einfaches Verfahren für den Nachweis der Reservebildung vor, also ein Verfahren mit wenig administrativem Aufwand, und zum anderen scheidet die Vorschrift der Minimaleinlage von 10 000 Franken pro Jahr und die praktische Voraussetzung eines Reingewinns von 67 000 Franken an sich schon eine rechte Zahl von Kleinbetrieben von der Reservebildung aus.

Diese Tatsache spricht übrigens auch gegen die befürchteten zusätzlichen Steuerausfälle.

Herr Reimann, Sie haben erklärt, dieser Antrag der Ausdehnung auf Betriebe bis zu zehn Mitarbeitern habe zum Zweck, die Ablehnung dieses Gesetzes vorzuprogrammieren. Das ist eine völlig verfehltete Unterstellung, um nicht mehr zu sagen. Das ist wirklich nicht der Sinn, sondern es geht ganz einfach darum, ein dringendes Postulat eines grossen Teils von Betrieben zu erfüllen. Eine solche generelle gesamtschweizerische Grenze von zehn Arbeitnehmern scheint mir somit durchaus gerechtfertigt. Sie wäre im übrigen auch konsequenter als die Kompromisslösung der Kommissionsmehrheit, nämlich den Kantonen das Recht einzuräumen, im Einvernehmen mit dem Bundesrat Unternehmen mit mindestens zehn Arbeitnehmern zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven zu berechtigen. Eine solche Lösung beinhaltet die Gefahr der regionalen Unterschiede und kann zu einer unbefriedigenden Konkurrenzierung unter den Kantonen führen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Es wäre eine Geste gegenüber dem Gewerbe, gegenüber den Kleinbetrieben und wäre sowohl sachlich wie psychologisch zu begrüssen. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Betriebe bis zehn Mitarbeiter wäre der Idee der Arbeitsbeschaffungsreserven nur dienlich.

Hölli: Ursprünglich habe ich selbst in der Kommission den Antrag auf eine Reduktion von 20 auf 10 Arbeitnehmer eingebracht. Aufgrund der Hinweise von Herrn Bundespräsident Furgler und Herrn Direktor Jucker hat sich die Kommission meines Erachtens zu Recht in Artikel 2 Absatz 1 für 20 Arbeitnehmer entschieden. Man hat sich dabei vom Gedanken leiten lassen, dass die Kantone gegen zehn Arbeitnehmer in der Vernehmlassung Widerstand geleistet haben, und man hat auch den vergrösserten Verwaltungsaufwand mitberücksichtigt. Damit wird den Einwänden der Kantone Rechnung getragen. Andere Kantone können aber im Einvernehmen mit dem Bundesrat auf zehn Arbeitnehmer reduzieren, gemäss Artikel 2 Absatz 2. Sicher werden diese Kantonsregulierungen entsprechende Beschlüsse nicht einsam fällen, sondern sie aufgrund kantonaler Vernehmlassungen in Verbindung mit den betroffenen Wirtschaftspartnern für die kantonal zuständigen Instanzen vorbereiten. Damit befinden wir uns in voller Übereinstimmung mit Artikel 31 quinquies der Bundesverfassung, mit dem Konjunkturartikel, welcher in Absatz 4 festhält: «Der Bund nimmt auf die unterschiedliche Wirtschaftsentwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht.» Es handelt sich also in der Verfassung, im Gegensatz zum gesetzlichen Obligatorium, bereits um eine zwingende Bestimmung: Der Bund nimmt Rücksicht auf die einzelnen Gebiete.

Ich glaube, dass wir in diesem Falle zustimmen können. Wir bleiben damit der Forderung nach weniger Verwaltungskonsequenterweise treu.

Leuenberger-Solothurn: Herr Spälti hat das Lied gesungen «Small is beautiful», und ich möchte ihm absolut und vollständig zustimmen, was die Begründung anbelangt. Nur bei den Schlussfolgerungen unterscheiden wir uns dann leicht. Ich würde Ihnen hier sehr gerne vortragen, was man als Mitglied eines kantonalen Wirtschaftsrates erlebt, wenn man diese kleinen, innovativen Unternehmungen besuchen kann, die Gesuche um kantonale Beihilfe stellen. Ich möchte, ohne polemisch zu sein, Sie daran erinnern, dass in diesem Rate vor noch nicht allzu langer Zeit eine Vorlage beraten wurde unter dem Titel «Innovationsrisikogarantie», wo man genau an diese Unternehmungen gedacht hat. Ich würde hier voll und ganz mitmachen und sagen: Alle Unternehmungen, auch die kleinsten, sollen doch in den Genuss dieser Vergünstigung kommen, wenn es um die Reservenbildung geht. Aber alle guten Ideen haben offenbar eine Kehrseite, wie es auch die Medaillen normalerweise haben. Ich muss Sie dringend bitten, dem Minderheitsantrag nur dann zuzustimmen, wenn hier mindestens ein oder zwei kantonale Finanzdirektoren ans Pult kommen und erklären:

Steuerausfälle beeindrucken uns nicht, wir machen dennoch mit. Sie kennen den Einfluss der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz, und ich hoffe, Herr Bundespräsident Furgler werde Ihnen dartun, dass das, was hier von der Mehrheit vorgeschlagen wird, bereits leicht über das hinausgeht, was die Finanzdirektoren noch als tragbar bezeichnet haben. Stimmen Sie also nur dann – ich wiederhole mich – mit der Minderheit, wenn diese Finanzdirektoren hier tatsächlich eine entsprechende Erklärung abgeben.

Aber es muss noch jemand anderer an dieses Pult kommen und uns den Persilschein ausstellen. Die ursprüngliche Lösung betrifft nach Auskunft in der Kommission etwa 14 000 Unternehmungen. Die vorgeschlagene Lösung der Minderheit verdoppelt die Zahl der Unternehmungen, die in den Genuss dieser Vergünstigung kommen können. Es handelt sich dann plötzlich um 30 000 Unternehmungen. Versuchen wir uns eine Sekunde lang vorzustellen, dass mit einer Verdoppelung der Anzahl Berechtigter der Verwaltungsaufwand sicher steigt. Es muss nun einer an dieses Pult kommen und sagen: Jawohl, ich bin für diese zehn Arbeitnehmer, aber ich mache dann mit, wenn es darum geht, beispielsweise zusätzliche Stellen zu bewilligen, weil irgendjemand den Vollzug dieser Vorschrift nachher auch gewährleisten muss.

