

Bundesblatt

Bern, den 4. August 1975 127. Jahrgang Band II

Nr. 30

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 75.– im Jahr, Fr. 42.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 91.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

75.055

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesbeschlusses über Massnahmen auf dem Gebiete des Kreditwesens

(Vom 9. Juli 1975)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf für die Änderung und Verlängerung des Bundesbeschlusses über Massnahmen auf dem Gebiete des Kreditwesens vom 20. Dezember 1972.

1 Übersicht

Der im Dezember 1972 erlassene dringliche Kreditbeschluss gilt noch bis Ende 1975. Zur Hauptsache ermächtigt er zu folgenden Massnahmen: Einforderung von Mindestguthaben, Kreditbegrenzung, Emissionskontrolle und Vorkehrungen auf dem Gebiete des Kleinkreditwesens. Aus der Verwerfung des Konjunkturartikels in der Volks- und Ständeabstimmung vom 2. März 1975 lässt sich, wie näher darzulegen sein wird, kaum schliessen, dass jegliche Massnahmen monetärer Natur inskünftig ausser Betracht fallen sollen. Wir sind vielmehr der Ansicht, dass Kompetenzen auf diesem Gebiet weiterhin unentbehrlich sind.

Wir beantragen Ihnen daher, den Kreditbeschluss zu verlängern, wobei gleichzeitig aufgrund der Erfahrungen und unter Berücksichtigung der sich wandelnden Verhältnisse gewisse Änderungen anzubringen sind.

2 Zur Entwicklung der Konjunkturlage

Wir haben letztmals im Oktober 1974¹⁾ im Rahmen der Berichterstattung über die im Dezember 1972 von der Bundesversammlung beschlossenen zusätzlichen Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur über die Auswirkungen der Notrechtsbeschlüsse auf dem Gebiete des Kreditwesens, der Bauwirtschaft, des Steuerrechts sowie der Preis-, Lohn- und Gewinnüberwachung orientiert. Ferner verweisen wir auf die in der Botschaft über Massnahmen gegen Beschäftigungs- und Einkommenseinbrüche vom 30. April 1975 (BBl 1975 I 1834 ff.) gegebene Gesamtbeurteilung der Konjunkturlage und -aussichten.

Seit Frühjahr 1972 hat sich die Wirtschaftslage wesentlich geändert. Der Zustand der Übernachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, der die Wirtschaftslage damals charakterisierte, ist durch einen deutlichen Konjunkturrückgang abgelöst worden. In einzelnen Sektoren zeichnen sich Beschäftigungs- und Einkommenseinbrüche ab. Der wirtschaftliche Umschwung setzte erheblich stärker als erwartet ein. Hierbei kumulieren sich verschiedenartige Faktoren. Im wesentlichen liess der – weltweit feststellbare – allgemeine konjunkturelle Rückgang die Gesamtnachfrage nach schweizerischen Gütern und Dienstleistungen sinken. Dazu kommen strukturelle Faktoren, hauptsächlich im Wohnungsbau, die die Nachfrage nach Bauleistungen abschwächen. Schliesslich hat die Höherbewertung des Schweizerfrankens die schweizerische Exportwirtschaft und den Tourismus im härter gewordenen internationalen Konkurrenzkampf zusätzlich belastet.

Analysiert man die wirtschaftliche Entwicklung während der Dauer der Konjunkturdämpfungsbeschlüsse gesamthaft, so bestätigt sich die in der Botschaft vom 4. Dezember 1972²⁾ vertretene These, wonach der Bremsweg relativ lang sein werde. In der Tat ging es zunächst darum, durch eine Reihe von Sofortmassnahmen die Inflationserwartungen zu beeinflussen und damit Zeit und Raum für das Wirksamwerden der kredit- und geldpolitischen Vorkehren zu gewinnen. Es war insbesondere der Kreditbeschluss, der eine längere Anlaufzeit benötigte, was damit zusammenhängt, dass der in den Jahren 1971/72 entstandene unkontrollierte Geldmengenüberhang vorerst abzubauen war. Nach allgemeinem Urteil ist dieses Ergebnis im Spätherbst 1974 erreicht worden. Der Zeitbedarf war um so grösser, als stets auch zinspolitische Überlegungen mitzuberücksichtigen waren. Diese Umstände erklären es, dass Erfolge sich erst seit Ende des Jahres 1974 im Lebenskostenindex zeigen. Wie auch in anderen Ländern schlugen sich die Teuerungskämpfungsmassnahmen relativ spät in den Preisen und damit im Index nieder. Auf der Nachfrageseite dagegen zeichnete sich seit der zweiten Jahreshälfte 1974 ein Nachlassen der Auftriebskräfte ab, zuerst im Binnenwirtschaftsbereich, später auch im Exportsektor, wobei sich die Verhältnisse durchwegs recht differenziert entwickelten.

¹⁾ Bericht über zusätzliche Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur vom 16. Oktober 1974 (BBl 1974 II 1093 ff.).

²⁾ Botschaft vom 4. Dezember 1972 über zusätzliche Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur (BBl 1972 II 1541 ff.).

Die Beratung des Berichtes über die Massnahmen in der Dezembersession 1974 der eidgenössischen Räte führte unter allen Gesichtspunkten und aus der Sicht der verschiedenen politischen Gruppierungen und Regionen zu einer weitgehend übereinstimmenden Beurteilung der Lage: Die schweizerische Volkswirtschaft war aus der Überhitzung verhältnismässig rasch in eine Phase abnehmender Auftragseingänge aus dem In- und Ausland und sinkender oder negativer Zuwachsraten fast aller Komponenten der Inlandnachfrage eingetreten. Einzelne Wirtschaftszweige befinden sich unverkennbar in einer Rezession. Bei unterschiedlicher Entwicklung innerhalb und zwischen den Branchen hat sich der Strukturwandel beschleunigt. Die Inflationsrate blieb aber hoch. Relativ zu unsern Handelspartnern hat sie sich indessen reduziert.

