

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 6 (1966)

Artikel: Année politique suisse 1965 = Schweizerische Politik im Jahre 1965

Autor: Gilg, Peter / Reymond, François-L. / Bindschedler-Robert, Denise

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-170985>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 07.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

ANNÉE POLITIQUE SUISSE 1965

SCHWEIZERISCHE POLITIK IM JAHRE 1965

von

PETER GILG und FRANÇOIS-L. REYMOND

*Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen
Politik an der Universität Bern*

*Centre de recherches sur l'histoire et la sociologie de la politique suisse
à l'Université de Berne*

Leitung : Prof. Dr. E. Gruner

Introduction

La chronique politique que nous livrons cette année au lecteur, pour la première fois, est une tentative de présenter, au-delà de la simple énumération chronologique des événements, la vie politique en Suisse de façon systématique. Nous avons tenté, dans chacun des domaines que nous avons envisagés, de dégager les positions des différents groupes intéressés et les grandes lignes de l'évolution que nous avons été en mesure de discerner. Nous nous sommes attachés aux sujets qui ont retenu le plus d'attention dans l'opinion au cours de l'année passée, à l'exception de la politique extérieure, qui fait l'objet d'une analyse séparée due à M^{me} Denise Bindschedler-Robert.

Les sources sur lesquelles nous avons fondé nos recherches sont de deux types différents. D'une part, nous avons eu recours aux diverses publications officielles de la Confédération. Nous nous sommes appuyés d'autre part une collection d'extraits de presse, collationnés et classés par le Centre de recherches, tirés des journaux suivants: Les *Basler Nachrichten* (BN), la *Berner Tagwacht* (BTw.), le *Bund*, la *Gazette de Lausanne* (GdL), la *National-Zeitung* (NZ), la *Neue Berner Zeitung* (NBZ), la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ), l'*Ostschweiz* (Ostschw.), *Die Tat* (Tat), la *Tribune de Genève* (TdG), la *Tribune de Lausanne* (TdL) et le *Vaterland* (Vat.). Cette collection est à la disposition des chercheurs au Centre.

Nous avons l'intention, à l'avenir, de publier notre chronique séparément, et dans de plus vastes dimensions. Les problèmes de méthode que nous avons eus à résoudre, ainsi que l'espace qui nous était dévolu, nous ont contraints à limiter notre essai aux sujets qui ont atteint une résonance nationale. Une chronique politique qui se veuille à la fois instrument de travail utilisable et tableau synthétique d'une actualité récente doit tenir compte, plus que nous n'avons pu le faire,

de la vie politique cantonale; elle doit aussi présenter, sous une forme résumée, l'activité politique de chacun des partis et des associations d'importance; il lui faut encore un index, que nous avons tenté de remplacer cette année par un système de mots-clés.

Nous exprimons notre reconnaissance au Fonds national de la recherche scientifique, qui a financé nos travaux; à l'Association suisse de science politique et à sa commission de rédaction qui nous ont offert l'hospitalité de l'*Annuaire* et nous ont fait bénéficier de leurs conseils et de leur appui; enfin, aux nombreux spécialistes qui ont lu les différents chapitres de notre texte et nous ont fait part de leurs observations.

Sommaire — Inhalt

Politique générale	142
Institutions et Constitution 142 — Conseil fédéral 143 — Contrôle parlementaire de l'administration 143 — Juridiction administrative 145 — Articles d'exception 145 — Suffrage féminin 145 — Question jurassienne 145 — Elections fédérales et cantonales 147	
Défense nationale	150
Défense totale et organisation 150 — Armement 151 — Places d'armes 152 — Service civil 152 — Protection civile 153 — Budget militaire 153.	
Politique économique générale	153
Politique de croissance 153 — Surexpansion 155 — Monnaie et crédit 159 — Commerce extérieur 160 — Finances publiques 162.	
Politique agricole	166
Energiepolitik	169
Atomenergieproduktion 169 — Reaktorentwicklung 171 — Thermische Kraftwerke 172 — Wasserkraftwerke 173 — Gasproduktion 174 — Energiepreise 175 — Einfuhr von Energieträgern 175 — Raffinerien und Rohrleitungsanlagen 175.	
Verkehrspolitik	179
Nationalstrassenbau 179 — Eisenbahnpolitik 182 — SBB 184 — PTT 184 — Binnenschifffahrt 184 — Luftfahrtpolitik 186.	
Boden- und Wohnwirtschaftspolitik	186
Bodenrecht und Landesplanung 186 — Wohnwirtschaft 190.	
Bevölkerungs- und Sozialpolitik	193
Ausländische Arbeitskräfte 193 — Löhne 198 — Arbeitszeit 198 — Ferien 199 — Besserstellung der organisierten Arbeitnehmer 199 — Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung 200 — Kranken- und Unfallversicherung 201 — Kinderzulagen 201 — Gesundheitspolitik 202 — Auslandschweizer 202.	
Bildungs- und Kulturpolitik	203
Wissenschaftspolitik 203 — Hochschulpolitik 204 — Forschung 206 — Mittlere und untere Schulstufen 206 — Berufsbildung 208 — Stipendien 209 — Pro Helvetia 209 — Radio und Fernsehen 209.	
La politique étrangère (par Denise Bindschedler-Robert)	211
Nations Unies 212 — Autres organisations universelles 213 — Organisations européennes 214 — Assistance aux pays en voie de développement 215 — Relations bilatérales 216 — Bons offices 218 — Suisses à l'étranger 218.	

Abbréviations — Abkürzungen

AS	Sammlung der eidgenössischen Gesetze
ASSP	Annuaire suisse de science politique
ASW	Archiv für schweizerische Wirtschaft und Wirtschaftspolitik
BBI	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, amtliche Sammlung
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
Bull. stén. CE/CN	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats/ Conseil national
BV	Bundesverfassung
CC	Code civil
ccs.	conservateur chrétien-social
CO	Code des obligations
CP	Code pénal
Cst	Constitution fédérale
dém.-év., dem.-ev.	démocratique et évangélique, demokratisch und evangelisch
DEP	Département fédéral de l'économie publique
DFD	Département fédéral des finances et des douanes
DI	Département fédéral de l'intérieur
DJP	Département fédéral de justice et police
DMF	Département militaire fédéral
DPF	Département politique fédéral
DTC	Département fédéral des transports et communications et de l'énergie
EDI	Eidg. Departement des Innern
EMD	Eidg. Militärdepartement
EPD	Eidg. Politisches Departement
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
FF	Feuille fédérale
FZD	Eidg. Finanz- und Zolldepartement
ind.	indépendant
JPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
k.-chr.	konservativ-christlichsozial
LdU	Landesring der Unabhängigen
lib.	libéral — liberal
OR	Obligationenrecht
PAB	Paysans, artisans et bourgeois
PdA	Partei der Arbeit
PdT, POP	Parti du travail, Parti ouvrier populaire
rad.	radical — radikal (freisinnig)
RO	Recueil officiel des lois et ordonnances
SJPW	Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft
soc., soz.	socialiste, sozialdemokratisch
Sten.Bull.NR/StR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat /Ständerat
StGB	Strafgesetzbuch
VED	Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
ZGB	Zivilgesetzbuch

Politique générale

Mil neuf cent soixante-cinq a connu un nouveau développement du « malaise » ressenti depuis quelques années¹: de plus en plus, le désintérêt d'une partie de la population pour la chose publique, la lourdeur du fonctionnement des institutions dans un monde à l'évolution rapide, l'absence de prospective politique, ont alerté les experts et l'opinion. L'affaire des *Mirage*, qui avait secoué l'année 1964, s'est prolongée en 1965: grâce à elle, des suggestions diverses ont été faites, des réformes engagées en vue de ramener l'administration, trop puissante, à sa place, de renforcer les moyens d'action du Conseil fédéral et des Chambres à son égard. Dans le domaine des *institutions* et dans celui de la *Constitution*, on a cherché à clarifier les rapports entre les pouvoirs. On a proposé diverses mesures pour alléger les tâches de contrôle du Conseil fédéral et pour lui rendre une fonction gouvernementale à proprement parler. De même, des efforts ont été entrepris pour revaloriser les tâches législatives et les compétences de contrôle du Parlement, efforts qui n'ont pas été sans poser le problème de la séparation des pouvoirs et celui des limites admissibles pour un parlement de « milices ». On a poursuivi en outre l'élaboration de la juridiction administrative, autre moyen de décharger le gouvernement et de protéger les individus. Enfin, la question s'est posée d'adapter, de façon générale, nos textes de lois au monde environnant et à son évolution, ce qui a soulevé immédiatement les problèmes de l'intégration de la Suisse aux courants internationaux et de son destin particulier.

Les points que nous énumérons ont été considérés comme un tout, comme un ensemble cohérent, par la plupart des observateurs: on s'est donc demandé s'il ne conviendrait pas d'opérer une revision totale de la Constitution, en prenant prétexte du centenaire que celle-ci fêtera en 1974. L'idée a été défendue par les organes de presse libéraux essentiellement,² alors que les porte-parole d'autres tendances étaient plus réservés ou indifférents.

Le Conseil fédéral, par la bouche du président de la Confédération, M. Tschudi, se maintint dans une attitude très négative: selon lui, l'« idée-force » nécessaire à une revision totale ferait défaut³. Si le choix entre une revision totale et une poursuite de la pratique des revisions partielles reste posé, il semble qu'on doive, d'après les promoteurs de la revision totale, considérer celle-ci plus comme un moyen d'adapter les textes et les structures au monde environnant que comme une fin en soi: aucun changement fondamental dans les principes n'est demandé. Les catégories de problèmes posés: « décrassages », abolition des articles d'exception, adaptation aux besoins nouveaux, définition nouvelle des tâches dévolues à la Confédération et aux cantons, réforme des institutions⁴, peuvent être considérées comme un ensemble ou comme des tâches séparées. Deux motions, l'une déposée par le conseiller aux Etats Obrecht (rad., SO) l'autre par le conseiller national Dürrenmatt, (lib., BS) ont fait passer le problème sur le plan parlementaire⁵.

¹ Cf. MAX IMBODEN, *Helvetisches Malaise*, Zurich, 1964.

² Cf. *GdL*, 3, 4.1.65; *BN*, 309, 24. 7. 65; *GdL*, 175, 30. 7.; 177, 2. 8. 65; *BN*, 439, 16. 10.; 450, 23. 10. 65; *Weltwoche*, 1668, 29. 10. 65; *NZZ*, 5115, 30. 11. 65. M. IMBODEN, *op. cit.*, p. 17, signalait qu'aucune constitution cantonale n'avait été entièrement révisée depuis 1914. L'année en cours a vu pourtant le canton de Nidwald adopter une nouvelle constitution; cf. *Vat.*, 236, 11. 10. 65; *Bund*, 433, 11. 10. 65.

³ Cf. *TdG*, 169, 22. 7. 65.

⁴ Cf. *BN*, 309, 24. 7. 65; *GdL*, 175, 30. 7. 65.

⁵ Cf. *NZZ*, 4273, 13. 10. 65; *GdL*, 239, 14. 10. 65; *NZZ*, 5145, 1. 12. 65; *BN*, 510, 1. 12. 65.

Parallèlement à ces efforts destinés à assurer une plus grande cohérence des réformes, des tentatives ont été faites sur des points particuliers. Le *Conseil fédéral* a été l'objet d'une motion, tendant à porter le nombre des membres du gouvernement à onze, ainsi que de deux postulats visant à décharger les conseillers fédéraux de leurs tâches administratives en leur adjoignant un corps de secrétaires spéciaux, étrangers à l'administration, en créant un département nouveau de la présidence¹. Le Conseil fédéral, en invoquant le principe de la collégialité, a repoussé la proposition faite d'augmenter son effectif: un trop grand nombre de conseillers nuirait au bon fonctionnement du travail collégial; il a repoussé aussi la création d'un Département de la présidence et celle d'un corps de conseillers spéciaux, ne voulant pas superposer à l'administration un état-major particulier. Tout au plus a-t-il admis la formation progressive d'un cabinet présidentiel chargé de préparer et d'assurer la continuation des affaires politiques².

Les travaux de *réforme parlementaire* ont tendu à revaloriser l'Assemblée fédérale face à une administration trop puissante. Issus des conclusions du rapport préparé par la Communauté de travail *Mirage*³, ils ont été conditionnés, en quelque sorte, par la hâte que les Chambres voulaient apporter à rétablir des relations normales entre l'Exécutif et le Légitif. La procédure adoptée, qui chargeait les commissions de gestion de préparer un projet de loi en liaison avec les commissions des finances, était inhabituelle: le projet de loi sur le *contrôle parlementaire de l'administration* fut préparé par le Parlement seul, sans que l'administration ou l'Exécutif fût chargé d'en formuler les clauses. Le Conseil national, prioritaire, fut saisi d'un rapport le 13 avril par sa Commission de gestion. Celle-ci, après avoir écarté le système de contrôle par délégué parlementaire, tel qu'il est pratiqué dans les pays scandinaves sous le nom d'«Ombudsman», proposait des mesures destinées à améliorer les conditions de travail des parlementaires, dans l'exercice de la «haute surveillance» prévue par la Constitution fédérale (art. 85)⁴. Il s'agit essentiellement, pour la forme, de compléments apportés à la Loi sur les rapports entre les Conseils. Le projet présenté prévoyait la création d'un service de documentation pour le Parlement, chargeait le Conseil fédéral de régler la procédure législative préparlementaire, admettait le recours aux experts, extérieurs ou non à l'administration, pour les travaux des commissions, renforçait l'organisation de la commission de gestion; il prévoyait en outre que l'accès aux actes officiels soit largement ouvert à la commission. Dans les cas graves, des commissions d'enquête pourraient être formées, qui pourraient appeler des fonctionnaires à témoigner en les déliant du secret de fonctions.

Tout en approuvant les objectifs de la commission, le Conseil fédéral manifesta son inquiétude devant l'initiative que celle-ci prenait. Il demanda un avis de droit au juge fédéral Antoine Favre, qui lui fit parvenir un rapport provisoire le 31 mai⁵. Le rapport affirme la primauté politique législative du Conseil fédéral, et oppose

¹ Motion Schmitt (rad., GE) et postulat Chevallaz (rad., VD) au Conseil national; postulat Borel (rad., GE) au Conseil des Etats. Cf. *NZZ*, 674, 18.2.; 1115, 17. 3. 65; *Weltwoche*, 1633, 26. 2. 65; *Bull. stén. CN*, 1965, pp. 49 ss.

² Cf. *Bull. stén. CN*, 1965, pp. 49 ss. et 297 ss.; *NZZ*, 1115, 17. 3. 65. La motion Schmitt a été transformée en postulat et transmise comme tel.

³ Rapport des commissions constituées par le CN et le CE pour enquêter sur l'affaire des *Mirage*, du 1. 9. 64, pp. 70-73.

⁴ Cf. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 13 avril 1965, in *FF*, 1965, I, 1215-1256.

⁵ Avis provisoire sur l'exercice du droit de haute surveillance de l'Assemblée fédérale, par le juge fédéral Antoine Favre, du 31 mai 1965, publié le 9 juin. Cf. *GdL*, 131, 10. 6. 65, etc.

celle-ci à la primauté juridique établie en faveur de l'Assemblée fédérale dans la Constitution: les fonctions de l'Assemblée et du Conseil fédéral sont coordonnées sans qu'il y ait de subordination de l'une à l'autre; le contrôle parlementaire ne peut donc être qu'un apport indirect au contrôle exercé par le Conseil fédéral, seul responsable. Le gouvernement prit à son tour position, le 27 août, dans un rapport¹. Il proposa un certain nombre d'amendements au projet, destinés à sauvegarder sa liberté d'action dans le domaine de la procédure préparlementaire, qui, selon lui, est de son ressort propre et ne saurait être réglementé par les Chambres, dans celui de l'audition de fonctionnaires, qui ne peuvent être autorisés à déposer et déliés du secret que par le Conseil fédéral, dans celui de la communication d'actes officiels, ainsi qu'à limiter la formation de commissions d'enquêtes par l'introduction d'une clause prévoyant un rapport préalable de sa part. Il tint à réaffirmer que ses compétences ne lui sont pas dévolues par l'Assemblée fédérale, mais par la Constitution, et que la haute surveillance parlementaire ne peut pas amoindrir sa responsabilité propre; il s'agit alors de sauvegarder la séparation des pouvoirs.

Le projet vint en délibération au Conseil national le 4 octobre. Le ton dominant des orateurs partisans du projet fut marqué par le souci d'éviter toute démonstration de méfiance à l'égard de l'Exécutif: le renforcement du Parlement ne devrait pas conduire à un affaiblissement du Conseil fédéral, mais devrait créer de meilleures conditions de travail parlementaire. La création d'un service de documentation, la nécessité de régler la procédure préparlementaire furent adoptés. En ce qui concerne les auditions de fonctionnaires, le Conseil admit que le Conseil fédéral puisse se faire représenter à ces auditions. De même, au sujet, de la communication d'actes officiels il se rallia à un compromis, proposé par le conseiller national Imboden (rad., BS), laissant le Conseil fédéral libre de présenter un rapport plutôt que des documents secrets lorsqu'une affaire n'est pas close. Quant aux commissions d'enquête, non combattues en principe depuis le précédent lié à l'affaire du *Mirage*, elles furent admises aussi, non sans que l'on précise la nécessité d'entendre le Conseil fédéral avant qu'intervienne une décision concordante des deux Chambres. L'ensemble du projet fut voté par 132 voix sans opposition.²

Parallèlement aux délibérations du Conseil national, le Conseil des Etats, par sa Commission de gestion, a poursuivi ses travaux de façon indépendante. Chargé par la commission d'une expertise, le professeur Eichenberger a déposé un rapport, daté du 2 août. Ce rapport, publié le 5 octobre, remet au point certains des projets préparés par la Commission de gestion du Conseil national; il demande de définir avec plus de précision le service de documentation souhaité, souligne l'inopportunité d'une réglementation de la procédure préparlementaire, estime que le Conseil fédéral doit se faire représenter pendant les auditions de fonctionnaires; surtout, il attire l'attention sur les faits que les commissions et le Parlement ne sont pas des organes d'investigation et de sanction et que les commissions d'enquête, exceptionnelles, doivent s'appuyer sur une définition aussi claire que possible de leur rôle³.

¹ Rapport... concernant le projet de loi relatif à l'extension du contrôle parlementaire,... du 27 août 1965, in *FF*, 1965, II, 1048-1072.

² Cf. *Bull. stén. CN*, 1965, pp. 461 ss., 473 ss. et 579 ss.; *NZZ*, 4134, 5. 10.; 4136, 5. 10.; 4148, 6. 10.; 4155, 6. 10.; 4166 7.10.; 4171, 7. 10.; 4247, 12. 10.; 4252, 12. 10. 65; *GdL*, 231, 5. 10.; 232, 6. 10.; 233, 7. 10.; 238, 12. 10.65.

³ Avis de droit concernant le Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur l'extension du contrôle parlementaire du 13 avril 1965, présenté à la Commission de gestion

Signalons, sans nous y arrêter, le projet concernant l'extension de la *juridiction administrative fédérale* qui vient compléter sur le plan juridictionnel le contrôle exercé sur l'administration par le Conseil fédéral et la haute surveillance parlementaire, tout en étendant les garanties accordées aux citoyens. Le projet, ancien, a été relancé par les motions votées par les Chambres au lendemain de l'affaire du *Mirage*, le 7 octobre 1964¹. Il a fait l'objet de deux messages le 24 septembre 1965, et était pendant devant les Chambres à la fin de l'année².

La suppression des *articles d'exception* de la Constitution fédérale (interdiction des jésuites et des couvents, interdiction de l'abattage rituel israélite) a fait l'objet de débats au début de l'année. Elle a été reprise, au cours d'un exposé sur la politique étrangère devant le Conseil national, par le conseiller fédéral Wahlen, le 7 octobre³. Le rapport demandé au professeur Kägi par le gouvernement n'avait pas encore été rendu en fin d'année. Une interpellation du conseiller aux Etats Lusser (ccs., ZG), a été développée le 14 décembre; dans sa réponse, le conseiller fédéral Wahlen mit l'accent à la fois sur l'anachronisme que représentent les articles en question et sur les difficultés rencontrées pour en faire admettre la suppression par l'opinion; un long travail de préparation des esprits semble encore nécessaire⁴.

La cause du *suffrage féminin*, autre élément qui paraît à beaucoup d'observateurs comme un anachronisme, a fait des progrès sensibles en 1965, mais sur le plan cantonal seulement. Le conseiller national Schmitt (rad., GE) a déposé une motion le 30 novembre, demandant l'introduction du suffrage féminin en matière fédérale, voulant ainsi provoquer une nouvelle votation. A la fin de l'année, des procédures étaient en cours dans cinq cantons et on pouvait attendre des projets dans six autres pour 1966⁵. L'effritement des bastions cantonaux semble encore être la condition préalable à une action sur le plan fédéral.

Le problème des rapports de Berne avec la *minorité jurassienne* du canton a continué d'agiter les esprits en 1965, sans que la tension résultant de la politique séparatiste du Rassemblement jurassien diminue, et sans que des progrès sensibles sur la voie d'un règlement soient enregistrés. Cette année, la 150^e après le rattachement de Bienne et du Jura à Berne, a été marquée par trois facteurs importants; les diverses commémorations, les suites de l'affrontement des Rangiers, et la négociation engagée autour des propositions de la députation jurassienne.

du Conseil des Etats par le professeur K. EICHENBERGER, Aarau, 2. 8. 65 (publié le 5. 10. 65, ronéographié, 73 p.); cf. *GdL*, 232, 6. 10. 65; *NZZ*, 4148, 6. 10. 65. Cf. aussi K. EICHENBERGER, «Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat», in *Schweiz. Juristen-Zeitung*, 1965, pp. 269-273 et 285-291.

¹ Cf. *Bull. stén. CN*, 1964, pp. 409 ss; *Bull. stén. CE*, 1964, pp. 202 ss.

² Cf. *FF*, 1965, II, 1301-1382 et 1383-1431. Cf. *TdG*, 232, 5. 10. 65; voir aussi M. BRIDEL in *GdL*, 243, 19. 10. et 244, 20. 10. 65; *NZZ*, 4120, 4. 10. 65.

³ Cf. *Bull. stén. CN*, 1965, p. 578. Voir aussi F. T. WAHLEN, *Dem Gewissen verpflichtet*, Zürich/Stuttgart, 1966, pp. 217-245. On sait que le conseiller fédéral Wahlen s'est attaché à la suppression des articles d'exception. Sa démission, à fin 1965, a été durement ressentie.

⁴ Cf. *Bull. stén. CE*, 1965, pp. 174 ss. Le conseiller fédéral Wahlen, dans sa réponse, fit valoir l'argument que toute révision totale de la Constitution serait condamnée d'avance, si le suffrage féminin et la suppression des articles d'exception n'étaient pas acquis au préalable.

⁵ Cf. *Bund*, 44, 1. 2. 66. Le Tessin et Bâle-Campagne devaient soumettre des projets votés par les Grands Conseils au peuple; Bâle-Ville avait un projet pendant devant le Grand Conseil; une motion demandant une action gouvernementale rapide avait été adoptée par le Grand Conseil de Soleure; le Conseil exécutif bernois s'était engagé à présenter un projet en 1966. Des progrès étaient aussi enregistrés à Zurich, en Argovie, à Schaffhouse, à Zoug, à Saint-Gall et dans les Grisons.

Il a été impossible de célébrer le 150^e anniversaire de la décision du Congrès de Vienne de façon à rassembler l'ensemble du Jura et de l'ancien canton. La seule manifestation officielle est celle qui a été organisée le 18 novembre, à la Collégiale de Berne, par le Conseil exécutif et le Grand Conseil, mais en l'absence des députés séparatistes¹. A cette occasion, une plaquette a été publiée par le Conseil exécutif², qui contient des études sur l'histoire, la langue, l'économie, les particularités politiques et juridiques du Jura. Les antiséparatistes, groupés dans l'Union des patriotes jurassiens, ont fêté l'anniversaire le 21 novembre à Saint-Imier, en une cérémonie populaire, à laquelle les plus hautes autorités cantonales, par leur présence, ont donné un caractère officieux³. Les séparatistes ont pour leur part organisé une manifestation de deuil, le 20 mars, à Delémont, au cours de laquelle, après un défilé silencieux, un mémoire historique fut adressé aux puissances signataires du Traité de Vienne par le Rassemblement jurassien⁴; les autres manifestations séparatistes ont été encore l'occasion d'affirmer les mêmes thèses historiques.

Les suites de l'affaire des Rangiers ont été sensibles dans l'attitude des différents groupes politiques. Le Rassemblement a orienté ses efforts vers l'internationalisation du conflit, par l'envoi du mémoire aux puissances, ce qui lui valut une sérieuse semonce de la part du Conseil fédéral⁵, et par les intentions annoncées à la Fête du peuple jurassien de s'associer plus étroitement aux travaux et aux revendications des groupements formant l'ethnie française⁶. On a souligné, à cet égard, un changement de tactique visant à opposer le Jura à la Confédération entière, et non plus à Berne seulement. Quant à l'Union des patriotes jurassiens, bénéficiant de l'état d'esprit succédant aux Rangiers, elle a entrepris une activité plus organisée et plus populaire; elle a créé un groupement de jeunesse, les Jeunesses civiques du Jura bernois, pour faire pièce au « Bélier » séparatiste⁷. Sa commémoration de Saint-Imier a rassemblé 7000 personnes environ, ce qui marque un tournant⁸. Des incidents étant à craindre entre les deux organisations, les autorités cantonales ont interdit deux contre-manifestations séparatistes. Quant aux partis politiques, ils ont subi plus que par le passé l'impact de la division des esprits: le Parti socialiste et le Parti libéral ont été menacés d'éclatement, selon que leurs fédérations de district, soit parce qu'elles étaient majorisées par l'une ou l'autre des tendances, soit parce que des oppositions entre partis leur commandaient une attitude plus tranchée, se rangeaient du côté séparatiste ou de l'autre⁹.

¹ Cette cérémonie, de caractère religieux et politique, a vu s'exprimer le président du Grand Conseil Bircher, le député Péquignot, le professeur Hans von Greyerz, et le président du Conseil exécutif Buri. Cf. *NZZ*, 4915, 19. 11. 65; *Bund*, 495, 19. 11. 65; *TdG*, 271, 19. 11. 65; *GdL*, 270, 19. 11. 65; *BN*, 492, 19. 11. 65.

² *150 Jahre Berner Jura — Jura bernois 1815-1965*, publié par le Conseil exécutif du canton de Berne, Imprimerie Volksfreund, Laufon 1965. Cette plaquette a été distribuée aux écoles jurassiennes, mais non mise en vente.

³ Cf. *NZ*, 541, 22. 11. 65; *Bund*, 499, 22. 11. 65; *NZZ*, 4964, 22. 11. 65; *TdG*, 275, 22. 11. 65; *GdL*, 274, 22. 11. 65.

⁴ Cf. *TdL*, 80, 21. 3. 65; *TdG*, 68, 22. 3. 65; *GdL*, 67, 22. 3. 65; *NZZ*, 1187, 22. 3. 65; *Bund*, 122, 22. 3. 65; *NBZ*, 67, 22. 3. 65.

⁵ Communiqué du 2 juillet. Cf. *TdG*, 153, 3. 7. 65; *GdL*, 152, 3. 7. 65.

⁶ *NZZ*, 3767, 13. 9.; 3810, 16. 9. 65; *TdG*, 214, 13. 9. 65; *GdL*, 213, 13. 9.; 214, 14. 9. 65.

La fête du peuple a réuni environ 30.000 personnes. Voir aussi: G. HÉRAUD-R. BÉGUELIN, *Europe-Jura. 150^e anniversaire du Congrès de Vienne*, éd. par le Rassemblement jurassien, 1965. et *Jura libre*, 785, 15. 9. 65.

⁷ *TdL*, 304, 31. 10. 65.

⁸ Cf. *Bund*, 499, 22. 11. 65.

⁹ Cf. *TdG*, 225, 27. 9.; 232, 5. 10.; 243, 18. 10.; 249, 25. 10. 65.

Enfin, l'année a été dominée par le dépôt des dix-sept propositions de la députation jurassienne et le sort qui a été réservé à celles-ci¹. Soumises à un préavis juridique par le Conseil exécutif, elles ont fait l'objet d'un rapport des professeurs Huber et Imboden et de l'ancien juge fédéral Python². Ce rapport, publié le 16 juin, a montré clairement les limites juridiques et les obstacles posés à la réalisation des propositions en cause. Sans préjuger des solutions politiques, il a permis d'élargir le dialogue entamé entre la députation et le Conseil exécutif. Une séance commune, le 2 juillet, a permis aux députés et aux experts de confronter leurs points de vue³. Un avis de droit supplémentaire a été par la suite demandé aux experts par la députation⁴. Il n'y a pas eu de négociations politiques sur les propositions, mais des travaux préparatoires seulement, marqués par une volonté réciproque de dialogue. La proximité des élections législatives de 1966 a incité les groupes intéressés à éviter toute précipitation.

Il n'y a pas eu d'*élections* fédérales législatives générales en 1965. Cependant, la démission de M. F. T. Wahlen, chef du DPF, pour raison d'âge et de santé⁵, a entraîné un renouvellement partiel du Conseil fédéral, sans provoquer pourtant de modifications dans l'actuelle coalition. Le 8 décembre, l'Assemblée fédérale a élu M. Rudolf Gnägi, conseiller d'Etat bernois, conseiller national, dont la candidature avait été présentée par le Parti PAB, par 176 voix sur 239 votants. Les autres partis gouvernementaux ne combattirent pas la proposition agrarienne⁶.

Le mode d'élection et les coutumes présidant à la composition du Conseil fédéral ont donné lieu toutefois à des critiques de la part de groupes minoritaires; l'intervention du conseiller national Beck (non-inscrit, ZH), jugée sévèrement par la presse en raison de la solennité de l'élection, a entraîné quelques remous dans l'opinion. Par la suite, deux motions et un postulat ont été déposés au Conseil national pour demander la révision du mode d'élection et de la composition du Conseil⁷.

La répartition des sièges entre les partis n'a pas été remise en question par les partis gouvernementaux. La personne de M. Chaudet a été l'objet d'attaques; le Congrès du Parti socialiste suisse a demandé son départ le 3 octobre, en raison de l'affaire des *Mirage*. Le Parti radical, quoique agité par plusieurs courants, n'a pas retiré sa confiance et son appui au chef du DMF⁸.

Huit cantons ont renouvelé leur gouvernement et leur parlement. Un comportement électoral différent a été observé, à cette occasion, dans les cantons romands et dans les cantons alémaniques. A Neuchâtel et à Genève, les partis de gauche (socialistes et communistes) ont enregistré des succès sensibles aux dépens des partis bourgeois; en outre est apparu à Genève un nouveau groupement, orienté

¹ Sur ces dix-sept propositions, voir F.-L. REYMOND, « La question jurassienne... », in *ASSP*, 5, 1965, pp. 59-60..

² *Rapport concernant les propositions de la députation jurassienne...* Berne, Chancellerie de l'Etat, 1965.

³ *Affaires jurassiennes; compte rendu de la séance du 2 juillet 1965... à laquelle ont participé le Conseil exécutif, la Députation jurassienne, MM. les experts...* Berne, Chancellerie de l'Etat, 1965.

⁴ Cf. *TdG*, 202, 30. 8. 65.

⁵ *NZZ*, 4377, 19. 10. 65; *GdL*, 244, 20. 10. 65. La signification politique de cette démission a été analysée par la presse, dans son ensemble, les jours suivants.

⁶ Cf. *NZZ*, 5283, 8. 12. 65; *Bund*, 526, 9. 12. 65; *GdL*, 287, 9. 12. 65; *TdG*, 288, 9. 12. 65.

⁷ *NZZ*, 5391, 14. 12.; 5509, 22. 12. 65.

⁸ Cf. *GdL*, 230, 4. 10.; 231, 5. 10. 65; *TdL*, 278, 5. 10. 65; *NZZ*, 4141, 6. 10. 65.

à droite, Vigilance, qui a conquis — encore au détriment des partis bourgeois — un dixième des mandats au Grand Conseil. Les deux partis de gauche ont progressé aussi, aux élections communales, dans le canton de Vaud¹. Cette tendance a été observée en Valais aussi : les socialistes et les sociaux indépendants, qui n'élisent que des députés romands, ont enregistré quelques gains². Les élections cantonales genevoise et neuchâteloise méritent qu'on s'y arrête :

Elections au Grand Conseil genevois, du 24 octobre 1965³:

	1965	1961	1957
Vigilants	10	—	—
Libéraux	15	20	15
Radicaux	22	27	37
Chrétiens-sociaux	17	21	20
Socialistes	20	18	13
Parti du travail (communistes)	16	14	15
	100	100	100

Elections au Grand Conseil neuchâtelois, du 25 avril 1965⁴:

	1965	1961	1957
Libéraux	22	24	22
Radicaux	30	34	33
Progressistes nationaux	11	11	13
Socialistes	42	40 ⁵	44
Parti ouvrier populaire (communistes)	10	6	5
	115	115	117

Le déplacement des forces observé à Genève n'est pas un phénomène nouveau dans l'histoire relativement agitée de ce canton. L'apparition des Vigilants, qui rappelle le succès de l'Union nationale dans les années 30, et la progression de la gauche sont l'expression d'un mécontentement fort répandu, qui touche aux insuffisances de développement infrastructurel (routes, écoles, université) du canton, ainsi qu'à la situation du marché du logement, que les mesures conjoncturelles fédérales n'ont pas détendue. Les Vigilants s'étaient déjà faits les porte-parole de ce mécontentement lors de deux référendums cantonaux : le premier, dirigé contre la participation de l'Etat à la Fondation immobilière pour les organisations internationales (F.I.P.O.I.) avait été un échec; le second, dirigé contre la hausse des impôts, fut un succès, dû à l'opposition des socialistes et du Parti du travail. La progression de la gauche est imputable à la politique d'opposition menée par ces partis, malgré la participation socialiste au gouvernement⁶. Les

¹ *GdL*, 266, 15. 11. et 267, 16. 11. 65. Au Conseil communal lausannois, les socialistes obtinrent, le 14 novembre, 29 sièges, et le POP 20 (ensemble 49) sur un total de 100 sièges (en 1961: 26 et 14 respectivement).

² *TdL*, 68, 9. 3. 65. Les résultats des élections du 7 mars donnent 85 (88 en 1961) conservateurs et chrétiens-sociaux, 2 (0) conservateurs progressistes, 25 (27) radicaux, 1 (1) indépendant, 4 (2) sociaux-indépendants, 13 (12) socialistes.

³ *TdG*, 250, 26. 10. 65; cf. R. RUFFIEUX in *ASSP*, 2, 1962, p. 67.

⁴ *TdG*, 97, 24. 4. 65; cf. RUFFIEUX, *art. cit.*, p. 65.

⁵ Nouvelle gauche socialiste inclue.

⁶ Sur la constellation politique genevoise, cf. *TdG*, 205, 2. 9.; 218, 18. 9. 65; *BN*, 445, 20. 10. 65; *NZZ*, 4458, 24. 10. 65. Référendum sur la F.I.P.O.I., du 4 avril, voir plus bas,

élections au Conseil d'Etat, le 21 novembre, permirent aux socialistes de maintenir leur double représentation, de même qu'aux chrétiens-sociaux; les radicaux reconquirent un second siège, au détriment des libéraux qui n'en gardèrent qu'un. Les partis bourgeois avaient présenté une liste d'entente nationale, de six candidats, auxquels s'opposaient deux candidats socialistes et un candidat du Parti du travail sur des listes séparées¹.

Le succès de la gauche à Neuchâtel est moins facilement explicable. L'avance notable du Parti ouvrier populaire en a constitué l'un des éléments, qui a été mis en rapport avec un changement d'attitude de la gauche non communiste à l'égard de ce parti²: ce changement a été illustré par l'alliance conclue par les socialistes avec le POP pour le second tour des élections au Conseil d'Etat, grâce à laquelle un second siège (sur cinq) a été attribué aux socialistes³.

Une plus grande stabilité a caractérisé, en revanche, les élections des cinq cantons alémaniques. Les socialistes ne sont parvenus nulle part à renforcer leurs positions, sauf à Glaris où le découpage du canton en vingt arrondissements électoraux les prive d'une représentation conforme à leur force globale⁴. Le Parti du travail n'est représenté dans aucun des cantons en cause. Les modifications les plus fortes ont été observées dans les Grisons⁵, où les démocrates, gagnant trois mandats aux dépens des radicaux, ont repris leur rang en tête des forces politiques du canton, à côté des conservateurs chrétiens-sociaux. De même, à Soleure, les conservateurs ont enlevé trois sièges aux socialistes et aux radicaux⁶. En Argovie⁷ et en Thurgovie⁸, les rapports de force n'ont pratiquement pas varié. Les élections aux Conseils exécutifs n'ont pas amené de changement sauf en Argovie. Dans ce canton, la répartition de cinq sièges gouvernementaux entre quatre partis conduit, lors de chaque vacance, à une lutte pour le cinquième siège: après seize ans d'occupation radicale, celui-ci a passé le 24 janvier aux socialistes, ce qui correspond à leur prépondérance relative dans le canton⁹.

p. 194, note 3. La hausse des impôts cantonaux fut repoussée le 30 mai par 42.685 voix contre 13.630 (*TdG*, 125, 31. 5. 65); les Vigilants s'étaient déjà alliés au Parti du travail pour faire rejeter la hausse des impôts communaux, le 14 mars, par 15.444 voix contre 8840 (*TdG*, 62, 15. 3. 65), voir plus bas, p. 165, note 4.

¹ *NZZ*, 4748, 10. 11. 65; *TdG*, 276, 23. 11. 65.

² Voir articles de RENÉ MEYLAN in *La Sentinelle*, 14-18, 19.-23. 1. 65; cf. aussi *NZZ*, 555, 10. 2.; 2485, 10. 6. 65; *NZ*, 199, 3. 5. 65.

³ Cf. *TdG*, 98, 28. 4.; 103, 4. 5. 65. Pour obtenir le retrait du candidat POP, les socialistes acceptèrent un programme commun. Le succès socialiste entraîna la défaite du candidat progressiste national.

⁴ Résultat des élections du 30 mai au Grand Conseil de Glaris: 14 (13 en 1962) conservateurs chrétiens-sociaux, 27 (28) radicaux, 26 (27) démocrates, 14 (13) socialistes. Cf. *Annuaire statistique de la Suisse*, 1965, pp. 536 ss. Pour la force des socialistes, voir E. GRUNER, in *ASSP*, 3, 1963, p. 70.

⁵ Résultat des élections du 2 mai au Grand Conseil des Grisons: 39 (38 en 1963) conservateurs chrétiens-sociaux, 28 (31) radicaux, 39 (36) démocrates, 7 (7) socialistes. Cf. *Annuaire statistique de la Suisse*, 1965, pp. 536 ss.

⁶ Résultat des élections du 9 mai au Grand Conseil de Soleure: 37 (34 en 1961) conservateurs chrétiens-sociaux, 68 (69) radicaux, 39 (41) socialistes. Cf. *Annuaire statistique de la Suisse*, 1965, pp. 536 ss.

⁷ Résultat des élections du 14 mars au Grand Conseil d'Argovie: 46 (47 en 1961) conservateurs chrétiens-sociaux, 30 (28) paysans, artisans et bourgeois, 43 (41) radicaux, 6 (8) indépendants, 5 (5) évangéliques, 62 (64) socialistes, 8 (7) divers. Cf. *Annuaire statistique de la Suisse*, 1965, pp. 536 ss.

⁸ Résultat des élections du 21 mars au Grand Conseil de Thurgovie: 21 (20 en 1962) conservateurs, 11 (12) chrétiens-sociaux, 32 (33) paysans, 26 (25) radicaux, 8 (7) évangéliques, 1 (1) démocrate, 27 (27) socialistes. Cf. *NZZ*, 1191, 22. 3. 65 et *Annuaire statistique de la Suisse*, 1965, pp. 536 ss.

⁹ *NZZ*, 135, 13. 1. et 306, 25. 1. 65.

Défense nationale

Considérée de plus en plus comme un tout, la défense nationale a été marquée, en 1965, sur le plan politique, par des développements et des affrontements moins vifs que pendant l'année précédente. L'affaire des *Mirage* avait trouvé une première conclusion le 7 octobre 1964 devant les Chambres¹. Elle a continué pourtant à exercer des effets pendant l'année qui nous préoccupe. Origine des recherches sur les moyens de renforcer le contrôle de l'administration par l'Assemblée fédérale, ce dont nous parlons ailleurs, elle a aussi projeté son ombre sur la politique militaire, provoquant des études sur la réorganisation du DMF, mettant en cause les projets d'armement établis selon l'organisation des troupes de 1961, posant enfin la question des rapports entre le « possible » et le « souhaitable » en cette matière. La discussion sur la portée des tâches de défense nationale en a été voilée par des difficultés d'ordre personnel et partisan, qui ont entraîné la réduction du budget militaire 1966 d'un montant forfaitaire symbolique de 100 millions. Pourtant, à travers les différentes manifestations de la politique militaire, le problème de la défense totale apparaît toujours, en contrepoint.

L'étude dont a été chargé l'ancien chef de l'Etat-major général, le commandant de corps Annasohn, à la fin de 1964, est fondamentale. La *défense nationale totale* repose sur quatre piliers, l'armée, la protection civile, la défense économique et le renforcement de la défense spirituelle. Il s'agit d'intégrer ces quatre domaines à une conception d'ensemble, de les pourvoir d'organes coordinateurs, voire centralisés², doués de pouvoirs décisionnels et non plus seulement consultatifs. La répartition des efforts du pays entre les différents aspects de la défense devrait tendre à un engagement plus grand de l'armée dans des tâches de protection des civils³. Il s'agit-là d'une direction nouvelle, où la primauté du « militaire », dans les préoccupations d'armement et d'équipement, sur les besoins « civils » de la défense devrait diminuer. A cet égard, la question de la répartition des tâches administratives entre militaires et civils est posée, ainsi que celle des possibilités financières d'un petit pays⁴. Parallèlement, la *réorganisation* du DMF, demandée par les Chambres le 7 octobre 1964, a été confiée pour étude à une commission d'experts⁵. Le travail de cette commission doit s'exercer principalement dans le domaine administratif et au sujet des problèmes d'armement: la distinction demandée entre le développement technique d'armes nouvelles et leur acquisition,

¹ Sur l'affaire des *Mirage*, nous renvoyons à l'article de Willi Geiger, « Der *Mirage-Konflikt* », in *ASSP*, 5, 1965, pp. 90-99.