Ich sage es abermals: Die Absichten von Herrn Kollega Spälti sind löblich und gut. Als Konsequenz würde ich ihm eigentlich empfehlen, sich mit Nachdruck für die Innovationsrisikogarantie einzusetzen. Dann könnten wir gemeinsam das von ihm angestrebte Ziel erreichen. Hier aber – ich unterschiebe Ihnen keine unlautere Absicht – könnte sich Ihr Antrag als Torpedo auswirken und unseren Dampfer zum Schlingern bringen, und das wollen wir, glaube ich, doch verhindern.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Blocher, Berichterstatter: Beim Artikel 2 geht es in keiner Art und Weise um irgendeine bedeutungsvolle ideologische oder andere tiefgreifende Meinungsverschiedenheit. Wo man die Grenze ansetzen will, ob bei 5, 10, 20 oder 30 Beschäftigten, ist eine Frage, die sich nicht absolut gültig beantworten lässt. Es ist eine Tatsache, dass – gleichgültig ob Sie in einem Unternehmen viel oder wenig Arbeitsbeschaffungsreserven bilden – der administrative Aufwand durch die Verwaltung ungefähr gleich gross ist. Darum kann man die Sache auch nicht ins Extreme treiben.

Nun ist vom Bundesrat die Zahl 20 vorgeschlagen worden, während die Kommission auf zehn gehen möchte.

Der grössere administrative Aufwand und auch der Steuerausfall sind durch die Kantone, Gemeinden und den Bund zu bewältigen, und wir sind darauf angewiesen, dass die Gemeinden und Kantone mitziehen. Darum hat die Mehrheit einen, wenn man so will, salomonischen Vorschlag gemacht: «Wir sind grundsätzlich für zehn, aber wir überlassen den Kantonen einen Entscheidungsspielraum. Wenn die Kantone die unterste Grenze bei 20 setzen, dann soll 20 gelten; wenn sie aber bereit sind, auf zehn hinunter zu gehen, dann gehen wir auf zehn.» Vielleicht führt der Mehrheitsantrag dazu, dass es dann gewisse Kantone gibt, die ihre Grenze bei 20 setzen, andere bei 10; eine gewisse Vielfalt wird dann natürlich möglich sein, während beim Minderheitsantrag überall die gleiche Lösung gilt.

M. Couchepin, rapporteur: Je ferai une première remarque en rappelant que la loi n'impose aucune forme juridique aux entreprises pour qu'elles aient le droit de constituer des réserves de crise; cela signifie une certaine forme de liberté en la matière. Ma deuxième remarque portera sur la nécessité d'établir un rapport entre le problème qui se pose actuellement, soit le nombre de salariés dans une entreprise autorisée à constituer des réserves de crise et l'article 4, que l'on discutera tout à l'heure et qui précise les limites dans lesquelles les réserves de crise peuvent être constituées. Si ces limites sont trop abaissées, on aboutit à des résultats tout à fait ridicules. Si une entreprise n'emploie qu'un ou deux ouvriers et que l'on ne peut constituer des réserves de

crise que jusqu'à concurrence de 10 pour cent des salaires annuels au sens de la législation sur l'AVS, cela n'a plus de sens. Dès lors, il est justifié de fixer une limite, tout n'est qu'une question de mesure.

Le Conseil fédéral a proposé de fixer la limite à 20 salariés; M. Spälti, pour favoriser les petites entreprises, suggère d'abaisser cette limite à 10 salariés; la majorité de la commission, dans un effort de conciliation, propose de s'en tenir, d'une manière générale, à la règle du message, soit au chiffre de 20 salariés, en précisant que les cantons, d'entente avec le Conseil fédéral, peuvent abaisser la limite à 10 salariés. En l'occurrence, il convient de tenir compte aussi du problème cantonal. En effet, en règle générale les cantons sont appelés à apporter également leur contribution à la constitution de réserves de crise, sous forme d'allègements fiscaux, de facilités fiscales, ce qui s'est fait jusqu'à maintenant, sous le régime de la loi actuellement en vigueur. C'est donc dans la perspective d'une loi pragmatique et pas trop bureaucratique que l'on a porté la limite du nombre des salariés à vingt et que l'on n'a pas voulu l'abaisser davantage, pour éviter une pléthore de dossiers, de cas, dont la plupart n'aurait aucune incidence économique importante.

Bundespräsident Furgler: Die vom Bundesrat vorgeschlagene Begrenzung auf Unternehmen mit mindestens 20 Arbeitnehmern wurde aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens gewählt. Herr Leuenberger hat darauf verwiesen, die Kommissionssprecher haben es deutlich gemacht. Bereits damals hatten die Wirtschaftsverbände eine möglichst offene Formulierung des Geltungsbereichs gewünscht.

Es geht hier um eine Grenzfrage mit Blick auf die Kantone. Die entschiedene Opposition der Mehrzahl der Kantone gegen jede weitere Ausdehnung des Geltungsbereichs – lies Befürchtung von Steuerausfällen – veranlasste uns, einen mittleren Weg zu suchen, und ich glaube, wir haben ihn gefunden. Mit unserem Vorschlag würden Sie 14 000 Betriebe mit rund 2/3 der Gesamtbeschäftigtenzahl unterstellen, sonst kommen Sie auf die vorher erwähnten rund 30 000, also eine namhafte Vergrößerung der Zahl der unterstellten Betriebe.

Im Auftrage der Kommission ist nun das erarbeitet worden, was die meisten der Vorredner, die sich für die Kommission und nicht für die Minderheit geäußert haben, als durchaus vertretbaren Kompromiss bezeichnet haben. Aus der Sicht des Bundesrates könnte ich einer solchen Zusprache von Kompetenzen an Bundesrat und Kantone gemeinsam durchaus zustimmen. Ich glaube nicht, dass das zu Schwierigkeiten führen könnte. Im Interesse einer regional ausgeglichenen Reservebildung würden dann die Kantone im Einvernehmen mit dem Bundesrat die Grenze bei 10 Arbeitnehmern ziehen können. Mit anderen Worten, wenn Sie hier einen Ausgleich suchen, dann suchen Sie ihn in Richtung der Kommissionsmehrheit; dann haben wir keine Schwierigkeiten mit den Kantonen, dann ist es deren eigenes Wollen, und das ist für uns alle, die wir mit Arbeitsmarktproblemen zu tun haben, auch mit dem Sozialpartnergespräch, viel besser, als wenn etwas aufoktroiert wird, was die Kantone nicht gewollt haben.

Ich würde Ihnen aus diesem Grunde empfehlen, den Antrag der Minderheit abzulehnen und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	62 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	49 Stimmen

Abs. 3, 4 – Al. 3, 4

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Cavadini

(zurückgezogen)

Abs. 1

... darf 30 Prozent...

... der Betrag nicht 5000 Franken...

Abs. 2

... darf 30 Prozent...

Art. 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Cavadini

(retiré)

Al. 1

Le versement annuel ne doit pas dépasser 30 pour cent de la base de calcul. Il doit être d'au moins 5000 francs.