Die Behörden zögerten nicht, die sich infolge dieser veränderten Lage und der sich abzeichnenden Entwicklung aufdrängenden Massnahmen zu treffen. So wurde im November 1974 der Baubeschluss auf Ende des Jahres aufgehoben und auf eine Verlängerung des Abschreibungsbeschlusses verzichtet. Anfang 1975 gaben Bundesrat und Nationalbank Richtlinien auf dem Gebiete der Geld- und Kreditpolitik für das neue Jahr bekannt. Danach soll die Geldmenge im laufenden Jahr schnittweise im Ausmass von 6 Prozent der sog. monetären Basis (Notenumlauf und Giro Guthaben der Wirtschaft bei der Notenbank) erhöht werden. Gleichzeitig wurde eine gezielte Lockerung der Kreditbegrenzung zugunsten der Bauwirtschaft beschlossen. Die Nationalbank intervenierte sodann im Interesse der Exportwirtschaft und des Tourismus verschiedentlich auf den Devisenmärkten, um einem weiteren Ansteigen der Landeswährung, hauptsächlich gegenüber dem Dollar, entgegenzuwirken. Im Januar 1975 beschloss der Bundesrat zum gleichen Zweck weitergehende Massnahmen (Ausdehnung des Verzinsungsverbotes für ausländische Gelder und Erhöhung der im November 1974 eingeführten Kommissionsbelastung; Verschärfung der Vorschriften über die Devisentermingeschäfte). Auf Anfang Mai 1975 wurde die Kreditbegrenzung aufgehoben; auch die Beschränkungen auf dem Gebiete der Kleinkredit- und Abzahlungsgeschäfte fielen mit Ausnahme der Werbebeschränkung ausser Kraft. Die Nationalbank richtete an die Banken Empfehlungen über die für die Kreditgewährung im volkswirtschaftlichen Interesse nach Möglichkeit zu wählenden Prioritäten, vor allem auch zugunsten der Exportwirtschaft und der Berggebiete.

Mit der bereits erwähnten Botschaft vom 30. April 1975 beantragten wir Ihnen schliesslich beschränkte Massnahmen gegen Beschäftigungs- und Einkommenseinbrüche.

3 Bedeutung des Geld- und Kreditwesens im Rahmen der Konjunkturpolitik

Der Übergang zu schwankenden Wechselkursen im Jahre 1973 hatte in den Industrieländern die Voraussetzungen für eine wirksamere Handhabung der Geld- und Kreditpolitik geschaffen. Damit verschob sich zunächst das Gewicht der auf

Inflationseindämmung gerichteten Anstrengungen von der Finanzpolitik vermehrt auf die Geldpolitik. Mit der weltweiten Konjunkturabschwächung, die in der zweiten Hälfte des letzten Jahres einsetzte, und die zu einem empfindlichen Beschäftigungsrückgang bei gleichzeitig noch anhaltenden Inflationstendenzen führte, hat sich diese Konstellation geändert. Eine Wiederbelebung von Nachfrage und Beschäftigung lässt sich mit einer Vergrößerung der Geldmenge allein nicht erzielen. Die Zentralbanken vermögen lediglich die monetäre Basis, nicht aber die Kreditfähigkeit der Banken und damit die gesamte Geldversorgung direkt zu steuern. Wie stark sich eine Ausweitung der Geldmenge auf die Nachfrage auswirkt, hängt im wesentlichen von den Konjunkturerwartungen der Wirtschaft, ihrer Bereitschaft zur Kreditaufnahme und ihrer Investitionsneigung ab. Der Effekt einer Geldeinspritzung ist um so geringer, je unsicherer und gedämpfter die konjunkturellen Aussichten eingeschätzt werden. Im weiteren besteht die Gefahr, dass eine übersetzte Aufblähung der Geldmenge die nach wie vor bestehenden Inflationstendenzen begünstigt. Deshalb hat bei der Wiederankurbelung der Wirtschaftstätigkeit vor allem die Finanzpolitik eine gewichtigere Rolle zu spielen.

Seit Beginn des Jahres 1973 ist das internationale Währungssystem mit festen Wechselkursen weitgehend von einem Regime frei schwankender, nach Angebot und Nachfrage sich richtender Währungsrelationen abgelöst worden. Damit fiel auch der Zwang zu Devisenübernahmen oder -abgaben, dem sich die Zentralbanken zur Stützung der festen Wechselkurse gegenüber sahen, und die dadurch ausgelöste Ausweitung oder Kontraktion der Notenbankgeldmenge weg. Die Noteninstitute sind nunmehr zwar besser als vorher in der Lage, die Geldmengenentwicklung in Übereinstimmung mit dem Wirtschaftswachstum und den Stabilitätsforderungen zu halten, weil ihre geldmengenpolitischen Ziele nicht mehr direkt durch von aussen einwirkende Faktoren – wie Kapitaltransaktionen über die Grenze – durchkreuzt werden können. Andererseits hat sich jedoch gezeigt, dass die Bewegungsfreiheit der Geldpolitik auch durch starke Wechselkursänderungen an den Devisenmärkten eingeschränkt werden kann. Denn allzu grosse Kursauschläge, welche die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft gefährden oder die Importe zu sehr verteuern, können die Zentralbanken zu zeitweiligen Interventionen zwingen, um solche Kursschwankungen zu verhindern. Der Einsatz verschiedener notenbankpolitischer Instrumente (Mindestguthaben, Kreditkontrollen u. a.) erlaubt indessen, die Auswirkungen von Devisenankäufen und -verkäufen weitgehend zu kompensieren. Zweifellos hat sich die Wirksamkeit der Geldpolitik pro Saldo seit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen erhöht.

