

Bundesblatt

116. Jahrgang

Bern, den 6. Februar 1964

Band I

*Erscheint wöchentlich. Preis 33 Franken im Jahr, 18 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*
*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

8909

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft

(Vom 24. Januar 1964)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie den Entwurf zu einem dringlichen Bundesbeschluss über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft samt der dazu gehörenden Botschaft zu unterbreiten.

Allgemeiner Teil

I. Die Konjunktorentwicklung seit 1959

1. Ausgangslage

Die Konjunkturrückbildung von 1957/58 wirkte sich auf die schweizerische Wirtschaft nur sehr schwach aus. Eine absolute Abnahme erfuhren der Bestellungseingang aus dem In- und Ausland, der Export und die Investitionstätigkeit. Die inländischen Konsumausgaben stiegen auch während dieser Phase noch leicht an. Auf dem Arbeitsmarkt verminderte sich die Nachfrage nach einheimischen Arbeitskräften wegen des vorhandenen Auftragsvorrates nur geringfügig. Die Reduktion des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften erstreckte sich vorerst lediglich auf Saisonarbeiter und war unbedeutend. Um die Jahreswende 1958/59 hörte die Verflachung des wirtschaftlichen Wachstums schon wieder auf.

2. Der kontinentaleuropäische Boom

Bereits im zweiten Quartal 1959 setzte ein neuer wirtschaftlicher Aufschwung ein, der zusehends an Schwungkraft gewann. Seine Ursachen sind mannigfacher Art.

Die Wiederherstellung der Konvertierbarkeit der wichtigsten europäischen Währungen Ende 1958 führte zu einer Rückwanderung von Kapital nach Europa und steigerte das Expansionspotential der europäischen Länder. Die Verminderung der Handelsschranken weitete zudem den Spielraum für diese Expansion beträchtlich aus. Ferner wurden die Auftriebstendenzen durch die Integrationsbestrebungen stark gefördert. Von der Marktausweitung versprachen sich viele Exporteure eine fühlbare Verbesserung ihrer Absatzchancen. Um sich dafür vorzubereiten, nahmen sie entsprechende Erweiterungsinvestitionen in Bauten und Ausrüstungen vor. Gleichzeitig setzten die Rationalisierungsinvestitionen all jener Unternehmer ein, die sich durch die neuen Konkurrenten bedroht fühlten. Auch Unternehmungen ausserhalb der neu entstehenden europäischen Integrationsräume waren in grosser Zahl bestrebt, durch Neugründungen aus den sich abzeichnenden Präferenzen Nutzen zu ziehen. Das Wachstum der Bevölkerung und der Wirtschaft erforderten bedeutende Sekundärinvestitionen nicht zuletzt auch zum Ausbau und zur Verbesserung der Infrastruktur (Einrichtungen der Erziehung und Ausbildung, der Gesundheitspflege, des Verkehrs usw.). Das Zusammenspiel all dieser Faktoren führte in Europa zu einem nie gekannten Gründungs- und Investitionsboom.

3. Die Auslandsnachfrage

Der ursprüngliche Impuls zum konjunkturellen Wiederaufschwung ging in der Schweiz von der aus dem europäischen Integrationsboom erwachsenden hohen Auslandsnachfrage aus. In wichtigen Branchen unserer Wirtschaft setzte die lebhaftere Exportnachfrage bereits ein, bevor sich der vorangegangene Bestellungenrückgang in der Produktion ausgewirkt hatte. Die weltwirtschaftlichen Auftriebskräfte fanden ihren Niederschlag in der starken Zunahme des Exportwertes, der den Vorjahreswert im Jahre 1960 um 11,8 Prozent, 1961 um 8,5 Prozent, 1962 um 8,6 Prozent und von Januar bis November 1963 – im Vergleich zur selben Vorjahresperiode – um 8,5 Prozent überstieg.

Die Entwicklung der Ausfuhr vollzog sich bei uns im wesentlichen im Einklang mit jener in den anderen wichtigeren europäischen Industriestaaten. Die durchschnittliche Zuwachsrate unserer Exporte hielt sich ungefähr in der Mitte zwischen den Ländern mit besonders starker Ausfuhrsteigerung (Italien, Westdeutschland und Frankreich) und den übrigen europäischen Volkswirtschaften. Der vom Export ausgehende Konjunkturauftrieb war somit eine allgemein-europäische Erscheinung und nicht eine schweizerische Sonderentwicklung.

Dass die Schweiz trotz der zunehmenden Zolldiskriminierung durch ihre wichtigsten Handelspartner dieses Expansionstempo mithalten konnte, ver-

dankte sie verschiedenen Umständen. Einmal ging in der Schweiz der Preis- und Lohnauftrieb zu Beginn der Expansionsphase weniger rasch vor sich als in den meisten übrigen Industrieländern, was unserer Industrie einen Ausgleich für die Zolldiskriminierung sicherte. Ein weiterer Grund für das starke Wachstum der schweizerischen Wirtschaft lag in der leichten Verfügbarkeit ausländischer Arbeitskräfte und Kapitalien. Die liberale Zulassung fremder Arbeitskräfte erlaubte eine raschere Anpassung der Produktion an die Nachfrage als in den meisten anderen Ländern. Als Folge des Zuflusses ausländischer Gelder und der Heimschaffung schweizerischer Kapitalien blieben unsere Zinssätze, obwohl die Investitionen schon bald die laufende Kapitalbildung überstiegen, unter dem europäischen Niveau. Unsere Unternehmungen konnten daher die ausländischen Handelshindernisse leichter überspringen und ein grösseres Absatzvolumen erzielen, was wiederum die Wettbewerbskraft steigerte; denn durch den grösseren Umsatz konnten die Produktionsanlagen vermehrt mechanisiert und rationalisiert und die Kosten je produzierte Einheit tiefgehalten werden. Im weitem sei auch auf die verhältnismässig günstige Zusammensetzung unserer Ausfuhr infolge des starken Gewichtes der Investitionsgüter innerhalb der Exportindustrie sowie auf den Qualitätsvorsprung bei einzelnen für die wirtschaftliche Entwicklung bedeutsamen Produkten hingewiesen.

4. Der Investitionsauftrieb

Zu Beginn des weltwirtschaftlichen Aufschwungs wurde zunächst der Export bis an die Grenzen der Liefermöglichkeiten ausgedehnt. Die geringen Kapazitätsreserven und die Intensität der Auslandsnachfrage führten aber schon 1959 zu einer Zunahme der gewerblich-industriellen Investitionen.

Angeregt durch die Ausweitung der Exportnachfrage, entschlossen sich viele Unternehmungen zur Erneuerung, Erweiterung und Modernisierung des Produktionsapparates, um die sich bietenden Chancen auszunützen und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

In der Folge griff der Aufschwung immer mehr auch auf die übrigen Wirtschaftszweige über, die ihrerseits zur Ausweitung der Kapazität schritten und als Nachfrager für Arbeitskräfte und Investitionen auf dem Markte auftraten. Die Investitionstätigkeit erhielt zugleich vom technischen Fortschritt sowie von den günstigen Konjunktur- und Ertragsaussichten starke Impulse und gewann zusehends an Einfluss auf das Konjunkturgeschehen. Nach den vom Delegierten für Arbeitsbeschaffung alljährlich durchgeführten Erhebungen über die Bautätigkeit und die Bauvorhaben stieg die für die Erstellung industrieller und gewerblicher Bauten jährlich verausgabte Summe zwischen 1958 und 1962 von 1045 Millionen auf 2177 Millionen Franken oder um über 100 Prozent. Eine sehr kräftige Zunahme verzeichneten auch die Ausrüstungsinvestitionen. Diese nahmen nach Schätzungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der ETH von rund 2000 Millionen Franken im Jahre 1958 auf etwa 4300 Millionen Franken 1962 oder um ca. 115 Prozent zu. Als Folge der Bevölkerungs- und Einkommensvermehrung und der Umschichtung in der Bedürfnisstruktur wuchs auch der

Bedarf an Wohnungen. Die Zahl der erstellten Wohnungen in Gemeinden mit über 1000 Einwohnern stieg von 23176 im Jahre 1958 auf 52359 im Jahre 1962, d.h. um rund 126 Prozent, während sich die verausgabte Bausumme in dieser Zeit von 1203 Millionen auf 3226 Millionen Franken oder um nahezu 170 Prozent erhöhte.

Etwas anders gestaltete sich die öffentliche Bautätigkeit. Da es sich bei den Bauvorhaben der öffentlichen Hand zumeist um Sekundärinvestitionen handelt, die überwiegend durch eine vorgängige Expansion der privaten Wirtschaft notwendig werden, folgen diese in der Regel dem allgemeinen Wirtschaftsaufschwung und der privaten Bautätigkeit mit einem gewissen zeitlichen Abstand. Seit 1962 setzte aber auch bei der öffentlichen Bautätigkeit eine kräftige Aufwärtsbewegung ein. Sie erhöhte sich von 1958 bis 1962 von 1571 Millionen auf 2523 Millionen Franken oder um rund 60 Prozent, wobei allein auf das Jahr 1962 die Hälfte der Zunahme entfiel. Ihr Wachstum steht somit heute nicht mehr hinter demjenigen des privaten Baues zurück.

Gesamthaft verdoppelte sich das jährliche Bauvolumen zwischen 1958 und 1962, indem es von 4266 Millionen auf 8515 Millionen Franken anstieg.

Diese umfangreichen Investitionen konnten nur dank dem Einsatz einer wachsenden Zahl von ausländischen Arbeitskräften und den praktisch unbegrenzten Importmöglichkeiten für Rohstoffe und Industriegüter verwirklicht werden. Die Gesamteinfuhr weitete sich von 1958 bis 1962 um rund 75 Prozent aus, die Importe von Fabrikaten allein um über 110 Prozent. Die aussergewöhnliche Importzunahme liess das Handelsbilanzdefizit auf einen bisher nie gekannten Betrag anwachsen. Es steigerte sich von 686 Millionen Franken im Jahre 1958 auf 3406 Millionen im Jahre 1962 und dürfte 1963 nochmals um über 100 Millionen Franken zugenommen haben. 1962 wurden nur noch knapp drei Viertel der Einfuhren durch den Export gedeckt, gegenüber rund 90 Prozent im Jahre 1958; 1963 war dieses Verhältnis wohl ebenso ungünstig. Als Folge der zunehmenden Passivierung des Aussenhandels zeigte unsere Ertragsbilanz in den letzten drei Jahren einen immer grösseren Fehlbetrag. Die Baunachfrage, die durch den Exportanstieg ausgelöst und später durch binnenwirtschaftliche Kräfte in Schwung gehalten wurde, überschritt seit 1960 das Leistungsvermögen unseres Baugewerbes. Dieser Nachfrageuberhang bewirkte, dass sich die Selektion der auszuführenden Projekte über Preiserhöhungen vollzog, die nicht allein durch die tatsächliche Kostensteigerung begründet waren. Die Aufwärtsbewegung der Baukosten stimulierte die weitere Nachfrage nach Bauleistungen, da jedes Zuwarten die Inkaufnahme eines jährlichen Teuerungssatzes von gegen 10 Prozent bedeutete, der Besitz einer fertigen Baute dagegen als ein gesicherter Gewinn betrachtet wurde. Diese Tendenzen förderten sich gegenseitig und trieben so die Baunachfrage und damit den Bauboom weiter an.

Die Baukosten stiegen in der Tat in einem Ausmass, das zum Aufsehen mahnt. So nahm der Zürcher Baukostenindex (1959 = 100) von 1958 bis 1968 im Jahresmittel (Durchschnitt aus Frühjahrs- und Herbsthebung) von 215,2 Punkten auf 280,8 Punkte oder um rund 30 Prozent zu. Der Berner Index der

Baukosten erhöhte sich allein im ersten Halbjahr 1963 um 9,2 Prozent, wobei innerhalb der einzelnen Baukostengruppen diejenige der Erd-, Maurer-, Eisenbeton- und Kanalisationsarbeiten mit 17,2 Prozent die grösste Steigerung verzeichnete. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die effektive Teuerung noch viel grösser sein dürfte als die statistisch ausgewiesene. Der Lebenskostenindex erhöhte sich demgegenüber in den Jahren 1958 bis 1963 um rund 11 Prozent.

5. Die Konsumsteigerung

Anfänglich die Exportsteigerung und später vor allem die Investitionskonjunktur bewirkten eine anhaltende Anspannung auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosigkeit sank auf ein Minimum, während sich die Zahl der Beschäftigten vor allem dank des Zuzuges beträchtlicher Kontingente von fremden Arbeitskräften stark vermehrte. Die Beschäftigtenzahl in der Industrie stieg vom 1. Quartal 1959 bis zu ihrem vorläufigen Höchststand Ende des 2. Quartals 1963 ununterbrochen an. Ihr Wachstum betrug in diesem Zeitraum rund 26 Prozent. Im Baugewerbe war der Beschäftigungsanstieg mit 61 Prozent mehr als doppelt so stark wie in der Industrie.

Die Anspannungen auf dem Arbeitsmarkt führten zu erheblichen Lohnsteigerungen. Die jährlichen Zuwachssätze der durchschnittlichen Verdienste erhöhten sich in der Zeit von 1959 bis 1962 bei den Arbeitern von 2,9 Prozent auf 7,6 Prozent, bei den Angestellten von 2,8 Prozent auf 6,6 Prozent. Im Jahre 1963 hat sich der Lohnauftrieb weiter beschleunigt.

Das starke Anwachsen der Beschäftigtenzahl und die Erhöhung der individuellen Einkommen steigerte die Massenkaufkraft, die ihrerseits eine aussergewöhnliche Expansion der Konsumnachfrage auslöste. Die rasch zunehmenden Verbrauchsausgaben spiegeln sich in den Detailhandelsumsätzen wider. Diese nahmen 1960 wertmässig um 9,2 Prozent, 1961 um 10,4 Prozent und 1962 um 11,0 Prozent zu. Zwischen 1958 und 1962 stiegen die Kleinhandelsumsätze um 41 Prozent. Von Januar bis November 1963 erreichte die Verkaufszunahme 8,7 Prozent. Absatzfördernd wirkte auch der Fremdenverkehr, der bis 1962 stets wachsende Frequenzen aufwies.

Die Konsumnachfrage wirkte somit ebenfalls expansiv und trug ihrerseits dazu bei, dass sich die binnenwirtschaftliche Komponente des Konjunkturaufschwungs vorstärkte. Die erhöhte Massenkaufkraft stimulierte den Bedarf an Investitionen in Industrie und Gewerbe und führte, zusammen mit der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, zu einer wachsenden Wohnungsnachfrage sowie zu erhöhten Anforderungen an die Infrastruktur und das Dienstleistungsgewerbe. Daraus ergab sich eine weitere Steigerung des Bedarfes an Arbeitskräften. Dieser wechselseitige Auftrieb wurde durch die Verkürzung der Arbeitszeit noch verstärkt.

Die sich seit 1961 abzeichnende Verlagerung des Schwergewichts der konjunkturellen Auftriebskräfte vom Export auf die Investitionen und den Konsum ist aus dem Verhältnis zwischen der Ausfuhrentwicklung und der Expansion der

Gesamtwirtschaft ersichtlich. 1950 betrug der Export gemessen am Nettosozialprodukt 21,4 Prozent. Die Quote stieg in den Jahren 1951, 1958, 1956 und 1957 – nachdem sie in der Zwischenzeit jeweils etwas zurückgegangen war – auf über 23 Prozent und erreichte 1960 nahezu 24 Prozent; doch bildete sie sich in den folgenden zwei Jahren wieder auf etwas weniger als 23 Prozent zurück. Im Hinblick auf die starke Zunahme der Fremdarbeiterzahl wäre eigentlich ein stärkeres Anwachsen des Exportanteiles zu erwarten gewesen. Die weitgehende Konstanz des Verhältnisses zeigt, wie stark die ganze Wirtschaft von der ursprünglich vom Export ausgegangenen Expansion erfasst wurde. Heute dürften die von den sekundären, d. h. induzierten Konjunkturfaktoren ausgehenden Auftriebsimpulse diejenigen der primären Kräfte weit übertreffen.

6. Die Entwicklung des Geld- und Kapitalmarktes

Seit 1959 sind die Debitoren der Banken, d. h. die kurz- und mittelfristigen Kredite, weit stärker gewachsen als die inländischen Ersparnisse. Dies hatte zur Folge, dass auch die Investitionen rascher stiegen als die verfügbaren Ersparnisse. Die Differenz wurde durch zusätzliches Geld gedeckt, zur Hauptsache durch den Zustrom von Mitteln aus dem Ausland. Der Zusammenhang zwischen der Kreditgewährung und der Investitionstätigkeit ergibt sich daraus, dass die Investitionen gewöhnlich durch Bankkredite vorfinanziert werden. Diese sind später durch Hypothekendarlehen oder durch die Ausgabe von Obligationen und Aktien am Emissionsmarkt abzulösen. Erst bei dieser Gelegenheit zeigt sich gewöhnlich, dass die langfristigen Kapitalien nicht hinreichen, um die mit kurzfristigen Krediten vorgenommenen Investitionen zu finanzieren.

Bei den 62 Banken, deren Monatsbilanzen von der Nationalbank statistisch verarbeitet werden, nahmen die Debitoren in der Zeit von Ende 1957 bis November 1963 von 8,7 auf 18,9 Milliarden Franken oder um 117 Prozent zu. Es dürfte kaum ein Zufall ein, dass dieser Steigerungssatz annähernd mit dem prozentualen Zuwachs der Bauvorhaben im gleichen Zeitraum übereinstimmt. Die gesamte Kreditgewährung der Banken, mit Einschluss der Vorschüsse an öffentlich-rechtliche Körperschaften und Hypothekendarlehen, erhöhte sich in den erwähnten Jahren von 23,7 auf 42,4 Milliarden Franken, d. h. um 79 Prozent. Die nachstehende Tabelle zeigt die jährlichen Zuwachssätze in den verschiedenen Bankkreditsparten.

Zunahme der Bankkredite gegenüber dem Vorjahr

	Debitoren	Vorschüsse an öffentlich-rechtliche Körperschaften	Hypotheken	Total
	Prozent	Prozent	Prozent	Prozent
1958	— 2,7	6,7	6,1	2,9
1959	15,0	13,2	6,1	9,6
1960	23,5	4,1	7,8	13,3

	Debitoren	Vorschüsse an öffentliche Körperschaften	Hypotheken	Total
	Prozent	Prozent	Prozent	Prozent
1961	24,5	15,5	9,1	15,5
1962	14,5	5,4	9,0	11,2
1963 ¹⁾	14,7	19,8	7,7	11,3

¹⁾ Ende November 1962 bis Ende November 1963.

Die Kreditexpansion beschleunigte sich bis zum Frühjahr 1962. In der Folge trat eine Verlangsamung ein, die zum Teil auf die Kreditbegrenzung durch die Banken zurückzuführen war. Seit Sommer 1963 hat sich die Kreditausweitung von neuem verstärkt, vor allem bei den Vorschüssen an die öffentliche Hand, aber auch bei den Debitoren. Bei der Beurteilung dieser Zahlen muss man sich bewusst sein, dass die Zunahme des Kreditvolumens einen um so grösseren inflatorischen Auftrieb bewirkt, je mehr die inländische Produktionskapazität bereits überfordert ist.

Die Aufblähung der Kapitalnachfrage machte sich, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht, auch in einer starken Beanspruchung des Emissionsmarktes geltend.