Al. 2

Les réserves ne doivent pas dépasser 30 pour cent des salaires déterminants annuels au sens de la législation sur l'AVS.

Angenommen – Adopté

Art. 5-8

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 9

Antrag der Kommission

Abs. 1-3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Villiger, Ammann-Bern, Blocher, Couchepin, Spälti, Wyss)
Vorbehältlich Artikel 14 Absatz 2 darf das Reservevermögen für Arbeitsbeschaffungsmassnahmen gemäss Artikel 10 Buchstabe c auch ohne Genehmigung durch das Bundesamt verwendet werden.

Antrag Villiger

(an Stelle des Minderheitsantrages)

Das Bundesamt kann auch bei gutem Geschäftsgang das Reservevermögen freigeben, wenn es für die Entwicklung und Verbesserung von Produkten, Verfahren und Dienstleistungen verwendet wird, die der langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze des Unternehmens dienen.

Art. 9

Proposition de la commission

Al. 1-3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Villiger, Ammann-Berne, Blocher, Couchepin, Spälti, Wyss)
Sous réserve de l'article 14, 2^e alinéa, le placement peut être affecté à des mesures de relance conformes à l'article 10, lettre c, même sans autorisation de l'Office fédéral.

Proposition Villiger

(en lieu et place de la proposition de minorité)

Même lorsque les affaires de l'entreprise sont prospères, l'Office fédéral peut libérer les placements si ceux-ci sont affectés à la mise au point et à l'amélioration de produits, procédés ou services propres à sauvegarder à long terme l'emploi dans ladite entreprise.

Abs. 1-3 – Al. 1-3

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Villiger: Ich spreche nicht nur zu diesem Artikel, sondern auch gleich zum Artikel 14 Absatz 2 gemäss Minderheit, der in einem inneren Zusammenhang zu diesem Artikel steht. Ich bin sehr glücklich, dass ich mit dem Herrn Bundespräsidenten nicht in einer grundsätzlichen Meinungsdivergenz stehe, sondern dass wir genau die gleichen Intentionen haben, nur trennen sich unsere Ansichten über den Weg. Es wurde Ihnen eine überarbeitete Formulierung ausgeteilt, die den gedruckten Minderheitsantrag ersetzt. Die neue Formulierung ist etwas klarer, etwas einschränkender und passt damit vielleicht auch etwas besser in die Systematik des Gesetzes. Es geht bei diesem Minderheitsantrag darum, eine ordnungspolitisch saubere Möglichkeit der Innovationsförderung in dieses Gesetz einzubauen und den Unternehmen zu ermöglichen, unter Verwendung früherer Gewinne neue Produkte zur Sicherung der Arbeitsplätze zu schaffen, bevor effektive wirtschaftliche Schwierigkeiten eingetreten sind. Den Unternehmen sollen sinnvolle präventive Arbeitsbeschaffungsmassnahmen ermöglicht werden. Dabei ist dieses Instrument vor allem auf kleinere und mittlere Firmen zugeschnitten. Ich darf einige Betrachtungen zur Innovation bei den kleineren Unternehmen machen.

Meistens betreiben diese keine permanente Forschung und Entwicklung wie die grossen Unternehmen. Die Forschungs- und Entwicklungsbedürfnisse fallen in unregelmässigen Abständen an; sie ziehen sich dann aber auch nicht über viele Jahre hin. In der Praxis kann es sich um einen Auftrag an ein Technikum, an eine Hochschule oder an ein privatwirtschaftliches Institut handeln, an eine andere Firma vielleicht; es kann sich auch um die Herstellung eigener Prototypen oder um den Erwerb eines Patentes handeln. Dabei können Kosten entstehen, die einen Jahresertrag weit übersteigen, so dass die Finanzierung aus dem laufenden Ertrag nicht möglich ist. Übrigens weist der Bericht des Bundesrates zu den kleineren und mittleren Unternehmen ausdrücklich auf diese Situation hin.

Das Bedürfnis nach einem solchen Innovationsschub ist nun aber unabhängig von einer wirtschaftlichen Notlage. Das Unternehmen wird im Gegenteil versuchen, die Entwicklung vor dem Absterben alter Aktivitäten zu realisieren. Hier helfen die Arbeitsbeschaffungsreserven nicht, weil Artikel 9 für die einzelbetriebliche Freigabe eine akute Bedrohung als Voraussetzung vorschreibt. Es wäre deshalb zweckmässig, in guten Jahren steuerfreie Rückstellungen bilden zu können, diese bei sich bietender Gelegenheit aber für Entwicklungen verwenden zu dürfen. Dies wäre in keiner Weise eine steuerliche Subvention, denn Forschung und Entwicklung ist ja ohnehin Aufwand, der abzugsfähig ist. Es würde also lediglich um einen Steueraufschub gehen, der aber recht wirkungsvoll wäre.

Nach dem heutigen Steuerrecht sind Rückstellungen für genau bezifferbare und mit Sicherheit eintretende Sachverhalte möglich: Prozessrisiken, Arbeitgeberbeiträge, Sozialversicherung usw., nicht aber für Forschung und Entwicklung. Die Verwendung der Arbeitsbeschaffungsreserven für Forschung und Entwicklung ist in diesem vorliegenden Entwurf im Grundsatz möglich. Nach Artikel 14 können die Reserven steuerfrei gebildet werden, die Einlage wird als Aufwand behandelt. Nach Artikel 9 können sie dann für einzelne Firmen freigegeben werden mit dem Nachweis, dass Schwierigkeiten drohen. Indizien für diese Schwierigkeiten – das wird ausdrücklich erwähnt – können eine wesentlich schlechtere Auftrags-, Ertrags- oder Finanzlage sein. Nach Artikel 10 Buchstabe c darf das Unternehmen dann die Arbeitsbeschaffungsreserven auch für Entwicklung brauchen.

Bei der Verwendung der Arbeitsbeschaffungsreserve kommt dann aber die eigentliche steuerliche Entlastung zum Zug. Der Aufwand für Forschung und Entwicklung – obwohl steuerfrei gebildet – kann als Aufwand nochmals gewinnmindernd abgebucht werden, was eben dann die sogenannte doppelte steuerliche Entlastung mit Subventionscharakter darstellt. Der Nachteil dieser Regelung ist der, dass der vorsorgliche Einsatz nicht möglich ist, solange das Unternehmen noch keine Schwierigkeiten hat oder sich keine abzeichnen, womit die Verwendung gegebenenfalls zu spät kommt.