Die Erfahrungen in der Schweiz seit Inkrafttreten der Konjunkturbeschlüsse Ende Dezember 1972 bestätigen diese allgemeinen Überlegungen. Sie unterstreichen insbesondere die zentrale Bedeutung eines angemessenen Wachstums der Geld- und Kreditversorgung für die Erzielung einer wirtschaftlichen Entwicklung ohne inflatorische Überhitzungserscheinungen. Denn zweifellos bildete die übermässige Aufblähung des inländischen Geld- und Kreditvolumens um über 40 Prozent in den Jahren 1971 und 1972 eine wesentliche Voraussetzung für die folgenden Inflationserscheinungen. Das Flottieren des Schweizerfranks ver-

schaffte den mit dem Kreditbeschluss getroffenen geld- und kreditpolitischen Massnahmen eine bessere Absicherung gegenüber äusseren Einflüssen.

Die im Kreditbeschluss verankerten Massnahmen erwiesen sich als flexibel und anpassungsfähig, als es galt, den veränderten Verhältnissen seit Beginn dieses Jahres Rechnung zu tragen.

In der heutigen Wirtschaftsfrage ist die Notenbankpolitik darauf ausgerichtet, die Investitionsneigungen der privaten Wirtschaft zu stützen, indem nicht zuletzt dank der Emissionskontrolle auf ein stabiles Zinsniveau hingewirkt und durch Abbau der Mindestguthaben für eine ausreichende Bankenliquidität gesorgt wird. Im weiteren hat sich die Nationalbank bemüht, die Lage der besonders betroffenen Branchen der Exportindustrie wie auch der Bauwirtschaft durch gezielte Liquiditätshilfen zu erleichtern. Bei all diesen Massnahmen wird jedoch nach wie vor darauf geachtet, dass die Ausweitung der Geldmenge insgesamt sich im Rahmen des zu Beginn des Jahres gesteckten Ziels hält, damit der nun langsam einsetzende Rückgang des Preisauflriebs keine neuen inflatorischen Impulse erhält.

Zu beachten ist insbesondere, dass eine bewusste Förderung von Produktion und Beschäftigung mit Hilfe monetärer Massnahmen sich nur verantworten lässt, wenn die Notenbank auch über die Mittel verfügt, rasch und wirksam auf die Geld- und Kreditentwicklung einzuwirken, sobald ein konjunktureller Aufschwung einsetzt. Damit kann eine allfällige übermässige Aufblähung der Geld- und Kreditversorgung rechtzeitig eingedämmt und neutralisiert werden. Erfahrungsgemäss kann das Bankensystem im konjunkturellen Aufschwung das Kreditvolumen und damit auch die Buchgeldmenge rascher ausweiten, als die Notenbankgeldmenge wächst. Daher bedarf die Nationalbank weiterhin eines wirksamen Instrumentariums, das ihr ein rechtzeitiges Einwirken auf die gesamte Geld-, Kredit- und Kapitalversorgung des Landes gestattet, damit sich nicht neuerdings wie 1963/64 und 1971/72 akute konjunkturelle Überhitzungserscheinungen mit stark inflatorischem Preisauflrieb einstellen können. Die im Nationalbankgesetz von 1952 vorgesehenen Mittel der Diskont- und Lombardpolitik sowie einer beschränkten Offenmarktpolitik reichen, wie heute allgemein anerkannt wird, unter den Bedingungen einer modernen Geldwirtschaft keineswegs aus. Aus diesem Grund ist es unerlässlich, die im derzeitigen Kreditbeschluss enthaltenen Möglichkeiten zu einer wirksameren Geld- und Kreditpolitik über die am 31. Dezember 1975 ablaufende Frist hinaus zu verlängern.

Mindestreserven, Kreditbegrenzung und Emissionskontrolle sowie bedingt flexible Wechselkurse ergänzen sich dabei gegenseitig. Einerseits wird der inländische Geldkreislauf durch flexible Kurse besser gegen aussen abgeschirmt, indem eine Unterwanderung der geldpolitischen Zielgrössen durch Mittelzuflüsse aufgefangen werden kann. Andererseits gilt es, sowohl die freien Überschussliquiditäten des Bankensystems, also indirekt das inländische Kreditangebot der Banken, als auch die Kreditnachfrage der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Hand sowie deren Kapitalnachfrage am Emissionsmarkt durch die im Kreditbeschluss enthaltenen Vorkehren angemessen zu steuern. Auf ein derartiges Instrumenta-

rium kann daher in einer stark arbeitsteiligen Wirtschaft mit grosser Auslandabhängigkeit auch über den Ablauf des Kreditbeschlusses hinaus nicht verzichtet werden.