Nettobeanspruchung des schweizerischen Kapitalmarktes durch öffentliche Emissionen

(Neubeanspruchung abzüglich Rückzahlungen, in Millionen Franken)

	Obligationenanleihen			Aktien	Gesamttotal
	Inländische	Ausländische	Zusammen	Inländische	
1958	182	187	319	105	424
1959	549	480	1029	876	1405
1960	634	558	1192	182	1874
1961	971	860	1831	365	2196
1962	885	440	1325	654	1979
1963	1664	533	2197	504	2701

Von 1958 bis 1963 hat sich die gesamte Inanspruchnahme des Marktes mehr als versechsfacht. Der Nettobetrag der inländischen Anleiheemissionen war 1963 neunmal, derjenige der Aktienemissionen fast fünfmal grösser als 1958.

Mit der starken Ausweitung der Kapitalnachfrage vermochte die inländische Sparkapitalbildung, die etwa im gleichen Ausmass wie das Volkseinkommen zugenommen hat, nicht Schritt zu halten. Die Lücke zwischen den Aufwendungen für inländische Investitionen und der inländischen Ersparnisbildung wurde zum Teil durch inflatorisch wirkende Geldzuflüsse aus dem Aus-

land gedeckt. Dieser Mittelzustrom gestattete auch die Deckung des Defizits in der Ertragsbilanz, das ohne diese aus dem Ausland in unsere Wirtschaft eingeströmten Gelder zu einer Verringerung des Kapitalangebotes und damit zu einer Bremsung der Kreditfähigkeit der Banken geführt hätte. Die Grössenordnung der in den inländischen Kreislauf geflossenen Auslandsgelder lässt sich für das Jahr 1961 auf etwa 1,5 Milliarden Franken und für 1962 und 1963 auf je rund 2 Milliarden Franken veranschlagen. Der Gesamtbetrag der aus dem Ausland zugeflossenen Gelder war erheblich grösser, doch sind diese zum Teil wieder ins Ausland abgeleitet, zum Teil durch Sterilisierungsmassnahmen stillgelegt worden.

Die stabilen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse unseres Landes und das hohe internationale Ansehen unserer Währung übten seit jeher, vor allem aber in den letzten Jahren, eine starke Anziehungskraft auf ausländische Gelder aus. Wenn immer die wirtschaftliche oder politische Lage im Ausland kritisch wurde, wenn Währungsstörungen auftraten, suchten ausländische Gelder Zuflucht in der Schweiz. Gleichzeitig wurden jeweils auch schweizerische Auslandsanlagen heimgeschafft. So strömten bedeutende Mittel anlässlich der Kongokrise im Juli 1960 in unser Land. Die nächste Welle wurde im Oktober des gleichen Jahres durch ein weltweites Misstrauen gegenüber dem amerikanischen Dollar ausgelöst. Weitere namhafte Kapitalbewegungen nach der Schweiz brachten im März 1961 die Währungsaufwertungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Holland, im August 1961 die Berlinkrise, Ende Mai 1962 der Kurssturz an der New Yorker Aktienbörse und im Oktober desselben Jahres die Kubakrise.

Trotz verschiedener Massnahmen zur Abwehr und Neutralisierung dieser Geldzuflüsse wurden dem Markt jedesmal zusätzliche liquide Mittel zugeleitet, welche die Kreditkapazität des Bankensystems erhöhten. Der Markt blieb daher bis 1962 flüssig, und die Zinssätze zeigten nur unbedeutende Veränderungen.

Indessen musste das Überwiegen des Finanzierungsbedarfes für Investitionen über die inländische Ersparnisbildung und die wachsende Abhängigkeit der Kapitalversorgung vom Ausland zwangsläufig zu einer Verknappung am Geld- und Kapitalmarkt führen, sobald der Zufluss von Geldern aus dem Ausland nachliess und das Defizit der Ertragsbilanz sich auszuwirken begann. Die Merkmale einer solchen Entwicklung traten im 1. Halbjahr 1963 in Erscheinung. Daraus ergab sich bei den Banken eine Einengung der Liquiditätsbasis, eine Verlangsamung des Mittelzuflusses und eine gewisse Versteifung der Zinssätze. Hinzu kam, dass die vermehrte Anlage von Ersparnissen in Sachwerten sowie der wachsende Bedarf der Grossbanken an längerfristigen Geldern zur Finanzierung der steigenden Nachfrage nach Exportkrediten unserer Industrie zu einer gewissen Anspannung am Markt führten. Die Verknappung wäre zweifellos schon wesentlich früher und ausgeprägter in Erscheinung getreten, wenn der Markt nicht immer wieder vom Ausland her alimentiert worden wäre. Diese Mittelzuflüsse verhinderten jedoch die Selbstregulierung des Kapitalmarktes.

7. Der inflatorische Auftrieb und seine Folgen

Das Zusammenwirken der hauptsächlichsten Expansionskräfte führte zu einer übermässigen Beanspruchung des schweizerischen Produktionsapparates. Diese Tatsache kommt vor allem im anhaltenden Importauftrieb, im wachsenden Defizit unserer Ertragsbilanz gegenüber dem Ausland, im Anstieg der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte, in einem akuten Arbeitermangel, in der Verlängerung der Lieferfristen, in der Zunahme der Auftragsbestände und in der hohen Kreditinanspruchnahme zum Ausdruck. Der Nachfrageüberschuss stellt denn auch die eigentliche Ursache der bisherigen Erhöhung unseres Preis- und Kostenniveaus dar; er droht, in Zukunft die Kaufkraft unserer Währung in noch rascherem Tempo zu verschlechtern.

Waren zu Beginn des Konjunkturaufschwunges die Preise zunächst noch leicht rückläufig, so trat in der Zeit von Mitte 1959 bis gegen Ende 1961 eine allerdings relativ bescheidene Erhöhung ein. Anschliessend beschleunigte sich jedoch der Preisauftrieb erheblich und erreichte in den Jahren 1962 und 1963 ein für schweizerische Verhältnisse ungewöhnliches Ausmass.

Dabei war die unerfreuliche Preisentwicklung der letzten zwei Jahre fast ausschliesslich inlandbedingt, während, wie u. a. aus dem Verlauf der Grosshandelsindices hervorgeht, die Preise der aus dem Ausland eingeführten Waren vorübergehend sogar eine fallende Tendenz aufwiesen. Erst in jüngster Zeit gingen auch von dieser Seite wieder gewisse Auftriebsimpulse aus.

Im Index der Konsumentenpreise schlug sich vor allem die Verteuerung der Nahrungsmittel und der Wohnungsmieten nieder, die hier anteilmässig besonders stark ins Gewicht fallen. Der vom wachsenden Nachfrageüberhang ausgehende Auftrieb wirkte sich in diesen beiden Bereichen zudem stärker aus, weil hier ein eigentlicher Teuerungsmechanismus besteht. Lohnerhöhungen in den industriellen und gewerblichen Sektoren werden auf Grund des gesetzlichen Paritätslohnanspruches der Landwirtschaft mehr oder weniger automatisch auf die Preise der Agrarerzeugnisse, insbesondere der Nahrungsmittel, überwältigt. Die Erhöhung dieser Preise führt wiederum zu höheren Löhnen usw. Der Anstieg des Mietindex ist namentlich auf das wachsende Gewicht der teureren Neuwohnungen bei der Indexberechnung zurückzuführen. Zur Aufwärtsbewegung des Konsumentenpreisindex trug schliesslich auch die anhaltende Verteuerung der Bekleidung sowie der Dienstleistungen bei. Die Preise der übrigen im Index erfassten Bedarfsgruppen stiegen im Verlaufe der vergangenen fünf Jahre ebenfalls, fallen jedoch nur wenig ins Gewicht. Von Mitte 1959 bis Ende 1963 erhöhte sich der Gesamtindex um 14 Prozent.

Der rasche und kräftige Preisanstieg während der letzten zwei Jahre löste nicht zuletzt deswegen in weiten Kreisen Besorgnis aus, weil die Schweiz seit Beendigung des zweiten Weltkrieges keine derartige Teuerung über eine längere Periode gekannt hatte. Zwischen 1945 und 1960 erhöhte sich bei uns der Index der Konsumentenpreise im Jahresmittel nur um $1\frac{1}{3}$ Prozent, während in den letzten beiden Jahren der Teuerungssatz auf 4 Prozent stieg.

Die Beschleunigung des Preisauftriebes in unserem Land zeigt sich vor allem auch im Vergleich mit anderen Industriestaaten, mit denen wir auf den Weltmärkten in Konkurrenz stehen. Die nachfolgenden Angaben über die Veränderungen der Indices der Konsumentenpreise sind den «Bulletins statistiques» der OECD vom November 1963 entnommen. Wenn sie auch wegen Unterschieden im Warenschema nicht durchwegs vergleichbar sind, so vermitteln sie doch ein einigermaßen zutreffendes Bild über die Preistendenz.

Zwischen 1958 und September 1963 war die Teuerung in den USA (+ 6,5 %) und Kanada (+ 6,6 %) am schwächsten. In Grossbritannien, Deutschland und der Schweiz betrug die Zunahme zwischen 11 Prozent und 11,5 Prozent. In Norwegen, den Niederlanden, Österreich und Schweden bewegte sich die Erhöhung des durchschnittlichen Preisniveaus zwischen 13 Prozent bis 16 Prozent. Höhere Teuerungssätze weisen Italien (+ 17,7 %) und Frankreich (+ 27,7 %) auf.

Für die Zeitspanne vom September 1962 bis September 1963 fällt nun aber der Vergleich für unser Land weniger günstig aus. Die niedrigsten Teuerungssätze ergeben sich für Norwegen (+ 0,7 %) und die USA (+ 0,9 %). Grossbritannien und Kanada folgen mit einem knapp unter 2 Prozent liegenden Zuwachssatz. Ausgeprägt war die Teuerung in Österreich und Deutschland mit je 2,9 Prozent, in Schweden mit 3 Prozent, in der Schweiz mit 3,3 Prozent und in den Niederlanden mit 3,9 Prozent. Die ungünstigste Entwicklung zeigen wiederum Frankreich (+ 7,0 %) und Italien (+ 7,3 %). Von elf wichtigen Industrieländern weisen also sieben – darunter unsere bedeutendsten Konkurrenten – einen niedrigeren Teuerungssatz auf als die Schweiz. In den drei letztgenannten Ländern wurden in jüngster Zeit Massnahmen zur Bremsung des Kosten- und Preisauftriebes ergriffen. Es besteht daher die Gefahr, dass wir der Spitze noch näher rücken, sofern wir nicht ebenfalls wirksame Vorkehrungen zur Verminderung des preistreibenden Nachfragedruckes treffen.

Eine derartige Teuerung kann sich ein Land, das wie die Schweiz in so hohem Masse vom Export und vom Fremdenverkehr abhängt, auf die Dauer nicht leisten, ohne die internationale Wettbewerbskraft nachhaltig zu schwächen und damit das Wachstum der Wirtschaft zu gefährden.

Man hat sich darüber Rechenschaft zu geben, dass der schweizerischen Konkurrenzstellung von der Diskriminierung durch die EWG und der Stärkung unserer EWG-Konkurrenten dank der Vorteile des grossen Gemeinsamen Marktes ohnehin Gefahr droht. Wir müssen daher unsere Bemühungen darauf richten, dass unsere Kosten und Preise in den nächsten Jahren nicht bis zu einem Niveau emporgetrieben werden, das uns nicht mehr gestatten würde, die Volldiskriminierung und die durch Massenproduktion gegebenen strukturellen Wettbewerbsvorteile der Wirtschaft des Gemeinsamen Marktes zu kompensieren.

Die fortschreitende Teuerung verschlechtert jedoch nicht nur unsere internationale Wettbewerbsstellung. Die mit der Geldentwertung verbundene Verschiebung in der Einkommens- und Vermögensverteilung führt auch zu sozialen

Spannungen, zur Erschütterung des Vertrauens in die eigene Währung und zu einer Lähmung des Sparwillens unseres Volkes. Die Schwächung der Kaufkraft des Geldes kann überdies zu Fehlleitungen auf dem Gebiete der Produktion und der Investitionen Anlass geben, was dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt zuwiderläuft und verstärkte Rückschlagsgefahren in sich birgt.

Überdies bringt die Überforderung der landeseigenen Produktivkräfte eine bisher noch nie gekannte Abhängigkeit vom Ausland bei der Beschaffung von Arbeitskräften und Kapital mit sich. Bedenkt man, dass diese Stützen unserer Wirtschaftstätigkeit aus Gründen politischer oder ökonomischer Natur jederzeit einbrechen könnten, wird man gewahr, auf welchen unsicheren Fundamenten die gegenwärtige Prosperität unserer Wirtschaft beruht. Um so dringender sind daher Massnahmen, die darauf abzielen, die Anforderungen an unsere Wirtschaft besser mit den natürlichen Wachstumsmöglichkeiten in Einklang zu bringen.

II. Bisherige Massnahmen des Bundes und der Notenbank zur Dämpfung der Konjunkturüberhitzung und des Preisauflriebes

Der Bundesrat erachtete es schon immer als seine Pflicht, einer schädlichen Übersteigerung der Konjunktur nach Möglichkeit entgegenzuwirken. Auf dasselbe Ziel war auch die Politik der Nationalbank ausgerichtet. Allerdings standen zur Dämpfung des Konjunkturauftriebes nur beschränkte Mittel zur Verfügung. Deshalb mussten sich bisher die Bestrebungen zur Teuerungsbekämpfung im wesentlichen auf die Geld- und Kapitalmarktpolitik der Notenbank, die Finanz- und Ausgabenpolitik des Bundes sowie auf Appelle an die wirtschaftliche Vernunft und Einsicht aller am wirtschaftlichen Geschehen Beteiligten beschränken.

1. Geld- und Kapitalmarktpolitik

Angesichts der flüssigen Verfassung des Geld- und Kapitalmarktes in den Jahren 1960 bis 1963 waren die Anstrengungen der Währungsbehörden vor allem darauf gerichtet, dem Eindringen der vom Ausland her zugeflossenen Gelder in unsere Wirtschaft entgegenzuwirken und die zusätzliche Liquidität wieder abzuschöpfen. In diesem Sinne schloss die Nationalbank im August 1960 mit den Banken ein Gentlemen's Agreement ab, um den Kapitalzuström aus dem Ausland einzudämmen; es ist seither mehrmals verlängert worden und steht auch heute noch in Geltung. Um dem Markt liquide Mittel zu entziehen, wurden von der Nationalbank im Oktober 1960 Sterilisierungsreskriptionen des Bundes im Betrage von 400 Millionen Franken bei den Banken placiert und der Gegenwert auf einem besonderen Konto beim Noteninstitut stillgelegt. Im Frühjahr 1961 erklärten sich die Grossbanken bereit, den grösseren Teil der ihnen im Zusammenhang mit den Aufwertungen in Westdeutschland und Holland zugeflossenen Gelder auf ein Sonderkonto bei der Nationalbank zu legen. Hiedurch konnten 1085 Millionen Franken der freien Verwendung durch die Banken entzogen werden. Diese Abschöpfungsoperationen blieben bis heute in Kraft.

Weitere Mittel, insgesamt rund 600 Millionen Franken, wurden sodann im Juli und Oktober 1962 durch Währungsoperationen auf Swap-Basis, die von der Nationalbank in Zusammenarbeit mit den amerikanischen Währungsbehörden, der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und schweizerischen Grossbanken durchgeführt wurden, abgeschöpft. Im weiteren schloss die Nationalbank im April 1962 mit den Banken eine Vereinbarung ab, in welcher sich alle Institute mit einer Bilanzsumme von mindestens 10 Millionen Franken verpflichteten, die Ausweitung ihrer Kredite auf einen bestimmten Prozentsatz des entsprechenden Kreditzuwachses im Jahre 1960 bzw. 1961 zu begrenzen. Auch dieses Abkommen wurde im Frühjahr 1963 um ein weiteres Jahr verlängert.

Abgesehen davon, dass der Geldzufluss aus dem Ausland den Markt immer wieder verflüssigte und dadurch auf die Zinssätze drückte, sah die Nationalbank aus grundsätzlichen Überlegungen davon ab, Massnahmen zu treffen, die eine fühlbare Zinssatzverteuerung hätten nach sich ziehen können. Bei der hohen Flüssigkeit des Marktes war es angezeigt, das zugunsten des Auslandes bestehende Zinsgefälle beizubehalten, um einerseits den Wiederabfluss bereits zugeströmter Gelder zu erleichtern und andererseits keinen zusätzlichen Anreiz für weitere Zuflüsse zu schaffen. Mit derselben Zielsetzung war die Nationalbank bestrebt, den schweizerischen Emissionsmarkt für ausländische Anleihen nach Massgabe des Mittelzuflusses und der Bedürfnisse einer ausreichenden internen Kapitalversorgung offenzuhalten. Wenn die Nationalbank auch in einer Zeit vorgerückter Hochkonjunktur am Grundsatz einer möglichst ruhigen Zinssatzpolitik festhielt, geschah dies nicht zuletzt im Hinblick auf die im Ausland im zweiten Halbjahr 1962 und bis ins Jahr 1963 hinein sich abzeichnende Konjunkturabschwächung. Darüber hinaus war die Erwartung berechtigt, dass die von Bund, Nationalbank und Wirtschaft getroffenen Dämpfungsmassnahmen greifbare Ergebnisse zeitigen würden. Es wäre nicht sinnvoll gewesen, in einer Zeit abklingender Konjunktur eine Politik teurerer Zinssätze zu verfolgen.

Als sich im zweiten Halbjahr 1963 im Ausland ein neuer Konjunkturaufschwung durchzusetzen begann und auch in der Schweiz wieder vermehrt Symptome eines verstärkten Auftriebes zutage traten, stellte sich das Zinsfussproblem in einem veränderten Licht dar. Die Investitionsbedürfnisse schwächten sich nicht ab, sondern nahmen weiter zu. Schon im Verlaufe des Sommers 1963 machte sich deshalb allmählich eine Verknappung am Geld- und Kapitalmarkt bemerkbar, wozu auch der Umstand beitrug, dass seit Anfang 1963 weniger Kapital aus dem Ausland eingeströmt war. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung brachte somit Kräfte in der Richtung ansteigender Zinssätze zur Geltung. Die Weiterführung einer Politik möglichst unveränderter Zinssätze erschien unter diesen neuen Aspekten nicht mehr als begründet. Der Verknappungstendenz durch eine künstliche Steigerung des Mittelangebotes, etwa auf dem Wege der Freigabe grösserer Beträge von sterilisierten oder neutralisierten Geldern, zu begegnen, wäre konjunkturwidrig gewesen; denn dadurch wären die ohnehin schon übersetzte Gesamtnachfrage und insbesondere die Investitionstätigkeit von der Geldseite her noch zusätzlich angeregt worden.

2. Finanzpolitik des Bundes

Der Bund bemühte sich, seine Finanzpolitik in den Dienst der Konjunkturdämpfung zu stellen. Die Grundsätze einer konjunkturgerechten Finanzpolitik liessen sich allerdings auch in der neuen Aufschwungphase nur in begrenztem Umfange anwenden, vor allem weil es nicht möglich war, das Anwachsen der Ausgaben im wünschbaren Ausmass zu drosseln und die Steuersätze nach der jeweiligen Konjunkturlage zu variieren. Die ständig zunehmenden Bundesaufgaben liessen vielmehr die Ausgaben seit 1959 fortgesetzt ansteigen. Da die Erträge verschiedener Bundessteuern (z.B. Zölle und Warenumsatzsteuer) sehr konjunkturabhängig sind, erhöhten sich gleichzeitig auch die Bundeseinnahmen. Die Finanzrechnung des Bundes schloss deshalb ausnahmslos mit mehr oder minder ansehnlichen Einnahmenüberschüssen ab, was den konjunkturpolitischen Erfordernissen der Tendenz nach entsprach.