Nun wäre zugegebenermassen eine uneingeschränkte Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven für Entwicklung ohne Vorliegen von Schwierigkeiten nach diesem Gesetz wohl nicht zu verantworten. Wegen der zweiten Steuerentlastung würde das so attraktiv, dass alle Unternehmen Forschung und Entwicklung nur noch so betreiben würden. Forschung und Entwicklung würden dann im Prinzip ständig staatlich subventioniert. Der modifizierte Minderheitsantrag schlägt nun eine andere Lösung vor: Auf der einen Seite wird die Verwendung der Arbeitsbeschaffungsreserve für Entwicklung nicht mehr an das Vorliegen akuter Schwierigkeiten gebunden. Auf der anderen Seite wird die Attraktivität der Verwendung der Arbeitsbeschaffungsreserven gedämpft, indem im Absatz 2 des Artikels 14 die zweite steuerliche Entlastung aufgehoben wird. Man geht also praktisch nach dem Prinzip vor: Mehr Freiheit, weniger Subvention.

Es ist eine weitere Einschränkung eingebaut: Die mit den Arbeitsbeschaffungsreserven finanzierten Entwicklungsprojekte sollen für das Unternehmen im Hinblick auf die Zukunft eine gewisse Bedeutung haben. Sie sollen ausdrücklich der langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze des Unternehmens dienen. Damit hat das Bundesamt eine Grundlage für die Beurteilung von Anträgen in bezug auf die Bewilligung. Der wirtschaftliche Sinn des Antrages ist also, dass aus dem Gewinn nach dem Eichhörnchen-Prinzip steuerfreie Rückstellungen gebildet werden können, die bei schubweisem Bedarf für Entwicklungsvorhaben wiederum Verwendung finden. Damit wird der erwähnten Erfahrungstatsache der schubweisen Bedürfnisse für Entwicklung bei kleinen Unternehmen Rechnung getragen. Ein Missbrauch ist nicht möglich, denn das Bundesamt muss eine Bewilligung erteilen. Es liegt keine Steuersubvention mehr vor, und es wird in Artikel 13 der übliche Verwendungsnachweis gefordert.

Praktisch würde die Operation so ablaufen, dass das Unternehmen mit der Bewilligung des Bundesamtes einen Persilschein – wie das genannt worden ist – erhält, auf dem auch gerade die steuerliche Behandlung zuhanden der Steuerbeamten vermerkt werden kann. Der Aufwand für Forschung und Entwicklung würde in der Erfolgsrechnung wohl abgezogen, indessen auf der Ertragsseite die Reserveposition steuerwirksam aufgerechnet. Es handelt sich also um einen Steueraufschub, nicht um ein Steuergeschenk.

Man hat nun gegen diese Idee in der Kommission dreierlei Einwände vorgebracht, auf die ich kurz eingehen möchte.

1. Es fehle die Verfassungsgrundlage. Es ist richtig, dass dieser Vorschlag ein strukturelles Element enthält. Dieses

strukturelle Element ist aber generell in der Möglichkeit der einzelbetrieblichen Freigabe im Gesetzesvorschlag enthalten. Ich zitiere die Botschaft, Seite 54: «Die Arbeitsbeschaffungsreserven sollen bis zu einem gewissen Grade auch für die Erzielung strukturpolitischer Effekte eingesetzt werden können.»

Es handelt sich ja um eine wirkungsvolle Präventivmassnahme zur Verhinderung des Verlustes an Arbeitsplätzen, was im Konjunkturartikel ausdrücklich vorgesehen ist. Zudem sind im berichtigten Antrag, der restriktiver gefasst wurde als der gedruckte, die Arbeitsbeschaffungsreserven nach wie vor vom Unternehmen unkündbar.

2. Es wurde eingewendet, dieser Vorschlag gefährde die Wirksamkeit des Gesetzes. Es bestehe die Gefahr, dass die Unternehmen diese Reserven nur noch für Forschung und Entwicklung brauchen würden, und zwar in nicht vorhersehbarem Ausmass, so dass bei einem Konjunkturreinbruch die kritische Manövriermasse nicht mehr zur Verfügung stünde. Nach meiner Überzeugung ist das Gegenteil der Fall. Wer ständig Forschungs- und Entwicklungsauslagen hat, wird dieses Instrument nicht benutzen, da er keinen Vorteil hat, weil er die Aufwendungen ohnehin abziehen darf. Zudem werden auch nicht alle gleichzeitig dieses Instrument benutzen. Die einen werden ständig Reserven bilden, andere werden Reserven benutzen, und nach allen Gesetzen der Wahrscheinlichkeit werden ständig grössere Bodensätze an solchen Reserven unbenutzt vorhanden sein. Am wichtigsten ist aber, dass mit diesem Instrument die Attraktivität der Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven in den Unternehmen erheblich erhöht würde. Wenn man nämlich weiss, dass man nötigenfalls diese Reserven auch ohne Vorliegen einer Notlage verwenden kann, wird man sie viel eher bilden, und das könnte das gesamte Volumen der freiwillig gebildeten Reserven erheblich steigern, so dass im Endeffekt eine Erhöhung der Manövriermasse resultieren würde.

3. Ernster ist der dritte Einwand, der steuerrechtliche: Nach diesem Gesetz – das ist eine etwas trockene Materie, aber sie ist wichtig – sind die Arbeitsbeschaffungsreserven steuerrechtlich versteuerten offenen Reserven gleichgestellt. Bei der Auflösung würden sie aber nach meinem Antrag nicht mehr als offene Reserve behandelt, sondern wie steuerfrei gebildete Rückstellungen. Administrativ – ich habe mich erkundigt – ist diese Sonderbehandlung bei der Auflösung indessen durchaus zu bewältigen. Der Steuerbeamte hat keine Probleme, vor allem, weil er auf dem erwähnten Persilschein sieht, wie er sie behandeln muss.

Die steuerliche Problematik liegt im Gesetzentwurf an sich. Die Behandlung der Reserven als steuerfrei gebildete versteuerte Reserven ist das, was Steuersachverständige in den Kantonen als Sündenfall bezeichnen. Daher rührte auch der Widerstand der Kantone. Ich habe mich mit einigen Fachleuten aus wichtigen Kantonen eingehend über diese Problematik unterhalten. Vielleicht wäre ein Teil des Widerstandes der Kantone abzubauen gewesen, wenn man die Reserven statt als versteuerte Reserven als steuerfreie Rückstellungen behandelt hätte, die man nach dem Tessiner Modell, das sich bewährt hat, nach erfolgter Freigabe ohne Steuerfolgen den eigenen Mitteln des Unternehmens hätte zuschlagen können. In dieses System würde der Antrag noch weit idealer passen.

Für die Unternehmen würde daraus lediglich der minime Nachteil entstehen, dass die Reserven nicht dem Verhältnis-kapital zugeschlagen würden. Die Kantone hingegen hätten einen kleinen steuerlichen Vorteil. In unserer Kommission wurde meines Erachtens – und ich nehme mich hier an der eigenen Nase – diese Problematik wahrscheinlich nicht eingehend genug diskutiert, und ich hoffe, dass sich der Ständerat damit eingehender befassen wird.