4 Hauptelemente des Kreditbeschlusses

Der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1972 über Massnahmen auf dem Gebiete des Kreditwesens ermächtigt den Bundesrat, Mindestguthaben einzuführen, eine Kreditbegrenzung anzuordnen sowie die öffentliche Ausgabe von Anleihen als genehmigungspflichtig zu erklären; dazu kommen Beschränkungen auf dem Gebiet der Werbung und der Kleinkredit- und Abzahlungsgeschäfte. Von diesen Massnahmen ist unmittelbar nach Inkrafttreten des Beschlusses Gebrauch gemacht worden (Verordnung vom 10. Jan. 1973 über Massnahmen auf dem Gebiete des Kreditwesens (SR 951.901) sowie über die Kleinkredit- und Abzahlungsgeschäfte (SR 951.911)). Über die Erfahrungen haben wir verschiedentlich Bericht erstattet.

Die *Mindestguthaben* haben sich als ein brauchbares und flexibles Instrument erwiesen. Ähnliche Vorkehren figurieren denn auch in der Gesetzgebung der meisten anderen Länder. Man kann nicht einwenden, dass unter einem Regime freier Wechselkurse die Möglichkeit, Mindestguthaben einzuverlangen, entbehrlich sei. Die Erfahrung hat vielmehr gelehrt, dass die Notenbank in die Lage kommen kann, am Devisenmarkt intervenieren zu müssen, d. h. Devisen gegen Schweizerfranken zu kaufen, womit eine Geldvermehrung verbunden ist; die Abschöpfung solcher Mittel geschieht meistens am zweckmässigsten mittels Einforderung von Mindestguthaben. Dem gleichen Zweck dienen die sog. Offen-Markt-Operationen, d. h. Verkäufe von Wertpapieren durch die Nationalbank am Markt.

Die Handhabung der Mindestguthaben erfolgte so, dass im Verlauf des Jahres 1973 und bis zum Herbst 1974 wegen der Aufblähung der Geldmenge in den Jahren 1971 und 1972 verhältnismässig reichlich mittel stillgelegt werden mussten. Sobald die wirtschaftliche Entwicklung und die Inflation eine annähernde Übereinstimmung der Geldmenge mit den Produktionsmöglichkeiten herbeigeführt hatten, wurden die Mindestguthaben seit Oktober 1974 schrittweise freigegeben und, was die Inlandguthaben anbetrifft, Ende 1974 ganz aufgehoben. Auf den Auslandguthaben wurden sie mit Rücksicht auf die Währungspolitik aufrechterhalten.

Die Mindestguthaben erwiesen sich auch als äusserst nützlich, um zur Stützung der Investitionstätigkeit eine ausreichende Bankenliquidität sicherzustellen. Wir sind der Ansicht, dass die Möglichkeit, Mindestguthaben einzufordern, beizubehalten ist.

Die Begründung für die *Kreditbegrenzung* in der Botschaft vom 14. Dezember 1972 stützt sich stark auf die damalige Situation einer übergrossen Liquidität und der dadurch bedingten Kreditschöpfungskapazität des Bankensystems. Be-

deutungsvoll war, dass aufgrund von Repatriierungen der bedeutenden im Ausland angelegten Mittel stets von neuem im Übermass Kredite erteilt werden konnten. Dieser Gefahr kommt bei flottierenden Wechselkursen nicht mehr das gleiche Gewicht zu. Die Möglichkeit des Rückgriffes auf Auslandsanlagen besteht allerdings nach wie vor, führt aber ohne Interventionen der Notenbank am Devisenmarkt nicht zu einer Vermehrung der Gesamtliquidität des Bankensystems. Nach wie vor verfügen die Banken jedoch über vielseitige Möglichkeiten, ihr Kreditpotential ins Spiel zu bringen und die Nationalbank in Zugzwang zu versetzen, da diese zur Vermeidung einer Liquiditätskrise und aus Gründen der Zinspolitik den Rückgriff auf den Notenbankkredit nicht ohne weiteres verwehren kann. Es besteht somit die Gefahr, dass eine large Geldversorgung heute, die der Bekämpfung der Rezession dient, bei einem Aufschwung durch starke Expansion der Bankkredite sogleich wieder einen neuen Inflationsschub auslöst.

Die Kreditzusagen haben im Verlaufe der letzten Monate tatsächlich eine stark rückläufige Bewegung erfahren. Soweit strukturelle Veränderungen, hauptsächlich auf der Nachfrageseite, daran beteiligt sind, gibt man sich in weiten Kreisen Rechenschaft, dass sie die Notwendigkeit einer gewissen Redimensionierung der Bauwirtschaft zum Ausdruck bringen. Soweit die Entwicklung jedoch konjunkturell bedingt ist, könnte sich ebenso rasch, wie die Rückbildung im Herbst 1974 eingetreten ist, auch wieder eine Kreditausweitung durchsetzen, die längerfristig erneut inflationär wirken würde, wenn sie nicht auf die Kapazität der Produktion abgestimmt wird. Sodann ist auf die wechselkurs- und zinspolitischen Zusammenhänge hinzuweisen. Ein stärkeres Ansteigen der inländischen Zinssätze ist geeignet, das Zinsgefälle gegenüber dem Ausland zu verringern und damit Kapitalbewegungen über die Grenze auszulösen, welche den Wechselkurs des Frankens in unerwünschter Weise in die Höhe treiben und damit die internationale Wettbewerbsposition der Exportwirtschaft beeinträchtigen. Der Einfluss gewisser Zinssätze auf die Indexentwicklung legt es ferner nahe, dass im Rahmen der Kapitalmarktpolitik mässigend darauf Einfluss genommen wird. Die Kreditbegrenzung kann, je nach den Marktverhältnissen und der Konjunkturlage, einen wirksamen Beitrag zu diesem Zweck leisten. Wäre sie in den vergangenen Monaten nicht verfügbar gewesen, hätten sich höchst unerwünschte Zinssteigerungen ergeben, die unter anderem die mit der Freistellung der Baukredite angestrebten Ziele gefährdet hätten.

Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass es mit der Kreditbegrenzung möglich ist, regionale und branchenmässige Präferenzen zu schaffen, wie das in Artikel 3 Absätze 8 und 9 des geltenden Kreditbeschlusses vorgesehen ist. Sollte es in den kommenden Jahren nötig werden, das Instrument wieder zu handhaben, wäre gleichzeitig Gewähr dafür geboten, dass die bevorzugte Finanzierung, beispielsweise des preisgünstigen Wohnungsbaues, sichergestellt würde oder dass Massnahmen zur Abwendung besonderer Härten im Einzelfall ergriffen werden, wobei regionalen Verhältnissen Rechnung getragen werden könnte. Diese Differenzierungsmöglichkeit ist zwar nicht wettbewerbsneutral, muss aber im Gesamtinteresse einer möglichst ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung in allen

Landesteilen und Branchen unter Umständen in Kauf genommen werden. Da eine Inflationsverhütung angestrebt wird, erscheint der befristete Einsatz der Kreditbegrenzung verhältnismässig und für die betroffenen Banken tragbar. Auch dem Argument der fehlenden Marktkonformität muss entgegengehalten werden, dass die Inflation zur Zerstörung jener angerufenen freien Marktwirtschaft führt und die Kreditbegrenzung nur ein zusätzliches Mittel zur Verhütung gesamtwirtschaftlicher Schäden, insbesondere einer extremen Zinshausse, beim Kampf um die knappen Kredite darstellt. Ohne stabilen Geldwert gibt es auf die Dauer auch keine Marktwirtschaft.

Aus den angeführten Gründen scheint es uns angebracht, die Kompetenz zur Einführung der Kreditbegrenzung im Rahmen der Verlängerung des Kreditbeschlusses beizubehalten, wobei die aufgrund der Erfahrung erforderlichen Lockerungen und Anpassungen vorzunehmen sind.

Wir möchten im jetzigen Zeitpunkt, wo lediglich eine Verlängerung des geltenden Notrechtes für eine begrenzte Zeit in Frage steht, keinen Systemwechsel vornehmen. Es wird bei der Revision des Nationalbankgesetzes zu prüfen sein, ob die Kreditbegrenzung durch andere Vorkehren abzulösen sein wird, beispielsweise durch Mindestreserven auf den Aktivpositionen der Banken, wie in der wissenschaftlichen Literatur gelegentlich gefordert wird. Das Problem bedarf weiterer Erörterungen, was zweckmässigerweise im Rahmen einer ordentlichen Gesetzesänderung zu geschehen hat.

Fragen der praktischen Durchführung, die sich während der Geltungsdauer der Kreditbegrenzung gestellt hatten, betreffen durchwegs die Ausführungsverordnung, so die quantitativen Kriterien (Freigrenze für Institute mit einer Bilanzsumme unter 20 Mio. Fr.), den Geltungsbereich der Emissionskontrolle (Begriff der inländischen Schuldverschreibungen) und den Anwendungsbereich der zulässigen Ausnahmen. Es wird ihnen im Falle einer Reaktivierung des Instrumentes Rechnung zu tragen sein.

Die *Emissionskontrolle* war von Anfang an kaum bestritten. Sie bildete bereits Bestandteil früherer Vorlagen und Beschlüsse. Die auch in Zukunft und erst recht nach einem wirtschaftlichen Wiederaufschwung zu erwartende hohe Nachfrage nach mittel- und langfristigen Kapitalien sowohl der Privatwirtschaft als auch der öffentlichen Hand macht eine Selektionierung nach Dringlichkeiten und volkswirtschaftlicher Bedeutung der Investitionen voraussichtlich wiederum unerlässlich. Andernfalls würden die bisherigen – erfolgreichen – Bestrebungen, die Zinsentwicklung zu zügeln, in Frage gestellt.

5 Künftige Konjunkturpolitik im Geld- und Kreditwesen und ihr verfassungsrechtlicher Aspekt

Aus den vorstehenden Darlegungen ergibt sich die absolute Notwendigkeit eines wirkungsvollen geld- und kreditpolitischen Instrumentariums. Der Bundesrat hat bereits in seiner Botschaft vom 24. Januar 1964 zu den dringlichen Bundes-

beschließen über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens (BBl 1964 I 181 ff., insb. 197 ff.), später in seiner Botschaft vom 24. Juni 1968 betreffend die Revision des Nationalbankgesetzes (BBl 1968 II 253 ff.) und wiederum in den Vorschlägen vom Dezember 1972 für einen neuen Kreditbeschluss¹⁾ sowie in der Botschaft zum Konjunkturartikel²⁾ eingehend ausgeführt, dass und warum für die Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung sowohl der Teuerung als auch der Arbeitslosigkeit entsprechende Kompetenzen auf monetärem Gebiete geschaffen werden sollten. Leider kam die Revision des Nationalbankgesetzes nicht zustande. Statt dessen wurde im September 1969 eine Rahmenvereinbarung zwischen den Schweizer Banken und der Nationalbank über die Mindestguthaben und die zulässige Kreditausweitung abgeschlossen.

