

# Mitteilungsblatt des Delegierten für Konjunkturfragen

Schriftleitung:  
Belpstraße 53  
3003 Bern

Administration und  
Versand:  
Eidgenössische Drucksachen-  
und Materialzentrale  
3000 Bern  
Erscheint viermal jährlich  
Jahresabonnement Fr. 10.—  
Einzelnummer Fr. 3.—

## Es ist soweit

Mit dieser Feststellung visiere ich die Entscheidung an, die in der Frage der Neubesetzung des Postens eines Konjunkturdelegierten gefallen ist. Professor Kneschaurek von der Handelshochschule St. Gallen, mit dem ich vor allem auf dem Gebiete der Prospektivstudien seit Jahren in fruchtbarer und angenehmer Weise zusammengearbeitet habe, wird am 1. Dezember dieses Jahres das Delegiertenamt antreten. Ich gratuliere ihm herzlich zu seiner Berufung.

Der Wechsel beim Delegierten für Konjunkturfragen vollzieht sich in konjunkturpolitisch bewegter Stunde, da Entscheide von großer Tragweite fällig werden. Unmittelbar nach dem Amtsantritt des neuen Delegierten wird das Schweizer Volk über das Schicksal der dringlichen Bundesbeschlüsse zur Inflationsbekämpfung zu befinden haben. Obwohl ich bereits meine Demission eingereicht hatte, mußte ich als interimistischer Delegierter bei der Vorbereitung der Dringlichkeitsbeschlüsse mitwirken. Ich tat dies im Hinblick auf den möglichen Interessenkonflikt mit meiner neuen beruflichen Tätigkeit nur ungern, fühlte mich jedoch angesichts der konjunkturellen Notlage meinem Departementschef gegenüber dazu verpflichtet. Die Interessen der Bank, in der ich nunmehr arbeite, legten es jedoch nahe, bei der Anwendung der Dringlichkeitsbeschlüsse in Ausstand zu treten.

Aus der Sicht eines Bankleiters hätte ich gegen einen Teil der Dringlichkeitsmaßnahmen handfeste Kritik und Bedenken vorzubringen. Als bisheriger Delegierter und als konjunkturpolitisch sensibler Staatsbürger muß ich jedoch bekennen, daß diese Kritik gegen das, was gesamtschweizerisch auf dem Spiele steht, nicht aufzukommen vermag. Wohl habe ich mich während meiner Delegiertenzeit stets darum bemüht, es nicht zu einer eigentlichen Notlage und zu entsprechenden Notmaßnahmen kommen zu lassen. Doch jetzt, da die Inflationsbefürchtungen noch übertrifft worden sind und marktseitig keine Entspannung sichtbar ist, scheint es mir einfach unvorstell-

bar, die Dringlichkeitsbeschlüsse aufzuheben und der Entwicklung wiederum freien Lauf zu lassen. Ich jedenfalls möchte die Folgen nicht verantworten.

Wenn man die Gelegenheit zur globalen Steuerung der Konjunktur in der Aufstiegsphase mangels Kompetenzen oder Voraussicht verpaßt, wenn man Milliarden von Auslandsgeldern und eine unerhörte Kreditexpansion als Inflationspotential nachfragewirksam werden läßt, so kann man in der Frage der Marktkonformität der Dämpfungsmaßnahmen und der Gerechtigkeit nicht mehr wählerisch sein. In äußerster Not ist praktisch jede Maßnahme zur Behebung der Not gut genug. Notrechtlicher Dirigismus kann nur vom Allgemeininteresse, nie aber von allen Individualinteressen her gesehen gerecht sein. Und trotzdem wird natürlich die Frage der Gerechtigkeit von den nachteilig betroffenen Kreisen gestellt. Meines Erachtens vermögen jedoch diese Ungerechtigkeiten und Nachteile die der derzeitigen Inflation innewohnende Ungerechtigkeit und Gefahr nicht aufzuwiegen. So ist denn zu wünschen, daß Schweizer Volk möge nicht aufgrund an sich berechtigter Einwände und Bedenken im Kampf gegen die Inflation resignieren und kapitulieren.

Ebenso aber ist zu wünschen, daß künftig derart dirigistische Notmaßnahmen nicht mehr erforderlich sein werden. Berechtigte Hoffnung dazu besteht meines Erachtens dann, wenn die dringlichen Bundesbeschlüsse durch einen konjunkturpolitischen Verfassungsartikel abgelöst werden, der eine rechtzeitige und dosierte Einflußnahme auf die Konjunkturentwicklung im Rahmen der Globalsteuerung erlaubt. Ein derartiger Verfassungsartikel ist zwar eine unerläßliche Voraussetzung für eine erfolgreiche und marktkonforme Stabilitätspolitik; er bietet jedoch noch keine Gewähr dafür. Wenn Regierung und Parlament von den verfassungsmäßig eingeräumten Kompetenzen nicht rechtzeitigen und ausreichenden Gebrauch machen, so kann es wiederum zu Notlagen kommen, denen nur durch Schocktherapien und dirigistische Maßnahmen beizukommen ist. Doch dürfte meines Erachtens eine überzeugende Annahme des Verfassungsartikels die Aussichten für ein wirkungsvolles Handeln der verantwortlichen Behörden verbessern.

Wie immer die bevorstehenden, für die Konjunkturpolitik schicksalhaften Entscheide ausfallen mögen, so warten dem neuen Konjunkturdelegierten überaus schwierige Aufgaben. Ich wünsche ihm Zuversicht und Kraft zu ihrer Bewältigung.

## Inhaltsverzeichnis

Es ist so weit

Konjunkturverfassungsartikel (Eintretensreferat von Bundesrat Brugger vor dem Ständerat am 13. Juni 1973)

Der bisherige Werdegang des Konjunkturartikels

## Konjunkturverfassungsartikel

Eintretensreferat von Bundesrat Brugger vor dem Ständerat am 13. Juni 1973 (unter Weglassung oder Kürzung persönlicher Entgegnungen an einzelne Herren Ständeräte)

Die Eintretensdebatte hat mir mit letzter Deutlichkeit gezeigt, daß Konjunkturpolitik in diesem Lande eine außerordentlich schwierige Angelegenheit ist; dies gilt vielleicht weniger für die Konjunkturpolitik im engen Sinne, als vielmehr für die politische Ausmar- chung, die mit dem Konjunkturartikel verbunden ist. Das mag davon herrühren, daß der Ablauf des Wirtschaftsgeschehens sich eben nur teilweise rational begründen und in Gesetzesparagrafen einfangen läßt. Das Verhalten beispielsweise der Investoren oder das Kaufverhalten der Konsumenten ist von wichtigen psychologischen Momenten bestimmt. Ebenso schil- lern und manchmal gänzlich unlogisch ist auch das Verhalten der an der Wirtschaft Beteiligten in be- stimmten Situationen. Zudem ist es ja der Sinn der wirtschaftlichen Tätigkeit, einen möglichst großen Ertrag zu erarbeiten. Das schafft automatisch, wie die Ökonomen sagen, eine mikroökonomische Verhal- tensweise, bei der Begriffe wie Solidarität, Ausrich- tung auf das Gesamtinteresse, auf übergeordnete Zie- le, eher die Ausnahme denn die Regel bedeuten. Und das ist an sich selbstverständlich.

Besonders schwierig scheint es mir zu sein, in einem föderalistischen Staat eine gesamthafte, umfassende Konjunkturpolitik zu betreiben, weil ja die Interessen der untergeordneten Gebietskörperschaften nicht un- bedingt mit jenen des Gesamtstaates parallel laufen müssen, und zudem die Probleme des Abbaues von Hoheitsrechten in den Kantonen und in den Gemein- den, ohne die unser Föderalismus nicht auskommt, hineinspielen. Das ist übrigens ein Problem, welches auch Deutschland und Österreich zu schaffen macht. Die deutsche Konjunkturpolitik hat ihren Ländern ge- genüber mit den genau gleichen Problemen zu käm- pfen, wie wir im Falle unserer Kantone. Hinzu kom- men die von uns nicht beeinflussbaren Reaktionen von außen, was bei einem Land, das so starke Außenwirt- schaftsbeziehungen aufweist, besonders verhängnis- voll ist. Wir sind diesen Reaktionen mehr oder weni- ger machtlos ausgeliefert. Ich erinnere Sie an die star- ke Steigung der Großhandelspreise, die vor allem auch Importpreise darstellen. Wir sind leider nicht in der gleichen Situation wie beispielsweise die Verei- nigten Staaten, die einen fast autarken Wirtschafts- raum aufweisen und bei denen nur vier Prozent des- sen, was wirtschaftlich umgesetzt wird, auf den Aus- senhandel entfallen.

Im Lichte dieser Erwägung könnte man sich also mit Recht die Frage stellen: sollen wir auf einen eid- genössischen Konjunkturartikel verzichten oder sol- len wir allenfalls in der bisherigen Art und Weise — ich verwende nun ein Wort, das in der gegenwärtigen parlamentarischen Debatte mehrmals gefallen ist — «weiterwursteln», womit die pragmatische Art ge- meint ist, wie wir bis anhin Konjunkturpolitik be- trieben haben. Sollen wir einfach weiterfahren im Sin- ne des bisherigen dringlichen Rechtes nach Artikel 89bis Absatz 3 der Bundesverfassung? Der Bundesrat möchte vor allem aus zwei Gründen diesen Weg nicht weiterbeschreiten, und er bittet Sie, sich dieser Auf- fassung wenn immer möglich anzuschließen. Es sind dies politische, vor allem aber auch wirtschaftliche Erwägungen. Darf ich in aller Bescheidenheit darauf

hinweisen — wenn ich zuerst die politischen Gründe etwas näher expliziere —, daß der Bundesrat mit der Vorlage dieses Konjunkturartikels nichts anderes als einen Auftrag des Parlamentes erfüllt? Mit der vor- liegenden Botschaft wird nicht nur dem Postulat Heil entsprochen, das vom Nationalrat 1967 überwiesen wurde, sondern auch einer von beiden Räten 1971 an- genommenen Motion Grünig. Der Bundesrat hat aber ebenfalls in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik auf die Notwendigkeit einer umfassenden eidgenös- sischen Konjunkturpolitik hingewiesen, was bei der Behandlung in Ihren Räten nicht auf Widerstand ge- stoßen ist oder Kritik herausgefordert hätte.

Aber auch die Vereinbarungen der Regierungspar- teien und der Regierungsfractionen über die Legisla- turziele 1971 bis 1975 fordern eine verfassungsmäßige Grundlage zu einer eidgenössischen Konjunkturpoli- tik. Sie tun dies in so apodiktischer Weise, daß ich mich eigentlich in diesem Rahmen nur darüber freuen könnte. Da heißt es zum Beispiel: «Der Bund ist durch einen Verfassungsartikel zu verpflichten und zu be- rechtigen, eine aktive und gezielte, wesentlichen Be- dürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragende Kon- junkturpolitik zu führen. In diesem Sinne kann der Bund nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Maßnahmen treffen zur Verhü- tung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teu- erung, vornehmlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aus- senwirtschaft». Anschließend wird auf den Ausbau der Konjunkturbeobachtung und -prognose sowie des Notenbankinstrumentariums hingewiesen. Weiter wird noch gesagt, die Steuersysteme seien zu vereinfachen und zu harmonisieren und der Finanzausgleich müsse neu geordnet werden. Es wird aber auch ge- fordert, daß die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand, das heißt von Bund, Kantonen und Gemeinden — hier steht's schwarz auf weiß — auf die Konjunk- tur- und Wachstumserfordernisse auszurichten sei. Diese klaren Forderungen können sicher nicht mit ei- ner bloßen Alibiaktion oder mit einem Rückzug von diesem Kampffelde abgegolten werden, ich möchte sagen weder materiell noch politisch.

Die Machtlosigkeit, ja die Kapitulation der Politik vor der Inflation hätte meines Erachtens verheerende Folgen und ich bin froh, daß dieser Gesichtspunkt ge- stern gebührend hervorgehoben worden ist. Sie müßte wohl beim Bürger die Glaubwürdigkeit politischer Programme in Frage stellen und vielleicht auch den Eindruck erwecken, daß man wegen der Übermacht bekannter oder anonymen wirtschaftlicher Mächte sang- und klanglos nachgegeben hätte. Ich glaube, der politische Prozess müßte seine Integrationsfähigkeit einbüßen. Was das heißt? Das würde bedeuten, daß extremistische Tendenzen aller Richtungen begünstigt würden.

Es geht letzten Endes auch um die Leistungsmöglich- keit unserer Demokratie, die ja immer wieder ange- zweifelt wird, vor allem von der jüngeren Generation. Es geht um die Leistungsmöglichkeit unserer Demo- kratie, die sich auch in schwierigen Situationen zu be- wahren hat, wenn sie nicht einen merklichen Sub- stanzverlust erleiden soll. Ich muß Ihnen sagen, daß

diese rein politische Argumentation für mich persön- lich mindestens so wichtig ist wie alle materiellen und wirtschaftlichen Erwägungen. Daß nun einmal die Wirtschaft im Mittelpunkt der Spannungen steht, ist leicht verständlich. Sie ist der Schlüsselbereich einer modernen Gesellschaft, und ihre Gesundheit ist nicht nur die Voraussetzung für die Befriedigung aller ma- teriellen Bedürfnisse, die auch nicht gerade klein sind, sondern sie ist auch der Prüfstein für die Möglichkei- ten einer weiteren stabilen gesellschaftlichen Ent- wicklung. Die Wirtschaft ist in westlichen Industrie- gesellschaften von so hervorragender Bedeutung, daß alles, was in diesem Bereich für die Zukunft nicht be- wältigt und gestaltet werden kann, ganz einfach zu- rückgestaut wird und irgendwann und irgendwo ein- mal, und meistens unter viel höheren Kosten und ein- nem Verlust an persönlicher und wirtschaftlicher Frei- heit, den Durchbruch im politischen Bereich sucht. Damit stehen die Wirtschaft und die Wirtschaftspoli- tik unter einem unerhörten Verantwortungsdruck, dem man meines Erachtens nur noch mit gesell- schaftsbezogenen Entscheidungen begegnen kann. Denn die Wirtschaft ist kein eigenständiges, vom Menschengest, von menschlicher Tat und zwischen- menschlichen Beziehungen und Verbindungen abge- trenntes Phänomen. Sie wirkt und entfaltet sich aus- schließlich — und das trotz aller Automation und al- ler Computer — durch den Menschen, seine Aktionen und Reaktionen, seine Neigungen und Abneigungen, seine Hoffnungen und Befürchtungen. Mit andern Worten: moderne Wirtschaftspolitik kann nur noch in der Verantwortung gegenüber den Zusammenhängen in politischen, menschlichen, kulturellen und sozialen Bereichen sinnvoll betrieben werden. Die Wirtschaft verlangt ja höchstes menschliches Engagement; sie verlangt entwickelte menschliche Werte, Loyalität, Zuverlässigkeit. Das genügt nicht; die Wirtschaft muß auch Anbieter menschlicher Werte werden. Sie spielt eine ganz entscheidende Rolle im gesellschaftlichen Regenerationsprozeß, und sie ist ein elementarer Be- standteil der ständigen sozialen Entwicklung.

Damit kommen wir zu einer der wichtigsten Fragen unserer derzeitigen Wirtschaftspolitik überhaupt. Sollen die Probleme, die nun einmal vorhanden sind und im politischen Raum anstehen, in herkömmlicher Weise einfach dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden, mit dem Risiko selbstverständlich, daß sie sich verstärken, daß sie politisch zu unberechenbaren und emotional geladenen Reaktionen führen? Oder soll der Staat wirkungsvoller als bisher sich der Pro- bleme einer landesgerechten Wirtschaft annehmen, mit dem Preis, daß die Präsenz dieses Staates in der privatwirtschaftlichen und persönlichen Sphäre eben größer wird? Es bestehen wohl keine Zweifel, daß diese Präsenz des Staates in Zukunft eher zunehmen wird. Daher sollte sich jeder mit der brennenden Frage auseinandersetzen, wie man persönlich auf diese Entwicklung reagieren muß. Soll man im Staat den Feind sehen, gegen den zum Kampf anzutreten ist, oder soll man sich dem zunehmenden staatlichen Einfluß resignierend und frustriert einfach unterzie- hen? Weder das eine noch das andere dürfte für unser Land das richtige sein. Aber dieses Problem besteht. Es ist aus meiner politischen Sicht ein außer- ordentlich bedrückendes Problem, und ich glaube, es gibt für schweizerische Verhältnisse nur eine Lösungsmöglichkeit, nämlich, daß sich der Einzelne, die Wirtschaftsgruppen und der Staat zu einer echten

Partnerschaft zusammenfinden und versuchen, nun einmal die einer modernen Industriegesellschaft gestellten Probleme gemeinsam zu lösen. Es kann sich hier nicht um ein Gegeneinander, sondern höch- stens um ein Gegenüber handeln. Nur so ist es mög- lich, den Rahmen zu schaffen, der notwendig ist für die Freiheit des Einzelnen und für die beste Entfaltung der privatwirtschaftlichen Kräfte.

Mit diesem meinem, wenn Sie wollen, wirtschaftli- chen Credo glaube ich, sehr nahe bei den Voten zu stehen, wie sie die meisten Herren Ständeräte gestern vorgetragen haben. Ein bißchen anders steht es mit der Haltung all jener, die von der Auffassung aus- gehen, daß die Mitwirkung des Staates in der Wirt- schaft auf ein absolutes Minimum beschränkt werden müsse («besser gar nichts als auch nur einen Finger- hut voll zu viel»). Ich bin bereit, diese Haltung zu achten, wenn deren Vertreter mir andererseits auch er- klären, daß sie bereit sind, die sich daraus ergebenden Konsequenzen zu tragen.

Was meine ich mit diesen Konsequenzen? Man müßte die wirtschaftlichen Folgen auf sich nehmen, wenn Fehlentwicklungen, Ungleichgewichte entste- hen und nicht dann zum Staat laufen, wenn es auf- grund dieser Entwicklung mit Bestimmtheit in nicht allzu ferner Zukunft schlechter gehen wird. Leider sieht die Wirklichkeit — das kann ich aus meinem engsten Erfahrungskreis bestätigen — etwas anders aus. Wenn nur ein bißchen der Biswind weht — das war zum Beispiel vorletztes Jahr in der Uhrenindu- strie der Fall — was macht man da als erstes? Man ersucht um die Mitwirkung dieses Staates. Oder wenn Sie unsere Landwirtschaft betrachten: Die erste Reaktion ist immer, der Bund soll die notwendi- gen Hilfsmaßnahmen vorschlagen. Was geschieht bei Konzentrationen, die vielleicht gesamtwirtschaftlich durchaus erwünscht sein können? Nicht alle Konzen- trationen sind an sich schlecht, sie sind vielleicht bit- ter notwendig im Interesse des Landes. Oder bei Be- triebsschließungen? Man kommt von allen Seiten her zum Staat, nicht nur die direkt Betroffenen, son- dern auch die Kantonsregierungen, und bittet um die Intervention dieses Staates!

Die Feuerwehrrübungen, die wir bis jetzt gemacht haben, verdienen sicher nicht das Prädikat einer um- fassenden, konsequenten Konjunkturpolitik. Will man so weiterfahren mit dem Risiko, daß man nur unge- nügende Erfolge erzielen wird? Ist man auch dann bereit, auf staatliche Interventionen zu verzichten, wenn der Konsumentenpreis-Index einmal auf 10 oder 12 Prozent steigt? Ist man auch dann bereit, auf pa- rlamentarische Interventionen zu verzichten, wie das damals der Fall war, als die ominöse Grenze von 7 Prozent überschritten wurde und wir mindestens ein Dutzend Vorstöße in beiden Kammern hatten, alle mit demselben Tenor, nämlich: Jetzt müssen einmal umfassendere und wirksamere Maßnahmen getroffen werden! Unter diesen Voraussetzungen zolle ich der Haltung jener, die bereit sind, diese Konsequenzen und ihre Folgen zu tragen, meine volle Anerkennung. Diese Haltung liegt an sich gar nicht so weit weg von meinen innersten Regungen. Der Sprechende als eid- genössischer Wirtschaftsminister, aber auch der Bun- desrat als für die Wirtschaftspolitik immerhin in star- kem Maße mitverantwortlich, können diese Conse- quenzen und diese Haltung indes nicht übernehmen. Wir müssen sie ablehnen.

Einmal kann ich den meisten Argumenten, die ge- gen eine Verbesserung der Konjunkturpolitik ins Feld

geführt werden, nicht beipflichten. Wenn beispielsweise gesagt wird, der Bund habe einen entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung der Wirtschaft dieses Landes, dann ist das nur bedingt richtig. Der Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt — also nicht nur des Bundes, sondern auch der Kantone und Gemeinden — beträgt rund 23 Prozent. Ich glaube, die übrigen 77 Prozent stellen eine Manövriermasse dar, die man nicht einfach bagatellisieren darf mit der Erklärung: Wenn die öffentliche Hand sich besser verhalten würde, dann wäre alles in bester Ordnung.

Wohl besitzt der Bundesrat dank dem Münzgesetz die Kompetenz, die Parität unserer Währung festzulegen. Das ist eine Maßnahme unter vielen, in gewissen Situationen sogar eine sehr wirksame Maßnahme. Aber mit ihr können wir die Regulierung der Geldmenge nur vom Bereich der Außenwirtschaft her beeinflussen. Die Revision des Nationalbankgesetzes von 1968 scheiterte bekanntlich gerade an den Zweifeln, die man wegen der Verfassungsmäßigkeit hatte.

Die Finanzpolitik des Bundes: Man bezieht sich auf das Gesetz vom 18. Dezember 1968 und sagt, daß dieses Gesetz genüge, um den Bund zu einem konjunkturgerechten Verhalten zu zwingen; noch mehr, es genüge, um auch Kantone und Gemeinden zur Disziplin zu bringen. Nun weiß man aber ganz genau, daß die Verfassungsmäßigkeit einer extensiven Auslegung dieses Bundesgesetzes aus dem Jahre 1968 schon lange angezweifelt worden und es dem Bund nicht möglich ist, diesem Gesetz eine weite Interpretation zu geben, weil die verfassungsmäßige Rechtsbasis derart schmal ist und es sich darum handelt, bei den Kantonen und den Gemeinden in Gebietshoheiten einzugreifen. Man kann dieses Fehlen einer verfassungsmäßigen Grundlage nicht bagatellisieren.

Ich gebe durchaus zu, daß man auf dem Gebiete der öffentlichen Finanzen sich noch tugendhafter hätte benehmen können, wobei ich Sie aber bitte, nicht Bund, Kantone und Gemeinden gegeneinander auszuspielen. Ich war lange Jahre auch Gemeindepräsident, und ich weiß, welche Forderungen manchmal an die Gemeindeexekutive gestellt werden. Man müßte hier zum mindesten ein sehr differenziertes Bild zeichnen. Es wurde ja darauf hingewiesen, daß manchmal auch das Fehlen der Mittel Gemeinden und Kantone zwingt, sich etwas besser zu verhalten. Man könnte mit Wilhelm Busch sagen: «Manch einer rühmt als Sittsamkeit, was Mangel an Gelegenheit.»

Zum Thema Einkommenspolitik: Es wird etwa gesagt es sei schade, wenn der Staat Einkommenspolitik betreibe, weil damit eine wichtige Kompetenz der Sozialpartner gewissermaßen ausgehöhlt werde. Ich teile diese Meinung. Aber was sollen wir tun, wenn die Sozialpartner keine Einkommenspolitik betreiben wollen, wie das heute der Fall ist? Wenn sogar so etwas wie eine Komplizenschaft in diesem Sektor zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern festzustellen ist, weil der Arbeitgeber wegen Mangels an genügenden Arbeitskräften sich auch in seiner Lohngestaltung, in seinen Konzessionen auf dem Gebiete der Löhne, nicht binden lassen will? Wie soll man sich durchsetzen beim schlechten Organisationsgrad unserer Gewerkschaften, unserer Arbeitgeberverbände, die ja praktisch überhaupt sehr wenig oder fast keine Kompetenzen haben, um das an der Spitze ausgehandelte bei ihren Branchenverbänden oder gar beim Fußvolk und beim einzelnen Unternehmer tatsäch-

lich durchzusetzen? Man hört heute nicht selten die Meinung, gerade von den Sozialpartnern her, man könne auf diesem Gebiet überhaupt ohne Hilfe des Staates nichts vorkehren.

Ich kann mich durchaus der Auffassung verschiedener Herren anschließen, daß der Ausgleich der Teuerung — und ich möchte dies betonen — rein ökonomisch gesehen eine fragwürdige Übung ist, weil sich damit die Teuerung selber immer wieder anheizt. Es ist ein eigentlicher Teufelskreis. Obwohl der Grundsatz sicher richtig ist, wonach die Lohnerhöhungen an die Zunahme der Produktivität unserer Wirtschaft zu binden seien, muss ich eine Einschränkung anbringen: Wie steht es mit branchenmäßigen und regionalen Unterschieden? Wäre ein schweizerischer Durchschnittsproduktivitätsfortschritt zugrunde zu legen oder müßte man differenzieren? Es handelt sich hier um eine Frage, die sich nicht nur rational und ökonomisch lösen läßt, sondern um eine Frage, die in einem eminent politischen Kräftefeld steht und ohne den Konsens einer Mehrheit des Schweizervolkes eben gar nicht gelöst werden kann.

Es wird auch die Konsultation bemängelt, die wir durchgeführt haben. Der «Kleine» komme dabei nicht zum Zuge, sondern nur die «Großkopfeten». Dieser Vorwurf würde natürlich ganz allgemein für unser Konsultationsverfahren gelten. Immerhin darf ich sagen, daß im Gewerbeverband, in den Angestelltenverbänden, in den Gewerkschaften und im Bauernverband — man sollte es wenigstens meinen — auch Vertreter «kleiner Leute» zum Zuge kommen. Aber ich möchte doch betonen, daß wir noch selten ein so ausgedehntes Konsultationsverfahren durchgeführt haben wie beim Konjunkturartikel. Ich möchte hier dankend feststellen, daß die Vernehmlassungen, die in dieser Frage eingegangen sind, zum großen Teil außerordentlich wertvoll und substantiell waren. Zudem schalteten wir noch ein spezielles politisches Gremium dazwischen, in dem alle politischen Richtungen unseres Landes vertreten waren, das in zwei langen Sitzungen Gelegenheit hatte, zu diesen Entwürfen Stellung zu nehmen. Ich glaube, die politischen Parteien sind doch bei weitem nicht nur Vertreter der Großen und der wirtschaftlich Starken, sondern — so hoffe ich es wenigstens — sie sind auch Vertreter der Gesamtheit unseres Schweizervolkes, also auch der «kleinen Leute.»

Man sagte im weitern, der Staat dürfe nur ausnahmsweise intervenieren. Das glaube ich auch und dies gilt ebenfalls für den Konjunkturartikel. Der Staat wird hier nur intervenieren, wenn es vom Stabilitätsziel und vom allgemeinen Interesse her notwendig ist — und sonst nicht. Nicht die Intervention soll eine dauernde sein, sondern die Bereitschaft zu dieser Intervention. Es ist eine eigentliche Rüstung, die wir bereitstellen müssen, die aber — wie beim Militär — nur eingesetzt wird «le cas échéant». Diese Rüstung besteht im Ausbau der Erkundungsgrundlagen, damit wir die Fakten für die Diagnose erhalten; sie besteht aber auch darin, daß wir die erforderlichen Instrumente oder Waffen dann zur Verfügung haben, wenn ihr Einsatz notwendig ist.

Schließlich wird von einigen Herren nun auf einmal das Loblied auf den Artikel 89bis Absatz 3 gesungen. Ich muß Ihnen schon sagen, daß mich dies außerordentlich überrascht. Wie oft haben der Sprechende, Herr Celio, und der Bundesrat insgesamt seitens des Parlaments den Vorwurf entgegennehmen müssen, daß man Konjunkturpolitik aufgrund dieses

Artikels 89bis betreibe? Wie ist auch ein Teil der Presse über uns hergefallen, daß man mit einem solchen Notrechtsartikel einem Phänomen beizukommen versuche, das länger andauern kann, das immer wieder auftauchen kann, das eine Daueraufgabe des Bundes bedeute; ganz abgesehen davon, daß das Mittel des dringlichen Bundesbeschlusses ja erst eingesetzt werden kann, wenn diese Dringlichkeit tatsächlich auch anerkannt wird, und dann ist es, konjunkturpolitisch gesehen, immer zu spät. Zur konjunkturpolitischen Problematik der Notrechtsbeschlüsse gesellt sich auch deren Fragwürdigkeit in staatsrechtlicher Sicht. Artikel 89bis Absatz 3 der Bundesverfassung ist für Ausnahmefälle und nicht als hauptsächliche Grundlage für die staatliche Aktivität in einem der wesentlichsten Bereiche unserer Wirtschaftspolitik gedacht. Eine Politik, die sich vornehmlich auf diesen Artikel unserer Verfassung abstützen muß, ist somit nicht zuletzt staatsrechtlich gesehen höchst unbefriedigend, und wenigstens in diesem Punkte sind sich alle Staatsrechtsgelehrten einig.

Man hört auch, unser Land sei derart abhängig von internationalen Einflüssen, daß im Grunde genommen nur mit einer internationalen Konjunkturpolitik dem Inflationsphänomen beizukommen sei. Ich möchte sagen, das stimmt wenigstens teilweise. Wir haben deshalb kürzlich im Rahmen der OECD in dieser Richtung votiert, wir haben auf die Bedeutung der Koordination der Konjunkturpolitik, vor allem im europäischen Raum, hingewiesen, weil es natürlich falsch ist, wenn sich die Maßnahmen der einzelnen Länder gegenseitig beeinträchtigen oder sogar aufheben. Obwohl die OECD sich mit diesen Problemen eingehend beschäftigt, hege ich einige Zweifel, ob man von den Bekenntnissen auch zur Tat schreiten wird, und zwar deswegen, weil der nationale Egoismus auch hier hineinspielt, weil jede Nation darauf bedacht ist, in erster Linie für die eigene Wirtschaft zu sorgen.

Es ist aber dennoch notwendig, daß Sie uns die erforderlichen Instrumente bereitstellen. Wie sollen wir in einer internationalen Konzertierung, die — davon bin ich überzeugt — im eminenten Interesse unseres Landes liegen wird, mitwirken können, wenn wir mit leeren Händen dastehen? Wie sollen wir ein «interlocuteur valable» sein können, wenn wir nichts mitzubringen haben, wenn wir erklären müssen: Unsere verfassungsmäßigen Grundlagen und die politische Stimmung in diesem Lande ist so, daß wir ganz einfach beiseite stehen müssen? Ich meinte, das wäre eine geradezu fatale Situation.

Damit komme ich zur Frage, ob die jeden konjunkturpolitischen Eingriff ablehnende Haltung — vorausgesetzt, daß sie sich politisch durchsetzen ließe, was ich persönlich nicht glaube — auch wirtschaftlich verkräftbar wäre. Der Zerfall der Preisstabilität und die wachsende Neigung, sich an die Inflation zu gewöhnen, ist nach meiner Meinung eine verhängnisvolle Entwicklung, die sich mit kaufkraftsichernden Indexklauseln weder abbremsen noch überlisten läßt. Das gilt besonders für ein Land, das in so starkem Maße mit der Weltwirtschaft verflochten ist. Ließen wir der Entwicklung freien Lauf, so wäre es nicht ausgeschlossen, daß wir mit oder ohne zeitweise Entspannungspausen vom derzeitigen Inflationstrab in einen unaufhaltsamen Inflationsgalopp hineingerieten. Und als Ende könnten Rezession, Arbeitslosigkeit, Betriebschließungen, verstärkte Konzentration, größere regionale Unterschiede, vor allem aber auch größere

Unterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaftsbranchen eintreten, was letzten Endes zu sozialen Unruhen und zum Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit führen müßte. Aber auch ohne diese letzten Konsequenzen zeitigt der inflationäre Prozeß höchst unerwünschte Folgen. Er untergräbt die Eigentumsbildung, die private Vorsorge für Alter und Krankheit; er schafft Inflationsgewinne und Inflationsopfer, und zwar ohne eigenes Verdienst, soweit es die Gewinnenden betrifft, und ohne eigenes Verschulden im Falle der Verlierenden. So kommt es zwischen Gläubigern und Schuldern zu Einkommensumschichtungen, die heute etwas über 11 Milliarden Franken jährlich betragen dürften. Bei einer Inflation, wie wir sie gegenwärtig kennen, erfüllt das Preissystem die ihm in der Marktwirtschaft zugedachte Steuerungs- und Antriebsfunktion nur noch ganz unzulänglich und der wirtschaftlichste Einsatz der Produktionsmittel ist nicht mehr gewährleistet. Sie fördert die Flucht in die Sachwerte und heizt damit die Konjunktur zusätzlich an. Auch das ist ein Teufelskreis. Die Teuerung verschärft den wirtschaftlichen Konzentrationsprozeß, vergrößert unter verschiedenen Gesichtspunkten die Wohlstandsunterschiede, vor allem zwischen den einzelnen Regionen und Erwerbszweigen. Daneben werden im Zeichen des Verkäufermarktes Grenzproduzenten über Wasser gehalten, die bei schärferer Konkurrenz kaum Bestand hätten. Damit werden nicht nur knappe Arbeitskräfte gebunden, die man besser anderswo einsetzen würde, sondern es entfällt auch der Druck zur Rationalisierung und Kostensenkung. Kurz: es kommt zu einer Verminderung des Produktivitätsfortschrittes.

Die Teuerung trägt aber auch zur Radikalisierung des politischen und sozialen Klimas bei, weil sie ein Gefühl der Unsicherheit und der Enttäuschung, des allgemeinen Mißtrauens gegenüber den Behörden, aber auch gegenüber der Industrie, der Wirtschaft und ihren Exponenten schafft. Die Marktwirtschaft bedarf zumindestens einer relativen Preisstabilität, soll sie nicht von innen her ausgehöhlt und funktionsunfähig gemacht werden. Wird diese These akzeptiert, so stellt sich der im politischen Raum ausgetragene Interessenskonflikt zwischen einzelbetrieblicher und volkswirtschaftlicher Würdigung der staatlichen Stabilisierungsbemühungen als ein bloß vermeintlicher heraus.

Letztlich geht es um die grundsätzliche Frage, ob unsere wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung durch Bekämpfen der ihr wesensfremden inflationären Verzerrung erhalten oder ob sie durch Laufenlassen der Teuerung langsam, aber unaufhaltsam degeneriert werden soll. Ich glaube darum, daß die Lösung des Stabilitätsproblems im wohlverstandenen Eigeninteresse nicht nur der Gesamtwirtschaft, sondern auch der einzelnen Wirtschaftssubjekte liegt. Aus dieser Sicht sollte der in der Wirtschaft Tätige, gleichgültig, ob er Arbeitgeber oder Arbeitnehmer ist, sich eher als Partner denn als Opfer der staatlichen Konjunkturpolitik sehen und mithelfen, die Inflation, dieses Krebsübel unserer Zeit, gemeinsam zu bekämpfen. Wir sollten versuchen, in einer gemeinsamen Anstrengung zu verhindern, daß in späteren Jahren einmal ein Kapitel unserer Wirtschaftsgeschichte überschrieben werden muß mit dem Titel: «Die Zerstörung der Marktwirtschaft durch ihre eigenen Anhänger.»

In der bisherigen Diskussion im Rate, aber auch in der Öffentlichkeit, wurde die mögliche Beschränkung

der Handels- und Gewerbefreiheit stark in den Vordergrund gerückt. Ich habe zwar den Eindruck, daß man da und dort die Handels- und Gewerbefreiheit hochspielt — ich möchte ganz offen reden — um unter dem Vorwand einer gewissen Verfassungstreue oder Anhänglichkeit zu dieser Verfassung handfeste und sehr egoistische Gruppeninteressen zu verfechten. Man scheint vergessen zu haben, daß zwar nach Artikel 31 der Bundesverfassung die Handels- und Gewerbefreiheit im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gewährleistet ist, aber nur — ich zitiere — «so weit sie nicht durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist». In der Vergangenheit hat der Bund im Interesse der Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger trotz des immer wieder angerufenen Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit ausgiebig von dieser Beschränkungsmöglichkeit Gebrauch gemacht, so beispielsweise zur Erhaltung wichtiger, in ihrer Existenzgrundlage gefährdeter Wirtschaftszweige, zur Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft, zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile, gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen, um nur einige Punkte zu nennen. Ja, sogar die Kantone können Einschränkungen vornehmen, zum Beispiel auf den Gebieten des Gastgewerbes, der Ladenschlußgesetzgebung, der Ruhetage usw.

Man wird also gut tun, sich vom Mythos einer unbeschränkt existierenden Handels- und Gewerbefreiheit zu lösen, weil es sie gar nicht mehr gibt und nicht mehr geben kann. Man wird auf der andern Seite gut tun, die von uns vorgeschlagene weitere Einschränkung mit den wirtschaftlichen und rechtlichen Realitäten zu konfrontieren und nicht mit einem Mythos. Das sollten vor allem diejenigen tun, denen die Aufrechterhaltung unserer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft ein echtes Anliegen bedeutet. Was nützt uns die Handels- und Gewerbefreiheit, wenn darob die freie Marktwirtschaft — wenn Sie wollen die soziale Marktwirtschaft (heute ist die Grenze zwischen diesen Ordnungsbegriffen ohnehin fließend) — zugrunde geht? Solche ordnungspolitische Einsichten haben dazu geführt, daß namhafte Vertreter des modernen Staatsrechts in Maßnahmen, welche die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft erhalten sollen, überhaupt keinen echten Einbruch mehr in die Handels- und Gewerbefreiheit sehen.

Diese moderne Auffassung der Handels- und Gewerbefreiheit steht in krassem Gegensatz zur historischen Auffassung dieses Grundsatzes, wie sie bis vor kurzem vom Bundesgericht noch geteilt worden ist. Es scheint aber, daß sich auch im Bundesgericht in dieser Beziehung ein Wandel vollzieht. Aber diese ganze Auseinandersetzung zwischen den Rechtsgelehrten, in die ich mich nicht einmischen möchte, zeigt eines mit aller Deutlichkeit: daß das Wirtschaftsrecht eine Gesamtwirtschaftspolitik, die diesen Namen verdient, einfach noch nicht ganz bewältigt hat. Sicher ist aber eines: Die Marktwirtschaft hat uns beträchtliche wirtschaftliche Erfolge gebracht, auch wenn sie da und dort Fehlentwicklungen und unerwünschte Randerscheinungen nach sich zog. Man braucht sich da gar nicht dogmatisch verpflichtet zu fühlen. Die Realität ist, daß uns diese Marktwirtschaft sehr großen Wohlstand verschafft hat. Aber sie bedarf, damit sie funktionieren kann, einer relativen Preisstabilität.

Viel zu reden gibt, gab und wird auch in Zukunft die Frage geben, wie weit Kantone und Gemeinden zu konjunkturgerechtem Verhalten gezwungen werden sollen und können. Die Kantone und Gemeinden sind heute in ihrem Ausgaben- und Einnahmegeraren weitgehend selbständig. Jeder Einbruch in diese Domäne bedeutet eine Schmälerung ihrer hoheitlichen Substanz, was unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus nicht erwünscht ist. Ich stehe zu dieser Auffassung, ich bin immer dazu gestanden und fühle mich in dieser Beziehung mindestens so tugendhaft wie andere Föderalisten, die uns diese Grundsätze bei jeder Gelegenheit glauben in Erinnerung rufen zu müssen.

Andererseits vermag der öffentliche Haushalt insgesamt den stabilitätspolitischen Erfordernissen nur dann gerecht zu werden, wenn neben dem Bund auch die Kantone und die Gemeinden einen wesentlichen Beitrag leisten. Auf den Bund entfällt nicht ganz ein Drittel der öffentlichen Ausgaben, während sich die Kantone und Gemeinden je ungefähr zur Hälfte in den Rest teilen. Soll jedoch der öffentliche Bereich als Ganzes auf das Stabilitätsziel ausgerichtet werden, ist eine entsprechende Koordination unabdingbar. Die Schweiz ist — konjunkturpolitisch gesehen — ein einziger Wirtschaftsraum. Es kann nicht 25 verschiedene Konjunkturpolitiken geben. Steuer- und finanzpolitischer Föderalismus auf der einen Seite, Konjunkturpolitik auf der andern Seite, sind ein Gegensatzpaar. Dieser Gegensatz läßt sich nicht leicht, ja überhaupt nicht ganz überbrücken. Er dürfte aber durch die Einsicht gemildert werden, daß sämtliche Gemeinwesen an einer umfassenden eidgenössischen Konjunkturpolitik ein eminentes materielles und politisches Interesse haben.

Die wegen der Inflation sich vermehrt öffnende Ausgabenschere hat schon heute zahllose Haushalte von Kantonen und Gemeinden in eine äußerst schwierige Situation gebracht. Aber auch der Umstand, daß inflationäre Verzerrungen die wirtschaftlichen Unterschiede in den einzelnen Regionen unseres Landes nicht etwa kleiner, sondern größer werden lassen — ich könnte Ihnen zahllose Beispiele zitieren — zeigt, welches Interesse gerade wirtschaftlich weniger entwickelte Kantone am übergeordneten Ziel einer eidgenössischen Stabilisierung der Konjunktur haben müssen. Dies umso mehr, als die Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen durch inflationäre Entwicklung vergrößert werden, meistens zum Nachteil von Wirtschaftszweigen, die gerade in wirtschaftlich schwachen Kantonen besonders markant vertreten sind, wie beispielsweise die Landwirtschaft, das kleine und mittlere Gewerbe, aber auch der Fremdenverkehr und die Textilindustrie. Wenn die Auffassung richtig ist — und ich vertrete diese Auffassung — daß politischer Föderalismus auch der wirtschaftlichen Substanz bedarf, soll er lebensfähig bleiben, so wird man die Notwendigkeit einer zielstrebigem eidgenössischen Konjunkturpolitik auch von seiten der schwächeren Glieder unserer staatlichen Gemeinschaft bejahen müssen. Wir werden also die einzelnen Gebietskörperschaften in unsere Bemühungen einbeziehen müssen. Wir möchten dies aber in einer Form tun, die den ausgeprägten Finanzföderalismus nicht grundsätzlich in Frage stellt, da wir die damit verbundenen politischen Nachteile mindestens ebenso klar erkennen wie unsere Kritiker. Deshalb sind wir

auch bereit, beim Konjunkturartikel gewisse entsprechende Konzessionen zu machen.

Ich komme nun zum letzten Kapitel meiner Ausführungen, das ich mit «Die Konjunkturpolitik als Sündenbock» betiteln möchte und das ich unter dem Eindruck der gestrigen Debatte in Ihrem Rat noch verfaßte. Die Konjunkturpolitik wird häufig zum Sündenbock für alles Mögliche gemacht. Nicht nur von politischer, auch von unternehmerischer Seite wird die Konjunkturpolitik für die mannigfaltigsten wirtschaftlichen Schwierigkeiten verantwortlich gemacht.

Diese Kritik geht ganz sicher dann zu weit, wenn unserer heutigen rudimentären eidgenössischen Konjunkturpolitik auch unternehmerische Fehlleistungen angelastet werden. Die Verantwortung beispielsweise für eine verfehlte Investitionspolitik kann nicht auf uns überwältigt werden, insbesondere dann nicht, wenn diese Investitionen schon Jahre zurückliegen und ganz einfach auf einer falschen Einschätzung der Entwicklung der Marktlage beruhen. Die Wirtschaft trägt zwar im allgemeinen nicht die Verantwortung für die Marktlage und ihre Entwicklung. Sie trägt aber voll und ganz die Verantwortung für ihre Reaktionen auf die Veränderungen der Marktlage. Diese Verantwortung kann ihr der Staat nicht abnehmen.

Die Konjunkturpolitik ist auch nicht verantwortlich für die Raumplanungsgesetzgebung und ihre Konsequenzen, für die Beschränkung des Erwerbs von Grundstücken durch Ausländer, für die Fremdarbeiterpolitik, für den Gewässerschutz, wie dies in diesem Saale angetönt wurde. Sie wissen, daß diese Vorkehren, die zum Teil außerordentlich scharfe Eingriffe in die Handels- und Gewerbe- sowie in die wirtschaftliche und individuelle Freiheit überhaupt bringen, daß alle diese Vorkehren nicht unter konjunkturpolitischer, sondern unter anderer Zielsetzung verfügt worden sind, und zwar weil sie schon lange im politischen Raum stehen. Ich empfehle Ihnen, Ihre Parteiprogramme einmal durchzusehen, da steht all das drin und zwar ganz gleichgültig, ob es sich um Parteien der Rechten, der Mitte oder der Linken handelt. Es wird auch noch mehr hinzukommen, gerade auf dem Gebiete der Raumplanung und des Bodenrechts. Im Bereiche des Mieterschutzes ist die Situation nicht weniger brennend. Dies sind zu einem beträchtlichen Teil direkte Folgen der Teuerungsentwicklung, die wir bis jetzt nicht zu meistern vermochten, ja kaum zu zähmen wußten. Es wird also auch in Zukunft zu einer vermehrten Einengung des wirtschaftlichen und des individuellen Spielraumes und damit der Freiheit kommen. Das kann man bedauern, ich tue das, aber ich befürchte, daß die Entwicklungen stärker sind als unsere Bekenntnisse zu möglichst viel Liberalismus auf diesem Gebiet. Ich glaube, wenn wir auf dem Gebiet der Inflationsbekämpfung nichts tun, werden sich die Reaktionen auf den erwähnten Gebieten dermaßen verstärken, daß die Kosten höher sein werden, als wenn wir rechtzeitig vorsorgen. Diese Kosten werden auch verbunden sein mit einem ebenso großen Verlust an tatsächlicher Freiheit.

Sehr viel ist gestern gesprochen worden von den regionalen Ungleichgewichten. Ich möchte hier betonen, daß an diesen tatsächlich bestehenden regio-

nen Ungleichgewichten nicht die bisherige Konjunkturpolitik schuld ist. Es gibt diese regionalen Unterschiede seit Jahrzehnten, ja wenn Sie wollen seit Jahrhunderten. Man ist ihnen nicht Meister geworden, weil man erstens einmal in der Vergangenheit diesem Phänomen gar nicht die gleiche Beachtung schenkte wie dies heute der Fall ist, und weil heute durch die Teuerungsentwicklung die Unterschiede nun auf einmal viel stärker sichtbar werden. Das ist ja auch der Grund, warum der Bund zum ersten Mal seit seinem Bestehen sich überhaupt mit regionaler Wirtschaftsförderung und damit mit eigentlicher Strukturpolitik befaßt. Ich möchte mindestens für mich und für mein Departement in Anspruch nehmen, daß wir auf diesem Gebiet auch etwas geleistet haben und daß wir schon in einer der nächsten Sessionen als erstes Produkt unserer Bemühungen das Gesetz über Investitionshilfe für das Berggebiet diskutieren können.

Noch etwas möchte ich sagen: Man kann der Abwanderung aus dem Berggebiet nicht mit wirtschaftlichen Maßnahmen allein beikommen. Ich glaube, das haben unsere Untersuchungen ganz eindeutig gezeigt. Es sind auch soziale, gesellschaftspolitische Erscheinungen, die maßgeblich sind, wie beispielsweise der Zug zum Urbanismus. Bei allem Verständnis und beim Bekenntnis zur Notwendigkeit, daß wir auf diesem Gebiet etwas tun müssen, kann man die Konjunkturpolitik nicht in den Dienst dieser Aufgabe stellen, wie das nun in der Formulierung der Mehrheit Ihrer Kommission zum Ausdruck gekommen ist. Damit würde ja das gesamtschweizerische Hauptziel der Konjunkturpolitik einem andern Hauptziel, nämlich dem des regionalen Ausgleiches, untergeordnet, und das ist einfach nicht möglich. Hingegen können wir soweit gehen und den Bund verpflichten, daß er im Rahmen der Konjunkturpolitik Rücksicht zu nehmen hat auf die regionale Entwicklung.

Gestern war manches Votum durch die Auswirkungen der Konjunkturbeschlüsse vom 20. Dezember letzten Jahres gefärbt. Ich möchte Sie aber eindringlich bitten, sich von den Konjunkturübungen der vergangenen Jahre zu lösen und nun einen klaren Unterschied zu machen zwischen dem, was wir getan haben aufgrund unzulänglicher Instrumente, verspätet und zu zaghaft, und dem, was wir mit dem neuen Konjunkturartikel anstreben. Zu diesen Konjunkturübungen möchte ich ein Bild bringen: Wenn Sie einen Wagen aufhalten wollen, der einen Abhang hinunterfährt und der bereits in voller Fahrt ist und Sie sich ihm entgegenstemmen, dann werden Sie von diesem Wagen ganz einfach überfahren. Das haben wir im Grunde genommen bis heute mit unserer Konjunkturpolitik getan. Was wir jetzt mit dem neuen Konjunkturartikel bezwecken, der für diesen Boom kaum mehr, wohl aber für den nächsten von Bedeutung ist: Wir möchten, daß man dieses Gefährt rechtzeitig aufhält, das heißt, wenn es noch zu stoppen ist. Wir möchten das tun mit dem Einsatz milder Kräfte, durch die sogenannte Globalsteuerung. Mit dem Grundsatz der Globalsteuerung ist nicht die Anwendung von Maßnahmen uniform auf das ganze Land gemeint, sondern die Schaffung von Rahmenbedingungen vor allem auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der

Außenwirtschaft, die die Unternehmen und Haushalte zu einem vernünftigen wirtschaftlichen Verhalten veranlassen. Wenn man die nötigen Mittel rechtzeitig einsetzt, sollte eben gerade das vermieden werden können, was jetzt zu einem gewissen Recht den Konjunkturbeschlüssen des letzten Jahres vorgeworfen wird, nämlich daß diese schematisch, zum Teil brutal und schockartig und regional unterschiedlich gewirkt haben.

Ich entschuldige mich, daß ich so lange gesprochen habe. Ich möchte nicht sagen, daß ich mit letztem Engagement hinter dieser Übung stehe, aber es ist meine Pflicht, sie durchzuführen, weil ich glaube, daß sie notwendig ist. Ein Ausbau der stabilisierungspolitischen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen ist heute aktueller und dringender denn je, und zwar deswegen, weil sich heute weltweit eine konjunkturelle Entwicklung vollzieht, die erschreckend ist. Immer mehr Regierungen sind deshalb zu Dämpfungsmaßnahmen gezwungen. Man kann sagen, daß es heute kaum mehr einen Industriestaat gibt, der auf Stabilisierungsmaßnahmen verzichten könnte. Alles

## Der bisherige Werdegang des Konjunkturartikels

### I. Vorbemerkungen

Wie die breite Diskussion um den neuen Konjunkturartikel, aber auch dessen bisherige Entstehungsgeschichte zeigt, handelt es sich beim Ausbau der stabilisierungspolitischen Rechtsgrundlagen um ein außerordentlich komplexes Geschäft, das nur in einem umfassenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmen angegangen werden kann. Dieses Vorhaben ist insoweit von größter sachlicher Bedeutung und höchster politischer Priorität, als ein ungezügelter Lauflassen der Teuerung, die durch Dämpfungsmaßnahmen in Form dringlicher Bundesbeschlüsse nur ungenügend gebremst werden kann, eine wachsende Gefahr für Wirtschaft und Staat darstellt. Mit dem vorliegenden Aufsatz soll versucht werden, etwas Licht auf das Zustandekommen des Konjunkturartikels in seiner jetzigen Form zu werfen und dadurch einen Beitrag zum besseren Verständnis dieser schwierigen Materie zu leisten.

### II. Grundlegende Vorarbeiten der Kommission für Konjunkturfragen

In der ersten Hälfte der Sechzigerjahre zeigte sich erstmals mit aller Deutlichkeit, daß die Kompetenzen und Instrumente des Bundes nicht ausreichen, um den binnen- und außenwirtschaftlichen Auftriebskräften beizukommen und die Inflation von unserem Land fernzuhalten. Der 1947 geschaffene Artikel 31quinquies der Bundesverfassung und die darauf basierende Gesetzgebung bieten nämlich lediglich eine ausreichende Rechtsgrundlage zur Verhütung und Bekämpfung von Krise und Arbeitslosigkeit. Die Kompetenzenumschreibung, geprägt durch die in der Weltwirtschaftskrise gewonnenen Erfahrungen und die Furcht vor einer Nachkriegsdeflation, ist nur auf das Vollbeschäftigungsziel, nicht aber auch auf die Geldwertstabilität, ausgerichtet.

Diese Erkenntnis liegt denn auch einer Motion zugrunde, die Nationalrat Heil im Herbst 1966 ein-

deutet darauf hin, daß sich künftig die konjunkturpolitischen Probleme auch in unserem Land eher verschärfen, denn abschwächen werden. Wollen wir in dieser Situation mit leeren Händen dastehen? Ich glaube, dies wäre weder wirtschafts- noch gesellschaftspolitisch verantwortbar.

Sagen Sie auch nicht: «Konjunkturpolitik ja, aber eine andere, als sie jetzt vorgeschlagen ist!» Sie werden keine grundsätzlich andere finden, die Anspruch auf Erfolg hätte. «Rupfen» Sie diesen Konjunkturartikel auch nicht so, daß er zum Schluß nur noch gewissermaßen als Alibiübung in Erscheinung tritt! Ich würde es als außerordentlich verhängnisvoll ansehen, wenn wir dem Schweizervolk vortäuschen würden, es finde ein Aufbruch zu neuen Ufern statt, und man nach einigen Jahren sagen müßte: «Es war nichts, die Maßnahmen und die Instrumente waren ungenügend.» Ich bitte Sie deshalb, nicht ohne vorher noch der Kommission und ihrem Präsidenten bestens für ihre engagierte Beratung dieser schwierigen Materie zu danken, auf Botschaft und Entwurf einzutreten.

reichte und die ein halbes Jahr später als Postulat überwiesen wurde. Der Motionär läßt angesichts der einseitigen Ausrichtung der konjunkturpolitischen Rechtsbasis den Bundesrat ein zu prüfen, ob nicht den eidgenössischen Räten «der Entwurf eines Verfassungsartikels zu unterbreiten sei, der die Grundlage für eine Konjunktur- und Wachstumspolitik des Bundes schafft.» Der Vorsteher des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements unterstrich in seiner Antwort die Notwendigkeit einer Verbesserung der konjunkturpolitischen Voraussetzungen und beauftragte in der Folge die Kommission für Konjunkturfragen, die in wissenschaftlicher Sicht wünschbaren Ziele und Instrumente einer wachstumsgerechten Konjunkturpolitik aufzuzeigen und Vorschläge für einen entsprechenden Ausbau der einschlägigen Verfassungsbestimmungen zu unterbreiten. Die umfangreiche und zeitraubende Arbeit der Kommission für Konjunkturfragen konnte im Herbst 1971 abgeschlossen werden. Die Hauptergebnisse wurden festgehalten in einem ausführlichen Bericht über die Ziele, Mittel und Träger der Konjunkturpolitik sowie in einer ergänzenden wissenschaftlichen und statistischen Dokumentation. Die Kommission unterbreitete auch einen konkreten Vorschlag einer Neufassung des Artikels 31quinquies, wie sie ihr aus ökonomischer Sicht wünschbar erschien.

In ihrem Kommentar legt die Kommission besonderen Wert auf die Feststellung, daß ein neuer Konjunkturartikel in den «Gesamtzusammenhang einer möglichen verfassungsmäßigen Neuordnung von Staat und Wirtschaft» gestellt werden müsse. So schlägt sie denn auch vor, dem Artikel das umfassende Ziel der Förderung der Volkswirtschaft voranzustellen und die Querverbindungen zu den verteilungs-, raumordnungs- und außenwirtschaftspolitischen Zielen zu ziehen. Als Hauptmaßnahmenbereiche der Stabilisierungspolitik werden die Geld-, Finanz- und Außenwirtschaftspolitik genannt, wobei die Abweichungsmöglichkeit von der Handels- und Gewerbefreiheit nur im Falle der Notenbankpolitik

ausdrücklich erwähnt wird. Einer speziellen verfassungsmäßigen Verankerung bedürfen nach Meinung der Kommission ferner die finanzpolitischen sowie die statistischen Kompetenzen.

### III. Vernehmlassungsverfahren und Entwurf des Bundesrates

#### 1. Erfüllung staatsrechtlicher Erfordernisse

Im Frühling 1971 setzte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement eine Expertengruppe ein mit dem Auftrag, aufgrund der Vorarbeiten der Kommission für Konjunkturfragen einen neuen Konjunkturartikel zu unterbreiten. Dem vom Delegierten für Konjunkturfragen präsidierten Expertengremium gehörten zur Hauptsache Staatsrechtler an, ging es doch darum, neben dem wirtschaftswissenschaftlichen nun auch den rechtlichen Erfordernissen, die ein neuer konjunkturpolitischer Verfassungsartikel zu erfüllen hat, Rechnung zu tragen.

Nach kurzer, aber sehr intensiv geführter Arbeit unterbreitete die Expertengruppe auftragsgemäß dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement einen Vorschlag für die Neuformulierung des Artikels 31quinquies der Bundesverfassung. Es handelt sich dabei um den Entwurf, wie er vom Departement den Kantonen, den politischen Parteien und den Wirtschaftsorganisationen zur Vernehmlassung unterbreitet wurde. Ohne vom ökonomischen Konzept der Kommission für Konjunkturfragen abzuweichen, unterscheidet er sich in Aufbau und Formulierung doch wesentlich von deren Vorentwurf. Dies ist auf folgende Überlegungen der Staatsrechtler zurückzuführen. Die Experten gingen von der Voraussetzung aus, daß ein neuer Verfassungsartikel die bestehende Rechtslücke auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik nur dann in befriedigendem Maße zu schließen vermag, wenn er

- dem Bund die Befugnis einräumt, alle erforderlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur zu treffen,
- den Bund ermächtigt, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, soweit es vom Stabilisierungsziel unumgänglich ist,
- die Kantone und Gemeinden veranlaßt, das Ihre zur Stabilisierung der Konjunktur beizutragen und
- im Rahmen der Ausführungsgesetze den zuständigen Behörden ermöglicht, rechtzeitig zu handeln und sich rasch neuen Entwicklungen anzupassen.

Umgestaltet und vereinfacht wurde gegenüber dem Vorschlag der Kommission für Konjunkturfragen hauptsächlich die Umschreibung der Ziele und Kompetenzen. Die Experten hielten dafür, von einer ausdrücklichen Verankerung der Zusammenhänge zwischen dem Stabilisierungsziel und weiteren Ober- und Nebenzielen im Konjunkturartikel abzusehen. Dieses umfassende Anliegen lasse sich nur im Rahmen einer Revision sämtlicher wirtschaftspolitischer Verfassungsnormen erfüllen. Im übrigen hätten sich ohnehin alle staatlichen Maßnahmen, also auch jene konjunkturpolitischer Natur, letztlich am Wohlfahrtsziel gemäß Artikel 2 der Bundesverfassung zu orientieren.

Weiter erachteten es die Staatsrechtler als notwendig, die Befugnis des Bundes, nötigenfalls von der

Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, verfassungsmäßig als Generalkompetenz zu verankern. Dies sei insofern entscheidend, als sich angesichts der auseinandergehenden Auffassungen über das Wesen und die Grenzen der Handels- und Gewerbefreiheit nur so eine rechtlich klare Situation schaffen lasse. Durch das «nötigenfalls» werde deutlich zum Ausdruck gebracht, daß der Staat an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie er für sämtliche Bereiche der Politik gilt, gebunden sei und somit die Gewerbefreiheit nur tangieren dürfe, wenn dies zur Erreichung des Zweckes unumgänglich sei.

Um deutlich zum Ausdruck zu bringen, daß für die einzelnen konjunkturpolitischen Maßnahmen grundsätzlich nur Erlasse vorzusehen sind, für die eine Volksabstimmung verlangt werden kann, empfahlen die Experten die Aufnahme eines entsprechenden Absatzes (Absatz 5, Entwurf Seite 45). In diesem Zusammenhang sei es aus Gründen des raschen Einsatzes der entsprechenden Stabilisierungsvorkehrungen wünschbar, dem Gesetzgeber die Möglichkeit der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen einzuräumen. Das heißt, daß dieser den Bundesrat und die Nationalbank soll ermächtigen dürfen, die von ihm in den Grundzügen festgelegten Maßnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen.

#### 2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Wenn der Artikelentwurf des Expertengremiums in unveränderter Form im Herbst 1971 in die Vernehmlassung ging, so deshalb, weil sich der Bundesrat den ökonomischen und juristischen Erwägungen der Spezialisten vollumfänglich anschließen konnte. Mit dem vorgeschlagenen Verfassungsartikel erschien es möglich, die Voraussetzungen für eine wirksame Stabilisierungspolitik zu schaffen, ohne dabei den Geist unserer freiheitlichen Rechts- und Wirtschaftsordnung zu verletzen.

Wie die reichhaltigen Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zeigen, fehlte dem Artikelentwurf in einigen Punkten hingegen noch die politische Tragfähigkeit. Obwohl die Notwendigkeit eines Ausbaus der konjunkturpolitischen Verfassungsgrundlage allgemein anerkannt wurde, gingen aufgrund der vie-

#### Der geltende Artikel 31quinquies BV

Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Maßnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Er erläßt Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung.

#### Vernehmlassungsentwurf eines neuen Artikels 31quinquies BV

<sup>1</sup> Der Bund trifft, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung, vornehmlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Außenwirtschaft.

<sup>2</sup> Der Bund ist befugt, zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf Bundessteuern Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren und eine Sondersteuer einzuführen.

<sup>3</sup> Die Kantone und Gemeinden sind gehalten, ihr Finanzgebaren auf die Erfordernisse der Konjunkturstabilisierung auszurichten und zu diesem Zwecke für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen. Der Bund kann die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und von Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage und dem Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden anpassen.

<sup>4</sup> Der Bund führt laufend statistische Erhebungen über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes durch.

<sup>5</sup> Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse im Sinne der Artikel 89 Absatz 2 oder 89bis Absatz 1 und 2 zu erlassen. Darin können der Bundesrat und die Nationalbank ermächtigt werden, die Maßnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen.

<sup>6</sup> Vor Erlaß der Ausführungsgesetze, dringliche Bundesbeschlüsse angenommen, sind die Kantone und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft anzuhören; sie können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden.

len Stellungnahmen die Meinungen in verschiedenen wesentlichen Fragen stark auseinander. Dies sei im folgenden anhand der hauptsächlichsten Vernehmlassungseinwände kurz skizziert.

Im Mittelpunkt der Kritik stand einmal die vorge-sehene Befugnis des Bundes, nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Meist aus mangelndem Vertrauen in die zielgerechte Handhabung dieser Kompetenz wurde — besonders von unternehmerischer und liberaler Seite — verlangt, die Maßnahmen, bei denen von diesem Freiheitsrecht abgewichen werden darf, entweder abschließend aufzuzählen oder zeitlich zu befristen. Sehr unterschiedliche Meinungen wurden auch vertreten in der Frage der Zielformulierung und der Umschreibung der Maßnahmenbereiche. Verhältnismäßig ausgeprägt war das Bedürfnis nach Aufnahme eines stabilisierungspolitischen Oberziels zum Beispiel im Sinne der Förderung einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung.

Besonders seitens der Kantone wurde weiter darauf hingewiesen, daß durch die vorgeschlagenen Abschöpfungsmöglichkeiten das kantonale und kommunale Steuersubstrat empfindlich beeinträchtigt würde. Recht häufig fand sich auch der Wunsch nach einer Sterilisierung beziehungsweise einer Rückerstattung der abgeschöpften Mittel. Vielfach wurde schließlich das Begehren gestellt, es sei auf wirtschaftlich und finanziell schwache Gebiete wie allgemein auf regional-, struktur- und wachstumspolitische Erfordernisse Rücksicht zu nehmen.

Die Vernehmlassungen widerspiegeln eindrücklich die große wirtschaftliche und gesellschaftliche Tragweite des Ausbaus der konjunkturellen Verfassungsgrundlagen. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement entschloß sich deshalb, neben den Experten auch noch ein politisch ausgerichtetes Konsultativgremium für die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse beizuziehen. Bei dessen personeller Zusammensetzung wurde darauf geachtet, daß die verschiedenen politischen Richtungen sowie die Landessprachen und -gegenden angemessen vertreten waren. Im Rahmen der geführten Gespräche gelang es, in wesentlichen Fragen das Verständnis zu vertiefen und die verschiedenen Standpunkte einander anzunähern. Dadurch konnte bereits vor den parlamentarischen Verhandlungen die politische Tragfähigkeit des Konjunkturartikels verbessert werden.

### 3. Der Entwurf des Bundesrates für einen neuen Konjunkturartikel

Im Januar 1973 unterbreitete der Bundesrat den Eidgenössischen Räten den Entwurf für einen neuen Konjunkturartikel samt Botschaft. Wie bereits oben angetönt, wurde die Vorlage gegenüber dem Vernehmlassungstext in verschiedenen Punkten abgeändert und ergänzt (vgl. Texte S. 45 und 49). Dem Bundesrat ging es darum, den politischen Anliegen soweit Rechnung zu tragen, als dies ohne Abstriche bei den ökonomischen und iuristischen Anforderungen möglich war. Diese schwierige Gratwanderung scheint — wie die parlamentarischen Beratungen zeigten — recht gut gelungen zu sein. Zur Veranschaulichung dieses «politischen Reifeprozesses» seien die aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse vorgenommenen Änderungen und Neuerungen im Artikelentwurf kurz erläutert.

*Absatz 1* unterscheidet sich vom Vernehmlassungstext in zwei Punkten, nämlich bei der Zielformulierung und der Befugnis, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Der Bundesrat hält es für gerechtfertigt, dem verbreiteten Vernehmlassungswunsch nach Aufnahme eines umfassenden Stabilisierungsziels zu entsprechen und den Bund in Absatz 1 zu beauftragen, eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung anzustreben. Der Bund wird dadurch verpflichtet, im Rahmen seiner Stabilisierungspolitik den Erfordernissen eines gleichgewichtigen Wirtschaftswachstums Rechnung zu tragen und insbesondere eine Benachteiligung wirtschaftlich schwacher Landesgegenden zu vermeiden. Obwohl sich aus dieser allgemeinen Zielumschreibung direkt keine Kompetenzen ableiten lassen, kann sie doch als eine sachlich gerechtfertigte Ergänzung des ersten Absatzes gewertet werden.

