

3003 Bern, den 30. Dezember 1976
200.1 Ga/Sch

3. Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft (Absatz 2, Satz 2)

a) Zur Frage eines Obligatoriums

Unter Berücksichtigung der Kritik im Zusammenhang mit der Volksabstimmung zum Konjunkturartikel vom 2. März 1975 wurde bekanntlich der frühere Absatz 3 fallengelassen, der eine Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit auch ausserhalb der Bereiche des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft ermöglicht hätte. Mit einer völlig ersatzlosen Streichung dieser Bestimmung wären auch die Möglichkeiten zur Verhütung von Krise und Arbeitslosigkeit eingeengt worden. Insbesondere wäre dadurch das Instrument obligatorischer Arbeitsbeschaffungsreserven von vorneherein ausgeschlossen gewesen.

Die Erfahrungen mit der laufenden Arbeitsbeschaffungsaktion, in deren Rahmen die Arbeitsbeschaffungsreserven für einen Grossteil der Wirtschaftszweige und für verschiedene einzelne Unternehmungen auf Gesuch hin freigegeben wurden, zeigen, dass sich auf diesem Wege grundsätzlich ein wertvoller Beitrag zur Konjunkturstabilisierung leisten lässt. Es ist daneben aber ebenso deutlich geworden, dass durch die geltende, auf Freiwilligkeit beruhende Regelung die Wirksamkeit dieses Instrumentes massgeblich eingeschränkt wird. Dafür ist hauptsächlich der Umstand verantwortlich, dass der Anteil der Arbeitsbeschaffungsreserven bildenden Unternehmungen nur sehr bescheiden ist (anfangs 1975, vor Auslösung der Arbeitsbeschaffungsaktion, knapp 3 Prozent der Gesamtzahl aller Industrie- und Gewerbebetriebe). Zudem nahm trotz marktkonformer und zeitweise überdurchschnittlicher Verzinsung der Bundesschuldscheine der Reservebestand gerade in der Zeit der Hoch- und Ueberkonjunktur der sechziger und frühen siebziger Jahre laufend ab. Obwohl die Aeufnung von Arbeitsbeschaffungsreserven allein kein Gradmesser dafür ist, in welchem Ausmass eine Unternehmung oder Branche durch ihre Reservepolitik für

Zeiten der Krise vorgesorgt hat, kann aus den jüngsten Rezessions-
erfahrungen nicht gefolgert werden, dass das Fehlen von Arbeitsbe-
schaffungsreserven immer durch andere betriebliche Vorsorgemassnah-
men kompensiert wurde.

Der Bundesrat hielt es aufgrund dieser Erkenntnis für angebracht, in
der neuen Fassung des Konjunkturartikels die Rechtsgrundlage für
ein allfälliges Obligatorium zu schaffen. Eine Rolle spielten bei
dieser Entscheidung nicht zuletzt die Ergebnisse des Vernehmlassungsver-
fahrens vom vergangenen Sommer; die Schaffung der Möglichkeit, die
Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft obligatorisch zu
erklären, wurde, abgesehen von wenigen Ausnahmen, so namentlich des
Vororts des Schweiz. Handels- und Industrievereins, im allgemeinen
ausdrücklich begrüsst.

Bevor eine konkrete Antwort auf die Frage eines Obligatoriums gege-
ben werden kann, gilt es unter anderem im Rahmen einer paritätischen
Expertenkommission noch eine Reihe wichtiger Probleme, wie etwa des
Kreises der zu erfassenden Unternehmungen oder der Höhe der jährlich
zu bildenden Reserven, abzuklären. Wesentlich ist, dass verfassungsmässig
nicht von vorneherein der Ausbau dieses Instrumentes, mit dem
die Wirksamkeit unserer Stabilitätspolitik massgeblich verbessert
werden könnte, verunmöglicht wird. Da eine Neuregelung nur auf dem
Wege einer Totalrevision des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 mög-
lich ist, liegt der Entscheid über die Einführung eines Obligatoriums
letztlich ohnehin beim Parlament.