Diese sah die Begrenzung des Gesamtwachses der Banken an inländischen Krediten vor, die auf höchstens zwei Jahre zu beschränken war. Die Kreditwachsbegrenzung lief deshalb am 31. Juli 1972 unwiderruflich aus und konnte nicht erneuert werden. Ausgerechnet in einer Periode grösster Konjunkturüberhitzung und Geldmengenausweitung stand die Nationalbank ohne monetäre Abwehrmassnahmen da. Die auf der Basis der Vereinbarung zugestandene Einforderung von Mindestreserven ausschliesslich auf dem Zuwachs der Bankverbindlichkeiten genügte in jenem Zeitpunkt ebenfalls nicht mehr, um die Kapitalzuflüsse infolge der Währungsunruhen (Pfundkrise vom Juni 1972) abzuschöpfen sowie Repatriierungen der Schweizer Banken und Unternehmungen zu neutralisieren und das Kreditpotential der Banken entscheidend einzuschränken. Der Versuch, die Grundzüge der Notenbankpolitik auf freiwillige Vereinbarungen, statt auf gesetzliche Ermächtigungen abzustützen, muss nach den Experimenten der letzten zehn Jahre als gescheitert beurteilt werden. Freiwillige Vereinbarungen können nach den gesammelten Erfahrungen für die wesentlichen Gebiete der Geld- und Kreditpolitik nicht mehr in Frage kommen. Die rasche konjunkturelle Entwicklung und die schnellen Änderungen der Lage auf den Geld- und Kapitalmärkten verlangen Massnahmen, die sofort eingesetzt werden können und weder durch langwierige Verhandlungen verzögert noch durch die Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner verwässert werden dürfen. Wichtige Entscheide der Geldpolitik sind den zur Wahrung der öffentlichen Interessen verfassungsmässig bestellten Behörden vorbehalten und dürfen nicht der Zustimmung durch die Banken anheimgestellt werden. Zudem ist jedes Verfahren, das den unmittelbar Betroffenen – die als gewinnstrebige Unternehmungen durchaus legitim und den Gesetzen der freien Marktwirtschaft entsprechend ihre speziellen Interessen wahrnehmen – einen dominierenden Einfluss auf die Gestaltung der Massnahmen einräumt, vom Standpunkt des Allgemeininteresses aus abzulehnen. Dies bedeutet nicht, dass die zuständigen Behörden vor der Formulierung ihrer geldpolitischen Ziele und der Festlegung der einzelnen Massnahmen nicht mit den Banken sprechen möchten.

¹⁾ Botschaft vom 4. Dezember 1972 über zusätzliche Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur (BBl 1972 II 1541 ff.).

²⁾ Botschaft vom 10. Januar 1973 betreffend Änderung der Artikel 31^{quingues} und 32 Absatz 1 der Bundesverfassung (Konjunkturpolitik) (BBl 1973 I 117 ff.).

Im Gegenteil sollen die Kontakte noch vertieft, die Argumente der Banken angehört und gewürdigt werden.

Die Geschichte der Notrechtsbeschlüsse von 1964 bis 1972 bestätigt in kaum zu widerlegender Weise, dass es unerlässlich ist, die Steuerung der Geldmenge und der Kreditvergrößerung im wirtschaftlichen Gesamtinteresse den konjunkturpolitischen Zielsetzungen dienstbar zu machen. Es verfügen denn auch die meisten OECD-Staaten über ein entsprechendes Instrumentarium. Dass die Ergebnisse oft nicht befriedigen, hängt weniger vom verfügbaren Instrumentarium als mit der Schwierigkeit zusammen, es rechtzeitig und konsequent genug einzusetzen. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, wo die gesetzlich vorhandenen Möglichkeiten mit bemerkenswerter Folgerichtigkeit angewendet werden, erbringt, was den Teuerungsverlauf anbetrifft, den Gegenbeweis.

Es ist kaum vorstellbar, dass die Schweiz sich der Möglichkeit begeben sollte, auf die Entwicklung der den Geldumlauf bestimmenden Faktoren Einfluss zu nehmen. Selbst bei Beibehaltung flexibler Wechselkurse und Verzicht auf den Anschluss an einen grösseren Block unter sich stabiler Währungen, könnte auf eine Beeinflussung der Geldmenge nicht verzichtet werden. Bei der Rückkehr zu einer Währungsordnung mit festen Paritäten wäre sie ebenfalls unabdingbar. Die Folgen einer unkontrollierten Geldversorgung für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung wären unabsehbar.

Aus dieser Erkenntnis heraus hat die Bundesversammlung am 3. Oktober 1974 einen neuen Konjunkturartikel der Bundesverfassung beschlossen. Massnahmen auf dem Gebiet des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft sind darin nahezu unbestritten als Kernstück aufgenommen worden. Die Volksabstimmung vom 2. März 1975 hat wohl die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden, nicht jedoch auch der Stände erbracht. Aus der überaus knappen Verwerfung der Vorlage darf immerhin der Schluss gezogen werden, dass der Grundsatz der konjunkturpolitischen Globalsteuerung auf dem Gebiet des Geld- und Kreditwesens als notwendig und berechtigt anerkannt wird, um so mehr als der wesentliche Gehalt des Kreditbeschlusses in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1973 mit grossem Volks- und Ständemehr angenommen worden war. Es würde eine durch andere Vorkehren nicht zu schliessende Lücke entstehen, sollten Ende 1975 das Geld- und Kreditvolumen, die Liquidität des Bankensystems und die Beanspruchung des Kapitalmarktes ohne stabilisierende Faktoren sein. Eine einigermaßen wirksame Konjunkturpolitik wäre nicht mehr möglich. Das kann nicht die Meinung der Mehrheit des Volkes sein.

Bereits der geltende Konjunkturartikel 31^{quinquies} der Bundesverfassung verpflichtet den Bund zu einer aktiven Konjunkturpolitik, indem er ihm auferlegt, «in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit» zu treffen. Dieser Auftrag umfasst auch die Inflationsbekämpfung. Indessen dürfen nach herrschender Lehre und Praxis die gestützt auf Artikel 31^{quinquies} zu treffenden Massnahmen nicht von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Ferner obliegt nach Artikel 39 Absatz 3 der Bundesverfassung der

Notenbank «die Hauptaufgabe, den Geldumlauf des Landes zu regeln, den Zahlungsverkehr zu erleichtern und im Rahmen der Bundesgesetzgebung eine dem Gesamtinteresse des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen».

Der Bundesrat ist nach wie vor der Ansicht, dass die Verfassungsgrundlage zum Ausbau des kredit- und währungspolitischen Instrumentariums der Nationalbank vorhanden ist. Da die Frage besonders im Zusammenhang mit der Handels- und Gewerbefreiheit umstritten ist, hat er indessen für alle Fälle eine erneute Überprüfung durch Experten angeordnet. Dem Ergebnis dieser Prüfung soll nicht vorgegriffen werden. Deshalb drängt sich eine Verlängerung des Kreditbeschlusses auf.

Die Verlängerung eines dringlichen Bundesbeschlusses im Sinne von Artikel 89^{bis} Absatz 3 der Bundesverfassung, der von Volk und Ständen gutgeheissen worden war, ist zulässig. Der Verlängerungsbeschluss untersteht den gleichen Regeln wie der zu verlängernde, d. h. er kann sofort in Kraft treten, unterliegt indessen innert Jahresfrist der Abstimmung von Volk und Ständen. Da noch ungewiss ist, ob nicht vor einer endgültigen gesetzlichen Regelung noch eine Verfassungsrevision durchgeführt werden muss, erachten wir eine Verlängerung auf fünf Jahre als angezeigt. Der rechtlichen und politischen Lage wird dadurch Rechnung getragen, dass der Freiheitsraum möglichst wenig eingengt wird, indem die in Aussicht zu nehmenden Massnahmen nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit, der Wettbewerbsneutralität und der Zielkonformität ausgestaltet werden.

6 Inhalt des Änderungs- und Verlängerungsbeschlusses

Im Unterschied zum geltenden Beschluss ist die *Zielsetzung* (Art. 1) nicht mehr auf die Bekämpfung der Überkonjunktur auszurichten, sondern – im Hinblick auf den geltenden Verfassungsartikel 31^{quinquies} und in Anlehnung an die ganz unbestrittene Formulierung in Absatz 1 des verworfenen Konjunkturartikels – auf «die ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung». Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ebensowohl inflationäre als rezessive Prozesse vermieden werden sollten.

Durch die erweiterte Zweckbestimmung tritt eine nicht unwesentliche Akzentverschiebung ein. Die unter den drängenden Umständen Ende 1972 auf die damalige Situation zugeschnittene Zielsetzung macht einer allgemein konjunkturpolitisch ausgerichteten Vorstellung Platz. Die Kreditmassnahmen sollen in ausgewogener Weise auch gegen rezessive Erscheinungen eingesetzt werden, gleich wie das für andere konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen und der Währungspolitik zutrifft. Die konkreten Vorkehrungen sind, wie das in allen einschlägigen Erlassen zum Ausdruck gebracht worden ist, in Verbindung mit der Nationalbank zu treffen.

Im Abschnitt über die Mindestreserven empfiehlt es sich, den in Artikel 2 Absatz 4 festgelegten Stichtag des 31. Juli 1971 aufzuheben und eine Regelung zu

wählen, die das Institut der Mindestguthaben näher an die heutigen Gegebenheiten heranführt. Das geschieht am zweckmässigsten so, dass generell gesagt wird, der Stichtag dürfe im Zeitpunkt der Einführung der Mindestguthabenpflicht nicht mehr als ein Jahr zurückliegen. Für die Auslandgelder soll damit die Fortführung der bisherigen Regelung mit Stichtag 31. Juli 1971 ermöglicht werden, nicht aber für Inlandgelder.

Im Bereich der Kreditbegrenzung ist Artikel 3 Absatz 3 neu zu fassen und zwar so, dass der Stichtag im Zeitpunkt der allfälligen neuerlichen Einführung der Kreditbegrenzung nicht mehr als drei Monate zurückliegen darf. Nach den Erfahrungen muss Grundlage für die Kreditbegrenzung ein inländischer Kreditstand sein, der der Nationalbank aus den Meldungen der Banken bereits bekannt ist. Der Stichtag kann, wenn er nur wenig zurückliegt, unbedenklich mit dem Beginn der 1. Periode der Kreditbegrenzung zusammenfallen. Absatz 4 ist dementsprechend aufzuheben.

Die Verkürzung der Definition des Kleinkredites in Artikel 3 Absatz 7 rechtfertigt sich im Blick auf die im Anhang II zur Verordnung zum Bankengesetz vorgenommene Umschreibung der nicht banküblichen Sicherheit (z. B. Gehaltszessionen).

Eine Neuerung wird in Artikel 9 Absatz 2 in dem Sinne vorgesehen, als anstelle der Einzahlung des Überschreitungsbetrages ein Strafzins erhoben werden kann, falls besondere Verhältnisse vorliegen. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass regionale und lokale Bankinstitute, gelegentlich auch Banken mittlerer Grösse, wegen ihrer einseitigen Bilanzstruktur die Strafzahlungen nicht ohne schwerwiegende Auswirkungen leisten können. Es kann auch Fälle geben, wo eine Einforderung des vollen Strafzinses nicht gerechtfertigt wäre, weshalb eine elastische Formulierung vorgeschlagen wird.

Die Möglichkeiten zu einer flexiblen Handhabung der Kreditbegrenzung werden in Artikel 9 mit einem neuen Absatz 2^{bis} erweitert, indem die Nationalbank ermächtigt wird, auf die Einzahlungen nach den Absätzen 1 und 2 ganz oder teilweise zu verzichten. Auf diese Weise kann auf besondere Schwierigkeiten von Bankengruppen oder einzelnen Banken besonders im Zusammenhang mit dem langfristigen Kreditgeschäft Rücksicht genommen und allfälligen Wettbewerbsverzerrungen entgegengetreten werden. Damit kann in Artikel 9 Absatz 1 auf den letzten Satz «Vorbehalten sind besondere Härtefälle» verzichtet werden.

Im Hinblick auf den unter Ziffer 5 dargelegten Zeitbedarf für die Überprüfung der Verfassungslage, ihre allfällige Ergänzung und die Revision des Nationalbankgesetzes, schlagen wir eine Verlängerung der Geltungsdauer des gemäss unsern Anträgen zu ändernden Kreditbeschlusses um fünf Jahre, d. h. bis Ende 1980, vor.

7 Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1972 betreffend Überwachung der Preise, Löhne und Gewinne

Im Dienste der Inflationsbekämpfung steht ebenfalls die Tätigkeit der Preisüberwachung. Auch die Geltungsdauer des Bundesbeschlusses betreffend Überwachung der Preise, Löhne und Gewinne ist bis zum 31. Dezember 1975 befristet. Im heutigen Zeitpunkt kann indessen noch nicht entschieden werden, ob dann auf diese Massnahmen ohne wesentliche Nachteile für die Wirtschaft verzichtet werden kann oder ob sie auf begrenzte Zeit weitergeführt werden sollten. Allenfalls wären Änderungen zu berücksichtigen, welche die veränderte Wirtschaftslage und die bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung des Bundesbeschlusses als angezeigt erscheinen lassen. Die nach wie vor hohe Inflationsrate in unserem Land und die gegenwärtigen Tendenzen der Preisentwicklung im OECD-Raum erfordern eine weitere sorgfältige Beobachtung. Der Bundesrat wird rechtzeitig entscheiden, ob der Bundesversammlung auf die Wintersession 1975 eine entsprechende Botschaft unterbreitet werden soll.

8 Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir Ihnen, dem beiliegenden Entwurf für die Verlängerung und Änderung des Kreditbeschlusses vom 20. Dezember 1972 zuzustimmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 9. Juli 1975

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Graber

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

**Bundesbeschluss
über Massnahmen auf dem Gebiete
des Kreditwesens**

Änderung vom

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 9. Juli 1975¹⁾,

beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1972²⁾ über Massnahmen auf dem Gebiete des Kreditwesens wird bis zum 31. Dezember 1980 verlängert und gleichzeitig wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1

¹ Der Bundesrat kann zur Förderung einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung auf dem Gebiet des Geld- und Kreditwesens die nachfolgenden Massnahmen anordnen. Er trifft seine Vorkehren in Verbindung mit der Schweizerischen Nationalbank.

Art. 2 Abs. 4

⁴ Die Nationalbank setzt die Prozentsätze der Mindestguthaben, den Stichtag, von dem an der Zuwachs berechnet wird, sowie die Abrechnungsperiode fest. Der Stichtag darf im Zeitpunkt der Einführung der Mindestguthabenpflicht nicht mehr als ein Jahr zurückliegen.

¹⁾ BBl 1975 II 421

²⁾ SR 951.90

Art. 3 Abs. 3, 4 und 7

³ Die Zuwachsrate für einen bestimmten Zeitraum wird von der Nationalbank um einen Prozentsatz des am Stichtag erreichten Standes der inländischen Kredite festgesetzt. Der Stichtag darf im Zeitpunkt der Einführung der Kreditbegrenzung nicht mehr als drei Monate zurückliegen.

4 Aufgehoben

⁷ Als Kleinkreditinstitute gelten Unternehmen, die gewerbsmässig Kleinkredite gewähren; Kleinkredite sind Kredite, die ohne bankübliche Sicherheiten an Privatpersonen gewährt werden.

Art. 9 Abs. 1 zweiter Satz, 2 und 2^{bis} (neu)

¹ Zweiter Satz aufgehoben.

² Wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen, kann die Nationalbank, statt die Einzahlung des Überschreibungsbetrages zu verlangen, auf diesen einen Zins erheben, der bis zu 5 Prozent über dem jeweiligen Lombardsatz liegt.

^{2^{bis}} Die Nationalbank kann auf die Einzahlungen nach den Absätzen 1 und 2 ganz oder teilweise verzichten, um besonderen Schwierigkeiten von Bankengruppen oder einzelner Banken, namentlich während der Einführungsphase der Kreditbegrenzung, Rechnung zu tragen.

II

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

² Er wird nach Artikel 89^{bis} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und tritt am 1. Januar 1976 in Kraft.

³ Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 3 der Bundesverfassung der Abstimmung des Volkes und der Stände und gilt bei seiner Annahme bis zum 31. Dezember 1980.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesbeschlusses über Massnahmen auf dem Gebiete des Kreditwesens (Vom 9.Juli 1975)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	75.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.08.1975
Date	
Data	
Seite	421-435
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 458

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.