² Le commandant de corps Annasohn évoquait devant la Société des officiers de Zurich, le 29 novembre, la possibilité de créer un Département de la défense nationale, ou à tout le moins une direction centralisée. Cf. *NZZ*, 5209, 4. 12. 65.

³ Cf. *Ibid*, ainsi que le commandant de corps Ernst (discours d'Uster), *NZZ*, 4970, 22. 11. 65.

⁴ Cf. Déclaration du directeur de l'administration des finances, M. Redli, devant une société d'officiers; cf. *NZZ*, 3169, 30. 7. 65, et *Vat.*, 193, 21. 8. 65. M. Redli fait une distinction nette entre le « souhaitable » désiré par les militaires dont c'est le devoir, et le « possible » pour un petit pays dont les moyens financiers ne croissent pas aussi vite que le coût des équipements militaires nécessaires. Une planification de la défense doit être l'œuvre commune de civils et de militaires.

⁵ Commission nommée le 26 janvier, sous la présidence de O. Hongler, comprenant entre autres des experts en organisation industrielle. Son mandat est défini par le texte de la motion adoptée par les Chambres. (*Bull. stén. CN*, 1964, pp. 409 ss.; *Bull. stén. CE*, 1964, pp. 201 ss.) Cf. *NZZ*, 324, 26. 1. 65 et *GdL*, 21, 27. 1. 65. Cette commission a donné un rapport intermédiaire en juillet 1965. Son rapport final doit être remis au Conseil fédéral assez tôt pour que celui-ci saisisse les Chambres d'un projet en automne 1966.

affaire financière, marque bien le souci qu'ont eu les Chambres d'éviter la concentration entre les mains du commandement de l'armée, de toutes les responsabilités administratives touchant à l'équipement.

Ce sont des questions d'*armement* qui occupent la plus grande part des activités politiques militaires. Les projets soumis aux Chambres en 1965, première année du plan de dépenses quinquennal dont le montant atteint 8,3 milliards, sont restés en dessous de la moyenne annuelle de 1660 millions. L'acquisition des avions de combat *Mirage* a donné lieu à deux rapports semestriels, conformément à la décision des Chambres¹. La conversion du programme de livraison de 100 appareils à 57 n'a pas entraîné les économies que l'on en attendait: le coût total des appareils était estimé à 1187 millions à fin août, sans exclure pourtant des dépassements dus au renchérissement. Les Chambres prirent connaissance des rapports et accordèrent pendant la session d'automne les 159 millions supplémentaires demandés². A la fin de l'année, trois appareils montés en Suisse étaient sortis des ateliers de construction, et des essais étaient en cours aux Etats-Unis pour contrôler l'efficacité du système électronique *Taran*.

Mais, plus que les avions de combat, ce sont les projets *Florida* et *Bantam* qui ont animé la discussion. L'achat d'engins téléguidés antichars d'infanterie, objet du message du 19 février³, a soulevé des difficultés: le modèle choisi, le *Bantam*, engin suédois, était en concurrence avec une arme produite en Suisse, le *Mosquito*. La firme suisse Contraves mena une campagne soutenue contre la décision du Conseil fédéral, sans faire triompher ses intérêts; l'engin *Mosquito*, plus encombrant, plus lourd, n'était pas encore suffisamment développé, dans sa dernière version, pour emporter la décision, alors que le *Bantam* était déjà opérationnel. Les Chambres se rallièrent au point de vue du Conseil fédéral, tout en invitant celui-ci à ne pas préférer les entreprises suisses à l'avenir⁴.

Le maintien d'une industrie suisse d'armement, essentiel en prévision de conflits, évoqué au sujet du *Bantam*, est un problème toujours aigu: la dénonciation d'un contrat de recherches liant la Confédération à la même firme Contraves pour le développement d'engins téléguidés sol-air, en juin 1965⁵, le rapport concernant la rentabilité de la Fabrique fédérale d'armes de Berne⁶, montrent les difficultés d'organisation et coordination existantes.

L'achat du système d'alerte *Florida*, destiné à assumer une surveillance centralisée de l'espace aérien et à calculer l'engagement de l'aviation et des moyens de défense antiaériens, objet du message du 28 mai⁷, fut décidé par les Chambres malgré une opposition socialiste assez vive au Conseil national⁸, fondée sur la crainte de dépassements éventuels de crédits. Le système *Florida*, complément de l'achat du *Mirage* et d'engins téléguidés, s'inscrit dans la ligne définie en 1961

¹ Messages du 2 février 1965 (*cf. FF*, 1965, I, pp. 285 ss.) et du 10 août 1965 (*cf. FF*, 1965, II, pp. 821 ss.); le second était accompagné d'une demande de crédit de 159 millions.

² Le Conseil national, le 22 septembre, par 89 voix contre 34; le Conseil des Etats, le 12 octobre, sans opposition (*cf. NZZ*, 3929, 23. 9. et 4254, 12. 10. 65).

³ *Cf. FF*, 1965, I, pp. 399 ss.

⁴ Conseil des Etats, le 22 juin; Conseil national, le 28 septembre. Au Conseil des Etats, le vœu prit la forme d'un postulat. Au Conseil national, le conseiller fédéral Chaudet fournit des assurances dans ce sens. *Cf. NZZ*, 2679, 22. 6.; 4017, 28. 9. 65.

⁵ *Cf. GdL*, 211, 10. 9. 65; *NZZ*, 3733, 11. 9. 65.

⁶ *Cf. H. R. KURZ*, «Das Militärjahr 1965», in *Der Fourier*, 39, 1965, pp. 1-6.

⁷ *Cf. FF*, 1965, I, pp. 1460 ss.

⁸ Conseil national, le 30 septembre, par 104 voix contre 66; Conseil des Etats, le 16 décembre, par 31 voix sans opposition. *Cf. Bull. stén. CN*, 1965, pp. 414 ss. et 424 ss.; *NZZ*, 5426, 16. 12. 65.

déjà¹. Enfin, dernier groupe d'importance, le programme d'armement 1965, dont le montant s'élevait à 717 millions², devait être lui aussi accepté par les Chambres³: il s'agissait-là de crédits d'ouvrages touchant des domaines divers et à répartir sur plusieurs années. Dans toutes ces demandes de crédits, il faut remarquer le souci avec lequel l'Exécutif a tenu compte des facteurs éventuels de renchérissement, soit pour les inclure sous forme de provisions, soit pour les exclure explicitement. C'est là un résultat favorable de l'expérience faite au sujet des *Mirage*.

Le développement des *places d'armes* n'a pas été de toute simplicité. Au contraire, il s'est heurté, malgré le bon vouloir des Chambres, qui ont accordé des crédits en vue de constructions (215 millions) et d'achats de terrain (60 millions), et malgré l'extension du domaine militaire fédéral de 2400 ha⁴, à des difficultés locales considérables. Si le succès a été relativement aisé à propos des places de tir du Petit-Hongrin et du Rhin postérieur, il n'en a pas été de même ailleurs. Aux Franches-Montagnes, l'opposition de la population a pu s'appuyer sur les partis politiques du Jura bernois, qui ont entrepris des démarches auprès du DMF⁵. Dans le Jura neuchâtelois, où la protection de la nature compte de nombreux défenseurs, l'opinion s'est agitée au sujet de la main-mise éventuelle de l'armée sur le Mont-Racine. Dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat entend faire du vallon de Nant une réserve naturelle, fort de l'appui du Grand Conseil, malgré les vœux du DMF et de la commune de Bex⁶. Par ailleurs, le Liechtenstein est intervenu pour protéger les habitants d'une commune gênée par la place de tir, voisine, du Luziensteig⁷, contre le bruit et les restrictions de circulation. La préoccupation du bruit a aussi été la cause d'enquêtes et de mesures à Emmen où la population se plaignait. Aux besoins de l'armée, qui doit disposer de vastes espaces pour exercer la manœuvre des unités blindées et motorisées modernes, s'opposent de plus en plus les intérêts de ceux qui veulent ménager à la population des zones de détente protégées.

Dans un autre domaine, l'activité des promoteurs d'un *service civil* pour les objecteurs de conscience s'est accrue en 1965: le nombre des condamnations a été plus élevé⁸. Sur le plan politique il faut signaler le postulat Sauser (dém.-év., ZH) au Conseil national, préconisant un service de remplacement aussi pénible et aussi long que le service militaire⁹ ainsi que la motion Bertholet (soc., GE) tendant à ce que les condamnés au titre de l'objection de conscience subissent leur peine sous forme de travail dans un hôpital ou dans un établissement analogue¹⁰. La position du Conseil fédéral, fondée sur l'obligation au service militaire prévue dans la Constitution, a été précisée par M. Chaudet au Conseil national: si la création d'un service civil n'est pas possible pour des raisons constitutionnelles, on étudie les moyens d'alléger les peines auxquelles les objecteurs sont condamnés¹¹.

¹ Cf. *ASW*, 1965, p. 132.

² Message du 28 mai. Cf. *FF*, 1965, I, pp. 1530 ss.

³ Conseil des Etats, le 28 septembre, sans opposition; Conseil national, le 15 décembre, par 85 voix contre 31. *NZZ*, 4024, 29. 9.; 5413, 15. 12. 65.

⁴ Cf. H. R. KURZ, *art. cit.*, p. 4.

⁵ Cf. Lettre du 13 mars des partis conservateur, libéral, socialiste et chrétien-social au Conseil fédéral, in *TdG*, 62, 15. 3. 65; réponse du Conseil fédéral, du 13 avril, cf. *TdL*, 122, 2. 5. 65.

⁶ Cf. *GdL*, 7, 11. 1.; 87, 14. 4.; 289, 11. 12. 65.

⁷ Cf. *NZZ*, 5097, 29. 11. 65, *TdL*, 333, 29. 11. 65.

⁸ Cf. H. R. KURZ, *art. cit.*, p. 5.

⁹ *Bull. stén. CN*, 1965, pp. 326 ss. Cf. *GdL*, 137, 26. 6. 65; *Bund*, 267, 27. 6. 65.

¹⁰ Motion déposée le 1. 12. 65. Cf. *TdG*, 282, 1. 12. 65.

¹¹ Cf. *Bull. stén. CN*, 1965, pp. 328 ss.; *GdL*, 146, 26. 6. 65 et H. R. KURZ, *art. cit.*

Le développement de la *protection civile* s'est poursuivi au cours de l'année dans les cantons, sans autre incident majeur que le refus par le peuple argovien, le 31 octobre, de la loi d'introduction cantonale¹. Quelque mauvaise humeur s'est pourtant manifestée, ça et là, essentiellement pour des raisons financières, car la Confédération ne prend pas tous les frais à sa charge, et les communes se trouvent placées devant des tâches qui gonflent leurs engagements budgétaires.

Alors que les différents projets d'équipement et de construction passaient sans trop de difficultés le cap du Légitif, le *budget militaire* 1966 a été l'objet d'une démonstration politique qui illustre l'état d'esprit créé par la question des *Mirage*. Compte tenu du plafond annoncé de 8,3 milliards pour cinq ans, les 1769 millions demandés dépassaient la moyenne. Ils furent réduits d'un montant forfaitaire de 100 millions à la suite d'un compromis entre les deux Conseils, le Conseil national ayant d'abord voté une réduction de 150 millions². La démonstration de méfiance, engendrée d'abord par l'augmentation générale des dépenses de la Confédération, s'est cristallisée sur le budget militaire. Le parti socialiste avait demandé la démission de M. Chaudet le 3 octobre, imité par quelques organes de tendance radicale qui voulaient profiter du remaniement gouvernemental entraîné par le départ de M. Wahlen. Par ailleurs, la publication, après de longues hésitations, des rapports Dænzer sur l'acquisition des *Mirage*³, et Abrecht sur le comportement administratif des hauts fonctionnaires impliqués dans l'affaire⁴, en posant à nouveau la question des responsabilités personnelles, entraîna le regroupement d'une majorité socialiste et conservatrice qui s'était déjà manifestée, en 1964, contre la politique du Département militaire fédéral.

Politique économique générale

L'année 1965 s'inscrit dans une période de transition. Depuis le début des années 60, en effet, les principes très libéraux d'une expansion non contrôlée ont commencé à se montrer insuffisants, et dangereux dans la mesure où ils autorisaient l'apparition de phénomènes nuisibles à l'économie dans son ensemble. Il s'est agi dès lors de définir et de mettre en œuvre une politique de croissance concertée, qui tienne compte autant de facteurs sociaux que d'expansion des moyens de production. Cette mise en œuvre rend nécessaire un long travail de préparation sur les esprits: la politique de *croissance* est un principe actif; elle peut difficilement s'accommoder d'attentisme ou de simples arbitrages, entre les forces du marché, de la part des autorités et des banques centrales; elle repose sur la coopération

¹ 38.797 « non » contre 23.921 « oui »; tous les partis recommandaient le « oui »; il n'y a pratiquement pas eu de campagne référendaire. Cf. *NZZ*, 4679, 5. 11. 65 et *NZ*, 505, 1. 11. 65.

² Délibérations du Conseil des Etats, 1^{er} décembre; du Conseil national, 7, 9, 13 et 14 décembre; du Conseil des Etats, 17 décembre. Cf. *NZZ*, 5152, 1. 12.; 5261, 7. 12.; 5304, 9. 12.; 5389, 14. 12.; 5426, 16. 12.; 5447, 17. 12. 65; *BN*, 538, 18. 12. 65, *GdL*, 295, 18. 12. 65, *Bund*, 541, 19. 12. 65; *BTw.*, 293, 15. 12. 65, etc.

³ Rapport final d'une expertise sur l'affaire des *Mirage* à l'intention du Conseil fédéral. Remis par la commission des trois experts chargés d'examiner la question de l'acquisition des avions *Mirage*, présidence: professeur W. Dænzer, Zurich et Olten 1965. Cf. *NZZ*, 2784, 29. 6. 65; *GdL*, 149, 30. 6. 65.

⁴ Rapport sur l'enquête disciplinaire concernant l'affaire « Acquisition d'avions *Mirage* », par la commission d'enquête: Th. Abrecht, H. Gut, E. Barde. Lausanne 1965. Cf. *NZZ*, 5306, 9. 12. 65, *Ostschw.*, 286, 9. 12. 65, *Vat.*, 288, 13. 12. 65, *GdL*, 288, 10. 12. 65, *Bund*, 530, 12. 12. 65.

de tous les milieux politiques et économiques. La prospérité des années précédentes n'a pas prédisposé les esprits à une prise de conscience des problèmes de croissance. Le fédéralisme, les principes intouchables de la liberté d'entreprise et de la stabilité monétaire, la démocratie directe forment autant de freins à l'introduction d'une politique de ce genre, comme la nécessité de surmonter au fur et à mesure les obstacles créés par la transformation des marchés européen et mondial dont la Suisse est tout à fait dépendante. Il n'en reste pas moins que l'évolution signalée ici s'est poursuivie, principalement autour de la définition des mesures destinées à succéder aux arrêtés conjoncturels actuellement en vigueur.

Les partis politiques, dont ce devrait être le devoir de définir les objectifs de la politique économique, sont restés pourtant très en marge de cette discussion. Des quatre partis gouvernementaux, seul le Parti socialiste a publié un programme¹ qui tente de faire la synthèse entre toutes les préoccupations évoquées : les socialistes demandent l'établissement d'une planification souple de l'activité économique publique, le renforcement des compétences de la Commission fédérale de recherches économiques ; ils proposent le développement de l'appareil statistique et la révision de l'article 31^{quinqutes} de la Constitution en vue d'accorder un pouvoir d'intervention plus grand à la Confédération. Les buts d'une politique de croissance devraient être l'augmentation régulière de la productivité, celle du bien-être social, la synchronisation des développements économique et social, enfin une intégration plus poussée de la Suisse à l'Europe. Il est curieux de constater que ce programme, qui, dans ses grandes lignes n'apportait, il est vrai, pas grand-chose de révolutionnaire, est resté pratiquement sans écho. L'opinion publique semble avoir été plus sensible aux problèmes immédiats et aux prises de position des associations économiques. L'attitude des autres partis, plus pragmatique, se révèle au travers des discussions touchant aux problèmes particuliers plus concrets. En fait, les buts d'une politique de croissance, pour eux, ne diffèrent pas sensiblement de ceux qui sont pronés par les socialistes : ce sont les moyens qui divergent.

Le Conseil fédéral a publié, le 21 septembre, un rapport sur le programme conjoncturel complémentaire envisagé, qui définit, très sommairement, les buts d'une croissance, qu'il considère comme un postulat économique reconnu et adapté : il s'agit de favoriser une expansion harmonieuse et régulière de l'économie, en créant des conditions où l'initiative individuelle et la liberté du marché puissent agir sans entraves de la part des pouvoirs publics et à l'abri de l'inflation.² Le rôle de l'Etat est celui d'un stimulant ; il refuse l'interventionnisme. Ces déclarations ne peuvent constituer un véritable programme : le Conseil fédéral s'est refusé à paraître résolu à guider et à influencer la croissance de l'économie. Il est vrai que d'autres raisons, que nous allons examiner plus loin, l'incitaient à faire une profession de foi de libéralisme.

Pourtant, l'accroissement des tâches sociales des pouvoirs publics dans le domaine de la prévoyance et de la santé notamment, celui des besoins d'équipement en logements, en routes, en sources d'énergie, l'apparition d'impératifs nouveaux touchant à la formation et à la recherche scientifiques, la constante et exigeante

¹ Mémoire remis au Conseil fédéral par le Parti socialiste suisse, le 26 novembre. Cf. *TdG*, 281, 1. 12. 65; *NZZ*, 5155, 1. 12. 65. Ce programme a été adopté par le Congrès du parti, le 3 octobre.

² Voir Rapport du délégué aux questions conjoncturelles et aux possibilités de travail sur le programme conjoncturel complémentaire (du 24 août 1965), ronéographié, ainsi que *NZZ*, 3910, 22. 9. 65; *GdL*, 220, 22. 9. 65; *TdG*, 222, 23. 9. 65.

nécessité de maintenir les structures agricoles ont compté parmi les facteurs d'un engagement toujours plus profond de l'Etat dans les rouages de l'économie nationale. Cette évolution, à la longue, tend à modifier les rapports entre l'activité publique et l'entreprise privée. L'expansion du revenu national a toutefois permis celle des dépenses publiques sans que, jusqu'à maintenant, on n'ait envisagé de révision fondamentale de la répartition des revenus de façon à favoriser l'Etat au détriment du secteur privé.

L'Etat n'a pas eu seulement à maîtriser ces développements; il s'est attelé à faire disparaître les phénomènes inflationnistes nés de la *surexpansion*. Cette tâche a entraîné une intervention très sensible dans trois domaines essentiels, ceux du crédit, de la construction et de la main-d'œuvre. L'intervention a été présentée, et admise par le peuple et les cantons, comme temporaire; la plupart des partis et des associations économiques l'ont admise avec cette réserve.

Entrés en vigueur en mars 1964, les deux arrêtés concernant la lutte contre le renchérissement furent approuvés par le peuple et les cantons le 28 février 1965¹. Il s'agissait de mesures d'urgence, valables deux ans et prorogeables d'un an par décision des Chambres. Leur objet est de restreindre l'offre de crédits pour limiter la demande de biens de consommation et d'équipement, de bloquer l'accès du marché suisse aux capitaux étrangers, d'*adapter* le volume des émissions aux possibilités du marché; il s'agit aussi de réglementer la construction pour diriger les capitaux disponibles vers les tâches infrastructurelles urgentes, vers le logement en particulier. Notons d'emblée que l'arrêté sur le crédit a été assoupli en faveur des collectivités publiques².

Les deux arrêtés ont été assortis de mesures restrictives sur le marché du travail. Pour des raisons politiques, la réduction de l'effectif des travailleurs étrangers était réclamée par des milieux fort divers, dont les syndicats et le Parti socialiste³. L'augmentation trop considérable de ces effectifs mettait aussi les structures de l'économie en danger, et le Conseil fédéral, après avoir vainement tenté de faire admettre un frein volontaire de la part des employeurs, s'était vu forcé de décider un plafonnement de l'effectif global des ouvriers employés par entreprise, au début de 1964⁴. Ces mesures s'étant révélées insuffisantes, et d'autres facteurs entrant en jeu⁵, le Conseil fédéral prit un second arrêté, le 26 février 1965, instaurant, en plus du premier plafonnement, un second qui concernait l'effectif des ouvriers étrangers, dont le nombre devait être réduit de 5 % jusqu'au 30 juin 1965⁶. Survenue au cours de la campagne référendaire, cette décision n'a pas été sans influencer le résultat de la votation; elle a entraîné, du même coup, la ratification du traité avec l'Italie⁷.

¹ Sur cette votation et les positions prises par les différents groupes, voir *FF*, 1965, I, pp. 654 ss., ainsi que F.-L. REYMOND, « La votation populaire du 28 février 1965... », plus haut, pp. 115 ss.

² Arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1964, qui autorise le dépassement des quotas cantonaux fixés pour les crédits nécessaires aux entreprises de construction urgentes des collectivités publiques. Cf. *RO*, 1964, pp. 1438 ss. et *NZZ*, 179, 16. 1. 65.

³ Voir plus bas, p. 195.

⁴ Arrêté du 21 février 1964, cf. *RO*, 1964, pp. 129 ss.

⁵ Il s'agit du traité d'immigration conclu avec l'Italie, dont la ratification fut repoussée à la session de décembre 1964 par la Commission du Conseil national, qui exigea un rapport spécial sur les mesures envisagées pour réduire le nombre des travailleurs étrangers. De même, l'appui de l'Union syndicale et du Parti socialiste au programme conjoncturel était subordonné à la réduction. Cf. Communiqué du PSS, in *BTw.*, 25, 1. 2. 65 et *TdG*, 26, 1. 2. 65.

⁶ Cf. *FF*, 1965, I, pp. 334 ss. et 656 ss.

⁷ Voir plus bas, pp. 195 s.

La lutte contre l'inflation et son corollaire, la lutte contre le renchérissement, ont dominé les discussions au cours de l'année. Il se posait en effet à la fois le problème des compléments à apporter aux mesures en vigueur et celui de leur prolongation éventuelle. Les prises de position des groupes et les décisions ont été profondément marquées par les observations faites sur les résultats obtenus ou manqués. Il ne nous appartient pas de faire l'analyse de ces résultats au point de vue économique. Signalons pourtant que l'année qui nous préoccupe a connu un réel tassement de la conjoncture: le marché des capitaux a été très tendu, les importations n'ont que très peu augmenté par rapport à l'année précédente, la progression des ventes au détail a fléchi, les projets de construction ont reculé, l'indice de l'occupation a marqué une légère baisse, celui de la production industrielle a progressé plus faiblement (3 % contre 5 % les années précédentes). Les exportations ont toutefois progressé fortement, réduisant de plus d'un milliard le déficit de la balance commerciale.¹ De même, les prix des terrains se sont stabilisés. L'expansion est restée cependant à un niveau assez élevé, son ralentissement étant inférieur à la moyenne de celui qui a été observé pendant la même période dans les pays de l'O.C.D.E.². Il est évident que ces observations peuvent être comptées comme des succès de la politique poursuivie, auxquels il faut ajouter l'effet psychologique exercé sur les consommateurs et les investisseurs qui ont été amenés souvent à repousser des projets d'équipement.

Mais les arrêtés n'ont pas empêché une hausse considérable du coût de la vie et une augmentation très forte des dépenses publiques, qui, l'une et l'autre ont compromis les effets modérateurs de la politique conjoncturelle. L'indice des prix de détail, influencé entre autres par la hausse des taux hypothécaires intervenue en raison de la raréfaction des capitaux, a subi les augmentations des loyers, celles des prix agricoles et celles de différents services et taxes; il a marqué une progression de 4,9 % pendant l'année³. Cette hausse a entraîné le réajustement des salaires, à la fin de l'année, dans la plupart des secteurs; en effet, l'indexation des salaires au coût de la vie est prévue dans un grand nombre de contrats collectifs. La pression inflationniste ne s'est pas relâchée dans ce domaine, où la progression a été supérieure à celle de la productivité.⁴ Les loyers des logements anciens, les prix agricoles restent, dans une mesure fort large, dépendants des lois du marché; les uns et les autres sont pourtant des prix « politiques », et dépendent de décisions ou d'arbitrages des autorités. Quant aux autres augmentations, surtaxe sur les carburants, surtaxe sur les alcools importés, hausse des tarifs des compagnies d'électricité, etc., ils procèdent aussi de réajustements tendant à faire porter sur les consommateurs des charges qui, autrement, pèseraient sur les contribuables⁵.

¹ Cf. *TdG*, 24, 29. 1. 66; *GdL*, 24, 29. 1. 66.

² Selon les résultats provisoires des comptes nationaux publiés par le Bureau fédéral de statistique, le produit national brut réel a augmenté de 4,3 % en 1965, contre 5 % en 1965. Cf. *GdL*, 51, 2. 3. 66, et *La Vie économique*, 39/1966, p. 65.

³ De fin décembre 1964 à fin décembre 1965. Cf. *La Vie économique*, 39/1966, p. 6. Si l'on prend la moyenne des indices mensuels, on note un renchérissement de 3,4 % en 1963, de 3,1 % en 1964 et de 3,4 % en 1965, ce qui est encore loin de marquer un fléchissement. Cf. professeur Sieber in *Bund*, 32, 24. 1. 66. L'indice est d'ailleurs sujet à révision actuellement, car il ne reflète plus la répartition effective des dépenses privées. Cf. *Weltwoche*, 1673, 3. 12. 65; *Bund*, 519, 5. 12. 65.

⁴ Cf. *La Vie économique*, N° spécial 76, avril 1966.

⁵ Voir à ce sujet les déclarations de M. Redli, directeur de l'administration des finances, in *NZZ*, 4329, 16. 10. 65 et plus bas, pp. 164, 175, 180 et 201.

Ce sont des considérations tirées du tassement conjoncturel, de la diminution du nombre des autorisations de construire des logements, de la perte d'influence de la Suisse en tant que place financière internationale, ainsi que du renchérissement, qui ont fait la base des décisions touchant à la prorogation éventuelle des arrêtés. L'Union des arts et métiers, ainsi que l'Alliance des indépendants, ont poursuivi leur campagne d'opposition aux arrêtés pendant toute l'année; l'artisanat a été amené à demander l'assouplissement de l'arrêté sur le crédit, car le manque de crédits aboutissait aux mêmes résultats que la réglementation de la construction¹. La prescription interdisant la destruction d'immeubles locatifs a pu constituer, pour les socialistes et les associations de salariés, une raison de demander la prorogation de l'arrêté sur la construction². Mais, dans les autres milieux, l'opinion a prévalu que cet arrêté n'avait pas pu remplir sa fonction, en raison des restrictions de crédit, et que rien ne s'opposait à sa suppression rapide, avant même le délai fixé: ce sont les milieux patronaux et les partis qui l'ont exprimée, faisant de l'abrogation de l'arrêté une question de principe et de libéralisme³.

Le 16 novembre, le Conseil fédéral décidait de proposer aux Chambres de proroger l'arrêté sur le crédit, alors que celui sur la construction serait abandonné à son échéance. Les raisons invoquées pour l'abandon étaient l'équilibre rétabli entre la demande et la capacité de construction, mais surtout les perspectives d'une sous-occupation des métiers de la construction en 1966. L'arrêté sur le crédit devait être prorogé parce que les symptômes d'appaisement n'étaient pas encore assez convaincants, et que la poussée des prix et des salaires continuait à se manifester. Par ailleurs, il fallait disposer du temps nécessaire à la mise en place des mesures destinées à succéder aux arrêtés. Des assouplissements étaient prévus pour relancer la construction de logements et les investissements à long terme⁴. Cette décision a été prise contre l'avis de la Banque nationale qui jugeait prématuré tout relâchement de la politique conjoncturelle en vigueur⁵. La proposition du Conseil fédéral a été acceptée par l'Union suisse du commerce et de l'industrie, ainsi que par le patronat, qui ont insisté sur les assouplissements à prévoir en faveur des placements de capitaux étrangers à long terme⁶. Le vœu émis par le Vorort, repris par le Parti radical et par la Commission du Conseil des Etats, de voir l'arrêté sur la construction cesser ses effets avant terme, soit à fin 1965, a été écarté par le Conseil fédéral⁷. Le Conseil des Etats a approuvé la prorogation de l'arrêté sur le crédit, le 15 décembre⁸, avec les assouplissements proposés.

Quant à l'arrêté sur la limitation de la main-d'œuvre étrangère, son application a provoqué les critiques de l'artisanat et du patronat, qui estiment que le double plafonnement a pour effet de geler les structures de production et d'empêcher le développement des entreprises, et qui s'étonnent des mesures d'exception prises

¹ Cf. *NZZ*, 2058, 13. 5. 65; *BN*, 553, 29. 12. 65. Voir aussi plus bas, p. 159.

² Cf. *BTw.*, 261, 8. 11. 65; 262, 9. 11. 65; *TdG*, 271, 19. 11. 65; 276, 23. 11. 65. L'Union syndicale suisse ne s'oppose pas à la suppression (*NZZ*, 5053, 26. 11. 65), mais à la condition que l'interdiction de démolir soit maintenue sous une autre forme.

³ Cf. *NZZ*, 5075, 27. 11. 65; *NZ*, 552, 29. 11. 65.

⁴ Message du 16 novembre 1965 in *FF*, 1965, III, pp. 239 ss. Cf. *NZZ*, 4905, 18. 11. 65; *TdG*, 270, 18. 11. 65; 271, 19. 11. 65; *GdL*, 270, 19. 11. 65.

⁵ Cf. *GdL*, 223, 25. 9. 65. Par la suite, la Banque nationale s'est ralliée aux propositions du Conseil fédéral.

⁶ Cf. *NZZ*, 5075, 27. 11. 65; *NZ*, 552, 29. 11. 65.

⁷ Cf. *NZZ*, 5578, 29. 12.; 5591, 30. 12. 65; *GdL*, 305, 31. 12. 65.

⁸ Vote acquis par 24 voix contre 1. Cf. *Bull. stén. CE*, 1965, pp. 206 ss. et 227 ss.; *NZZ*, 5410, 15. 12. 65; *GdL*, 293, 16. 12. 65.

en faveur des régies fédérales¹. Cependant, les prises de position des syndicats tendirent à faire de la réduction une tâche de longue haleine, pour des raisons politiques d'abord².

Le programme complémentaire avait été annoncé au moment du vote, par les Chambres en 1964, des arrêtés conjoncturels; il avait même été la condition de l'adhésion de ceux qui craignaient voir s'instaurer un régime dirigiste. Sa gestation a été longue, et son absence, au moment de la campagne référendaire du début de l'année, a entraîné de nombreuses critiques. Il s'agissait de mettre au point à la fois des mesures destinées à corriger ce que les arrêtés avaient de ponctuel ou d'unilatéral, et de mettre sur pied un ensemble de dispositions qui puisse succéder aux arrêtés. Le retard constaté provient des difficultés rencontrées par le Conseil fédéral dans ses efforts pour faire admettre ce qu'il considère comme la pièce maîtresse institutionnelle du programme, à savoir l'extension des pouvoirs de la Banque nationale, par l'Association suisse des banquiers; nous y reviendrons à propos de la politique du crédit. Les prises de position exprimées ont été fort nombreuses: toutes celles qui émanent des milieux patronaux, artisanaux et des banques manifestent la crainte du dirigisme; le maintien de leur liberté d'action constitue la condition absolue de leur adhésion³. A l'opposé, les déclarations des syndicats et des associations de consommateurs tendent à faire admettre l'intervention permanente de l'Etat en faveur du logement et des prix, en particulier⁴. Le Conseil fédéral, quant à lui, n'a cessé de mettre l'accent sur la collaboration nécessaire des partenaires sociaux d'une part, des cantons et de la Confédération d'autre part: la mise au point d'une conception globale et commune de la politique conjoncturelle est indispensable pour échapper aux obstacles dressés par la démocratie directe et le fédéralisme. Cette lente progression a suscité des critiques: on a reproché aux autorités d'attendre que l'accord vienne des partenaires sociaux sans chercher à mettre le poids de leur autorité en jeu pour imposer, en s'appuyant sur l'opinion publique, une politique d'ensemble⁵. Il est vrai que les expériences faites au moment du vote du 28 février devaient inciter les autorités à la prudence. Le programme, évoqué à plusieurs reprises par des membres du Conseil fédéral, a fait l'objet d'un rapport détaillé du Département de l'économie publique le 21 septembre⁶. Il mentionne un certain nombre de dispositions déjà en vigueur, la création d'une commission permanente et d'un bureau d'études de la consommation, l'activité de la Commission des cartels instituée à fin 1964⁷, l'extension du travail de la Commission de recherches économiques, qui publie régulièrement des rapports sur la situation conjoncturelle⁸, la création, décidée en principe, d'un organe de coordination permanent entre cantons et Confédération⁹. Le rapport mentionne

¹ Cf. *NZZ*, 3887, 20. 9. 65; 4468, 25. 10. 65; *GdL*, 289, 11. 12. 65.

² Cf. *BTw.*, 261, 8. 11. 65; *TdG*, 276, 23. 11. 65; *NZZ*, 5053, 26. 11. 65.

³ Cf. entre autres la déclaration commune du Vorort et de l'Union centrale des associations patronales, du 28 septembre. Cf. *NZZ*, 4022, 29. 9. 65.

⁴ Cf. entre autres la position de l'Union syndicale suisse in *Gewerkschaftliche Rundschau*, 57, 5 mai 1965, pp. 125 ss., ainsi que celle de la Communauté d'action des salariés et consommateurs, in *TdG*, 236, 9. 10. 65.

⁵ Cf. notamment « Prévoir sans programme », in *GdL*, 160, 3. 5. 65, « Objectif imparfaitement atteint » in *TdG*, 165, 17. 7. 65, etc.

⁶ Il s'agit du Rapport du délégué aux questions conjoncturelles, déjà cité; voir plus haut, p. 154, note 2. Cf. *TdG*, 222, 23. 9. 65, *GdL*, 220, 22. 9. 65, etc.

⁷ Cf. *NZZ*, 82, 9. 1. 65; 147, 14. 1. 65; 1973, 8. 5. 65; *BN*, 237, 9. 6. 65.

⁸ Les compétences de cette commission ont été élargies, par décision du 14 mai 1965. Elle a été présidée en 1965 par le professeur Böhler. Cf. *NZZ*, 2087, 15. 5. 65.

⁹ La Conférence des gouvernements cantonaux, réunie le 28 avril à Berne, a pris en effet cette décision. Cf. *GdL*, 99, 30. 4. 65; *TdG*, 100, 30. 4. 65.

en outre la poursuite des conversations avec les partenaires sociaux — dont le rapport fait état comme d'une nécessité première, tout en remarquant l'insuccès des pourparlers agricoles, et la possibilité d'engager des négociations sur les prix, les salaires et la durée du travail¹. Les autres mesures complémentaires touchent à l'amélioration des échanges extérieurs, la mise sur pied d'une planification financière à moyen terme pour la Confédération, l'étude des possibilités de réduire le montant des subventions fédérales, l'encouragement de l'épargne, celui des efforts de rationalisation, enfin l'aide à la recherche et à l'enseignement. Ce tableau des activités économiques gouvernementales a été jugé beaucoup plus comme un inventaire que comme un programme. Les éléments prospectifs qu'il contient sont en effet encore peu précisés, en particulier en ce qui concerne la stabilisation des salaires et des prix, où le Conseil fédéral ne dispose que de très faibles moyens de pression. Si le centre de gravité institutionnel proposé repose sur l'extension des pouvoirs de la Banque nationale, c'est en partie parce que ce domaine est celui où les autorités ont pu forcer les obstacles dressés par les intérêts particuliers. En fin d'année, l'accent devait être porté aussi sur les mesures de protection du consommateur et celles qui, par l'élimination de protections étatiques et la lutte contre les cartels, étaient susceptibles de établir la concurrence dans certains domaines.

Prolongement de la politique conjoncturelle, celle de la *monnaie* et du *crédit* lui a été intimement liée; elle s'est chargée d'un poids à proprement parler politique, au fur et à mesure que ses effets étaient invoqués non plus au point de vue technique seulement, mais pour justifier et étendre des mesures de restriction. La stabilité monétaire face à l'inflation avait été l'une des raisons les plus importantes de l'intervention anticyclique, et avait entraîné à la fois le blocage des capitaux étrangers et les restrictions de crédit. Il ne s'est pas agi de toucher à la parité de la monnaie, quoique la suggestion ait été faite de réajuster le cours du franc par une réévaluation²: la parité du franc suisse, fixée par une loi, est pratiquement intouchable dans les conditions politiques actuelles; elle est, pour la presque totalité de l'opinion, le plus sûr garant de la position privilégiée de la Suisse sur le marché mondial des capitaux.

Le blocage des capitaux étrangers a entraîné plus de controverse. Si le Conseil fédéral l'a justifié par la nécessité de couper la Suisse des sources étrangères inflationnistes importantes et de sauvegarder l'indépendance du pays, les milieux bancaires ont estimé que ce gel risquait d'amoindrir l'influence de la Suisse sur le marché des capitaux et de priver certains travaux d'équipement de financement bon marché et à long terme³. Quoique la contraction générale du crédit observée pendant l'année ne puisse être imputée exclusivement à ce blocage, des demandes d'assouplissement furent formulées à plusieurs reprises et par des cercles plus larges⁴. Le Conseil fédéral, dans son message du 16 novembre, admit la nécessité

¹ Sur les prix agricoles, voir plus bas, pp. 167 s.; quant aux autres sujets de négociations, ils n'ont pas fait l'objet en 1965 de discussions approfondies, des accords de stabilisation étant repoussés à la fois par le patronat et par les travailleurs.

² Cf. notamment professeur SIEBER in *Wirtschaft und Recht*, 1965, 4, pp. 251-267.

³ Cette critique émanait de milieux bancaires et de régions où le capital étranger finançait pour une bonne part l'équipement. Cf. *GdL*, 38, 16. 2. 65; et plus haut, p. 157.

⁴ Cf. postulat du conseiller national Raissig (rad., ZH) le 8 juin, en faveur du logement, plus bas, p. 193, note 1; mémoire du Parti socialiste, in *NZ*, 290, 28. 6. 65; Association suisse des banquiers, cf. *NZZ*, 3637, 6. 9. 65 et *GdL*, 203, 1. 9. et 204, 2. 9. 65; Débats du CN, le 18 juin, in *Bull. stén. CN*, 1965. pp. 602 ss.

d'un assouplissement pour les placements à long terme, et fournit des assurances en ce sens devant le Conseil des Etats¹.

De même, le poids politique du taux de l'intérêt s'est fait sentir fortement. La hausse provoquée en 1964 par la raréfaction du crédit a entraîné celle du taux hypothécaire et des loyers. Aussi les critiques et les appels à la stabilisation du taux ont-ils été nombreux de la part des milieux agricoles, dont on connaît le lourd endettement, comme de celle des milieux immobiliers et des associations de salariés et de consommateurs². Les autorités, démunies pour leur part de moyens d'intervention, ont jugé que la hausse de l'intérêt constitue une arme restrictive non négligeable³. La stimulation de l'épargne, reconnue comme l'un des objectifs conjoncturels à atteindre, a été l'objet des travaux d'une commission d'experts, dont le rapport, publié le 15 novembre, a déçu nombre d'observateurs: les propositions faites, limitées sur le plan législatif à des allégements fiscaux, n'avaient pas une grande portée⁴. Par ailleurs, la hausse de l'intérêt constitue un encouragement à l'épargne, et produit plus d'effets que les mesures prises spécifiquement au cours de l'année⁵.

Les modifications de la Loi sur la Banque nationale, destinées à succéder à l'arrêté sur le crédit pour donner à cette institution les moyens de contrôler la conjoncture par des mesures sur le marché des capitaux et sur le crédit ont dominé le débat en 1965, sans pourtant faire l'objet d'un débat aux Chambres ni d'un message du Conseil fédéral. En effet, comme en 1964, celui-ci s'est heurté à une opposition décidée auprès des banques, qui préféreraient voir continuer le système des «gentlemen agreements» entre elles et la Banque nationale, plutôt que de se voir imposer des réserves minimales, et de dépendre, disent-elles, d'un arbitraire politique éventuel. Institut indépendant, la Banque nationale serait soumise à des pressions considérables si ses pouvoirs étaient plus étendus, sans contre-poids possible. Cette crainte du dirigisme a été exprimée par l'Association suisse des banquiers⁶, et reprise par les associations industrielles et patronales⁷, de la façon la plus nette. Le rapport du 21 septembre, déjà cité, en exposant les projets du Conseil fédéral, mentionne les mesures prévues pour la Banque nationale. Il ne s'agit pas de subordonner celle-ci au gouvernement⁸. A la fin de l'année, les projets n'avaient pas encore pris leur forme définitive, faute d'un accord entre l'institut d'émission et les banques d'affaires.

Mil neuf cent soixante-cinq a été, dans le domaine des *relations économiques extérieures*, une année d'attente. Le développement de la coopération et de l'inté-

¹ Cf. FF, 1965, III, pp. 261 ss. La Banque nationale y était opposée en septembre; cf. plus haut, p. 157. Débats du CE, le 15 décembre, in Bull. stén. CE, 1965, pp. 226 ss.

² Cf. notamment TdG, 276, 23. 11. 65; 278, 27. 11. 65, etc.

³ Cf. Message du 16 novembre, déjà cité.

⁴ Cf. NZZ, 4855, 16. 11. 65; GdL, 267, 16. 11. 65; TdG, 268, 16. 11. 65.

⁵ Abolition de l'impôt sur les coupons, exemption de l'impôt anticipé de 30% (remboursable) pour les intérêts inférieurs à 50 fr. par an. Loi fédérale sur l'impôt anticipé du 13 octobre 1965. Cf. débats du CE, les 16 et 17 décembre 1964, du CN les 10, 11 et 16 mars, du CE le 9 juin, du CN le 22 septembre, du CE le 30 septembre, le 13 octobre, du CN les 5 et 13 octobre. Cf. Bull. stén. CE, 1964, pp. 344 ss.; 1965, pp. 65 ss., 136 ss. et 153; Bull. stén. CN, 1965, pp. 135 ss., 172 ss., 357 ss., 471 ss., et 643, ainsi que RO, 1966, pp. 385 ss.