Es versteht sich, dass nur eine Lösung, die sowohl bezüglich der be-
troffenen Unternehmungen wie der Aeuftung von Reserven flexibel ist,
ins Auge gefasst werden kann. Dabei steht schon heute fest, dass Be-
triebe unterhalb einer bestimmten Beschäftigtenzahl von der Reserve-
bildung auszuklammern sind. Naheliegender wäre eine Aeuftung der Reser-
ven in Abhängigkeit von der Gewinnentwicklung. So wäre Gewähr dafür
geboten, dass die Arbeitsbeschaffungsreserven nur dann gebildet wer-
den, wenn dies sowohl aus unternehmerischer wie aus konjunkturpoli-

tischer Sicht sinnvoll und verantwortbar ist. Dank dem Obligatorium und einer entsprechend breiten Streuung dieses Stabilisierungsinstrumentes liesse sich die jährliche Abschöpfung in verhältnismässig bescheidenem Ausmass halten, so dass die betriebliche Ertrags- und Liquiditätslage nur marginal und ohnehin nur bei positiver Gewinnentwicklung beeinflusst würde. Gleichzeitig wäre wie bisher eine Höchstgrenze des betrieblichen Reservetotals, beispielsweise im Verhältnis zum Gesellschaftskapital oder zur Beschäftigtenzahl, festzulegen.

Auch bezüglich des Kapitalertrags würde sich gegenüber der heutigen Regelung nichts ändern (marktübliche Verzinsung der Schuldscheine). Es ist zudem naheliegend, dass die auf den Reserven entrichteten Wehrsteuern im Falle einer Auflösung weiterhin vom Bund zurückerstattet würden. Gleich wie heute müsste es auch bei einem Obligatorium den Unternehmungen anheimgestellt bleiben, ob überhaupt und für welche der vorgesehenen Zwecke sie die freigegebenen Reserven einsetzen wollen. Ein eigentlicher Auflösungszwang wäre angesichts der zweifellos fortbestehenden branchen- und betriebsweisen Unterschiede weder sinnvoll noch beabsichtigt.

Die Freigabekriterien wären gegenüber dem jetzigen System in dem Sinne zu liberalisieren, dass die Reserven nicht nur für konjunkturelle, sondern auch zur Ueberwindung eigentlicher struktureller Schwierigkeiten (z.B. für die Erschliessung neuer Märkte, die Förderung von Forschung, Diversifikation und Weiterentwicklung) eingesetzt werden können. Derart gestaltete Arbeitsbeschaffungsreserven würden nicht nur eine breitere Anstosswirkung auf die Beschäftigung auslösen, sondern es angesichts der Ausweitung der Verwendungsmöglichkeiten den Unternehmungen gleichzeitig ermöglichen, selbst einen aktiven Beitrag zur Konjunkturstabilisierung und zur Produktivitätsverbesserung - immer noch eines der besten Vorkehren zur Krisenverhütung - zu leisten.

Voraussichtlich wäre auch die jetzige Lösung, wonach der grössere Teil der Reserven in Form von Schuldscheinen des Bundes anzulegen ist, beizubehalten. Es versteht sich, dass die so abgeschöpften Mittel nicht etwa für die Finanzierung laufender Aufwendungen des Bundes beansprucht werden können, sondern zu sterilisieren sind, beispielsweise auf einem Konto der Nationalbank.

Ein sinn- und massvoll konzipiertes System obligatorischer Arbeitsbeschaffungsreserven würde somit die Dispositionsfreiheit der Unternehmungen nur unwesentlich tangieren und wäre in seiner Gesamtwirkung auch ordnungspolitisch verantwortbar. Nicht zuletzt ist ein Obligatorium aus wettbewerbspolitischer Sicht gegenüber einer Regelung vorzuziehen, bei der die Reservebildung betriebsweise sehr unterschiedlich erfolgt. Ein Obligatorium im oben geschilderten Sinn liegt also nicht nur im betriebsindividuellen, sondern ebenso im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Im Grunde geht es um nichts anderes als um eine Unterstützung und Stärkung der privatwirtschaftlichen Selbsthilfe, die nach wie vor im Mittelpunkt zu stehen hat, die aber zur Ueberwindung der konjunkturellen und strukturellen Schwierigkeiten nicht immer ausreicht.

b) Gesetzliche Reserven der AG als Alternative ?

Gemäss Obligationenrecht sind die Aktiengesellschaften (Art. 671), die Kommanditaktiengesellschaften (Art. 764), die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Art. 805) und die Genossenschaften (Art. 860) verpflichtet, einen gesetzlichen Reservefonds zu bilden. Vom jährlichen Reingewinn sind 5 Prozent vor Ausschüttung der Dividende so lange diesem Fonds zuzuweisen, bis er die Höhe von einem Fünftel des einbezahlten Grundkapitals erreicht hat (Art. 671 Abs. 1). Der Hauptzweck dieses Fonds besteht in der Deckung allfälliger Bilanzverluste. Dazu treten Massnahmen, "die geeignet sind, in Zeiten schlechten Geschäftsganges das Unternehmen durchzuhalten, der Arbeitslosigkeit zu steuern oder deren Folgen zu mildern" (Art. 671 Abs. 3). Diese Vorschrift entstand unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre.