Die konjunkturelle Wirkung von Einnahmenüberschüssen hängt indessen in hohem Masse davon ab, ob sie in den Wirtschaftskreislauf zurückfliessen oder stillgelegt werden. Wie in früheren Jahren machte der Bund auch seit 1959 von der Möglichkeit der Sterilisierung Gebrauch, indem er davon absah, seine Einnahmenüberschüsse in grösserem Umfang für Schuldenrückzahlungen zu verwenden.

Von Ende 1959 bis Ende 1963 nahmen die stillgelegten Mittel des Bundes um rund 1,2 Milliarden Franken auf rund 2 Milliarden Franken zu. Eine Anlage dieser Gelder im Inland kam nicht in Betracht, weil dies die gleiche expansive Wirkung auf unseren Wirtschaftskreislauf gehabt hätte wie die Schuldenrückzahlung. Im Bestreben, die Kosten der Marktpolitik des Bundes tief zu halten, wurden die überschüssigen Mittel möglichst sicher und zinstragend im Ausland angelegt. Soweit die Anlagen des Bundes auf Fremdwährung lauten, sind sie kursgesichert. Der Bund hat indessen keine starre Markt- und Schuldrückzahlungspolitik betrieben. Vergleicht man die Nettorückzahlungen des Bundes mit den Einnahmenüberschüssen unter Berücksichtigung der Zahlungsüberschüsse nach dem Ausland – die dem einheimischen Wirtschaftskreislauf ebenfalls Mittel entziehen –, so ergibt sich in runden Zahlen folgendes Bild:

	1960	1961	1962	1963 Schätzung
	in Millionen Franken			
Einnahmenüberschuss der Finanzrechnung	715	140	430	90
Überschuss der Zahlungen des Bundes nach dem Ausland	140	460	180	200
Zusammen	855	600	610	290
Abzüglich Nettorückzahlungen von öffentlichen Schulden	305	200	260	90
Mittelabschöpfung des Bundes	550	400	350	200

In den vergangenen Jahren sind also dem inländischen Wirtschaftskreislauf im Endergebnis ansehnliche Beträge entzogen worden. Im Jahre 1963 hat der Abschöpfungsbetrag merklich abgenommen; der Mittelentzug reduziert sich sogar auf rund 50 Millionen Franken, wenn auch die Anleihe-rückzahlungen der SBB in Betracht gezogen werden. Die abgeschöpften Beträge sind allerdings im Vergleich zu den vom Ausland eingeströmten Geldern bescheiden.

3. *Übrige Massnahmen des Bundes zur Konjunkturdämpfung*

Da sich die Auftriebskräfte sehr rasch und besonders stark im Bausektor geltend machten, ersuchte der Bundesrat im September 1960 die Departemente sowie die SBB und PTT, sich im Hinblick auf die Überforderung des Baumarktes bei der Vergabe von Bauarbeiten grösste Zurückhaltung aufzuerlegen. Gleichzeitig lud er die Kantone und Gemeinden ein, den Bund in seinen Bestrebungen zu unterstützen. Ferner nahm die Delegation des Bundesrates für Finanz und Wirtschaft mit Vertretern der Wirtschaft Fühlung, um auch die Unternehmer zum Masshalten zu veranlassen. Rückblickend muss festgestellt werden, dass diesem Vorstoss kein genügender Erfolg beschieden war.

Im Dezember 1961 beauftragte der Bundesrat dann eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines konjunkturpolitischen Programmes zur Dämpfung des Kosten- und Preisauftriebes. Dieses wurde vom Bundesrat im März 1962 genehmigt. Einen wichtigen Beitrag zu diesem Programm bildete die bereits im Abschnitt II, 1 erwähnte Vereinbarung über die Kreditbegrenzung zwischen der Nationalbank und den Banken. Zur Ergänzung dieses Abkommens veranlasste der Bundesrat die PTT, den AHV-Fonds und die SUVA in ihrer Anlagepolitik noch in vermehrtem Masse auf die Erfordernisse der Konjunktur Rücksicht zu nehmen. Bei der Gewährung der Exportrisikogarantie wurde den konjunkturellen Erfordernissen durch eine Herabsetzung der Garantiesätze Rechnung getragen. Mit der zollbegünstigten Verlegung gewisser für unsere Wirtschaft nicht besonders lohnender Produktionsprozesse ins Ausland – an Stelle des Zuzugs weiterer Fremdarbeiter – wurden erfolgversprechende Anfänge gemacht.

Um die Spitzenverbände in ihren Anstrengungen zur Stabilisierung des Personalbestandes zu unterstützen, beschloss der Bundesrat, vom 1. Mai 1962 an für die Dauer eines Jahres in sämtlichen Abteilungen der allgemeinen Bundesverwaltung grundsätzlich auf die Schaffung neuer Stellen zu verzichten. Dieser Beschluss wurde in der Folge verlängert.

Einen weiteren wesentlichen Baustein des Konjunkturdämpfungsprogrammes bildeten die Bemühungen um eine unmittelbare und koordinierte Beschränkung der privaten und öffentlichen Bautätigkeit. Zu diesem Zweck wurden die Kantone eingeladen, regionale Gremien von Sachverständigen zu bilden und diese zu beauftragen, alle Bauvorhaben, die eine bestimmte Kostensumme überschreiten, einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und in Fällen einer offenkundigen Überforderung des Baugewerbes alles zu unternehmen, um auf dem Wege des Verhandels und des Appelles an die wirtschaftliche Vernunft eine

Reduktion des Bauvolumens zu erreichen. Einen wertvollen konjunkturpolitischen Beitrag stellten ferner die mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement im einzelnen abgesprochenen Selbstdisziplinierungsmassnahmen der privaten Wirtschaft dar. So gaben gegen 30 bedeutende Branchen, darunter für die Preisbildung entscheidende Zweige der Basisindustrie, Preisstopperklärungen ab. Wichtige Branchen sprachen sich für Investitionsbeschränkungen aus oder fassten Beschlüsse über die Begrenzung der Belegschaften. Besonders erwähnt sei die verdienstliche Vereinbarung der im Arbeitgeberverband der Schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie zusammengeschlossenen Unternehmungen über eine Plafonierung der Arbeitskräfte.

Zur Abwehr der Überfremdungsgefahr sowie aus konjunkturpolitischen Gründen erliess schliesslich der Bundesrat am 1. März 1963 einen Beschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, in welchem eine Plafonierung des Gesamtpersonalbestandes (Schweizer und Ausländer) der Betriebe verfügt wurde.

Die geschilderten behördlichen Massnahmen und Appelle sowie die freiwilligen Vorgehen der privaten Wirtschaft zur Konjunkturdämpfung haben zweifellos dazu beigetragen, dass die konjunkturelle Übersteigerung und die Geldentwertung nicht noch schärfere Formen annahmen. Vor allem die Bemühungen von privatwirtschaftlicher Seite verdienen Anerkennung. Sie vermögen jedoch – wie die jüngste Entwicklung zeigt – den von den Marktkräften ausgehenden Auftrieb nicht ausreichend in Schranken zu halten und müssen deshalb im wohlverstandenen Interesse unserer Volkswirtschaft vorübergehend durch wirksamere und gezielte behördliche Massnahmen ergänzt werden.

III. Beurteilung der gegenwärtigen Konjunkturlage und der Konjunkturaussichten

Die starke Auslandabhängigkeit der Schweiz hat zur Folge, dass die schweizerische Konjunktur in hohem Masse von der internationalen Wirtschaftsentwicklung und von der Handelspolitik des Auslandes beeinflusst wird.

In Nordamerika, vor allem in den Vereinigten Staaten, ist ein ausgesprochener Aufschwung im Gange. In Europa trat im Laufe der Jahre 1962 und 1963 eine Verlangsamung des Wachstums ein, welche die einzelnen Länder verschieden stark erfasste. Seit dem Frühjahr 1963 hat sich jedoch die Expansion wieder beschleunigt. Da die Kapitalmärkte im allgemeinen angespannt sind, die handelspolitische Unsicherheit fortbesteht und zum Teil auch innenpolitische Spannungen die Investitionsneigung beeinträchtigen, kann zur Zeit noch nicht mit Sicherheit beurteilt werden, wie umfassend der Konjunkturaufschwung sein wird. Die Neubelebung der Nachfrage im Ausland dürfte, wie in der Vergangenheit, wiederum auf unsere Exportwirtschaft ausstrahlen. Es wäre verfehlt, die Kosten so weit ansteigen zu lassen, als dies die gegenwärtige Ertragslage erlauben würde, da diese sich mit der Zeit verschlechtern dürfte. Unsere Konkurrenzfähigkeit wird wegen der wachsenden Diskriminierung seitens der wich-

tigsten Abnehmerländer sowie der geringeren Elastizität des Arbeits- und Kapitalangebotes zunehmend beeinträchtigt. Die Verschlechterung der Wettbewerbsstellung unseres Landes könnte im Falle eines Nachlassens des Verkäufermarktes und der Entstehung einer Mengenkonjunktur deutlicher und unter Umständen schlagartig in Erscheinung treten.

Im Gegensatz zu andern älteren Industriestaaten hat in der Schweiz die konjunkturelle Expansion und die Anspannung seit 1959 ununterbrochen angehalten, was bei andauerndem Nachfragedruck vor allem dem Zuzug ausländischer Arbeitskräfte sowie den Mittelzuflüssen aus dem Ausland, die eine inflatorische Geldschöpfung bedeuten, zuzuschreiben ist. Demzufolge trat bei uns auch keine Beruhigung der Preisentwicklung ein; vielmehr war gerade in letzter Zeit der Anstieg der Preise und Löhne und damit der Produktionskosten stärker als in wichtigen Konkurrenzländern.

Die einzige Rückwirkung der Entspannung im Ausland war ein leichtes Nachlassen der Exportaufträge und eine gewisse Abschwächung von Produktion und Beschäftigung in den auslandorientierten Zweigen der Investitionsgüterindustrie.

Die gesamte in unserer Volkswirtschaft wirksame Nachfrage ist in letzter Zeit – nach einer vorübergehenden leichten Abschwächung – deutlich weiter angestiegen. Hauptträger dieser neuerlichen Zunahme sind die Binnenwirtschaft und innerhalb dieser vor allem die Bautätigkeit, die Ausgaben der öffentlichen Hand, die Aufwendungen zum Ausbau der Infrastruktur und schliesslich der private Konsum, der durch die Steigerung der Löhne genährt wird. Es handelt sich dabei um die Nachwirkungen der vorangegangenen Expansion der primären Faktoren. Zudem sind auch wieder Anzeichen einer Neubelebung der industriellen Investitionen als Folge grösserer Exportbestellungen zu erkennen.

Das Endergebnis der Konjunktorentwicklung der letzten Jahre besteht darin, dass die Gesamtnachfrage die Produktionskapazität unserer Wirtschaft weit übersteigt, trotz des Rückgriffes auf ausländische Arbeitskräfte und Kapitalien. Obschon heute alle Reserven an Arbeitskräften ausgeschöpft sind, besteht immer noch eine Tendenz zur Arbeitszeitverkürzung. Die steigenden Löhne und Zinssätze erzwingen zwar mit der Zeit eine Verlangsamung der Expansion auf der ganzen Linie. Aber diese Wirkung tritt vor allem auf dem Binnenmarkt nur mit grosser zeitlicher Verzögerung ein und führt ausserdem zu einer Schwächung der Konkurrenzfähigkeit, zu einem beschleunigten Strukturwandel sowie zu einer Verminderung des Arbeitsangebotes für lebensnotwendige Funktionen. Dies ist wiederum mit einer neuen Hebung des ganzen Preis-, Lohn- und Kosten-niveaus verbunden.

Die ungehemmte Fortentwicklung der gegenwärtigen Auftriebskräfte wird deshalb mit Sicherheit zu einer Beschleunigung der inflatorischen Tendenzen führen, da sich die Sekundärwirkungen noch während ein bis zwei Jahren weiter entfalten dürften, selbst wenn keine neuen primären Auftriebsimpulse dazu kämen. Ausserdem müsste eine solche Entwicklung mit einer wachsenden Überfremdung der Bevölkerung, einer beschleunigten Industrialisierung und Ver-

städterung erkaufte werden. Endlich ist zu berücksichtigen, dass die Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit ein unmerklicher Prozess ist, der Jahre braucht, bis er deutlich sichtbar wird, dann aber plötzlich und unerwartet zutage treten kann.

Sollte in Europa die jetzige Verstärkung der expansiven Kräfte zu einem umfassenden Aufschwung führen – was durchaus im Bereich des Möglichen liegt –, so würden sich die wirtschaftlichen Gleichgewichtsstörungen sehr rasch verschärfen. Damit würde der neue Aufschwung in der Schweiz – im Gegensatz zu manchen andern Industrieländern – von einem Niveau der Überbeschäftigung und der höchsten Anspannung auf allen Gebieten ausgehen.

Vor allem dürfte durch einen neuen Aufschwung der Kostenauftrieb neue Nahrung erhalten. Da zugleich mit einer weiteren Verknappung der Arbeitskräfte gerechnet werden muss, würde sich der raschere Lohnauftrieb der EWG unmittelbar auch auf die Schweiz übertragen. Es käme zu einer Kosteninflation und Preissteigerung, zu deren Niederhaltung die Schweiz über die strukturellen Vorteile der Konkurrenzländer nicht verfügen würde.

IV. Zweck und Grundzüge der geplanten Sofortmassnahmen zur Dämpfung der Konjunkturüberhitzung und Verteidigung der Kaufkraft des Frankens

Oberstes Ziel unserer Konjunkturpolitik muss es sein, ein ruhiges Wachstum unserer Wirtschaft unter voller Beschäftigung der einheimischen Arbeitskräfte, optimaler Ausnutzung aller verfügbaren Produktionsmittel und Aufrechterhaltung eines stabilen Geldwertes zu sichern, kurz gesagt: ein Wachstum im Gleichgewicht.

Aus dieser allgemeinen Zielsetzung leiten sich unter den gegebenen Verhältnissen als vordringliche Postulate der Konjunkturpolitik insbesondere die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft, der Kaufkraft unserer Währung, des Vertrauens in ihre Stabilität und die Verminderung der Auslandsabhängigkeit in der Versorgung mit Arbeitskräften und Kapital ab.

Grundsätzlich gilt es daher, die Gesamtnachfrage einzudämmen und ihre Expansion auf ein Mass zurückzuführen, welches ohne Überforderung der einheimischen Produktionskräfte bewältigt werden kann. Praktisch lassen sich allerdings die angeführten Postulate nicht durch eine einzelne schematische Massnahme und gleichsam mit einem Schlage verwirklichen; denn sie stehen, mindestens auf kurzere Frist, teilweise in einem gewissen Gegensatz zueinander. Dies trifft namentlich für die beiden wesentlichen Erfordernisse der Erhaltung unserer internationalen Konkurrenzfähigkeit und der vor allem aus staatspolitischen Gründen gebotenen Eindämmung der Überfremdung zu. Deshalb drängt sich ein differenziertes Vorgehen auf, bei dem verschiedene gezielte Mittel in Kombination miteinander eingesetzt werden.

Ein solches Vorgehen empfiehlt sich auch mit Rücksicht auf die Konjunkturphase, in der sich unser Land gegenwärtig befindet. Die Expansion geht zur Zeit, wie bereits erwähnt, hauptsächlich von der Binnenwirtschaft, von den Dienstleistungen und insbesondere von der Bauwirtschaft aus, von Bereichen also, die der Konkurrenz seitens des Auslandes weitgehend entzogen sind. Die hier wirksamen Auftriebsfaktoren werden verstärkt durch die dem Zinsgefälle zuwiderlaufenden Mittelzuflüsse aus dem Ausland und die von den ausländischen Arbeitskräften gestellten Anforderungen an unsere Wirtschaft.

Aus den angeführten Gründen, vor allem aber weil im Hinblick auf die bereits eingetretenen Gleichgewichtsstörungen grösste Dringlichkeit geboten erscheint, der im Gang befindlichen Entwicklung Einhalt zu gebieten, lässt sich ein wirksames Vorgehen nicht auf streng marktkonforme Massnahmen beschränken. In gewissen Bereichen sind direkte Interventionen mit gezielter Wirkung unumgänglich geworden, da es zur Zeit hauptsächlich darum geht, die inflatorischen Sekundärwirkungen auf den Bausektor und die Binnenwirtschaft im allgemeinen einzudämmen sowie eine weitere Überfremdung zu verhindern.

Ganz abgesehen vom Grundsatz der Stabilität des Wechselkurses, der einen wichtigen Bestandteil der schweizerischen Währungs- und Wirtschaftspolitik bildet, führen Wesen und Ursachen unserer Konjunkturübersteigerung zum Schluss, dass eine Aufwertung des Schweizerfrankens zum Zwecke der Drosselung der Ausfuhr mittels einer künstlichen Exportverteuerung eine verfehlte Massnahme wäre. Insbesondere würden die gefährlichsten Überhitzungserscheinungen, nämlich diejenigen im sekundären Investitionsbereich, entweder gar nicht oder zu spät beeinflusst. Hingegen würde die Exportindustrie von einer Aufwertung schlagartig und in ausserordentlich starkem Masse betroffen. Es könnte leicht zur Stilllegung von Industriebetrieben kommen, die heute schon in erheblicher Zahl in den Grenzbereich geraten sind, da die Preise kaum mehr die Kosten zu decken vermögen. Auch das Fremdenverkehrsgewerbe müsste eine schwere Beeinträchtigung in Kauf nehmen. Ziel der Konjunkturpolitik ist es indessen nicht, die Konjunktur zum Erliegen zu bringen; es geht vielmehr darum, das Expansionstempo zu verlangsamen und dem Wachstum der einheimischen Produktionsleistungen anzupassen.

Gegen eine Wechselkursänderung spricht aber insbesondere auch die Tatsache, dass ein kostenmässiger Konkurrenzvorsprung unserer Wirtschaft gegenüber dem Ausland, der korrigiert werden müsste, allgemein betrachtet, nicht besteht, namentlich wenn die Zolldiskriminierung berücksichtigt wird. Dies geht unter anderem aus der Entwicklung der Handels- und Ertragsbilanz hervor, die nicht nur keine Exportüberschüsse, sondern im Gegenteil ungewöhnlich grosse und wachsende Fehlbeträge aufweist. Ein strukturelles Ungleichgewicht unserer Aussenwirtschaftsbeziehungen, das durch eine Paritätsanpassung behoben werden müsste, liegt somit nicht vor. Mit fortschreitender Blockbildung in Europa wird hingegen eine fühlbare Verschlechterung unserer Wettbewerbslage eintreten. Eine Aufwertung des Schweizerfrankens würde überdies unsere finan-

ziellen Beziehungen zum Ausland auf dem Gebiet des Kapitalverkehrs, der Bankentätigkeit und des Versicherungswesens einen schwerlich wiedergutzumachenden Schlag versetzen und dem Ansehen unserer Währung im Ausland grossen Schaden zufügen. Angesichts dieser Tatsachen und im Hinblick auf die handelspolitischen Unsicherheiten könnte es nicht verantwortet werden, aus vorübergehenden konjunkturpolitischen Gründen das Vertrauen in die Stabilität unserer Währung aufs Spiel zu setzen und dabei das Risiko einzugehen, dass ein solcher Schritt unter Umständen in absehbarer Zeit wieder rückgängig gemacht werden müsste.