Ich darf zusammenfassen: Der Minderheitsantrag schafft die Möglichkeit, dass Unternehmen noch in guten Zeiten und damit noch frühzeitig genug schubweise anfallende Entwicklungsprojekte mit Gewinnen früherer Perioden finanzieren können. Damit würde ein sinnvolles Instrument zugunsten der Strukturanpassung geschaffen. Wegen der

zusätzlichen Flexibilität würde die Attraktivität zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven erheblich gesteigert. Da die Steuern dem Unternehmen nicht geschenkt, sondern lediglich aufgehoben werden, ist das Instrument ordnungspolitisch unverdächtig; administrativ und steuerrechtlich ist es nicht schwieriger als das Gesetz an sich. Zudem hätte der Antrag in bezug auf die Abgrenzung zwischen Unternehmen, die in Schwierigkeiten sind und anderen, gewisse Vorteile. Mit Sicherheit wird wegen des Subventionscharakters der zweiten steuerlichen Entlastung das Bundesamt, auch in Grenzfällen, sehr häufig unter Druck gesetzt werden, das Reservevermögen einzelbetrieblich freizugeben. Das kann zu heiklen Ermessensentscheidungen führen. Die Kantone fürchten ausdrücklich eine grosszügige Praxis des Bundesamtes in bezug auf die Definition von Schwierigkeiten von Unternehmen. Eine gosszügige Ausnützung dieses Ermessensspielraumes des Bundesamtes könnte Breschen mit recht unkontrollierbaren Folgen in unsere Steuersysteme schlagen. Solche Grenzfälle könnten nun mit Hinweis auf die Möglichkeit dieses Minderheitsantrages entschärft und steuerlich unbedenklich erledigt werden, denn damit würde der zu weiten Auslegung des Begriffs der «Bedrohung durch Schwierigkeiten» ein Riegel geschoben.

Ich bin überzeugt, dass dieser Antrag wirtschaftlich sinnvoll und nützlich sowie steuerrechtlich unbedenklich und bewältigbar ist.

Ich bitte Sie um Zustimmung.

Ammann-Bern: Die individuelle Freigabe der Reserven ist ohne Zweifel als wesentliche Verbesserung zu werten. Voraussetzung dafür sind drohende Beschäftigungsschwierigkeiten für eine einzelne Unternehmung nach Artikel 9. Das wäre an sich klar, wenn nicht der Absatz 4 dieses Artikels diesen Zeitpunkt recht klar umschreiben und begrenzen würde. Wenn wirklich offensichtliche Anzeichen für Schwierigkeiten wegen wesentlich verschlechterter Auftrags-, Ertrags- oder Finanzlage vorhanden sind, ist es mit absoluter Sicherheit zu spät, diese Reserven für die Zwecke nach Artikel 10 Buchstabe c noch freizugeben. Es sollte deshalb unbedingt diese Möglichkeit geschaffen werden, dass die Arbeitsbeschaffungsreserven wirklich auch sinnvoll für die Forschung, Entwicklung und Verbesserung der Produkte eingesetzt werden können. Es braucht in der Regel sehr viel Zeit, bis ein kommerziell nutzbares Produkt geschaffen worden ist. Deshalb ist sehr viel Einblick in die speziellen Marktverhältnisse erforderlich, um wirklich beurteilen zu können, wie lange ein bestimmtes Produkt noch gefragt und konkurrenzfähig sein wird. Die Unternehmung sollte aus diesen Gründen auch dann Antrag auf Auflösung der Reserven stellen können, wenn eine solche Entwicklung vom Unternehmer angenommen werden muss.

Es ist durchaus denkbar, ja fast normal, dass sich diese Entwicklung momentan weder in der Auftragslage noch im Ertrag feststellen lässt, denn diese hinken sowieso den Ereignissen immer etwas nach. Der Fiskus muss ja nicht befürchten, dass diese Möglichkeit missbraucht wird, da ja auch hier das Bundesamt das letzte Wort hat, bevor eine Reserve freigegeben wird. Es ist deshalb nicht mit einem Missbrauch zu rechnen, weil ja auch mit einem neuen Absatz 2 in Artikel 14 eine doppelte Steuerbefreiung, wie dies für die anderen Fälle vorgesehen ist, wegfallen soll.

Herr Bundespräsident Furgler hat alle darauf aufmerksam gemacht, was die Innovation für die Zukunft unserer Wirtschaft und unserer Arbeitsplätze bedeutet. Hier bietet sich uns eine weitere sinnvolle, erfolgversprechende Möglichkeit, diese Innovationstätigkeit bestmöglichst zu fördern. Gerade all jene, welche sich mit Überzeugung für die Innovationsrisikogarantie einsetzen, sollten hier mithelfen, jenes Instrument sinnvoll zu ergänzen. Auf diesem Gebiet kann man ja wirklich nicht zuviel tun.

Wie Sie meinem ersten Votum zum Obligatorium entnehmen konnten, habe ich sehr grosse Bedenken, dass dieses wohlgemeinte Instrument nicht den erwarteten Erfolg bringen wird. Hier haben wir eine Möglichkeit, dieses neue

Instrument wesentlich attraktiver zu gestalten. Wenn der Entschluss gefasst wird, von diesen steuerbegünstigenden Möglichkeiten Gebrauch zu machen, hat man ja noch keine Ahnung, wann und für was diese Reserven dereinst verwendet werden müssen. Wenn das Gesetz auch diese erweiterte Möglichkeit bieten kann, wird es ganz bestimmt viel leichter sein, sich für diese Art der Reservebildung zu entscheiden. Gerade die ungewissen Auflösungsmöglichkeiten hielten die Unternehmungen davon ab – und werden es ohne diese Erweiterung auch weiterhin tun –, von diesem Instrument Gebrauch zu machen.

Ich bitte Sie deshalb im Interesse dieses guten Gesetzes, den Minderheitsantrag Villiger nachhaltig zu unterstützen.

Fischer-Sursee: Der Vorschlag von Herrn Villiger hat etwas Bestechendes. Er ist zweifelsohne wesentlich besser als der erste Vorschlag der Minderheit. Ich bedaure nur, dass diese Idee nicht schon in der Kommission zur Sprache kam, denn ich bin im Augenblick etwas überfordert, diesen Antrag in der ganzen Tragweite zu erfassen und zu überblicken. Obschon ich für den Antrag Sympathien habe, möchte ich auf folgende Probleme hinweisen:

An und für sich sollte nach meiner Meinung Artikel 9 schon genügen, um die Reserven rechtzeitig für die Forschung freigegeben zu können. Es heisst zwar dort «drohen einem Unternehmen Schwierigkeiten». Diese Schwierigkeiten kommen aber in der Regel nicht über Nacht, sondern zeichnen sich längerfristig ab. Deshalb kann ein Unternehmen, das seine Ansichten aufmerksam verfolgt, rechtzeitig erkennen, dass gewisse Probleme entstehen könnten. Es könnte dann steuerfrei diese Reserven beim Bundesamt abrufen. Das ist der eine Punkt.