Auf den ersten Blick erscheint der erwähnte gesetzliche Reservefonds als eine echte Alternative zum Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven. Bei näherem Hinsehen ergeben sich jedoch folgende Einschränkungen:

- Die Pflicht zur Anlegung eines Reservefonds gilt nur für die erwähnten Gesellschaftstypen (AG, Kommandit-AG, GmbH und Genossenschaft), nicht aber auch für die Personengesellschaften (Kollektiv- und Kommanditgesellschaft), die einfache Gesellschaft sowie die öffentlichen Betriebe. Der Kreis der Betroffenen ist also wesentlich kleiner als im Falle obligatorischer Arbeitsbeschaffungsreserven.
- Eine weitere Einschränkung ergibt sich für die Holdinggesellschaften, die über den allgemeinen Reservefonds ohne Rücksicht auf dessen Höhe in beliebiger Weise verfügen können (Art. 671 Abs. 4).
- Als besonderer Nachteil erweist sich in diesem Zusammenhang das Fehlen irgendwelcher gesetzlicher Liquiditätsvorschriften. Im allgemeinen werden zur Deckung des Reservefonds denn auch unter den Aktiven keine besonderen Vermögensteile ausgeschieden, sondern der Fonds ist einfach durch die Gesamtheit der Aktiven gedeckt. Je nachdem, wie sich diese Aktiven zusammensetzen, kann eine solche allgemein gedeckte Reserve ihren Zweck, die Unternehmung in kritischen Momenten zu schützen, erfüllen oder nicht. Bei Vermögensteilen auf der Aktivseite, die in Krisenzeiten nicht liquid zu machen sind, können Reserven im Ernstfall somit illusorisch werden. Das heutige System der Arbeitsbeschaffungsreserven dagegen - an dieser Konzeption soll auch bei einem Obligatorium grundsätzlich nichts geändert werden - hat diesbezüglich den Vorteil, dass die Reserven zu mindestens 60 Prozent in auf den Namen lautenden und entsprechend der Laufzeit verzinslichen Schuldscheinen anzulegen sind. Diese können, was konjunkturpolitisch von grosser Bedeutung ist, im Bedarfsfall vom Bund jederzeit zurückbezahlt und für Arbeitsbeschaffungszwecke eingesetzt werden.

- Die Verwendungsmöglichkeiten des gesetzlichen Reservefonds reichen nicht an diejenigen der Arbeitsbeschaffungsreserven heran; sie beschränken sich, wie erwähnt, auf die Durchhaltung der Unternehmung in Zeiten **schlechten Geschäftsganges**, also auf die **eigentliche Krisenbekämpfung**. Weder Massnahmen zur Krisenverhütung noch zur Erleichterung der strukturellen Anpassung und zur Produktivitätsverbesserung sind somit möglich. Dazu kommt, dass das Antasten der durch das OR vorgeschriebenen Reserven im Sinne des Gesetzgebers "ultima ratio" sein sollte.
- Ein Einsatz der Mittel nach branchenweise oder gesamtwirtschaftlich einheitlichen Kriterien als flankierende Massnahmen zur allgemeinen Konjunkturpolitik ist angesichts der betriebsindividuellen Entscheidungs- und Verwendungsmöglichkeiten des Reservefonds von vorneherein ausgeschlossen.
- Rechtlich gesehen liegen der gesetzliche Reservefonds einerseits und obligatorische Arbeitsbeschaffungsreserven andererseits auf ganz verschiedenen Ebenen; im ersten Fall handelt es sich um privatrechtliche, im zweiten um öffentlichrechtliche Reserven. Dementsprechend stehen hier die öffentlichen (ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, Arbeitsbeschaffung), dort die individuellen Interessen (Schutz von Arbeitnehmern, Gläubigern, Kapitaleigentümern) im Vordergrund.

3003 Bern, 21. März 1977

In der Zwischenzeit wurden die Vorabklärungen weitergetrieben. So liegen nun mehr wesentlich konkretere, von den obenstehenden Ausführungen allerdings teilweise abweichende Ergebnisse vor. Die nationalrätliche Kommission soll zu gegebener Zeit darüber orientiert werden.