In einem etwas andern Licht erscheint die neu aufgenommene Vorschrift, sämtliche von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden Maßnahmen ausserhalb der drei klassischen Bereiche (Geld- und Kreditwesen, öffentliche Finanzen und Außenwirtschaft) zu befristen. Dieses Entgegenkommen erwies sich angesichts des politischen Druckes nach einer Begrenzung der Abweichungskompetenz als unumgänglich. Der Bundesrat ist aber der Meinung, daß der damit verbundene konjunkturelle Substanzverlust verantwortet werden kann, was indes bei einer weitergehenden Einschränkung (z. B. Befristung sämtlicher die Handels- und Gewerbefreiheit tangierender Maßnahmen) nicht mehr der Fall wäre. Zudem wird durch diese Neuformulierung die ohnehin anvisierte Priorität der Globallenkung beziehungsweise die Subsidiarität von Maßnahmen ausserhalb der drei Hauptbereiche zum Ausdruck gebracht.

Am stärksten verändert gegenüber dem Vernehmlassungstext wurde der *zweite Absatz*. Einmal erwies sich der Begriff «Sonderabgaben» als geeigneter und umfassender als jener der «Sondersteuern». Aufgrund der Neuformulierung wäre es möglich, eine irgendwie bemessene Blockierung von Kaufkraft vorübergehend oder endgültig zu stipulieren, was konjunkturell einen Gewinn bedeutet.

Vom Ziel her gesehen versteht es sich, daß die zur Nachfragedämpfung abgeschöpften Mittel konjunkturell gerecht zu verwenden sind, also nicht zusätzliche Ausgaben auslösen und dem Geldkreislauf erst nach Beruhigung der Konjunktur wieder zugeführt werden dürfen. Deshalb wurde ursprünglich auf Rat der Experten davon abgesehen, eine Bestimmung über den Verwendungszweck in den Verfassungsartikel aufzunehmen. In den Vernehmlassungen und im politischen Gremium wurde aber zum Teil mit Nachdruck eine Sterilisierungspflicht für die Zeit, während der Steuerzuschläge oder Sonderabgaben erhoben werden, gefordert. Diesem Anliegen wollte sich der Bundesrat nicht verschließen, zumal damit kein Substanzverlust verbunden ist. Konjunkturell bedenkenlos ist auch der Zusatz, daß die Rückerstattung der abgeschöpften Mittel vorgesehen werden kann. Eine individuelle oder globale Rückführung dieser Gelder wäre zwar auch ohne diesen Kann-Satz möglich und bei sich abzeichnender Krise oder Arbeitslosigkeit ohnehin unumgänglich.

In einigen Vernehmlassungen wurde weiter gefordert, den Bund verfassungsrechtlich zu ermächtigen, durch Veränderung der Abschreibungsbedingungen

die Investitionsneigung der Unternehmer in der konjunkturell erwünschten Richtung zu beeinflussen. Durch geldpolitische Maßnahmen allein vermöge man dieses Ziel nur beschränkt zu erreichen, da dadurch die Eigenfinanzierung nicht erfaßt werde. So wurde denn das finanzpolitische Instrumentarium in Absatz 2 erweitert durch die Bestimmung, wonach der Bund die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ausdehnen oder einschränken kann.

Die Änderungen im ersten Satz von *Absatz 3* sind mehr formeller Natur und somit konjunkturell nicht von Bedeutung. Der Bund hätte in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich erwähnt werden müssen, da er bereits durch Absatz 1 sowie durch das Haushaltgesetz zu einem konjunkturell gerechten Finanzgebaren angehalten wird. Wenn die Verpflichtung des Bundes hier dennoch besonders hervorgehoben wurde, so nur, um einem breiten Vernehmlassungswunsch zu entsprechen. Im gleichen Satz wurde «Finanzgebaren» durch den klareren Begriff «Haushalte» ersetzt.

Von einiger Bedeutung ist die neue Bestimmung, wonach der Bund bei der Ausrichtung seiner finanziellen Leistungen an die Kantone und Gemeinden auf deren wirtschaftliche Entwicklung Rücksicht zu nehmen hat. Verfassungsrechtlich würde an sich kein Anlaß bestehen, dieses Erfordernis hier noch ausdrücklich zu verankern, da der Bund in Absatz 1 vom Ziel einer ausgeglichenen Konjunkturpolitik her bereits verpflichtet wird, den regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen. Der Bundesrat hielt es aber für angebracht, dem Bedenken der wirtschaftlich weniger entwickelten Kantone, daß sie von den konjunkturellen Vorkehrungen besonders benachteiligt werden könnten, in Form der erwähnten Bestimmung Rechnung zu tragen.

*Absatz 4* unterscheidet sich nur unwesentlich vom Vernehmlassungstext. In Berücksichtigung zahlreicher Stellungnahmen wurde die Erhebungskompetenz nunmehr ausdrücklich auf die konjunkturell erforderlichen Daten beschränkt. Ursprünglich wurde eine allgemeinere, umfassendere Formulierung gewählt, weil es in der Praxis häufig nicht möglich ist, klar zu trennen zwischen Konjunktur-, Wirtschafts- und Sozialstatistik.

Auch im *fünften Absatz* erwies es sich nicht als notwendig, ins Gewicht fallende Änderungen vorzunehmen. Die Neufassung des ersten Satzes ist rein formeller Natur. Von iuristischer Seite wurde im Vernehmlassungsverfahren zu recht angeregt, «Bundesbeschlüsse im Sinne der Artikel 89 Absatz 2 oder 89bis Absatz 1 und 2» durch den gleichbedeutenden, aber wesentlich einfacheren Begriff «allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse» zu ersetzen. Um die geäußerte Furcht vor einer zu weit gehenden Kompetenzzendelegation an die Nationalbank zu zerstreuen, schlägt der Bundesrat vor, die Delegationsmöglichkeit an die Notenbank ausdrücklich auf deren Aufgabenkreis zu beschränken.

Konjunkturell ebenfalls nicht von Bedeutung sind schließlich die geringfügigen Änderungen in *Absatz 6*. Dem Wunsch nach Aufnahme der politischen Parteien in den Kreis der zu Befragenden konnte ohne weiteres entsprochen werden, da die Parteien schon bisher in die Vernehmlassung zu konjunkturellen Erlassen einbezogen wurden. Schließlich erwies es sich als zutreffender, von «interessierten»

anstatt von «zuständigen Organisationen der Wirtschaft» zu sprechen.

Gesamthalt gesehen konnte der Entwurf des Konjunkturartikels aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse und derer intensiver Auswertung in wesentlichen Punkten ausgebaut und verbessert werden. Dort, wo aus politischen Gründen gewisse Abstriche nötig waren, ließen sich Kompromisse finden, die auch aus stabilisierungspolitischer Sicht verantwortet werden konnten.

## IV. Bisherige parlamentarische Behandlung des Konjunkturartikels

### 1. Die Vorlage vor der ständerätlichen Kommission

Als erster Rat hatte sich die Kleine Kammer mit dem Konjunkturartikel zu befassen. Bereits kurz nachdem die Botschaft des Bundesrates dem Parlament zugegangen war, begann die Kommission des Ständerates mit der Beratung der Vorlage. Wie ernst sie diese wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe nahm, zeigt schon ein Blick auf ihren Sitzungskalender. In insgesamt fünf, davon drei zweitägigen Sitzungen in der Zeitspanne vom Winter bis anfangs Sommer 1973 wurde die Vorlage durchberaten. Dabei waren jeweils neben dem Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes auch der Delegierte für Konjunkturfragen sowie wissenschaftliche Experten zugegen. In der umfassenden Eintretensdebatte wurde die Aufgabe des Bundes, eine ausgeglichene Konjunktur anzustreben, allseitig anerkannt und der vorgeschlagene Verfassungsartikel mehrheitlich als geeignet erachtet, um diesem Anliegen nachzukommen. Dennoch wurden einzelne Bestimmungen in Frage gestellt und zum Teil abgelehnt. Ausschlaggebend war dabei hauptsächlich die Befürchtung, daß durch das neue konjunkturelle Konzept der kantonale und parlamentarische Entscheidungsspielraum eingengt und die wirtschaftlich schwachen Landesgegenden benachteiligt werden könnten. Die Kommission versuchte, durch entsprechende Abänderungen und Ergänzungen zur bundesrätlichen Vorlage diesen Bedenken Rechnung zu tragen.

Die beantragte Fassung der Kommission unterscheidet sich vom Bundesratsentwurf bereits in *Absatz 1* (vgl. Texte Seite 49). Die Aufteilung in zwei Abschnitte ist aber nur formeller Natur und zieht keine materiellen Folgen nach sich. Die Kommission war der Meinung, es sei übersichtlicher, die Ziele von den Maßnahmenbereichen abzutrennen und entsprechend zwei selbständige Absätze zu bilden. Im Rahmen der verwaltungsinternen Vorarbeiten war diese Frage bereits geprüft, aus formellen Gründen aber abschlägig beantwortet worden.

Einen ins Gewicht fallenden Substanzverlust erlitt der Konjunkturartikel durch die Abänderung des *zweiten Absatzes*. Nach Beschluß der Kommission sollen die Abschöpfungsbefugnisse des Bundes auf indirekte Bundessteuern und Sonderabgaben beschränkt werden. Durch diese Einengung ließe sich natürlich die Gefahr einer Beeinträchtigung des kantonalen Steuersubstrats weitgehend ausschließen. Vom Stabilisierungsziel her wäre es aber unverantwortbar, dem Föderalismus in dieser Hinsicht Priorität gegenüber der Teuerungsbekämpfung einzuräumen. Diese Neuregelung wäre nicht nur wegen des damit verbundenen Wirkungsverlustes (keine Möglichkeit zur fiska-

lischen Beeinflussung der Investitionsneigung) fragwürdig, sondern auch angesichts der größeren Überwälzungsmöglichkeiten bei der WUST und der einseitigen Belastung des Konsums. Der Bundesrat hielt deshalb an seinem Vorschlag fest. Ohne weiteres akzeptieren konnte er hingegen die Zweckbestimmung «zur Abschöpfung von Kaufkraft»; nach Meinung der Kommission sollte so deutlicher werden, daß Steuerzuschläge und Sonderabgaben ausschließlich konjunkturpolitisch motiviert und Mittelbeschaffungen zur Deckung laufender Ausgaben ausgeschlossen seien.

Ebenfalls aus föderalistischen Bedenken wurde in *Absatz 3* die Bestimmung gestrichen, wonach der Bund die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und von Kantonsanteilen «dem Finanzgebaren» der Kantone und Gemeinden anpassen kann. Diese Kürzung bewirkt den Wegfall eines wesentlichen Elementes des dritten Absatzes. Sofern einzelne Kantone und Gemeinden nicht gewillt sind, den ihren Möglichkeiten entsprechenden Stabilisierungsbeitrag zu leisten, kann der Bund dieses Verhalten nicht mehr sanktionieren. Damit fehlt der im ersten Satz enthaltenen Norm der Zwangscharakter. Bestimmungen ohne zwingenden Charakter sind aber bloße Appelle, die im Grunde nicht verfassungswürdig sind. — Rein formeller Natur ist die Ersetzung des Wortes «Konjunkturlage» im ersten Satz.

Die Kommission war weiter mehrheitlich der Meinung, die vom Bundesrat vorgeschlagene Rücksichtnahme auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Landesgegenden gehe zu wenig weit. Sie beschloß deshalb, den letzten Satz des dritten Alineas zu erweitern und zu einem eigenen Absatz auszubauen. Bei einer extensiven Interpretation der Neufassung müßte demnach die Konjunkturpolitik in den Dienst der Regionalpolitik gestellt werden; Priorität hätte also nicht das Ziel der Konjunkturta stabilisierung als vielmehr jenes des wirtschaftlichen Ausgleichs unter den Regionen. Es liegt auf der Hand, daß sich der Bundesrat angesichts des mit einer solchen Akzentverschiebung verbundenen Verlustes an konjunkturpolitischer Schlagkraft nicht mit dem Kommissionsantrag befreunden konnte und an seinem Vorschlag festhielt.

Eine wesentliche Ergänzung nahm die Ständeratskommission schließlich in *Absatz 5* vor durch Beifügung folgender Bestimmung: «Der Bundesrat hat der Bundesversammlung spätestens nach einem Jahr über die getroffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entscheidet darüber, ob diese weiterhin in Kraft bleiben». Die Berichterstattungspflicht gemäß erstem Satz ist — abgesehen vom damit verbundenen zusätzlichen administrativen Aufwand — als Instrument zur Verbesserung der Information über die Maßnahmen der Exekutive begrüßenswert. Als recht problematisch erscheint hingegen das Genehmigungsrecht des Parlamentes, das von der Kommission gewissermaßen als Preis für die Nichteinschränkung der Bundeskompetenzen in Absatz 1 gefordert wurde.

Durch die Aufhebungsmöglichkeit des Parlaments würde die wünschenswerte Beweglichkeit in der Handhabung der Stabilisierungsinstrumente spürbar vermindert. Bundesrat und Nationalbank hätten bei einer Änderung des Mitteleinsatzes vielmehr darauf Bedacht zu nehmen, daß das Parlament diesem Vor-

gehen zustimmt. Dies könnte dazu führen, daß die Maßnahmen zu wenig situationsgemäß konzipiert und zu schwach dosiert werden. Angesichts der häufigen Wirkungsverzögerungen hätte die Bundesversammlung zudem vielfach über Maßnahmen zu entscheiden, bevor deren Wirkungen voll ersichtlich sind. Schließlich erscheint die Norm auch in staatsrechtlicher Beziehung problematisch. Da die einzelnen Instrumente in ihren Grundzügen ja durch das Gesetz zu ordnen sind und die Exekutive lediglich soll befugt werden können, die Maßnahmen näher zu ordnen, kommt das Recht, aufgrund eben dieser Gesetze erlassene Maßnahmen aufzuheben, einer Ritzung, wenn nicht Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung gleich.

Die *Absätze 4 und 6* wurden von der Kommission unverändert übernommen und bedürfen somit keiner Erläuterung.

## 2. Die Fassung des Ständerates

Im Ständerat selber wurde die Notwendigkeit des Ausbaus unserer konjunkturpolitischen Verfassungsgrundlage — abgesehen von wenigen Ausnahmen — ebenfalls allgemein anerkannt. Aus den zahlreichen und umfassenden Eintretensreferaten ging jedoch deutlich hervor, daß die Vorstellungen zu den einzelnen Instrumenten und Kompetenzen zum Teil stark von einander abweichen. Dennoch ergab sich gesamthaft gesehen kein wesentlich anderes Bild als in der Kommission. Der Beschluß des Plenums entspricht deshalb in fast allen Punkten dem Antrag seiner Kommission.

Im folgenden soll nur noch so weit auf die vom Ständerat in der Sommersession 1973 angenommene Fassung des Konjunkturartikels eingegangen werden, als sie sich von der Kommissionsvariante unterscheidet (vgl. Texte S. 49).

Nochmals neu formuliert wurde der *erste Absatz*. Der Rat ging — angeregt durch einen Antrag — von der Überlegung aus, daß nicht nur die Ziele von den Instrumenten zu trennen, sondern auch innerhalb der Maßnahmenbereiche eine Zweiteilung vorzunehmen sei. Er beschloß daher, in einem Absatz 1bis dem Bund die Kompetenz zu erteilen, Vorkehrungen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Außenwirtschaft zu treffen und zwar nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit. Erst in zweiter Linie wird der Bund gemäß Absatz 1ter ermächtigt, auch auf weiteren Gebieten Maßnahmen zu ergreifen. Mit der Einfügung der Worte «überdies» und «auch» soll die Subsidiarität der Vorkehrungen außerhalb der drei traditionellen Bereiche zum Ausdruck gebracht werden. Dieser Neuformulierung konnte der Bundesrat ohne weiteres zustimmen, da sie seinem Konzept entspricht und sie es erlaubt, das Wort «vornehmlich», an dem sich weite Kreise stießen, fallen zu lassen.

Geringfügig abgeändert wurde ferner der erste Satz von *Absatz 2*. Um möglichst alle Wege des individuellen und globalen Zurückpompens der abgeschöpften Mittel in den Geldkreislauf abzudecken, wurde neben dem Begriff der «Rückerstattung» auch noch jener der «Rückführung» in den Verfassungstext aufgenommen.

Eine wesentliche Abschwächung gegenüber dem Kommissionsantrag nahm der Rat bei *Absatz 3bis* vor. Im Sinne des Bundesrates beschloß er, den Bund

anzuhalten, im Rahmen der Konjunkturpolitik auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen und distanzierte sich somit von der viel weiter gehenden Formulierung der Kommission. Immerhin stellt die Neuregelung gegenüber dem Bundesratsentwurf insofern eine maßgebliche Erweiterung dar, als sich diese Pflicht zur Rücksichtnahme nun nicht nur auf die finanzpolitischen Vorkehrungen gegenüber den Kantonen und Gemeinden erstreckt, sondern auf sämtliche konjunkturpolitischen Maßnahmenbereiche.

Alle *übrigen Absätze* wurden im Sinne der Kommissionsbeschlüsse, die ja zum größeren Teil dem Entwurf des Bundesrates entsprechen, angenommen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Konjunkturartikel die erste parlamentarische Hürde verhältnismäßig gut genommen hat. In einigen Punkten, so hauptsächlich im ersten Absatz, wurde er in verfassungsrechtlicher und sprachlicher Hinsicht sogar noch verbessert. Zu einem gewissen Aderlaß gegenüber dem Bundesratsentwurf kam es vom Stabilisierungsziel her gesehen hauptsächlich bei den finanzpolitischen Instrumenten und in der Frage der Kompetenzenabgrenzung zwischen Exekutive und Legislative.

## V. Ausblick

Es ist zu hoffen, daß der zweite Teil des parlamentarischen Läuterungsprozesses für den Konjunkturartikel nicht weniger erfolgreich verlaufen wird als die erste Phase. Das Ergebnis der bisherigen Sitzungen der Nationalratskommission, die ihre Arbeit im Herbst aufgenommen hat, scheint diese Hoffnung jedenfalls der Wirklichkeit schon einen Schritt näher gebracht zu haben.

Wie der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes verschiedentlich betonte, ist es für die künftige Stabilisierungspolitik unseres Landes entscheidend, daß der Konjunkturartikel den gesetzgeberischen Werdegang weitergehend «ungerupft» und ohne zu großen Zeitverlust übersteht. Die besten verfassungsmäßig verankerten Instrumente und Kompetenzen nützen aber nichts, wenn sie nicht durch entsprechende Ausführungsgesetze für den konkreten Anwendungsfall einsatzbereit gemacht werden. Dem Gesetzgeber wartet also in dieser Hinsicht noch eine große, verantwortungsvolle Aufgabe. Eine wesentliche Voraussetzung für eine marktgerechte und erfolgreiche Konjunkturpolitik liegt schließlich in der Fähigkeit und der Bereitschaft aller verantwortlichen Entscheidungsträger, von den erhaltenen Befugnissen auf die erforderliche Weise Gebrauch zu machen.

## Der neue Konjunkturartikel (Art. 31quinquies BV)

Entwurf Bundesrat	Antrag Ständeratskommission	Beschluß Ständerat
<sup>1</sup> Der Bund strebt eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an. Er trifft hiefür, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung vornehmlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Außenwirtschaft. Von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichende Maßnahmen außerhalb dieser Gebiete sind zu befristen.	<sup>1</sup> Der Bund strebt eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an und trifft hiefür Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung. <sup>1bis</sup> Der Bund ist zu diesem Zwecke befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Maßnahmen vornehmlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Außenwirtschaft zu erlassen. Von der ...	<sup>1</sup> Der Bund strebt im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an. <sup>1bis</sup> Der Bund trifft zu diesem Zwecke, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Maßnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Außenwirtschaft. <sup>1ter</sup> Der Bund ist überdies befugt, auch auf andern Gebieten Maßnahmen zu treffen. Weichen diese von der Handels- und Gewerbefreiheit ab, sind sie zu befristen.
<sup>2</sup> Der Bund ist befugt, zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf Bundessteuern Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren und Sonderabgaben einzuführen. Die abgeschöpften Mittel sind solange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Ihre Rückerstattung kann vorgesehen werden. Der Bund kann die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ausdehnen oder einschränken.	<sup>2</sup> Der Bund kann zur Abschöpfung von Kaufkraft vorübergehend auf indirekten Bundessteuern Zuschläge erheben und Sonderabgaben einführen. Die abgeschöpften Mittel sind solange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Ihre Rückerstattung kann insbesondere in Form von Rabatten vorgesehen werden. Der Bund ist befugt, die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden auszudehnen oder einzuschränken.	<sup>2</sup> ... Ihre Rückführung oder Rückerstattung ... (sonst wie Kommission)
<sup>3</sup> Bund, Kantone und Gemeinden sind gehalten, ihre Haushalte auf die Erfordernisse der Konjunkturta stabilisierung auszurichten und für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen. Der Bund kann die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und von Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage und dem Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden anpassen. Er hat dabei auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.	<sup>3</sup> ... Erfordernisse der Konjunkturlage ... Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage anpassen. (Letzter Satz streichen) <sup>3bis</sup> Der Bund ist bestrebt, die konjunkturpolitischen Maßnahmen in den Dienst eines wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen den einzelnen Gebieten des Landes zu stellen.	<sup>3</sup> (wie Kommission) <sup>3bis</sup> Der Bund hat bei Maßnahmen im Sinne dieses Artikels auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.
<sup>4</sup> Der Bund führt laufend die konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen durch.	<sup>4</sup> (wie Bundesrat)	<sup>4</sup> (wie Bundesrat)
<sup>5</sup> Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen. Darin können der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Maßnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen.	<sup>5</sup> ... deren Anwendungsdauer festzusetzen. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung spätestens nach einem Jahr über die getroffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entscheidet darüber, ob diese weiterhin in Kraft bleiben.	<sup>5</sup> (wie Kommission)
<sup>6</sup> Vor Erlaß der Ausführungsgesetze, dringliche Bundesbeschlüsse ausgenommen, sind die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Organisationen der Wirtschaft anzuhören. Die Kantone und die Wirtschaftsorganisationen können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden.	<sup>6</sup> (wie Bundesrat)	<sup>6</sup> (wie Bundesrat)