⁶ Cf. GdL, 204, 2. 9. 65; NZZ, 3637, 6. 9. 65.

⁷ Cf. Déclaration du Vorort et de l'Union centrale des associations patronales le 28 septembre in NZZ, 4022, 29. 9. 65.

⁸ Cf. les déclarations du président Galli à l'assemblée générale de la Banque nationale, le 27 mars, in GdL, 74, 30. 3. 65.

gration n'a pas été marqué par des décisions ou des événements saillants. En effet, les organismes économiques européens avec lesquels la Suisse est en rapport ont été victimes de crises importantes qui ont ralenti considérablement le démantèlement des obstacles au libre-échange. L'Association européenne de libre-échange (A.E.L.E.) a dû se défendre tout d'abord contre la surtaxe à l'importation décidée unilatéralement par la Grande-Bretagne au début de l'hiver 1964; cette surtaxe de 15 % a pu être réduite à 10 % dès le 27 avril, sous la pression des partenaires de la Grande-Bretagne¹. Conformément au programme, une nouvelle réduction de 10 % des tarifs douaniers a été consentie, au sein de l'A.E.L.E., dès le 1^{er} janvier 1966, qui ramène les droits à 20 % du tarif initial de 1960. Par ailleurs, la crise qu'a traversée la Communauté économique européenne (C.E.E.) a paralysé, sinon compromis, les tentatives de rapprochement des deux associations européennes et ralenti considérablement les négociations tarifaires engagées avec les Etats-Unis, au sein du G.A.T.T. (Kennedy Round). A plusieurs reprises, le Conseil fédéral a exposé les inquiétudes que lui causent la division économique de l'Europe, qui soumet la Suisse, partenaire commercial important de la C.E.E., à une rude discrimination². Cependant, rien n'a pu, pratiquement, être entrepris pour éliminer ces désagréments. La transformation des courants commerciaux s'est poursuivie, au ralenti, au détriment de la C.E.E. et à l'avantage de l'A.E.L.E. Les représentants de la Suisse à l'A.E.L.E. ont opposé des réserves à la reprise de négociations multilatérales avec la C.E.E. pour le moment, et en tout cas jusqu'à ce que le Kennedy Round ait pu clarifier la situation; la crise de la C.E.E. constituait un autre inconvénient³.

Dans le domaine bilatéral, l'année a vu la liquidation du litige opposant la Suisse et les Etats-Unis au sujet de l'affaire « Interhandel ». A la suite du compromis intervenu en 1963, les actions de la General Aniline ont été vendues le 9 mars; quelque 37 % du produit de la vente ont été attribués à la société suisse⁴. Par ailleurs, l'exportation des montres aux Etats-Unis a continué à se heurter à des obstacles malgré l'évolution favorable, sur le fond de la question, aux intérêts suisses⁵.

La balance commerciale, pour 1965, s'est inscrite de façon favorable. Les exportations ont atteint 12,86 milliards, progressant de 1400 millions, alors que les importations, avec 15,93 milliards, ne progressaient que de 387 millions. Le déficit a été réduit de 4079 millions en 1964 à 3068 millions en 1965⁶. La faible augmentation des importations doit être mise en rapport avec les effets psychologiques et techniques des arrêtés conjoncturels. Les mesures restrictives anticycliques n'ont donc pas entraîné des désagréments pour les échanges commerciaux, bien au contraire.

¹ La réduction a été annoncée à la Conférence des ministres de l'A.E.L.E., 21-22 février 1965. Cf. *GdL*, 42, 20. 2. et 44, 23. 2. 65; *NZZ*, 701, 20.2.; 714, 21. 2.; 736, 22. 2.; 741, 23.2. et 772, 25. 2. 65.

² Cf. notamment les déclarations des conseillers fédéraux Tschudi au dîner de la presse étrangère, le 8 avril (*TdL*, 99, 9. 4. 65, *TdG*, 84, 9. 4. 65), Schaffner à l'assemblée du Parti radical démocratique suisse, le 8 mai (*GdL*, 107, 10. 5. 65), Wahlen au Conseil de l'Europe, le 29 septembre (*GdL*, 227, 30. 9. 65).

³ *NZZ*, 2252, 25. 5.; 3998, 27. 9.; 4558, 29. 10. 65; *GdL*, 241, 16. 10. 65.

⁴ Cf. *ASW*, 1964, 103 et *Vat.*, 139, 19. 6. 65.

⁵ Au Conseil des Etats, le 23 juin, le conseiller fédéral Schaffner parlait de représailles éventuelles. Cf. *NZZ*, 2694, 23. 6. 65. Les Etats-Unis invoquent la « clause échappatoire » pour écarter les montres des négociations sur l'abaissement des tarifs.

⁶ Cf. *La Vie économique*, 39/1966, p. 96.

La politique financière de la Confédération et des autres collectivités publiques a été placée, en 1965, devant des exigences contradictoires. La stabilisation économique, qui était l'objectif principal de leur politique, a paru impossible à réaliser sans un effort de la part de l'Etat, dont les groupements sociaux ont exigé qu'il adopte, dans son propre ménage, un comportement conforme aux restrictions demandées ou imposées au secteur privé. Cette exigence a été formulée comme une antienne, tout au cours de l'année, et avec d'autant plus d'insistance que des accords de stabilisation sur les prix et les salaires paraissaient impossibles à réaliser; tous les partenaires sociaux l'ont émise. Par ailleurs, les retards accumulés en matière d'équipement infrastructurel, l'apparition de nouvelles tâches, un renchérissement auquel l'Etat s'est vu soumis comme l'économie privée, ont placé les collectivités publiques devant des obligations énormes et coûteuses. Les perspectives d'endettement se sont précisées, et avec elles la nécessité d'établir des priorités et un programme financier compatible avec les objectifs de la politique conjoncturelle. Autant de manifestations contraires qui ont fait ressortir la très faible liberté de manœuvre des autorités exécutives dans ce domaine: des prescriptions législatives les lient pour la plus grande part de leurs dépenses: les parlements ont eu beaucoup trop tendance à engager l'Etat au-dessus de ses moyens¹. De même, la nécessité de coordonner les politiques financières des collectivités publiques se heurte aux obstacles d'un fédéralisme qui ralentit les tentatives d'efforts communs, ce qui paraît compromettre d'emblée la stabilisation désirée. Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que les politiques fiscales sont entravées par la démocratie directe et par l'accroissement extraordinaire des recettes dues à la surexpansion: un tassement de la conjoncture devrait diminuer ces recettes, sans que la nécessité de les accroître par d'autres moyens soit admise sans opposition, sous une forme ou sous une autre, par le peuple souverain. Les conditions politiques dans lesquelles une conception générale des finances publiques devrait se développer, sont donc suffisamment difficiles pour qu'on comprenne la fréquente incohérence des mesures décidées à tous les niveaux.

L'année 1965 a vu une expansion considérable des dépenses publiques, que l'on a estimé, dans leur ensemble, à 11,3 milliards pour 1964 et 13 milliards pour 1965². L'accroissement est de 1,7 milliard, soit 15 %, alors que celui du produit social brut était de 8,3 % seulement³. La part des dépenses publiques a passé ainsi de 20,3 % à 21,6 % du produit social au moins. Comme les recettes ont eu tendance à progresser moins rapidement, le caractère inflationniste des finances publiques a été dénoncé à plusieurs reprises⁴.

L'endettement, qui jusqu'en 1964 était resté dans des limites très raisonnables et avait été peu à peu réduit, a pris en 1965 une tendance marquée à l'accroissement: pendant les dix premiers mois de l'année, les emprunts des collectivités publiques ont atteint près de 700 millions, contre 450 en 1964. Si le taux de couverture des dépenses par les recettes était de 108,7 % en 1964 pour la Confédération, il a baissé à 100,6 % en 1965 selon les prévisions budgétaires, et devrait n'être plus que de

¹ Un exemple, entre beaucoup, peut être donné par le vote des allocations familiales aux petits paysans, voir plus bas, pp. 168 s.

² Cf. *L'Economie suisse 1965*, publié par l'Union de Banques suisses, 5/1965, p. 9.

³ Il s'agit de montants nominaux qui ne tiennent pas compte du renchérissement. Cf. *GdL*, 51, 2. 3. 66, et *La Vie économique*, 39/1966, p. 65. L'augmentation réelle du produit social brut est de 4,3 %.

⁴ A la fin de l'année, la Banque nationale accordait à l'accroissement des dépenses publiques un rôle primordial dans l'expansion et le renchérissement. Cf. *GdL*, 297, 21. 12. 65.

93 % en 1966¹. En outre, les budgets, sur lesquels nous reviendrons, sont presque tous déficitaires. Autant d'indices que les pouvoirs publics ne sont pas encore arrivés à mettre leurs finances en accord avec la politique de stabilisation officiellement en vigueur. Les effets heureux du tarissement des sources inflationnistes extérieures au pays risquent d'être compromis par le développement de tendances inflationnistes internes.

Pourtant, des essais de coordination et de planification ont eu lieu, et montrent que les collectivités publiques ont cherché des remèdes à cette situation. Les directeurs cantonaux des finances ont été réunis deux fois, le 28 avril et le 18 août, en conférence, au cours desquelles le Conseil fédéral a obtenu que tous reconnaissent la nécessité d'une planification financière et d'une coordination; pour faciliter les échanges d'expériences et d'information, qui faisaient pratiquement défaut jusqu'à là, une commission permanente restreinte a été créée². Mais, si ce premier pas a été fait, les progrès dans le domaine de la définition d'une politique financière à long et à moyen termes ont été plus lents. Si le Conseil fédéral n'a pas été en mesure de présenter un plan financier avec le budget 1966, bien que ce plan ait figuré en bonne place parmi les mesures prévues au programme conjoncturel complémentaire, il a néanmoins reçu des Chambres l'appui politique nécessaire³. Un plan financier, couvrant le reste de la période coïncidant avec le régime actuel, soit de 1967 à 1974, devrait être présenté avec le budget 1967; il doit être accompagné d'une liste des priorités d'investissements⁴. Dans les cantons, seul le Valais a pu mettre au point un programme couvrant la période 1967 à 1970 et prévoyant un plafonnement annuel des investissements et énonçant des priorités⁵. Ailleurs, on en est resté au stade des esquisses⁶, des motions ou des engagements à présenter un plan en 1967⁷. Pour que ces plans et ces priorités aient une valeur quelconque, il faut les faire approuver par les parlements qui se sentirraient ainsi liés; cette nécessité a été reconnue plus d'une fois⁸.

Mais, quoique le mouvement coordinateur et la tendance à prévoir, à moyen terme du moins, soient lancés, les budgets 1966 ont donné l'image d'une expansion inflationniste peu contrôlée. Celui de la Confédération, quoique considérablement rogné avant d'être publié, a présenté aux dépenses un accroissement de 23 % sur celui de 1965, alors que les recettes ne sont estimées qu'avec une augmentation de 15 % sur celui de 1964⁹. Le déficit prévu pour le compte financier devait être juste

¹ Cf. *L'Economie suisse 1965*, op. cit., p. 10.

² Cf. *NZZ*, 1934, 6. 5. 65; *GdL*, 193, 20. 8. 65. Dans son message sur les comptes de la Confédération, du 23 avril 1965, le Conseil fédéral, tout en posant le principe fédéraliste des responsabilités à partager entre la Confédération, les Etats et les communes, montrait bien la nécessité de discuter en commun la répartition des tâches d'équipement. Cf. Message, annexe, pp. 9 et 30 et *GdL*, 102, 4. 5. 65; voir aussi postulat Borel (rad., GE) au Conseil des Etats, le 16 décembre; cf. *NZZ*, 5426, 16. 12. 65.

³ Motion Borel (rad., GE) au Conseil des Etats, le 30 novembre; postulat Reverdin, (lib., GE) au Conseil national les 9 et 13 décembre. Cf. *NZZ*, 5128, 30. 11.; 5304, 9. 12. 65.

⁴ Cf. Conseil des Etats, séance du 30 novembre, *NZZ*, 5128, 30. 11. 65; *GdL*, 280, 1. 12. 65. Une commission d'experts, sous la direction du professeur Jöhr, a été chargée d'établir des propositions.

⁵ Message du 28 octobre 1965 sur la politique financière 1967-1970; cf. *TdL*, 302, 29. 10. 65.

⁶ C'est le cas notamment à Zurich, Bâle-Campagne, Soleure, Argovie et Vaud.

⁷ Dans les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Schwyz, Obwald, Bâle-Campagne, Soleure, Argovie, Vaud et Genève.

⁸ A Zurich, par exemple; voir déclarations du conseiller d'Etat Meier devant le Conseil législatif cantonal, le 20 décembre; cf. *NZZ*, 5493, 20. 12. 65.

⁹ Il s'agit des chiffres du compte financier: 5978 millions aux dépenses, et 5609 millions aux recettes, soit un déficit de 369 millions. Cf. Message (du 19 octobre 1965) concernant le budget de la Confédération pour 1966; *ASW*, 1966, p. 5; *NZZ*, 4411, 21. 10. 65; *TdG*, 247,

compensé par l'excédent positif des variations de la fortune, le compte général étant ainsi équilibré. Ce budget a provoqué des critiques très violentes, et les observateurs ont souligné la contradiction éclatante qu'il offrait à l'égard de la politique conjoncturelle¹. Deux propositions de renvoi furent présentées au Conseil national, qui les écarta². Alors que le Conseil des Etats se contentait d'opérer des réductions minimes au chapitre des constructions militaires³, le Conseil national, outre les propositions de renvoi, fut saisi par sa Commission des finances d'améliorations équivalant à 93 millions⁴. Mais une autre solution d'économies, qui préconisait 150 millions d'abattements sur le seul budget militaire, fut présentée par les socialistes et les conservateurs; elle l'emporta, par 75 voix contre 68, pour des raisons qui n'étaient pas sans rapports avec l'attitude de ces deux partis à l'égard du conseiller fédéral Chaudet et des radicaux⁵. La navette qui s'ensuivit entre les deux Conseils porta essentiellement sur le budget militaire et se conclut le 17 décembre par l'acquiescement du Conseil des Etats à un abattement forfaitaire de 100 millions⁶.

Les budgets 1966 des cantons ont eux aussi été marqués d'un accroissement considérable des charges et par une tendance évidente au déficit et à l'endettement. L'existence de nombreux comptes d'investissements extraordinaire, non couverts pour la plupart, n'a pas manqué d'inquiéter. Ainsi, Zurich annonçait un découvert de 94 millions, Berne de 50 millions, Lucerne de 28 millions, Bâle-Ville de 15 millions, Argovie de 37 millions, Saint-Gall de 11 millions, le Tessin de 46 millions, Vaud de 15 millions (sans les dépenses d'investissement)⁷, etc. Le poids des tâches d'équipement a presque partout prévalu sur les consignes d'économies, au sujet desquelles il faut admettre qu'elles ne peuvent porter que sur une faible partie des dépenses: les lois votées bloquent la plupart des postes et les besoins infrastructurels urgents ne peuvent être repoussés à plus tard.

Face à cette aggravation, la politique fiscale n'a pas pu compenser les découverts créés. La Confédération a usé des compétences qu'elle possède sur les droits indirects pour éléver la surtaxe sur les carburants de 7 à 12 ct. le litre en faveur des routes nationales⁸; elle a élevé les taxes de monopole sur les eaux-de-vie importées, puis celles sur les eaux-de-vie indigènes⁹; enfin, elle a augmenté de 40 % les droits

22. 10. 65; *GdL*, 246, 22. 10. 65. Les recettes sont comparées au budget 1964, année de fortes rentrées de l'impôt pour la défense nationale.

¹ Cf. *NZZ*, 5361, 13. 12. 65.

² Motion Eisenring (ccs., ZH) préconisant le renvoi avec obligation pour le Conseil fédéral de présenter un budget équilibré; motion Déonna (lib., GE) demandant une réduction de 4 % sur les dépenses. Cf. *GdL*, 280; 1. 12. 65; 288, 10. 12. 65; 291, 14. 12. 65; *BN*, 516, 4. 12. 65; *NZZ*, 5304, 9. 12. 65; 5361, 13. 12. 65.

³ Séance du 1^{er} décembre; cf. *GdL*, 259, 6. 11. 65; 280, 1. 12. 65; *NZZ*, 4701, 7. 11. 65; 5128, 30. 11. 65; 5152, 1. 12. 65.

⁴ Cf. *GdL*, 280, 1. 12. 65. Les économies portaient pour 64 millions sur les dépenses militaires budgétées à 1769 millions.

⁵ Il s'est agi d'une démonstration de méfiance et de mauvaise humeur plus que d'une véritable volonté d'économies. Cf. plus haut, p. 153 et *TdG*, 287, 8. 12. 65; *GdL*, 288, 10. 12.; 291, 14. 12.; 292, 15. 12. 65; *Bund*, 533, 14. 12. 65; 535, 15. 12. 65; *NBZ*, 292, 15. 12. 65; *NZZ*, 5261, 7. 12.; 5304, 9. 12.; 5389, 14. 12., et 5403, 15. 12. 65; *Vat.*, 290, 15. 12. 65.

⁶ Cf. *NZZ*, 5461, 18. 12. 65.

⁷ Voir *NZZ*, 5342, 11. 12. 65, qui donne un résumé des projets de budgets.

⁸ Arrêté fédéral concernant le financement des routes nationales (du 19 mars 1965) appliqué dès le 3 mai; cf. *RO*, 1965, pp. 805 ss. et plus bas, p. 180.

⁹ Arrêtés du Conseil fédéral (du 10 août 1965) fixant le prix de l'eau-de-vie vendue par la régie des alcools, fixant les prix de vente de la Régie des alcools pour l'alcool de bouche, réglant la perception des devis de monopole, in *RO*, 1965, pp. 637, 638 et 339 ss. Arrêté du Conseil fédéral (du 24 septembre 1965) concernant les prix d'achat de l'eau-de-vie des fruits à pépins et l'imposition des boissons distillées, in *RO*, 1965, pp. 836 ss.

sur le tabac¹. En revanche, l'initiative de l'Alliance des indépendants demandant l'instauration d'un impôt sur les alcools en faveur de la lutte contre l'alcoolisme a fait l'objet d'un message préconisant le rejet². Un autre impôt, le droit de timbre sur les coupons, survivance du temps où l'impôt direct fédéral n'existant pas, a été supprimé, contre l'avis du Conseil fédéral, par les Chambres sur l'initiative du Conseil des Etats. Parallèlement, le taux de l'impôt anticipé, remboursable, a été élevé de 27 à 30 %; les intérêts, inférieurs à 50 francs, des carnets d'épargne, en ont été exonérés, alors que les parts des fonds de placements immobiliers y ont été soumises³.

La politique fiscale des cantons a été, quant à elle, marquée par le souci d'alléger les charges pesant sur les petits et moyens revenus, malgré les besoins croissants des finances publiques⁴. Ce sont surtout les partis socialiste et conservateur qui ont poussé à l'adoption de mesures favorisant les contribuables les plus faibles, alors que les autres partis ont souvent mis l'accent sur l'universalité du devoir fiscal, si modeste soit-il.

Enfin, la politique des subventions a fait l'objet d'un examen en profondeur. Les Chambres, à la session de décembre 1964, avaient chargé le Conseil fédéral de présenter, avec le budget 1966, un catalogue des subventions en ordre sélectif. Celles-ci, en effet, ont été budgétées à 878 millions en 1963, à 1034 en 1964, à 1139 en 1965 et à 1394 millions pour 1966. Des experts ont été mis à l'œuvre, et ont obtenu un mandat très large du Conseil fédéral. Leurs travaux, non terminés à fin 1965, ont contraint le gouvernement à renvoyer la publication du catalogue sélectif demandé à 1966. Pourtant, les experts ont fait déjà quelques observations sur la politique générale de subventionnement: le régime actuel va à contre-courant de l'évolution, et préserve des situations acquises plutôt que de stimuler les transformations et les rationalisations. Il s'agit de repenser ce régime et d'étudier une nouvelle répartition des tâches financières entre la Confédération et les cantons⁵.

¹ Arrêté du Conseil fédéral (du 21 décembre 1965) majorant l'imposition sur le tabac, in *RO*, 1965, pp. 1270 ss. Cet impôt est destiné au financement des prestations complémentaires à l'AVS.

² Rapport du 4 novembre, où le Conseil fédéral ne cache pas qu'il cherche, pour des raisons fiscales, à préparer une imposition générale des boissons. Cf. *FF*, 1965, III, pp. 41 ss.; *NZZ*, 4652, 4. 11. 65 et *GdL*, 258, 5. 11. 65. Voir aussi plus bas, p. 202.

³ Voir politique monétaire et crédit, plus haut, p. 160, note 5.

⁴ Uri a adopté une nouvelle loi le 16 mai (cf. *Vat.*, 46, 25. 2. 65; 83, 9. 4.; 113, 17. 5. 65), Schwyz le 24 janvier (*Vat.*, 19, 25. 1. 65), Glaris a réduit ses impôts (*NZZ*, 5529, 23. 12. 65), comme Bâle-Ville (*NZ*, 25, 16. 1. 65), Schaffhouse (*NZZ*, 1857, 1. 5. 65) et Saint-Gall (*Ostschw.*, 269, 18. 11. 65). Le Tessin a refusé une nouvelle loi qui frappait plus lourdement les propriétaires de terrains, le 26 mars (*NZZ*, 1308, 29. 3. 65). Fribourg a allégé sa taxation (*TdL*, 304, 31. 10. et 263, 10. 11. 65). La ville de Genève a refusé les 3 centimes additionnels municipaux le 14 mars et le canton les 6 centimes additionnels cantonaux le 30 mai (*TdG*, 63, 16. 3. et 125, 31. 5. 65). Une nouvelle loi fiscale argovienne a passé le cap de la première lecture au Grand Conseil, avec des déductions sociales importantes, mais insuffisantes aux yeux des socialistes et des conservateurs (*NZZ*, 3349, 15. 8. 65; *Vat.*, 264, 13. 11.; 273, 24. 11.; 279, 1. 12. 65). A Saint-Gall, une révision de la loi fiscale a donné lieu à une surenchère sociale de la part du Grand Conseil (*Ostschw.*, 124, 29. 5.; 134, 11. 6.; 269, 18. 11.; 270, 19. 11.; 273, 23. 11. 65), qui agissait sous la pression d'une initiative populaire socialiste (*Ostschw.*, 217, 17. 9.; 223, 24. 9. 65).

⁵ Cf. *GdL*, 246, 22. 10. 65, qui reproduit les opinions personnelles du professeur Goetschin, membre de la commission; voir aussi *NZZ*, 4411, 21. 10. 65; *Bund*, 450, 21. 10. 65; *Ostschw.*, 254, 30. 10. 65 et *GdL*, 304, 30. 12. 65. Sur les chiffres des comptes d'Etat, voir les messages concernant le Compte d'Etat 1963, annexe, p. 7 et le Compte d'Etat 1965 (du 19 avril 1966), annexe, p. 13. Les chiffres des budgets sont indiqués dans le message concernant le budget 1966 (du 19 octobre 1965), annexe, p. 15.

Politique agricole

La *politique agricole* de la Confédération est marquée par un double souci: assurer au pays un approvisionnement aussi stable et large que possible en denrées indigènes; maintenir une paysannerie de caractère familial. Ces deux exigences contraignent l'Etat à intervenir pour améliorer les structures de production d'une part, et pour assurer l'augmentation du niveau de vie des paysans de l'autre. Il s'agit là d'une orientation politique fondamentale, dictée par des considérations touchant à l'indépendance du pays; 1965 n'a vu personne la remettre en cause. Cependant, les efforts demandés par les pouvoirs publics pour freiner la surexpansion, la sensibilité croissante de l'opinion au renchérissement ont créé un climat contraire aux implications financières des mesures prises par la Confédération dans le domaine de l'agriculture, de l'approvisionnement du pays et de la réduction du prix des produits agricoles; ces mesures ont coûté, en 1964, près d'un demi-milliard¹.

L'amélioration des structures de production, dont les buts concordent avec la politique conjoncturelle, est une tâche extrêmement longue. Pendant l'année, la commission d'experts, dite « commission verte » du DEP a été au travail, sans que les résultats de ses délibérations soient divulgués; un rapport a été annoncé pour le printemps 1966². L'accent a été porté, de plus en plus, sur les exploitations moyennes de plaines: le Conseil fédéral s'est distancé, à cet égard, du Secrétariat de l'Union suisse des paysans (USP), qui choisit entre autres, pour établir la statistique du revenu agricole, des exploitations de montagne dont la représentativité est discutée³. A plusieurs reprises, les « chiffres de Brougg » ont été contestés par le DEP qui entend probablement ainsi accélérer les regroupements d'exploitations et l'amélioration de la productivité⁴. Le renchérissement général, la hausse du taux hypothécaire ont cependant fortement inquiété et indisposé les agriculteurs dont le niveau d'endettement est très élevé. L'amélioration des conditions de production et d'exploitation a ainsi souffert d'un climat où les revendications immédiates touchant aux prix ont pris le pas sur l'augmentation de la productivité. Le Conseil fédéral, en application de la loi du 21 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes a demandé aux Chambres d'augmenter le montant de la subvention globale prévue jusqu'en 1968 à 350, éventuellement 400 millions⁵.

Par ailleurs, les mesures de démobilisation du contrôle des prix, acceptées par le peuple le 6 décembre 1964, ont entraîné la suppression de la Caisse de compensation du prix du lait: cette suppression ne devant être supportée que progressivement par les consommateurs, le Conseil fédéral a demandé aux Chambres une

¹ Les subventions inscrites au titre du régime des blés, à celui de la production végétale et animale, à celui des produits laitiers, ainsi qu'à ceux des améliorations foncières et des allocations familiales, se sont élevées à 405 millions en 1964; il faut y ajouter d'autres montants, touchant à l'économie forestière, par exemple, ou à l'exploitation de la Régie des alcools. Cf. *GdL*, 304, 30. 12. 65.

² Cf. Réponse du Conseil fédéral à la question du conseiller national Fuchs, in *Vat.*, 282, 4. 12. 65.

³ Cf. *NZZ*, 2460, 8. 6.; 3587, 2. 9.; 3593, 3. 9.; 3643, 6. 9.; 3658, 7. 9.; 3692, 8. 9. 65.

⁴ Cf. notamment conférence de presse du conseiller fédéral Schaffner, du 20 décembre. *Bund*, 544, 21. 12. 65.

⁵ Cf. III^e Rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération et message à l'appui d'un projet de loi modifiant celle qui concerne les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (du 10 décembre 1965), in *FF*, 1965, III, pp. 433 ss. Voir aussi *BN*, 548, 25. 12. 65; *NZZ*, 5497, 21. 12. 65; *GdL*, 297, 21. 12. 65.

subvention dégressive de 3,5 millions jusqu'en 1968 en faveur des associations laitières, subvention qui, dès 1969, serait diminuée de 20% par an¹. La subvention a été votée par le Conseil des Etats au cours de la session d'automne, et par le Conseil national le 1^{er} décembre². Elle permet d'atténuer les différences de prix selon les régions. L'amélioration des structures de distribution a été marquée par la mise en vente libre du lait pasteurisé, par une loi du 2 octobre 1964. Cette loi soumettait les prix de vente à un accord entre les détaillants ou à une décision des autorités et obligeait les détaillants à s'approvisionner auprès des centrales. Les coopératives Migros, estimant que cette réglementation n'était pas suffisamment libérale, lancèrent un référendum qui fut déposé le 12 janvier³. Soutenu mollement par l'Alliance des indépendants, mais combattu par tous les autres partis, le point de vue de la Migros fut écarté, en votation populaire, le 16 mai⁴. Les associations de laitiers n'avaient pas combattu l'arrêté, qu'elles considéraient comme un compromis acceptable⁵, malgré les difficultés prévues pour le portage du lait à domicile. Enfin, des travaux préparatoires ont été conduits en vue de préparer un nouvel arrêté sur l'économie laitière, destiné à succéder en octobre 1966 à celui de 1962. Soumis en automne aux cantons et aux associations, le projet a fait l'objet d'un message dont la teneur a été décidée le 3 décembre par le Conseil fédéral⁶.

La politique des revenus agricoles, quant à elle, a suivi un cours qui n'a guère contribué à la cohérence des mesures anticycliques. Elle a été particulièrement controversée, et les esprits se sont échauffés à son sujet à diverses reprises. Pourtant, la liberté de manœuvre des autorités fédérales est réduite en la matière. La Loi sur l'agriculture du 3 octobre 1951, dans son article 29, ainsi que l'ordonnance d'exécution du 21 décembre 1953 posent en principe la parité des revenus agricoles avec ceux d'ouvriers d'industrie qualifiés. Les prix agricoles, essentiellement ceux des produits laitiers, doivent donc être périodiquement réajustés. On sait, par ailleurs, que le calcul des revenus agricoles est confié au secrétariat de l'USP, à Brougg, d'où le nom de « chiffres de Brougg », souvent utilisé pour désigner ces statistiques; le secrétariat reçoit une subvention pour ce travail⁷. Les demandes de réajustement du prix du lait présentées en automne 1964 avaient été repoussées, et l'Union suisse des paysans s'était inclinée en raison de la votation sur les arrêtés conjoncturels. Au lendemain de celle-ci, le 5 mars, cette association publiait ses revendications; estimant le manque à gagner des paysans à fin 1964 à 2 fr. 70 par jour, elle demandait une augmentation de 3 ct. du prix du lait au producteur, ainsi que le réajustement correspondant de la viande de boucherie. Cette augmentation était un minimum à ses yeux, et était inférieure aux exigences de quelques

¹ Message du 4 juin cf. *FF*, 1965, I, pp. 1670 ss. et *NZZ*, 2670, 22. 6. 65.

² Cf. *Bull. stén. CE*, 1965, pp. 131 ss., 205 ss., 229; *Bull. stén. CN*, pp. 645 ss., 716.

³ Loi fédérale modifiant l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (du 2 octobre 1964), in *RO*, 1965, pp. 433 ss. Cf. aussi *FF*, 1965, I, pp. 524 ss.; une autre raison invoquée fut la soumission à l'autorisation de l'installation d'appareils à pasteuriser. Le référendum était muni de 82.484 signatures; cf. *Tat*, 6, 8. 1. 65 et *Brückebauer*, 20, 14. 5. 65.

⁴ Par 347.059 « oui » contre 212.784 « non », avec une participation de 37,4 %. Cf. *FF*, 1965, I, pp. 1257 ss.

⁵ Sur les prises de position et le déroulement de la campagne, voir *NZZ*, 2121, 17. 5. 65.

⁶ Cf. *FF*, 1965, III, pp. 545 ss. Au cours des consultations, l'opinion a été défendue par le Vorort que l'Etat ne devait plus dépenser d'argent pour la formation des prix sur le marché intérieur; les charges devraient être reportées sur les consommateurs, et les efforts réservés au soutien des exportations. Cf. *Bund*, 493, 18. 11. 65; voir aussi *NZ*, 563, 5. 12. 65.

⁷ Cf. *GdL*, 304, 30. 12. 65.

groupements de producteurs¹. Le Conseil fédéral se saisit de ces revendications avec une certaine réserve, due à la lutte contre le renchérissement, et les soumit aux partenaires sociaux le 9 avril. Ceux-ci avaient accueilli les revendications paysannes avec une évidente mauvaise humeur et demandaient un contrôle sévère des « chiffres de Brougg »². La conférence des partenaires forma une sous-commission chargée de réexaminer les statistiques du revenu; celle-ci ne put se mettre d'accord. Une seconde réunion, le 26 mai, demeura sans résultat³. Le 31 mai, le Conseil fédéral, se fondant sur les revenus d'entreprises plus vastes que celles comprises dans la statistique de l'USP, décida une hausse immédiate de 1 ct., au lieu des 3 ct. demandés⁴. La déception des paysans fut vive; l'USP maintint intégralement ses revendications⁵; des groupes de paysans manifestèrent sur les routes romandes le lundi de Pentecôte⁶, en défilant avec tracteurs et remorques. Le 1^{er} août, 6000 paysans de Suisse centrale manifestaient à Sempach, dans une atmosphère très tendue⁷. A la fin de septembre, l'USP demandait à nouveau une hausse de 3 ct., assortie des ajustements correspondants pour le bétail de boucherie, en estimant le manque à gagner à 3 fr. 25 par jour⁸, et en faisant état des mauvaises conditions atmosphériques qui avaient caractérisé l'été. Le 26 octobre, le Conseil fédéral faisait droit partiellement à cette demande en accordant 2 ct. de hausse, et en fixant le prix payé au producteur à 53 ct.⁹. Les paysans se déclaraient encore déçus, mais avec plus de modération qu'en juin¹⁰. La controverse autour des statistiques produites à Brougg s'étala sur toute l'année, et les principales associations ont toutes pris position contre un système qui, selon elles, présente à certains égards des anomalies. A fin décembre, sans contester les méthodes de calcul du secrétariat des paysans, le conseiller fédéral Schaffner relevait qu'il était indispensable de ne prendre en considération que les exploitations de plaine¹¹.

Sur un autre plan, la Confédération est intervenue en 1965 pour alléger les charges familiales. Par message du 31 mai, le Conseil fédéral proposait de modifier la Loi fédérale sur les allocations familiales aux ouvriers agricoles et aux petits paysans en élevant le montant des allocations à 20 francs en plaine et à 25 francs en montagne; le plafond du revenu donnant droit aux allocations était fixé à 7000 francs, plus 700 francs par enfant¹². Cette proposition fit l'objet d'une surenchère de la part du Conseil des Etats qui, contre l'avis du Conseil fédéral, éleva les montants à 25 et à 30 francs, ainsi que le plafond du revenu à 8000 francs et

¹ Cf. *BTw.*, 54, 6. 3. 65; *Bund*, 99, 7. 3. 65; *NZZ*, 1044, 13. 3. et 1213, 23. 3. 65.

² Cf. Union syndicale suisse, le 30 mars, in *TdG*, 76, 31. 3. 65 et *GdL*, 75, 31. 3. 65, ainsi que l'Union des arts et métiers in *Bund*, 138, 31. 3. 65.

³ Cf. *TdG*, 85, 10. 4. 65.

⁴ Arrêté du Conseil fédéral concernant l'exécution de l'arrêté sur l'économie laitière de 1962 (du 31 mai 1965), in *RO*, 1965, pp. 436 ss.

⁵ Cf. *NZZ*, 2390, 3. 6. 65; *GdL*, 127, 3. 6. 65.

⁶ Le 7 juin.

⁷ Cf. *Bund*, 324, 2. 8. 65; *Ostschw.*, 178, 3. 8. 65; *Vat.*, 176, 2. 8. 65. La démission du Conseil fédéral y fut demandée par un orateur.

⁸ Cf. *TdG*, 226, 27. 9. 65; *NZZ*, 4019, 28. 9. 65. L'Union suisse des paysans s'engageait, si ses revendications étaient satisfaites, à n'en plus présenter pendant un an.

⁹ Arrêté du Conseil fédéral concernant l'exécution de l'arrêté sur l'économie laitière de 1962 (du 26 octobre 1965), in *RO*, 1965, pp. 926 ss.

¹⁰ Cf. *NZ*, 498, 28. 10. 65; *GdL*, 251, 28. 10. 65; *TdG*, 252, 28. 10. 65.

¹¹ Cf. *Bund*, 544, 21. 12. 65.

¹² Cf. *FF*, 1965, I, pp. 1508 ss. Les revendications de l'USP, du 15 décembre 1964, étaient supérieures. Le coût des allocations, selon le régime proposé, élèverait les dépenses à 40,9 millions par an, dont 25,5 à la charge de la Confédération, 12,8 à celle des cantons et 2,6 à celle des employeurs.

l'âge-limite des enfants à 16 ou 20 ans selon que ceux-ci font ou non des études¹. Le Conseil national se rallia non seulement aux décisions du Conseil des Etats, mais dépassa celui-ci sur la question de l'âge-limite des enfants, fixé à 25 ans si ceux-ci font des études². La place nous manque ici pour faire l'état des efforts législatifs analogues fournis sur le plan cantonal, et par le canton de Vaud notamment³.

Energiepolitik

Die schweizerische Energiepolitik stand 1965 vorerst einmal im Zeichen einer entschiedenen Zuwendung zur *Atomenergieproduktion*. Hauptursache dieser Tendenz war der starke Anstieg der Erstellungskosten für Wasserkraftwerke, wie er besonders eindrücklich bei den Engadiner Kraftwerken im Laufe des Jahres 1964 zutage getreten war⁴. Das Ausweichen von der Wasserkraft vornehmlich auf die Atomkraft — und nicht primär auf die konventionelle thermische Kraft — lag sodann in den starken Widerständen begründet, die sich im Interesse einer Reinhaltung von Luft und Wasser gegen die Errichtung ölthermischer Kraftwerke geltend machten und die durch den Chef des VED, Bundesrat Spühler, unterstützt wurden⁵. Im Laufe des Jahres 1964 wurden nicht weniger als drei Atomkraftwerkprojekte bekannt: dasjenige der Nordostschweizerischen Kraftwerke (NOK) auf der aargauischen Aareinsel Beznau, dasjenige der Bernischen Kraftwerke (BKW) bei Mühleberg (BE) und dasjenige der Elektro-Watt bei Leibstadt im aargauischen Rheintal⁶.

Diese Umorientierung der schweizerischen Elektrizitätsproduzenten fand ihren Ausdruck in einem Bericht über den Ausbau der schweizerischen Elektrizitätsversorgung, den zehn grosse Energieproduktionsunternehmungen auf Einladung des VED ausarbeiteten und im Mai veröffentlichten⁷. In diesem Bericht wurde der Elektrizitätsbedarf für die Jahre 1965-76 geschätzt und folgende Verteilung der Deckung auf die verschiedenen Quellen elektrischer Energie vorgenommen:

	Lieferbare Energie 1964/65	Lieferbare Energie 1975/76
Wasserkraftwerke	24,9 Mia kWh	31,2 Mia kWh
Konventionelle thermische Kraftwerke . . .	—	3-4,8 Mia kWh
Atomkraftwerke	—	6,5-8,4 Mia kWh

¹ Séance du 22 septembre 1965. Les propositions du Conseil fédéral furent écartées par 24 voix contre 13, et la loi votée sans opposition selon les conclusions de la commission. Cf. *Bull. stén. CE*, 1965, pp. 112 ss.

² Séances des 2, 6 et 7 décembre 1965. Après élimination des divergences, la loi fut votée dans la version la plus généreuse le 17 décembre. Les appels à la modération formulés par le Conseil fédéral sont restés vains. On peut estimer à 10 millions de plus le coût annuel des modifications apportées par les Chambres au projet. Cf. *Bull. stén. CN*, 1965, pp. 656 ss., 693 ss. et 715; *Bull. stén. CE*, 1965, pp. 172 ss. et 228.

³ Cf. *GdL*, 251, 28. 10.; 268, 17. 11.; 275, 29. 11.; 279, 30. 11. 65.

⁴ *ASW*, 1964, S. 136; *NZZ*, 1247, 25. 3. 65.

⁵ Vgl. *NZZ*, 1247, 25. 3. 65. Im *Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1963* war bereits die Frage aufgeworfen worden, ob die « Zwischenstufe von konventionellen thermischen Kraftwerken » nicht übersprungen werden sollte (S. 388).

⁶ *NZZ*, 2249, 24. 5. 65. Beim Projekt der Elektro-Watt handelt es sich um ein schweizerisch-deutsches Gemeinschaftsunternehmen (*NZZ*, 56, 6. 1. 66).

⁷ *Bulletin des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins*, Jg. 56/1965, S. 397 ff. Die zehn Unternehmungen sind: ATEL (Aare-Tessin AG für Elektrizität), BKW, CKW (Centralschwei-

1963 hatte das Eidg. Amt für Wasserwirtschaft noch mit einer Ausschöpfung der schweizerischen Wasserkräfte bis zu einer Lieferkapazität von 38 Mia kWh im Jahr 1980 gerechnet. Dieser Annahme gegenüber bedeutete der Bericht der zehn Elektrizitätsproduzenten eine Reduktion des Wasserkraft-Ausbauprogramms um mehr als die Hälfte, wobei zugleich betont wurde, dass legitime Ansprüche des Natur-, Heimat- und Gewässerschutzes gebührend berücksichtigt werden sollten.

Der Verzicht auf die Ausnützung eines beträchtlichen Teils der einheimischen Wasserkräfte und die Bevorzugung der Atomenergie vor der konventionellen thermischen Energie im Programm der Elektrizitätsproduzenten veranlassten im Juni den Präsidenten des Schweizerischen Bundes für Naturschutz, Nationalrat J. Bächtold, zur Feststellung, Energiepolitik sei eine Kunst des Möglichen, eine optimale und rücksichtsvolle Nutzung von Wasserkraft, Sonnenenergie und Kernenergie unter Berücksichtigung der andern Aufgaben des Wassers im Haushalt der Natur und des Menschen, was in der *NZZ* als Ausdruck einer Wendung zum Realismus in Naturschutzkreisen begrüßt wurde¹.

Am 6. September wurde mit dem Bau des Kraftwerks Beznau begonnen, wobei eine Bauzeit von vier Jahren angenommen wurde². Für das Kraftwerk Mühleberg erteilte das VED im Juli die Standortbewilligung³.

Festzuhalten ist auch die weitere Senkung des angenommenen Preises der Atomenergie während des Jahres 1965. Nahm der Bericht der zehn Elektrizitätsproduzenten noch einen Kilowattstundenaufwand von 2,7 bis 3,2 Rp. bei 7000 Betriebsstunden im Jahr an, so stellten die NOK in einer Pressekonferenz vom 5. März für Beznau einen solchen von 2,8 Rp. in Aussicht und die Schweizerische Vereinigung für Atomenergie teilte im August mit, dass in « eingeweihten Kreisen » für Beznau mit einem Gestehungspreis von 1,7 bis 2,2 Rp. pro kWh gerechnet werde.⁴ Diese Entwicklung der Preiskalkulationen veranlasste NOK-Verwaltungsratspräsident Meierhans am 5. März zur Bemerkung, unter solchen Umständen sei die Zeit vorbei, da man an die Erteilung von Konzessionen für konventionelle Kraftwerke noch glaubte Bedingungen knüpfen zu können, und er verwies u.a. auf das hängige Gesuch der NOK für ein Ölkraftwerk in Rüthi (SG)⁵.

Im Zusammenhang mit dem Beginn des Atomkraftwerkbaus in der Schweiz aktualisierten sich die Fragen der Sicherheit und der eigenen Reaktorproduktion. In einem Interview erwog zu Beginn des Jahres der Delegierte des Bundesrates für Fragen der Atomenergie, Prof. U. Hochstrasser, aus militärischen Gründen die unterirdische Anlage einiger ausgewählter Atomkraftwerke an besonders sicheren Standorten.⁶ Von Naturschutzseite postulierte Nationalrat Bächtold die unterirdische Anordnung der Atomkraftwerke mit Rücksicht auf Betriebssicherheit und Landschaftserhaltung⁷. Die Standortbewilligung für das als Freiluftbau

zerische Kraftwerke), Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg, EOS (Energie de l'Ouest-Suisse), NOK, Stadtwerke von Basel, Bern und Zürich sowie SBB.

¹ *Schweizer Naturschutz*, Jg. 31/1965, S. 114; *NZZ*, 4544, 29. 10. 65.

² *NZZ*, 3672, 7. 9. 65.

³ *NZZ*, 3122, 26. 7. 65; die Inbetriebnahme wurde von den BKW für 1971 in Aussicht gestellt (*Bund*, 231, 2. 6. 65).

⁴ *NZZ*, 947, 8. 3. 65; *Bulletin des SEV*, Jg. 56/1965, S. 402; *Bund*, 342, 13. 8. 65.

⁵ *NZZ*, 947, 8. 3. 65.

⁶ *Bund*, 7. 7. 1. 65. Gegen solche verteidigungspolitische Rücksichten erhob sich in der *National-Zeitung* entschiedene Kritik (207, 7. 5. 65).

⁷ *Bund*, 249, 15. 6. 65.

geplante Kraftwerk Mühleberg¹ liess allerdings keine Auswirkungen der genannten Tendenzen erkennen.

Die schweizerische *Reaktorentwicklung* erhielt durch die Bewilligung eines neuen Subventionskredits von 12 Mio Franken an das Bau- und Forschungsprogramm der Nationalen Gesellschaft zur Förderung der industriellen Atomtechnik (NGA) zusätzliche Bundesmittel². Die NGA, die 1961 als Dachorganisation der verschiedenen an der Atomenergieproduktion interessierten Firmengruppen gegründet worden war, da der Bundesrat nur einen einzigen Partner finanziell unterstützen wollte, hat in Lucens (VD) unter 50 prozentiger Beteiligung des Bundes mit dem Bau eines Versuchsatomkraftwerks begonnen, wobei sie einen von der Firma Gebr. Sulzer in Winterthur entwickelten schweizerischen Reaktor verwendet, der im Jahre 1966 betriebsbereit werden soll³. In seiner Botschaft vom 18. September 1964, in welcher er den 12-Millionen-Kredit anforderte, hatte der Bundesrat sodann für das erste Halbjahr 1965 eine Botschaft über die Weiterführung der einheimischen Reaktorentwicklung über den Rahmen des NGA-Programms hinaus angekündigt⁴.

Die Problematik einer solchen Ausweitung des staatlichen Engagements zögerte jedoch die Formulierung eines konkreten Programms hinaus. Von den Befürwortern einer eigenen schweizerischen Reaktorentwicklung wurde vor allem betont, dass die schweizerische Maschinenindustrie ihre Weltmarktposition auf dem Gebiet der Elektrizitätserzeugung auch im Atomzeitalter behaupten müsse⁵. Nun aber erklärte die Therm-Atom AG, ein Konsortium von 21 zürcherischen und westschweizerischen Industrieunternehmungen unter Führung der Firma Sulzer und eine Hauptstütze der NGA, die Privatwirtschaft sei nicht in der Lage, die Entwicklungskosten für einen schweizerischen Reaktor auch nur zu einem wesentlichen Teil selber zu tragen, und sie forderte die Übernahme dieser auf 300-400 Mio Fr. geschätzten Kosten durch den Staat, wobei sie auf das Beispiel anderer europäischer Staaten sowie der USA hinwies. Die grossen Elektrizitätsproduzenten zeigten ihrerseits keine Bereitschaft zu neuen Investitionen in der Reaktorentwicklung — eine Überwälzung auf die Stromkonsumenten schlossen sie aus⁶ — und behielten sich für die Zukunft die Wahl zwischen ausländischen und schweizerischen Reaktoren auf Grund der Wirtschaftlichkeit vor⁷. Doch gegenüber der namentlich vom VED und von Therm-Atom angestrebten einheimischen Reaktorentwicklung, dem sogenannten «Alleingang», erhob sich besonders in der freisinnigen Presse Kritik; dabei wurde die Möglichkeit der Schweiz, den etwa zehnjährigen Rückstand aufzuholen, bezweifelt und zugleich auf Gefahren eines stärkeren Engagements des Staates im Reaktorbau und damit in der Energiewirtschaft überhaupt hingewiesen. Stattdessen wurde eine Zusammenarbeit der schweizerischen Firmen mit ausländischen Partnern für den Lizenzbau empfohlen; die Staatshilfe sei, soweit unumgänglich, zur Förderung einer solchen Zusammen-

¹ *Bund*, 321, 2. 6. 65.

² Beratung im Ständerat im Dezember 1964 (*ASW*, 1965, S. 10), im Nationalrat am 4. 3. 1965 (*NZZ*, 900, 5. 3. 65).

³ *Bund*, 65, 12./13. 2. 65; *NZZ*, 2478, 9. 6. 65.

⁴ *BBl*, 1964, II, S. 748.

⁵ So von Prof. Hochstrasser (*Bund*, 7, 7. 1. 65; *Pro*, 1965, Nr. 6/April), von alt Bundesrat Streuli, Präsident des Verwaltungsrates der NGA (*NZZ*, 2803, 1. 7. 65) und von der Therm-Atom (*NZZ*, 365, 29. 1. 65).

⁶ *GdL*, 32, 9. 2. 65.

⁷ *NZZ*, 365, 29. 1. 65; *BN*, 196, 11. 5. 65. Die NOK wählten für Beznau einen amerikanischen Reaktor (*NZZ*, 3672, 7. 9. 65).

arbeit einzusetzen¹. Es ergab sich damit eine die Parteidistanz überschreitende Frontenbildung zwischen einer primär liberalen, die Abhängigkeit von der ausländischen Privatwirtschaft in Kauf nehmenden Haltung und einer primär nationalen, die ihrerseits eine verstärkte Abhängigkeit der schweizerischen Wirtschaft vom Staat hinzunehmen bereit war.

Die grossen Elektrizitätsproduzenten erklärten in ihrem erwähnten Bericht trotz Bevorzugung der Atomenergie den Bau einiger konventioneller *thermischer Kraftwerke*, die einstweilen am billigsten mit Öl betrieben werden könnten, für erforderlich. Als erstes ölthermisches Kraftwerk wurde Ende November die Zentrale von Chavalon bei Vouvry im Unterwallis in Betrieb genommen, deren Standort durch die Ölleitung des Grossen St. Bernhard und die von ihr versorgte Raffinerie in Collombey bestimmt ist². Weitere Pläne bestanden namentlich seitens der NOK für ein Werk in Rüthi im st. gallischen Rheintal in der Nähe der Ölleitung Genua-Ingolstadt und der geplanten Raffinerie Sennwald sowie seitens der BKW für ein solches in der Gegend der Juraseen, wo die im Bau befindliche Raffinerie Cressier (NE) den Betriebsstoff liefern sollte.

Wie seinerzeit schon um das Projekt Chavalon fand auch um die Projekte im Rheintal und im Seeland eine lebhafte Auseinandersetzung statt, wobei sich die Sorge der ansässigen Bevölkerung um die Erhaltung ihrer natürlichen Lebensvoraussetzungen (Reinheit von Luft und Wasser, Gedeihen und landwirtschaftliche Nutzbarkeit von Pflanzen und Tieren, Gesundheit der Menschen) in teilweise leidenschaftlicher Opposition gegen die im Interesse der wirtschaftlich-technischen Entwicklung propagierten Werke äusserte. Diese Opposition wandte sich in ähnlicher Weise auch gegen den Bau von Raffinerien; während gegenüber ölthermischem Kraftwerk in erster Linie der Ausstoss von schwefelhaltigen Verbrennungsgasen geltend gemacht wurde, war es gegenüber Raffinerien zudem die Gefahr des Ausflusses von Öl in Gewässer und Grundwasser³. Zu einem über den lokalen Rahmen hinausgreifenden Politikum ersten Ranges wurde namentlich der Streit um das thermische Kraftwerk Rüthi.

Gegen dieses Kraftwerkprojekt, das die NOK am 12. November 1963 der st. gallischen Regierung unterbreitet hatten, kämpften die oppositionellen Kreise durch Abhaltung von Versammlungen, Bildung eines Aktionskomitees und Einreichung einer Petition an die Regierung im November 1964. Ihre Forderungen gingen u.a. nach einem Referendum über die Konzessionserteilung⁴. Verstärkt wurde diese inländische Opposition seit dem Winter 1964/65 durch eine lebhafte Erregung in Liechtenstein und Vorarlberg, welche zu Interventionen der liechtensteinischen und vorarlbergischen Behörden in St. Gallen sowie zu Kontaktnahmen ausländischer Kraftwerkgegner mit gleichgerichteten Kreisen in der Schweiz, ja im Herbst 1965 zu einer gemeinsamen Massenkundgebung in Feldkirch und zu koordinierten Eingaben an drei Bundesräte führte, ohne dass diese sich allerdings zu einer Einmischung in die primär kantonale Angelegenheit geneigt zeigten⁵.

¹ NZ, 51, 1. 2. 65; *Bund*, 52, 4. 2. 65, u. 54, 5./6. 2. 65; *NZZ*, 5322, 10. 12. 65.

² NZ, 548, 26. 11. 65. Beteilt sind EOS, SBB, Alusuisse, Lonza und Société Romande d'Electricité.

³ RUDOLF WEHREN, «Cressier — eine traurige Geschichte», in *Gegenwart*, Jg. 27/1965, S. 262 ff.

⁴ ASW, 1964, S. 184; NZ, 107, 5. 3. 65. Die Opposition wandte sich zugleich auch gegen das Raffinerieprojekt Sennwald.

⁵ ASW, 1965, S. 43, 75 u. 152; *Ostschw.*, 70, 24. 3. 65, u. 103, 4. 5. 65; NZ, 421, 13. 9. 65; *NZZ*, 4520, 27. 10. 65. Die Eingaben waren an Bundespräsident Tschudi sowie an die Bundesräte Spühler und Wahlen gerichtet und wurden von der Bundeskanzlei beantwortet.

Die st. gallische Regierung sah sich durch den vielfältigen Druck zu einigen Konzessionen veranlasst. Obwohl sie nach dem eidgenössischen Fabrikgesetz zur Konzessionerteilung befugt war, suchte sie die Unterstützung des Grossen Rates, dessen Kommission aber nicht nur einen Bericht des Regierungsrats prüfte, sondern auch noch eigene Untersuchungen vornahm und eine Verschärfung der Konzessionsbedingungen empfahl. Die Regierung akzeptierte diese Auflagen und erhielt am 30. Juni die Zustimmung des Kantonsparlaments zu ihrem Bericht¹.

Eine Stellungnahme der NOK zu den verschärften Konzessionsbedingungen wurde allerdings in der zweiten Jahreshälfte vergeblich erwartet; doch erhielt auch ein in der Presse verbreitetes Gerücht, die NOK verzichteten auf das Projekt Rüthi, keine Bestätigung².

Gleichfalls noch unentschieden blieb der Streit um den geplanten Thermokraftwerkbau in der Gegend der Juraseen. Hier standen neben den Anliegen des Naturschutzes³ auch die Interessen der Gemüseproduzenten den Energiewirtschaftsinteressen entgegen⁴. Von weiteren Thermokraftwerkprojekten wurde ein solches der Motor-Columbus für den Standort Kaiseraugst, mindestens zur völligen Neubearbeitung, zurückgezogen⁵. Der Vorrang, den die grossen Elektrizitätsproduzenten der Bereitstellung von Atomkraftwerken zuerkannt hatten, dämpfte einerseits das Interesse an konventionellen thermischen Anlagen und stimulierte andererseits noch die gegen solche Anlagen gerichtete Opposition.

Ähnlich gestaltete sich die Lage für den Bau von neuen *Wasserkraftwerken*. Die Gegner der Errichtung weiterer Anlagen wiesen auf die durch sie verursachte Störung des Naturhaushalts hin: grosse Speicherwerke verändern durch weitgehende Ableitung des Wassers das Landschaftsbild und die Existenzgrundlagen ganzer Alpentäler, wodurch nicht zuletzt der Tourismus betroffen wird — Laufwerke legen die Flüsse still und nehmen dem Wasser dadurch die Selbstreinigungskraft, was neben der Zerstörung der Naturlandschaft zur Vergiftung der Fischbestände und zur Verschmutzung des Grundwassers beiträgt⁶.

In den Kantonen Bern und Aargau verdichtete sich der Widerstand gegen neue Wasserkraftwerkbauten zu erfolgreichen Volksinitiativen. Direkt zum Ziel gelangte die 1963 eingereichte Initiative « Freie Reuss » im Aargau, welche eine Erhaltung der noch unberührten Flusslandschaft an der untern Reuss zwischen Bremgarten und Windisch anstrebt⁷. Die im Kanton Bern lancierte Initiative beschränkte sich auf die Einführung eines fakultativen Referendums für die Erteilung grösserer Wasserrechtskonzessionen; ihre Urheber beabsichtigten jedoch, mit diesem Mittel den Bau der von den BKW geplanten Kraftwerke an der Aare (namentlich die Ersatzung des Werks bei Bannwil durch ein vergrössertes Laufwerk « Neu-Bannwil ») und im Oberland (Speicherwerk südlich des Thunersees) zu verhindern. Den Anstoß gab der Kantonale Fischereiverband, dem sich eine oberländische Interessenorganisation anschloss. Die 1964 eingereichte Initiative hatte freilich nur insofern Erfolg, als das von ihr angestrebte fakultative

¹ Mit rund 100: 70 Stimmen, wobei der ziemlich geschlossene Freisinn den Kern der Mehrheit bildete. *Vgl.* dazu *NZZ*, 1803, 28. 4. 65, u. 2834, 2. 7. 65.

² *NZ*, 497, 27. 10. 65; *Ostschw.*, 256, 3. 11. 65. *Vgl.* zum Verzichtgerücht die oben auf S. 170 erwähnte Erklärung des NOK-Verwaltungsratspräsidenten Meierhans vom 5. 3. 1965.

³ *Vgl.* Kleine Anfrage Bächtold (LdU, BE) im Nationalrat (*Bund*, 533, 14. 12. 65).

⁴ *NZ*, 30, 20. 1. 65, u. 136, 24. 3. 65; *ASW*, 1965, S. 43.

⁵ *NZZ*, 4285, 14. 10. 65.

⁶ *NZZ*, 493, 6. 2. 65, 2021, 11. 5. 65, u. 2145, 18. 5. 65; *Bund*, 44, 31. 1. 65.

⁷ *NZZ*, 2066, 14. 5. 65, u. 2121, 17. 5. 65. Die Abstimmung vom 16. 5. ergab 50 571 Ja gegen 14 135 Nein. Regierungsrat und Grosser Rat hatten Zustimmung empfohlen.

Referendum, das vom Regierungsrat abgelehnt wurde, in einen Gegenentwurf des Grossen Rates Aufnahme fand, so dass die Initianten auf ihre Vorlage verzichten konnten; der Gegenvorschlag erhielt seine Sanktion in der Volksabstimmung¹. Für das Projekt Neu-Bannwil, dessen Konzession der Regierungsrat schon am 18. Dezember 1964 erteilt hatte, erreichte die Opposition nur eine Zusicherung, dass vor dem Aufstau genügende Gewässerschutzmassnahmen getroffen werden müssten². Da das Kraftwerkprojekt Neu-Bannwil mit der II. Juragewässerkorrektion im Zusammenhang steht und damit zugleich einer allfälligen Schiffbarmachung der Aare dient, wird es auch von den wirtschafts- und verkehrspolitischen Gegnern einer solchen bekämpft³. Auf ein weiteres Laufwerkprojekt — bei Jaberg-Kiesen — leisteten die BKW einen mindestens provisorischen Verzicht. Entsprechende Verzichte erfolgten für Speicherwerkprojekte im Kanton Graubünden⁴.

Angesichts der fortgesetzten Erschliessung neuer Quellen für elektrische Energie bemühte sich auch die *Gasproduktion* um eine Steigerung und Verbesserung ihres Angebots. An der Delegiertenversammlung des Verbandes Schweizerischer Gaswerke im Juli 1965 wies der Direktor des Verbandes, W. Meyer, auf die Konkurrenzsituation zwischen Gas und Elektrizität hin, die von der Gasindustrie eine rasche Durchführung ihres strukturellen Umstellungsprozesses sowie eine intensive kommerzielle Absatzförderungstätigkeit erfordere, sofern nicht dirigistische Massnahmen ergriffen würden. Zu einer solchen dirigistischen Massnahme zur Unterstützung des Energieträgers Gas in seinem Konkurrenzkampf schritt der Berner Gemeinderat, indem er am 12. Mai verfügte, dass ab 1. September die Stadt die Lieferung von elektrischer Energie für Kochen, Waschen und Warmwasserbereitung ablehnen und dafür Gas zur Verfügung stellen könne. Die Massnahme solle nur so lange aufrechterhalten werden, bis ein bestimmter Gasabsatz gesichert sei, zu dem sich Bern im Rahmen des Gasverbundes Mittelland verpflichtet hat. Opposition zu dieser Verfügung meldete sich weniger aus der Stadt, deren Wirtschaftsverbände zuvor konsultiert worden waren und ihr Einverständnis erklärt hatten, als aus der Elektrizitätswirtschaft⁵.

Die erwähnte strukturelle Umstellung besteht einerseits in der Ersetzung des Rohstoffs Kohle durch Ölderivate sowie in einer Entgiftung des Gases, andererseits in der Schaffung weitverzweigter Gasverbünde, die von zentralen Grossproduktionsstätten beliefert werden und untereinander sowie mit ausländischen Versorgungsnetzen in Verbindung stehen⁶. Der 1964 gegründete Gasverbund Mittelland, der von Basel aus die Kantone Baselland, Solothurn, Aargau, Bern und Neuenburg versorgen soll, erhielt am 9. Juli vom Bundesrat die Konzession für die Erstellung einer Hochdruckgasleitung und in der Folge auch bereits einen Teil der erforderlichen kantonalen Bewilligungen, so dass im November mit dem Bau der Hauptleitung begonnen werden konnte. Es fanden auch Verhandlungen mit der Gas-

¹ ASW, 1963, S. 26 u. 40, u. 1964, S. 43; Bund, 60, 10. 2. 65, 148, 7. 4. 65, u. 206, 17. 5. 65. Die Abstimmung vom 16. 5. ergab 61 916 Ja gegen 15 711 Nein.

² NZZ, 2021, 11. 5. 65; ASW, 1965, S. 43; Bund, 197, 11. 5. 65.

³ NZZ, 2021, 11. 5. 65; Bund, 132, 28. 3. 65. Dasselbe gilt für das Projekt Flumenthal auf solothurnischem Gebiet, das am 11. 5., eben noch vor dem Volksentscheid über die Wasserrechtsvorlage, vom bernischen Regierungsrat (Beschluss Nr. 3510) und gleichfalls im Mai von der solothurnischen Regierung konzessioniert wurde (ASW, 1965, S. 75 u. 152; NZZ, 2242, 24. 5. 65). Vgl. dazu unten S. 185.

⁴ ASW, 1965, S. 152; Ostschw., 153, 5. 7. 65; NZZ, 1043, 10. 3. 66.

⁵ ASW, 1965, S. 150 f.; Bund, 216, 23. 5. 65, 366, 29. 8. 65, u. 466, 1. 11. 65.

⁶ Ostschw., 1, 2. 1. 65.

versorgung Süddeutschland über die Lieferung von deutschem Ferngas statt, die am 21. Januar 1966 zu einer Vereinbarung führten¹. Am 9. März 1965 wurde die Gründung eines zweiten Verbundsystems, des Gasverbundes Ostschweiz, angekündigt, das von Schlieren aus zwölf lokale Ortsnetze in den Kantonen Zürich, Schaffhausen, Thurgau, St. Gallen und Appenzell A. Rh. beliefern soll².

Das Jahr 1965 brachte verschiedentlich Erhöhungen der *Energiepreise*. Die Elektrizitätspreise erhöhten namentlich die NOK und die BKW; eine Gaspreiserhöhung erfolgte in Zürich. Diese Preissteigerungen wurden in erster Linie mit der langen Preistiefhaltung begründet, die dem allgemeinen Kostenanstieg nicht Rechnung getragen habe, sodann aber auch mit den höheren Kosten neuer Anlagen (Elektrizitätswerke, Gasentgiftungsanlagen)³.

Für die schweizerische Energieversorgung wird infolge der ständig wachsenden Nachfrage die *Einfuhr von Energieträgern* immer wichtiger. Der Sicherung des Betriebs der geplanten Atomkraftwerke dienten Verhandlungen mit den USA, die am 30. Dezember 1965 zur Unterzeichnung eines neuen Abkommens über die friedliche Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Atomenergie führten, das den schweizerischen Bedarf an angereichertem Uran während 30 Jahren decken soll⁴. Die Versorgung mit atomaren Energieträgern bildet praktisch nur ein politisches, kein Transportproblem. Die Einfuhr konventioneller Energieträger, neben der traditionellen Kohle namentlich Erdöl und seine Derivate, ist von den verfügbaren Transportmitteln abhängig. Unter diesen Energieträgern haben sich die Erdölprodukte in den letzten Jahren eindeutig in den Vordergrund geschoben: deckten sie 1950 erst 25 % des Landesbedarfs an Rohenergie, so stieg ihr Anteil 1964 auf 64 %⁵. Dabei ist es von Bedeutung, dass die ausländischen Erdölgesellschaften seit einigen Jahren bestrebt sind, ihr Rohprodukt möglichst nahe an die Verbrauchszentren heranzuführen und hier in *Raffinerien* zu verarbeiten. Ursachen dieser Entwicklung sind die steigende Nachfrage nach Energie, die wachsende Unsicherheit von industriellen Investitionen in den Produktionsländern südlich und östlich des Mittelmeers, der intensivierte Bau von Supertankern seit der Suezkrise und der verschärfte Konkurrenzkampf zwischen den Energielieferanten⁶. Seit 1964 besitzt nun der Bund auf Grund des Gesetzes über *Rohrleitungsanlagen* die Kompetenz, Konzessionen für solche Anlagen zu verweigern oder einzuschränken, « wenn die Sicherheit des Landes, die Behauptung der Unabhängigkeit oder Neutralität der Schweiz es verlangen, oder um eine dem Gesamtinteresse des Landes widersprechende wirtschaftliche Abhängigkeit zu vermeiden »⁷. Diese Befugnis war noch nicht anwendbar auf die Bewilligung des Baus der Ölleitung von Genua nach Collombey und von Genua durch die Kantone Graubünden und St. Gallen in Richtung Ingolstadt. Sie wurde jedoch zu einer einschneidenden Kontrolle des weiteren Rohrleitungsbaus und damit auch der Errichtung neuer Raffinerien eingesetzt⁸.

¹ NZZ, 4482, 25. 10. 65, 4802, 12. 11. 65, u. 284, 22. 1. 66.

² NZZ, 1062, 14. 3. 65.

³ ASW, 1965, S. 92; *Bund*, 210, 19. 5. 65; NZZ, 1011, 11. 3. 65, u. 4051, 30. 9. 65.

⁴ NZZ, 35, 5. 1. 66; TdG, 3, 5. 1. 66.

⁵ NZZ, 5387, 14. 12. 65.

⁶ NZZ, 1426, 5. 4. 65; *Bund*, 183, 2. 5. 65; BN, 341, 14./15. 8. 65.

⁷ Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger und gasförmiger Brenn- und Treibstoffe vom 4. 10. 63, Art. 3, Abs. 1 (AS, 1964, S. 100).

⁸ Den Willen zur Beeinflussung der Raffineriestandorte bekundete Bundesrat Spühler namentlich in seiner Antwort auf eine Interpellation Lampert (k. chr., VS) im Ständerat am

An einer eidgenössischen Rohrleitungskonzession waren 1965 vor allem drei Gruppen interessiert: 1. Die Compagnie de Raffinage Shell (Suisse), die bei Cressier auf Grund einer Bewilligung des Kantons Neuenburg seit 1963 eine Raffinerie baute, für deren Anschluss an die Südeuropäische Pipeline Marseille-Strassburg-Karlsruhe am 23. November 1964 ein Ölleitungskonzessionsgesuch eingereicht worden war; an ihr war auch die Erdölfirma Gulf beteiligt. 2. Die Mittelland-Raffinerie mit Esso und BP als Hauptträgern und Amoco, Caltex, Total, Petrofina, Petrofrance und Avia als Mitbeteiligten. Diese hatte sich zuerst um einen Raffineriebau in Mägenwil (AG) bemüht, angesichts des Widerstandes der aargauischen Regierung und der Bevölkerung der Umgebung von Mägenwil dann aber am 10. Februar 1965 beschlossen, als Standort Schötz (LU) zu wählen, was von der luzernischen Regierung begrüßt wurde. Sie wünschte ihrerseits eine Verbindung mit der Südeuropäischen Pipeline, wozu sie am 21. Juli ein Konzessionsgesuch einreichte. 3. Die Rheinschiffahrt, aus deren Kreisen eine Rheinische Pipeline-Transport AG gegründet worden war, die eine Produktenleitung von Basel in den Raum Zürich/Winterthur zu bauen beabsichtigte.

Am 2. April legte der Chef des VED, Bundesrat Spühler, den verschiedenen Raffinerie- und Rohrleitungsgesellschaften an einer Konferenz in Bern folgende Konzeption des Bundesrates (« Konzeption Spühler ») vor: Zur Erhaltung einer möglichst vielgestaltigen Versorgung des Landes mit Erdölprodukten sollte deren Import nicht mehr als zu 70 % durch Rohrleitungen erfolgen (die ja alle von Mittelmeerhäfen ausgehen). Die übrigen 30 % wären auf den traditionellen Zu-fuhrwegen und mit den traditionellen Transportmitteln heranzuführen, d.h. praktisch zur Hauptsache durch Rheinschiffahrt und Eisenbahn. Die Erdölgesell-schaften wurden deshalb aufgefordert, sich über eine Selbstbeschränkung ihrer Rohrleitungseinfuhren zu verständigen, wobei die bereits bestehenden Leitungen nach Collombey und durch das Rheintal als « positions acquises » zu berücksich-tigen seien¹.

In der Kritik der « Konzeption Spühler » wurde geltend gemacht, dass diese nicht allein der Sorge entspringe, eine besonders im Kriegsfall gefährliche einseitige Abhängigkeit der schweizerischen Erdölversorgung zu vermeiden. Mitbestimmend seien auch das Bestreben, die Rheinschiffahrt und die Raffineries du Rhône in Collombey vor bedrohlicher Konkurrenz zu schützen, sowie die Tendenz, einer Entwicklung der ölthermischen Elektrizitätsproduktion möglichst wenig Raum zu geben. Es sei aber durchaus nicht zu wünschen, dass der Staat sich zu Struktur-erhaltungszwecken auf dem höchst dynamischen Feld der Erdölwirtschaft in Dauerinterventionen einlässe; es sollte vielmehr das derzeitige Angebot der Erdölgesellschaften, das eine preissenkende Wirkung ausüben könnte, ausgenutzt werden, um so mehr als der Inlandbedarf an Erdölprodukten bald einmal so weit angestiegen sein werde, dass selbst die vier bestehenden bzw. geplanten Raffinerien ihn bloss etwa zu 80 % zu decken vermöchten. Wenn auch die Erhaltung eines Transportapparats ausserhalb der Ölleitungen wünschenswert sei, so besitze die

13. 12. (NZZ, 5387, 14. 12. 65). Seinerzeit hatte jedoch die Botschaft des Bundesrates zum Ent-wurf eines Rohrleitungsgesetzes vom 28. 9. 1962 eine restriktive Konzessionierungspolitik abge-lehnt (BBl, 1962, II, S. 814), und im Ständerat hatte am 27. 9. 1963 der damalige Bundespräsident Spühler die Überzeugung des Bundesrates bekundet, dass Rohrleitungen für Erdöl bei grösseren Transportmengen das wirtschaftlich gegebene Verkehrsmittel seien, wobei er eine nichtprotek-tionistische Handhabung des Gesetzes zusicherte (Sten. Bull. StR, 1963, S. 268).

¹ ASW, 1965, S. 44; BN, 341, 14./15. 8. 65; NZZ, 5387, 14. 12. 65.

Schweiz doch überhaupt keine Möglichkeit, auf die Herkunft des benötigten Rohstoffs Einfluss zu nehmen¹.

Die von Bundesrat Spühler empfohlene Verständigung unter den Erdölgesellschaften kam nicht zustande. Die durch die « Konzeption Spühler » begünstigten Unternehmungen, die an der Raffinerie von Collombey, am Raffinerieprojekt Sennwald und an der Produktenleitung Basel-Zürich interessierten Kreise, äusserten sich positiv. Die hinter der Mittelland-Raffinerie stehenden Firmen lehnten jedoch die vom Bundesrat gewünschten Verhandlungen ab. Die an der Raffinerie Cressier interessierte Gruppe machte ihre Zustimmung zu einer Selbstbeschränkung der Rohrleitungstransporte zuerst von Bedingungen abhängig, akzeptierte dann aber am 30. Juli für den Bau einer Jura-Pipeline eine Konzession, in der sich der Bundesrat vorbehalt, die zulässige Transportmenge jederzeit entschädigungslos beschränken zu können; die Gesuchstellerin musste auch auf das eidgenössische Enteignungsrecht verzichten und sich mit dem weniger weit gehenden kantonalen neuenburgischen Enteignungsrecht begnügen. Der geplanten Mittelland-Raffinerie dagegen, die das grösste Leistungsvermögen und den zentralsten Standort hätte, sprach Bundesrat Spühler in der Beantwortung einer Interpellation Lampert (k.-chr., VS) im Ständerat am 13. Dezember für die nächsten Jahre die Daseinsberechtigung ausdrücklich ab, da mit den Kapazitäten der an gebauten oder konzessionierten Leitungen vorhandenen oder geplanten Raffinerien (Collombey, Sennwald, Cressier) der Anteil von 70 % an der schweizerischen Erdölversorgung einstweilen gedeckt sei².

Die einzige im Betrieb stehende schweizerische Raffinerie von Collombey wies für das Geschäftsjahr 1964 einen Reinverlust von 9,12 Mio Fr. aus, wobei zudem auf Amortisationen verzichtet wurde. Verwaltungsratspräsident S. Amon begründete an der Generalversammlung der Raffineries du Rhône S.A. am 25. Juni 1965 dieses Ergebnis mit einer künstlich erzeugten Preisbaisse für Erdölprodukte, der nun mit günstigen Rohölbezügen begegnet werde. Im August wurde über die Herkunft dieser Bezüge mitgeteilt, die Raffinerie habe mit einer sowjetischen Exportorganisation für sieben Jahre die Lieferung von Rohöl zu Preisen vereinbart, die ihren Produktenpreisen angepasst sein sollten. Doch Ende Oktober wurde bekannt, dass die schweizerische Finanzgesellschaft Italo-Suisse, die über 60 % des Kapitals der Raffineries du Rhône verfügte, mit Esso Verhandlungen über einen Verkauf der Raffinerieanlagen aufgenommen habe; an einer Übernahme würden sich auch AGIP, BP und wahrscheinlich noch andere Gruppen beteiligen³.

Diese Wendung wurde in der Presse einerseits als Erfolg einer systematischen Boykott- und Dumping-Politik der grossen Erdölgesellschaften gegen den unerwünschten Aussenseiter gedeutet, anderseits als das Ende eines zu gewagten Abenteuers, dem es noch besonders zum Verhängnis geworden sei, dass die Esso mit ihrem Raffinerieprojekt Schötz auf den Widerstand des Bundesrates stiess und deshalb nach Ersatz ausgeschaut habe, ja es wurde die Meinung geäussert,

¹ BN, 341, 14./15. 8. 65; NZZ, 2415, 4. 6. 65; Bund, 183, 2. 5. 65. Nach einer Schätzung der Erdölvereinigung (Dachorganisation der wichtigeren an der schweizerischen Erdölwirtschaft interessierten Gruppen) werden die vier Raffinerien von Collombey, Sennwald, Cressier und Schötz im Jahr 1970 7,8-8,5 Mio t verarbeitetes Erdöl auf den Markt bringen, während mit einem Inlandbedarf von 10,5 Mio t gerechnet wird.

² BN, 341, 14./15. 8. 65; NZ, 419, 11. 9. 65; NZZ, 3729, 10. 9. 65, u. 5387, 14. 12. 65. Über die Zusammensetzung des Kapitals der « Oléoduc du Jura Neuchâtelois S.A. », das zu 51 % in schweizerischen Händen ist, vgl. GdL, 214, 14. 9. 65.

³ ASW, 1965, S. 185 f.; GdL, 146, 26./27. 6. 65, 184, 10. 8. 65, u. 253, 30./31. 10. 65.

der Bundesrat sehe mit dem Ausweichen der Esso nach Collombey seine Konzeption eigentlich verwirklicht. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass das staatliche italienische Erdölunternehmen ENI, das seinerzeit die Rohrleitung nach Collombey gebaut und das zur Gründung der dortigen Raffinerie ermutigt hatte, seit dem Tode seines initiativen Leiters Mattei eine Politik der Verständigung mit den grossen Erdölgesellschaften betrieb, was u.a. in der Beteiligung der ENI-Tochtergesellschaft AGIP am Kaufangebot der Esso zum Ausdruck kam¹.

In den Kantonen Wallis, Waadt und Genf, wo man sich von der Raffinerie von Collombey eine Förderung der regionalen Industrialisierung und günstige Lieferungen von Erdölprodukten versprochen hatte, verursachten die Kaufverhandlungen mit Esso starke Erregung. Diese äusserte sich zunächst in Hilferufen an den Bundesrat, die in einer Vorsprache der gesamten Walliser Regierung und zweier waadtländischer Staatsräte im Bundeshaus gipfelten. Der Bundesrat anerkannte in seiner Antwort vom 16. November die nationale Bedeutung eines Raffineriebetriebes in Collombey und erklärte sich bereit, den Kanton Wallis bei der Wahrung der Interessen von Abnehmern, Kleinaktionären und Personal der Raffinerie zu unterstützen. Er gab auch bekannt, dass die Kartellkommission mit Zustimmung des EVD eine Studie über den Markt für flüssige Treib- und Brennstoffe durchführen werde; irgendwelche finanzielle oder andere Hilfe zur Erhaltung der Selbständigkeit der Raffinerie lehnte er jedoch unter Hinweis auf eine bereits 1959 ausgesprochene Warnung ab². Unmittelbar darauf erklärte sich die Esso Standard (Switzerland) zur Aufrechterhaltung des Raffineriebetriebs, zur Übernahme des Personals und zur Einhaltung der von der Raffinerie eingegangenen Verpflichtungen bereit, nicht aber zur Entschädigung der Kleinaktionäre; zudem betonte sie ihre Absicht, den Vertrag über die Lieferung von Sowjetöl so bald als möglich zu lösen³.

Die Befürchtungen in der welschen Schweiz wurden durch die Erklärungen des Bundesrats und der Esso nicht zerstreut und veranlassten nun eine andere Form der Reaktion: eine eigene Initiative der interessierten Kreise. Eine Anregung aus dem Genfer Stadtparlament führte zu Kontaktnahmen unter den grossen westschweizerischen Energiekonsumenten (Städte Genf und Lausanne, Kantone Genf, Waadt und Wallis, Zementwerke von St. Maurice) über die Bildung eines Konsortiums, das die Raffinerie in schweizerischem Besitz erhalten sollte. Ein Entscheid über den Verkauf der Raffinerie wurde aber vor Jahresende nicht mehr getroffen⁴.

Wie bereits erwähnt, machten sich auch gegenüber den Ölleitungs- und Raffinerieprojekten Widerstände aus Sorge um die Erhaltung der natürlichen Lebensbedingungen geltend⁵. Gegen den Bau der Anlage in Cressier wandten sich namentlich Kreise aus Biel, was zu Schritten der Stadtbehörden bei der bernischen und der neuenburgischen Regierung sowie beim VED führte. Auf Wunsch des Berner Regierungsrats wurde darauf am 25. Mai an einer von Bundespräsident

¹ *Tat*, 262, 7. 11. 65; *GdL*, 254, 1. 11. 65, u. 261, 9. 11. 65; *BN*, 483, 13./14. 11. 65; *NZ*, 524, 12. 11. 65, u. 539, 21. 11. 65.

² *Vgl.* Interpellation Grandjean (rad., VD) für eine Untersuchung der Ölpreise durch die Kartellkommission (*TdL*, 312, 8. 11. 65) und Dringliche Kleine Anfrage Brawand (soz., VD) (*TdL*, 314, 10. 11. 65) im Nationalrat sowie Erklärung des Bundesrates vom 16. 11. (*Bund*, 491, 17. 11. 65), ferner *TdL*, 313, 9. 11. 65.

³ *TdG*, 270, 18. 11. 65.

⁴ *TdG*, 282, 2. 12. 65, 295, 17. 12. 65, u. 12, 15. 1. 66; *GdL*, 299, 23. 12. 65, u. 300, 24. 12. 65; *NZZ*, 5550, 27. 12. 65, u. 479, 4. 2. 66.

⁵ *Vgl.* oben S. 172.

Tschudi präsidierten Konferenz bernischer und neuenburgischer Regierungsmitglieder eine aus Vertretern der drei Partner gebildete Kontrollkommission eingesetzt. Auf Einsprache neuenburgischer Gemeinden verlangte das Eidg. Amt für Energiewirtschaft zudem eine neue Linienführung für die Ölleitung¹. Weder die Raffinerie noch die nach der Konzessionserteilung in Angriff genommene Rohrleitung wurden vor Jahresende fertiggestellt.

Das Konzessionsgesuch für eine Ölleitung nach der geplanten Mittelland-Raffinerie begegnete auch einer ausdrücklichen wirtschaftspolitischen Gegnerschaft, die sich in Einsprachen der von der Trasseeführung nicht direkt betroffenen Kantone St. Gallen, Graubünden, Baselstadt und Baselland sowie der Rheinischen Pipeline-Transport AG äusserte. Die st. gallische Regierung beantragte einen Aufschub der Bewilligung bis zum Zeitpunkt, da die durch das st. gallische Rheintal führende mitteleuropäische Rohrleitung voll ausgenützt werde. Andere von den insgesamt 44 Einsprachen kamen von regionalen Organisationen, Gemeinden, Genossenschaften, Vereinen und Privaten aus den vom Trassee berührten Kantonen Bern, Solothurn und Aargau. Vorbehalte, namentlich in bezug auf Gewässerschutz und Regionalplanung, wurden auch von den Behörden dieser drei Kantone angebracht, ja selbst von dem an der Raffinerie unmittelbar interessierten Kanton Luzern. Solothurn sprach sich gegen die Erteilung des eidgenössischen Enteignungsrechts aus².

Verkehrspolitik

Im Mittelpunkt der schweizerischen Verkehrspolitik stand weiterhin der *Nationalstrassenbau*, nach Prof. H. R. Meyer, dem Delegierten für Wirtschaftsfragen des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements, die grösste volkswirtschaftliche Investition, die in der Schweiz je für ein einzelnes Werk unternommen worden ist³. Vom ganzen geplanten Netz von 1830 km Strassenlänge waren Ende 1964 erst 294 km erstellt und 211 km im Bau. Die in den Bundesbeschlüssen vom 23. Dezember 1959 und 29. September 1961⁴ vorgesehenen Mittel hatten aber auch zu diesem beschränkten Ausbau nicht einmal zur Hälfte ausgereicht, so dass die Vorschüsse des Bundes an die Nationalstrassenrechnung 1 Mia Fr. überstiegen⁵. Damit war der Nationalstrassenbau in eine Finanzklemme geraten, die den Bundesrat zu einer neuen Finanzierungsvorlage veranlasste⁶. Der Bundesrat verzichtete dabei auf eine erneute Schätzung der Gesamtkosten, nachdem sich frühere offizielle Angaben (1960: 5,7 Mia Fr.; 1963: 12,5 Mia Fr.) als unrealistisch erwiesen hatten⁷, und äusserte die Vermutung,

¹ ASW, 1965, S. 44 u. 76; *Bund*, 19, 14. 1. 65, 109, 12./13. 3. 65, 126, 24. 3. 65, u. 166, 21. 4. 65; NZ, 240, 28. 5. 65.

² ASW, 1965, S. 185 u. 187; NZ, 415, 9. 9. 65; BN, 456, 27. 10. 65; Vat., 267, 17. 11. 65. Über die Frage der Kapitalzusammensetzung, die nach Rohrleitungsgesetz keine einseitige ausländische Beherrschung ermöglichen darf, vgl. NZ, 365, 11. 8. 65, u. Vat., 183, 10. 8. 65.

³ Vortrag an der Mitgliederversammlung der Schweiz. verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft in Luzern im Januar 1965 (*Bund*, 37, 26. 1. 65).

⁴ AS, 1960, S. 368 ff., u. 1962, S. 5 ff.

⁵ Sie erreichten Ende 1964 1134 Mio Fr. (NZZ, 381, 28. 1. 66).

⁶ *Bund*, 37, 26. 1. 65. Vgl. zum folgenden Botschaft vom 3. 11. 1964 (BBI, 1964, II, S. 1130 ff.).

⁷ NZZ, 468, 5. 2. 65. Prof. Meyer sprach im erwähnten Vortrag von 13-15 Mia Fr.

dass der Nationalstrassenbau eine Daueraufgabe sein werde¹. Er befürwortete eine Bemessung des jährlichen Bauvolumens nicht bloss nach verkehrspolitischen, sondern auch nach wirtschafts- und konjunkturpolitischen Gesichtspunkten und beantragte zur zusätzlichen Finanzierung einerseits Beiträge aus allgemeinen Bundesmitteln (40 Mio Fr. pro Jahr), anderseits eine Erhöhung der Leistungen der Strassenbenutzer (Treibstoffzollzuschlag von 12 Rp. pro Liter statt 7 Rp.); ausserdem verlangte er eine Ermächtigung zur flexiblen Handhabung dieser beiden Finanzierungsquellen unter Wahrung der Parallelität sowie in Abhängigkeit vom Stand der Bundesvorschüsse².

Mit diesen Anträgen wies der Bundesrat Forderungen der Strassenverkehrsinteressenten nach Zuweisung eines höheren Anteils der ordentlichen Treibstoffzölle an den Nationalstrassenbau sowie nach Bevorzugung einer langfristigen Finanzierungsmethode durch Anleihen zurück³. Er fand dabei auch die Unterstützung der eidgenössischen Räte, aus deren Reihen allerdings Besorgnis über die fortgesetzte Kostensteigerung geäußert wurde. Dem Verlangen der Strassenverkehrsverbände nach einer Beschränkung der Treibstoffzollerhöhung, die mit der Gefahr eines Rückgangs des Ausländerkonsums begründet wurde⁴, wurde praktisch nur durch die Festsetzung einer oberen Grenze von 15 Rp. pro Liter⁵ entsprochen; im Nationalrat erklärte Bundesrat Bonvin, die Drohung mit dem Referendum, die in der Debatte angedeutet worden war, erschrecke ihn nicht; lehne das Volk die Vorlage ab, so werde man das Geld für mindestens so wichtige Ausgaben brauchen⁶. Tatsächlich verzichteten sowohl der Migros-Genossenschaftsbund wie auch der TCS (Touring-Club der Schweiz) auf ein Referendum⁷. Der Bundesrat setzte kurz nach dem Entscheid des TCS unter Berufung auf eine Ermächtigungsklausel des Zolltarifgesetzes die Erhöhung des Treibstoffzollzuschlags auf 12 Rp. pro Liter provisorisch in Kraft, um Spekulationsgewinne des Treibstoffhandels, wie sie 1962 vorgekommen waren, zu verhindern⁸.

¹ Prof. Meyer nahm im erwähnten Vortrag an, dass nach Fertigstellung des laufenden Programmes infolge der Zunahme der Motorfahrzeuge ein neues Nationalstrassenprogramm fällig sein werde (*Bund*, 37, 26. 1. 65).

² Bei Zu- bzw. Abnahme des Bundesvorschusses um 200 Mio Fr. Erhöhung bzw. Senkung des Treibstoffzollzuschlags um 1 Rp. pro Liter und Erhöhung bzw. Verminderung des Bundesbeitrags um 10 Mio Fr.

³ Eine stärkere Heranziehung der ordentlichen Treibstoffzölle, die nach dem Bundesbeschluss vom 23. 12. 1959 nur zu 24 % für den Nationalstrassenbau verwendet werden, forderten namentlich der TCS (Touring-Club der Schweiz) und der ACS (Automobilclub der Schweiz) (*ASW*, 1964, S. 4 f. u. 100); eine Verlagerung auf den Anleihensweg empfahl ein von Prof. H. Bieri, Bern, verfasstes Gutachten des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes, dem sich auch der TCS anschloss (*ASW*, 1964, S. 164; *Bund*, 37, 26. 1. 65). Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins hatte sich dagegen für eine Erhöhung des Treibstoffzollzuschlags und gegen eine stärkere Beanspruchung des Ertrags der ordentlichen Treibstoffzölle ausgesprochen (*ASW*, 1964, S. 68).

⁴ Vgl. Eingabe des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes an den Nationalrat (*ASW*, 1965, S. 10).

⁵ Beschluss des Ständerates vom 3. 12. 1964 (*Sten. Bull. StR*, 1964, S. 284 f.).

⁶ Beratung im Nationalrat am 9./10. 3. 1965 (*Sten. Bull. NR*, 1965, S. 74 ff., insbes. S. 126). Die Schlussabstimmungen in beiden Räten erfolgten am 19. 3. 1965 (*Sten. Bull. NR*, 1965, S. 279).

⁷ *NZZ*, 1799, 28. 4. 65. Im Nationalrat hatte Allgöwer (LdU, BS), Redaktor am « Brückenbauer », einen Rückweisungsantrag gestellt (*Sten. Bull. NR*, 1965, S. 80 ff.). Die ausserordentliche Delegiertenversammlung des TCS vom 24. 4. 1965 stellte auch die bereits am 23. 11. 1963 beschlossene Lancierung einer Verfassungsinitiative über eine Heraufsetzung des Strassenanteils am Treibstoffzollertrag noch einmal zurück (vgl. *ASW*, 1964, S. 4 f.). Der Grosse Rat des Kantons Luzern verzichtete Ende Juni auf Antrag des Regierungsrates auf eine entsprechende Standesinitiative (*NZZ*, 2800, 30. 6. 65).

⁸ *AS*, 1965, S. 415 f.; *NZZ*, 1887, 3. 5. 65. Die definitive Inkraftsetzung erfolgte auf den 1. 10. 1965. Als gegen Jahresende die Strassenverkehrsverbände auf eine Abnahme des Treib-

Von der Ständeratskommission, welche die Finanzierungsvorlage vorzubereiten hatte, war der Bundesrat um einen Bericht über Ursachen und Ausmass der Kostensteigerung beim Nationalstrassenbau ersucht worden. Dieser Bericht wurde am 26. Januar 1965 vorgelegt. Er begründete die Kostenentwicklung mit der allgemeinen Teuerung und mit den steigenden Ansprüchen der Strassenverkehrsinteressenten. Gewisse Einsparungen erwartete er von Vorschlägen einer vom EDI eingesetzten Beratenden Kommission für den Nationalstrassenbau und von der Aufstellung von Mehrjahresprogrammen; zudem empfahl er einen Ausbau der Kontrolle der kantonalen Bautätigkeit¹. Die eidgenössischen Räte nahmen den Bericht zustimmend entgegen; ihre Kommissionen erklärten ein grundsätzliches Absehen von der geltenden föderalistischen Bauordnung nicht für empfehlenswert, da es kaum wesentliche Einsparungen bringen würde². Am 9. November verpflichtete der Bundesrat immerhin die Kantone in einer Verordnung, ihre Massnahmen für den Nationalstrassenbau (Landerwerb, Vergebung und Ausführung der Arbeiten) einer Finanzaufsicht zu unterstellen, die der Eidg. Finanzkontrolle als Oberrevisionsbehörde untergeordnet wurde³.

Die angespannte Finanzlage im Nationalstrassenbau veranlasste den Bundesrat in seinem Bauprogramm für 1965 zur Konzentrierung auf die begonnenen Abschnitte und zum Verzicht auf die Inangriffnahme neuer Strecken. Für die Arbeiten ab 1966 sah er eine Erhöhung des jährlichen Bundeskredits von 600 Mio auf 700 Mio Fr. vor, zugleich aber kündigte er eine Festlegung der Prioritäten durch die Beratende Kommission für den Nationalstrassenbau an⁴. Dem Drängen der Kantone nach einer noch früheren Erhöhung des Bundeskredits, das im Herbst durch erheblich erklärte Motionen in beiden Räten unterstützt wurde, entsprach der Bundesrat durch die Beantragung eines Nachtragskredits von 40 Mio Fr.⁵

Eine bedeutsame Erweiterung erfuhr das Nationalstrassenprogramm durch die Aufnahme eines Gotthard-Strassentunnels von Göschenen nach Airolo. Indem der Bundesrat in seiner Botschaft vom 22. Dezember 1964 den Bau eines solchen Tunnels mit vierstreifigen Zufahrtsrampen beantragte, erfüllte er ein dringendes Begehrnis des Tessins und entschied sich damit gegen die Projekte einer «rollenden Strasse» (zweiter Eisenbahntunnel für den Automobiltransport) oder eines höhergelegenen Strassentunnels Hospental-Bedrina, der vom Kanton Uri mit Rücksicht auf das Urserental gewünscht wurde⁶. Er rief auch Opposition in

stoffkonsums der Ausländer aufmerksam machten, erklärte der Bundesrat die Ergebnisse der im Auftrag der Eidg. Finanzkontrolle unternommenen Untersuchungen als noch zuwenig schlüssig für eine Revision der Treibstoffzollpolitik (*NZZ*, 4717, 8. 11. 65, 5158, 2. 12. 65, u. 5571, 29. 12. 65; *Vat.*, 259, 8. 11. 65; *Bund*, 529, 10./11. 12. 65).

¹ *BBI*, 1965, I, S. 177 ff.

² Behandlung im Ständerat am 22. 6. (*Bund*, 261, 23. 6. 65) und im Nationalrat am 21. 9. (*Sten. Bull. NR*, 1965, S. 333 ff.).

³ *AS*, 1965, S. 1009 f. Eine Zentralisierung des Nationalstrassenbaus verlangte die Präsidentenkonferenz der Jungliberalen des Kantons Luzern, wobei sie eine entsprechende Verfassungsinitiative anregte (*NZZ*, 4239, 11. 10. 65; *Vat.*, 254, 2. 11. 65).

⁴ *NZZ*, 433, 2. 2. 65. Die durch die neue Finanzierungsordnung mehr als gedeckte Erhöhung wurde ins Bundesbudget für 1966 aufgenommen (*NZZ*, 4420, 22. 10. 65). Ende 1965 waren 308 km Nationalstrassen im Betrieb und 246 km im Bau (*NZZ*, 381, 28. 1. 66).

⁵ Vgl. Motion Chevallaz (rad., VD) im Nationalrat (*NZZ*, 3945, 24. 9. 65) und Motion Müller (k.-chr., LU) im Ständerat (*NZZ*, 4159, 6. 10. 65). Ein Zusatz zum Bundeskredit für 1965 war vom Bundesrat schon bei der provisorischen Inkraftsetzung der Treibstoffzollzuschlags erhöhung im Frühjahr in Aussicht gestellt worden (*NZZ*, 1887, 3. 5. 65). Der Nachtragskredit wurde von den eidg. Räten am 1. bzw. 2. 12. genehmigt (*NZZ*, 4928, 19. 11. 65, 5152, 1. 12. 65, u. 5170, 2. 12. 65).

⁶ *BBI*, 1964, II, S. 1568 ff.

den ostschweizerischen Kantonen Glarus, Appenzell A. und I. Rh., St. Gallen, Graubünden und Thurgau hervor, deren Regierungen Anfang März 1965 dem Bundesrat und dem Ständerat in einer Eingabe ihre Besorgnis über die Gefahr einer Benachteiligung anderer Alpenübergänge ausdrückten und ihrerseits Ergänzungen des Nationalstrassenprogramms beantragten¹. Diese ostschweizerischen Anträge wurden nebst einem analogen Walliser Begehr für den Bau eines Simplon-Strassentunnels und dem Urner Wunsch nach der höhergelegenen Gotthard-Variante auch in den eidg. Räten vertreten, hinderten aber eine Zustimmung zur Vorlage des Bundesrates nicht². Diese hatte den Baubeginn freilich von der Konjunkturentwicklung sowie von der Lösung der Finanzierungsfrage abhängig gemacht³.

Für die Finanzierung des Gotthard-Strassentunnels zog der Bundesrat in seiner Botschaft vom 22. Dezember 1964 die Erhebung von Durchfahrtsgebühren in Betracht, und zwar nicht nur zugunsten der Kantone, sondern auch des Bundes; er stellte zu diesem Punkt einen sich auf alle Nationalstrassen-Alpentunnels beziehenden Bericht in Aussicht⁴. Das Vernehmlassungsverfahren im Frühjahr ergab die grundsätzliche Zustimmung der Mehrzahl der befragten Kantone und Organisationen, auch der beiden Automobilverbände; entschieden negativ antwortete unter Hinweis auf seine ungünstige Verkehrslage der Kanton Tessin⁵. Trotzdem sprach sich der Direktor der Eidg. Finanzverwaltung, M. Redli, am 12. Oktober in einem Vortrag für die Einführung von Tunnelgebühren aus und zugleich für eine Revision des Artikels 37 BV, der nur für die Kantone eine Möglichkeit zur Erhebung solcher Gebühren vorsehe⁶.

Als erster Alpentunnel des Nationalstrassennetzes⁷ wurde im April 1965 der 1961 begonnene Bernhardin-Tunnel durchschlagen. Starke Kostensteigerungen veranlassten im Mai das Baukonsortium des Bauloses Nord zu Nachforderungen im Betrag von 9 Mio Fr. an den Kanton Graubünden. Auch das Konsortium des südlichen Bauloses kündigte solche Forderungen an. Der Kleine Rat anerkannte aber im Oktober auf Grund einer Untersuchung die Forderung des nördlichen Konsortiums nur zu 5 %. Der Fortgang der Bauarbeiten wurde dadurch nicht aufgehalten⁸.

In der *Eisenbahnpolitik* führten die Verhandlungen um eine Übernahme der Berner Alpenbahn-Gesellschaft Bern-Lötschberg-Simplon (BLS) und ihrer Nebenbetriebe durch den Bund zu einem vorläufigen Ergebnis. Diese Verhandlungen waren 1962 seitens der Berner Regierung eingeleitet worden, vor allem weil die Verkehrsentwicklung einen Ausbau der Lötschberglinie auf Doppelspur dringlich

¹ Einreihung der Strecke Zürich-Chur-Thusis in die 1. Klasse und Neuaufnahme der Strecke Kreuzlingen-Rorschach (*ASW*, 1965, S. 61).

² Beratung im Ständerat am 16. 3. (*Sten. Bull. StR*, 1965, S. 41 ff.), im Nationalrat am 16./17. 6., Schlussabstimmungen am 25. 6. (*Sten. Bull. NR*, 1965, S. 311 ff. u. 332). Bundespräsident Tschudi versprach im Ständerat eine Berücksichtigung des Simplons und stellte im Nationalrat eine Höherklassierung der Bernhardinstrasse und ihrer Zufahrten unter gewissen Vorbehalten in Aussicht. Thurgauische Motionen für eine Aufnahme der Strecke Kreuzlingen-Rorschach ins Nationalstrassennetz wurden von beiden Räten nur als Postulate überwiesen (*Sten. Bull. StR*, 1965, S. 79 ff.; *NZZ*, 3901, 21. 9. 65).

³ *BBI*, 1964, II, S. 1614.

⁴ *BBI*, 1964, II, S. 1611 ff.

⁵ *ASW*, 1965, S. 173; *NZZ*, 2399, 3. 6. 65; *Ostschw.*, 237, 11. 10. 65.

⁶ Vortrag an der Generalversammlung der Schweizerischen Liga für rationelle Verkehrs-wirtschaft (Litra) in Bern (*NZZ*, 4329, 16. 10. 65).

⁷ Der am 19. 3. 1964 eröffnete Strassentunnel durch den Grossen St. Bernhard wurde nicht als Nationalstrasse gebaut und wird durch eine privatrechtliche Gesellschaft betrieben (*ASW*, 1963, S. 119, u. 1964, S. 59).

⁸ *NZ*, 230, 21. 5. 65; *NZZ*, 2270, 26. 5. 65, 2339, 31. 5. 65, 4385, 20. 10. 65, u. 5483, 20. 12. 65.

werden liess, aber weder die Gesellschaft noch der Kanton Bern, der an dieser zu 43 % beteiligt ist, sich zu einer solchen Investition in der Lage sah¹. Auf der andern Seite hatte der Bundesrat 1953 ein gewisses Interesse an einer Erwerbung der BLS-Linien bekundet². Gegen das Übernahmeprojekt meldete sich Opposition aus dem Berner Oberland, da man von den SBB eine geringere Berücksichtigung der regionalen Bedürfnisse erwartete, als sie die BLS gewährte, namentlich in bezug auf die teilweise stark defizitären Nebenlinien. Diese Befürchtungen führten zur Lancierung einer bernischen Verfassungsinitiative, welche Veräusserungen von Eisenbahnbeteiligungsrechten im Betrag von mehr als 1 Mio Fr. dem obligatorischen Referendum unterstellen wollte; sie wurde am 25. August eingereicht³. Am 13. Dezember machte der Bundesrat das Angebot, die Nebenlinien mit zu erwerben, den Ausbau der Lötschberglinie durchzuführen, das gesamte Personal sowie auch die Werkstätten zu übernehmen und die regionalen Fahrplanwünsche zu berücksichtigen. Weniger günstig lautete die Offerte in finanzieller Hinsicht, da die BLS-Aktien blass zu ihrem Nominalwert vergütet werden sollten⁴.

Die Frage einer Übernahme der BLS durch den Bund wurde auch aus gesamt-schweizerischer Sicht kritisch betrachtet. Es wurde geltend gemacht, dass eine solche Übernahme vor dem Vorliegen einer Gesamtkonzeption für den Aus- und Neubau von Eisenbahn-Alpentransversalen, an der eine Expertenkommission « Eisenbahntunnel durch die Alpen » arbeitet, nicht sinnvoll wäre. Namentlich die Miterwerbung der für den Alpentransitverkehr belanglosen mitbetriebenen Linien würde in das vom Eisenbahngesetz von 1957 sanktionierte gemischte System im schweizerischen Eisenbahnwesen (Nebeneinander von Bundesbahnen und Privatbahnen) eine Bresche schlagen und weitere Übernahmen von Privatbahnen nach sich ziehen⁵. Tatsächlich versicherte Bundesrat Spühler dem Kleinen Rat von Graubünden im März, der Kauf der BLS werde sich auf die Frage eines Kaufs der Rhätischen Bahn nicht nachteilig auswirken, und am 15. Dezember wurden die Kaufbesprechungen mit der bündnerischen Regierung eröffnet⁶. Auf das Begehr von der ostschweizerischen Kantone Glarus, beider Appenzell, St. Gallen, Graubünden und Thurgau nach dem Bau einer Ostalpenbahn, das in einer Eingabe der interessierten Regierungen vom 22. Dezember 1964 erneut unterstrichen worden war, antwortete der Bundesrat dagegen eher hinhaltend⁷. Die Position der Ostalpenbahnkantone wird durch das Bestehen von Konkurrenzprojekten (Tödi-Greina, Splügen) beeinträchtigt⁸.

¹ Der bernische Regierungsrat wies allerdings auch auf eine willkommene finanzielle Entlastung durch einen Verkauf hin (*NZZ*, 1262, 26. 3. 65; *Bund*, 105, 10. 3. 65).

² Laut Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über eine finanzielle Hilfe an den Kanton Graubünden und die Rhätische Bahn vom 23. 10. 1953 (*BBI*, 1953, III, S. 387 f.) vermöchten die Strecken der Lötschbergbahn — und zwar mit Abstand vor den andern Privatbahnanlagen — das SBB-Netz in einer Weise zu erweitern und abzurunden, die verkehrspolitische und verkehrswirtschaftliche Vorteile böte.

³ Mit 17 880 Unterschriften, die freilich nicht durchwegs Gegnerschaft gegen einen Verkauf, sondern zum Teil nur ein Verlangen nach günstigen Bedingungen zum Ausdruck brachten (*Bund*, 110, 14. 3. 65, 372, 1. 9. 65, u. 486, 14. 11. 65; *NZ*, 410, 6. 9. 65). Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat, die Initiative zur Verwerfung zu empfehlen; vgl. seine analoge Haltung gegenüber der Wasserrechtsinitiative oben S. 173 f.

⁴ *NZZ*, 5394, 15. 12. 65.

⁵ *NZZ*, 2198, 21. 5. 65.

⁶ *NZZ*, 1280, 27. 3. 65, u. 5416, 16. 12. 65.

⁷ Er versprach, die Bedeutung des sog. Ostalpenbahnversprechens von 1878, das Tödi-Greina-Gutachten der Hochschule St. Gallen, das Splügenprojekt und die Finanzierung der ausländischen Zufahrtslinien mit Schweizer Kapital zu prüfen (*ASW*, 1965, S. 44; *NZZ*, 590, 12. 2. 65).

⁸ *NZ*, 495, 26. 10. 65.

Die finanzielle Lage der *SBB* verschlechterte sich, namentlich infolge kostspieliger Investitionen und zunehmenden Personalaufwands. Die Rechnung für 1964 schloss mit einem so geringen Überschuss ab, dass das Dotationskapital bloss noch zu etwa 2 % verzinst werden konnte; das Budget für 1966 sah seit Jahren erstmals wieder ein Defizit vor. Der Bundesrat zog deshalb eine neue, vermehrt betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten folgende Tarifrevision in Erwägung; in seinem erwähnten Vortrag wies Direktor Redli auf die grosse Belastung durch die Sozialtarife hin, die er zum Teil als Subventionen für die Arbeitgeber wertete¹.

Eine parallele Entwicklung ergab sich bei den *PTT*-Betrieben. Auch hier reichte der infolge des wachsenden Ausgabenüberschusses der Post verminderte Reingewinn des Jahres 1964 nicht zur erwarteten Leistung an die Bundeskasse aus, so dass die budgetierte Ablieferungssumme zum Teil dem Ertragsausgleichsfonds entnommen werden musste; das Budget für 1966 rechnete vollends mit einem Defizit, dem ersten seit 1922². Der Bundesrat forderte deshalb eine Erhöhung der Posttaxen, zugleich aber eine Aufhebung der Referendumspflicht für Posttaxfestsetzungen; nach den Vorschlägen der Generaldirektion *PTT* soll auch die Posttaxbildung — mit gewissen Ausnahmen — betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten folgen und grundsätzlich einen Überschuss ermöglichen. Im November wurden diese Vorschläge, welche für die wichtigsten Inlandtaxen die Bundesversammlung, für die übrigen Taxen und Gebühren den Bundesrat zuständig erklären, der Konsultativen *PTT*-Konferenz vorgelegt; die Vertreter der Wirtschaft opponierten dem Taxerhöhungsantrag nicht, verlangten aber weitere Rationalisierungsmassnahmen³. Der Rationalisierungstendenz wirkte jedoch das Drängen des Personals auf Einführung der 44-Stunden-Woche entgegen⁴.

Ein negativer Vorentscheid wurde vom Bundesrat in der Frage der *Binnenschiffahrt* getroffen. An einer Schiffbarmachung von Wasserläufen sind namentlich drei Regionen des Landes interessiert: die Westschweiz vorerst am Ausbau der Aare bis zu den Juraseen, im weitern auch an einem Kanal Neuenburgersee-Genfersee, Teile der Nordostschweiz am Ausbau des Rheins bis zum Bodensee⁵ und das Tessin an der Herstellung einer Verbindung von der Adria bis zum Langensee. Diese drei Regionen erhoffen von der Ermöglichung des Wasserverkehrs eine fördernde Wirkung für ihre Wirtschaft, insbesondere für ihre Industrie. Den Befürwortern der *Binnenschiffahrt* wird jedoch entgegengehalten, dass der von der Natur des Landes nicht eben begünstigte neue Verkehrsträger beträchtliche öffentliche Investitionen erfordern würde und seine Wirtschaftlichkeit fragwürdig sei⁶. Ausserdem steht den Schiffahrtsinteressen — ähnlich wie den Energieinteressen — die Sorge um die Erhaltung der Natur (Landschaftsbild, Wasserhaushalt und -reinheit) gegenüber; die mit Rücksicht auf den Gewässer-

¹ *BBI*, 1965, I, S. 1089 ff., u. III, S. 69 ff.; *NZ*, 289, 27. 6. 65; *NNZ*, 4329, 16. 10. 65, u. 4762, 10. 11. 65. Zum Vortrag Direktor Redlis vgl. oben S. 182, Anm. 6.

² *NNZ*, 1971, 8. 5. 65, 4482, 25. 10. 65, u. 5304, 9. 12. 65.

³ *NNZ*, 4468, u. 4482, 25. 10. 65, 4981, 23. 11. 65, u. 5047, 26. 11. 65. Der Nationalrat überwies am 14. 12. ein Postulat Eisenring (k.-chr., ZH), das eine Taxpolitik verlangte, die eine Einhaltung der verfassungsmässigen Ablieferungspflicht ermögliche (*Bund*, 535, 15. 12. 65).

⁴ *NNZ*, 4468, 25. 10. 65. Vgl. dazu unten S. 198 f.

⁵ Von den nordostschweizerischen Befürwortern der *Binnenschiffahrt* wandte sich der Kanton Schaffhausen ab: nachdem die Vereinigung der Schaffhauser Industriellen im Dezember 1964 die Schiffbarmachung des Hochrheins unwirtschaftlich erklärt hatte, beschloss der Grosse Rat am 5. 4. 1965 den Austritt des Kantons aus dem Nordostschweizerischen Verband für Schiffahrt Rhein-Bodensee (*ASW*, 1965, S. 29 f.; *NNZ*, 1483, 8. 4. 65).

⁶ *Bund*, 194, 9. 5. 65; *NNZ*, 2524, 12. 6. 65.

schutz erhobenen Einwände versuchte der Schweizerische Wasserwirtschaftsverband allerdings mit Hilfe einer eigenen Untersuchung zu widerlegen¹.

Am 11. Mai beantwortete nun der Bundesrat verschiedene Motionen und Postulate der Eidg. Räte mit einem im wesentlichen ablehnenden Bericht, der sich vor allem auf die Arbeiten einer vom VED 1957 eingesetzten Expertenkommission unter dem Vorsitz F. Rittmanns, eines Fachmanns und ehemaligen Unternehmers auf dem Gebiet des internationalen Transportwesens, stützte. Der Bericht behandelte die Wirtschaftlichkeit sowie die entwicklungsfördernde Wirkung einer Verbindung Langensee-Adria und einer Schiffbarmachung der Aare, ferner die Frage der Verkehrsentlastung durch die Schifffahrt auf den beiden Wasserstrassen wie auch auf dem Hochrhein. Für die Verbindung Langensee-Adria stellte er völlig ungenügende Voraussetzungen fest; die Aareschifffahrt wurde von der Mehrheit der Kommission Rittmann als nicht selbsttragend und auch ihre wirtschaftsfördernde Wirkung als bescheiden bezeichnet — eine Minderheit der Kommission nahm allerdings günstigere Ergebnisse an — und die Entlastung des Bahn- und Strassenverkehrs durch Aare- und Hochrheinschifffahrt wurde auf Grund von Untersuchungen einer vorwiegend bundesinternen Kommission als gering eingeschätzt. Für die Aareschifffahrt wurde auch im Fall einer Verlängerung bis zum Genfersee keine bessere Prognose gestellt. Immerhin hatte die Kommission Rittmann mehrheitlich für eine Offenhaltung des Aareprojekts plädiert, so dass der Bundesrat ankündigte, er werde die interessierten Kantone über ihre Bereitschaft zu einer solchen Offenhaltung befragen, wobei diesen freilich mit dem Entscheid zugleich die Kosten überlassen sind².

Der Bericht stiess in den an der Binnenschifffahrt interessierten Kreisen auf scharfe Ablehnung. Die Regierungen der Kantone Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf wiesen ihn in einem gemeinsamen Schreiben an den Bundesrat zurück und forderten die unverzügliche Vornahme einer weiteren Untersuchung über die etappenweise Verwirklichung der Flussschifffahrt; zugleich ersuchten sie die eidgenössischen Räte um Nichtannahme des Berichts³. Die bernische Regierung, die nach einer Äusserung Regierungsrat Hubers bereits die II. Juragewässerkorrektion im Hinblick auf die Schiffbarmachung der Aare konzipiert⁴ und 1964 mit den welschen Kantonen zusammen den Bundesrat um Aufnahme der Wasserstrecke Basel-Yverdon ins Programm der dringlichen Verkehrsinvestitionen ersucht hatte, erklärte sich am 16. Dezember mit den westschweizerischen Schifffahrtsinteressen solidarisch und verlangte, dass der Bund sich an den Kosten für die Sicherung des zur Schiffbarmachung der Aare erforderlichen Landes beteilige⁵. Neben west- und ostschiweizerischen Schifffahrtsinteressenorganisationen äusserte im September auch der Präsident des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes, Ständerat W. Rohner, Kritik. Der Stellungnahme des Bundesrates wurde materiell eine zu kurzfristige Sicht der Dinge, namentlich eine zu vorsichtige Schätzung der Bau- und Unterhaltskosten, des Wassertransportvolumens sowie der Auswirkungen auf die wirtschaftliche

¹ *Bund*, 127, 24. 3. 65; *NZZ*, 1231, 24. 3. 65.

² *BBI*, 1965, I, S. 1233 ff.

³ *TdL*, 336, 2. 12. 65.

⁴ *NZZ*, 2021, 11. 5. 65. Von der Schiffbarmachung der Aare war bei der Gewährung eines Bundesbeitrags an die II. Juragewässerkorrektion nur im Sinne des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Art. 24, die Rede, wo für die Anlage von Wasserwerken die Rücksichtnahme auf eine zukünftige Schifffahrtsentwicklung vorbehalten wird (vgl. *BBI*, 1960, I, S. 1311 ff.).

⁵ *ASW*, 1965, S. 29; *NZZ*, 5539, 24. 12. 65.

Entwicklung zum Vorwurf gemacht, ferner formell eine einseitige Zusammensetzung der Kommission Rittmann zugunsten der Verwaltung und gegnerischer Verkehrsinteressen (Eisenbahnen) sowie die Unterlassung einer Umfrage bei den interessierten Kantonen. Man sprach von einer Benachteiligung der Schiffahrt gegenüber Bahn und Strasse in bezug auf öffentliche Investitionen, ja von einer bewussten Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung der welschen Schweiz¹. Die vielfältige Opposition kam in der vorberatenden Ständeratskommission zum Ausdruck, die am 22. Oktober dem Bundesrat zahlreiche Fragen vorlegte, worauf dieser sich zur Vorlage eines Ergänzungsberichts bereiterklärte². Gegen den Vorwurf, die Bundesbehörden bekämpften die Binnenschiffahrt, machte Direktor Redli geltend, dass angesichts der wachsenden Anforderungen an den Bund die Schifffahrtsfrage gesamtwirtschaftlich zu beurteilen sei; ein neuer Verkehrsträger müsse zu gleichen Bedingungen wie die übrigen im Wettbewerb bestehen können³. Darin kam dieselbe verkehrspolitische Konzeption wie in der Eisenbahn- und Posttariffrage zum Ausdruck⁴.

In der *Luftfahrtpolitik* wirkte eine heftige Auseinandersetzung des Jahres 1964, in der es einerseits um das Linienverkehrsmonopol und um die Konzessionspflicht der Swissair, andererseits um die Tätigkeit des Eidg. Luftamts gegangen war, noch nach, ohne dass es schon zu endgültigen Lösungen kam. Es sei deshalb nur erwähnt, dass die Swissair sich bereitfand, entgegen ihrer bisherigen Praxis den Liniendienst Zürich-Bern-Genf ohne Defizitdeckungsgarantie zu versehen, indem sie ab 1. Juni 1965 ihre Tochtergesellschaft Balair dazu einsetzte; dadurch gelangte Bern ohne grössere Aufwendungen zur Wiederherstellung seines Anschlusses an den internationalen Luftverkehr⁵. Über die Verhältnisse im Luftamt, die auch der Bundesrat als unerfreulich bezeichnete, wurde eine Untersuchung eingeleitet; bereits vor deren Abschluss nahm der Direktor des Luftamts, M. Burkhard, gegen Jahresende seinen Rücktritt⁶.

Boden- und Wohnwirtschaftspolitik

Das Vorliegen der sog. Bodenspekulationsinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, die am 10. Juli 1963 eingereicht worden war⁷, veranlasste eine Intensivierung der öffentlichen Diskussion über *Bodenrecht* und *Landesplanung*. Durch das Geschäftsverkehrsgesetz war der Bundesrat verpflichtet, vor dem 10. Juli 1965 der Bundesversammlung Bericht zu erstatten, um vor dem 10. Juli 1966 eine Volksabstimmung zu ermöglichen⁸.

¹ ASW, 1965, S. 156 f.; TdG, 126, 1. 6. 65, u. 226, 28. 9. 65; NZZ, 3608, 3. 9. 65, u. 4692, 6. 11. 65; TdL, 336, 2. 12. 65.

² GdL, 247, 23./24. 10. 65.

³ In seinem Vortrag vor der Litra (NZZ, 4329, 16. 10. 65). Vgl. dazu oben S. 182, Anm. 6.

⁴ Vgl. oben S. 184.

⁵ ASW, 1965, S. 30 f.; NZ, 261, 10. 6. 65; Bund, 224, 28./29. 5. 65.

⁶ NZZ, 5510, 22. 12. 65; NZ, 593, 22. 12. 65.

⁷ Mit 131 152 Unterschriften (ASW, 1963, S. 139); Text in BTw, 86, 13. 4. 65.

⁸ Gemäss Art. 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes muss eine Initiative mit ausgearbeitetem Text spätestens drei Jahre nach ihrer Einreichung dem Volk vorgelegt werden; zwei Jahre nach Einreichung muss der Bundesversammlung ein Bericht des Bundesrates vorliegen (AS, 1962, S. 779 f.).

Die Initiative richtete sich in erster Linie gegen die Auswirkungen der Bodenpreisseigerung auf den Wohnungsmarkt, womit sie hauptsächlich den Interessen der städtischen Mieterschichten entsprach. In zweiter Linie berücksichtigte sie die Anliegen der Landesplanung¹. Zur Erfüllung beider Zwecke sollten Bund und Kantone ein allgemeines Vorkaufsrecht im Grundstückshandel sowie ein allgemeines Recht zur Bodenenteignung gegen Entschädigung erhalten. Mit der Landesplanung und ihren rechtlichen Voraussetzungen hatte sich aber Anfang 1964 auch eine besondere Expertenkommission des EDI zu beschäftigen begonnen². Schon früher war die Bodenrechtsfrage von einem dritten Gesichtspunkt her angegangen worden: von demjenigen einer Revision des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1951 über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes. Dabei stand das bäuerliche Postulat einer Ausscheidung von Bau- und Landwirtschaftszonen im Vordergrund; ein vom JPD in Auftrag gegebenes Gutachten von Prof. H. Huber erklärte jedoch Ende 1964 für eine solche Ausscheidung die Schaffung einer verfassungsmässigen Grundlage für erforderlich³. Vor allem gegenüber der sozialistischen Tendenz nach einer Vermehrung des öffentlichen Grundeigentums, aber auch gegenüber den von Landesplanung und Landwirtschaft angestrebten bodenrechtlichen Beschränkungen wurde schliesslich von bürgerlicher Seite die fundamentale Bedeutung der Eigentumsfreiheit für eine freiheitliche Gesellschafts- und Staatsordnung geltend gemacht⁴.

Dieser komplexen Situation suchte eine vom JPD zur Behandlung der Initiative eingesetzte Studienkommission unter dem Vorsitz des früheren Nationalbankdirektors F. Jenny Rechnung zu tragen. Sie arbeitete einen Gegenentwurf aus, der einerseits die Zwecke der Initiative übernahm, als Mittel aber kein Enteignungsrecht, sondern nur die Befugnis des Bundes zu Beschränkungen des Grundstückverkehrs vorsah, anderseits jedoch einen besonderen Eigentumsartikel enthielt, der zunächst das Privateigentum garantierte und hierauf zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses entschädigungslose Eigentumsbeschränkungen, voll zu entschädigende Enteignungen sowie angemessen zu entschädigende Härtefälle von Eigentumsbeschränkungen statuierte. Damit sollten das Interesse der Mieter, das Anliegen der Landesplanung, das Postulat einer Landwirtschaftszone (mittels entschädigungsloser Eigentumsbeschränkungen) wie auch die Sorge um das Privateigentum an Grund und Boden zu einem Ausgleich gebracht werden. Doch das JPD lehnte den am 15. Februar vorgelegten Entwurf ab, wobei es sich namentlich auf den Grundsatz der Einheit der Materie zwischen Initiative und Gegenvorschlag berief, und unterbreitete den Kantonen und den Parteien im April einen eigenen Gegenentwurf, der nur Eigentumsgarantie und Auftrag zur Förderung der Landesplanung enthielt⁵.

Die allzu knapp befristete Vernehmlassung ergab eine fast völlig negative Stellungnahme gegenüber Initiative wie Gegenentwurf. Die Mehrheit der Kantone

¹ Vgl. Prof. M. Weber in *BTw*, 169, 23. 7. 65.

² *ASW*, 1964, S. 47; *NZZ*, 2776, 29. 6. 65.

³ *NZZ*, 1857, 1. 5. 65, 4777, 11. 11. 65, u. 2324, 26. 5. 66. Zur Revision des bäuerlichen Bodenrechts lagen ein Entwurf des JPD vom März 1963 sowie ein Gegenentwurf von Spitzenverbänden der Wirtschaft vom Juni 1964 vor (*ASW*, 1964, S. 159; *NZZ*, 2776, 29. 6. 65).

⁴ *NZZ*, 2966, 12. 7. 65; *Vat.*, 199, 28. 8. 65.

⁵ *BTw*, 86, 13. 4. 65; *BN*, 156, 13. 4. 65. Als der Einheit der Materie widersprechend wurde die Verbindung einer Grundlage für die Errichtung von Landwirtschaftszonen mit den Postulaten der Initiative angefochten. Weitere Einwendungen galten der bloss angemessenen Entschädigung enteignungsähnlicher Eigentumsbeschränkungen sowie der Formulierung einer Bundeskompetenz zu Beschränkungen des Grundstückverkehrs, da diese bereits in Art. 31 bis, Abs. 3,

und zwei Parteien¹ wünschten, dass in einem Gegenvorschlag auch die Revision des bäuerlichen Bodenrechts ihre Grundlage erhalte. Die Sozialdemokratische Partei und der Gewerkschaftsbund zeigten sich geneigt, ihre Initiative unter Umständen zugunsten eines Gegenvorschlags zurückzuziehen. Für eine Abstimmung ohne Gegenvorschlag — ein solcher sollte nachher ohne Zeitdruck ausgearbeitet werden — erklärten sich der Vorort und der Schweizerische Gewerbeverband². Da der Bundesrat jedoch den in Aussicht gestellten Rückzug der Initiative nicht verscherzen und den eidgenössischen Räten einen neuen Gegenentwurf vorlegen wollte, ersuchte er um eine Verlängerung der Berichterstattungsfrist bis zum 10. Juli 1966; diesem Ersuchen wurde von den Räten in der Junisession entsprochen³.

Mit dem neuen Entwurf, den es am 1. Oktober den Kantonen, den Parteien und den Verbänden zu einer zweiten Vernehmlassung bis zum 24. Dezember vorlegte, griff das JPD weitgehend auf die Arbeit der Kommission Jenny zurück. Es stellte die Bedenken wegen der Einheit der Materie zurück und akzeptierte auch — in etwas komplizierterer Formulierung — die unvollständige Entschädigungspflicht gegenüber Eigentumsbeschränkungen; die Befugnis zu Beschränkungen des Grundstückverkehrs im Hinblick auf Bodenpreisseigerung und Wohnungsmarkt wurde nicht mehr ausdrücklich erwähnt und die Bestimmungen über die Enteignung fielen weg⁴. Der neue Text bot somit Privateigentumsgarantie, eidgenössische und kantonale Befugnis zur entschädigungslosen oder unvollständig entschädigten Eigentumsbeschränkung im öffentlichen Interesse sowie — im Unterschied zu allen früheren Versionen — eine Bundeskompetenz nicht nur zur Förderung, sondern zur Schaffung von Grundlagen der Landesplanung⁵.

Die Reaktionen auf diesen zweiten Entwurf des JPD sind in ihrer Vielgestaltigkeit nicht leicht zu gliedern. Die Sozialdemokratische Partei und der Gewerkschaftsbund erklärten sich im Fall einer Annahme des materiellen Gehalts des Entwurfs zum Rückzug der Initiative bereit; sie gaben sich mit der Erwirkung nicht bzw. nicht voll entschädigter Eigentumsbeschränkungen und einer Bundeskompetenz zu landesplanerischer Gesetzgebung zufrieden⁶. Freisinn, Konservativ-Christlichsoziale und Bauernverband befürworteten grundsätzlich die Aufstellung eines Gegenvorschlags, nicht aber den vorgelegten Text, dem sie eigene Fassungen gegenüberstellten. Die BGB präsentierte ihrerseits einen Gegenentwurf, über den aber nicht zugleich mit der Initiative abgestimmt werden sollte, sondern erst nach deren Rückzug oder Verwerfung. Der Vorort, der Gewerbeverband, der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen und die Schweizerische Bankiervereinigung erklärten sich bereit, an einer Revision des Bodenrechts mitzuarbeiten, aber nicht vor einer Verwerfung der Initiative durch das Volk,

und in Art. 64 BV enthalten sei. Eine Eigentumsgarantie ist bisher nur in den Kantonsverfassungen (mit Ausnahme der tessinischen) sowie im ZGB ausgesprochen (*NZZ*, 2769, 28. 6. 65).

¹ Ausser der BGB auch die Konservativ-christlichsoziale Volkspartei (*Vat.*, 129, 5. 6. 65).

² *NZZ*, 2383, 2. 6. 65; *BTw*, 127, 3. 6. 65.

³ *NZZ*, 2383, 2. 6. 65; Beschluss des Nationalrats am 22. 6. (*NZZ*, 2677, 22. 6. 65) und des Ständerats am 23. 6. (*NZZ*, 2694, 23. 6. 65).

⁴ Vgl. oben S. 187, Anm. 5. Laut *NZZ*, 4997, 23. 11. 65, veranlasste der Bundesrat den widerstrebenden Chef des JPD zum Rückgriff auf den Kommissionsentwurf.

⁵ *NZZ*, 4123, 4. 10. 65. G. Winterberger, Sekretär des Vororts, hatte im Juni die Ansicht geäussert, die Einbeziehung einer Grundlage für die Zonenausscheidung in einen Gegenentwurf würde das Prinzip der Einheit der Materie nicht verletzen, da die Zonenausscheidung mit der von der Initiative postulierten Landesplanung eng zusammenhänge (*NZZ*, 2769, 28. 6. 65).

⁶ *NZZ*, 72, 7. 1. 66. Zur Zerstreuung von «übertriebenen Befürchtungen» empfahlen Sozialdemokratische Partei und Gewerkschaftsbund, Eigentumsbeschränkungen nur für Grundstücke vorzusehen.

mit der in Wirtschaftskreisen gerechnet und von der eine Präjudizierung der endgültigen Lösung in liberalem Sinne erwartet wurde¹. In materieller Hinsicht war das Bild nicht weniger bunt. Während der freisinnige Vorschlag im Interesse der Landesplanung nur zwischen entschädigungslosen Eigentumsbeschränkungen einerseits und voll zu entschädigenden enteignungsähnlichen Eingriffen anderseits unterschied, boten die meisten übrigen Entwürfe auch die Möglichkeit einer bloss teilweisen Entschädigung; dabei wollte derjenige der BGB die Entschädigungsgrundsätze der Gesetzgebung überlassen. Im konservativ-christlichsozialen Text war ausdrücklich von einer Einteilung in Landwirtschafts-, Bau- und Freihaltezonen die Rede, in den Texten der andern Parteien nicht. Die BGB wünschte die entscheidenden Befugnisse beim Bund zu konzentrieren, die Konservativ-Christlichsozialen behielten die Festlegung der Zonen den Kantonen vor. Endlich wurde die Verbindung von Eigentumsgarantie und Planungskompetenz im selben Verfassungsartikel beanstandet: Freisinnige und Konservativ-Christlichsoziale schlugen zwei getrennte Artikel vor, die BGB einen Verzicht auf die Eigentumsgarantie². So kreuzten sich die verschiedensten Anliegen und Interessen, wobei auch der Zweifel nicht fehlte, ob eine Zonenordnung bei aller Wünschbarkeit auch praktisch durchführbar wäre³.

Gleichsam als Vorgefecht zu der sich steigernden Auseinandersetzung um eine Bodenrechtsrevision fand im März die Änderung einiger Bestimmungen über das Baurecht und den Grundstückverkehr in ZGB und OR ihren Abschluss. Umstritten war namentlich die Einführung einer dreijährigen Sperrfrist für die Weiterveräußerung von Bauland, die 1964 auf Antrag des Bundesrates vom Nationalrat genehmigt, vom Ständerat aber gestrichen worden war. In der Differenzenbereinigung gab der Nationalrat mit knapper Mehrheit nach⁴. Das Argument, dass eine solche Sperrfrist die Bodenspekulation eindämme, wurde bestritten; gleichzeitig liess der tatsächliche Rückgang der Spekulation infolge Verknappung des Kapitalmarkts einen Eingriff weniger dringlich erscheinen⁵. Eine nicht bodenrechtlich motivierte Revision der Regelung des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland wird in anderem Zusammenhang zur Sprache kommen⁶.

Da noch keine eidgenössische Boden- und Landesplanungsordnung besteht, vollzieht sich die Entwicklung des Bodenrechts auf der Ebene der Kantone und Gemeinden⁷. 1965 wurden in zwei Kantonen neue Baugesetze von der Volksab-

¹ Vgl. die Stellungnahmen der Freisinnigen (*NZZ*, 33, 4. 1. 66), der Konservativ-Christlichsozialen und der BGB (*NZZ*, 5575, 29. 12. 65), des Bauernverbandes (*NZZ*, 146, 13. 1. 66), des Vororts (*NZZ*, 126, 12. 1. 66), des Gewerbeverbandes (*NZZ*, 57, 6. 1. 66), des Zentralverbandes der Arbeitgeberorganisationen (*NZZ*, 233, 19. 1. 66) und der Bankiervereinigung (*NZZ*, 342, 26. 1. 66). Zur Verwurfsprognose vgl. G. Winterberger in *NZZ*, 2769, 28. 6. 65, ferner *NZZ*, 4720, 8. 11. 65.

² Vgl. die Analyse und Kritik der verschiedenen Entwürfe durch Prof. H. Sieber in *NZZ*, 1843 u. 1856, 27. 4. 66. In der freisinnigen Stellungnahme wurde die Einführung einer abgewogenen Entschädigung für Härtefälle, die nach bundesgerichtlicher Praxis nicht als enteignungsähnlich gelten, als eine die Landesplanung erschwerende Ausdehnung der bisherigen Entschädigungspflicht abgelehnt. Dabei wurde freilich vorausgesetzt, dass die Zoneneinteilung keine endgültige sein dürfe.

³ Prof. H. Sieber in *NZZ*, 4932, 19. 11. 65.

⁴ Revision von Art. 619 u. 779 ff. ZGB sowie von Art. 218 ff. OR; *Sten. Bull. NR*, 1964, S. 363 ff., *Sten. Bull. StR*, 1964, S. 321 ff. Ablehnung der Sperrfrist im Nationalrat am 4. 3. 1965 mit 90: 86 Stimmen (*Sten. Bull. NR*, 1965, S. 73).

⁵ *Vat.*, 50, 2. 3. 65; *BTW*, 54, 6. 3. 65.

⁶ S. unten S. 202 f.

⁷ Vgl. dazu *NZZ*, 4167, 7. 10. 65. Der weitestgehende Entwurf lag im Kanton Tessin vor; er erfuhr aber 1965 noch keine parlamentarische Behandlung (*NZZ*, 867, 3. 3. 65).

stimmung genehmigt: am 4. April im Kanton Schaffhausen, wo eine Rechtsgrundlage für die Ausscheidung von Bau-, Grün- und Landwirtschaftzonen geschaffen und den Gemeinden eine Frist gesetzt wurde, in der sie solche Zonen einzuführen haben¹, und am 16. Mai in Obwalden, wo nach einem gescheiterten Anlauf im Vorjahr nun ein erstes Baugesetz zustandekam, das jedoch den Gemeinden die Errichtung von Bebauungsplänen freistellt². Neue Baugesetzentwürfe wurden 1965 in den Kantonen Aargau³ und Schwyz⁴ vorgelegt, im Kanton Baselland fand die erste Lesung eines bereits 1963 veröffentlichten Entwurfes statt⁵, im Kanton Luzern wurde von der Liberalen Partei eine Initiative für ein neues Baugesetz eingereicht⁶ und im Kanton Neuenburg benützte die Regierung eine 1964 eingereichte Volksinitiative zum Schutz der Jurahöhen, um als Gegenvorschlag ein weitgreifendes Landesplanungsgesetz auszuarbeiten⁷. Der Zürcher Kantonsrat beschloss, eine 1962 eingereichte sogenannte Bodenspekulationsinitiative, ein kantonales Gegenstück zur sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Initiative auf Bundesebene, trotz verfassungsrechtlichen Bedenken dem Volk zu unterbreiten und ihm die Verwerfung zu empfehlen⁸. Für die Rechtsentwicklung bedeutsam war endlich ein Bundesgerichtsentscheid vom 13. Oktober 1965, der zwar anerkannte, dass für die Gewährung einer Entschädigung bei Eigentumsbeschränkungen auch die Beeinträchtigung einer künftigen Nutzung zu berücksichtigen sei, aber nur wenn eine solche Nutzung in naher Zukunft als sehr wahrscheinlich zu gelten habe; damit wurden entschädigungslose Bauverbote der Kantone im Prinzip sanktioniert⁹.

In der *Wohnwirtschaft* begann mit Neujahr 1965 das Regime des neuen Verfassungszusatzes über die Weiterführung befristeter Preiskontrollmassnahmen, der mit Ausnahme der Grossstadttagglomerationen überall die noch bestehende Mietzinskontrolle durch die Mietzinsüberwachung ablöste und auch für die Grossstadttagglomerationen den allmählichen Übergang zum liberaleren System vorzeichnete, ja überhaupt ein «Auslaufen» der Mietzinsreglementierung ermöglichen sollte¹⁰. In diesem Sinne wurde in den Agglomerationen von Zürich, Basel und Bern die Kontrolle durch die Überwachung ersetzt und wurden zahlreiche Gemeinden aus der Überwachung entlassen¹¹. In der Frage der Mietpreiserhöhungen für noch unter Kontrolle stehende Wohnungen verzichtete der Bundesrat auf eine allgemeine Bewilligung, wie er sie 1963 gegeben hatte, und ermächtigte mit dem Hinweis auf die Unterschiedlichkeit der Verhältnisse die Grossstadtkantone, selber einen Entscheid zu treffen¹²; für Zürich, Baselstadt und Bern, die den Übergang zur Überwachung vorzogen, wurde ein solcher Entscheid gegenstandslos, Waadt und Genf sahen bis zum Jahresende von einer Erhöhung ab.

Eine gewisse Korrektur erfuhr diese Tendenz durch eine Verstärkung des Kündigungsschutzes bei Wohnungen, die noch einer Mietzinsreglementierung

¹ *Bund*, 147, 6. 4. 65.

² *Vat.*, 103, 5. 5. 65; *NZZ*, 1040, 12. 3. 65.

³ *NZZ*, 2370, 2. 6. 65.

⁴ *NZZ*, 5583, 30. 12. 65.

⁵ *NZZ*, 881, 3. 3. 65, u. 1524, 10. 4. 65.

⁶ *Vat.*, 112, 15. 5. 65.

⁷ *NZZ*, 1840, 30. 4. 65.

⁸ *NZZ*, 3772, 14. 9. 65, u. 3888, 20. 9. 65.

⁹ *BGE*, 91, I, S. 329 ff. Vgl. dazu *NZZ*, 2432, 2. 6. 66, u. 2492, 6. 6. 66.

¹⁰ *BBI*, 1964, I, S. 729 ff. u. II, S. 1657 f. Der dazugehörige Ausführungsbeschluss wurde von den eidgenössischen Räten am 30. 9. 1965 verabschiedet (*BBI*, 1965, II, S. 1239 ff.).

¹¹ *AS*, 1965, S. 373 ff., 463 f. u. 995.

¹² *NZZ*, 1803, 28. 4. 65.

unterstanden, einerseits durch Ausdehnung der Schutzbestimmungen auf weitere Mietobjekte und andererseits durch Einschränkung der Kündigungsgründe. Der Bundesrat fasste am 19. Februar einen entsprechenden Beschluss¹ und kam damit Forderungen der Arbeitnehmer- und Mieterorganisationen entgegen, die von der Sozialdemokratischen Partei unterstützt wurden; nicht erfüllt wurde allerdings das Verlangen nach einer Unterstellung aller Wohnungen unter Kündigungsschutz. Der Ruf nach verschärften Schutzbestimmungen wurde namentlich auch durch das neue Einwanderungsabkommen mit Italien veranlasst, das den Familiennachzug erleichterte, ihn aber weiterhin vom Vorhandensein einer Wohnung abhängig machte; man befürchtete von der neuen Regelung eine stärkere Nachfrage nach Wohnungen und eine Zunahme von Kündigungen zugunsten italienischer Arbeitnehmer².

Forderungen nach einer massiveren Verstärkung des Mieterschutzes wurden jedoch weiterhin erhoben³. Das Zentralkomitee der Partei der Arbeit der Schweiz kündigte Ende September die Lancierung einer Volksinitiative zur Aufrechterhaltung von Mietzinskontrolle und Mieterschutz an⁴. Endlich gelangten Standesinitiativen der Kantone Genf und Waadt für eine eidgenössische Regelung der Geschäftsmiete zur Behandlung; auf Antrag des Bundesrates lehnte der Ständerat die Einführung einheitlicher Schutzbestimmungen für Geschäftsmieter ab, im Nationalrat kam es jedoch auf sozialdemokratischen Antrag zu einem Zufallsmehr zugunsten der Vorstösse aus der Westschweiz⁵.

Als konstruktiven Ersatz für die preisgegebene Mietzinskontrolle hatte der Bundesrat im Herbst 1964 den eidg. Räten eine Wohnbauförderungsvorlage unterbreitet. Diese sah zur Normalisierung des Wohnungsmarkts vor allem eine direkte Finanzhilfe vor: unter der Voraussetzung einer mindestens doppelt so hohen Leistung des Kantons würde der Bund während maximal 20 Jahren Beiträge an die Kapitalverzinsung ausrichten, um damit die Mietzinse zu verbilligen, und zur Erleichterung der Finanzierung könnte er Bürgschaften für II. Hypotheken übernehmen oder erforderlichenfalls sogar selber Darlehen gewähren. Außerdem enthielt die Vorlage indirekte Hilfsmassnahmen: finanzielle Beiträge an Forschungen zur Rationalisierung des Wohnungsbaus sowie an Regional- und Ortsplanungen. Die Aktion wurde auf fünf Jahre befristet und sollte jährlich 5000 Wohnungen zugute kommen; wie beim bisherigen sozialen Wohnbau sollten zum Bezug einer solchen Wohnung nur Familien berechtigt sein, deren Einkommen nicht mehr als das Sechsfache des ermässigten Mietzinses betrug. Die Gesamt-

¹ Die vom Bundesrat erlassene Verordnung über Mietzinse und Kündigungsbeschränkung dehnte den Kündigungsschutz auf unter Mietzinskontrolle stehende Wohnungen aus den Jahren 1942-1946 sowie auf der öffentlichen Hand gehörende oder von ihr subventionierte Wohnungen aus; als Kündigungsgrund wurde die Unterbringung von Arbeitnehmern des Hauseigentümers nicht mehr anerkannt und ein Abbruch oder Umbau als anfechtbar erklärt (AS, 1965, S. 112 f.).

² ASW, 1965, S. 47; BTw, 16, 21. 1. 65. Vgl. auch Postulat Wyss (soz., BS) im Nationalrat (NZZ, 5128, 30. 11. 65). Zum Einwanderungsabkommen mit Italien vgl. unten S. 194 ff. Die Verstärkung des Kündigungsschutzes unmittelbar vor der Volksabstimmung über die Konjunkturdämpfungsbeschlüsse wurde von Hauseigentümerkreisen als Propagandamassnahme gedeutet (TdG, 45, 23. 2. 65).

³ So verlangte Prof. F. Marbach eine notrechtliche Kontrolle des gesamten Wohnungsmarkts bis zur Wiederherstellung des Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage (BTw, 136, 15. 6. 65).

⁴ NZZ, 4017, 28. 9. 65.

⁵ Die genferische Standesinitiative datiert von 1956, die waadtländische von 1962. Der Ständerat lehnte die Initiativen am 15. 6. 1965 mit 19: 11 Stimmen ab (NZZ, 2568, 15. 6. 65); im Nationalrat lautete am 30. 11. das befürwortende Stimmenverhältnis 61: 59 (NZZ, 5128, 30. 11. 65).

aufwendungen für die Zinsverbilligung sollten 320 Mio Fr. nicht übersteigen, die Gesamtsumme für Bürgschaften 1 Mia Fr. und der gesamte Darlehenskredit 600 Mio Fr., wobei der Bundesversammlung die Befugnis zur Erhöhung auf 1 Mia Fr. zugesucht war¹. Die Vorlage wurde ohne wesentliche Änderungen im Dezember 1964 vom Nationalrat und am 3. März 1965 vom Ständerat angenommen². Vor der Inkraftsetzung musste aber noch eine Vollzugsverordnung ausgearbeitet werden. Mitte Juli wurde ein Entwurf zu einer solchen vom EVD den Kantonen zur Vernehmlassung vorgelegt³.

Im Bestreben, nicht nur Subventionen zur Verfügung zu stellen, sondern auch einen Erfolg dieser Subventionen zu gewährleisten, veranstaltete das EVD am 27. September in Bern eine Landeskonferenz zur Förderung des Wohnungsbaus unter dem Motto «Aktion Dach über dem Kopf»; an ihr nahmen unter dem Vorsitz Bundesrat Schaffners Vertreter der Kantone, der grossen Gemeinden, der Parteien, der Spaltenverbände, der Bauwirtschaft, der Banken und der Bundesverwaltung teil. Dabei ging es um eine Rationalisierung des Wohnbaus, um die Revision von veralteten kantonalen Bauvorschriften, die der technischen Entwicklung nicht Rechnung tragen, sowie um die Finanzierungsfrage. Zur Abklärung dieser Probleme wurden fünf Studiengruppen eingesetzt, die einer zweiten Landeskonferenz nach Neujahr ihre Ergebnisse vorlegen sollten⁴. Am 29. November ernannte der Bundesrat überdies in der Person des Ingenieurs Fritz Berger einen dem Chef des EVD unterstellten Delegierten für Wohnungsbau mit der Aufgabe, die Ergebnisse der Expertenarbeit möglichst rasch fruchtbar zu machen, namentlich durch Beratung der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand in Fragen der Baurationalisierung sowie der Schaffung allgemeiner Voraussetzungen für einen rationellen Wohnungsbau⁵. Im Dienste der Baurationalisierung stand auch die Befreiung vorfabrizierter Bauteile von Einfuhrzöllen, die der Bundesrat auf Jahresende verfügte, allerdings mit Rücksicht auf die überwiegend negative Haltung der interessierten Wirtschaftskreise nur für den Raum der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in welchem Ende 1966 ohnehin Zollfreiheit für Industriewaren gelten soll⁶.

Den Hintergrund dieser Aktivität bildete eine gewisse Dämpfung der Aussichten im Wohnbau. Wohl stieg die Wohnungsproduktion 1965 noch einmal an, doch ging die Zahl der Wohnbaubewilligungen, somit die Zahl der Bauvorhaben, zurück⁷. Diese Entwicklung wurde allerdings verschieden interpretiert, und es wurden aus ihr auch unterschiedliche Folgerungen gezogen. Auf der einen Seite ertönte der Ruf nach Freigabe von mehr Mitteln für den Wohnbau: Aufhebung der Beschränkungen für Baukredite und Hypothekardarlehen, Zulassung von

¹ *BBl*, 1964, II, S. 629 ff.

² *Sten. Bull. NR*, 1964, S. 621 ff. u. 670 ff.; *Sten. Bull. StR*, 1965, S. 10 ff. Die Schlussabstimmungen erfolgten am 19. 3. (*Sten. Bull. StR*, 1965, S. 64).

³ *NZZ*, 3506, 27. 8. 65.

⁴ *NZZ*, 4006 u. 4017, 28. 9. 65.

⁵ *NZZ*, 5140, 1. 12. 65. Die Einsetzung eines Delegierten für Wohnungsbau zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den am Wohnbau interessierten Kreisen war im Dezember 1964 in einem Postulat G. Berger (soz., ZH) aus dem Nationalrat angeregt worden (*Sten. Bull. NR*, 1964, S. 628 u. 655). Die Bildung eines Expertenkollegiums zur Beratung von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand in Wohnbaufragen hatte am 8. 4. 1965 der Schweizerische Gewerkschaftsbund dem Bundesrat vorgeschlagen (*Gewerkschaftliche Rundschau*, Jg. 57/1965, S. 126 f.).

⁶ *AS*, 1965, S. 1302 f.; *NZZ*, 5568, 28. 12. 65; *ASW*, 1965, S. 134.

⁷ Seit 1961 hatte sich in den Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern die Zahl der jährlich gebauten Wohnungen um 50 000 bewegt; 1964 waren es 50 504, 1965 53 529 Neuwohnungen (*Die Volkswirtschaft*, Jg. 39/1966, S. 175). Für die Baubewilligungen liegen nur Zahlen aus den Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern vor; ihr Total betrug 1965 45 726 gegenüber 58 201 im Jahr 1964 (*Die Volkswirtschaft*, Jg. 39/1966, S. 125).

Auslandgeldern zu langfristiger Anlage im Wohnungsbau, Gewährung von Steuer-
vergünstigungen für die vorgesehenen eidg. Wohnbauanleihen; solche Begehren
widersprachen aber der am 28. Februar vom Volk sanktionierten Konjunkturdämpfungspolitik¹. Auf der andern Seite wurde gerade vor einer inflationsfördernden Wirkung der Wohnbausubventionierungsaktion des Bundes gewarnt und zugleich die Frage aufgeworfen, ob der 1963 von der Eidg. Wohnbaukommission für die Periode bis 1970 auf rund 50 000 Neuwohnungen pro Jahr geschätzte Bedarf nicht zu hoch veranschlagt sei, wobei namentlich auf neue Berechnungen der Nationalbank hingewiesen wurde². Entgegen einer Ankündigung Bundesrat Bonvins zu Beginn des Jahres³ unterblieb die Aufnahme einer Wohnbauanleihe durch den Bund. Dafür sanktionierte der Bundesrat gegen Jahresende einen Beschluss der Nationalbank, den Hypothekenmarkt im Jahr 1966 durch Erhöhung der Zuwachsrate für Hypothekaranlagen von 120 auf 132 % zu speisen⁴, und das EVD forderte die Pensionskassen und Fürsorgeeinrichtungen auf, ihre Kapitalien vermehrt dem Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen⁵.

Die Fernhaltung von Auslandgeldern durch den Kreditbeschluss wirkte sich namentlich im Grenzkanton Genf erschwerend auf die Wohnbaufinanzierung aus. Der Bundesrat lehnte jedoch am 2. Februar ein genferisches Begehren nach einer regionalen Freigabe von Auslandskapital ab und verwies den Kanton auf Darlehen im Rahmen der eidgenössischen Wohnbauförderung⁶. Die öffentliche Missstimmung über die Verhältnisse in Genf äusserte sich u.a. in der Bildung eines Aktionskomitees für eine Initiative zur Aufstellung eines eidgenössischen Rechts auf Wohnung⁷.

Bevölkerungs- und Sozialpolitik

Die Dynamik der wirtschaftlichen Konjunktur und die Versuche, sie in geregeltere Bahnen zu lenken, waren weithin bestimmend für das bevölkerungs- und sozialpolitische Geschehen. Dies zeigte sich vor allem in den Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt und hier wiederum in erster Linie im zurzeit bedeutsamsten Problem der Bevölkerungs- und Sozialpolitik: in der Frage der *ausländischen Arbeitskräfte* und der durch sie bedingten Gefahr einer Überfremdung⁸.

¹ Vgl. Postulate Raissig (rad., ZH) und Hackhofer (k.-chr., ZH) im Nationalrat (*NZZ*, 2469, 9. 6. 65) sowie Vorschläge der aus Vertretern der Bauwirtschaft gebildeten Schweizerischen Zentralstelle für die Förderung des Wohnungsbaus (*NZ*, 414, 8. 9. 65; *Vat.*, 281, 3. 12. 65). Eine Lockerung der Absperrung des Kapitalmarkts und den gezielten Einsatz zusätzlicher Mittel für den Wohnbau verlangte auch die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (*NZZ*, 2771, 28. 6. 65). Zum Zusammenhang mit der Konjunkturpolitik vgl. oben S. 157.

² *Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik*, Bericht der Eidg. Wohnbaukommission (Sonderheft 72 der *Volkswirtschaft*), Bern 1963, S. 33; *NZZ*, 3821, 16. 9. 65; *Bund*, 418, 1. 10. 65. Zur Schätzung der Nationalbank, die kurz vor der Landeskonferenz zur Förderung des Wohnungsbaus bekannt wurde und die einen Jahresbedarf von 35-40 000 Neuwohnungen ergab, vgl. *NZ*, 557, 1. 12. 65. Im Mai 1966 wurde ein Expertenbericht Prof. H. Würglers veröffentlicht, der für 1966-1970 einen Jahresbedarf von 42 000 Neuwohnungen annahm (*Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung und wirtschaftliche Kriegsvorsorge*, Jg. 22/1966, S. 7).

³ *NZZ*, 559, 11. 2. 65.

⁴ *NZZ*, 5568, 28. 12. 65; *AS*, 1966, S. 6 ff.

⁵ *NZZ*, 5525, 23. 12. 65.

⁶ *ASW*, 1965, S. 35; *NZZ*, 559, 11. 2. 65, u. 648, 17. 2. 65.

⁷ *TdG*, 85, 10./11. 4. 65.

⁸ «Überfremdung» wird hier nicht als quantitativ fassbarer Begriff, sondern als Tendenz verstanden. Vgl. auch die Analyse von J. Ryniker in *TdG*, 41, 18. 2. 65.

Die Entwicklung des Problems der ausländischen Arbeitskräfte bis Ende 1964 darf im wesentlichen als bekannt vorausgesetzt werden¹. Es sei nur stichwortartig der Stand der Dinge zu Beginn des uns interessierenden Jahres festgehalten: Verlangsamte Zunahme der ausländischen Arbeitskräfte infolge erster Plafonierungsmaßnahmen, wobei immerhin im August 1964 die Rekordzahl 720 901 festgestellt wurde; Aufgabe des Rotationsprinzips zugunsten einer Assimilationspolitik auf Grund des im Herbst 1964 veröffentlichten Berichts einer 1961 vom EVD eingesetzten Studienkommission; Unterzeichnung eines Einwanderungsabkommens mit Italien, das den Familiennachzug bei Nachweis einer angemessenen Wohnung schon nach 18 Monaten Aufenthalt gestattet, am 10. August 1964; grosse Erregung namentlich in der deutschschweizerischen Bevölkerung über dieses Abkommen; Zustimmung des Ständerates zum Abkommen im Dezember 1964, aber Vertagung der Behandlung durch die Nationalratskommission unter Einforderung eines zusätzlichen Berichts.

Der tatsächliche Grad der Überfremdung kommt freilich in der Zahl der von der Fremdenpolizei kontrollierten ausländischen Arbeitskräfte noch nicht voll zum Ausdruck. Amtliche Erhebungen ergaben für das Jahr 1965 folgende Entwicklung in den verschiedenen Kategorien der in der Schweiz wohnenden Ausländer :

	1964	1965
Aufenthalter (ohne Saisonarbeiter, Dezember)	605 908	608 382
Niedergelassene (Dezember)	187 443	201 861
Internationale und ausländische Beamte (Dezember)	15 000	15 000
	<hr/> 808 351	<hr/> 825 243
Saisonarbeiter (August)	206 305	184 235
Total ²	1 014 656	1 009 478

Nimmt man eine schweizerische Bevölkerungszahl (einschliesslich der Saisonarbeiter) von rund 5,9 Mio an, so bewegt sich der Prozentsatz der Ausländer um 17 %.

Das plötzliche Bewusstwerden der Überfremdungsgefahr zeitigte verschiedene politische Abwehrreaktionen³. Schon im Dezember 1964 hatte die Demokratische

¹ Vgl. dazu RUDOLF BRAUN, « Die ausländischen Arbeitskräfte als Streitgegenstand der schweizerischen Politik », in *SJPW*, 5/1965, S. 100-107. Über die konjunkturpolitischen Aspekte des Problems vgl. oben S. 155.

² Die Tabelle setzt sich einerseits aus den Erhebungsergebnissen der Eidg. Fremdenpolizei von Ende Dezember 1964 bzw. 1965 (*Die Volkswirtschaft*, Jg. 39/1966, S. 166), anderseits (für die Saisonarbeiter) aus denjenigen des BIGA von Ende August 1964 bzw. 1965 (*Die Volkswirtschaft* Jg. 38/1965, S. 536 f.) zusammen. Um den maximalen Ausländerbeständen (ohne Touristen) möglichst nahe zu kommen, wurden für die Saisonarbeiter die Augusterhebungen den Februarerhebungen vorgezogen. Die Grenzgänger sind nicht berücksichtigt. Die Zunahme der Aufenthalter und Niedergelassenen während des Jahres 1965 trotz dem Abbau der kontrollpflichtigen Arbeitskräfte ist namentlich der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen (22 829) sowie dem Geburtenüberschuss (rund 25 000) zuzuschreiben (*Die Volkswirtschaft*, Jg. 39/1966, S. 164 ff.).

³ Ein besonderes Überfremdungsproblem war im Zusammenhang mit der Anwesenheit von weitgehend steuerfreien internationalen Beamten mit hohen Gehältern in Genf entstanden. Das kam im Referendumskampf gegen die FIPOI-Vorlage zum Ausdruck, den ein Comité de Vigilance (vgl. oben S. 147 f.) im Frühjahr gegen einen von allen Parteien unterstützten Grossratsbeschluss, den Kanton gemeinsam mit dem Bund an einer Stiftung für die Errichtung von Gebäuden von internationalen Organisationen zu beteiligen, führte und dem fremdenfeindliche Züge nicht fehlten. Am 4. 4. 1965 wurde jedoch die FIPOI-Vorlage mit 31 813: 25 804 Stimmen angenommen (*TdG*, 65, 18. 3. 65, 73, 27./28. 3. 65, 77, 1. 4. 65, u. 80, 5. 4. 65; *NZZ*, 1388. 2. 4. 65, u. 1718, 23. 4. 65).

Partei des Kantons Zürich die Lancierung einer eidgenössischen Verfassungsinitiative beschlossen, die den Bestand an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltern durch fortgesetzte jährliche Reduktionen auf 10 % der Wohnbevölkerung senken wollte¹. Im Januar 1965 kündigte eine « Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat » mit Sitz in Winterthur gar eine eidgenössische Initiative zur Totalrevision der Bundesverfassung (zwecks sofortiger Neuwahl der Bundesversammlung) mit Beschränkung der Ausländerzahl auf 3 % der schweizerischen Bevölkerung an². Nachdem bereits verschiedene Arbeitnehmerverbände einen Abbau der ausländischen Arbeitskräfte gefordert und dabei die vom Schweizerischen Gewerbeverband und andern Arbeitgeberkreisen angeregte Arbeitszeitverlängerung zurückgewiesen hatten, beantragten die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und der Schweizerische Gewerkschaftsbund dem Bundesrat im Januar in parallelen Eingaben eine gesetzliche Beschränkung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer auf 500 000, wobei sie jährliche Abbauraten von mehr als 50 000 Personen in Vorschlag brachten³; dieses Programm wurde Anfang Februar vom Zentralverband der schweizerischen Arbeitgeberorganisationen und vom Vorort unter Betonung seiner Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sowie auf die Lohn-, Preis- und Exportsituation zurückgewiesen⁴.

Der Bundesrat entsprach dem Drängen nach einer Rückbildung des Ausländerbestandes durch provisorische Einführung der sog. Doppelplafonierung, die nicht nur wie bisher den Gesamtpersonalbestand der Betriebe begrenzte, sondern zusätzlich eine Senkung des Ausländerbestandes pro Betrieb (um 5 % bis Ende Juni) vorschrieb; eine weitere fünfprozentige Reduktion wurde für die Zeit bis Ende Juni 1966 in Aussicht genommen, die Fixierung eines Höchstbestandes mit Rücksicht auf die Erhaltung der Wachstumsmöglichkeiten der Wirtschaft jedoch abgelehnt. Außerdem wurden die Einreisebestimmungen für ausländische Arbeitskräfte verschärft; die Einreise zum Stellenantritt wurde davon abhängig gemacht, dass eine Aufenthaltsbewilligung bereits zugesichert ist.⁵

Diese Verfügungen, die von den Sozialpartnern gebilligt, von verschiedenen Kantonen (Gebirgskantone, wenig industrialisierte Kantone, Grossstadtkantone, Grenzkantone) aber wegen ihres undifferenzierten Charakters beanstandet worden waren⁶, brachten eine Entspannung der bevölkerungspolitischen Situation. Der Nationalrat genehmigte am 17. März das Einwanderungsabkommen mit Italien mit 117: 26 Stimmen, nachdem in einer zweitägigen Grossdebatte alle Einwände

¹ ASW, 1965, S. 22.

² NZZ, 119, 12. 1. 65.

³ BTW, 16, 21. 1. 65; NZZ, 270, 22. 1. 65; ASW, 1965, S. 21 ff. Der Bericht der vom EVD eingesetzten Studienkommission hatte einen Bestand von einer halben Million kontrollpflichtiger und niedergelassener ausländischer Arbeitskräfte für ein befriedigendes Wachstum der Volkswirtschaft bis 1970 als ausreichend erklärt (*Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bern, 1964, S. 111).

⁴ NZZ, 438, 3. 2. 65. Die Stellungnahme enthielt auch die Bemerkung, dass ein massiver Lohnauftrieb den gewerkschaftlich-sozialistischen Kreisen nicht unerwünscht sein dürfte.

⁵ AS, 1965, S. 58 u. 119 ff.; vgl. dazu den vom Bundesrat auf Ersuchen der Nationalratskommission erstatteten Bericht vom 9. 2. 1965 (BBl, 1965, I, S. 331 ff.). Die Beibehaltung der Plafonierung des Gesamtpersonalbestandes neben der Beschränkung des Ausländerbestandes sollte die Nachfrage nach Arbeitskräften und damit den Lohnauftrieb dämpfen. Die neue Regelung reduzierte auch die Ausnahmebewilligungen unter Übertragung an Bundesorgane und erschwerte den Stellenwechsel für ausländische Aufenthalter. Für das Baugewerbe wurde eine Pauschalplafonierung der Saisonarbeiter verfügt.

⁶ BBl, 1965, I, S. 340 u. 346 f.; Bund, 88, 28. 2. 65. Die Gebirgskantone machten namentlich die Bedürfnisse der Hotellerie, wenig industrialisierte Kantone ihren Nachholbedarf, Grossstadtkantone ihre grossen Bauaufgaben und Grenzkantone den Sonderfall der Grenzgänger geltend.

gegen die Erleichterung des Familiennachzugs (kulturelle Überfremdung, Überbeanspruchung des Wohnungsmarkts, der Spitäler und der Schulen), aber auch Forderungen nach einer Behebung nachteiliger Auswirkungen (Wohnungsbau, Kündigungsschutz, Arbeitszeitverlängerung) sowie nach Erleichterungen für die durch den Ausländerabbau besonders betroffenen Gegenden, Dienste und Wirtschaftszweige (Spitalwesen, Gastgewerbe, Landwirtschaft, Textilindustrie) erhoben worden waren¹. Die Möglichkeit einer Verdrängung schweizerischer Mieter durch ausländische Arbeitnehmer des Hauseigentümers wurde dadurch auszuschalten versucht, dass das im Einwanderungsabkommen als Bedingung für den Familiennachzug genannte Vorhandensein einer angemessenen Wohnung im Sinne eines Kündigungsschutzes für Schweizer interpretiert wurde². Die Verschärfung der Einreisebestimmungen, die bereits am 15. Februar in Kraft gesetzt wurde, führte allerdings zu teilweise drastischen Massnahmen der Eidg. Fremdenpolizei gegen einreisende Italiener, die nicht nur bei Regierung und öffentlicher Meinung in Italien, sondern auch in der welschen — weit weniger in der deutschen — Schweiz sowie in der Weltpresse auf Kritik stiessen³. Die neuen Einreisebestimmungen bewirkten zudem eine Reaktion in den bis dahin mehr sozial und kulturell tätigen Colonie libere italiane in der Schweiz, die im März an ihrem Jahreskongress in Lausanne sowohl an die schweizerischen wie an die italienischen Echörden politische Forderungen richteten; es wurde vermerkt, dass aus Italien nur seitens der extremeren Linksparteien ein Interesse an diesem Kongress bekundet wurde und aus der schweizerischen Arbeiterschaft so gut wie gar keines⁴.

Trotz der vom Bundesrat verfügten Reduktion der ausländischen Arbeitskräfte konnte die Überfremdungsinitiative der Zürcher Demokraten am 30. Juni mit 59 164 Unterschriften, von denen mehr als die Hälfte aus dem Kanton Zürich und rund 95 % aus der deutschen Schweiz stammten, eingereicht werden⁵. Die sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Forderung nach einem Abbau der fremden Arbeitskräfte auf 500 000, die der Zentralpräsident des Schweizerischen Metall-

¹ *Sten. Bull. NR*, 1965, S. 194 ff. Die Front ging quer durch die meisten Parteien hindurch; es wurde eine Art «Berner Opposition» festgestellt, die sich um einen Antrag Bienz (BGB, BE) auf Verschiebung bis zum Ablauf der Konjunkturdämpfungsbeschlüsse gruppierte (*Bund*, 118, 18. 3. 65). In der Debatte kamen auch gewisse Befürchtungen hinsichtlich einer Verschiebung des Stärkeverhältnisses zwischen den Konfessionen durch die katholischen Südländer zum Ausdruck. Zur konfessionellen Seite des Ausländerproblems vgl. *Bund*, 76, 19./20. 2. 65.

² Ein Versuch des EVD, die Kündigung zugunsten einer ausländischen Familie unter gewissen Voraussetzungen als zulässig zu erklären, wurde infolge von Kritik aus der Presse zurückgezogen (*BTw*, 84, 10./11. 4. 65; *ASW*, 1965, S. 84 f.). Vgl. auch oben S. 191.

³ *NZZ*, 634, 16. 2. 65, u. 1887, 3. 5. 65; *Bund*, 72, 17. 2. 65; *GdL*, 41, 19. 2. 65, 46, 25. 2. 65, 47, 26. 2. 65, u. 91, 21. 4. 65; *TdG*, 48, 26. 2. 65; *NZ*, 187, 26. 4. 65. Verschärfend wirkte die gleichzeitige Ausweisung einzelner ausländischer Journalisten (*Die Weltwoche*, 1631, 12. 2. 65; *GdL*, 45, 24. 2. 65; *NZ*, 121, 15. 3. 65).

⁴ Die Forderungen betrafen namentlich italienische Schulen und die Einsetzung einer italienischen parlamentarischen Untersuchungskommission (*NZZ*, 851, 2. 3. 65, u. 1187, 22. 3. 65; *GdL*, 66, 20./21. 3. 65; *Tat*, 68, 22. 3. 65). Die Colonie libere italiane wurden in den Dreissigerjahren von antifaschistischen Emigranten gegründet; ihre Wandlung zur Interessenorganisation eingewandter Arbeitskräfte wird durch die Zunahme der Mitgliederzahl von 10 000 im Dezember 1964 auf 14 000 im März 1965 illustriert. Das Postulat der Entsendung einer italienischen parlamentarischen Untersuchungskommission wurde von Bundesrat Wahlen in Beantwortung einer Dringlichen Kleinen Anfrage Grass (rad., GR) im Nationalrat am 24. 6. als mit der schweizerischen Staatsordnung unvereinbar zurückgewiesen (*NZZ*, 2709, 24. 6. 65. u. 2903, 8. 7. 65).

⁵ *BBI*, 1965, II, S. 782 ff. Die extremere Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat begnügte sich mit einer Petition, die aber bloss rund 38 000 Unterschriften erhielt, und schloss sich der Unterschriftensammlung der Zürcher Demokraten an (*GdL*, 84, 10./11. 4. 65; *NZZ*, 5428, 16. 12. 65).

und Uhrenarbeiterverbandes, Wüthrich, in Form einer Motion vorlegte, wurde jedoch am 16. Juni vom Nationalrat mit 108: 47 Stimmen abgelehnt¹.

Die Erhebungen des BIGA von Ende August ergaben erstmals eine rückläufige Tendenz des kontrollpflichtigen Ausländerbestandes, und zwar eine Reduktion um 44 573 (6,2 %) auf 676 328². Diesem Ergebnis gegenüber wurde allerdings der Vorbehalt gemacht, dass von den 44 000 aus der Kontrolle gestrichenen Ausländern ein beträchtlicher Teil die Niederlassungsbewilligung erhalten habe, so dass die eigentliche Reduktion geringer sei³. Nichtsdestoweniger erklärte Bundesrat Schaffner am 12. Oktober im Nationalrat die Aufgabe einer Stabilisierung und Rückführung der Fremdarbeiterbestände als bewältigt⁴.

Aus diesem Ergebnis wurden freilich nicht überall dieselben Schlüsse gezogen. Den Arbeitnehmerverbänden ging es primär um die Verminderung der ausländischen Mitbewerber am Arbeitsplatz und auf dem Wohnungsmarkt; deshalb verlangten sie die Fortsetzung des Abbaus durch Verfügung einer weiteren Tranche von 5 %⁵. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund verband diese Forderung mit der Empfehlung, die Plafonierung des Gesamtpersonalbestandes in den Betrieben aufzuheben⁶; die Begründung lautete auf Verhinderung einer strukturellen Erstarrung der Wirtschaft, eine solche Massnahme konnte freilich auch lohnsteigernd wirken. Die Arbeitgeberschaft war an einem möglichst wenig verminderten Ausländerbestand interessiert; in ihr standen jedoch eine expansive und eine strukturerhaltende Tendenz einander gegenüber⁷. Im Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen machte sich die letztere in Form einer Abneigung gegen die Freigabe des inländischen Arbeitsmarkts geltend; der Verband wollte einen weiteren Ausländerabbau nur «in kleinen Schritten» und die Lockerung der Personalplafonierung in den Betrieben nur «sukzessive» zulassen⁸. Der Leitende Ausschuss der Schweizerischen BGB vertrat vollends die Anliegen der durch die Beschränkung der fremden Arbeitskräfte Benachteiligten, wenn er Erleichterungen für Kleinbetriebe sowie für das Bau- und Gastgewerbe postulierte⁹. Demgegenüber befürwortete die *NZZ* — in erster Linie mit staatspolitischen Argumenten — eine nochmalige Reduktion der ausländischen Arbeitskräfte um mindestens 5 % und gleichzeitig einen behutsamen, aber zielstrebigen Abbau der Personalplafonierung, um der Lenkung des Arbeitsmarkts ihre strukturerhaltende Tendenz zu nehmen; eine gewisse Lohnsteigerung nahm sie in Erwartung einer Produktivitätssteigerung infolge gröserer Beweglichkeit der Arbeitskräfte in Kauf¹⁰.

¹ *NZZ*, 2586, 16. 6. 65. Die *Tribune de Genève* (139, 17. 6. 65) stellte eine fast einstimmige Ablehnung durch die welschen Ratsmitglieder, einschliesslich der Linksparteien, fest.

² *Die Volkswirtschaft*, Jg. 38/1965, S. 536.

³ *Bund*, 452, 22./23. 10. 65. Vgl. dazu oben S. 194 Anm. 2. Es wurde auch festgestellt, dass die Differenz zum Teil durch eine Änderung des Zählsystems bedingt war (*Vat.*, 258, 6. 11. 65).

⁴ *Sten. Bull. NR*, 1965, S. 635.

⁵ So vom Bundeskomitee des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (*NZZ*, 5053, 26. 11. 65), von der Aktionsgemeinschaft der Arbeitnehmer und Konsumenten (*TdG*, 276, 23. 11. 65) und von der Schweizerischen Angestelltenkammer (*NZZ*, 5509, 22. 12. 65).

⁶ In einer Eingabe an den Bundesrat vom 8. 4. hatte der Schweizerische Gewerkschaftsbund zur Schonung der wirtschaftlich weniger entwickelten Gebiete die Bildung von Arbeitsmarktreihen empfohlen, innerhalb derer schrittweise die Freizügigkeit der ausländischen Arbeitskräfte hergestellt werden sollte (*Gewerkschaftliche Rundschau*, Jg. 57/1965, S. 129 f.).

⁷ *NZZ*, 5461, 18. 12. 65.

⁸ *NZZ*, 4468, 25. 10. 65. Eindeutiger wandte sich der Vorort in seinem *Bericht über Handel und Industrie der Schweiz im Jahr 1964* gegen eine strukturerhaltende Arbeitsmarktregelung (S. 21).

⁹ *NZZ*, 4652, 4. 11. 65.

¹⁰ *NZZ*, 5461, 18. 12. 65.

Neben dem Bedürfnis nach einer Verminderung der Ausländerzahl trat das Postulat einer Assimilierung der für die Wirtschaft unentbehrlichen Ausländer stark zurück. Die im Bericht der vom EVD eingesetzten Studienkommission angeregten Mittel der erleichterten Einbürgerung oder gar des ius soli (automatischer Bürgerrechtserwerb am Geburtsort) wurden vom Zentralvorstand des schweizerischen Verbandes der Bürgergemeinden im Januar als Scheinlösungen abgelehnt¹. Die Notwendigkeit der Assimilierung wurde namentlich in Kreisen junger Arbeitgeber² und christlicher Gewerkschaften³ betont, ferner von der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie⁴ und vom Deutschschweizerischen Sprachverein, der insbesondere auf die sprachliche Eingliederung durch Ausbildung der Kinder in den öffentlichen Schulen sowie durch Sprachkurse für Erwachsene Gewicht legte⁵.

Trotz der Verminderung des Angebots an Arbeitskräften kam es nicht zu einer explosiven Entwicklung der *Löhne*, sondern im Gegenteil zu einer Verlangsamung des Lohnanstiegs⁶. Die Arbeitnehmerverbände gaben sich im allgemeinen mit einem Ausgleich der Teuerung zufrieden⁷; entsprechende Begehren für 1966 wurden von den zuständigen Behörden des Bundes und zahlreicher Kantone und Gemeinden auch dem öffentlichen Personal bewilligt⁸. Zu ernstlicheren Spannungen bot dagegen das Drängen des Betriebspersonals des Bundes nach einer Verkürzung der *Arbeitszeit* Anlass. Das Begehren nach Einführung der 44-Stunden-Woche in den eidgenössischen Regiebetrieben war bereits 1957 formuliert und seine Berechtigung vom Bundesrat nicht grundsätzlich bestritten worden; die Personalverbände beriefen sich auf Zusicherungen, dass die öffentlichen Arbeitnehmer in der Arbeitszeit nicht schlechter gestellt sein sollten als Arbeitnehmer vergleichbarer Wirtschaftszweige und dass vor Ende 1965 über eine neue Arbeitszeitverkürzung auf Neujahr 1966 verhandelt würde. In einer Eingabe an den Bundesrat forderte der Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe die baldige Aufnahme solcher Verhandlungen, wobei er auch auf die weitergehenden Arbeitszeitverminderungen in der Privatwirtschaft und in den Verwaltungsdiensten des Bundes hinwies⁹. Bei einer Besprechung mit dem

¹ *Bund*, 44, 31. 1. 65. Die erleichterte Einbürgerung von in der Schweiz geschulten und beruflich ausgebildeten Kindern von Ausländern empfahl auch O. Schürch, Direktor der Eidg. Polizeiabteilung (*Bund*, 142, 2./3. 4. 65).

² Kongress der Jeune Chambre économique suisse in Genf (*TdG*, 231, 4. 10. 65, u. 232, 5. 10. 65).

³ B. Gruber, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes, bezeichnete bei der Gründung einer Schweizerischen Katholischen Arbeitsgemeinschaft für die Fremdarbeiter in Luzern die Betreuung der ausländischen Arbeiter die grösste Aufgabe der Schweizer Katholiken seit dem Kulturkampf (*Ostschw.*, 127, 2. 6. 65). Vgl. auch *Vat.*, 171, 27. 7. 65.

⁴ *NZZ*, 2779, 29. 6. 65.

⁵ *NZZ*, 1312, 29. 3. 65.

⁶ *BN*, 557, 1./2. 1. 66. Zum Verhältnis von Lohnanstieg und Produktivitätszunahme vgl. oben S. 156.

⁷ Reallohnnerhöhungen forderten gegen Jahresende unter Kündigung des Landesmantelvertrags die Bauarbeiter (*Bund*, 9, 7. 1. 66; *Ostschw.*, 18, 22. 1. 66).

⁸ Eine Regelung für das Bundespersonal, die für die Jahre 1966-1968 dem Bundesrat die Kompetenz zur Anpassung der Besoldungen an die Teuerung übertrug, wurde im September von beiden Räten genehmigt (*NZZ*, 3923, 22. 9. 65, u. 4063, 1. 10. 65). Aus den Kantonen seien Reallohnnerhöhungen in Baselstadt (*NZ*, 219, 14. 5. 65) und Luzern (*NZ*, 295, 30. 6. 65) genannt, ferner Anpassungen der kantonalen Besoldungen in Zürich (*NZZ*, 5111, 29. 11. 65), Bern (*Bund*, 482, 11. 11. 65) und Genf (*TdG*, 294, 16. 12. 65) sowie der städtischen Besoldungen in Zürich (*NZZ*, 5168, 2. 12. 65) und Bern (*Bund*, 484, 12. 11. 65).

⁹ Eingabe vom 30. 3. 1965 (*Der öffentliche Dienst*, 15, 9. 4. 65). Vgl. dazu H. Düby, Präsident des Föderativverbandes, in *Der öffentliche Dienst*, 18, 30. 4. 65.

Föderativverband am 29. November schlug dann laut Darstellung des Verbandes Bundesrat Spühler unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Gesamtbundesrat den Übergang zur 44-Stunden-Woche auf den Fahrplanwechsel 1967 vor. Über die Verbindlichkeit dieses Vorschlags, der vom Föderativverband am 8. Dezember angenommen wurde, erhob sich später, als der Bundesrat mit Rücksicht auf die angespannte Arbeitsmarktlage einen für das Personal weniger günstigen Beschluss fasste, eine heftige Kontroverse¹. Auf scharfe Ablehnung stiess die Forderung nach Arbeitszeitverkürzung in privatwirtschaftlichen und bürgerlichen Kreisen, wo die vom Personal geltend gemachte Besserstellung der privaten Arbeitnehmer bestritten und die Belastung des Arbeitsmarkts durch neue Arbeitszeitreduktionen als untragbar bezeichnet wurde². Die Tendenz der Arbeitgeberverbände ging weiterhin nach einer Wiederausdehnung der Arbeitszeit, was in einem vertraulichen, in der Presse aber bekanntgewordenen Zirkular des Vororts und des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeberorganisationen zum Ausdruck kam³.

Ohne unmittelbare Forderungen zu stellen, sprachen sich auch der Kongress des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverbandes in einer Entschliessung⁴ und der Christlichnationale Gewerkschaftsbund in einem Zehnjahreprogramm⁵ für weitere Arbeitszeitverkürzungen und Verlängerungen der *Ferien* aus. Ferienverlängerungen bildeten im übrigen in einzelnen Kantonen Gegenstand der Gesetzgebung. Im Kanton Zürich kam eine 1963 eingereichte sozialdemokratische Initiative für die gesetzliche Einführung der dritten Ferienwoche zur Abstimmung. Obwohl 1961 eine materiell identische Vorlage der PdA verworfen worden war, drang nun der vom Kantonsrat abgelehnte, jedoch von den Christlichsozialen, dem Landesring und auch der PdA im Abstimmungskampf unterstützte Vorstoss durch; von bürgerlicher Seite wurde ihm namentlich entgegengehalten, dass er die vertragliche Entwicklung des Arbeitsrechts gefährde⁶. Demgegenüber kam es in Baselstadt zu einer Kombination von Gesetz und Vertrag. Das 1964 beschlossene, aber 1965 noch nicht in Kraft gesetzte eidg. Arbeitsgesetz machte im baselstädtischen Feriengesetz die vierte Ferienwoche für ältere Arbeitnehmer ungültig. Die PdA versuchte nun auf dem Initiativweg, die bundesrechtlich zulässige dritte Ferienwoche allgemein einzuführen. Die meisten Berufsverbände verpflichteten sich dagegen, die vierte Ferienwoche für ältere Arbeitnehmer vertragsrechtlich weiterzuführen, sofern die dritte Woche vom Gesetz erst für das fünfte Dienstjahr obligatorisch erklärt werde. Regierungsrat und Grosser Rat zogen diese gemischte Lösung der rein gesetzlichen vor und empfahlen die PdA-Initiative zur Verwerfung⁷.

Eine besondere Wendung nahm das Verhältnis zwischen den Sozialpartnern durch die von gewerkschaftlicher Seite erhobene Forderung nach einer *Besser-*

¹ NZZ, 5132, 30. 11. 65, 592, 11. 2. 66, u. 1068, 11. 3. 66; BN, 78, 21. 2. 66.

² Vgl. Stellungnahmen des Gewerblichen Pressedienstes (NZZ, 2806, 1. 7. 65), der *Schweizerischen Arbeitgeberzeitung*, (Jg. 60/1965, S. 555), des Vorstandes des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeberorganisationen (NZZ, 4468, 25. 10. 65) und der Wirtschaftsförderung (NZZ, 5211, 4. 12. 65).

³ Das vom 12. 7. 1965 datierte Zirkular wurde von der *Voix ouvrière* (183, 11. 8. 65) veröffentlicht; seine Existenz wurde vom Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen bestätigt (TdG, 189, 14./15. 8. 65). In einer öffentlichen Erklärung äusserte der Verband auch die Ansicht, dass Gesamtarbeitsverträge mit Arbeitszeitverkürzungen nicht allgemeinverbindlich erklärt werden sollten (NZZ, 4468, 25. 10. 65).

⁴ Bau und Holz, 42, 14. 10. 65.

⁵ CMV-Zeitung, 44, 4. 11. 65.

⁶ Die Abstimmung vom 3. 10. ergab 74 718 Ja und 65 319 Nein (NZZ, 4111, 4. 10. 65). Vgl. zur Vorgeschichte NZZ, 1254, 26. 3. 65, 2871, 5. 7. 65; NZ, 454, 2. 10. 65.

⁷ NZ, 501, 29. 10. 65; BN, 493, 19. 11. 65; NZZ, 5230, 6. 12. 65.

stellung der organisierten Arbeitnehmer gegenüber den nichtorganisierten. Den Hintergrund zu dieser Forderung bildete das Stagnieren der Gewerkschaftsmitgliederbestände trotz Zunahme der Beschäftigten im Zusammenhang mit der Anspannung des Arbeitsmarkts¹. Nachdem ein Gutachten Prof. E. Schenegrubers vom 26. Juli festgestellt hatte, dass die Staatsverträge über ausländische Arbeiter wohl eine Gleichstellung nichtorganisierter Ausländer mit den organisierten Arbeitnehmern in bezug auf Löhne und Arbeitsbedingungen forderten, nicht aber in bezug auf Sonderleistungen, die in Gesamtarbeitsverträgen den organisierten vorbehalten seien², verlangte der Kongress des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiterverbandes im Oktober die Verankerung einer Besserstellung der Gewerkschaftsmitglieder im Gesamtarbeitsvertrag³; ein entsprechendes Postulat enthielt das gleichzeitig angenommene Aktionsprogramm des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes⁴. Die Arbeitgeberorganisationen lehnten jedoch eine solche Unterstützung der Gewerkschaften unter Berufung auf die Koalitionsfreiheit des Arbeitnehmers ab⁵. Von bürgerlicher Seite wurde auch darauf hingewiesen, dass die Gewerkschaften noch bis 1963 eine Schlechterstellung der Nichtorganisierten als « soziales Dumping » verurteilt hatten; anderseits wurde anerkannt, dass von massgebenden Gewerkschaftsführern zunehmend die Ordnungsfunktion der Arbeitnehmerorganisationen betont werde⁶.

Auf dem Gebiet der Sozialversicherung erfuhr die *Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung* (AHV und IV) eine Erweiterung, indem ein neues Bundesgesetz die Subventionierung kantonaler Ergänzungsleistungen an Empfänger von sehr niedrigen Renten einföhrte. Unter der Voraussetzung dass ein Kanton solche Zusatzleistungen beschliessen würde, sollte der Bund je nach Finanzkraft des Kantons 30-70 % der Aufwendungen übernehmen. Die Zahl der potentiell Berechtigten wurde auf etwa 200 000 geschätzt. Die Vorlage suchte dem Postulat nach Gewährung existenzsichernder Renten zu entsprechen, ohne den grundsätzlichen Charakter der AHV- und IV-Renten als blosser Basisleistungen zu ändern; sie überliess den Kantonen die Initiative sowie einen gewissen Spielraum in der Festsetzung der Berechtigungsminima. Nachdem der Ständerat schon im Dezember 1964 die Anträge des Bundesrates im wesentlichen gebilligt hatte, kam es in der Märzsession von 1965 zur definitiven Beschlussfassung⁷. In der Folge wurden zwei im Jahre 1962 eingereichte AHV-Initiativen zurückgezogen: im Juni diejenige der « Vereinigung der Alten, Invaliden, Witwen und Waisen », die existenzsichernde Bedarfsrenten verlangt hatte, und im September diejenige des « Schweizerischen Beobachters », die einen automatischen Teuerungsschutz der

¹ Die Mitgliederzahl des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes ging im Laufe des Jahres 1964 von 451 102 auf 450 682 und bis Ende 1965 auf 449 604 zurück (*NZZ*, 2128, 17. 5. 65, u. 1828, 26. 4. 66).

² *NZZ*, 5036, 25. 11. 65.

³ *Bau und Holz*, 42, 14. 10. 65.

⁴ *CMV-Zeitung*, 44, 4. 11. 65.

⁵ Der Schweizerische Gewerbeverband an seiner Herbstkonferenz (*NZZ*, 4924, 19. 11. 65) und der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen durch Vorstandserklärung (*NZZ*, 5435, 17. 12. 65).

⁶ *NZZ*, 5036, 25. 11. 65.

⁷ *BBI*, 1964, II, S. 681 ff.; *Sten. Bull. StR*, S. 258 ff.; *Sten. Bull. NR*, 1965, S. 12 ff., 167 ff. u. 277 ff.; *Sten. Bull. StR*, 1965, S. 38 ff. u. 61 ff. Die Schlussabstimmungen fanden am 19. 3. statt. Die Kantone wurden ermächtigt, die zu Zusatzleistungen berechtigenden Einkommensminima um 20 % zu senken oder den Kreis der Berechtigten durch Erhöhung der Abzüge vom Realeinkommen bei der Bestimmung des anrechenbaren Einkommens zu erweitern.

Rentner gefordert hatte; diese Forderung, die grundsätzlich noch nicht erfüllt war, wurde vom Initiativkomitee allerdings aufrechterhalten¹.

Das neue Bundesgesetz wurde vom Bundesrat auf Neujahr 1966 in Kraft gesetzt, nachdem bereits einige Kantone entsprechende Gesetzesbestimmungen geschaffen und die übrigen mit ihrer Vorbereitung begonnen hatten. Auf den gleichen Zeitpunkt erhöhte der Bundesrat, wie er es in der Botschaft zum Gesetzesentwurf angekündigt hatte, die Zigarettenbesteuerung um 40 %, um für die zusätzlichen Aufwendungen neue Mittel zu gewinnen². Bereits im August hatte er, allerdings ohne auf die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV Bezug zu nehmen, die steuerliche Belastung gebrannter Wasser heraufgesetzt; diese Fiskalmaßnahme war mit der volksgesundheitlich ungünstigen Vermehrung des Branntweinkonsums begründet worden³.

Am 1. Januar 1965 trat das revidierte Bundesgesetz über die *Kranken- und Unfallversicherung* (KUVG) in Kraft, was die Revision von kantonalen Erlassen sowie von Verträgen zwischen Ärzteorganisationen und Krankenkassen⁴ nach sich zog. Im Kanton St. Gallen nahm dies der Regierungsrat zum Anlass, einen Entwurf zu einem neuen Gesetz vorzulegen, der auch die bisherigen Gemeindeobligatorien durch ein kantonales Krankenversicherungsobligatorium für wirtschaftlich Schwächere ersetzte⁵. Ferner hatten die Kantonsregierungen zu entscheiden, bei welcher Einkommens- und Vermögensgrenze auf ihrem Gebiet die « sehr guten wirtschaftlichen Verhältnisse » beginnen, in denen kein Tarifschutz mehr besteht. Diese Entscheide, die im Winter 1964/65 getroffen wurden, fielen sehr verschiedenartig aus, sowohl in bezug auf die Höhe als auch in bezug auf die Berechnungsweise der Beträge. Extremfälle bilden Schwyz, das auf Grund einer Vereinbarung von Ärzten und Krankenkassen überhaupt keine Tarifschutzzgrenze bestimmte, und Tessin, das sie für Ledige auf bloss 12 000 Fr. und für Verheiratete auf 18 000 Fr. ansetzte⁶. Einen weiteren Ausbau der Krankenversicherung — namentlich durch Familienprämien, höhere Leistungen und Einbeziehung der Zahnpflege — forderte der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund in seinem Aktionsprogramm; er beauftragte auch eine Kommission mit der Prüfung einer neuen Krankenversicherungskonzeption⁷. Die « Organisation der Schweizer Kommunisten » kündigte eine Verfassungsinitiative für Einführung einer allgemeinen obligatorischen Kranken-, Unfall-, Mutterschafts- und Zahnpfleversicherung an⁸.

Als letzter unter den Kantonen führte Appenzell Ausserrhoden an der Landsgemeinde vom 25. April *Kinderzulagen* ein, wobei es mit 20 Fr. pro Kind gleich

¹ ASW, 1965, S. 125; NZZ, 3672, 7. 9. 65.

² NZZ, 4679, 5. 11. 65, 5244, 6. 12. 65, u. 5505, 21. 12. 65; AS, 1965, S. 1257 f.

³ NZZ, 3301, 11. 8. 65; AS, 1965, S. 632 ff. Vgl. auch oben S. 164 f. Laut Art. 32^{bis} BV ist die Hälfte der Reineinnahmen aus den Branntweinsteuern für die AHV zu verwenden.

⁴ Über die Entwicklung der Krankenkassenverträge in den einzelnen Kantonen vgl. NZZ, 46, 5. 1. 66.

⁵ Ostschw., 235, 8. 10. 65. Als Einkommensgrenze wurde ein steuerpflichtiges Einkommen von 11 000 Fr. beantragt; eingeschlossen wurden auch alle Ausländer mit befristetem Aufenthalt.

⁶ Vgl. *Versicherte in sehr guten wirtschaftlichen Verhältnissen* (hrsg. vom Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen Solothurn). Die meisten Kantone wählten eine bestimmte Höhe des steuerpflichtigen Einkommens mit Zuschlägen für Verheiratete sowie für jedes zu unterhaltende Kind. Schaffhausen und Wallis setzten einen bestimmten Steuerbetrag fest. Keine besonderen Kinderzuschläge kennen Schaffhausen, Graubünden, Aargau und Tessin; den höchsten Kinderzuschlag hat Genf (4000 Fr.).

⁷ CMV-Zeitung, 44, 4. 11. 65 (zum Aktionsprogramm vgl. oben S. 200); NZZ, 4050, 30. 9. 65.

⁸ NZZ, 5036, 25. 11. 65. Die Organisation ist im Gegensatz zur PdA nach Peking orientiert.

einen mittleren Monatsansatz wählte¹. In andern Kantonen wurden die Ansätze erhöht² oder Ausbildungszulagen für Jugendliche bis zu 25 Jahren gewährt³. Im Kanton Bern scheiterte ein erster Anlauf zu einer Revision, da der Grosse Rat einer Initiative der Christlichen Gewerkschaften einen etwas bescheideneren Gegenvorschlag entgegengesetzt hatte, was bewirkte, dass keine der beiden Vorlagen ein Volksmehr erreichte; der Grosse Rat beschloss darauf erneut eine Erhöhung zuhanden der Volksabstimmung⁴. Die Erhöhung der eidgenössischen Kinderzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern hat bereits an anderer Stelle Erwähnung gefunden⁵.

In der *Gesundheitspolitik* ist die Einführung eines neuen Gesundheitsgesetzes in Appenzell Ausserrhoden zu vermerken, das erstmals seit 1871 die Möglichkeit bietet, gewisse Personen von der Heiltätigkeit auszuschliessen, ohne allerdings den Grundsatz der freien ärztlichen Praxis aufzugeben. Ausserdem wurde das Heilmittelwesen einer Kontrolle unterstellt. Nach einer intensiven Vorbereitung namentlich in der sogenannten Volksdiskussion stimmte das Volk am 25. April an der Landsgemeinde zu⁶.

Von gesundheitspolitischer Bedeutung war auch die Diskussion um das 1963 vom Landesring eingereichte Volksbegehren zur Bekämpfung des Alkoholismus, dessen Ablehnung durch den Bundesrat schon erwähnt worden ist⁷. Die Initiative verlangte die fiskalische Belastung aller alkoholischen Getränke; der Mehrertrag sollte namentlich für den Gewässerschutz verwendet werden. Das Vernehmlassungsverfahren ergab bei Alkoholgegner-, Ärzte- und Frauenorganisationen positive, bei den meisten wirtschafts- und sozialpolitischen Verbänden jedoch negative Stellungnahmen. In seinem Bericht betonte der Bundesrat immerhin die Gefahr des zunehmenden Alkoholkonsums für die Volksgesundheit; auf die in diesem Zusammenhang verfügte Erhöhung der Branntweinabgaben ist bereits hingewiesen worden⁸.

Eine besondere Gruppe der schweizerischen Bevölkerung bilden die *Auslandschweizer*; sie sahen 1965 alte Postulate in Erfüllung gehen oder sich einer solchen nähern. Die eidgenössischen Räte fanden eine Möglichkeit, die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland so zu gestalten, dass Auslandschweizer von ihr befreit sind. Sie entsprachen damit einer von der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG) 1964 eingereichten Petition. Da der Beschluss über die Bewilligungspflicht von 1961 Ende 1965 ablief, musste er erneuert werden. Der Bundesrat lehnte mit Rücksicht auf die Niederlassungsverträge mit andern Staaten eine ausdrückliche Befreiung der Auslandschweizer ab. Nachdem im Ständerat und im Nationalrat verschiedene Formulierungen vorgeschlagen worden waren, drang schliesslich ein Antrag Nationalrat Schulers (k.-chr., ZH)

¹ *Ostschw.*, 95, 24. 4. 65, u. 96, 26. 4. 65.

² So in Luzern (*Vat.*, 75, 31. 3. 65, u. 148, 30. 6. 65), Uri (*Vat.*, 251, 28. 10. 65), Schaffhausen (*NZZ*, 4834, 15. 11. 65) und Waadt (*GdL*, 251, 28. 10. 65, u. 275, 23. 11. 65).

³ So in Freiburg und Waadt für Lehrlinge und Studenten (*TdG*, 110, 12. 5. 65; *TdL*, 320, 16. 11. 65).

⁴ *Bund*, 89, 1. 3. 65, 96, 4. 3. 65, 391, 14. 9. 65, u. 491, 17. 11. 65. Die Initiative wurde am 28. 2. 1965 mit 72 737: 48 706, der Gegenvorschlag mit 62 514: 58 050 Stimmen verworfen.

⁵ *Vgl.* oben S. 168 f.

⁶ *NZZ*, 1411, 4. 4. 65, u. 1750, 26. 4. 65.

⁷ *Vgl.* oben S. 165.

⁸ *BBl*, 1965, III, S. 41 ff. Gegen die Initiative äusserten sich auch die BGB und die Freisinnig-demokratische Partei; letztere zog mit dem Vorort, dem Zentralverband der Arbeitgeberorganisationen und dem Gewerkschaftsbund immerhin eine umfassende Getränkesteuer in Betracht.

durch, der die Befreiung natürlicher Personen mit Niederlassungsrecht in der Schweiz statuierte. Bundesrat von Moos stimmte dieser Lösung, die auch eine kleine Gruppe von Ausländern begünstigt, zu¹.

Mit einer Botschaft vom 2. Juli legte sodann der Bundesrat einen Entwurf für einen Art. 45^{bis} BV vor, der den Bund ermächtigt, über die Auslandschweizer gesetzliche Bestimmungen zu erlassen, und zwar einerseits zur Förderung ihrer Beziehungen unter sich und zur Heimat, andererseits zur Regelung ihrer Rechte und Pflichten, wobei ausdrücklich auch politische Rechte genannt werden². Von seiten der Auslandschweizer-Kommission der NHG wurde dem vorgeschlagenen Text, auch wenn er ihre Wünsche nicht voll befriedigte, zugestimmt³.

Bildungs- und Kulturpolitik

Im Bereich des Bildungswesens und der Kulturförderung besteht die Tendenz zu einem verstärkten Einsatz des Bundes, da die allgemeine Entwicklung eine Intensivierung der Anstrengungen sowie Koordination und Vereinheitlichung fordert. Da jedoch Bildungs- und Kulturpolitik als die vornehmste Domäne der kantonalen Eigenständigkeit gelten, regt sich da und dort ein föderalistischer Widerstand gegen das Eingreifen der Zentralgewalt, gelegentlich auch das Bestreben, auf dem Wege eines kooperativen Föderalismus die lenkende Hand des Bundes entbehrlich zu machen.

Die bildungs- und kulturpolitische Aktivität des Bundes betraf 1965 vor allem das Hochschulwesen, die Forschung, das Stipendienwesen sowie die Kulturförderung über die Stiftung « Pro Helvetia ».

Im « Allgemeinen Überblick » seines Geschäftsberichtes für 1964 stellte der Bundesrat fest, dass die Entfaltung aller Kräfte des Volkes eine vermehrte Förderung der wissenschaftlichen Forschung und des dafür notwendigen qualifizierten Nachwuchses erheische. Dem Bund erwachse daraus die Aufgabe, sowohl die kantonalen Bestrebungen aktiv zu fördern als auch die nationale und die internationale Forschung, die Arbeiten der Eidg. Technischen Hochschule (ETH) und anderer Institute sowie die durch den Nationalfonds finanzierten Projekte miteinander zu koordinieren. Es gelte, die föderalistischen Gegebenheiten der kantonalen Universitäten mit den Gesamtinteressen einer industriellen Volkswirtschaft und den begrenzten zur Verfügung stehenden Mitteln in Einklang zu bringen⁴.

Als beratendes Organ für Planung und Koordination im Bereich der *Wissenschaftspolitik* setzte der Bundesrat am 23. März einen Schweizerischen Wissenschaftsrat aus Vertretern der Universitäten, der Verwaltungen von Bund und Kantonen sowie der Privatwirtschaft ein, der dem EDI zugeordnet wurde. Als

¹ Beratungen im Ständerat am 10. 3. und 29. 9. (*Sten. Bull. StR*, 1965, S. 23 ff. u. 125 ff.) und im Nationalrat am 23. und 29. 9. (*Sten. Bull. NR*, 1965, S. 376 ff. u. 422 ff.), Schlussabstimmungen am 30. 9. (*Sten. Bull. NR*, 1965, S. 453). Vgl. auch *ASW*, 1964, S. 187, u. 1965, S. 47; ferner oben S. 189.

² *BBl*, 1965, II, S. 385 ff. Die Verleihung des Stimmrechts an Auslandschweizer wurde freilich bloss für die Zeit eines Aufenthalts in der Schweiz vorgesehen.

³ *BN*, 314, 28. 7. 65.

⁴ *Bericht des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1964*, S. 11 f.

Präsident wurde der Basler Rechtslehrer Prof. M. Imboden ernannt¹. Dem Wissenschaftsrat wurde insbesondere auch die personelle und finanzielle Koordination von Hochschulforschung und industrieller Forschung zugedacht².

Das grundlegende Dokument für eine eidgenössische *Hochschulpolitik* bildet der im Herbst 1964 veröffentlichte Bericht der Eidg. Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung, der nach dem Präsidenten dieser Kommission Labhardt-Bericht genannt wird. Dieser Bericht geht von der Tatsache aus, dass sich das Hochschulwesen infolge tiefgreifender wirtschaftlicher, sozialer und wissenschaftlicher Wandlungen seit dem Zweiten Weltkrieg in einer stürmischen Entwicklung befindet, einerseits durch die Zunahme der Studentenzahlen, anderseits durch die Anwendung neuer Methoden der Forschung und des Unterrichts. Er sieht deshalb neben einem Ausbau der ETH eine starke und rasche Erweiterung der kantonalen Hochschulen vor, wobei der Gesamtaufwand für die letzteren von 166 Mio Fr. im Jahre 1962 auf 760-803 Mio Fr. im Jahre 1975 gesteigert werden soll. Dieser Aufwand wäre zur Hälfte durch Bundessubventionen zu decken, und zwar unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit sowie unter Aufrechterhaltung bzw. Erhöhung der bisherigen Leistungen der Kantone entsprechend ihrer Finanzkraft³. Der Labhardt-Bericht fand im allgemeinen Zustimmung, wenn auch Zweifel an der Unausweichlichkeit einer so massiven Erweiterung der Hochschulen⁴ und namentlich Bedenken wegen der zentralisierenden Wirkung einer Bundeshilfe geäussert wurden⁵. Im Vernehmlassungsverfahren zeigten sich insbesondere über die Subventionsgrundsätze unterschiedliche Auffassungen der interessierten Kantone⁶.

Aus einem gewissen Dilemma zwischen der Notwendigkeit einer Verständigung über die Modalitäten der Bundeshilfe und der Dringlichkeit des kantonalen Finanzbedarfs ergab sich das Postulat einer Übergangslösung. Es wurde von einzelnen Kantonen und ebenso von der Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz vertreten; diese schlug dem EDI vor, bereits 1966 eine provisorische Bundeshilfe von jährlich mindestens 100 Mio Fr. anlaufen zu lassen⁷. In seiner Botschaft vom 29. November 1965 entsprach der Bundesrat diesem Begehr, allerdings mit Rücksicht auf die verschlechterte Finanzlage des Bundes nur im reduzierten Umfang von 200 Mio Fr. innerhalb von drei Jahren. Vorausgesetzt wurde ein gleich hoher Mehraufwand der Hochschulkantone im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 1962/64. Der Verteilungsschlüssel berücksichtigte auf Grund von Vorschlägen des Wissenschaftsrates einerseits die Zahl der an einer Hochschule gepflegten Studienrichtungen, anderseits die durchschnittliche Studentenzahl; die Studenten der Medizin, der Naturwissenschaften und der tech-

¹ NZZ, 1210, 23. 3. 65; BBl, 1965, I, S. 899 f.

² BBl, 1965, III, S. 388.

³ Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Hochschulförderung vom 29. 6. 1964, insbes. S. 9, 97, 128, 159 u. 171 ff.

⁴ Vgl. NZZ, 1841, 30. 4. 65, u. 3893, 21. 9. 65.

⁵ So durch den zürcherischen Erziehungsdirektor, Regierungsrat König (NZZ, 2854, 4. 7. 65), den Rektor der Universität Lausanne, Prof. Delacréta (GdL, 48, 27./28. 2. 65), und den Rektor der Hochschule St. Gallen, Prof. Kaufmann (Ostschw., 10, 13. 1. 65).

⁶ BBl, 1965, III, S. 382.

⁷ BBl, 1965, III, S. 382 ff. Eine Übergangslösung wurde auch von einer Motion Weibel (k.-chr., BE) vom Dezember 1964 sowie einem Postulat Tschumi (BGB, BE) vom 2. 3. 1965 verlangt; der Nationalrat erklärte am 29. 9. 1965 beide Vorstöße erheblich. Für eine Hochschulförderung im allgemeinen und eine Übergangslösung im besondern erklärte sich ferner unter gewissen Vorbehalten der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins in einer Eingabe an das EDI vom 14. 6. 1965; vgl. anderseits unten S. 205, Anm. 2.

nischen Wissenschaften wurden dabei doppelt gezählt. Als weiteres Element trat sodann die Gewährung von Zuschlägen an besonders belastete Hochschulkantone hinzu: Freiburg und Neuenburg wurden ihre naturwissenschaftlichen Fakultäten, der Waadt die Ecole polytechnique stärker angerechnet. Für die Verwendung der Subventionen liess die Vorlage den Kantonen jedoch freie Hand; der ursprüngliche Vorschlag des Wissenschaftsrates, dem Bund einen Viertel der Summe als «disponible Quote» zu gezieltem Einsatz vorzubehalten, wurde von den Erziehungsdirektoren der Hochschulkantone entschieden abgelehnt. Diese erklärten sich dafür bereit, ein interkantonales Koordinationsorgan zu schaffen¹.

Noch ungelöst blieb die Frage der Finanzierung der Hochschulförderung. In seiner Botschaft betonte der Bundesrat die Unumgänglichkeit der Erschliessung neuer Einnahmequellen für eine umfänglichere Bundeshilfe². Während die meisten Grossinvestitionen des Bundes aus besonderen Einkünften oder aus dem erwarteten wirtschaftlichen Ertrag gedeckt erscheinen, muss für die Hochschulhilfe eine Deckung erst gefunden werden.

Neben der Förderung der kantonalen Hochschulen war der Bundesrat auch um den Ausbau der ETH besorgt. Er legte den Eidg. Räten ein Kreditbegehren im Betrag von 444 Mio Fr. vor, das vor allem die Errichtung physikalischer Anlagen, darunter einer solchen für Kernphysik in Villigen bei Würenlingen (AG), zum Ziele hatte. Es wurde betont, dass sich diese Investition im Rahmen des Programms der Labhardt-Kommission bewege. Der Nationalrat gab am 16. Dezember oppositionslos seine Zustimmung³.

Auf kantonaler Ebene sind einerseits Ansätze zu interuniversitärer Zusammenarbeit zu vermerken — so eine Konvention der Kantone Waadt, Neuenburg und Genf über die gemeinsame Durchführung eines höheren Ausbildungsgangs in der Physik, die 1965 in Kraft gesetzt wurde⁴ — anderseits der Fortgang der Studien für eine Universitätsgründung in den Kantonen Aargau und Luzern. Diese beiden Kantone, die vom EDI zu den Konferenzen über die Vorbereitung der Übergangslösung beigezogen wurden, nahmen in der Gründungsfrage Kontakt auf und bildeten eine gemeinsame Kommission. Von aargauischer Seite wurden neben dem Typus der Volluniversität verschiedene Varianten einer Teiluniversität geprüft⁵. Für Universitätsgründungen trat auch der Schweizerische Gewerkschaftsbund ein; er befürwortete die Errichtung einer Volluniversität in der Ostschweiz und einer weiteren Universität in der Innerschweiz mit Verbindung zum Tessin⁶.

An den Universitäten Freiburg und Genf kam es unter den Auswirkungen der Wachstumskrise zu Demonstrationen, an denen Studenten und Dozenten teilnahmen. In Freiburg stand das Begehr nach einer Mensa und einem Studentenheim im Vordergrund; damit verband sich allerdings eine gewisse Opposition gegen das konservative Universitätsregiment des Erziehungsdirektors J. Python⁷.

¹ BBI, 1965, III, S. 369 ff.

² BBI, 1965, III, S. 386. Zur Frage neuer Steuerquellen vgl. die kritische Stellungnahme von Prof. H. Herold, Sekretär des Vororts, in NZZ, 2876 u. 2880, 6.7.65, wo einer föderalistischen Lösung der Vorzug gegeben wird.

³ BBI, 1965, II, S. 889 ff.; Sten. Bull. NR, 1965, S. 707.

⁴ TdG, 54, S. 3. 65. Vgl. für weitere Initiativen BBI, 1965, III, S. 388 f.

⁵ NZZ, 5295, 9. 12. 65; Vat., 229, 2. 10. 65.

⁶ Gewerkschaftliche Rundschau, Jg. 57/1965, S. 134.

⁷ NZZ, 3013, 16. 7. 65; Vat., 138, 18. 6. 65. Die freiburgische Regierung versuchte zuerst Mensa und Studentenheim durch eine katholische Kongregation einrichten zu lassen, was sie mit finanziellen Rücksichten begründete; nachdem sich das Projekt zerschlagen hatte, wurde

In Genf ging es um die Überfüllung der Arbeitsräume für Mediziner und Naturwissenschaftler; die Durchführung der Aktion in der Wahlkampfperiode verschärfte noch die gespannte Lage¹.

In engem Zusammenhang mit der Hochschulförderung steht die Förderung der *Forschung*, der sich der Bund hauptsächlich mit Hilfe der Stiftung « Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung » annimmt. Diese hatte im Juli 1964 ein Gesuch um gestaffelte Erhöhung ihres Bundesbeitrags, namentlich zur Ermöglichung längerfristiger Forschungskredite, gestellt; gegenüber bisher 23 Mio Fr. sollte der jährliche Beitrag 1969 60 Mio Fr. erreichen. Der Bundesrat beantragte noch im Dezember 1964 eine entsprechende Beitragserhöhung². In der parlamentarischen Behandlung erhob sich insbesondere aus dem Nationalrat Kritik an der Organisation des Nationalfonds und an der Verteilung der Mittel, welche die Geisteswissenschaften zuwenig berücksichtige. Die Beitragserhöhung wurde aber von beiden Räten genehmigt, allerdings unter Verpflichtung des Bundesrates, über eine dem Umfang der verwalteten Gelder angemessene Reorganisation des Nationalfonds innert Jahresfrist Bericht zu erstatten³.

Während der Nationalfonds der Förderung der Grundlagenforschung dient, wird mehr und mehr auch eine Bundeshilfe für die angewandte, durch die Wirtschaft direkt nutzbare Forschung postuliert. Bundespräsident Tschudi wies im Juni vor dem Ständerat darauf hin, dass der Bund diesem Postulat in Ausnahmefällen — Reaktorforschung, Subventionierung der Gesellschaft zur Förderung der Forschung an der ETH — bereits entsprochen hat; eine grundsätzliche Übernahme der neuen Aufgabe zog er in Erwägung⁴. Die Koordinationsfunktion, die in diesem Bereich für den Wissenschaftsrat vorgesehen wurde, ist schon erwähnt worden⁵. Die Forderung, dass auch die Grundlagenforschung bis zu einem gewissen Grade auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse auszurichten sei, erhob mit Bezug auf die Elektronik die vom EVD eingesetzte Kommission zum Studium der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Elektronik und Automation (Automationskommission) in einem im Dezember 1965 veröffentlichten Zwischenbericht⁶. Ein weiterer kostspieliger Zweig der angewandten Forschung meldete seinen Anspruch auf Staatshilfe bei der Gründung einer « Schweizerischen Vereinigung für Raumtechnik » unter dem Präsidium des von seinem Amt zurücktretenden Delegierten des Bundesrates für wirtschaftliche Kriegsvorsorge, F. Hummler⁷.

Die mittleren und unteren Schulstufen liegen im allgemeinen noch im Rahmen dessen, was von den Kantonen bewältigt werden kann⁸. Hier ist es vor allem das

auf Beginn des Jahres 1966 ein rein weltliches Studentenrestaurant eingerichtet (*GdL*, 228, 2./3. 10. 65).

¹ *TdG*, 257, 3. 11. 65, 265, 12. 11. 65, 278, 27./28. 11. 65, u. 295, 17. 12. 65.

² *BBl*, 1964, II, S. 1521 ff.

³ Behandlung im Nationalrat am 15. 3., im Ständerat am 8. 6., Bereinigung am 22. 6. (*NZZ*, 1091, 16. 3. 65, 2469, 9. 6. 65, u. 2677, 22. 6. 65).

⁴ *NZZ*, 2469, 9. 6. 65. Vgl. zur Reaktorforschung oben S. 171 f. Der Genfer Ständerat Choisy schlug vor, eine Art « Nationalfonds für angewandte Forschung » als Verbindungsorgan zwischen Staat und Industrie zur Verteilung der von beiden aufgebrachten Mittel zu bilden (*GdL*, 15, 20. 1. 65; *NZZ*, 4600, 1. 11. 65).

⁵ Vgl. oben S. 204.

⁶ *Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung und wirtschaftliche Kriegsvorsorge*, Jg. 21/1965, S. 32 ff.

⁷ *GdL*, 61, 15. 3. 65.

⁸ Der Bund gewährt immerhin den Kantonen eine Primarschulsubvention von 4,765 Mio Fr. (*Botschaft des Bundesrates... zur Staatsrechnung... 1965*, S. 9).

Bedürfnis nach Vereinheitlichung, das nach überkantonalen Regelungen ruft. Eine solche Regelung bedeutet für die Mittelschulen das Eidg. Maturitätsreglement, zu dessen Revision 1963 vom Bundesrat eine Expertenkommission eingesetzt wurde, die im November 1964 einen Entwurf vorlegte. Dieser enthielt als wesentliche Neuerung die Anerkennung des Maturitätstypus C (ohne Latein) für die Zulassung zum Medizinstudium und als eine Art Konsequenz der Gleichstellung der drei Typen eine Annäherung ihrer Lehrpläne durch gemeinsame Minimalvorschriften für die Stundenzahlen der beiden hauptsächlichen Fachrichtungen. Diese Vorschriften, denen fast alle Gymnasien des Typus C bereits entsprechen würden, nicht aber eine ganze Reihe von Schulen der Typen A und B, wurden namentlich in medizinischen und altphilologischen Kreisen als ungenügend zur Verstärkung des sprachlich-historischen Unterrichts im Typus C empfunden¹. Im Vernehmlassungsverfahren ergab sich bei der Ärzteschaft eine zwiespältige Stellungnahme: die Schweizer Ärztekammer stimmte mit kleiner Mehrheit unter gewissen Vorbehalten zu; aus einer Urabstimmung der Ärzte ging jedoch eine kleine ablehnende Mehrheit hervor, wobei sich aber wiederum eine kleine Mehrheit geneigt zeigte, an der Lateinforderung nicht grundsätzlich festzuhalten². Anderseits sprach sich der Erziehungsrat des Kantons Zürich in einem Bericht entschieden für die Gleichberechtigung des Typus C und allfälliger weiterer Maturitätstypen aus und drohte dabei die Einrichtung eigener kantonaler Medizinalprüfungen an, eine Massnahme, die nach einer Äusserung der *NZZ* ein Novum in der Geschichte des schweizerischen Föderalismus wäre³.

Zu einer gegenseitigen Angleichung der sich stark voneinander unterscheidenden kantonalen Schulsysteme sind erst Ansätze festzustellen. Der Schweizerische Lehrerverein, der bereits 1964 den kantonalen Erziehungsdirektoren einen Bericht über die Probleme der Binnenwanderung der Schüler überreicht hatte, beauftragte 1965 eine Kommission mit dem Studium der Frage des Schuljahrbeginns, der in den meisten Kantonen im Frühjahr erfolgt, in fast allen Ländern der Welt dagegen im Herbst; in jüngster Zeit haben sich nun die Kantone Luzern, Uri, Obwalden und Nidwalden auf den Herbstbeginn umgestellt⁴. Eine ostschweizerische Gruppe von Lehrern und Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft veröffentlichte Vorschläge für eine Koordination aller deutschschweizerischen Schulsysteme und beschloss die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft⁵. Über entsprechende Bestrebungen der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren wurde nichts Konkretes bekannt⁶, dagegen über eine Zusammenarbeit der welschen Kantone für eine «Ecole Romande»⁷ sowie über Tagungen der Erziehungsdirektoren einzelner deutschschweizerischer Regionen, auf denen Arbeitsgruppen für bestimmte Koordinationsfragen eingesetzt wurden⁸.

¹ *NZZ*, 1584, 14. 4. 65; *Ostschw.*, 117, 20. 5. 65. Zur Kritik vgl. *NZZ*, 2013, 11. 5. 65, 3961, 24. 9. 65, u. 565, 9. 2. 66. Es wurden auch Befürchtungen für den Bestand des Lateingymnasiums geäussert (erwähnt in *NZZ*, 1898, 4. 5. 65).

² *NZZ*, 1836, 30. 4. 65, u. 3961, 24. 9. 65.

³ *NZZ*, 707, 20. 2. 65. Die Konferenz kantonaler Erziehungsdirektoren und der Verein Schweizerischer Gymnasiallehrer nahmen zum Entwurf grundsätzlich positiv Stellung (*Gymnasium Heleticum*, Bd 20/1965-66, S. 26 f.).

⁴ *NZ*, 512, 5. 11. 65; *NZZ*, 417, 31. 1. 66.

⁵ *NZZ*, 3638, 6. 9. 65; *NZ*, 589, 20. 12. 65.

⁶ *NZZ*, 4446, 23. 10. 65.

⁷ *Vat.*, 240, 15. 12. 65.

⁸ So von Bern, Luzern, Solothurn, Baselstadt, Baselland und Aargau einerseits, von Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug anderseits (*NZZ*, 3692, 8. 9. 65, u. 4050, 30. 9. 65).

In verschiedenen Kantonen wurde die Gründung neuer Mittelschulen an die Hand genommen, um die Begabtenreserven aus bisher benachteiligten Gegenden besser auszuschöpfen. Im Thurgau kam es dabei zu einem Streit zwischen zwei Anwärterregionen: der Antrag des Regierungsrates, eine zweite Kantonsschule in Romanshorn zu errichten, führte zu heftiger Erregung in der Unterseegegend, wo man mit einem Standort in Kreuzlingen gerechnet hatte¹. Ähnliche Motive spielten bei der starken Opposition gegen einen Neubau für die Kantonsschule in der Stadt Zürich (Rämibühl) eine Rolle; das teure Projekt liess Befürchtungen entstehen, dass die Schaffung weiterer Landmittelschulen dadurch verzögert werde².

Im Kanton St. Gallen flackerte der konfessionspolitische Gegensatz in einem Schulstreit auf. In Berneck im Rheintal bildete sich unter jungliberaler Leitung ein Aktionskomitee, das Unterschriften für eine Gemeindeinitiative zur Verschmelzung der beiden konfessionellen Schulgemeinden sammelte. Rund 50 % der Stimmberchtigten unterschrieben die Initiative. In der etwas weniger als die Hälfte zählenden römischkatholischen Bevölkerung erhob sich jedoch starker Widerstand gegen eine konfessionelle Neutralisierung des Gemeindeschulwesens, was den mehrheitlich freisinnigen Gemeinderat bewog, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen; die Gemeindeabstimmung verwarf darauf am 12. Dezember das Volksbegehren mit knappem Mehr³. Die Auseinandersetzung erhielt Bedeutung für den ganzen Kanton; der Freisinn bezahlte den Versuch einer Veränderung des kulturpolitischen Status quo mit einer Niederlage bei der Wahl des Präsidenten des neugeschaffenen Verwaltungsgerichts, indem die konservativ-christlichsoziale Fraktion des Grossen Rates im Oktober dem ursprünglich akzeptierten freisinnigen Kandidaten mit Erfolg einen Exponenten der eigenen Partei entgegensezte⁴.

Besondere Probleme bot die zunehmende Zahl von Kindern ausländischer Arbeitnehmer. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob diese Kinder in die allgemeine Schule integriert oder in Sonderklassen auf eine allfällige Rückkehr in die Heimat ihrer Eltern vorbereitet werden sollen. Nachdem sich das italienische Ausserministerium für die Integration entschieden hatte, traf als erster der Kanton Bern mit dem italienischen Konsulat eine Vereinbarung, nach der die Italienerkinder die allgemeine Schule besuchen, aber in deren Rahmen eine Anzahl Stunden obligatorischen Unterricht in ihrer Muttersprache erhalten, für den das Konsulat die Lehrkräfte bestimmt⁵.

Auf dem Gebiet der *Berufsbildung* wurde vom Bundesrat das 1964 in einer Referendumsabstimmung gutgeheissene neue eidg. Berufsbildungsgesetz, das die bisher geltende Ordnung entsprechend der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung erweitert und differenziert, auf den 15. April 1965 in Kraft gesetzt⁶. Zur Errichtung neuer Berufsschulen wird verschiedentlich der Weg des kooperativen

¹ *NZZ*, 3583, 2. 9. 65, 4318, 15. 10. 65, 4964, 22. 11. 65, u. 116, 11. 1. 66.

² *NZZ*, 1691, 22. 4. 65; *NZ*, 217, 13. 5. 65. Die Annahme in der Volksabstimmung vom 16. 5. erfolgte mit 77 274 gegen 70 383 Stimmen (*NZZ*, 2115, 17. 5. 65).

³ *Ostschw.*, 229, 1. 10. 65, 238, 12. 10. 65, u. 257, 4. 11. 65; *NZZ*, 5362, 13. 12. 65. Die Initiative erhielt 349 Unterschriften; die Verwerfung erfolgte mit 347: 316 Stimmen. Über die Zahl der Stimmberchtigten differieren die Angaben.

⁴ Bezirksgerichtspräsident M. Niedermann wurde am 26. 10. vom Grossen Rat mit 102 gegen 99 Stimmen, die auf den freisinnigen Anwalt K. Reber fielen, gewählt (*NZZ*, 4916, 19. 11. 65; *Vat.*, 269, 19. 11. 65).

⁵ *TdG*, 264, 11. 11. 65. Vgl. dagegen die Forderung der Colonie libere italiane nach italienischen Schulen (oben S. 196, Anm. 4).

⁶ *AS*, 1965, S. 321 ff.; *BBl*, 1962, II, S. 889 ff.; *ASW*, 1964, S. 40 u. 117.

Föderalismus versucht. So traten dem Konkordat vom 30. Juni 1964 für die Gründung eines landwirtschaftlichen Technikums in Zollikofen (BE) bis zum 1. November 1965 17 Kantone und drei Halbkantone bei¹.

Während das eidg. Berufsbildungsgesetz auch die Beiträge des Bundes an *Stipendien* für die berufliche Ausbildung regelt², hat für weitere Bereiche der Bildung das Gesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Stipendiennaufwendungen der Kantone die Rechtsgrundlage zu entsprechenden Subventionen geschaffen; es betrifft Stipendien für den Besuch von Hochschulen, Maturitätschulen der Typen A bis C, Priester-, Lehrer- und Kindergartenseminaren sowie Ausbildungsstätten für künstlerische Berufe und Sozialarbeit. Die Subventionsansätze sind nach Schulart und Finanzkraft der Kantone abgestuft; für finanzschwache Kantone übersteigen sie das im Berufsbildungsgesetz fixierte Maximum von 50 %. Mit Rücksicht auf die kantonale Schulhoheit wird die Stipendienspraxis der Kantone weitgehend unberührt gelassen; verlangt wird ausser der freien Studienwahl nur, dass das Stipendium sich zwischen bestimmten Minimal- und Maximalhöhen bewegt. Die Veröffentlichung der Botschaft und die Behandlung im Ständerat erfolgten bereits 1964; der Nationalrat begann mit der Beratung im Dezember 1964 und führte sie im März 1965 zu Ende³. Das Gesetz trat auf den 1. Juli in Kraft.

Im Herbst stellte der Verband der Schweizerischen Studentenschaften (VSS) auf Grund einer Umfrage fest, dass 13 Kantone und vier Halbkantone das Angebot von Bundesbeiträgen zur Anpassung ihrer Stipendienvorschriften zum Anlass nahmen, allerdings in sehr unterschiedlicher Weise. Die im Bundesgesetz vorgesehene Höchstgrenze von 6000 Fr. pro Jahr (für Hochschulstudenten) erreichen Zürich, Bern, Tessin, Waadt und Genf; in Uri, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, St. Gallen und Appenzell Innerrhoden liegen die Maxima bei 3000 Fr. oder darunter. Der VSS empfahl zur Ermöglichung einer gerechteren Zuteilungspraxis die Einführung eines Punktesystems, wie es schon in einzelnen Kantonen verwendet wird, sowie des «Examen automatique», der automatischen Prüfung der Bezugsberechtigung bei allen Begabten, die erst in Le Locle in Geltung ist⁴.

Ähnlich wie der Schweizerische Nationalfonds ersuchte auch die Stiftung *Pro Helvetia* in einer Eingabe vom 18. März 1965 um vermehrte Bundesmittel. Anstelle von bisher 1,2 Mio Fr. pro Jahr beantragte sie eine gestaffelte Erhöhung des Bundesbeitrags auf 4 Mio Fr. ab 1969, die zu einem Drittel für Kulturwahrung und Kulturförderung im Inland und zu zwei Dritteln für die Auslandstätigkeit verwendet werden sollen; namentlich die letztere, für die anstelle des einseitigen Begriffs «Kulturwerbung» nunmehr die Bezeichnung «Pflege der kulturellen Beziehungen» eingeführt wurde, stellt höhere finanzielle Ansprüche. Eine entsprechende Gesetzesvorlage des Bundesrates wurde von den eidg. Räten ohne wesentliche Änderungen genehmigt⁵.

Für *Radio und Fernsehen* war 1965 das erste Jahr nach seiner institutionellen Reorganisation. Deren Auswirkung auf die Programmgestaltung des Radios

¹ AS, 1964, S. 835 ff., u. 1965, S. 1035.

² AS, 1965, S. 335 f.

³ BBI, 1964, I, S. 1109 ff.; AS, 1965, S. 477 ff.; Sten. Bull. StR, 1964, S. 181 ff.; Sten. Bull. NR, 1964, S. 701 ff.; Sten. Bull. NR, 1965, S. 1 ff. u. 279; Sten. Bull. StR, 1965, S. 37 f.

⁴ NZ, 403, 2. 9. 65.

⁵ BBI, 1965, I, S. 1433 ff. Behandlung im Ständerat am 22. 9. (Sten. Bull. StR, 1965, S. 120 ff.), im Nationalrat am 14. 12. (Sten. Bull. NR, 1965, S. 681 ff.), Schlussabstimmung am 17. 12. (Sten. Bull. NR, 1965, S. 716).

verzögerte sich jedoch, da der Bundesrat sich aus konjunkturpolitischen Gründen erst im Herbst zu einer Erhöhung der Radiogebühr entschliessen konnte. Auch jetzt noch gewährte er nicht den vollen von der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) 1964 beantragten Aufschlag von 26 Fr. auf 36 Fr. pro Jahr, sondern liess einstweilen nur einen solchen auf 33 Fr. zu. Zugleich hielt er am Verbot der Radioreklame fest. Dafür ermächtigte er die SRG, das Radiodefizit aus dem Fernsehüberschuss zu begleichen¹. So konnte mindestens für 1966 eine Reorganisation und Erweiterung der Radioprogramme vorgenommen werden; dabei galten als Hauptgrundsätze die Einheit der Programmgestaltung für jeden der drei Landessender, die den Hörergewohnheiten entsprechende Kontinuität der Sendungen sowie die Konzentration auf Information und Musik als besonders radiogemässé Bereiche².

Das Fernsehen konnte seine Programme dank der vom 1. Februar an ausgestrahlten Werbesendungen erweitern³. Schwierigkeiten hatte die Beschaffung von Werbeaufträgen nur im Tessin bereitet, weshalb die AG. für das Werbefernsehen daran ging, solche Aufträge für den Tessiner Sender über eine italienisch-schweizerische Gesellschaft Elvitalia jenseits der Grenze einzubringen. Da an der Elvitalia mit 60 % die Agentur SIPRA beteiligt ist, die das Reklamemonopol bei der italienischen Radio- und Fernsehgesellschaft RAI besitzt, bot sich zugleich die Möglichkeit, mit der RAI über die Frage der Errichtung eines schweizerischen Senders auf dem Generoso besser ins Gespräch zu kommen⁴. Im Tessin erregte die Übertragung eines Akquisitionsmonopols für Werbesendungen aus Italien an eine vom italienischen Staat nicht unabhängige Gesellschaft Befürchtungen für die Programmgestaltung des Fernsehens der italienischen Schweiz; Bundesrat Spühler versuchte sie mit der Erklärung zu zerstreuen, dass die Elvitalia auf das Programm keinen Einfluss nehmen könne und dass die schweizerische Beteiligung an ihr erhöht werden solle⁵.

Wenn sich somit im Tessin die Sorge um die kulturelle Behauptung gegenüber dem grossen Nachbar manifestierte, so bringt die internationale Entwicklung auf dem Gebiet des Farbfernsehens umgekehrt gelagerte Probleme für die welsche Schweiz: der Bundesrat hat sich, nicht zuletzt mit Rücksicht auf unsere Bodengestalt, für das System PAL entschieden, das auch drei unserer Nachbarländer gewählt haben, nicht aber Frankreich; der französischen Sprachgruppe könnte daraus — im Unterschied zur deutschen und italienischen — eine Isolierung gegenüber dem gleichsprachigen Nachbar erwachsen⁶.

¹ NZZ, 4314, 15. 10. 65; AS, 1965, S. 981 f.

² NZZ, 5510, 22. 12. 65, u. 5593, 30. 12. 65.

³ Bund, 8, 7. 1. 65.

⁴ Laut Antwort Bundesrat Spühlers auf eine Interpellation Gianella (k.-chr., TI) im Nationalrat wäre für eine Verlegung des Tessiner Fernsehsenders vom Salvatore auf den Generoso eine Verständigung mit Italien erforderlich (NZZ, 1131, 18. 3. 65); diese Auffassung wurde freilich bestritten (NZ, 170, 13. 4. 65). Der Generoso-Sender soll durch seine Reichweite nach Italien ein Gegengewicht gegen die Wirkung italienischer Sendungen in der Schweiz bilden, was natürlich auch vermehrte Werbeaufträge einbrächte (NZZ, 757, 24. 2. 65).

⁵ Antwort auf Interpellation Gianella, vgl. oben Anm. 4, ferner insbes. NZ, 170, 13. 4. 65.

⁶ Bund, 338, 11. 8. 65, u. 343, 13./14. 8. 65.

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

par

DENISE BINDSCHEDLER - ROBERT

Professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève

I

La politique étrangère de la Suisse, comme celle de tout autre Etat, doit être mise en rapport avec l'évolution de la situation internationale. Elle en subit les contrecoups et, dans une mesure modeste, elle tente de l'influencer. Cependant, la politique étrangère suisse se caractérise par une grande stabilité, due à sa fidélité à quelques principes immuables qui lui sont dictés par sa volonté d'indépendance et son attachement à une stricte politique de neutralité. Alors que ces deux derniers facteurs tendent à imposer à la politique suisse une certaine retenue, une attitude abstentionniste, une autre constante de la politique étrangère de la Suisse a été et est encore le désir de contribuer à établir un monde plus pacifique et plus juste, par l'extension des modes de règlement pacifique des différends, le développement du droit international, l'établissement de bonnes relations avec tous les autres Etats quelle que soit leur idéologie, l'appui donné aux œuvres humanitaires. Cette politique étrangère, de par les limitations qu'elle s'impose, a souvent été, ces derniers temps, qualifiée d'immobiliste, mais ce désir d'une politique plus active — qui consisterait surtout à adhérer à l'Organisation des Nations Unies — paraît être confiné à certains milieux assez restreints. Le Suisse moyen reste sceptique à l'égard des organisations internationales et, ainsi qu'un sondage l'a démontré, à l'égard de l'aide aux pays sous-développés.

L'année 1965 a été celle du cent cinquantième anniversaire du Congrès de Vienne qui a fait de la neutralité perpétuelle de la Suisse une institution du droit des gens. Bien qu'il n'ait pas été célébré officiellement, cet anniversaire a quand même été l'occasion pour la presse, la radio et la télévision d'une réflexion sur l'origine, les causes et la justification de la neutralité suisse. Celle-ci continue, sans aucun doute, à être considérée, par la grande majorité, comme la maxime fondamentale de notre politique, maxime à laquelle il n'y a pas lieu de renoncer et qui est particulièrement bien adaptée à notre situation.

Mais un autre aspect de l'histoire suisse a agité les esprits: la politique du Conseil fédéral pendant la Seconde Guerre mondiale. Une série de publications basées sur des documentations d'origine privée, les unes recherchant la sensation, d'autres plus sérieuses, ont mis en doute la volonté du Conseil fédéral d'alors de défendre l'indépendance du pays ou ont laissé entrevoir qu'en matière d'espionnage

la politique de neutralité avait subi certaines entorses. On a dès lors réclamé à grands cris un peu partout la publication du rapport que le professeur Bonjour a été chargé d'établir pour le Conseil fédéral — rapport qui est du reste encore en préparation — et on a demandé que le Conseil fédéral ouvre les archives, sans plus s'en tenir au délai traditionnel de cinquante ans. Ces exigences reflètent certainement la méfiance dont il est devenu de mode de faire profession à l'égard du Conseil fédéral; si pour certains le but poursuivi est d'être à même de réfuter les calomnies répandues sur la Suisse dans quelques-unes de ces publications, pour les autres c'est sans doute l'attrait de la sensation. La discussion à ce sujet perd totalement de vue que nulle part à l'étranger les archives ne s'ouvrent avant qu'un demi-siècle ne soit écoulé, sinon pour des publications officielles qui ne contiennent que des documents choisis.

L'année 1965 a vu pour la première fois le Conseil fédéral présenter un rapport sur « l'état de la Confédération », cela sous la forme d'un chapitre introductif au rapport sur sa gestion en 1964. On a été ici et là déçu de l'envergure plutôt modeste de ce rapport; on en a mis parfois en doute le principe même. Mais, à tout prendre, il n'apparaît pas inutile que le Conseil fédéral se livre régulièrement à un examen général de la situation, même si en politique étrangère les considérations fondamentales et les problèmes ne devaient subir beaucoup de changement. Si les problèmes fondamentaux gardent le même caractère, les questions de détail peuvent cependant varier. Ainsi, dans l'introduction à son rapport de gestion pour 1964, le Conseil fédéral écrivait: « Sur le plan extérieur, la politique suisse se trouve actuellement placée devant trois ordres de problèmes: ses relations avec l'Europe et la Communauté atlantique, celles avec le monde communiste et celles avec les pays en voie de développement ». Or, cette année, ce sont les problèmes des organisations internationales universelles qui ont été au premier plan pour la Suisse.

Nous allons passer en revue ci-dessous les divers aspects qu'a revêtus la politique étrangère suisse dans l'année écoulée, en nous limitant naturellement aux questions les plus importantes. Notre attention se portera tout d'abord sur nos relations avec les Nations Unies, puis sur les organisations internationales universelles. Nous jetterons ensuite un coup d'œil sur les organisations européennes, puis sur l'aide technique aux pays en voie de développement, pour passer aux relations bilatérales et aux bons offices que la Suisse a été appelée à fournir.

II

La question de notre adhésion aux *Nations Unies*, qui s'était quelque peu endormie, est revenue à l'ordre du jour avec le grand discours qu'a prononcé le conseiller fédéral Wahlen au Conseil national, le 7 octobre 1965, en réponse à deux interpellations. Dans ce discours, qui constitue son testament politique, M. Wahlen, répondant au souci qu'avaient exprimé les interpellants au sujet d'un certain immobilisme de notre politique étrangère, exposait les grandes lignes de la politique suisse à l'égard des organisations internationales en général et constatait que la Suisse faisait partie de toutes les organisations spécialisées des Nations Unies — à l'exception de la Banque mondiale et du Fonds monétaire —, ainsi que de l'Agence atomique internationale, et que sur le plan européen elle était membre de l'A.E.L.E., du C.E.R.N., de l'E.S.R.O., de l'O.E.C.D. et de son agence européenne pour l'énergie atomique, ainsi que du Conseil de l'Europe. Si la neutralité

faisait obstacle à une collaboration internationale dans les domaines militaire et politique, il n'en était rien en ce qui concernait les organisations à but humanitaire, scientifique, culturel et technique. La collaboration dans ces organisations était même pour la Suisse un devoir de naturelle solidarité. En ce qui concerne les Nations Unies, le Conseil fédéral avait de nouveau examiné la question d'une adhésion, étant donné que la pratique des Nations Unies marquait une certaine évolution. Cet examen, dans lequel les intérêts de l'Organisation elle-même n'avaient pas été négligés, avait montré cependant qu'à l'heure actuelle les désavantages d'une adhésion l'emporteraient encore sur les avantages. La Suisse ne voulant adhérer que sous réserve de sa neutralité, il apparaissait qu'on ne pourrait encore compter avec une reconnaissance explicite de celle-ci. En outre, la qualité de membre obligerait la Suisse à prendre position au sein de l'Assemblée générale dans de nombreux problèmes et conflits, ce qui pourrait être préjudiciable aux bons offices qu'elle est capable de fournir; offrir ses bons offices était justement le plus grand service que la Suisse pouvait rendre à la communauté internationale. Du reste, la question de l'adhésion devrait être soumise à l'approbation du peuple et des Etats et un rejet aurait des conséquences préjudiciables pour la situation de la Suisse. M. Wahlen souligna cependant que la Suisse avait une attitude positive à l'égard des Nations Unies et que le Conseil fédéral était prêt à soutenir dans les limites du possible les actions des Nations Unies pour le maintien de la paix, ainsi qu'il l'avait déjà fait dans les affaires de Corée, de Suez, du Congo et de Chypre. La question pouvait même se poser de savoir si la Suisse, au cas où les Nations Unies seraient en mesure d'établir des bases stables pour de telles actions, ne devrait pas envisager d'y participer par la mise à disposition de contingents militaires.

Il est assez étonnant qu'au cours du débat qui suivit, et où s'exprima une approbation fondamentale de la politique suivie par le Conseil fédéral, la perspective de voir la Suisse participer aux contingents des « casques bleus » n'ait suscité aucun commentaire et que personne n'ait fait la remarque qu'il serait désirable d'avoir la garantie que le cas du Congo ne se reproduirait plus, où l'on a vu une « action pour le maintien de la paix » se transformer en action coercitive.

La question de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies reste à l'étude. Toutefois on constate un resserrement des liens avec l'Organisation: aide financière ou technique dans les actions pour le maintien de la paix, participation à l'U.N.C.T.A.D., comme nous le verrons plus bas, nomination d'un observateur au siège européen. On a l'impression qu'il se produit une lente évolution vers l'adhésion. Cependant, il n'est guère probable que la Suisse puisse entrer dans les Nations Unies sans reconnaissance de sa neutralité; or tout laisse penser qu'il ne faut pas s'attendre actuellement, ni dans un proche avenir, à une reconnaissance formelle.

Toutefois, même sans être membre des Nations Unies, la Suisse ne peut ignorer les mesures prises par elles et elle en subit les répercussions, ainsi que l'affaire de Rhodésie l'a montré où la Suisse a été amenée à prendre certaines dispositions en relation avec ces mesures. Il peut donc arriver que tout en restant en dehors de l'Organisation, elle se trouve placée devant un dilemme.

III

Les relations avec les *autres organisations universelles* ont été marquées par le problème de leur politisation, problème que M. Wahlen a également soulevé dans son discours. Il a fait appel aux pays en voie de développement pour qu'ils évitent

de mêler ces organisations à leurs conflits politiques — il s'agit surtout de l'exclusion du Portugal et de l'Afrique du Sud —, ce qui ne peut que nuire à l'efficacité de celles-ci et en dernière analyse aux intérêts bien compris des pays sous-développés eux-mêmes. Au cours de l'année, la Suisse a eu l'occasion d'affirmer sa position à ce sujet, mais sans grand succès, au Conseil de l'U.N.E.S.C.O., au Conseil de l'U.N.C.T.A.D. et spécialement à la Conférence de l'Union internationale des télécommunications qui a eu lieu à Montreux. Elle a signé l'acte final de Montreux sous réserve seulement.

Une difficulté particulière a surgi à Genève, où la présence de nombreuses organisations internationales ne laisse pas de causer des problèmes, spécialement en matière d'infrastructure. Un certain mécontentement latent s'est cristallisé à l'occasion de la participation financière du canton à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales. Le crédit fut finalement accepté en votation populaire, mais il est acquis aujourd'hui qu'une certaine déconcentration des organisations internationales serait désirable. Lausanne est envisagée comme « position de repli », mais cette solution ne paraît pas rencontrer d'écho favorable ni chez les organisations, ni chez les fonctionnaires internationaux.

IV

Sur le *plan européen*, le rapprochement entre les deux associations économiques, A.E.L.E. et C.E.E., n'a pas avancé d'un pas. La C.E.E. a été paralysée par des difficultés intérieures. Elle ne manifeste du reste aucun désir d'engager le dialogue avec l'A.E.L.E. en tant que telle et n'a donc pas répondu à l'invitation que lui avait adressée l'A.E.L.E. lors de la Conférence ministérielle de Copenhague en octobre 1965 de discuter tous les points d'intérêt commun, particulièrement la question des brevets et celle de la normalisation industrielle. Seules les négociations avec l'Autriche ont progressé, bien que très lentement et gênées par la crise de la Communauté. Le fameux fossé continue donc à s'élargir dans la mesure où les droits de douane sont démantelés à l'intérieur de chaque association. Conformément au programme de démobilisation tarifaire établi à Lisbonne en 1963, il a été procédé au sein de l'A.E.L.E., au 31 décembre 1965, à une nouvelle réduction de 10 % des droits de douane applicables aux marchandises industrielles de la zone, de sorte que les droits de douane prélevés n'atteignent plus que le 20 % des droits de base. La C.E.E. devait elle aussi abaisser ses droits intérieurs au 20 % des droits de base au début de 1966. Les courants d'échange de la Suisse avec la C.E.E. commencent à se ressentir lentement des effets de la discrimination, aussi bien en ce qui concerne les importations que les exportations. Toutefois, les importations en provenance de la C.E.E. représentent encore 62,2 % de nos importations et les exportations 39,8 % des exportations, ce qui constitue plus de 50 % du volume total du commerce extérieur de la Suisse. On espère du Kennedy Round qu'il permettra d'atténuer les effets de la discrimination douanière en diminuant substantiellement les droits de douane de part et d'autre. Les négociations du G.A.T.T. ont pourtant, dès le milieu de l'année, été paralysées par la crise de la C.E.E., ce qui a affecté spécialement les négociations sur les produits agricoles, la C.E.E. n'ayant pas été capable de prendre les décisions nécessaires. Les négociations entreprises par la Suisse avec la C.E.E. au sujet de nos exportations de fromage fondu et de lait en poudre n'ont pu être poursuivies pour les mêmes raisons. En revanche, les échanges commerciaux à l'intérieur de l'A.E.L.E. ont continué à se développer.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la collaboration suisse s'est intensifiée. Pendant la première moitié de l'année, le Conseil des ministres a été présidé par M. Wahlen. La délégation parlementaire a pris une part active aux travaux des séances plénières et des séances de commission. Enfin la Suisse a procédé en 1965 à la signature de six conventions et à la ratification de ou à l'adhésion à neuf instruments. Les conventions entrées en vigueur pour la Suisse sont les suivantes: l'accord général sur les priviléges et immunités du Conseil de l'Europe avec trois protocoles annexes, la convention pour le règlement pacifique des différends, trois accords sur l'échange en franchise de produits et matériel médicaux (tous approuvés par les Chambres en date du 24 septembre 1964) et la convention de pharmacopée (approuvée par les Chambres le 17 décembre 1964). La Suisse n'a pas encore signé la convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme, ce qui ne laisse pas de causer de l'impatience dans certains milieux; les avis sont partagés quant à la question de savoir s'il faut adhérer sous réserve de certaines dispositions légales (interdiction de l'Ordre des jésuites, droit de vote féminin et internement administratif) ou s'il faut attendre pour ce faire que la Constitution fédérale ait été modifiée sur ces points. Une motion Eggenberger donnera prochainement au Conseil fédéral l'occasion de se prononcer sur la question. La quasi-inévitableté de l'adhésion ne laisse pas cependant de jouer un rôle dans les discussions relatives à la révision de la Constitution sur les points mentionnés. Que l'Assemblée consultative s'engage parfois dans des débats politiques et militaires, ne paraît pas devoir mettre en péril la collaboration suisse, le Conseil de l'Europe n'ayant pas le caractère d'une alliance et ne pouvant prendre aucune décision obligatoire pour ses membres. Dans le discours déjà mentionné, M. Wahlen a relevé à ce sujet que le Conseil de l'Europe s'était par contre révélé être un organe de fructueuse collaboration et avait prouvé son utilité comme forum de discussion.

V

L'assistance aux pays en voie de développement a pris une orientation nouvelle par l'accent nouveau donné à l'expansion du commerce de ces pays comme moyen d'élever leur niveau de vie. On mentionnera tout d'abord ici le protocole du 8 février 1965 modifiant l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.), qui complète l'accord général par l'insertion d'une nouvelle partie IV intitulée « Commerce et développement » et qui doit fournir la base juridique des mesures que les parties contractantes du G.A.T.T. — y compris la Suisse — prendront afin de donner de l'expansion au commerce des pays en voie de développement. Dans la même ligne se situe la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui a été constituée comme organe subsidiaire de l'Assemblée générale et dont la Suisse est membre. Celle-ci a été élue pour 1965 au Conseil de la Conférence et elle a également été élue à la Commission des articles manufacturés et à celle du financement; elle prend donc une part très active aux travaux de ce nouvel organe, dont la tâche essentielle est d'examiner les problèmes particuliers des pays en voie de développement dans le domaine commercial et financier et de proposer les mesures propres à augmenter la part de ces pays au commerce mondial ainsi qu'à accroître leurs recettes en devises. La question du siège du secrétariat permanent de la Conférence a été très disputée. La Suisse s'est employée énergiquement en faveur de Genève, qui finalement rallia les suffrages. Le Conseil

s'est réuni deux fois au cours de l'année. Il a en particulier décidé d'encourager les études et les négociations portant sur les produits de base. La Suisse a pour la première fois participé à la conférence sur le sucre, qui s'est tenue à Genève en septembre et octobre. Elle a pris également part au groupe spécial chargé d'examiner la question des préférences en faveur des pays en voie de développement.

Dans le cadre traditionnel de l'aide technique aux pays en voie de développement, l'aide suisse continue à se manifester sur les deux plans multilatéral et bilatéral. La part de l'aide bilatérale a cependant relativement augmenté et atteint actuellement 70 % des sommes totales.

La Suisse a de nouveau contribué au programme élargi d'assistance technique des Nations Unies et au fonds spécial de l'Organisation pour des préinvestissements, et ce pour un montant total d'environ 6 millions de francs. A plusieurs reprises, elle avait demandé une certaine fusion des deux programmes d'assistance en question; cela est maintenant chose faite et la Suisse a été élue à l'unanimité membre du conseil d'administration nouvellement créé du programme de développement des Nations Unies. Elle a en outre participé à la réalisation de projets d'autres organisations internationales — U.N.E.S.C.O. et U.N.R.W.A. en particulier. L'année 1965 constituait la première étape du programme de deux ans et demi pour lequel l'Assemblée fédérale avait voté un crédit de 90 millions de francs. L'élaboration de la majeure partie des projets a pu être menée à chef et on a pu passer à leur réalisation. Fin 1964, la Confédération était engagée dans 48 pays en voie de développement, mais il a été opéré une certaine concentration, de sorte qu'actuellement 60 % des moyens sont engagés dans cinq pays. Les projets principaux concernent l'Inde, le Népal, la Turquie, le Rwanda, le Cameroun, la Tunisie et le Pérou. 8 % des moyens engagés le sont à titre de prêts.

En rapport avec l'aide aux pays en voie de développement, il faut mentionner des crédits accordés pour la consolidation de dettes (Argentine, Brésil) ou pour l'achat de biens d'investissements (Inde) ainsi que les garanties contre les risques à l'exportation accordées au Brésil, au Chili, à la Colombie et à l'Inde à l'occasion de crédits bancaires octroyés pour l'achat de biens d'investissements.

Des accords sur la coopération technique, établis dans le cadre d'accords de commerce et de protection des investissements, ont été conclus avec le Dahomey et Malte. Des accords sur la protection des investissements, dont on mesure l'importance pour le développement économique, ont en outre été conclus avec Costa Rica et la Tanzanie.

VI

Dans les *relations bilatérales*, le problème délicat qui s'était posé dans les relations avec l'Italie à propos de la mise en vigueur anticipée de l'accord du 10 août 1964 relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse a pu être liquidé; les Chambres ayant approuvé l'accord, celui-ci a pu être ratifié le 24 avril 1965 et est entré en vigueur le même jour. Ces difficultés et quelques incidents qui s'étaient produits dans le même contexte ont démontré que l'augmentation incontrôlée de la population étrangère en Suisse était susceptible de créer des problèmes de politique étrangère. L'accord avec l'Italie a certainement joué à ce sujet le rôle de catalyseur et il a mené à l'arrêté du Conseil fédéral du 26 février 1965 limitant et réduisant l'effectif des travailleurs étrangers. On a vu aussi à cette occasion que

l'opinion publique pouvait être en opposition avec le gouvernement sur la conduite des affaires étrangères. A ce propos, on notera qu'une association privée (Redressement national) est de l'avis que la procédure de conclusion des traités internationaux telle qu'elle est réglée dans la Constitution fédérale ne répond plus aux besoins actuels et qu'il y aurait lieu de prévoir la participation du souverain dans la procédure d'approbation des traités présentant une certaine importance, même s'ils sont théoriquement dénonçables avant 15 ans; mais une formule satisfaisante paraît difficile à trouver.

Nos relations avec les Etats-Unis ont continué à être placées sous le signe du problème horloger. Le procès antitrust liquidé, le seul grand problème concerne les droits de douane américains sur les importations de montres suisses. La Suisse s'efforce de faire rapporter l'application de la « clause échappatoire », décidée en 1954 et qui a eu pour effet une augmentation de 50 % de ces droits de douane. La commission du tarif a remis son rapport au président Johnson en mars 1965, mais sans faire aucune recommandation. La décision du président, attendue pour 1966, dépendra du résultat d'une enquête particulière ordonnée par le président sur la question de l'importance de l'industrie horlogère américaine pour la sécurité nationale, ainsi que du résultat d'une autre enquête ouverte par la commission américaine du tarif à propos d'une demande présentée par deux manufactures américaines et tendant à ce que les importations horlogères suisses soient soumises à un embargo, en raison de prétendues méthodes de concurrence déloyale. L'ambassade a pu faire valoir directement le point de vue suisse auprès de la commission du tarif. Le décret présidentiel jouera un rôle décisif dans les négociations du Kennedy Round, puisque les marchandises tombant sous l'« Escape clause » en sont exclues.

Nous avons déjà fait allusion à l'affaire de Rhodésie et laissé entendre que les remous causés par la déclaration unilatérale d'indépendance rhodésienne du 11 novembre 1965 avaient été ressentis jusqu'en Suisse. Le Conseil fédéral n'a pu rester indifférent à l'opposition générale qu'a rencontrée cette déclaration unilatérale, non plus qu'aux mesures décrétées par Londres et à la résolution du Conseil de sécurité recommandant des sanctions économiques à l'égard de la Rhodésie. Il n'a donc pas reconnu cette dernière comme Etat indépendant, sans toutefois fermer le consulat à Salisbury. Il a pris en outre certaines mesures: embargo sur l'exportation de matériel de guerre à destination de la Rhodésie, application du principe du « courant normal » aux importations de marchandises rhodésiennes, ceci afin d'éviter que, du fait de l'application des sanctions économiques, la Suisse ne devienne la plaque tournante du commerce rhodésien en Europe, enfin blocage des avoirs en Suisse de la « Reserve Bank » de Rhodésie, la direction de cette banque et la nouvelle direction mise en place par Londres se les disputant. Ces mesures tiennent donc compte des sanctions recommandées par le Conseil de sécurité, sans toutefois en constituer une application et tout en s'inscrivant dans la conduite normale d'une politique de neutralité.

Pour le reste, les relations bilatérales n'ont pas présenté de problèmes particuliers; il s'est agi ici et là de protéger les intérêts financiers et commerciaux, d'obtenir le paiement d'indemnités de nationalisation, de protéger des ressortissants, de conclure certains accords (double imposition, frontière, commerce et protection des investissements, assurances sociales, etc.).

On mentionnera cependant spécialement les traités de conciliation, règlement judiciaire et arbitrage qui ont été signés avec Costa Rica, Madagascar, la Grande-

Bretagne et Israël et qui, conjointement avec ceux déjà signés avec la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Libéria et le Niger, ont été soumis aux Chambres. Il s'agit là du premier résultat d'une initiative prise encore par le conseiller fédéral Petitpierre dans le but d'étendre le réseau des obligations arbitrales liant la Suisse avec d'autres Etats. Cette initiative donnait une nouvelle impulsion à une politique traditionnelle pour laquelle la règle de droit et les procédures obligatoires de règlement pacifique des différends constituent les meilleurs garants des intérêts d'un petit Etat, en même temps qu'elles servent les intérêts de la paix et de la justice internationale. Il est intéressant de relever que la plupart de ces traités, qui s'inspirent d'un projet établi par le Département politique, prévoient l'arbitrage obligatoire aussi pour les litiges non juridiques, tandis que le traité avec la Grande-Bretagne exclut ces différends et est, du reste, celui qui s'éloigne le plus du projet suisse. L'adhésion à la Convention européenne sur le règlement pacifique des différends, déjà mentionnée plus haut, répond à la même préoccupation.

VII

Dans le même ordre d'idée, dans le but de favoriser le règlement pacifique des différends ou de mettre fin à des hostilités, la Suisse a toujours accepté de prêter ses *bons offices* lorsque toutes les parties à un conflit le désiraient. Sa situation d'Etat neutre et son impartialité reconnue de longue date la prédestinent à cette fonction. M. Wahlen, dans son discours du 7 octobre 1965, est allé jusqu'à dire que cette disponibilité à rendre des bons offices était un des éléments principaux de la politique étrangère suisse, à mettre sur le même pied que la neutralité et la solidarité; il a souligné cependant qu'il ne s'agissait pas là d'un élément de politique active et que la Suisse ne pouvait imposer ses bons offices ni intervenir de son propre mouvement, mais qu'elle devait se tenir à disposition.

A fin 1965, le Département politique représentait les intérêts de 18 Etats ayant rompu les relations diplomatiques avec d'autres Etats avec lesquels ils étaient en conflit. En Corée, la Suisse a continué à participer à la Commission neutre de contrôle de l'armistice, dont on estime que la présence, actuellement toute symbolique, est malgré tout un facteur de paix. C'est à Cuba cependant que l'action la plus spectaculaire a eu lieu, où l'ambassadeur de Suisse a pu faciliter la conclusion, entre Cuba et les Etats-Unis, d'un accord sur l'évacuation de Cubains et où l'exécution dudit accord se fait avec sa participation.

VIII

Enfin la cinquième Suisse a été à l'ordre du jour. Le Conseil fédéral a soumis aux Chambres le message sur l'article constitutionnel relatif aux *Suisses à l'étranger*. Cet article ne prévoit pas de donner à ceux-ci le droit de vote ni un droit à la protection diplomatique, qui reste du domaine de l'appréciation discrétionnaire du Département politique; mais il permettra au Conseil fédéral de favoriser le développement des colonies suisses à l'étranger et d'améliorer les relations avec celles-ci. Le projet a été assez bien accueilli, bien qu'il ne satisfasse pas à toutes les revendications.

La journée des Suisses de l'étranger, qui s'est tenue à Soleure du 28 au 30 août, a été l'occasion pour ceux-ci de présenter leurs vues et de formuler certains aver-

tissements. On y a beaucoup parlé du rayonnement de la Suisse à l'étranger ou plutôt de son affaiblissement, de la détérioration que subit l'image que l'on se fait de la Suisse à l'étranger. On constate aussi que cette préoccupation se glisse dans mainte déclaration officielle ou dans la presse. On peut légitimement se demander s'il n'y a pas là un faux problème. Les réactions de l'étranger sont naturellement un facteur dont la politique étrangère d'un pays doit tenir compte; il serait probablement erroné, cependant, de conduire cette politique en ayant le souci de n'éveiller que des jugements favorables et non plus en s'inspirant de ce qui est conforme aux intérêts permanents du pays et de la collaboration internationale. C'est justement cette permanence de certains principes de la politique suisse qui à longue vue fonde sa situation internationale et si la politique suisse s'était beaucoup préoccupée jusqu'à ce jour du « rayonnement » de la Suisse dans le monde et de l'« image » que l'on s'en fait ailleurs, il est à craindre que nous n'ayons déjà abandonné notre neutralité à plusieurs reprises et perdu une partie de ce « rayonnement » dans les méandres de la politique. D'ailleurs on exagère démesurément cette détérioration de l'« image » suisse, ce qui est la conséquence d'une surestimation de l'importance de notre pays dans le monde. Ce dernier a d'autres soucis, plus graves.