Gezielte Massnahmen, wie sie der Bundesrat vorschlägt, sind auch deshalb vorzuziehen, weil in manchen Wirtschaftsbereichen die Ertragsverhältnisse durch die übersetzte Expansion völlig verzerrt und damit die Selbstregulierungsfunktionen der Marktkräfte unwirksam geworden sind. Zur Wiederherstellung des Gleichgewichts kann unter solchen Verhältnissen nicht mehr allein auf den Marktmechanismus abgestellt werden; es sind auch noch direkte Eingriffe nötig. Diese müssen so angesetzt werden, dass die von ihnen ausgehende Nachfrage-dämpfung die unerwünschten Nebenwirkungen, die von einer Begrenzung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte zu erwarten sind, auf ein Mindestmass beschränkt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die geplanten Interventionen zu- meist in die gleiche Richtung zielen, in der auch die natürlichen Marktkräfte früher oder später wirksam werden. Im Falle eines erneuten Aufschwungs der europäischen Wirtschaft dürften die ausländischen Arbeitskräfte im Herkunftsland selbst benötigt werden. Ebenso ist nicht mit einem dauernden Zustrom von Kapital zu rechnen. Die ausländischen Arbeitskräfte und Kapitalien könnten je nach Umständen unser Land plötzlich verlassen und uns in eine kritische Lage bringen. Die vorgesehenen Massnahmen nehmen also Entwicklungen voraus, die ohnehin früher oder später zu erwarten wären, und sie geben der Wirtschaft die Möglichkeit, sich rechtzeitig aus einer unsicheren Situation zurückzuziehen.

In Würdigung dieser Lage und Umstände hat sich der Bundesrat entschlossen, zur Erreichung der anvisierten Ziele vor allem auf den Gebieten des Geld- und Kapitalmarktes und der Bauwirtschaft den eidgenössischen Räten sofortige Massnahmen zur Dämpfung der Konjunkturüberhitzung und des Teuerungsauftriebes zu unterbreiten und gleichzeitig den Bestand an ausländischen Arbeitskräften zu begrenzen. Darüber hinaus ist er gewillt, vorab in seinem Verwaltungsbereich, aber auch bei den Kantonen und Gemeinden, auf eine den Arbeitsmarkt entlastende Personalpolitik sowie auf eine konjunkturdämpfende Ausgabenpolitik hinzuwirken. Zudem soll geprüft werden, inwieweit durch Verminderung der Zollbelastung zur Teuerungsbekämpfung beigetragen werden kann. Einzelne Massnahmen können auf Grund der bestehenden Gesetzgebung getroffen werden. Für die behördlichen Vorkehren auf den Gebieten des Geld- und Kapitalmarktes und der Bauwirtschaft sind dagegen neue gesetzliche Grundlagen erforderlich.

1. Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens

Das Ziel der Massnahmen ist, ein besseres Gleichgewicht zwischen Sparen und Investitionen zu erreichen und die Geldschöpfung einzudämmen.

Die in Aussicht genommenen Massnahmen sollen wenn immer möglich auf dem Grundsatz freiwilliger Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der Wirtschaft beruhen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass dieses System, das in den vergangenen Jahren namentlich auf dem Gebiete der Notenbankpolitik im grossen und ganzen positive, wenn auch beschränkte Wirkungen hatte, eine den schweizerischen Verhältnissen besonders angemessene Lösung darstellt. Er hält aber im Einvernehmen mit der Nationalbank dafür, dass die bestehenden freiwilligen Abmachungen zwischen der Nationalbank und den Banken, die naturgemäss Lücken aufweisen, in verschiedener Hinsicht zu ergänzen und zu verstärken sind.

Vor allem muss der Kreis der von den Vorkehren erfassten Institute über den Bankensektor hinaus erweitert werden, weil neben den Kreditinstituten auch die Versicherungsgesellschaften sowie die öffentlichen und privaten Versicherungs- und Fürsorgekassen, ferner die Anlagefonds sowie alle Personen und Gesellschaften, die sich mit der Anlage von Geldern befassen, in der Geld- und Kreditwirtschaft eine zum Teil recht bedeutende Rolle spielen.

Die bisher im Wege freiwilliger Übereinkünfte ergriffenen Massnahmen waren nicht erzwingbar. Es wird deshalb vorgesehen, dass der Bundesrat Vereinbarungen, welche mehrheitlich Zustimmung gefunden haben, allgemeinverbindlich erklären oder, falls eine freiwillige Vereinbarung nicht zustande kommt, sich als unzureichend erweist oder nach den Umständen nicht in Betracht fällt, die notwendigen Massnahmen auf dem Verordnungswege verfügen kann. Es wird sich dabei durchwegs um dringliche und zeitlich befristete Massnahmen handeln, welche die bereits angelaufenen Vorarbeiten zum Ausbau des Instrumentariums der Nationalbank nicht ersetzen sollen.

Über die verschiedenen Massnahmen wird in den nachstehenden Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Entwurfes zu einem Bundesbeschluss orientiert. Das Schwergewicht liegt auf den Vorkehren gegen das Eindringen ausländischer Gelder in die schweizerische Wirtschaft und auf der Begrenzung der Kreditfähigkeit.

Wie bereits dargelegt, wird die Geld- und Kreditversorgung unseres Landes in starkem Masse durch Mittelzuflüsse aus dem Ausland beeinflusst. Diese haben in den vergangenen Jahren ein Wachstum der Investitionen ermöglicht, das erheblich über die der einheimischen Kapitalbildung entsprechende Finanzierungskraft hinausging. Es kann daher mit guten Gründen angenommen werden, dass der Kapitalzustrom aus dem Ausland wesentlich zu der bei uns in den letzten Jahren eingetretenen Preis- und Kostensteigerung beigetragen hat. Das zeigt sich besonders deutlich am Grundstückmarkt, wo der enorme Preisaufrtrieb zu einem nicht geringen Teil auf die Anlage ausländischer Gelder zurückzuführen

ist. Auch die Kursentwicklung schweizerischer Aktien und Anlagefondszertifikate wurde in den vergangenen Jahren zeitweise stark durch anlagensuchende Auslandsgelder beeinflusst.

Die geplanten Massnahmen zur Kreditbegrenzung sehen einerseits eine Kreditplafonierung bei den Banken, entsprechend der seit April 1962 zwischen der Nationalbank und den Kreditinstituten bestehenden freiwilligen Vereinbarung, und andererseits die Festsetzung von Belehnungsgrenzen im Baukredit- und Hypothekengeschäft vor, wobei sich diese letztere Regelung sowohl auf Banken als auch auf Versicherungsgesellschaften sowie private und öffentliche Versicherungs- und Fürsorgekassen zu erstrecken hätte. Würde sich die Kreditregulierung auf die Banken beschränken, so bestünde insofern eine Lücke, als die Anlagetätigkeit der Immobilienfonds nicht erfasst werden könnte. Diese Lücke soll geschlossen werden. Ferner ist beabsichtigt, den Emissionsmarkt einer gewissen Überwachung zu unterstellen, damit seine Leistungsfähigkeit nicht durch steigende Ansprüche seitens der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft überfordert wird. Sonst müsste eine völlige Desorganisierung des Kapitalmarktes befürchtet werden.

Die Behörden werden bei den vorzukehrenden Massnahmen auf die Bedürfnisse des Wohnungsbaus und der Landwirtschaft angemessen Rücksicht nehmen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass Vorkehren, die dazu bestimmt sind, die Entwicklung des Geld- und Kreditvolumens unter Kontrolle zu halten, unter Umständen mit einer weiteren Erhöhung der Zinssätze verbunden sein könnten; trotzdem könnten besondere Massnahmen, die darauf abzielen, die Zinssätze allgemein künstlich tief zu halten, unter den derzeitigen Konjunkturbedingungen nicht verantwortet werden. Der Bundesrat ist deshalb gewillt, die Politik der Sterilisierung überschüssiger Mittel, soweit sich hiezu eine Möglichkeit bietet, auch in der kommenden Zeit weiterzuführen. Man muss sich aber darüber Rechenschaft geben, dass eine zweifellos viel stärkere Zinssatzsteigerung eintreten würde, wenn es nicht gelingen sollte, die Konjunktur zu dämpfen und die Nachfrage nach Kapital in bessere Übereinstimmung mit dem Angebot zu bringen. Gerade die vorgeschlagene direkte Begrenzung der Baunachfrage ist geeignet, den Zinsanstieg zu mässigen.

Was den Kapitalexport betrifft, so wird es auch weiterhin das Bestreben der Behörden sein, die Zulassung ausländischer Anleihen am schweizerischen Emissionsmarkt so zu staffeln, dass sie mit dem Erfordernis einer ausreichenden Kapitalversorgung der einheimischen Wirtschaft im Einklang steht. Solange die Geldzuflüsse aus dem Ausland andauern, ist die Aufrechterhaltung des Kapitalexportes als Gegengewicht zum Kapitalzustrom nicht nur erwünscht, sondern konjunkturpolitisch notwendig.

2. Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft

Die statistischen Unterlagen über die Konjunkturentwicklung zeigen eindrücklich, dass im konjunkturell besonders exponierten Bausektor zur Zeit die

stärksten Auftriebskräfte am Werk sind. Die Gründe dafür können hier nur angedeutet werden. Bei einer wirtschaftlichen Expansion nimmt der Bedarf an Bauinvestitionen jeweils kumulativ zu. Die Ausweitung geht zunächst vom industriellen und gewerblichen Sektor aus, erfasst als Folge der Einkommensverbesserung, der Hebung des Lebensstandards sowie der Zuwanderung den Wohnungsmarkt und überträgt sich schliesslich auf den Bereich der Dienstleistungen und der Infrastruktur. Dabei war die Kapazität unserer Bauwirtschaft schon zu Beginn der derzeitigen Expansionsphase voll beansprucht. Die Ausführung von Bauarbeiten erfordert längere Zeit, so dass das Angebot an Bauten nicht sofort erhöht werden kann. Infolge der Überforderung der Bauwirtschaft und der Knappheit der Arbeitskräfte wird die Produktivität eher geringer. Die Baunachfrage kann im wesentlichen nur von der inländischen Produktion gedeckt werden. Der Wettlauf der Bauwilligen um das ungenügende Angebot muss zwangsläufig zu Preissteigerungen führen. Wegen der zu gewärtigenden Baukostenerhöhungen wird die Nachfrage teils noch vorweggenommen. Die beim Boden und bei bestehenden Bauten sich bildenden Knappheitsgewinne sowie die inflationsbedingte Flucht in die Sachwerte sind zusätzliche nachfragestimulierende Faktoren, deren Wirkung durch die aus dem Ausland zufließenden Gelder noch verstärkt wird. Die Baukostensteigerung erhöht die Mietzinse sowie die Produktionskosten und Preise der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft und bringt damit die Lohn- und Preisspirale in Bewegung.

Mit den auf monetärem Gebiet zu treffenden Massnahmen soll natürlich auch die Baunachfrage gedämpft werden. Sie dürften aber erst nach einiger Zeit und nicht vollkommen wirksam werden, da gewisse Finanzierungsquellen, insbesondere die Selbstfinanzierung, ihrem Einfluss entzogen sind. Es drängen sich daher für den Baumarkt Massnahmen mit sofortiger Wirkung auf, die es erlauben, die Nachfrage durch Zurückstellung weniger dringlicher Bauvorhaben auf die vorhandene Kapazität zurückzuführen und damit den verhängnisvollen kumulativen Teuerungsprozess zu bremsen.

Dieses Ziel ist unter den gegebenen Umständen nicht ohne behördliche Eingriffe, das heisst nicht ohne die Einführung einer Baubewilligungspflicht zu erreichen. Doch vermag die Aufstellung einer noch so durchdachten Prioritätsordnung als Richtlinie für die Bewilligungserteilung allein keine Gewähr dafür zu bieten, dass nicht zu wenig oder zu viele Baugesuche bewilligt werden.

Es lässt sich zweifellos nicht verantworten, einen derart schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaft vorzunehmen, wenn die Erreichung des angestrebten Zieles zum vornherein in Frage steht. Soll daher die Nachfrage mit dem Angebot auf dem Baumarkt in Übereinstimmung gebracht werden, so wird dieses Ziel mit der Bewilligungspflicht nur dann erreicht, wenn das Bauvolumen, innerhalb dessen Bauten bewilligt werden dürfen, vorweg festgelegt und auf die jeweils verfügbare Baukapazität abgestimmt wird. Ohne diese Begrenzung kann das bewilligte Bauvolumen zu tief sein und Unterbeschäftigung zur Folge haben oder aber – was wahrscheinlicher ist – die Leistungskapazität übersteigen.

Aus staatspolitischen, aber auch aus technisch-administrativen Gründen muss der Vollzug dieser Massnahmen bei den Kantonen liegen. Deshalb ist das zulässige Bauvolumen nicht bloss gesamtschweizerisch zu begrenzen, sondern auch für die Kantone, und zwar unter angemessener Wahrung ihres bisherigen Anteils an der gesamten Bautätigkeit. Damit soll auch verhindert werden, dass durch Unterschiede in der Bewilligungspraxis einzelne Kantone auf Kosten der andern ihren Anteil am Gesamtbauvolumen erhöhen können. Es muss also im wesentlichen auf den Besitzesstand, d.h. auf den Kantonsanteil am Gesamtbauvolumen, der sich marktgemäss herausbildete, abgestellt werden. Doch soll der Einfluss von einmaligen Grossobjekten auf die Kantonsanteile eine angemessene Berücksichtigung erfahren. Würde dem an sich verständlichen Begehren, es sei den besondern Entwicklungsgegebenheiten und -bedürfnissen einzelner Kantone Rechnung zu tragen, entsprochen, so müsste dies zwangsläufig zu einer zentralistischen Entwicklungs- und Strukturplanung führen.

Es ist den Trägern der Baunachfrage, nämlich dem öffentlichen Bau, dem industriellen und gewerblichen Bau sowie dem Wohnungsbau nur dann zumutbar, sich der Baubewilligungspflicht zu unterziehen, wenn sie in gleichem Masse zur Dämpfung der Baunachfrage beitragen müssen. Dies soll in der Weise sichergestellt werden, dass innerhalb des zugelassenen Bauvolumens der Anteil des Bundes am gesamtschweizerischen Bauvolumen sowie die Anteile des kantonalen und kommunalen Baues, des industriell-gewerblichen Baues und des Wohnungsbaues am kantonalen Bauvolumen im wesentlichen zu wahren sind. Damit wird eine willkürliche Veränderung der marktmässig herausgebildeten Baustruktur vermieden.

Im Interesse der Behebung des Wohnungsmangels und der Dämpfung des Mietzinsauftriebes erfährt der Wohnungsbau wenigstens soweit eine gewisse Vorzugsbehandlung, als der subventionierte Wohnungsbau von der Bewilligungspflicht ausgenommen wird und die Kantonsregierungen die Ermächtigung erhalten, auch den nichtsubventionierten Wohnungsbau davon zu befreien. Dies soll die Aufrechterhaltung des an sich hohen bisherigen Wohnbauvolumens erleichtern, damit der geplante Übergang von der Mietzinskontrolle zur Mietzinsüberwachung sowie die langfristig angestrebte Wiederherstellung der Freiheit auf dem Wohnungsmarkt nicht durch eine ungenügende Bautätigkeit in Frage gestellt wird.

Ein äusserst schwieriges Problem ist das Aufstellen von Kriterien, nach welchen die Bauvorhaben zu beurteilen und zu bewilligen sind. Die Erfahrung hat gezeigt, dass mit Prioritätsordnungen für die verschiedenen Baukategorien das Ermessen der Bewilligungsinstanz nicht wesentlich eingeschränkt werden kann. Zum Teil lassen sich generelle Prioritätskategorien schon deshalb nicht einheitlich handhaben, weil die Verhältnisse regional verschieden sind. Vielfach ist es auch nicht möglich, Bauobjekte in klar voneinander unterscheidbare Kategorien aufzuteilen. So war die bisher den Rationalisierungsinvestitionen

ingeräumte Priorität gegenüber den Erweiterungsinvestitionen für die Baubegutachtungsgremien von geringem Nutzen, weil Erweiterungsinvestitionen ohne Rationalisierungseffekt selten sind.

Gestützt auf diese Erfahrungen, aber auch aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit, wird der Bereich der bewilligungspflichtigen Bauvorhaben eingeschränkt, indem drei Kategorien geschaffen werden. Die erste Kategorie umfasst bestimmte Bauobjekte der höchsten Priorität, die von der Bewilligungspflicht generell ausgenommen sind, aber dem zulässigen Bauvolumen angerechnet werden. In einer zweiten Kategorie sind die Bauobjekte der geringsten Dringlichkeit angeführt. Die Erstellung solcher Objekte wird für ein Jahr verboten; nachher untersteht sie der Bewilligungspflicht. Alle übrigen Bauobjekte gehören – ohne dass sie näher bezeichnet werden – zur dritten Kategorie; ihre Erstellung ist bewilligungspflichtig. Für diese Kategorie werden bloss die Gesichtspunkte fixiert, nach denen die Dringlichkeit der Bauobjekte zu beurteilen ist.

Damit die Bewilligung eines Neu- oder Umbaues nicht durch den vorherigen Abbruch von Gebäuden indirekt erzwungen werden kann, wird auch der Abbruch teilweise einem Verbot unterstellt. Ausgenommen davon sind insbesondere jene Fälle, in denen der Abbruch für die Erstellung zulässiger Bauten erforderlich ist. Die Bewilligungspraxis wird daher durch das Abbruchverbot in keiner Weise eingengt.

3. Übrige, ohne neue gesetzliche Grundlagen zu treffende Vorkehren

a. Begrenzung des Fremdarbeiterbestandes

Die Zahl der erstmals erteilten Aufenthaltsbewilligungen und der Bestand der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte haben sich seit 1959 wie folgt entwickelt.

Jahr	Erstmals erteilte Aufenthaltsbewilligungen	Augustbestand	Bestandeszunahme gegenüber dem Vorjahr	
			absolut	in Prozent
1959	274 000	365 000	.	.
1960	342 000	485 000	70 000	19,4
1961	428 000	548 000	118 000	25,9
1962	456 000	645 000	97 000	17,6
1963	442 000	690 000	45 000	7,0

Aus staatspolitischen Gründen, aber langfristig gesehen auch aus wirtschaftlichen Erwägungen, kann eine weitere Erhöhung des Fremdarbeiterbestandes nicht verantwortet werden. Der Bundesrat hat denn auch das Justiz- und Polizeidepartement und das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, eine auf eine Begrenzung des Ausländerbestandes abzielende Vorlage auszuarbeiten,

die den am 1. März 1964 auslaufenden Bundesratsbeschluss über den Belegschaftsstop ablösen soll.

Der Bundesratsbeschluss vom 1. März 1963, der seiner Konzeption nach eine Weiterführung und Verallgemeinerung von Selbstbeschränkungsmassnahmen der Wirtschaft darstellt, plafoniert den Gesamtpersonalbestand der Betriebe (Schweizer und Ausländer). Er lässt eine Reihe von Ausnahmen zu und gestattet ausserdem, abwandernde Schweizer durch Ausländer zu ersetzen. Ein weiteres Anwachsen des Ausländerbestandes kann daher nicht verhindert, sondern nur verringert werden. Trotz Belegschaftsstop hat denn auch der Bestand an kontrollpflichtigen Ausländern nach der letzten Augusterhebung innert Jahresfrist um rund 45 000 zugenommen. Andererseits hat die Zahl der aus der Kontrollpflicht entlassenen Ausländer zugenommen, so dass die Gesamtzahl der ausländischen Arbeitskräfte auf ca. 800 000 geschätzt wird.

Die zuständigen Verwaltungsstellen haben zusammen mit Vertretern der Wirtschaft die Möglichkeit geprüft, mit der Begrenzung des Ausländerbestandes zugleich auch die Verteilung der fremden Arbeitskräfte auf die Betriebe vermehrt dem Markt zu überlassen und die Bewilligungspflicht für den Stellen- und Berufswechsel der Ausländer stufenweise abzubauen. Es hat sich gezeigt, dass zurzeit weder die Behörden noch die Wirtschaft genügend auf diese Massnahme vorbereitet sind. Deshalb ist vorgesehen, den Ende Februar 1964 ablaufenden Bundesratsbeschluss um 6 bis 9 Monate zu verlängern. Doch soll seine Wirksamkeit durch einige Modifikationen, vor allem durch eine Beschränkung der Ausnahmemöglichkeiten, gesteigert werden, damit sich der Fremdarbeiterbestand nicht weiter erhöht.

Diese Frist soll der Wirtschaft die Möglichkeit geben, sich auf die zunehmende Erschwerung, ausländische Arbeitskräfte zu gewinnen und zu behalten, einzurichten. Die Kantone erhalten die nötige Zeit, um den für eine raschere und häufigere Erfassung des Ausländerbestandes notwendigen technischen Apparat aufzubauen. Mit der vorläufigen Weiterführung des Belegschaftsstops wird die Nachfrage nach Arbeitskräften abgeschwächt und Zeit gewonnen, bis die Massnahmen zur Dämpfung des Konjunkturauftriebes ihre Wirksamkeit zu entfalten beginnen. Dann aber soll der Bundesratsbeschluss durch eine flexiblere und marktkonformere Lösung ersetzt werden.

Die Verhinderung des weitem Anwachsens des Fremdarbeiterbestandes hat konjunkturpolitisch betrachtet positive und negative Folgen. Positiv zu werten ist, dass von den Fremdarbeitern künftighin keine zusätzliche Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern mehr ausgeht. Der nachfragedämpfende Effekt im Investitionsgütersektor fällt besonders ins Gewicht, da allein der Investitionsaufwand für die Schaffung eines Arbeitsplatzes im industriellen Bereich zwischen 10 000 bis 50 000 Franken ausmachen dürfte. Hinzu kommen noch Aufwendungen für Wohnungen und für die Anpassung der Infrastruktur (Verkehr, öffentliche Dienste, Schulen usw.). Eine negative Begleiterscheinung der Begrenzung des Fremdarbeiterbestandes liegt darin, dass sie vorübergehend den Lohnauftrieb verstärken kann.

b. Personalpolitik der öffentlichen Hand

Der Bundesrat ist gewillt, in seinem Verwaltungsbereich, aber auch bei den Kantonen und Gemeinden, auf eine den Arbeitsmarkt entlastende Personalpolitik hinzuwirken. So ist vorgesehen, den Bundesratsbeschluss über den Personalstop in der Bundeszentralverwaltung, der bis Ende April 1964 gültig ist, um ein weiteres Jahr zu verlängern. Vorhandene Lücken sollen in Zukunft vermehrt durch den Beizug Pensionierter geschlossen werden. Die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung hat den Auftrag erhalten, einen Vorschlag für eine neue Durchleuchtung der Verwaltung auszuarbeiten, um durch Vereinfachungen und den Verzicht auf Entbehrliches einen möglichst rationellen Einsatz der Arbeitskräfte und entsprechende Einsparungen zu erzielen. Die Kantone sind über die Absichten des Bundes orientiert und ersucht worden, ihm noch vor Beginn der ausserordentlichen Frühjahrssession zu berichten, was sie auf diesem Gebiet bereits unternommen haben und welche Massnahmen sie für die Zukunft in Aussicht nehmen.

c. Öffentliche Ausgabenpolitik

Der Grundsatz, dass die Staatsausgaben in Zeiten der Hochkonjunktur möglichst gedrosselt werden sollten, damit sie den Auftrieb nicht noch verstärken, verdient heute mehr Beachtung denn je. Zurückhaltung ist vor allem bei jenen Ausgaben am Platze, die unmittelbar zu Investitionen führen. Das ist insbesondere bei öffentlichen Bauten und bei Subventionen, die Bauarbeiten auslösen, der Fall. Deshalb muss der öffentliche Bau in die vorgesehenen Einschränkungen im Bausektor einbezogen werden. Immerhin handelt es sich vielfach um Objekte, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben unerlässlich und als Folge der bis anhin beobachteten Zurückhaltung dringlich geworden sind.

Ferner sind die öffentlich subventionierten Bauten überwiegend von allgemeiner Bedeutung, so dass Einschränkungen mit nachteiligen Auswirkungen für die Wirtschaft verbunden sind, wie beispielsweise bei Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs. Hinzu kommt, dass der Bund bereits Subventionen von mehreren hundert Millionen Franken zugesichert hat für Werke, deren Ausführung längere Zeit beansprucht und die erst vor kurzem oder überhaupt noch nicht in Angriff genommen worden sind. Die vermehrte Zurückhaltung in der Sprache neuer Beiträge dieser Art wird sich deshalb zum Teil erst im Verlaufe einiger Jahre auswirken.

Der Bundesrat hat das Finanz- und Zolldepartement beauftragt, zusammen mit den übrigen Departementen sämtliche Erlasse mit Subventionsbestimmungen daraufhin zu prüfen, ob den eidgenössischen Räten vorgeschlagen werden soll, die entsprechenden Ansätze zu reduzieren oder in einzelnen Fällen die Subventionen für bestimmte Zeit überhaupt auszusetzen. Er ist sich durchaus bewusst, dass dem Verhalten der öffentlichen Hand auch in psychologischer Hinsicht besondere Bedeutung zukommt.

d. Reduktion der Einfuhrzölle

Im Ausland ist wiederholt versucht worden, durch eine Reduktion der Einfuhrzölle zur Konjunkturdämpfung beizutragen. Aber auch der schweizerische Zollltarif hat in den letzten Jahren Senkungen erfahren, sei es als Folge von Verhandlungen oder sei es autonom, wenn sich die Belastung als volkswirtschaftlich zu hoch erwies. Insbesondere aber wurde die Zollbelastung für Einfuhren aus EFTA-Ländern um 60 Prozent gesenkt und das gesamte EFTA-Zollabbauprogramm beschleunigt.

Vom konjunkturpolitischen Standpunkt aus käme vor allem eine generelle lineare neue Senkung jener Zollsätze in Frage, die auf einen Schutz der inländischen Beschäftigung abzielen. Die noch im ersten Semester dieses Jahres beginnende «Kennedy-Runde» wird bei erfolgreichem Verlauf zu einem solchen Resultate führen. Es wäre insbesondere zu prüfen, ob nicht die in der «Kennedy-Runde» zu machenden Zugeständnisse vorzeitig in Kraft gesetzt werden sollten.

Der Bundesrat ist bereit, die in einigen Fällen gewährten Zollerleichterungen für die Verlegung eines Teils des Produktionsprozesses ins Ausland noch auf weitere Branchen auszuweiten. Es wird auch abgeklärt, ob nicht einzelne Zollsätze, die das übliche Mass stark überschreiten und einen konjunkturpolitisch unerwünschten Schutz gewähren, vor der «Kennedy-Runde», aber in Anrechnung auf diese, reduziert werden könnten.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der beiden Bundesbeschlüsse

I. Bundesbeschluss über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens

Artikel 1. In Absatz 1 wird der Zweck des Bundesbeschlusses umschrieben. Die geld- und kreditpolitischen Massnahmen müssen vor allem darauf ausgerichtet sein, einer Ausweitung des Geld- und Kreditvolumens, die geeignet ist, die Auftriebskräfte in der Konjunktur und in der Preisentwicklung zu verstärken, entgegenzuwirken und die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für die Wirtschaft, insbesondere für Investitionszwecke, unter Kontrolle zu halten. Durch den vorliegenden Bundesbeschluss soll der Bundesrat ermächtigt werden, die erforderlichen Vorkehren in Verbindung mit der Schweizerischen Nationalbank zu treffen. Der Bundesrat wird die vorgesehenen Massnahmen nur so weit anordnen und für so lange aufrechterhalten, als dies unerlässlich ist, um das gesteckte Ziel zu erreichen.

Bei den zu treffenden Vorkehren wird den berechtigten Interessen des Wohnungsmarktes und der Landwirtschaft Rechnung zu tragen sein. Der Finanzierung von Wohnbauten zu Kosten und Mietzinsen, die für die breiten Schichten der Bevölkerung tragbar sind, soll eine Vorzugsstellung eingeräumt werden. Das gleiche gilt für notwendige Investitionen in der Landwirtschaft.

Artikel 2. Soweit möglich soll das angestrebte Ziel durch den Abschluss freiwilliger Vereinbarungen mit den in Betracht fallenden Kreisen erreicht werden. Die Nationalbank hat in der Vergangenheit eine Reihe von Vereinbarungen mit Banken, gelegentlich auch mit anderen im Kredit- und Anlagesektor tätigen Unternehmen, abgeschlossen. Solche Abmachungen haben sich in manchen Fällen bewährt, obwohl Anwendungsbereich und Wirkung ihrer Natur nach begrenzt sind.

Wenn die Nationalbank mit der Mehrheit der von einer bestimmten Regelung betroffenen Personen und Gesellschaften, z.B. der Banken, zu einer Vereinbarung gelangt, kann der Bundesrat sie allgemeinverbindlich erklären, um auch Aussenseiter zu erfassen und eine lückenlose Anwendung zu gewährleisten. Durch die Allgemeinverbindlicherklärung werden die Vereinbarungen zu öffentlichem Recht des Bundes erhoben, dessen Einhaltung behördlich überwacht und dessen Verletzung strafrechtlich geahndet wird (vgl. Art. 8 bis 11 des Entwurfes). Der Bundesrat kann zu diesem Zweck auch solche Vereinbarungen allgemeinverbindlich erklären, denen alle zum Beitritt aufgeforderten Personen und Gesellschaften beigetreten sind.

Falls eine Vereinbarung nicht zustandekommt oder nach den Umständen innert nützlicher Frist nicht erreichbar erscheint, kann der Bundesrat in Verbindung mit der Schweizerischen Nationalbank die erforderlichen Massnahmen im Rahmen des Beschlusses anordnen.

Artikel 3. Unter den monetären Massnahmen zur Konjunkturdämpfung kommt den Vorkehrungen gegen das Eindringen ausländischer Gelder in die schweizerische Wirtschaft entscheidende Bedeutung zu. Der freie Transfer ausländischer Gelder wird davon nicht berührt. Der Franken bleibt weiterhin eine vollkonvertible Währung. Lediglich die Verwendung ausländischer Mittel im Inland ist soweit nötig einzuschränken.

Die Banken können nach Absatz 1 verpflichtet werden, die seit dem 1. Januar 1964 zugeflossenen ausländischen Gelder einer Kündigungsfrist zu unterstellen und sie nicht zu verzinsen. Mit diesen beiden Massnahmen, die schon in dem zwischen der Nationalbank und den Banken abgeschlossenen *Gentlemen's Agreement zur Abwehr und Verminderung ausländischer Gelder* vom August 1960 enthalten waren, soll der Anreiz für die Errichtung von ausländischen Guthaben bei schweizerischen Banken vermindert werden. Überdies kann der Bundesrat die Banken nötigenfalls veranlassen, den Gegenwert der ihnen seit Anfang 1964 zugeflossenen ausländischen Gelder auf ein Sonderkonto bei der Nationalbank einzuzahlen oder in fremder Währung im Ausland anzulegen. Dadurch wird verhindert, dass solche Gelder für die Kreditgewährung im Inland Verwendung finden. Wo es wirtschaftlich gerechtfertigt erscheint, können für besondere Gattungen von ausländischen Geldern Ausnahmen bewilligt werden, so beispielsweise für Guthaben von Saisonarbeitern und Grenzgängern.

Die Massnahmen gegen das Eindringen ausländischer Gelder in die schweizerische Wirtschaft wären unvollständig, wenn sie nicht durch Vorkehrungen

gegen die Anlage von Auslandsgeldern in inländischen Wertpapieren, Grundstücken und Hypotheken ergänzt wurden. Eine entsprechende Verpflichtung hatten die Banken schon im Rahmen des erwähnten Gentlemen's Agreement übernommen, doch zeigte sich bald, dass diese Ordnung namentlich durch Kreise ausserhalb des Bankensystems beeinträchtigt wurde. Wenn die Abwehr der Auslandsgelder wirksam gestaltet werden soll, müssen diese Lücken geschlossen werden; dies ist der Zweck von Absatz 2. Eine Abgrenzung zwischen «alten» und «neuen» ausländischen Geldern wird hier, im Gegensatz zu Absatz 1, nicht vorgenommen, da sich im Interesse der Geldwerterhaltung eine allgemeine Beschränkung der Anlage von Auslandsgeldern in schweizerischen Vermögenswerten – ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt des Zuflusses – als notwendig erweisen dürfte. Indessen sind auch in dieser Hinsicht die wirtschaftlich gerechtfertigten Ausnahmen vorzusehen, so vor allem für die Wiederanlage des Erlöses aus dem Verkauf schweizerischer Werte, die bereits in ausländischem Besitz waren. Selbstverständlich bleibt die Anlage ausländischer Gelder in ausländischen Obligationen, die auf Schweizerfranken lauten, zulässig.

Absatz 3 bestimmt ausdrücklich, dass Verwaltungsgesellschaften von Anlagefonds verpflichtet werden können, Anteilscheine nicht an Ausländer abzugeben. Der Ausländer, dem der direkte Erwerb von schweizerischen Anlagewerten verwehrt wird, soll sich daran nicht indirekt beteiligen können. Anlagefonds, die ausschliesslich oder weit überwiegend ausländische Titel und Grundstücke erwerben, werden dieser Beschränkung nicht unterworfen.

Artikel 4. Seit 1. April 1962 steht zwischen der Nationalbank und allen Banken mit einer Bilanzsumme von 10 Millionen Franken und mehr eine Vereinbarung über die Kreditbegrenzung in Kraft, worin sich die beteiligten Institute verpflichten, ihre Kreditgewährung innerhalb bestimmter Limiten zu halten. Bei der Festsetzung der Kreditzuwachsrate war das Bestreben wegleitend, die ausserordentlich starke Kreditexpansion der Jahre 1960 und 1961 zu verlangsamen, um damit zur Mässigung der Investitionstätigkeit beizutragen, gleichzeitig aber für die Befriedigung wirtschaftlich gerechtfertigter und dringlicher Kreditbegehren der privaten Wirtschaft und der öffentlichen Hand Raum zu lassen. Im Katalog der auf dem Gebiet des Geld- und Kapitalmarktes in Aussicht genommenen Massnahmen kommt der Kreditplafonierung ein wichtiger Platz zu.

Artikel 5. Diese Bestimmung sieht die Festsetzung von Belehnungsgrenzen im Baukredit- und Hypothekengeschäft vor. Dadurch soll einer im Verhältnis zu den Anlagekosten übersetzten Kreditgewährung, die den Erwerb und die Überbauung von Grundstücken zu spekulativen Zwecken erleichtert und dem Preisaufruf auf dem Liegenschaftsmarkt Vorschub leistet, entgegengewirkt werden. In den Jahren 1951 bis 1957 stand ein Gentlemen's Agreement über die Baufinanzierung in Geltung, in welchem Normen für die Kreditgewährung auf diesem Gebiet festgesetzt waren. Ausser den Banken waren dieser Vereinbarung auch die beaufsichtigten Versicherungsgesellschaften sowie die meisten

öffentlichen und privaten Versicherungskassen angeschlossen. Diese Kreise sollen gegebenenfalls wiederum in eine entsprechende Regelung einbezogen werden.

Artikel 6. Wenn die Banken ihre gesamte Kreditgewährung innerhalb festgelegter Limiten zu halten und überdies bestimmte Belehnungsgrenzen bei der Einräumung von Baukrediten und Hypothekendarlehen zu beachten haben, müssen auch der Aktivität der Immobilien-Anlagefonds gewisse Schranken gesetzt werden. Es soll verhindert werden, dass Immobilien-Anlagefonds dort, wo die Banken die Finanzierung mit Rücksicht auf die Kreditbegrenzung nicht durchführen können oder aus konjunkturpolitischen Gründen ablehnen, in die Bresche springen. In dieser Hinsicht weist die bestehende Regelung der Kreditbegrenzung eine fühlbare Lücke auf. Eine Plafonierung der Anlagen von Immobilienfonds, analog der Kreditbegrenzung bei den Banken, wäre jedoch aus Gründen der technischen Durchführung nicht zweckmässig. Da die Anlagefonds im wesentlichen nur in dem Masse Investitionen vornehmen können, in dem ihnen aus der Ausgabe von Anteilscheinen neue Mittel zufließen, genügt es, nötigenfalls die Ausgabe von Anteilscheinen zu beschränken. Es ist vorgesehen, die Emission von Anteilscheinen soweit zu gestatten, als der Erlös für die Finanzierung des allgemeinen Wohnungsbaus verwendet wird.

Artikel 7. Die Vereinbarung über die Kreditbegrenzung erfasst nur Investitionen, deren Finanzierung vom Bankkredit abhängig ist. Sie bleibt dort unwirksam, wo Investitionen im Wege der Inanspruchnahme des Kapitalmarktes finanziert werden. Wenn die Kreditgewährung erschwert wird, könnten zahlreiche grössere Kreditinteressenten versucht sein, sich die benötigten Mittel am Emissionsmarkt zu verschaffen. Abgesehen davon, dass diese Möglichkeit dem kleineren Kreditnehmer nicht offensteht, würde die Wirkung der Kreditmassnahmen dadurch unter Umständen erheblich beeinträchtigt. Daher wird vorgeschrieben, die öffentliche Ausgabe von Obligationen, Aktien, Genussscheinen und ähnlichen Papieren einer gewissen Überwachung zu unterstellen und sie zeitlich so zu staffeln, dass der Kapitalmarkt nicht über seine Leistungskraft hinaus beansprucht und ein sprunghafter, gesamtwirtschaftlich unerwünschter Zinsauftrieb vermieden wird. Die massgebenden Organisationen der Banken, die sich mit der Durchführung des Emissionsgeschäftes befassen, d. h. das Kartell schweizerischer Banken und der Verband schweizerischer Kantonalbanken, sollen zur Mitwirkung herangezogen werden.

Artikel 8. Mit der Durchführung der auf Grund dieses Bundesbeschlusses erlassenen Vorschriften wird die Nationalbank betraut, die gemäss Art. 39 BV die Aufgabe hat, «im Rahmen der Bundesgesetzgebung eine dem Gesamtinteresse des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen». Die Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens fallen in diesen Aufgabenkreis.

Die Überwachungsaufgabe der Nationalbank soll dadurch erleichtert werden, dass die bestehenden Aufsichtsbehörden über Banken, Versicherungs-

gesellschaften und Versicherungskassen soweit möglich zur Mitwirkung verpflichtet werden. Ferner erscheint es zweckmässig, auch die bankengesetzlichen Revisionsstellen zur Mitwirkung heranzuziehen, denen nach dem Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen die Durchführung der Überwachung der Banken übertragen ist (vgl. namentlich Art. 21 des Bankengesetzes). Im Bundesbeschluss sind ausdrücklich nur die Aufsichtsbehörden zu nennen, die nicht Abteilungen der Bundesverwaltung sind.

Artikel 9. Die Melde- und Auskunftspflicht obliegt allen Personen und Gesellschaften, die auf Grund dieses Beschlusses kraft öffentlichen Rechts zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet sind. Sie haben daher über die Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichten Rechenschaft abzulegen und können sich demgegenüber nicht auf das Bankgeheimnis oder die Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses gemäss Artikel 321 StGB berufen (vgl. Art. 321, Ziffer 3 StGB).

Die Meldungen, Unterlagen und Auskünfte sollen ausschliesslich zur Durchführung und Überwachung der in diesem Bundesbeschluss vorgesehenen Massnahmen dienen. Deshalb werden die Nationalbank und die mit der Überwachung betrauten Amtsstellen und Revisionsgesellschaften verpflichtet, hierüber das Geheimnis zu bewahren.

Art. 10. Soweit die erforderlichen Massnahmen durch freiwillige, nicht allgemeinverbindlich erklärte Vereinbarungen getroffen werden, wird es Sache dieser Vereinbarungen sein, die geeigneten Sanktionen vorzusehen, um den von den Unterzeichnern übernommenen Verpflichtungen Nachachtung zu verschaffen und allfällige Verstösse zu ahnden.

Werden diese Vereinbarungen allgemeinverbindlich erklärt, so bedarf es der nötigen Strafbestimmungen; die Allgemeinverbindlicherklärung erhebt die freiwilligen Vereinbarungen zu öffentlichem Recht des Bundes, was einen entsprechenden Strafschutz erfordert.

Nach den in Ziffer 1 vorgesehenen Strafandrohnungen sind die Widerhandlungen gegen diesen Bundesbeschluss Übertretungen im Sinne des schweizerischen Strafgesetzbuches. Darum ist besonders zu erwähnen, dass auch Versuch und Helfenschafft strafbar sind. Wenn der Höchstbetrag der Busse auf 100 000 Franken angesetzt und daneben auch Haftstrafe vorgesehen wird, so wird damit dem Umstand Rechnung getragen, dass vorsätzliche Widerhandlungen in der Regel aus Gewinnstreben begangen werden.

Artikel 11. Mit Rücksicht auf die Besonderheiten der Materie empfiehlt es sich, die Widerhandlungen durch das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement verfolgen und beurteilen zu lassen. Der Beschuldigte kann jedoch gerichtliche Beurteilung verlangen, in welchem Falle die Sache an das zuständige kantonale Gericht geht (Art. 324/325 BStrP). Hält das Finanz- und Zolldepartement die Voraussetzungen für die Verhängung einer Haftstrafe für gegeben, so überweist es die Akten in jedem Falle dem kantonalen Gericht (Art. 322, Absatz 2 BStrP).

Artikel 12. Nach der ausführlichen Darlegung der gegenwärtigen Situation bedarf es keiner weiteren Begründung dafür, dass der Beschluss als dringlich erklärt werden muss. Als Geltungsdauer des Beschlusses schlägt der Bundesrat zwei Jahre vor, wobei die Bundesversammlung jedoch ermächtigt sein soll, unter Ausschluss des Referendums die Geltungsdauer um ein weiteres Jahr zu verlängern. Dabei ist in Betracht zu ziehen, dass sowohl der Beschluss über die Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens wie der Beschluss über Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft erst nach einer gewissen Anlaufzeit in der Wirtschaft des Landes zur vollen Auswirkung gelangen werden. Beim gegenwärtigen Überhitzungsgrad der Konjunktur bedarf die Einwirkung einer gewissen Dauer, um zum gewünschten Ziel zu führen.

Der Bundesrat möchte keinen Zweifel daran lassen, dass er die vorgeschlagenen schweren Eingriffe in die Freiheit der Wirtschaft nicht länger bestehen lassen wird, als es unerlässlich ist.

II. Bundesbeschluss über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft

1. Baubewilligungspflicht und Bauverbot

Artikel 1. Absatz 1 begründet die Bewilligungspflicht für die Ausführung von Bauarbeiten. Er bringt gleichzeitig zum Ausdruck, dass sich diese Vorschrift an den Bauherren und nicht etwa an die mit der Erstellung eines Bauwerkes beauftragten Bauunternehmungen wendet; ihm wird untersagt, Bauarbeiten ohne Bewilligung ausführen zu lassen.

Abs. 2 nennt 6 Kategorien von Bauarbeiten, die wegen ihrer allgemeinen Bedeutung und Dringlichkeit von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind und demnach auch während der Dauer des Bundesbeschlusses ausgeführt werden dürfen, sobald die ordentlichen gesetzlichen Vorschriften, insbesondere baupolizeilicher Natur, erfüllt sind. Mit dieser Bestimmung wird eine Entlastung der Bewilligungsbehörden von der Behandlung von Baugesuchen bezweckt, die wegen ihrer Bedeutung und der Dringlichkeit des hinter ihnen stehenden Bedarfes im Regelfall ohnehin genehmigt werden müssten. Zu den einzelnen Kategorien sind nur wenige Bemerkungen anzubringen.

Der Buchstabe *a* nimmt vorerst die Unterhaltsarbeiten von der Bewilligungspflicht aus. Zu den Arbeiten dieser Art zählt man nach einer in der Wissenschaft und in der Rechtspraxis feststehenden Terminologie alle Aufwendungen, die nicht der Wertvermehrung, sondern lediglich der Werterhaltung bestehender Bauwerke dienen. Obwohl diese Unterhaltsarbeiten für die ganze Schweiz pro Jahr einen Betrag von einigen Hunderten von Millionen Franken erreichen dürften, erscheint es völlig ausgeschlossen, sie der Bewilligungspflicht zu unterstellen. In der grossen Mehrzahl handelt es sich um kostenmässig relativ be-

grenzte Arbeiten, mit deren Behandlung die Bewilligungsbehörden ohnehin nicht belastet werden dürften, wenn sie funktionsfähig bleiben sollen. Bei den eher seltenen grösseren Unterhaltsarbeiten wäre es für den Bauherrn in der Regel leicht, die Bewilligungspflicht durch eine Stückelung seines Unterhaltsvorhabens zu umgehen. Die Befreiung der Unterhaltsarbeiten hat deshalb kaum einen Einfluss auf die Wirksamkeit des Bundesbeschlusses.

Die Buchstaben *b-f* betreffen die als allgemein dringlich erachteten und deshalb von der Bewilligungspflicht ausgenommenen Neu- und Umbauten. Der Bundesrat hat sich bei der Aufstellung dieser Liste aus verschiedenen Gründen grosse Zurückhaltung auferlegt, obwohl er sich bewusst war, dass er mit weitergehenden Ausnahmen den Kantonen den Vollzug des Bundesbeschlusses erheblich hätte erleichtern können. Bei der heute vorhandenen grossen Überbeanspruchung des Baugewerbes dürfen nur jene Kategorien von Bauten aus der Bewilligungspflicht ausgenommen werden, für welche eine Verschiebung praktisch kaum je in Frage kommt. Das scheint beispielsweise bei den Schulhausbauten, an die man bei der Formulierung der Ausnahmen ebenfalls dachte, nicht überall der Fall zu sein. Von seiten eines Kantons, der über ein gut funktionierendes Gremium für die freiwillige Baulenkung verfügt, wurde bei der Vorbereitung des Bundesbeschlusses mit Nachdruck darauf hingewiesen, dieses Gremium habe während seiner Tätigkeit mehr als einmal gegen überdimensionierte Schulhausprojekte Stellung nehmen müssen. Der Bundesrat möchte daher darauf verzichten, Schulhäuser und andere der Ausbildung dienende Bauten in die Liste der Ausnahmen aufzunehmen.

Jede Erweiterung dieser Liste erhöht sodann die Gefahr, dass sich unter den bewilligungsfreien Bauten auch weniger dringliche Objekte befinden. Da sie gleichzeitig zu einer Einengung des den Kantonsregierungen nach Artikel 4 für die Erteilung von Bewilligungen zur Verfügung stehenden Spielraumes führt, könnte es sich überdies ergeben, dass an Stelle dieser weniger dringlichen Objekte viel dringlichere Bauten aufgeschoben werden müssten, weil ihnen keine Bewilligung mehr erteilt werden kann. Ferner würde dadurch die Einhaltung des im Artikel 5, Ziffer 1 aufgestellten Grundsatzes der Wahrung des verhältnismässigen Anteils der hauptsächlichsten Bausektoren (öffentlicher-, gewerblich-industrieller- und Wohnungsbau) am Bauvolumen wesentlich erschwert oder sogar verunmöglicht. Diese Gefahr würde beispielsweise dann aktuell, wenn man den Wohnungsbau (auch den Bau von Luxuswohnungen) vollständig aus der Bewilligungspflicht ausnehmen wollte. Schliesslich bestehen zwischen den für eine Befreiung von der Bewilligungspflicht allenfalls noch in Frage kommenden Baukategorien regional teilweise erhebliche Dringlichkeitsdifferenzen, denen man mit einer generellen Ausnahmeregelung nicht mehr gerecht würde. Dies trifft beispielsweise für den allgemeinen Wohnungsbau zu, dem insbesondere in ländlichen Gegenden durchaus nicht überall die gleiche Bedeutung zukommt wie in den meisten grösseren Städten.

Es ist denkbar, dass während der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses, u. a. auch als Folge der übrigen Dämpfungsmassnahmen, die Marktverhältnisse

erheblich ändern und deshalb den soeben angeführten Gründen für eine restriktive Umschreibung der Ausnahmen einiges von ihrem Gewicht genommen würde, womit das Interesse an einer möglichst weitgehenden administrativen Vereinfachung der Baulenkung in den Vordergrund rücken könnte. Für diesen Fall gibt der Absatz 8 dem Bundesrat die Kompetenz, weitere Baukategorien von der Bewilligungspflicht auszunehmen. Ausserdem sollen gemäss Absatz 4 die Kantonsregierungen ermächtigt werden, Bauten mit Erstellungskosten von weniger als 100 000 Franken sowie (ganz oder teilweise) den anfänglich der Bewilligungspflicht unterstellten Wohnungsbau von dieser Überwachung zu befreien. Diese Bestimmung wird es den Kantonen erlauben, die Liste der bewilligungsfreien Bauten den auf ihrem Gebiet herrschenden speziellen Verhältnissen anzupassen.

Die Meldepflicht nach Absatz 5 ist ein unerlässlicher Bestandteil des insbesondere in den Artikeln 4 und 6 begründeten Verfahrens zur Anpassung der Nachfrage nach den Leistungen des Baugewerbes an seine Kapazität. Diese wird benötigt, um den für die Erteilung von Bewilligungen verfügbaren Spielraum zu bestimmen.

Artikel 2. Absatz 1 enthält den Katalog der als weniger dringlich erscheinenden und deshalb für die Dauer eines Jahres verbotenen Bauten. Das Bauverbot bezweckt eine Einengung des Bewilligungsbereiches und damit eine administrative Entlastung der Kantone während des ersten Jahres der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses. Daneben soll natürlich das Verbot bestimmter Bauten Kapazität für wichtiger und dringlicher erscheinende Objekte freimachen.

Auch bei der Aufstellung der Verbotsliste erscheint Zurückhaltung angezeigt. Das Verbot ist trotz der kurzen Geltungsdauer von nur einem Jahr unter Umständen eine einschneidende und schematische Massnahme. Es kann im Einzelfall wichtige Interessen verletzen und auch insofern zu unerwünschten Auswirkungen führen, als es gelegentlich die Ausführung von Bauten hinauschiebt, die eigentlich dringlicher wären als Objekte, welche die Klippe der Bewilligungspflicht passieren. Es schien daher geboten, den Verbotskatalog möglichst eng zu halten.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass auch die in Absatz 1 aufgestellte Liste immer noch wichtige öffentliche und private Interessen beeinträchtigen kann. Diese Feststellung gilt für jede der vorgesehenen Verbotskategorien; es wäre wenig sinnvoll, bei den sieben Positionen noch nach Unterschieden im Grad der Beeinträchtigungen wohl begründeter Interessen suchen zu wollen. Aber die Liste scheint auch keine Kategorie von Bauten zu enthalten, für die ein Bauverbot während eines Jahres als absolut unerträglich bezeichnet werden müsste. Bei einer Änderung der Marktverhältnisse bleibt überdies der Bundesrat gemäss Absatz 8 befugt, bestimmte Baukategorien schon vor Ablauf des Jahres vom Verbot auszunehmen und der Bewilligungspflicht zu unterstellen.

Artikel 3. Dieser Artikel regelt die sich mit der Einführung der Baubewilligungspflicht und dem Bauverbot stellenden Zuständigkeitsfragen.

Absatz 1 regelt die Zuständigkeit für die Erteilung von Bewilligungen. Warum man sich zu einer Aufteilung der Zuständigkeit zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen entschloss, wurde bereits früher begründet. Hier sei ergänzend festgehalten, dass die Kantonsregierungen befugt bleiben, die ihnen übertragene Kompetenz an eine untergeordnete Stelle zu delegieren. Eine solche Delegation kann sich in grossen Kantonen mit einer sehr hohen Zahl bewilligungspflichtiger Bauvorhaben für den Regierungsrat vor allem aus Gründen der Arbeitsökonomie aufdrängen. Die Entscheide untergeordneter Stellen können jedoch an den Regierungsrat weitergezogen werden. Dieser entscheidet nach der Fassung des Absatzes 1, Ziffer 2 endgültig.

Der Bundesrat hat die Frage eingehend geprüft, ob den Bauherren das Recht gegeben werden soll, gegen die Entscheide der Kantonsregierungen bei einer eidgenössischen Instanz Beschwerde zu führen. Das wirtschaftliche Interesse an einem raschen Entscheid war einer der Gründe, welcher zur Ablehnung einer solchen Lösung führte. Im weitern wäre die Beschwerde an eine der Kantonsregierung übergeordnete Instanz insofern auch nicht systemgerecht, als diese Instanz durch ihre Entscheide die Ausnützung des nach Artikel 4 für die Bewilligungserteilung verfügbaren Betrages mitbestimmen und damit die Verantwortung der Kantonsregierung für die Einhaltung dieses Betrages im Prinzip aufheben würde. Angesichts der grossen Bedeutung des kantonalen Plafonds für die Wirksamkeit der durch diesen Beschluss in die Wege geleiteten Massnahmen erscheint es dem Bundesrat ausserordentlich wichtig, dass bei der Durchführung in keiner Weise irgendwelche Zweifel an der Verantwortlichkeit für die Einhaltung dieses Plafonds geschaffen werden.

Einer besonderen Begründung bedarf noch die Zuteilung der Bewilligungskompetenz für den Nationalstrassenbau an den Bundesrat gemäss Absatz 1, Ziffer 1. Diese ergibt sich in erster Linie aus dem gesamtschweizerischen Charakter dieses grossen Werkes, das ohne zentrale Planung und Steuerung niemals zu einem geschlossenen Ganzen geführt und innert wirtschaftlich tragbarer Fristen beendet werden könnte. Die gesamtschweizerische Bedeutung der Nationalstrassen offenbart sich insbesondere auch in der sehr hohen finanziellen Beteiligung des Bundes. Diese beläuft sich im Mittel auf 85 bis 90 Prozent. Um die zentrale Steuerung auch weiterhin sicherzustellen, ist es unumgänglich, die Bewilligungskompetenz dem Bundesrat zu geben.

Auf Grund von früheren Empfehlungen des Bundesrates bestehen heute in zahlreichen Kantonen Sachverständigengremien für die freiwillige Baulenkung, auf die bereits an anderer Stelle aufmerksam gemacht wurde. Abs. 2 weist – ohne eine Rechtspflicht zu begründen – darauf hin, dass solche Gremien auch im Rahmen des vorliegenden Bundesbeschlusses mit Nutzen in das Bewilligungsverfahren eingeschaltet werden können, vor allem um auch die Stimme der privaten Wirtschaft zur Geltung zu bringen.

Absatz 3 befasst sich mit den Meinungsverschiedenheiten, die sich aus der Frage ergeben können, ob die Ausführung eines bestimmten Bauvorhabens im

Sinne von Artikel 1, Absatz 2 von der Bewilligungspflicht ausgenommen oder nach Artikel 2, Absatz 1 untersagt sei. Ähnliche Meinungsverschiedenheiten können auftreten, falls der Bundesrat oder die Kantonsregierungen von den ihnen nach Artikel 1, Absatz 3 und 4 sowie Artikel 2, Absatz 3 zustehenden Befugnissen Gebrauch machen sollten. Bei solchen Meinungsverschiedenheiten entscheidet die zuständige Kantonsregierung endgültig. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass dieser Regelung gewisse Mängel anhaften, vor allem weil die Kantonsregierungen ein eigenes konkretes Interesse daran haben können, wie bei einer Meinungsverschiedenheit entschieden wird. Ausserdem bringt der endgültige Entscheid der Kantonsregierungen die Gefahr einer unterschiedlichen Rechtsanwendung in den Kantonen mit sich. An sich wäre die Einräumung eines Beschwerderechts an eine eidgenössische Instanz wünschbar gewesen. Wenn der Bundesrat dennoch von einer solchen Lösung abgesehen hat, so deswegen, weil ein grösserer Anfall von Beschwerden bei einer den Kantonsregierungen übergeordneten Stelle zu einer wirtschaftlich unerträglichen Verzögerung der Beschwerdeentscheide führen müsste. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die bei einer übergeordneten Instanz hängigen Beschwerden die Kantonsregierungen bei der Erfüllung ihrer Aufgabe hemmen müssten; solange eine Beschwerde unerledigt bleibt, würde sie eine potentielle Belastung des einer Kantonsregierung nach Artikel 4 für die Bewilligungserteilung zustehenden Betrages bedeuten.

Artikel 4. Das Prinzip des kantonalen Plafonds und die Art und Weise seiner Berechnung wird in Artikel 4 formuliert. Die konjunkturpolitische Absicht des Bundesbeschlusses geht keineswegs dahin, Beschäftigungsmöglichkeiten vom Baugewerbe fernzuhalten, die dieses mit den auf die Dauer vorhandenen Mitteln zu bewältigen vermöchte. Lediglich der Nachfrageüberhang, jene zahlreichen Bauwünsche, die heute ohne Aussicht auf Erfüllung auf dem Markte lediglich preistreibend in Erscheinung treten, sollen eliminiert werden. Aus dieser Zielsetzung heraus ergibt sich die Frage nach der Grösse der Baukapazität. Sie lässt sich zugegebenermassen nicht genau beantworten, da für die Bestimmung des baugewerblichen Leistungsvermögens neben der voraussichtlichen Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes, des Geld- und Kapitalmarktes, der Produktivität und der Teuerung auch ausserwirtschaftliche Faktoren wie der Witterungsverlauf eine gewisse Rolle spielen können. Doch kann es sich im Falle des vorliegenden Bundesbeschlusses gar nicht darum handeln, die Baukapazitäten auf das Promille genau zu bestimmen. Durch die jährliche Erhebung des Delegierten für Arbeitsbeschaffung über die Bautätigkeit und die Bauvorhaben sind die Behörden ausreichend über die Entwicklung der Baukapazität und die baugewerbliche Produktivität orientiert. Auch über die bevorstehenden Veränderungen der Fremdkosten, der Lohnkosten und der Preise der von Dritten bezogenen Produkte, die bei der Festlegung des wertmässigen Plafonds zu berücksichtigen sind, lassen sich rechtzeitig Anhaltspunkte gewinnen. Daneben sei daran erinnert, dass die ausländischen Hochbaumaurer als einzige Berufskategorie einer eidgenössischen Kontingentierung unterstellt sind. Überdies werden

auch die neuen Massnahmen auf dem Gebiet der ausländischen Arbeitskräfte, über die an einer andern Stelle berichtet wird, erlauben, die dem Baugewerbe zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte recht zuverlässig zu beziffern. Der Bundesrat ist deshalb durchaus in der Lage, die verfügbare Baukapazität für die praktischen Zwecke dieses Beschlusses mit brauchbarer Zuverlässigkeit abzuschätzen.

In jedem Jahr wird ein Teil der Kapazität des Baugewerbes durch Bauten ausgenützt, die im Vorjahr oder vielleicht noch früher begonnen wurden, deren Fertigstellung aber erst in das laufende Jahr oder in eine noch spätere Zeit fällt. Unter den Bedingungen einer guten Beschäftigungslage bleibt der Übertrag begonnener Bauten von einem Jahr auf das andere annähernd fest. Dagegen dürfte er sich in der jüngsten Zeit unter dem Druck der ungewöhnlichen Überkonjunktur nicht unbedeutend erhöht haben. Die grosse Zahl angefangener, aber nur sehr langsam der Fertigstellung entgegenwachsender Bauwerke und die damit verbundene Verlängerung der Bauzeiten gehört zu den weniger erfreulichen Auswirkungen der gegenwärtigen Lage des Baumarktes.

Solange nicht die Absicht besteht, den Übertrag angefangener Bauten zu verändern, kann der kantonale Plafond, auf den nach Absatz 1 auch die bewilligungsfreien Bauten anzurechnen sind, im wesentlichen direkt auf die geschätzte Baukapazität ausgerichtet werden. Die Bewilligungsbehörden haben lediglich dafür besorgt zu sein, dass der Rhythmus der Bautätigkeit, wie er sich aus der Bewilligungserteilung ergibt, auch tatsächlich zu einem konstanten Übertrag führen muss. Die Bewilligungen sollten sich demzufolge, wenn auch zeitlich verschoben, in ähnlicher Weise über das Jahr verteilen, wie das erfahrungsgemäss für den Beginn neuer Bauten der Fall ist. Wollte man dagegen eine Verminderung des heute unzweifelhaft zu grossen Übertrags angefangener Bauten herbeiführen, so müsste auch der auf die Jahreskapazität ausgerichtete kantonale Plafond eine entsprechende Kürzung erfahren. Zu einem solchen Vorgehen würde sich der Bundesrat nur nach einer sorgfältigen Prüfung der Lage und nach einer Konsultation der Kantone entschliessen.

Um die Berechnung des Plafonds noch etwas eingehender zu erläutern, sei ferner erwähnt, dass von der durch das bisherige Bauvolumen ausgewiesenen kantonalen baugewerblichen Kapazität ein Abzug für die vom Bund, seinen Regiebetrieben, den Schweizerischen Bundesbahnen sowie vom Nationalstrassenbau in Anspruch genommenen Leistungen vorzunehmen ist. Im weitern ist der Einfluss gewisser Grossbauten auf das betreffende kantonale Bauvolumen in Rechnung zu stellen. Solche Grossbauten können in der Vergangenheit zu einer regional ungewöhnlichen Aufblähung der Bautätigkeit geführt haben, die schon deswegen bei der Festsetzung des kantonalen Plafonds nicht berücksichtigt werden darf, weil das Tätigkeitsgebiet der mit der Ausführung der Grossbauten (z.B. Kraftwerkbauten) beschäftigten Unternehmungen nicht kantonsgebunden ist. Diese Unternehmungen wenden sich nach der Fertigstellung eines Bauwerkes mit ihrem technischen Apparat und ihren Arbeitskräften häufig andern Landesgegenden zu und entziehen dadurch dem Kanton

die ihm für eine gewisse Zeit zur Verfügung gestellte Baukapazität. Umgekehrt müssen bei der Bemessung des Betrages nach Artikel 4 auch die in Aussicht genommenen Grossbauten berücksichtigt werden, sofern der Kanton sich darüber auszuweisen vermag, dass diese Bauten unaufschiebbar sind, und ihm die für die Ausführung nötige baugewerbliche Kapazität rechtzeitig «zuwandern» wird. Ohne diese räumliche Beweglichkeit der Kapazität für Strassenbauten wäre es auch gar nicht möglich, dass die Bewilligungskompetenz für den Nationalstrassenbau in die Hände des Bundes gelegt werden kann.

Artikel 5 befasst sich mit den Richtlinien für die Bewilligungserteilung durch die Kantone. Mit der Einführung der Bewilligungspflicht wäre grundsätzlich den Behörden die Möglichkeit gegeben, einen Sektor der Bautätigkeit auf Kosten eines andern zu bevorzugen. Aus Kreisen der privaten Wirtschaft ist beispielsweise schon bei der Einsetzung der kantonalen Gremien für die freiwillige Bauleitung gelegentlich die Befürchtung geäussert worden, diese Organe könnten versucht sein, den öffentlichen zu Lasten des privaten Baues zu bevorzugen. Die Einführung der Baubewilligungspflicht ist aber für alle Betroffenen nur dann zumutbar, wenn jeder Sektor der Bautätigkeit im gleichen Mass zur Dämpfung der Baunachfrage beitragen muss. Die marktmässig bestimmten Anteile des öffentlichen, des gewerblich-industriellen und des Wohnungsbaues am Bauvolumen sind also im wesentlichen zu wahren. In Ziffer 1 wird der entsprechende Grundsatz aufgestellt. Bei der Berechnung der marktmässig bestimmten Anteile ist auf die Verhältnisse der Jahre 1959 bis 1962 abzustellen. Allerdings wird man der Kantonsregierung bei der Anwendung des Grundsatzes der Konstanz der Anteile einen gewissen Spielraum einräumen müssen, da vor allem die Grossbauten einen wesentlichen Einfluss auf das Anteilsverhältnis zwischen den verschiedenen Sektoren der Bautätigkeit ausüben können.

Es sei hier nochmals darauf hingewiesen, dass es dank dieser Formulierung – jedenfalls bezüglich der zur Verfügung stehenden Baukapazität – möglich sein sollte, die in den Jahren 1961 und 1962 erreichte Rekordproduktion an Wohnungen während der Geltungsdauer dieses Beschlusses beizubehalten.

Soweit zur Einhaltung des nach Artikel 4 festgelegten kantonalen Plafonds Bewilligungen verweigert werden müssen, wäre es grundsätzlich erwünscht, wenn den zuständigen kantonalen Stellen klare Prioritätslisten zur Beurteilung der Dringlichkeit der einzelnen Bauvorhaben in die Hand gegeben werden könnten. Die bisherigen Erfahrungen der bestehenden Baubegutachtungsgremien haben aber gezeigt, dass keine eindeutigen Kriterien für die Aufstellung solcher Prioritätslisten zu finden sind. Zum Teil sind allgemeine Prioritätsordnungen schon deswegen nicht überall anwendbar, weil die Verhältnisse regional ganz verschieden liegen. Oftmals ist es auch nicht möglich, die Bauobjekte in klar unterscheidbare Kategorien aufzuteilen. So erweist es sich in der Regel als unmöglich, Rationalisierungsinvestitionen von Erweiterungsinvestitionen klar zu trennen, weil Erweiterungen ohne Rationalisierungseffekt selten sind. Ebenso schwierig ist es beispielsweise, den spekulativen Charakter eines Bau-

vorhabens auf Grund von zum voraus festgelegten Kriterien zu bestimmen. Der Bundesrat musste sich deshalb darauf beschränken, anstelle einer an sich erwünschten konkreten Prioritätsordnung einige allgemeine Richtlinien für die Praxis der Bewilligungserteilungen zu formulieren. Im übrigen sei nochmals daran erinnert, dass eine gewisse Prioritätsordnung bereits durch die Konzeption des Bundesbeschlusses, nämlich durch die Unterscheidung zwischen bewilligungsfreien, bewilligungspflichtigen und verbotenen Bauten geschaffen wurde. Innerhalb der einen Gruppe der bewilligungspflichtigen Bauten müsste der Versuch einer konkreteren Formulierung von Prioritäten unvermeidlich zu einem gefährlichen Schematismus und dazu zu vielen Auslegungsschwierigkeiten führen.

Artikel 6. Es kann keine Frage sein, dass die Bauten des Bundes, seiner Regiebetriebe, der Schweizerischen Bundesbahnen sowie der Nationalstrassenbau den gleichen Einschränkungen unterworfen werden müssen, wie sie für die Bautätigkeit der übrigen Auftraggeber des Baugewerbes gelten sollen. Allerdings dürfen auch die ausserordentlichen Schwierigkeiten nicht verschwiegen werden, welche die Plafonierung der zu bewilligenden eidgenössischen Bauten mit sich bringen wird. Zur Begründung genügt es wohl, auf die im vergangenen Jahr mehrfach sehr auffällig in Erscheinung getretenen Investitionsbedürfnisse der Schweizerischen Bundesbahnen, auf den vielerorts für jeden Bürger erkennbaren baulichen Nachholbedarf gewisser Betriebe der PTT und auf die in jüngster Zeit durch die Botschaft des Bundesrates vom 13. September 1963 betreffend militärische Bauten und Waffenplätze nachgewiesenen grossen Bauaufgaben im militärischen Bereiche hinzuweisen. Die Unterstellung des Bundes, seiner Regiebetriebe, der Schweizerischen Bundesbahnen und des Nationalstrassenbaues unter die allgemeinen Grundsätze der Baulenkung bildet den Inhalt des Artikels 6.

2. Verbot des Abbruches von Gebäuden

Artikel 7. Der Erlass eines Abbruchverbotes für Wohn- und Geschäftshäuser bedeutet einen schweren Eingriff in die freie Verfügbarkeit über privates Eigentum. Wenn sich der Bundesrat trotzdem zur Einführung dieser Massnahme für die Dauer des Bundesbeschlusses entschlossen hat, so aus folgenden Gründen:

Einmal ist er der Meinung, dass über das Abbruchverbot eine gewisse Entlastung des Baumarktes erreicht werden kann. Im weitem kommt der Abbruch von noch gut erhaltenen Bauten einer Verschleuderung von Produktionsmitteln gleich, die volkswirtschaftlich wenig sinnvoll und im heutigen Zeitpunkt der Überbeanspruchung sämtlicher produktiven Kräfte unserer Wirtschaft besonders unerwünscht ist. Schliesslich soll das Verbot verhindern, dass indirekt über einen Abbruch die Bewilligung für einen Neu-, Erweiterungs- oder Umbau erzwungen werden kann. Die im Artikel 7 vorgesehenen Ausnahmen vom Verbot dürften sich von selbst verstehen.

3. Vollzug

Der sich mit dem Vollzug befassende Artikel 8 erfordert keine besonderen Erläuterungen.

4. Strafen und Verwaltungsmassnahmen

Artikel 9–12. In Ziffer 3 des Artikels 9 wird der Bundesrat ermächtigt, die Straftatbestände, die in Ziffer 1 aufgeführt sind, zu erweitern, sofern sich auf Grund der zu erlassenden Ausführungsvorschriften eine Notwendigkeit hierzu ergibt. Trotz der relativ hohen Bussenandrohung, die sich in Anbetracht der wirtschaftlichen Interessen, welche im Spiele stehen können, rechtfertigt, qualifizieren sich die Handlungen als Übertretungen im Sinne des schweizerischen Strafgesetzbuches. Darum ist besonders zu erwähnen, dass Versuch und Gehilfschaft auch strafbar sind, was hauptsächlich für das Bewilligungsverfahren wichtig sein dürfte. Ebenso ist es begründet, die für die Übertretungen vorgesehene Verjährungsfrist von einem Jahr auf das Doppelte zu verlängern.

Artikel 13. Von wesentlicher Bedeutung ist, dass die widerrechtliche Ausführung von Bauarbeiten verhindert werden kann, da es sonst unter Umständen den Kantonen verunmöglicht würde, den festgesetzten Plafond einzuhalten.

5. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Artikel 14. Nicht unerhebliche Schwierigkeiten bereitet die Frage, von welchem Zeitpunkt an bzw. für welche Bauten die Bewilligungspflicht und das Bauverbot wirksam werden sollen. An sich läge es nahe, alle Bauten aus dem Geltungsbereich des Bundesbeschlusses auszunehmen, die im Moment des Inkrafttretens baupolizeilich bewilligt sind, die der Bauherr also von Rechts wegen bereits hätte in Angriff nehmen können. Mit dieser Lösung würde jedoch der Bundesbeschluss für das laufende Jahr weitgehend zur Wirkungslosigkeit verurteilt. Nicht nur die bereits aus dem vergangenen Jahr überlappenden Bauarbeiten, sondern praktisch auch die Gesamtheit der im Frühjahr ins Werk gesetzten Bauten würden durch Bewilligungspflicht und Bauverbot nicht mehr berührt. Dieser Konsequenz glaubt sich der Bundesrat nicht beugen zu dürfen. Er schlägt im Gegenteil eine Lösung vor, welche dem Bundesbeschluss die grösstmögliche Wirkung verschafft, indem lediglich die bereits in Ausführung begriffenen Bauarbeiten von der Anwendung seiner Bestimmungen ausgenommen bleiben. Dass damit für manchen Bauherrn Härten verbunden sein können, bleibt er sich voll bewusst. Es wird Aufgabe der Kantonsregierungen sein, im Rahmen des Bewilligungsverfahrens solche Fälle mit besonderer Aufmerksamkeit und mit Entgegenkommen zu behandeln. Im weitern muss mit der Gefahr gerechnet werden, dass bei der vorgeschlagenen Lösung während der ersten Wochen der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses da und dort im Baugewerbe die Beschäftigung vorübergehend etwas knapp werden könnte, weil der behördliche Bewilligungsapparat mit der Erledigung seiner Aufgaben nicht genügend

rasch vorankommt. Ebenso unangenehm wäre es, wenn unter dem Druck der Anlaufschwierigkeiten und des Rufes des Baugewerbes nach genügend Beschäftigungsmöglichkeiten Bauten bewilligt wurden, die eigentlich als besonders gute Beispiele für verschiebbare Objekte zu betrachten wären. Der Bundesrat glaubt jedoch, diesen Gefahren begegnen zu können. Er wird während der Beratung dieses Entwurfes zusammen mit den Kantonen die Entwicklung auf dem Baupolizistmarkt sorgfältig beobachten. Falls ernsthaft mit spürbaren, wenn auch vorübergehenden Beschäftigungslücken an gewissen Orten gerechnet werden müsste, so bestände die Möglichkeit, solchen Übergangsschwierigkeiten auf Grund der Kompetenzbestimmungen von Artikel 1, Absätzen 3 und 4 zu begegnen. Beispielsweise könnten, um rasch genügend Beschäftigungsmöglichkeiten bereitzustellen, alle Bauten von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden, die vor dem 1. Februar 1964 baupolizeilich genehmigt wurden.

Artikel 15. Der Wortlaut von Artikel 15 ist bis auf einen Punkt identisch mit dem Artikel 12 des Bundesbeschlusses über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens. Es kann deshalb auf die Bemerkungen zu jenem Artikel verwiesen werden. Der Unterschied betrifft die im Bundesbeschluss über Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft vorgesehene Ermächtigung des Bundesrates, den Beschluss vor Ablauf der gesetzlichen Frist ausser Kraft zu setzen. Diese Kompetenz erscheint hier notwendig, weil bei einer unvorhersehbaren, tiefgreifenden Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse die weitere Anwendung der Bestimmungen des Beschlusses unnötig oder sogar schädlich werden könnte.

III. Zur Frage der Verfassungsmässigkeit der beiden Bundesbeschlüsse und deren Dringlicherklärung

Wie Sie aus Artikel 15 des Entwurfes zu einem Bundesbeschluss über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft und Artikel 12 des Entwurfes zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens ersehen, beantragen wir Ihnen, für den Erlass der beiden dringlichen Bundesbeschlüsse das in Artikel 89^{bis}, Absatz 3 BV vorgesehene Verfahren einzuschlagen.

Wir haben die Frage geprüft, ob für die beiden dringlichen Erlasse eine verfassungsmässige Grundlage besteht oder nicht. Auf den ersten Blick wäre es naheliegend, Artikel 31^{quinqües} BV anzurufen, der dem Bund die Kompetenz gibt, in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen zu treffen. Da aber beide Bundesbeschlüsse Massnahmen enthalten, die mit der Handels- und Gewerbebefreiheit in Widerspruch stehen, stellte sich sofort die Frage, ob der Gesetzgeber bei der Anwendung von Artikel 31^{quinqües} BV an den Grundsatz der Handels- und Gewerbebefreiheit gebunden ist oder nicht. Hält man sich rein an den Wortlaut der zitierten Verfassungsbestimmung, so ist kein Mittel zur Erfüllung der

dem Bund übertragenen Aufgabe ausgeschlossen. Nach einer rein grammatikalischen Interpretation könnte der Bund somit auch in die Handels- und Gewerbe-freiheit eingreifen. Er hätte sich lediglich an die allgemeinen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit zu halten. Verfassungsbestimmungen, die – wie die vorliegende – weitgehend auf einer politischen Verständigung beruhen, dürfen aber, auch wenn der Wortlaut als eindeutig erscheint, nicht ohne Rücksicht auf die Entstehungsgeschichte ausgelegt werden. Dies gilt im besonderen Masse für das Wirtschaftsrecht. Ein Blick in die Entstehungsgeschichte von Artikel 81^{quintus} BV zeigt, dass eine Abstützung der beiden dringlichen Bundesbeschlüsse auf diese Verfassungsbestimmung angesichts der vorgesehenen Eingriffe in die Handels- und Gewerbe-freiheit nicht zulässig ist. Übrigens gelangt man auch auf Grund der logischen und der teleologischen Interpretation zum gleichen Schluss. Die herrschende Meinung der Rechtswissenschaft verneint denn auch die Frage der Zulässigkeit von Massnahmen, die mit der Handels- und Gewerbe-freiheit in Widerspruch stehen, gestützt auf Artikel 81^{quintus} BV. Andere Verfassungsbestimmungen, die als Grundlage für die beiden dringlichen Bundesbeschlüsse angerufen werden könnten, bestehen nicht.

Die Anrufung von Artikel 89^{bis}, Absatz 3 BV für den Erlass der beiden dringlichen Bundesbeschlüsse soll die künftige verfassungsrechtliche Abstützung der Revision des Nationalbankgesetzes, deren materieller Inhalt übrigens erst noch festzulegen sein wird, nicht präjudizieren.

Die Notwendigkeit, beide Erlasse sofort in Kraft zu setzen und damit dringlich zu erklären, ergibt sich aus dem Umstand, dass wir es mit einer Situation zu tun haben, die Sofortmassnahmen unbedingt erheischt. Wir verweisen auf unsere Ausführungen im allgemeinen Teil der Botschaft, insbesondere auf den Abschnitt «Zweck und Grundzüge der geplanten Sofortmassnahmen zur Dämpfung der Konjunkturüberhitzung und zur Verteidigung der Kaufkraft des Frankens».

Abschliessend sei noch festgehalten, dass das vorgeschlagene Verfahren gemäss Artikel 89^{bis}, Absatz 3 BV dazu führt, dass beide Beschlüsse, deren Gültigkeitsdauer ja mehr als ein Jahr betragen soll, innert Jahresfrist der Abstimmung von Volk und Ständen zu unterbreiten sind.

IV. Schlussbemerkungen

Es ist für jedermann eindrücklich, dass die Preise in unserem Lande in beängstigender Weise steigen. Dass diese Entwertung der Kaufkraft des Schweizerfrankens die Zukunft unserer Wirtschaft und damit unseres Landes bedroht, wird allgemein anerkannt. Aus dieser Feststellung folgt zwingend, dass der inflationären Entwicklung Einhalt geboten werden muss. Wir unterbreiten Ihnen deshalb Vorschläge zu aussergewöhnlichen Regelungen. Ihre Rechtfertigung liegt im Bestreben, die Kaufkraft unserer Währung zu festigen und zu erhalten. Damit leisten wir besonders den nicht mehr im Erwerbsleben

stehenden Mitbürgerinnen und Mitbürger, vor allem den Altersrentnern, einen grossen Dienst. Obwohl unsere Vorschläge und die weiteren vom Bundesrat in Aussicht genommenen Beschlüsse starke Auswirkungen haben werden, reichen sie allein nicht aus. Es bedarf der Mitwirkung der Kantone, der Gemeinden, der Wirtschaft, also der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Erreichung dieses Ziels. Wie stets in schwierigen Situationen werden eidgenössische Räte und Schweizer-volk eindeutig mit dem Bundesrat zusammen die zum Wohle unseres Schweizer-landes erforderlichen Massnahmen treffen.

Gestützt auf diese Darlegungen beantragen wir Ihnen die Annahme des Entwurfes zu einem dringlichen Bundesbeschluss über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie zu einem dringlichen Bundesbeschluss über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 24. Januar 1964.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 24. Januar 1964,
beschliesst :

Art. 1

Zweck

¹ Zur Verhütung schwerwiegender Gleichgewichtsstörungen in der Wirtschaft und zur Erhaltung der Kaufkraft des Frankens kann der Bundesrat auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens die nachfolgenden Massnahmen anordnen. Er trifft seine Vorkehren in Verbindung mit der Schweizerischen Nationalbank.

² Der Bundesrat hat bei seinen Massnahmen auf die Bedürfnisse des Wohnungsbaues und der Landwirtschaft angemessen Rücksicht zu nehmen.

Art. 2

Vereinbarungen;
Allgemein-
verbindlich-
erklärung

¹ Die Schweizerische Nationalbank führt die erforderlichen Massnahmen soweit möglich im Wege freiwilliger Vereinbarungen durch.

² Wird eine Vereinbarung von der Mehrheit der Personen und Gesellschaften, die zum Beitritt aufgefordert worden sind, unterzeichnet, so kann sie der Bundesrat allgemeinverbindlich erklären.

Art. 3

Auslands-
gelder

¹ Der Bundesrat kann die dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 unterstehenden Unternehmen (im folgenden «Banken» genannt) sowie die bankähnlichen Finanzgesellschaften, die sich nicht öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen, ver-

pflichten, die seit dem 1. Januar 1964 zugeflossenen ausländischen Gelder nicht zu verzinsen, einer Kündigungsfrist zu unterstellen und den Gegenwert auf ein Sonderkonto bei der Schweizerischen Nationalbank einzuzahlen, soweit er nicht in fremder Währung im Ausland angelegt wird.

² Der Bundesrat kann ferner die Banken und die in Absatz 1 genannten Finanzgesellschaften, die Börsenagenten und Börsen- und Wertpapierhandelsfirmen sowie weitere Personen und Gesellschaften, die sich mit der Anlage von Geldern befassen, verpflichten, die Anlage ausländischer Gelder in inländischen Wertpapieren, Grundstücken und Hypotheken zu unterlassen oder zu beschränken.

³ Der Bundesrat kann die Verwaltungsgesellschaften von Anlagefonds, die inländische Wertpapiere oder Grundstücke erwerben, verpflichten, die Abgabe von Anteilscheinen an Ausländer zu unterlassen oder zu beschränken.

Art. 4

Der Bundesrat kann die Banken verpflichten, den Zuwachs ihrer inländischen Kredite auf eine bestimmte Quote des Kreditzuwachses der Jahre 1960 bis 1962 zu beschränken.

Kredit-
begrenzung

Art. 5

Der Bundesrat kann Belehnungsgrenzen für Kredite und Hypothekendarlehen festsetzen, die von Banken und beaufsichtigten Versicherungsgesellschaften sowie von öffentlichen und privaten Versicherungs- und Fürsorgekassen zum Erwerb und zur Überbauung von inländischen Grundstücken gewährt werden.

Belehnungs-
grenzen

Art. 6

Der Bundesrat kann die Ausgabe von Anteilscheinen von Anlagefonds, die inländische Grundstücke erwerben, beschränken.

Ausgabe von
Immobilien-
zertifikaten

Art. 7

Der Bundesrat kann die öffentliche Ausgabe von Schuldverschreibungen, Aktien, Genussscheinen und Papieren ähnlicher Art meldepflichtig erklären und nötigenfalls zeitlich so staffeln, dass eine übermässige Beanspruchung des Kapitalmarktes vermieden wird. Er zieht dabei die für das Emissionsgeschäft massgebenden Organisationen der Banken zur Mitwirkung heran.

Emissions-
markt

Art. 8

¹ Die Schweizerische Nationalbank wird mit der Durchführung der auf Grund dieses Bundesbeschlusses erlassenen Vorschriften betraut.

Durchführung
und Über-
wachung

² Der Bundesrat kann anordnen, dass die Eidgenössische Bankenkommision und die bankengesetzlichen Revisionsstellen bei der Überwachung mitwirken.

Art. 9

**Auskunfts-
pflicht**

¹ Die diesem Beschluss unterstehenden Personen und Gesellschaften sind verpflichtet, alle erforderlichen Meldungen, Unterlagen und Auskünfte zu erstatten und deren Richtigkeit an Ort und Stelle überprüfen zu lassen.

² Über die Meldungen, Unterlagen und Auskünfte sowie die bei Überprüfungen an Ort und Stelle gemachten Feststellungen ist das Geheimnis zu bewahren.

Art. 10

**Straf-
bestimmungen**

1. Wer den vom Bundesrat auf Grund dieses Beschlusses erlassenen Vorschriften oder allgemeinverbindlich erklärten Vereinbarungen zuwiderhandelt,

wer der Pflicht zur Einreichung von Meldungen, zur Erteilung von Auskünften und zur Vorlage von Geschäftsbüchern und Belegen nicht nachkommt oder unrichtige oder unvollständige Angaben macht,

wer die ordnungsgemässe Durchführung einer amtlichen Kontrolle, insbesondere einer Buchprüfung, erschwert, behindert oder verunmöglicht, wird wenn er vorsätzlich handelt, mit Haft oder Busse bis zu 100 000 Franken bestraft. Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

² Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu 50 000 Franken.

³ Werden die Widerhandlungen im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person, einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder einer Einzelfirma begangen, so finden die Strafbestimmungen auf die Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen, jedoch unter solidarischer Mithaftung der juristischen Person, der Gesellschaft oder des Inhabers der Einzelfirma für Busse und Kosten, sofern die verantwortliche Geschäftsleitung nicht nachweist, dass sie alle erforderliche Sorgfalt angewendet hat, um die Einhaltung der Vorschriften durch die genannten Personen zu bewirken. Das gilt sinngemäss auch für Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Mitverantwortlichen haben die gleichen Parteirechte wie die Angeschuldigten.

Art. 11

**Straf-
verfolgung**

¹ Widerhandlungen werden nach dem fünften Teil des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege durch das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement verfolgt und beurteilt.

² Die Strafverfolgung verjährt in zwei Jahren.

Art. 12

¹ Dieser Beschluss wird als dringlich erklärt. Er tritt mit der Veröffentlichung in Kraft und gilt während zwei Jahren. **Inkrafttreten**

² Die Bundesversammlung ist ermächtigt, die Gültigkeitsdauer dieses Beschlusses nötigenfalls um ein weiteres Jahr unter Ausschluss des Referendums zu verlängern.

³ Der Beschluss wird gemäss Artikel 89^{bis}, Absatz 3 der Bundesverfassung der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 24. Januar 1964,
beschliesst:

I. Baubewilligungspflicht und Bauverbot

Art. 1

Bau-
bewilligungs-
pflicht

¹ Zur Dämpfung der Baunachfrage wird die Bautätigkeit der Bewilligungspflicht unterstellt. Ohne Bewilligung ist es untersagt, Bauarbeiten ausführen zu lassen.

² Ausgenommen von der Bewilligungspflicht gemäss Absatz 1 sind:

- a. Unterhaltsarbeiten;
- b. der mit öffentlichen Mitteln unterstützte Wohnungsbau und die damit verbundenen Erschliessungsarbeiten der Gemeinden;
- c. Bauten der Krankenpflege sowie der Alters- und Invalidenfürsorge;
- d. Bauten der Trinkwasserversorgung und des Gewässerschutzes;
- e. Landwirtschaftliche Bauten im Sinne der Bodenverbesserungs-Verordnung vom 29.12.1954/21.12.1959 und des Bundesgesetzes vom 23.3.1962 über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft;
- f. Anlagen zur Aufbewahrung von flüssigen Treib- und Brennstoffen.

³ Der Bundesrat ist befugt, je nach den Marktverhältnissen weitere Baukategorien von der Bewilligungspflicht zu befreien.

⁴ Die Kantonsregierungen sind ermächtigt, Bauten mit Erstellungskosten von weniger als 100 000 Franken sowie ganz oder teilweise den nicht bereits in Absatz 2 erwähnten Wohnungsbau von der Bewilligungspflicht zu befreien.

⁵ Die nicht der Bewilligungspflicht unterstehenden Bauarbeiten sind vor der Inangriffnahme den von den Kantonsregierungen bezeichneten Stellen zu melden.

Art. 2

¹ Für die Dauer eines Jahres ist es untersagt, Bauarbeiten der nachstehend genannten Kategorien ausführen zu lassen:

Bauverbot

- a. Kinos, Saalbauten, Dancings und andere Vergnügungslokale;
- b. Museen, Ausstellungshallen und Kongresshäuser;
- c. Sportanlagen (Schwimmbäder, Turnhallen, Eisbahnen, Sportplätze und dergleichen);
- d. öffentliche und private Verwaltungsgebäude;
- e. Ferien- und Weekendhäuser, ausgenommen solche im Berggebiet mit weniger als 700 m³ umbauten Raumes;
- f. Einfamilienhäuser mit mehr als 1200 m³ umbauten Raumes oder über 200 000 Franken Erstellungskosten;
- g. Korrektion und Ausbau von bestehenden privaten und öffentlichen Quartierstrassen.
- h. Tankstellen und Servicestationen.

² Unter das Verbot fallen auch kombinierte Bauten, sofern volumen- und kostenmässig der Anteil der in Absatz 1 angeführten Baukategorien mehr als ein Drittel der ganzen kombinierten Baute beträgt.

³ Nach Ablauf eines Jahres tritt an Stelle des Bauverbotes die Bewilligungspflicht gemäss Artikel 1. Der Bundesrat ist befugt, je nach den Marktverhältnissen bestimmte Baukategorien schon vorher vom Bauverbot auszunehmen und der Bewilligungspflicht zu unterstellen.

Art. 3

¹ Zuständig für die Erteilung von Bewilligungen gemäss Artikel 1 sind:

Zuständig-
keiten

- 1. für Bauarbeiten des Bundes, seiner Regiebetriebe, der Schweizerischen Bundesbahnen sowie für den Nationalstrassenbau: der Bundesrat;
- 2. für alle übrigen Bauarbeiten: die kantonalen Regierungen. Diese sind ermächtigt, diese Befugnis unter Vorbehalt des Beschwerderechtes auf untergeordnete Stellen zu übertragen. Die Entscheide der kantonalen Regierungen sind endgültig.

² Der Bundesrat und die kantonalen Regierungen können Sachverständigenengremien, in denen die Behörden und die Wirtschaft vertreten sind, einsetzen und diese vor ihrem Entscheid konsultieren.

³ Bei Meinungsverschiedenheiten über die Unterstellung von Bauarbeiten unter die Bewilligungspflicht oder das Bauverbot entscheiden die kantonalen Regierungen endgültig.

Art. 4

¹ Der Bundesrat setzt für jeden Kanton nach Anhörung der Kantonsregierung den Betrag fest, bis zu welchem die zuständigen kantonalen

Kantonaler
Plafond

Stellen innerhalb eines Jahres und unter Anrechnung der meldepflichtigen Bauten gemäss Artikel 1, Absatz 5 Baubewilligungen erteilen können.

² Der Betrag gemäss Absatz 1 ist so zu bemessen, dass die Nachfrage nach den Leistungen des Baugewerbes seiner Kapazität angepasst wird. Dem Einfluss ungewöhnlich grosser Bauarbeiten, beispielsweise Kraftwerkbauten, auf das Bauvolumen ist dabei Rechnung zu tragen.

Art. 5

Richtlinien
für die Be-
willigungs-
erteilung
durch die
Kantone

Bei der Erteilung von Bewilligungen im Rahmen des gemäss Artikel 4 festgelegten Betrages sind die folgenden Richtlinien zu beachten:

1. Für den kantonalen und kommunalen Bau, für den industriellen und gewerblichen Bau sowie für den Wohnungsbau sind die aus dem Durchschnitt der Jahre 1959-62 sich ergebenden Anteile am Bauvolumen im wesentlichen zu wahren.
2. Insoweit zur Einhaltung des gemäss Artikel 4 festgelegten Betrages Bewilligungen verweigert werden müssen, sind für die Entscheidung massgeblich:
 - a. beim öffentlichen Bau das öffentliche Interesse an den Objekten sowie die Dringlichkeit ihrer Ausführung;
 - b. beim industriellen und gewerblichen Bau die Bedeutung der Bauobjekte für die Entwicklung der Unternehmung im Rahmen der gesamtwirtschaftlich gegebenen, insbesondere durch die Lage auf dem Arbeitsmarkt bestimmten Möglichkeiten. Dabei ist den Bedürfnissen der *Forschung und technischen Entwicklung angemessen* Rechnung zu tragen;
 - c. beim Wohnungsbau die regionale Zusammensetzung des Bedarfes an Wohnungen bestimmter Grosse- und Komfortskategorien.

Art. 6

Richtlinien
für die Be-
willigungs-
erteilung
durch den
Bund

Bewilligungen für Bauarbeiten des Bundes, seiner Regiebetriebe, der Schweizerischen Bundesbahnen sowie für den Nationalstrassenbau können nur bis zu einem Betrag erteilt werden, dessen Errechnung und Aufteilung sich sinngemäss an die in den Artikeln 4 und 5 aufgestellten Richtlinien zu halten hat.

II. Verbot des Abbruchs von Gebäuden

Art. 7

Es ist untersagt, Wohn- und Geschäftshäuser abbrechen zu lassen, ausgenommen in denjenigen Fällen, in denen ein Abbruch

- a. aus gesundheits- oder sicherheitspolizeilichen Gründen verfügt wird;
- b. für die Erstellung bewilligter oder nicht der Bewilligungspflicht unterstehender Bauten erforderlich ist.

III. Vollzug

Art. 8

¹ Der Bundesrat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt und erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen. Er kann diese Kompetenz dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement übertragen.

² Die Kantonsregierungen treffen die erforderlichen Massnahmen zur Erfüllung der ihnen in diesem Beschluss übertragenen Aufgaben. Sie haben dem Bundesrat die notwendigen Auskünfte für den Vollzug dieses Beschlusses zu erteilen.

IV. Strafen und Verwaltungsmassnahmen

Art. 9

1. Wer zwecks Erlangung einer Bewilligung für sich oder einen andern unrichtige oder unvollständige Angaben macht, wer die an eine Bewilligung geknüpften Bedingungen oder Auflagen nicht erfüllt, wer als Bauherr unbefugt Bauarbeiten, die unter diesen Beschluss fallen, beginnen oder weiterführen lässt, wer als Eigentümer eines Wohn- oder Geschäftshauses dieses unbefugt abbrechen lässt, wer die vorgeschriebene Meldepflicht nicht erfüllt, wird, wenn er vorsätzlich handelt, mit Haft oder Busse bis zu 100 000 Franken bestraft. Versuch und Helfenschafft sind strafbar.
2. Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu 50 000 Franken.
3. Der Bundesrat kann Widerhandlungen gegen die Ausführungsvorschriften mit den gleichen Strafen bedrohen.

Widerhandlungen gegen den Beschluss

Art. 10

Werden die Widerhandlungen im Geschäftsbetrieb einer juristischen Person oder einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder einer Einzelfirma begangen, so finden die Strafbestimmungen auf die Personen Anwendung, die für sie gehandelt haben oder hätten handeln sollen, jedoch unter solidarischer Mithaftung der juristischen Person, der Gesellschaft oder des Inhabers der Einzelfirma für Bussen und Kosten, sofern die verantwortliche Geschäftsleitung nicht nachweist, dass sie alle erforderliche Sorgfalt angewendet hat, um die Einhaltung der Vorschriften durch die genannten Personen zu bewirken. Das gilt sinngemäss auch für Körper-

Haftung in Betrieben

schaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Mitverantwortlichen haben die gleichen Parteirechte wie die Angeschuldigten.

Art. 11

Verfolgungs-
verjährung

Die Strafverfolgung verjährt in zwei Jahren

Art. 12

Zuständigkeit
und Zustellung
von Urteilen

¹ Die Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen obliegen den Kantonen.

² Die Urteile, Strafbescheide und Einstellungsbeschlüsse sind ohne Verzug nach dem Erlass in vollständiger Ausfertigung unentgeltlich der Bundesanwaltschaft zuhanden des Bundesrates mitzuteilen.

Art. 13

Verwaltungs-
massnahmen

Werden Bauarbeiten unbefugt begonnen oder weitergeführt, so kann die kantonale Regierung oder die von ihr bezeichnete Stelle unabhängig von der Strafverfolgung die Einstellung der Arbeiten verfügen.

V. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 14

Übergangs-
bestimmungen

¹ Von der Bewilligungspflicht gemäss Artikel 1 und vom Bauverbot gemäss Artikel 2 sind alle Bauarbeiten ausgenommen, die beim Inkrafttreten dieses Beschlusses bereits in Ausführung begriffen sind.

² Bauarbeiten, mit deren Ausführung in der Zeit vom 1. Januar 1964 bis zum Inkrafttreten dieses Beschlusses begonnen wurde, sind der zuständigen kantonalen Stelle zu melden. Sie sind auf den Betrag gemäss Artikel 4 anzurechnen.

Art. 15

Inkrafttreten

¹ Dieser Beschluss wird als dringlich erklärt. Er tritt mit der Veröffentlichung in Kraft und gilt während zwei Jahren. Der Bundesrat ist befugt, ihn vor Ablauf dieser Frist ausser Kraft zu setzen.

² Die Bundesversammlung ist ermächtigt, die Gültigkeitsdauer dieses Beschlusses nötigenfalls um ein weiteres Jahr unter Ausschluss des Referendums zu verlängern.

³ Der Beschluss wird gemäss Artikel 89^{bis}, Absatz 3 der Bundesverfassung der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen auf dem Gebiete
des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische
Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft (Vom 24. Januar 1964)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8909
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.02.1964
Date	
Data	
Seite	181-232
Page	
Pagina	
Ref. No	10 042 406

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.