Der zweite Punkt – darin sehe ich eine der Hauptschwierigkeiten – ist: Es liegt nun im freien Ermessen des Bundesamtes, ob es diese Reserven freigeben will oder nicht. Es kann, wenn es will, es muss aber nicht, wenn es nicht will. Da haben wir jetzt natürlich eine völlige Willkürherrschaft aufgebaut. Beim Bundesamt haben Sie keinen Rechtsanspruch, dieses Begehren durchzusetzen. Es muss nicht einmal begründet werden, weil es ein völlig freies Ermessen ist. Das scheint mir störend zu sein.

Der dritte Punkt, der problematisch ist: Die Unternehmung hat es natürlich in der Hand, hier nun gewisse Steuerplanungen zu machen. In einem guten Jahr mit hohem Gewinn legt sie möglichst hohe Reserven an und hat dann den Vorteil, dass sie bei der hohen Steuerprogression vom Steuersatz profitiert. In einem schlechten Jahr löst sie diese Reserven auf und profitiert wieder vom kleinen Progressionssatz.

Die Hauptschwierigkeit, die entstehen könnte – Herr Villiger hat es angezogen, aber im umgekehrten Sinn –, betrifft die Grenzfälle. Ist die Frage offen, ob Gefahren bereits drohen oder der Geschäftsgang gut ist, ist es, wie Herr Villiger sagt, dem Bundesamt eher möglich, die Reserven freizugeben, weil sie dann nachträglich versteuert werden. Das Bundesamt kann aber auch versucht sein, umgekehrt zu argumentieren: Wir geben die Arbeitsreserven nicht frei; es geht noch nicht so schlecht, dass du sie jetzt schon benötigst. Du kannst sie haben, aber du musst sie versteuern. Das kann sich somit als Bumerang für die Unternehmung erweisen. Ich möchte einfach auf diese Schwierigkeit hinweisen, dass mit dem Antrag ungelöste Probleme verbunden sind.

Ich weiss nicht, was richtig ist. Ich weise noch auf eines hin: Mit dieser Möglichkeit, auch in besten Jahren Reserven freizugeben, handeln wir etwas zweckwidrig. Wir gehen am Zweck dieses Gesetzes vorbei. Wir entleeren in den besten Jahren die Reserven, die dann im entscheidenden Moment nicht mehr vorhanden sind. Herr Villiger, wir alle, die in der Industrie tätig sind, wissen, dass Forschung und Entwicklung bei gutem Geschäftsgang aus dem Cash-flow finanziert werden. Wir wissen auch, Herr Villiger, dass die Mehrzahl der Forschungsprojekte daneben geht und dass ausser Spesen nichts gewesen ist. Wenn man nun Reserven, die für schwierige Zeiten zurückgestellt werden, so frühzeitig

schon auflösen kann, kommt das einer gewissen Zweckentfremdung gleich.

Ich bedaure, dass wir dieses ganze Problem in der Kommission nicht eingehend besprechen konnten und wollte Sie auf diese Problematik hinweisen.

Frau Uchtenhagen: Ich war nicht in der Kommission und habe also die ganze Diskussion nicht verfolgt. Ich habe aber jetzt vor allem der Begründung von Herrn Villiger zugehört. Einen Teil meiner Bedenken hat nun Herr Fischer bereits dargelegt, aber ich habe noch eine andere Frage:

Im Prinzip wäre es sicher richtig, wenn wir Möglichkeiten schaffen würden, dass in bestimmten Fällen Reserven gebraucht werden könnten für Forschung und Entwicklung, wenn das langfristig die Unternehmung sichert. Mit diesem Prinzip bin ich einverstanden. Aber, Herr Villiger, Sie formulieren gar nicht dieses Prinzip. Sie hätten sagen müssen, dass Reservevermögen freigegeben werden können für Forschung und Entwicklung, wenn das der langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze dient. Ich weiss nicht, wieso Sie das nicht sagen. So, wie Ihr Antrag formuliert ist, kann man schlicht und einfach alles machen. Sie können neue Maschinen kaufen, neue Anlagen; Sie können investieren, Sie können sogar Marketing-Konzepte einkaufen oder entwickeln lassen. Dann brauchen wir keine Reserven für schlechte Zeiten, wenn man für die normale Unternehmenspolitik die Reserven heranziehen kann. Man müsste das schon so machen, dass es gerechtfertigt wäre.

Eine weitere Bemerkung: Offensichtlich, Herr Villiger, sehen Sie, wie wichtig innovative Forschung und Entwicklung sind. Ich bin deshalb erstaunt, dass Sie bei der Finanzierung solcher Innovationen nicht mitmachen können, wie das das Volkswirtschaftsdepartement ebenfalls vorschlägt.

Blocher, Berichterstatter: Dieser Antrag hat der Kommission in dieser Form nicht vorgelegen. Er ist aber dem Minderheitsantrag auf der Fahne ähnlich. Ich bin der Auffassung, dass dieser Antrag Villiger für die Unternehmen an sich eine wünschbare Sache ist. Wir würden eigentlich gerne Reserven bilden, diese aber dann erst viel später, wenn wir sie brauchen, versteuern.

Wenn ich jedoch zum Beispiel unser Unternehmen anschau, muss ich Ihnen sagen, dass wir nie etwas im Bereich der Entwicklung und der Verbesserung von Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen tun, das nicht der langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze des Unternehmens dient. Jede Forschung, jede Entwicklung, alles, was wir hier tun, dient natürlich der langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze. Normalerweise müssen wir das aus dem erwirtschafteten Ertrag des Jahres berappen.

Mit der vorgeschlagenen Lösung kann man in guten Jahren Forschung und Entwicklung betreiben und zudem Arbeitsbeschaffungsreserven bilden und sie dann irgendwann, wenn man weniger Ertrag hat, auflösen und das als Aufwand versteuern. Man wird die Reserven natürlich dann auflösen, wenn es keine Steuern zu bezahlen gilt, weil der Ertrag kleiner ist. Dieser Antrag sprengt den Rahmen dieses Gesetzes, nämlich die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven im eigentlichen Sinne. Man kann nämlich immer sagen: Ich entwickle, verbessere Produkte, Verfahren und Dienstleistungen, die der langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze des Unternehmens dienen. Von der Stossrichtung, der allgemeinen Wirtschaftspolitik her, würde ich sagen, wäre das richtig, aber nicht innerhalb dieses Gesetzes.

M. Couchepin, rapporteur: La majorité de la commission manifeste une certaine sympathie à l'égard de cette proposition mais vous invite cependant à la rejeter pour la raison suivante.

L'objectif visé par la loi, en vertu de l'article constitutionnel, est de créer un instrument qui permette de modifier le cours de la conjoncture en cas de besoin, de constituer des réserves en temps de vaches grasses pour les utiliser en temps de vaches maigres. Or, si l'on admettait la proposition de M. Villiger, on dénaturerait ces réserves, on en ferait une

sorte d'instrument de planification financière. En effet, toutes les dépenses consacrées au développement et à l'amélioration des produits, autrement dit à la recherche, permettent toujours, à long terme, de sauvegarder les emplois et la vie de l'entreprise.

Par conséquent, la proposition présentée par M. Villiger, si elle était acceptée, donnerait la possibilité d'utiliser en tout temps et à des fins de recherche, les réserves de crise qui doivent être affectées à la reconquête de l'investissement et non servir d'instrument de planification financière.

Cette proposition ne va pas dans le sens de l'article constitutionnel qui est à la base de cette loi. Nous vous recommandons donc de la rejeter.

Bundespräsident Furgler: Der Antragsteller erhofft sich eine Attraktivitätssteigerung und damit eine grössere Wirksamkeit des Instrumentes. Ich persönlich habe nach sorgfältigem Zuhören und nach Vergleich der beiden Texte mit dem Kommissionspräsidenten und dem Rapporteur welscher Zunge, mit Frau Uchtenhagen den Eindruck, dass wir uns hier in eine Grauzone bewegen, die keine Attraktivitätssteigerung bringt, sondern die uns mit Blick auf das Ziel der Arbeitsbeschaffungsreserven entgegen der eigentlichen Zielvorstellung von Herrn Villiger selbst in eine falsche Richtung führt.

Ich darf daran erinnern, das wir eine sehr liberale steuerrechtliche Erfassung der Forschungs- und Entwicklungskosten haben. Ich darf aber auch darauf hinweisen, dass mit der von Herrn Villiger vorgeschlagenen Fassung die Verwendung der Reserven nicht nur für Forschung und Entwicklung, sondern ganz generell für Verbesserung von Produkten, Verfahren und Dienstleistungen möglich würde. Diese Umschreibung schliesst auch diesen Zwecken dienende Investitionen mit ein.

Was ich nun fürchte, wären die Abgrenzungsprobleme. Ich erinnere Sie an alles, was Sie bei der Behandlung anderer Vorlagen jeweils einbrachten, wenn eine Instanz unserer Verwaltung solche Überprüfungen vornehmen musste. Wie wollen Sie hier die von Herrn Villiger geäusserten Betrachtungen eindeutig in die Tat umsetzen? Die Norm ist diesbezüglich zu wenig prägnant. Ich empfinde die Abgrenzungsprobleme nicht als gelöst. Das spürten Sie sogar aus dem sehr wohlwollenden, suchenden Votum von Herrn Fischer. Wenn aber schon jetzt, im Moment, wo wir ein Gesetz erlassen, ein Abgrenzungskriterium von uns allen nicht als eindeutig und klar empfunden wird, dann ziehe ich es doch vor, wenn wir bei der Fassung des Bundesrates bleiben. Bitte vergessen Sie auch nicht, wenn Sie entscheiden, dass man die *ratio legis* eingebracht hat in dieses Gesetz: Schaffung von Arbeitsbeschaffungsreserven. Nur so weit die vorgeschlagene Steuerbefreiung diesem Zwecke dient, entspricht sie dem verfassungsrechtlichen Auftrag. Mit anderen Worten, es ist zu wenig klar.

Bitte bleiben Sie beim Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit.

Präsident: Mit der Abstimmung über den Antrag Villiger zu Artikel 9 entscheiden Sie auch über den Antrag zu Artikel 14 Absatz 2.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

62 Stimmen

Für den Antrag Villiger

54 Stimmen

Art. 10 und 11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 10 et 11

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Titel

Übertragung der Arbeitsbeschaffungsreserven im Konzern

Abs. 1

Mit Zustimmung des Bundesamtes kann ein Unternehmen sein Reservevermögen bei einem anderen unter einheitlicher Leitung stehenden inländischen Unternehmen einsetzen. Dabei ist auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen. Das Bundesamt hört zuvor die betroffenen Kantone an.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Streichen

Art. 12

Proposition de la commission

Titre

Utilisation des réserves dans un groupe de sociétés

Al. 1

Avec l'assentiment de l'Office fédéral, une entreprise peut affecter le placement au financement de mesures de relance dans une autre entreprise suisse sous direction unique. Il sera tenu compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays. Avant de prendre sa décision, l'Office fédéral consultera les cantons intéressés.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Villiger, Ammann-Bern, Blocher, Couchepin, Spälti, Wyss)

Abs. 2

... Reinertrag gebildet werden. Ausgenommen sind Arbeitsbeschaffungsreserven, die gemäss Artikel 9 Absatz 4 verwendet wurden. Diese sind steuerrechtlich den Rückstellungen gleichgestellt.

Art. 14

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Villiger, Ammann-Berne, Blocher, Couchepin, Spälti, Wyss)

Al. 2

... bénéfique net imposés. Sont exclus les réserves de crise utilisées conformément à l'article 9, 4^e alinéa. En matière fiscale, celles-ci sont assimilées aux provisions.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit (siehe Entscheid bei Art. 9 Abs. 4)

Adopté selon la proposition de la majorité (voir décision à l'art. 9 al. 4)

Art. 15-18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen - Adopté

6. Abschnitt, Titel, Art. 19-24

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Couchepin, Ammann-Bern, Blocher, Candaux, Cavadini, Hösli, Spälti, Villiger, Wyss)

Streichen

Section 6, titre, art. 19-24

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Couchepin, Ammann-Berne, Blocher, Candaux, Cavadini, Hösli, Spälti, Villiger, Wyss)

Biffer

Frau Spoerry: Nachdem der Antrag auf Streichung des Obligatoriums abgelehnt wurde, machen wir nun mit dem 6. Abschnitt des vorliegenden Erlasses ein Gesetz auf Vorrat. Dieses Gesetz auf Vorrat ist gemäss Artikel 1 Absatz 3 nach dem Willen der Mehrheit in diesem Saal dann, wenn es in Kraft treten soll, dem Referendum entzogen. Die Argumente für den Ausschluss des Referendums gehen dahin, dass man die Ausgestaltung des zukünftigen Gesetzes könne, und wenn einem diese nicht passe, so könne man heute wegen des geplanten Obligatoriums das Referendum gegen das vorliegende Gesetz ergreifen. Diese Begründung mag rechtlich richtig sein; politisch befriedigt sie keineswegs. Zwar ist das zukünftige Obligatorium im heute vorliegenden Erlass umrissen. Wichtige Voraussetzungen sind jedoch nicht bekannt. So ist der Zeitpunkt der Inkraftsetzung unbestimmt, und damit sind die dannzumaligen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht bekannt. Auch Bundesrat und Parlament können die Unternehmen nicht mit einem Bundesbeschluss zu einer guten Ertragslage verpflichten.

Zudem ist das Obligatorium mit einem beachtlichen Spielraum für Ausnahmeregelungen für ganze Branchen oder einzelne Betriebe ausgestattet. Wie diese Ausnahmen dannzumal einmal gehandhabt werden sollen, wissen die Betroffenen nicht. Es bleiben also im heutigen Zeitpunkt trotz der vorliegenden Regelung gewichtige Fragen unbeantwortet. Das Argument, die Betroffenen hätten ja heute die Möglichkeit, das Referendum zu ergreifen, sticht nicht. Der Teil des Gesetzes, der zuerst in Kraft tritt, ist dank der Freiwilligkeit nicht geeignet, mit einem Referendum bekämpft zu werden. Das Referendum wäre ein Referendum auf Vorrat, analog zur Tatsache, dass wir eine Gesetzgebung auf Vorrat machen. Das Referendum würde sich

gegen ein Obligatorium richten, das in der Zukunft möglicherweise einmal Platz greift, von dem man aber heute noch hoffen kann, dass es nicht Gesetz wird.

Daraus wird klar, dass die Anlage des jetzt vorliegenden Gesetzes so geschickt ist, dass das Referendum *de facto* nicht nur in der Zukunft, sondern, genau besehen, auch heute ausgeschlossen wird. Dies ist politisch in höchstem Masse unbefriedigend. Es sind ja nicht nur bestimmte Firmen, die von einem Obligatorium betroffen werden; es sind auch die Kantone, denen man mit dem Obligatorium in der Zukunft Steuerausfälle verordnet, ohne dass sie sich dagegen wehren können.

Aus all diesen Gründen hoffe ich, dass der Ständerat sich diese Problematik nochmals gründlich überlegt und sich dann, wenn auch er sich nicht dazu durchringen kann, das Obligatorium in diesem Gesetz zu streichen, wenigstens dazu entschliesst, den allfälligen zukünftigen Bundesbeschluss nicht dem Referendum zu entziehen. Das Unbehagen gegen dieses Gesetz, das in hohem Masse vorhanden ist, welches sich aber aus den obengenannten Gründen im heutigen Zeitpunkt kaum zu einem Referendum verdichten kann, würde damit abgebaut.

Bundespräsident Furgler: Wir führen die dritte Debatte über das Obligatorium. Ich begreife, dass mit Frau Spoerry manche Mitglieder des Nationalrates dieses Obligatorium in der vorgelegten Form immer noch nicht wollen. Aber ich möchte Ihnen, ohne lange zu werden, in Erinnerung rufen: Wir entscheiden heute nicht über das Obligatorium, und die volle Entscheidungsfreiheit bleibt beim Nationalrat und beim Ständerat. Das sind die vom Volk gewählten Instanzen. Wenn also in Zeiten, wo nach dannzumaliger Auffassung des Bundesrates ein Obligatorium sich als sinnvoll erweisen sollte, das Parlament angesprochen wird, vermag ich bei voller Respektierung unserer demokratischen Institutionen keinen Missbrauch der Macht, weder von Seiten des Bundesrates noch von Seiten des Parlamentes, zu erkennen. Ich glaube, es geht schlicht und einfach darum, logisch zwingend nach Artikel 31quinquies Absatz 2 BV und dem dort enthaltenen Auftrag an Sie und an uns mit Blick auf die Arbeitsbeschaffungsreserven etwas zu tun und dabei auch jemanden zu verpflichten, diese Reihe von Massnahmen so vorzubereiten, dass sie dannzumal in unsere wirtschaftliche Landschaft passen. Sicher kann ich nur eines sagen: dass diese Frage in den ständerätlichen Beratungen erneut eine sehr grosse Rolle spielen wird.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit (siehe Entscheid bei Art. 9 Abs. 4)

Adopté selon la proposition et la majorité (voir décision à l'art. 9 al. 4)

Art. 25

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen - Adopté

Art. 26

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

M. Bonnard: Je voudrais poser une question à M. le président de la Confédération.

J'interprète l'article 26 en ce sens que la commission de recours ne statue pas définitivement et que par conséquent le recours au Tribunal fédéral demeure ouvert. Partagez-vous mon avis, Monsieur le président? Si tel est bien le cas,

je vous serais reconnaissant de le dire à la tribune, de manière à ce que cela figure au *Bulletin officiel*.

Bundespräsident Furgler: Zweite und letzte Beschwerdeinstanz ist das Bundesgericht. Überall dort, wo ein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung besteht, können Verfügungen mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bis nach Lausanne zum Bundesgericht als letzter Instanz weitergezogen werden. Die Beschwerdefrist beträgt, wie Sie wissen, 30 Tage. Demzufolge ist dieser Rechtsmittelweg absolut klar und gewahrt.

Ich darf Sie daran erinnern, dass insbesondere Verfügungen über die Einzelfreigabe, Übertragung der Arbeitsbeschaffungsreserven im Konzern und den Verwendungsnachweis angefochten werden können. Also all diese Problemfälle kann in den Instanzenweg, der in Lausanne endet, eingebracht werden.

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Couchepin, Ammann-Bern, Blocher, Candaux, Cavadini, Hösli, Spälti, Villiger, Wyss)

Abs. 1

Streichen

Abs. 2–5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 27

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Couchepin, Ammann-Berne, Blocher, Candaux, Cavadini, Hösli, Spälti, Villiger, Wyss)

Al. 1

Biffer

Al. 2–5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit (siehe Entscheid bei Art. 1)

Adopté selon la proposition de la majorité (voir décision à l'art. 1^{er})

Art. 28–30

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 31

Antrag der Kommission

...

Art. 5 Abs. 1 Bst. e

... Arbeitsbeschaffungsreserven auf eine andere, unter einheitlicher Leitung stehende inländische Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Genossenschaft übergehen.

Art. 31

Proposition de la commission

...

Art. 5 al. 1 let. e

Les réserves transférées à une autre société anonyme, société à responsabilité limitée ou à une société coopérative suisse sous direction unique conformément à ...

Angenommen – Adopté

Art. 32 und 33

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 32 et 33

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

65 Stimmen

Dagegen

35 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats