

Bundesblatt

Bern, den 12. Februar 1973 125. Jahrgang Band I

Nr. 6

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 68.– im Jahr. Fr. 38.– im Halbjahr, Ausland Fr. 82.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

11543

Botschaft

des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend

Änderung der Artikel 31^{quinquies} und 32 Absatz 1

der Bundesverfassung

(Konjunkturpolitik)

(Vom 10. Januar 1973)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesbeschluss betreffend Änderung der Artikel 31^{quinquies} und 32 Absatz 1 der Bundesverfassung.

1 Übersicht

Im geltenden Konjunkturartikel 31^{quinquies} der Bundesverfassung sind dem Bund Befugnisse zur Verhütung und Bekämpfung von Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit übertragen. Für den Fall der Konjunkturüberhitzung, wo es darum geht, die innere Preisstabilität zu gewährleisten, sind die Rechtsgrundlagen hingegen höchst unzulänglich. Auf Grund der Erfahrungen der Nachkriegszeit und der jüngeren Entwicklung sowie in Übereinstimmung mit parlamentarischen Vorstössen halten wir es für unumgänglich, den Bund in einem erweiterten Konjunkturartikel zu beauftragen und zu ermächtigen, Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung sowohl der Arbeitslosigkeit als auch der Teuerung zu treffen.

Die vorliegende Botschaft wird durch einen kurzen Überblick über die Vorgeschichte des neuen Artikels 31^{quinquies} eingeleitet. Dann wird anhand der unerfreulichen Erfahrungen in den Überhitzungsphasen der Nachkriegszeit die Notwendigkeit eines Ausbaues der verfassungsmässigen Grundlage dargelegt und begründet. Im weiteren werden die Erfordernisse einer wachstumsgerechten und wirkungsvollen Konjunkturpolitik aus wissenschaftlicher und praktischer Sicht erörtert sowie die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens dargelegt und kommentiert. Den wichtigsten und abschliessenden Teil bilden die Erläuterungen zu den sechs Absätzen des neugefassten Artikels 31^{quinquies} und zur beantragten Änderung des Artikels 32 Absatz 1.

2 Einleitung

Entgegen früheren Erwartungen brachte uns die Nachkriegszeit ein Wirtschaftswachstum und eine Wohlstandsmehrung von vorher nie gekanntem Ausmass. Trotz praktisch voller Ausnützung der Kapazitäten und ständigem Produktivitätsfortschritt geriet das Angebot an Waren und Dienstleistungen gegenüber der Nachfrage immer mehr in Rückstand. Es baute sich schubweise ein Nachfrageüberhang auf, der die Inflation in früher kaum vorstellbarem Masse anwachsen liess. Den von den Bundesbehörden ergriffenen Massnahmen der Teuerungskämpfung, die meist auf Notrecht (Art. 89^{bis} Abs. 3 BV) basieren mussten, blieb der Erfolg mehr und mehr versagt. Die Erfahrungen zeigten wiederholt und immer eindrücklicher, dass die Kompetenzen und die Instrumente des Bundes nicht ausreichen, um den binnen- und aussenwirtschaftlichen Auftriebskräften beizukommen und um die Gesellschaft und unser Wirtschaftssystem vor den nachteiligen und zersetzenden Wirkungen der Inflation zu schützen.

Diese Erkenntnis liegt auch einer Motion zugrunde, die Nationalrat Heil am 5. Oktober 1966 eingereicht hat. Sie wurde vom Nationalrat am 16. März 1967 in der Form eines Postulates überwiesen, das wie folgt lautet:

Die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung sind vornehmlich aus dem Bestreben entstanden, Krisen zu verhüten, vorhandene Wirtschaftsstrukturen zu stabilisieren und die soziale Verständigung zu fördern. Die sich seither stellenden Probleme der Hochkonjunktur und der Konjunkturüberhitzung wurden nicht vorausgesehen. Es mangelt dem Bund denn auch heute noch an einer allgemeinen Kompetenz zur Ergreifung konjunkturpolitischer Massnahmen wie auch an einer konkreten verfassungsmässigen Umschreibung der mit solchen Massnahmen zu verfolgenden Ziele. Auf die Dauer vermag dieser Zustand sachlich, politisch und rechtlich nicht zu befriedigen.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen zu prüfen, ob nicht den eidgenössischen Räten zusammen mit einem Begleitbericht der Entwurf eines Verfassungsartikels zu unterbreiten sei, der die Grundlage für eine Konjunktur- und Wachstumspolitik des Bundes schafft.

Der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements unterstrich in seiner Stellungnahme die Notwendigkeit, die konjunkturpolitische Verfassungsgrundlage auszubauen. Er bestätigte, dass es ausserordentlich schwer halte, ohne ausdrücklichen und klaren Verfassungsauftrag eine überhitzte Konjunktur zu dämpfen und gegen die Teuerung aufzukommen.

Nach einer ersten Sichtung der sich aus dem Postulat Heil ergebenden wirtschafts- und rechtswissenschaftlichen Fragen erteilte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement der Kommission für Konjunkturfragen den Auftrag, die in wissenschaftlicher Sicht wünschbaren Ziele und Instrumente einer wachstumsgerechten Konjunkturpolitik aufzuzeigen und Vorschläge für den Ausbau der konjunkturpolitischen Verfassungsgrundlage zu unterbreiten. Da die Kommission über keinen eigenen wissenschaftlichen Stab verfügte, zog sie die vom Kommissionspräsidenten geleitete Sektion für Konjunkturforschung am Institut für Wirtschaftsforschung der Eidgenössischen Technischen Hochschule für die wissenschaftlichen Vorarbeiten bei.

Der der Kommission erteilte Auftrag erwies sich als äusserst schwierig, da er sich im Bereich verschiedener Wissenschaftszweige bewegte. Die Bearbeitung wurde durch Personalmangel, durch theoretische und methodische Schwierigkeiten sowie durch unzulängliche statistische Unterlagen stark verzögert. Viele Punkte verlangten zeitraubende Grundlagenforschung. Die Kommission konnte denn auch erst im Herbst 1971 dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement Bericht erstatten. Der Bericht besteht aus einer ausführlichen, das Wesentliche herausstellenden Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Vorschläge sowie einer sehr umfangreichen wissenschaftlichen und statistischen Dokumentation.

Im Bemühen um Zeitgewinn setzte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bereits im Frühjahr 1971 eine Expertengruppe ein mit dem Auftrag, «für die von der Kommission für Konjunkturfragen als wünschbar erachteten Ziele und Instrumente einer wachstumsgerechten Konjunkturpolitik eine ausreichende Verfassungsgrundlage zu erarbeiten und Vorschläge für einen entsprechenden Verfassungsartikel zu unterbreiten». Der vom Delegierten für Konjunkturfragen präsierten Expertengruppe gehörten neben den interessierten Bundesstellen die Professoren Gygi (Bern), Junod (Genf) und Nef (Küsnacht ZH) als Staatsrechtsexperten sowie die Professoren Keller (St. Gallen) und Würigler (Zürich) als Vertreter der Kommission für Konjunkturfragen an.

Bereits in der Sommersession 1971 präsentierte und erläuterte der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements bei der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse im Nationalrat einen ersten Entwurf der Expertengruppe für eine Neufassung des Artikels 31^{quinquies} der Bundesverfassung. Die Reaktionen in Parlament und Öffentlichkeit, aber auch die Ergebnisse des späteren Vernehmlassungsverfahrens zeigten eindrücklich, dass ein Ausbau des konjunkturpolitischen Instrumentariums allgemein als notwendig, ja dringlich anerkannt wird.

3 Rechtsgrundlagen und konjunkturpolitische Erfahrungen

31 Rechtsgrundlagen der Konjunkturpolitik

Im folgenden werden die für die Konjunkturpolitik massgebenden Verfassungs- und Gesetzesbefugnisse skizziert und ihre Unzulänglichkeit zur Erreichung der konjunkturpolitischen Ziele dargelegt.

311 Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung

In dem 1947 geschaffenen Artikel 31^{quinquies} unserer Verfassung wird der Bund beauftragt, «in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit» zu treffen. Diese Kompetenzzuschreibung ist durch die in der Weltwirtschaftskrise gewonnenen Erfahrungen und durch die Befürchtung einer Nachkriegsdeflation geprägt; sie ist insofern einseitig, als nur vom Vollbeschäftigungsziel die Rede ist. Inwieweit der Verfassungsgesetzgeber

eine umfassende Konjunkturpolitik im Auge hatte und unter «Krisenverhütung» auch die Dämpfung einer Überkonjunktur verstand, war bisher umstritten. Eine beide Ungleichgewichtsphasen umfassende Auslegung hat sich in der Auseinandersetzung um die Verfassungsmässigkeit von Massnahmen der Konjunkturdämpfung und Teuerungsbekämpfung bis jetzt nicht durchsetzen können.

Im Gegensatz zur einseitigen Zielsetzung der Verfassungsnorm ist das im Bundesgesetz vom 30. September 1954 über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (AS 1954 1302) bereitgestellte Instrumentarium für einen zweiseitigen, das heisst konjunkturdämpfenden und konjunkturbelebenden, Einsatz gedacht. So hat der Bund die Ausführung eigener sowie subventionierter Arbeiten und Aufträge bei guter Wirtschaftslage nach Möglichkeit zurückzustellen und bei drohender oder eingetretener Unterbeschäftigung zu beschleunigen und vorzuverlegen. Mit diesem auf der Vorstellung eines gleichmässigen zyklischen Konjunkturverlaufes beruhenden Konzept konnten anfänglich leichte Konjunkturausschläge nach oben und unten zeitweise etwas gemildert werden. In der fortwährenden und teils stürmischen Aufwärtsentwicklung der privaten Wirtschaft seit Beginn der sechziger Jahre kam es zu Engpässen im Infrastrukturbereich. Zurückgestellte öffentliche Bauten mussten vielfach ausgerechnet in Zeiten grösster Anspannung dann doch ausgeführt werden. Die antizyklische, das heisst die Konjunkturschwankungen ausgleichende Ausgabenpolitik des Bundes wurde somit durch den einseitig expansiven Konjunkturverlauf und durch die wachstumspolitischen Erfordernisse in Frage gestellt.

Als noch problematischer erwies sich die mit dem Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft (AS 1952 13) angestrebte antizyklische Beeinflussung der privaten Investitionen. Infolge der reichlichen Liquidität lief die Reserveöffnung erfreulich an. Sie nahm jedoch mit der zunehmenden Anspannung der Konjunktur rasch ab und schlug in Zeiten grösster Überhitzung und Liquiditätsverknappung sogar in einen Abbau um. Die Möglichkeit eines allgemeinen Konjunkturrückganges (Rezession) und damit eines steuerbegünstigten Reserveeinsatzes wird immer geringer eingeschätzt. Es ist auch höchst unsicher, ob im allgemeinen Krisenfall die Freigabe der Reserven und die Rückerstattung der darauf bezahlten Steuern allein die Investitionsbereitschaft zu erhöhen vermögen.

Schliesslich ist noch die Arbeitslosenversicherung zu erwähnen, die nicht nur die sozialen Härten einer Krise mildern, sondern auch die Konsumnachfrage beleben soll. Dieses Instrument ist ebenfalls nicht sonderlich wirksam; in den letzten Jahren war durchschnittlich nur knapp ein Fünftel aller Beschäftigten beitragspflichtig und versichert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine Krise als unwahrscheinlich betrachtet wird und dass nicht jeder Kanton das Versicherungsobligatorium kennt oder gleich regelt. Zudem unterstehen meist nur Einkommen bis zu einer bestimmten Höhe dem Versicherungszwang. Ob die jüngst eingeleiteten Bemühungen, die Arbeitslosenversicherung zu vereinheitlichen und den Versichertenkreis zu erweitern, das Potential zur Belebung der Konsumnachfrage wesentlich erhöhen können, lässt sich heute noch nicht sagen.

312 Geld- und Kreditpolitik

Kurzfristige Konjunkturschwankungen rühren zumeist von Veränderungen in den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte sowie der Geldversorgung her. Deshalb kommt den monetären Massnahmen stabilitätspolitisch grosse Bedeutung zu. Diese Erkenntnis gewann in der Nachkriegszeit rasch an Boden und führte 1951 zur Revision von Artikel 39 der Bundesverfassung und 1953 zu einer entsprechenden Änderung des Nationalbankgesetzes. Darnach gehören zu den Hauptaufgaben der Notenbank die Regelung des Geldumlaufes, die Erleichterung des Zahlungsverkehrs und – was hier besonders interessiert – eine den Gesamtinteressen des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik.

Obwohl der geldpolitische Auftrag sehr weit gespannt ist, haben die gesetzlichen Instrumente der Notenbank nur eine geringfügige Erweiterung erfahren. Sie bestehen nach wie vor in der Diskont- und Lombardpolitik sowie in einer eng begrenzten Offenmarktpolitik. Dazu kommen noch die im Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (BS 10 337) verankerten Befugnisse der Nationalbank bezüglich der Kapitalausfuhr und zur Beeinflussung des Zinssatzes der Kassenobligationen.

Die Erfahrung hat wiederholt gezeigt, dass sich das Geld- und Kreditvolumen unseres Landes auf einer derart engen gesetzlichen Basis nicht in einer den konjunkturpolitischen Erfordernissen entsprechenden Weise beeinflussen lässt. Deshalb war man immer wieder zum Abschluss freiwilliger Vereinbarungen mit den Banken gezwungen. Solche Abkommen können bei leichten und kurzfristigen Ungleichgewichten sehr wertvolle Dienste leisten und die Zusammenarbeit zwischen der Notenbank und den Banken fördern. Bei erheblicher und längerdauernder Gleichgewichtsstörung dagegen vermögen sie gegen die Marktkräfte nicht aufzukommen und die fehlenden gesetzlichen Instrumente nicht zu ersetzen. Vor allem können sie nicht kurzfristig und überraschend eingesetzt werden. Da jeweils die Zustimmung einer möglichst grossen Zahl von Bankinstituten gewonnen werden muss, kann bei den Einschränkungen zumeist nicht so weit gegangen werden, wie dies vom Stabilitätsziel her erforderlich wäre.

Bereits in der ersten Hälfte der sechziger Jahre erwies sich das verfügbare Notenbankinstrumentarium als völlig ungenügend. Deshalb musste 1964 zu einem extrakonstitutionellen dringlichen Bundesbeschluss Zuflucht genommen werden. Der Bundesrat zog daraus die naheliegende Folgerung und legte dem Parlament 1968 den Entwurf für eine Änderung des Nationalbankgesetzes vor. Dieser sah, neben einer Erweiterung der offenmarktpolitischen Möglichkeiten, neu die Befugnis zur Einführung von Mindestreserven, zur Begrenzung des Kreditzuwachses sowie zur Kontrolle der öffentlichen Emissionen vor. Die vorberatende Kommission des Nationalrats beschloss jedoch, angesichts des Widerstandes vor allem aus Bankkreisen und der umstrittenen Frage der Verfassungsmässigkeit, die Beratungen auszusetzen und Bundesrat sowie Notenbank anzuweisen, nach Möglichkeit den Weg freiwilliger Vereinbarungen zu beschreiten.

Um eine gesetzliche Regelung zu vermeiden, fanden sich die Banken zur freiwilligen Zusammenarbeit mit der Notenbank bereit. Am 1. September 1969

kam ein Rahmenabkommen zustande, das die wichtigsten neuen Punkte des zurückgestellten Gesetzesentwurfes für die Erweiterung der notenbankpolitischen Instrumente übernahm. Gestützt darauf wurden seither verschiedene Abkommen getroffen, so insbesondere zur Begrenzung der Kreditausweitung und zur Einforderung von Mindestreserven.

Die vor allem wechselkurspolitisch bedeutsame Revision des Münzgesetzes sowie die Rechtserlasse zur Abwehr unerwünschter Auslandsgelder kommen in den Abschnitten 314 und 323 zur Sprache.

313 Finanzpolitik

Artikel 42^{bis} der Bundesverfassung verpflichtet den Bund, den Fehlbetrag seiner Bilanz, das heisst die Bundesschuld, abzutragen, wobei er auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen hat. Darnach sind in Zeiten der Konjunkturüberhitzung Einnahmenüberschüsse anzustreben. Im Falle rückläufiger Konjunktur dagegen wären zur Nachfragebelebung Reserven freizugeben; nötigenfalls müsste eine neue Verschuldung in Kauf genommen werden.

Diese im Jahre 1958 eingeführte, auf eine antizyklische Konjunkturbeeinflussung ausgerichtete Verfassungsvorschrift erwies sich in der Praxis als wenig wirksam. Sie hat in erster Linie das Saldoergebnis der Finanzrechnung im Auge und vernachlässigt die aus den wachsenden und sich strukturell verändernden Haushalten herrührende Ausweitung der Nachfrage. Auch die Erzielung von Einnahmenüberschüssen und deren Stilllegung in Zeiten angespannter Konjunktur wurde mit den Jahren immer schwieriger. Die in den frühen fünfziger Jahren zurückgestellten Vorhaben liessen sich nicht ständig aufschieben, und neue grosse Aufgaben mussten in Angriff genommen werden, ohne dass die Einnahmen immer rechtlich angepasst werden konnten. Gelang es jedoch, Überschüsse zu erzielen, so wurden sie zumeist durch Steuersenkungen aufgezehrt.

Während früher in der Haushaltspolitik budgettechnische Gesichtspunkte vorherrschten, wurden im neuen Bundesgesetz vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (AS 1969 291, SR 611.0) die konjunkturpolitischen Erfordernisse stärker betont. Die vorher in verschiedenen Regulativen, Verordnungen und Reglementen enthaltenen Grundsätze der Haushaltsführung sind nun einheitlich auf Gesetzesstufe geregelt. Neben den herkömmlichen Budgetprinzipien wird auch den Grundsätzen der Sparsamkeit und Gesetzmässigkeit sowie – was hier besonders interessiert – der Pflicht zu konjunkturgerechtem Verhalten grosse Bedeutung beigegeben.

Beim konjunkturpolitisch besonders bedeutsamen Voranschlag ist der Entscheidungsspielraum von Bundesrat und Parlament wegen der rechtlichen und tatsächlichen Bindung bedeutender Ausgabenteile verhältnismässig stark eingeengt. Deshalb ist es notwendig, die aus der künftigen Entwicklung erwachsenden Aufwendungen möglichst frühzeitig zu sichten und zu ermitteln, damit sie wachstums- und konjunkturgerecht zeitlich verteilt und finanziert werden können. Diesem Zweck dient die mehrjährige Finanzplanung, die im Finanzhaushalt-

gesetz verankert und institutionalisiert ist. Mit Rücksicht auf die vielfältigen aufgabenmässigen und finanziellen Verknüpfungen zwischen den verschiedenen öffentlichen Haushalten wird dem Bund auch die Koordination im Bereiche der Finanzplanung überbunden. Er kann die Zusicherung von Beiträgen zum Ausbau der Infrastruktur von der Vorlage mehrjähriger Investitions- und Finanzpläne abhängig machen. Dagegen ist es dem Bund nach wie vor nicht möglich, die Haushaltspolitik der Kantone und Gemeinden direkt zu beeinflussen und ein konjunkturgerechtes Verhalten des öffentlichen Haushaltes insgesamt zu gewährleisten.

Die öffentlichen Ausgaben sind in hohem Masse durch das allgemeine Wirtschaftswachstum und den sozialen Fortschritt bedingt. Daher ist bei den Ausgaben der Spielraum zur Berücksichtigung der konjunkturpolitischen Erfordernisse verhältnismässig eng; die Einnahmenseite bietet wesentlich grössere Möglichkeiten für eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik. Diese Einsicht hat sich denn auch bei der Änderung der Bundesfinanzordnung im Jahre 1971 durchgesetzt. Der neue Artikel 41^{ter} der Bundesverfassung ermöglicht eine gewisse Beweglichkeit bei der Steuererhebung. Sie ist jedoch für Zeiten starker Gleichgewichtsstörungen der Konjunktur unzureichend. So können die Höchstsätze bei der Warenumsatzsteuer und der direkten Bundessteuer, deren Belastungsgrenzen weiterhin in der Verfassung festgelegt sind, um höchstens 10 Prozent erhöht werden. Ferner darf der auf der direkten Bundessteuer gewährte Rabatt aufgehoben werden. Angesichts der zunehmenden Verschlechterung der Finanzrechnung des Bundes soll diese Flexibilität bereits ab 1974 voll ausgenützt werden (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über steuerliche Massnahmen vom 2. Oktober 1972, BBl 1972 II 1125). Indes nimmt sich diese Manövriermasse im Verhältnis zur gesamten Nachfrage bescheiden aus.

Wesentlich günstiger liegen die budgetpolitischen Möglichkeiten für den Fall eines Konjunkturrückganges. Einerseits sind die Steuersätze nach unten nicht begrenzt, so dass die private Kaufkraft durch Steuersenkungen beliebig vermehrt werden kann, andererseits lässt sich die Konjunktur durch Erhöhung der öffentlichen Ausgaben wirksam beleben.

314 Aussenwirtschaftspolitik

Unsere grundsätzlich liberale Wirtschafts- und Aussenhandelspolitik kommt unter anderem im weitgehenden Verzicht auf Rechtsvorschriften zur Beeinträchtigung des Warenverkehrs mit dem Ausland zum Ausdruck. Die Artikel 28 und 29 der Bundesverfassung übertragen zwar dem Bund das Recht, Ein- und Ausfuhrzölle zu erheben und – bei Vorliegen ausserordentlicher Umstände – in Abweichung von den normalerweise geltenden Grundsätzen der Zollerhebung vorübergehend besondere Massnahmen zu treffen. Der Bund kann also nötigenfalls einschneidende handelspolitische Massnahmen, wie Verbote und Kontingentierungen der Ein- und Ausfuhr sowie Zahlungsbeschränkungen, anordnen. Diese in erster Linie handelspolitischen Zwecken dienenden Normen lassen sich indes in

rechtlicher Hinsicht nicht ohne eine gewisse Mühe in den Dienst einer aktiven Konjunkturpolitik stellen.

Angesichts der ausserordentlich starken wirtschaftlichen Verflechtung unseres Landes mit der Weltwirtschaft kommt den rechtlichen Grundlagen für die Wechselkurspolitik konjunkturpolitisch grössere Bedeutung zu. Deshalb wurde Ende 1970 das weitgehend veraltete, noch auf das System der Goldumlaufwährung ausgerichtete Münzgesetz den heutigen Erfordernissen angepasst. Besonders bedeutsam ist die Übertragung der Befugnis zur Festsetzung der Goldparität, das heisst zur Abwertung oder Aufwertung des Frankens, vom Parlament auf den Bundesrat. Dieser sah sich infolge der internationalen Währungskrise bereits ein halbes Jahr später veranlasst, von dieser neuen Befugnis Gebrauch zu machen und unsere Währung aufzuwerten.

32 Konjunkturpolitische Erfahrung

Allein schon bei der Darstellung und Würdigung der Rechtsgrundlagen in den einzelnen konjunkturell bedeutsamen Aktionsbereichen der Wirtschaftspolitik ist offenbar geworden, dass diese Grundlagen für eine wirksame Konjunkturpolitik völlig unzureichend sind. An dieser unerfreulichen Lage haben auch die in den letzten Jahren verschiedentlich unternommenen Verbesserungsversuche nicht viel zu ändern vermocht. Dies geht eindrücklich aus der Konjunkturpolitik und der Wirkung der jeweils zu ihrer Stabilisierung getroffenen Massnahmen hervor.

321 Die Entwicklung in der Nachkriegszeit

In der Nachkriegszeit und insbesondere in den fünfziger Jahren war die Wirtschaftsentwicklung unseres Landes durch ein anhaltendes und konjunkturell ziemlich ausgewogenes Wachstum gekennzeichnet. Dieses wurde zwar verschiedentlich durch kurze Entspannungs- und Konsolidierungsphasen unterbrochen, doch herrschte insofern ein konjunkturelles Gleichgewicht, als das Ziel der Vollbeschäftigung in grösstmöglicher Masse und das der Preisstabilität weitgehend erfüllt waren. Zwischen 1945 und 1960 nahm der Index der Konsumentenpreise im Durchschnitt jährlich um etwas über ein Prozent zu, was heute geradezu idyllisch anmutet. Wenn sich die Teuerung in verhältnismässig engen Grenzen hielt, so war dies in erster Linie darauf zurückzuführen, dass wir am Kriegsende über einen unversehrten Produktionsapparat verfügten und dass die Weltwirtschaft sich ungefähr im Gleichschritt mit der Erhöhung unserer Produktivkraft ausweitete. Die Konjunkturpolitik hatte insofern eine leichte Aufgabe, als sie sich im grossen und ganzen auf Empfehlungen zu massvoller Zurückhaltung beschränken konnte. Erst die Überhitzungswellen und Inflationsschübe der sechziger Jahre stellten die Konjunkturpolitik vor neuartige und höchst anspruchsvolle Aufgaben.

322 Die Teuerungsbekämpfung in den sechziger Jahren

Die Wiederherstellung der Konvertierbarkeit der wichtigsten europäischen Währungen sowie der Abbau der Handelsschranken führten gegen Ende der fünfziger Jahre zu einem starken Aufschwung des Welthandels und zu einer rasch ansteigenden Auslandsnachfrage nach schweizerischen Gütern. Die davon ausgehenden Auftriebskräfte griffen bald einmal auf die Binnenwirtschaft über und bewirkten insgesamt eine Überforderung des bereits ausgelasteten Produktionsapparates. Man versuchte, dem Nachfrageüberhang durch vermehrten Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte, Kapitalien und Güter zu begegnen. Der starke Zustrom von Ausländern in unsere ohnehin überbeschäftigte Wirtschaft erhöhte zwar die Angebotskapazität, doch war die daraus entstehende zusätzliche Nachfrage nach Arbeitsplatzinvestitionen, Konsumgütern, Wohnraum und Infrastruktur wahrscheinlich grösser. Da unsere Wirtschaft dem Ansturm der Nachfrage immer weniger gewachsen war, griff sie auf ausländische Güter zurück mit der Folge, dass die Einfuhren sprunghaft zunahm und die Ertragsbilanz immer defizitärer wurde.

Das sich verschärfende Ungleichgewicht zwischen der Gesamtnachfrage und dem Inlandangebot führte bald zu einem Ansteigen der Boden-, Bau- und Investitionsgüterpreise und später auch der Lebenshaltungskosten in einem damals noch ungewohnten Ausmass. Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg erwiesen sich zwei Ziele des sogenannten «magischen Dreiecks», nämlich das aussenwirtschaftliche Gleichgewicht und vor allem die Geldwertstabilität, als ernsthaft gefährdet. Bereits im Jahre 1960 versuchte die Nationalbank der starken Ausweitung des Kreditvolumens durch freiwillige Vereinbarungen mit den Banken zu begegnen. Der Bund bemühte sich, die Ausgaben zu drosseln und Überschüsse in der Finanzrechnung zu erzielen. Mit der zunehmenden Anspannung der Konjunktur erwies sich jedoch der Sachzwang stärker als die gute Absicht. Ausgerechnet in der grössten Überhitzung musste die stark hinter dem privatwirtschaftlichen Wachstum nachhinkende Infrastruktur ausgebaut werden, und die öffentlichen Ausgaben stiegen sprunghaft an. Es zeigte sich immer deutlicher, dass sich die überbordende Konjunktur und die Inflation mit den auf den Krisenfall zugeschnittenen Instrumenten und den Aufrufen zur Selbstdisziplin nicht wirksam bekämpfen liessen.

Dies veranlasste den Bundesrat, aussergewöhnliche Massnahmen zu treffen. Im Jahre 1963 wurde die Zulassung der ausländischen Arbeitskräfte beschränkt. Diese in erster Linie staatspolitisch begründete Massnahme diente insoweit auch konjunkturpolitischen Zielen, als sie die Ausweitung der Konsum-, Wohnungs- und Infrastrukturnachfrage bremste. Die Drosselung des Ausländerzustromes verminderte aber auch den Angebotszuwachs. Da die konjunkturellen Auftriebstendenzen andauerten und sich die Arbeitskräfte zusehends verknappten, entschlossen sich Bundesrat und Parlament 1964 zum Erlass zweier dringlicher Bundesbeschlüsse mit dem Ziel, «... ein ruhiges Wachstum unserer Wirtschaft unter voller Beschäftigung der einheimischen Arbeitskräfte, optimaler Ausnützung aller verfügbarer Produktionsmittel und Aufrechterhaltung eines stabilen Geldwertes

zu sichern ...». Mit dem sogenannten Kreditbeschluss und dem Baubeschluss, die 1965 vom Volke gutgeheissen wurden, sollte versucht werden, den besonders ausgeprägten Nachfrageüberhang am Investitions- und am Baumarkt zu verringern und den Auftrieb der Investitions- und Bodenpreise zu bremsen.

Neben der privaten sollte auch die öffentliche Nachfrage auf ein konjunkturell erträgliches Mass zurückgebunden werden. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement, im Rahmen der Bemühungen zur Ausgabendrosselung die Subventionspolitik zu überprüfen und Vorschläge zur Senkung oder Streichung nicht dringend notwendiger Beiträge zu unterbreiten. Infolge der rechtlichen und tatsächlichen Bindung des grössten Teils der öffentlichen Ausgaben und des in den früheren Jahren aufgestaunten Nachholbedarfes an Infrastruktur fielen aber die Kürzungsvorschläge und ihre Verwirklichung bescheiden aus.

Da sich die Konjunktur allmählich beruhigte und sich insbesondere die Lage auf dem Baumarkt entspannte, setzte der Bundesrat im Frühling 1966 den Baubeschluss und 1967 den Kreditbeschluss ausser Kraft.

Mitte der sechziger Jahre arbeitete das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ein Anschlussprogramm aus. Damit sollten die dringlichen Massnahmen vor allem im geld- und finanzpolitischen Bereich ergänzt und die rechtlichen Möglichkeiten für eine konjunkturgerechte Wachstums- und Strukturpolitik geschaffen werden. Dieses Programm liess sich jedoch politisch nicht verwirklichen.

232 *Jüngste Bemühungen zur Stabilisierung der Konjunktur*

Nach den konjunkturellen Entspannungs- und Konsolidierungsjahren 1966 und 1967 setzte ein erneuter Aufschwung ein, der in Ursache und Erscheinungsform dem zu Beginn der sechziger Jahre ähnlich war. Wiederum stieg die ausländische Nachfrage im Gefolge der weltweiten Expansion und Inflation rasch und stark an; die durchschnittliche Zuwachsrate der Ausfuhren erhöhte sich von 7 Prozent im Jahre 1967 auf über 14 Prozent 1968 und auf mehr als 15 Prozent im folgenden Jahr. Der Boom griff rasch auf die Investitionen über; die Bauvorhaben stiegen nach dreijährigem praktischen Stillstand im Jahre 1969 um 13 Prozent an.

Mangels gesetzlicher Befugnisse musste sich die Nationalbank gestützt auf ein mit der Schweizerischen Bankiervereinigung getroffenes Rahmenabkommen um eine Vereinbarung über die Kreditzuwachsbegrenzung bemühen; diese kam im Sommer 1969 zustande. Der Bundesrat ermahnte in einem Rundschreiben die Kantone, ihr Finanzgebaren den konjunkturellen Erfordernissen anzupassen. Die einzelnen Departemente des Bundes wurden angewiesen, ihre Ausgaben höchstens im Gleichschritt mit dem Sozialprodukt zu erhöhen. Da die Konjunkturüberhitzung anhielt und sich infolge der Aufwertung in der Bundesrepublik Deutschland unsere Wettbewerbslage gegenüber diesem Lande, unserem wichtigsten Handelspartner, noch verbesserte, sah sich der Bundesrat veranlasst, Anfang 1970 ein Programm zur Nachfragedämpfung im Export-, Investitions- und Konsumbereich aufzustellen. Damit wurde eine auf die Ursachen ausgerichtete Thera-

pie sowie eine möglichst gleichmässige Verteilung der durch die Dämpfung bedingten Opfer angestrebt.

Im Mittelpunkt dieses Massnahmenbündels stand die Vorlage zur Einführung eines zeitlich beschränkten Exportdepots. Durch Abschöpfung flüssiger Mittel sollte die Nachfrage der Exportkreise nach Investitionen und Arbeitskräften verringert werden. Die Vorlage, die zunächst an den Bundesrat zurückgewiesen worden war, fand im Juni 1970 in gemilderter Form die Zustimmung des Parlaments. Mittlerweile hatten sich jedoch die Auftriebskräfte von der Ausfuhr auf die Binnennachfrage verlagert: der Bundesrat sah deshalb von einer Erhebung des Depots ab. Dagegen stellte er kurzfristig weniger dringliche Bauvorhaben des Bundes zurück. Ferner wurde ein Teil der Sichteinlagen beim Postscheck auf einem Sonderkonto der Nationalbank stillgelegt. Ebenfalls sterilisiert wurde der Prägegewinn, der infolge des Ersatzes der Silber- durch Kupfernickelmünzen vorübergehend stark angestiegen war. Schliesslich wurden die im Voranschlag bewilligten Personalvermehrungen des Bundes um die Hälfte gekürzt, alle noch verbleibenden Zollsenkungen der Kennedy-Runde vorzeitig in Kraft gesetzt, die Sätze der Exportrisikogarantie gesenkt und die Bedingungen des Abzahlungs geschäftes erschwert.

Die Notenbank verfolgte im Interesse der Mittelabschöpfung eine liberale Bewilligungspraxis gegenüber der Emission ausländischer Anleihen in der Schweiz und der Gewährung genehmigungspflichtiger Bankkredite an das Ausland. Der Diskont- und der Lombardsatz waren bereits im September 1969 auf 3 $\frac{3}{4}$ beziehungsweise 4 $\frac{3}{4}$ Prozent erhöht worden.

Das sich gegenüber dem Eurodollarmarkt verringernde Zinsgefälle und der damit zusammenhängende Geldzufluss sowie die Ankurbelung der Wirtschaft in den Vereinigten Staaten und die sich beschleunigende weltweite Inflation trugen dazu bei, dass sich die Konjunktur nur sehr langsam und geringfügig entspannte. Der Anstieg der Konsumentenpreise beschleunigte sich erst mit der üblichen ein- bis zweijährigen Verzögerung: seit dem Frühjahr 1971 bewegt sich die monatlich gemessene Jahreststeuerung zwischen 6 und 7 Prozent.

Die leichten Normalisierungstendenzen wurden durch die währungspolitische Entwicklung jäh unterbrochen. Die sich rasch zuspitzende internationale Währungskrise veranlasste den Bundesrat, im Mai 1971 von seiner kurz vorher erhaltenen Befugnis zur Paritätsänderung des Frankens Gebrauch zu machen. Die Aufwertung um rund 7 Prozent richtete sich in erster Linie gegen den übermässigen Geldzufluss aus dem Ausland. Der Bundesrat wies aber in seinem Bericht über die Paritätsänderung ausdrücklich auch auf deren konjunkturpolitische Bedeutung hin. Um die erhofften dämpfenden Auswirkungen der Aufwertung binnenwirtschaftlich zu sichern, wurde sie durch sogenannte flankierende Massnahmen ergänzt. Einige davon zielten auf eine weitere Drosselung der öffentlichen Ausgaben ab: doch erschöpften sie sich gegenüber den Kantonen und Gemeinden wiederum in Aufrufen zum Masshalten.

Wichtiger sind die beiden dringlichen Bundesbeschlüsse über die Ermächtigung der Notenbank zu Devisentermingeschäften (AS 1971 960) sowie über

Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes (AS 1971 961). Der erstere bezweckt die Wiederableitung von Geldern ins Ausland durch Termingeschäfte der Nationalbank am Devisenmarkt. Der sogenannte Baubeschluss gewährleistet im Gegensatz zu seinem Vorläufer aus dem Jahre 1964 eine wesentlich geschmeidigere Anwendung und einen einheitlicheren Vollzug. Er gilt nur für Gebiete mit überhitztem Baumarkt und sieht für sie ein automatisches Abbruchverbot sowie die Möglichkeit einer befristeten Ausführungssperre vor. Trotz der Anpassung der Wechselkurse durch verschiedene Industriestaaten im Frühjahr 1971 kam es vor allem als Folge des anhaltenden Zahlungsbilanzdefizits der Vereinigten Staaten schon im gleichen Sommer zu einer neuen Währungskrise. Die spekulativen Dollarzuflüsse vor allem in die Bundesrepublik Deutschland und in die Schweiz nahmen Höchstausmasse an. Deshalb sah sich die Nationalbank veranlasst, in einem Zusatzabkommen zum Rahmenvertrag mit der Schweizerischen Bankiervereinigung die Banken zur Haltung zinsloser Mindestreserven auf dem Zuwachs der Verbindlichkeiten gegenüber Ausländern sowie zur Nichtverzinsung von auf Franken lautenden ausländischen Sichtguthaben zu verpflichten. Schliesslich stimmten die eidgenössischen Räte am 8. Oktober 1971 einem dringlichen Bundesbeschluss zum Schutz der Währung (AS 1971 1449) zu. Darin wurde der Bundesrat ermächtigt, zeitlich begrenzte ausserordentliche Massnahmen zu treffen und Vereinbarungen zwischen der Nationalbank und einer Mehrheit von Banken als allgemeinverbindlich zu erklären.

Das weiterhin zunehmende amerikanische Zahlungsbilanzdefizit und die Einstellung der Konvertibilität des Dollars veranlassten gegen Ende 1971 die wichtigsten Industriestaaten, im Rahmen der sogenannten Zehnergruppe Verhandlungen über eine Anpassung der Wechselkurse einzuleiten. Diese führten Ende des Jahres zu einer Abwertung des Dollars um knapp 8 Prozent und zu einer mehr oder weniger weitgehenden Anpassung der Wechselkurse der andern Länder. Der Schweizerfranken erfuhr gegenüber den Währungen der wichtigsten nichtamerikanischen Handelspartner nur eine geringe Aufwertung, gegenüber Japan sogar eine geringfügige Abwertung.

Nur wenige Wochen nach der Annahme des dringlichen Währungsbeschlusses und des dringlichen Baubeschlusses in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1972 erwiesen sich, angesichts neuer Störungen der internationalen Währungslage, weitere Massnahmen gegen den unerwünschten Zustrom von Auslandgeldern als notwendig. Zunächst wurde ein Verbot der Anlage ausländischer Gelder in inländischen Wertpapieren und inländischen Grundstücken und eine Verordnung über die Verzinsung ausländischer Gelder, die die Erhebung einer Kommission, des sogenannten Negativzinsens, vorschreibt, erlassen. Kurz darauf folgten weitere Verordnungen betreffend die Bewilligungspflicht für die Aufnahme von Geldern im Ausland, Mindestguthaben der Banken auf dem Zuwachs an Verbindlichkeiten gegenüber Ausländern sowie die Pflicht der Banken zur Deckung der Fremdwährungsverbindlichkeiten durch Fremdwährungsforderungen.

Die Befürchtung, dass der ungehemmte Konjunkturaufschwung zu einer Verstärkung der bereits übermässigen inflationären Erscheinungen führen würde,

veranlasste den Bundesrat, den eidgenössischen Räten mit Botschaft vom 4. Dezember 1972 zusätzliche Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur vorzuschlagen. Diese mussten erneut in Form dringlicher Bundesbeschlüsse gestützt auf den Artikel 89^{bis} Absätze 1 und 3 der Bundesverfassung erlassen werden.

33 Folgerungen

Die derzeitigen Rechtsgrundlagen und die darauf gestützten Instrumente der Konjunkturpolitik entstammen grösstenteils einer durch das Krisenerlebnis und die Krisenfurcht geprägten Zeit. Für die Bekämpfung der Konjunkturüberhitzung und Teuerung ist der Bund – weil die Verfassung keinen ausdrücklichen Auftrag enthält – nur höchst unzulänglich gerüstet. Dies ist durch Erfahrungen mit den vergangenen stabilisierungspolitischen Bemühungen mehrfach belegt.

Mit Aufrufen zur Selbstdisziplin lässt sich bei starker Konjunkturüberhitzung keine spürbare Nachfragedämpfung erzielen. Auch freiwilligen Vereinbarungen, wie sie zwischen der Notenbank und dem Bankensystem üblich sind, ist zumeist nur ein geringer Erfolg beschieden; die Auftriebskräfte des Marktes setzen sich trotzdem durch. Es geht wertvolle Zeit verloren, bis schliesslich zu extrakonstitutionellen dringlichen Bundesbeschlüssen Zuflucht genommen werden muss. Trotz ihrer grössern Wirkung haften auch ihnen schwerwiegende Nachteile an. So können sie erst im Falle hoher Dringlichkeit, das heisst bei verhältnismässig fortgeschrittener Konjunkturüberhitzung und Teuerung, erlassen werden. Sie vermögen daher die Inflationsursachen kaum mehr zu bekämpfen, und müssen oft bei den Symptomen und den Folgeerscheinungen ansetzen. Da sie jeweils erst in der Spätphase eines Konjunkturaufschwunges zur Anwendung kommen, muss um so schärfer in den Wirtschaftsablauf eingegriffen werden. Eine immer wieder auf dringliche Notrechtserlasse gestützte Konjunkturpolitik ist zweifellos auch aus verfassungsrechtlicher Sicht fragwürdig.

Der Umstand, dass in der Anlaufphase eines Aufschwunges jeweils lange darüber diskutiert und gestritten wird, ob die Konjunktur sich überhaupt erhitze und eine Teuerung bevorstehe, lässt auf unzulängliche statistische Unterlagen und Methoden für eine einigermaßen gesicherte Konjunkturdiagnose und -prognose schliessen. Bei den derzeitigen Rechtsbestimmungen ist es auch weitgehend unmöglich, die öffentlichen Haushalte zu einem konjunkturgerechten Finanzgebaren anzuhalten. Vor allem die Kantone und Gemeinden geraten mit zunehmender Konjunkturüberhitzung in eine wachsende Verschuldung, die der Bundeshaushalt nicht auszugleichen vermag. Auch dieser selbst hat Mühe, den konjunkturpolitischen Erfordernissen gerecht zu werden.

Schliesslich ist nicht zu übersehen, dass unsere ausserordentlich starke Verflechtung mit der Weltwirtschaft eine selbständige Stabilitätspolitik stark erschwert. Neben der Verbesserung ihrer Rechtsgrundlagen müssen deshalb die Bemühungen um eine internationale währungs- und konjunkturpolitische Zusammenarbeit verstärkt werden. Die Ergebnisse der bisherigen Versuche sind aber

nicht gerade ermutigend. Es ist zu hoffen, dass den von verschiedenen internationalen Organisationen kürzlich gefassten Beschlüssen mehr Erfolg beschieden sein wird.

4 Gründe für eine wirkungsvollere Stabilitätspolitik

Man hört oft den Einwand, die Angst vor der Inflation sei stark übertrieben, der Kampf gegen den Kosten- und Preisauftrieb sei ohnehin wenig aussichtsreich und trotz der Geldentwertung gehe es allen von Jahr zu Jahr besser. Nun lässt sich zwar nicht bestreiten, dass die Einkommen der im Berufsleben stehenden Arbeitgeber und Arbeitnehmer dank des allgemein üblichen Teuerungsausgleichs und des Anteils am Produktivitätsfortschritt seit Kriegsende nicht nur nominell, sondern auch real unablässig gestiegen sind. Es wäre indessen verfehlt, daraus zu schliessen, besondere Bemühungen um die monetäre Stabilität erübrigten sich. Trotz der ständigen materiellen Besserstellung hat sich seit der Beschleunigung des Inflationsprozesses zu Beginn der sechziger Jahre in weiten Bevölkerungskreisen ein deutliches Missbehagen über das wechselseitige Hinauftreiben der Preise, Löhne und Kosten ausgebreitet. Die Aufblähung der Nominalwerte, die Hast und Hektik stets wiederkehrender Einkommensanpassungen sowie die ständige Sorge, beim Nachziehen zu kurz zu kommen, lassen immer mehr Leute ihres steigenden Lebensstandards nicht froh werden. Viele und besonders ältere Menschen beschleicht das Gefühl, doch irgendwie ärmer zu werden. Was in fiebriger Betriebsamkeit gewonnen wird, scheint unter der Hand wieder zu zerrinnen.

41 Der rechtliche und ordnungspolitische Gesichtspunkt

In der westlichen Welt wird das Recht auf Privateigentum als Grundlage der persönlichen Freiheit und einer freien, auf Wettbewerb ausgerichteten Wirtschaftsordnung durch Gesetzgebung und Rechtsprechung gewährleistet. Dieses Recht wird durch die Inflation zwar nicht direkt verletzt, jedoch in seinem materiellen Gehalt geschmälert; sie schafft eigentliche Rechtsungleichheiten. Die Inhaber festverzinsbarer Guthaben unterliegen einer ständigen Kaufkraftschmälerung, der sie sich nicht erwehren können. Dabei leisten sie der Gesamtwirtschaft einen besonders wertvollen Dienst, indem sie durch Konsumverzicht Gelder sparen und andern zur produktiven Verwendung zur Verfügung stellen. Dafür sollten sie eigentlich belohnt und nicht durch eine Art «kalte Enteignung» bestraft werden. Auf der anderen Seite profitieren die Eigentümer von Sachwerten davon, dass ihre erworbenen oder produzierten Güter den allgemeinen Preisauftrieb mitmachen oder gar übersteigen. Ihnen fließt, wenn die Preise ihrer Güter stärker steigen als das allgemeine Preisniveau, ohne eigene Leistung eine Knappheitsrente zu. Diese den einen zum Vorteil gereichende, die andern benachteiligende Wirkung der Inflation wird, wenn sie ein gewisses Ausmass erreicht, als wirtschaftlich und sozial ungerecht, ja unerträglich empfunden.

Die Inflation hat jedoch auch in ordnungspolitischer Sicht bedenkliche Folgen. Das ganze Preissystem – auch die Gewinne, Löhne und Zinsen gehören dazu – kann die ihm zugeordnete Steuerungs- und Antriebsfunktion im Wirtschaftsgeschehen um so unzulänglicher ausüben, je stärker die Geldentwertung ist. Die Preise sollen ja den Knappheitsgrad der Güter zum Ausdruck bringen und für deren produktivste Verwendung sorgen. Steigen sie aber unausgesetzt, so sind es weit eher die Preisermutungen, die den Kaufentscheid bestimmen. Man kauft zu jedem Preis schon heute, weil man befürchtet, dass morgen oder übermorgen der Kaufgegenstand erheblich teurer sein wird. Zur ohnehin übermässigen Nachfrage von heute gesellt sich aus Angst vor der Inflation die Nachfrage von morgen und verstärkt so die Inflation.

In der Schweiz hat die Inflation in den letzten Jahren ein Ausmass erreicht, das zur Flucht in die Sachwerte verleitet. Vor allem am Boden- und Wohnungsmarkt sind deutliche Anzeichen dafür sichtbar. Das Geld verliert bei Teuerungsraten, die den Zinssatz übersteigen, seine Eignung als Wertaufbewahrungsmittel. Die Kassenbestände werden auf ein Mindestmass herabgesetzt und allfällige Überschüsse in ertragbringenden Aktiven und, wenn irgend möglich, in Sachwerten angelegt. Mit zunehmender Inflation wächst das Bestreben, sich zu verschulden, um aus der realen Entwertung der Schulden Vorteil zu ziehen. Die Kreise, denen der Verschuldungsweg offen steht, sind deshalb in der Regel nicht sonderlich an einer wirksamen Inflationsbekämpfung interessiert. Es entsteht ein eigentlicher Teufelskreis, ein sich selbst nährenden und verstärkenden kumulativen Prozess, aus dem überaus schwer auszubrechen ist.

Bei insgesamt einigermaßen ausgeglichener Konjunktur kommt den Preisen die Aufgabe zu, auf den einzelnen Gütermärkten das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen und aufrechtzuerhalten. Höhere Preise sollten also dazu führen, die Nachfrage einzudämmen. Sie wirken jedoch gerade in umgekehrter Richtung, wenn die Nachfrager davon überzeugt sind, dass morgen ja doch alles teurer wird. Wenn somit höhere Preise die Nachfrage noch anregen, kann die Marktwirtschaft nicht mehr spielen.

Es ist unschwer zu erkennen, dass infolge der Flucht in die Sachwerte und der nominellen Aufblähung der Gewinne, Löhne und Kapitalerträge die Produktivkräfte nicht mehr der ergiebigsten Verwendung zugeführt werden. Die Inflation hält Grenzbetriebe über Wasser, die sich unter Konkurrenzbedingungen nicht halten könnten. Überhitzungsphasen sind ja zunächst durch einen ausgeprägten Verkäufermarkt gekennzeichnet. Der Absatz scheint gesichert, der Wettbewerb der Anbieter ist eher gering; besondere Anstrengungen zur Rationalisierung, Kostensenkung und knappen Kalkulation erübrigen sich vielfach. Lohnforderungen werden auch dann erfüllt, wenn sie die betriebliche oder gesamtwirtschaftliche Produktivität überschreiten oder wenn die individuelle Leistung es nicht rechtfertigen würde. Ähnliches gilt übrigens für die Zinsen. Hohe Zinsen werden auch dann hingenommen, wenn sie unter dem Gesichtspunkt der Produktivität nicht tragbar wären, da die Kapitalkosten auf den Preis überwälzt werden können.

Bei einer starken und längerdauernden Inflation steht also Wesentliches auf dem Spiel: das System unserer freien Marktwirtschaft, der Produktivitätsfortschritt als Quelle unserer Wohlfahrt, eine leistungs- und sozialgerechte Einkommens- und Vermögensverteilung und schliesslich unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit als Garantie nationaler Unabhängigkeit und Eigenständigkeit.

42 Der verteilungspolitische Gesichtspunkt

Die verteilungspolitischen Folgen der Inflation sind mit den ordnungspolitischen eng verknüpft. Sie finden – wie bereits dargelegt worden ist – in einer unsichtbaren Kaufkraftübertragung von den Gläubigern auf die Schuldner ihren Niederschlag. Nach Expertenschätzungen muss angenommen werden, dass diese Umschichtung in der Schweiz gegenwärtig etwa 10 Milliarden Franken im Jahr ausmacht, also ungefähr ein Zehntel des gesamten Volkseinkommens.

Diese Verlust- und Gewinnübertragung vollzieht sich völlig unabhängig von Verschulden oder Verdienst. Die Eigentümer von Nominalwerten (Sparguthaben, Kassaobligationen, Staatstiteln usw.) erhalten derzeit als Zins eine Entschädigung, die im Durchschnitt vielleicht 5 bis 6 Prozent erreicht. Gleichzeitig beträgt die Teuerung jedoch zwischen 6 und 7 Prozent im Jahr. Real gesehen wird somit nicht nur der Ertrag der Ersparnisse durch die Geldentwertung aufgezehrt, sondern das Vermögen erleidet darüber hinaus noch einen Substanzverlust. Ein unter Null liegender «Realzins» facht die Investitionstätigkeit künstlich an und hemmt die langfristige Spartätigkeit. Nur das konsumorientierte Sparen nimmt bei Preissteigerungen noch zu. Die derart erzeugten Investitionsüberschüsse werden teilweise durch Geldschöpfung finanziert. Die Investition bedeutet Besitz von Sachwert, der vor der Aushöhlung des Geldwertes sicher ist. Neben dem Konsumsparen ist es vor allem das fürsorge- und sicherungsorientierte Zwangssparen, das trotz realem Negativzins das Angebot an Ersparnissen hochhält. Es wird mit dem kommenden Ausbau der «zweiten Säule» der Altersvorsorge sogar noch vergrössert. Diese derzeit auf etwa 5 Milliarden Franken im Jahr zu veranschlagenden Ersparnisse fliessen zum überwiegenden Teil in fest verzinsliche Anlagen.

Verteilungspolitisch mag vor allem interessieren, aus welchen Bevölkerungskreisen sich die Gläubiger und Nominalwertesparer zusammensetzen. Bekanntlich gehören die Waisen und Witwen zum Kreise jener, deren Vermögen «mündelsicher» anzulegen sind. Als mündelsicher gelten ausschliesslich auf Nominalwerte lautende Papiere. Unter dem Geldwerteschwund leiden ferner viele Kleinsparer. Sie sind zumeist gezwungen, ihre Ersparnisse in fest verzinslichen Aktiven anzulegen, da diese keinen allzu starken Kursschwankungen unterliegen und deshalb ohne grössere Kurseinbusse liquidiert werden können, wenn eine Notlage zu überbrücken ist. Bei Aktien, Grundstücken oder Häusern ist dies weniger gut möglich, ganz abgesehen davon, dass ihre Anschaffung für den «kleinen Mann» vielfach nicht erschwinglich ist. In einer ähnlichen Lage wie die Kleinsparer befinden sich auch jene Versicherungsnehmer, die eine Lebensversicherung mit Sparkomponente abgeschlossen haben und die gestützt darauf vielleicht nach

Jahrzehnten einen bestimmten Kapitalbetrag entweder selber erhalten oder den überlebenden Familienangehörigen zukommen lassen. Nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz müssen die sich ansammelnden Ersparnisse zur Hauptsache in Nominalwerten angelegt werden. Schliesslich gehören auch die Mitglieder von Pensionskassen oder Gruppenversicherungen dann zu den Leidtragenden, wenn ihre Prämien zum Erwerb von Nominalwerten dienen.

Zu den von der Inflation begünstigten Netto-Schuldnern gehören jene Kreise, denen von Dritten Kapital zur wirtschaftlichen Nutzung überlassen wird, sowie Hypothekarschuldner, Haus- und Grundeigentümer. Handelt es sich um Vermieter oder Verpächter, so kommt es darauf an, ob ihre Miet- und Pachtzins-einnahmen stärker oder schwächer als die Lebenshaltungskosten steigen. Je nachdem gehören sie zu den Gewinnern oder Verlierern der Inflation. Dabei ist zu berücksichtigen, dass über längere Zeit beim Boden in erschlossenen Gebieten die Preissteigerung eher ausgeprägter ist als bei den Konsumgütern und beim Fremdkapital.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Kategorie der von der Inflation Benachteiligten vornehmlich aus Leuten mit bescheidenen Einkommen und Vermögen zusammensetzt. Die inflationsbedingte Wertumschichtung wirkt somit wie eine nach unten zunehmende Besteuerung und wird als ungerechteste aller Steuern empfunden. In unserer Gesellschaft, die auf eine möglichst breite Streuung des Vermögensbesitzes Gewicht legt, muss die Ungleichheit der Anlagechancen zwischen Kleinsparer und Grossanleger über kurz oder lang zu einem ersten sozial- und staatspolitischen Problem werden.

43 Die Inflation als Keimzelle der Rezession oder der «Stagflation»

Seit Mitte der fünfziger Jahre war die Teuerung in jeder neuen Phase erheblich stärker als in der vorangegangenen. In der Auftriebsphase 1955 bis 1958 betrug der jahresdurchschnittliche Indexanstieg gegen 2 Prozent, in der Überhitzungsperiode 1963 bis 1967 nahezu 4 Prozent und in dem 1969 angelaufenen Boom 5 und mehr Prozent.

Es wäre unseres Erachtens unzulässig und ausserst gefährlich, aus dieser Entwicklung eine zwangsläufige Gesetzmässigkeit ableiten zu wollen, der Resignation zu verfallen oder gar konjunkturpolitische Enthaltensamkeit zu empfehlen. Liessen wir der ständigen Steigerung der Teuerung freien Lauf, so wäre es nicht ausgeschlossen, dass wir – mit oder ohne zeitweise Entspannungspausen – vom derzeitigen Inflationstrab in einen unaufhaltsamen Inflationsgalopp hineingerieten. Wie jeder Galopp müsste auch dieser einmal ein Ende nehmen. Das Ende könnte Rezession, Arbeitslosigkeit, Betriebsschliessungen, soziale Unruhen und Verlust an internationaler Wettbewerbskraft bedeuten.

Die Inflation kann aber auch in eine sogenannte Stagflation umschlagen, in der trotz Wachstumsstillstand und Beschäftigungsschwierigkeiten die Teuerung anhält. Die Stagflation wirkt als neuartige Erscheinungsform gesamtwirtschaft-

licher und struktureller Gleichgewichtsstörungen äusserst heikle Probleme auf, da ihr nur in einer Gratwanderung zwischen Belebungs- und Dämpfungspolitik beizukommen ist. Sie ist, wie einige ausländische Beispiele zeigen, äusserst beharrlich und neigt im Falle von Belebungsversuchen leicht dazu, in einen neuen Inflationsschub umzuschlagen. Teuerungsbekämpfung bedeutet deshalb letztlich auch wirksame Rezessionsabwehr.

5 Konzept einer wachstumsorientierten Konjunkturpolitik

51 Zielsetzung

Die bisherigen Ausführungen belegen eindrücklich, dass konjunkturelle Ungleichgewichte sehr mannigfaltige und im Zeitablauf wechselnde Ursachen haben können. Eine ursachengemässe Konjunkturpolitik bedingt folglich ein in der Wirkung genau abgestuftes und in den Einsatzmöglichkeiten anpassungsfähiges Instrumentarium. Damit ist es jedoch noch nicht getan. Ist nämlich die verfassungsmässige Zielumschreibung und -abgrenzung zu eng oder einseitig, so läuft die Konjunkturpolitik Gefahr, sich bei ihren Massnahmen in Auseinandersetzungen über deren Verfassungsmässigkeit zu verstricken und das rechtzeitige und gezielte Handeln zu verpassen. Der geltende Artikel 31^{quinquies} der Bundesverfassung lässt – wie der jeweilige Meinungsstreit um die Verfassungsfrage zeigt – in dieser Beziehung sehr zu wünschen übrig. Der konjunkturpolitische Auftrag des Bundes ist nur für den Fall der Krise und Arbeitsbeschaffung klar umschrieben. Die Erkenntnis, dass Krisenverhütung zugleich die Verpflichtung in sich schliesst, die Konjunkturüberhitzung zu bekämpfen, hat sich bis heute nicht durchzusetzen vermocht. Soll die Stabilisierungspolitik auch im Falle der Konjunkturüberhitzung erfolgreich sein, so hat die Verfassung auch hier den erforderlichen Spielraum zu gewährleisten. Damit diese Politik über jeden Zweifel erhaben ist und keinen Anlass zu Verzögerungsgefechten zu bieten vermag, muss der konjunkturpolitische Auftrag in der Verfassung ausdrücklich auch auf die Teuerungsbekämpfung ausgeweitet werden.

Die beiden Ziele Vollbeschäftigung und Preisstabilität sind natürlich nicht Selbstzweck, sondern stehen im Dienste übergeordneter Zwecke. Die Verfassung nennt als umfassendes Ziel der Bundespolitik die «Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt». Auch die Konjunkturpolitik hat ihre Aufgabe davon abzuleiten und in der Verfolgung ihrer eigenen Ziele auf andere über- oder nebengeordnete Rücksicht zu nehmen. Bei der Zielformulierung auf der Verfassungsebene stellt sich somit die Frage, ob der Zielbereich enger oder weiter gezogen werden soll. Das den Ausbau der konjunkturpolitischen Verfassungsgrundlage auslösende Postulat Heil knüpft bereits im übergeordneten Zielbereich an, indem dort von einer «wachstumsgerechten Konjunkturpolitik» die Rede ist.

Die «Wohlfahrt», zu deren Förderung die Konjunkturpolitik beizutragen hat, ist als Begriff vieldeutig. Ferner sind die damit verbundenen Zielvorstellungen einem dauernden Wandel unterworfen. Noch bis vor wenigen Jahren ist unter Wohlfahrt in erster Linie materieller und sozialer Fortschritt verstanden worden.

Dabei galt zunächst das Wachstum des Sozialproduktes als Gradmesser der Wohlstandsmehrung. Später rückten der Produktivitätsfortschritt, das heisst die pro Kopf gemessene Steigerung des Sozialproduktes, sowie die leistungs- und sozialgerechte Einkommens- und Vermögensverteilung in den Vordergrund. Das hohe Ziel einer ausgewogenen Wachstums- und Einkommensentwicklung wird zudem immer weniger nur in einem allgemeinen Sinne verstanden; es wird auch auf die einzelne Gegend, Wirtschafts- oder Bevölkerungsgruppe bezogen.

In jüngster Zeit wird die «Hebung der Volkswohlfahrt» in einem sehr weitreichenden, die modernen gesellschaftlichen Ansprüche umfassenden Sinne ausgelegt. Darnach soll jedermann nicht nur am materiellen Fortschritt, sondern auch an den individuellen Freiheitsgütern, am Geistes- und Kulturleben sowie an den Früchten der Freizeit und Erholung angemessen oder gar gleichmässig Anteil haben. Zu den Individualansprüchen kommt erst noch das Kollektivbedürfnis nach einer heilen Umwelt – Natur und menschliche Beziehungen umfassend – hinzu, in der sich der Einzelne möglichst frei entfalten und verwirklichen kann. Mit der Forderung nach einer wachstums- oder gar wohlfahrtsgerechten Konjunkturpolitik wird diese einem überaus mannigfaltigen Bündel an Zielvorstellungen gegenübergestellt, deren Gewicht sich ständig ändert und die einander beeinträchtigen oder gar ausschliessen können.

Wie immer auch die Begriffe Wohlfahrt und Wachstum als Ziel politischen Handelns verstanden und umschrieben werden, so ist es klar und unbestritten, dass sie auch das Ziel der konjunkturellen Stabilität umfassen. Das Stabilitätsziel zerfällt seinerseits in die Teilziele Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht, die unter dem Stichwort «magisches Dreieck» bekannt sind. Diese Ziele sind in der Praxis nie vollständig und höchst selten auch nur annähernd erfüllt. Die Entwicklung steht bald hinter diesem oder jenem Ziel mehr oder weniger zurück. Unter Umständen kann es sich sogar so verhalten, dass ein Ziel nur auf Kosten des andern erreicht werden kann. Die Konjunkturpolitik hat somit nicht nur ausserhalb ihres Aufgabenbereiches stehende Ziele zu beachten, sie befindet sich vielfach in ihrem eigenen Zielbereich in einer Konfliktsituation. Dies sei im folgenden kurz erläutert.

«Vollbeschäftigung» ist nach heutiger Auffassung dann gegeben, wenn die arbeitsfähige und arbeitswillige Bevölkerung ständig beschäftigt und die technische Produktionskapazität bestmöglich ausgelastet ist. Es wäre jedoch völlig wirklichkeitsfremd, dieses Ziel in einem absoluten Sinne zu verstehen und zu verfolgen. Die Betriebskapazitäten werden ja zumeist stufenweise ausgebaut und können somit nicht sofort voll ausgelastet sein. Ferner werden infolge des Strukturwandels laufend technische Kapazitäten und Arbeitskräfte frei, und es dauert eine gewisse Zeit, bis sie wieder im Produktionsprozess Verwendung finden. Ein Teil der Arbeitskräfte fällt auch infolge Weiterbildung, Umschulung oder Arbeitsplatzwechsels zeitweise aus. In einer dynamischen Wirtschaft können somit selbst bei insgesamt ausgezeichneter Konjunkturlage nicht alle Produktivkräfte voll ausgelastet sein. Das Vollbeschäftigungsziel kann deshalb, realistisch betrachtet, nur in der Vermeidung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit bestehen.

Preisstabilität ist ebenso wie Vollbeschäftigung grundsätzlich dann gewährleistet, wenn sich Gesamtangebot (Güterversorgung) und Gesamtnachfrage (Geldversorgung) im Gleichgewicht entwickeln. Bei den das reale Güterangebot bestimmenden Faktoren, wie der Bevölkerungsentwicklung, dem technischen Fortschritt oder der Berufsstruktur, sind zumeist nur in längeren Zeitabschnitten Veränderungen feststellbar. Kurzfristig sind erhebliche Gleichgewichtsstörungen, welche die Preisstabilität beeinträchtigen, in der Hauptsache von der Geldseite, das heisst von der Nachfrage her möglich. Hier gilt es denn auch anzusetzen, wenn die Preisentwicklung beeinflusst werden soll. Allerdings lässt sich auch die Preisstabilität nicht vollständig verwirklichen. Die durch den Strukturwandel bedingten Beschäftigungsschwankungen übertragen sich ebenfalls auf die Preise der einzelnen Produkte und Dienstleistungen. Das Postulat der Preisstabilität kann sich folglich nicht auf alle Einzelpreise beziehen, sondern bloss auf das durchschnittliche Preisniveau.

Die jüngste Konjunktorentwicklung bietet ein ausgezeichnetes Beispiel des möglichen Zielkonflikts zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung. In gewissen Wirtschaftszweigen besteht ein starker Nachfrageüberhang, der die Preise der meisten Güter und Dienste in noch nie gekanntem Ausmass in die Höhe treibt. Gleichzeitig müssen aus Gründen des Strukturwandels vereinzelt Betriebe geschlossen und Arbeitskräfte entlassen werden. Das Bild der konjunkturellen Überhitzung ist somit mit eigentlichen Rezessionssymptomen durchwirkt. Es ist eine Frage der Zielgewichtung, ob auf Kosten des Zieles der Preisstabilität die rückläufigen Entwicklungen durch Nachfragebelebung bekämpft oder ob im Interesse der Teuerungsbekämpfung die Nachfrage gedämpft und damit ein Rückschritt im Vollbeschäftigungsziel in Kauf genommen werden soll.

Das dritte Ziel im magischen Zieldreieck, das Zahlungsbilanzgleichgewicht, besteht darin, die Binnenwirtschaft gegen aussenwirtschaftlich bedingte Gleichgewichtsstörungen abzuschirmen. Bei tatsächlich freien Wechselkursen müssten sich – wenigstens theoretisch – Nachfrage und Angebot von Devisen als Folge des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs mit dem Ausland von selbst ausgleichen. Beim System fester Paritäten sind, wenn sich die miteinander wirtschaftenden Länder nicht im Gleichschritt entwickeln, Eingriffe in den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr oder aber Wechselkursänderungen unvermeidlich. Während die Ziele Vollbeschäftigung und Preisstabilität auch kurzfristig bedeutsam sind, ist das Ziel des aussenwirtschaftlichen Gleichgewichtes auf lange Frist angelegt. Kurzfristige Zahlungsbilanzschwankungen sind unvermeidlich und fallen wohlstandspolitisch kaum ins Gewicht.

In der Theorie lassen sich Wirtschaftsmodelle entwerfen, in denen eine völlige Zielharmonie, das heisst eine dauernde Erfüllung aller übergeordneten und abgeleiteten Ziele, möglich erscheint. In der Praxis steht jedoch die Konjunkturpolitik immer wieder vor Konflikten, die sie durch Gewichtung der betroffenen Ziele, durch Abwägen der Vor- und Nachteile der in Frage kommenden Massnahmen und schliesslich durch Setzen von lagegerechten Prioritäten zu überwinden versuchen muss. Diese äusserst anspruchsvolle politische Aufgabe lässt sich

auf der Verfassungs- und Gesetzesebene nicht regeln. Sie kann jedoch dadurch wesentlich erleichtert werden, dass in der Verfassung die Ziele möglichst umfassend umschrieben werden, damit die Reaktions- und Anpassungsfähigkeit der Konjunkturpolitik nicht durch Verfassungsdiskussionen von vornherein beeinträchtigt wird.

52 Instrumentarium

521 Stabilisierungspolitische Ansätze

Konjunkturelle, also kurzfristige Gleichgewichtsstörungen werden – wie bereits angedeutet – zumeist durch Nachfrageschwankungen hervorgerufen. Folglich muss die Stabilitätspolitik bei der Nachfrage ansetzen. Soll nun die Therapie die eigentliche Ursache der Gleichgewichtsstörungen erfassen, so muss sie auf die Träger der Nachfrage einwirken. In der herkömmlichen Gliederung wird unterschieden zwischen der Aussen- und Binnennachfrage, wobei die Binnennachfrage einerseits in die Konsum- und Investitionsnachfrage und andererseits in die private und öffentliche Nachfrage unterteilt wird. Dies sind denn auch in der Praxis die wichtigsten Tätigkeitsgebiete der konjunkturpolitischen Nachfrageregulierung.

Die Auslandsnachfrage ist insofern besonders gelagert, als ihre Bestimmungsfaktoren zunächst in den ausländischen Volkswirtschaften wurzeln. Der eigentliche Nachfrageträger ist daher nicht direkt, sondern nur indirekt durch Veränderungen der aussenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen an der Grenze oder im Inland beeinflussbar. Die konjunkturell besonders exponierte Investitionsnachfrage wird teils durch Bau- und Ausrüstungsinvestitionen, teils durch Investitionen in Lager von Rohstoffen, Zwischenprodukten und Fertigwaren getragen. Bei der Nachfrage nach Konsumgütern ist zwischen dauerhaften und nicht dauerhaften, das heisst zwischen Gebrauchs- und Verbrauchsgütern sowie Dienstleistungen zu unterscheiden. Die private Nachfrage geht entweder von Haushalten, den wichtigsten Trägern der Konsumnachfrage, oder von Unternehmen aus, auf die der Hauptteil der Investitionsnachfrage entfällt.

In all diesen Nachfragegebieten liegt je nach Konjunkturphase ein unterschiedliches Überhitzungs- und Inflationspotential. Sie stehen – weil über den Güter-, Arbeits-, Kapital- und Bodenmarkt miteinander verbunden – nach Ursache und Wirkung zumeist miteinander in engem Zusammenhang. Daher sind Instrumente erforderlich, die die hauptsächlichsten Ursachenbereiche annähernd gleich wirkungsvoll beeinflussen. Ist dies nicht der Fall, so ist entweder die Gesamtwirkung unzureichend oder es müssen einzelne Instrumente überfordert werden, um die Lücken in andern Bereichen auszugleichen. Dies kann zu einer ungerechten Verteilung der Lasten, zu Wachstumshemmungen, zu Strukturverzerrungen und sozialen Spannungen führen.

Soll die Konjunkturpolitik künftig erfolgreicher sein, so geht es weniger darum, dem Bund Befugnisse zu möglichst scharfem Eingreifen einzuräumen. Weit wichtiger ist es, die Voraussetzungen zu raschem Handeln zu schaffen. Je früher nämlich die Konjunkturpolitik unerwünschte Entwicklungen zu beeinflus-

sen vermag, desto feiner dosierbar und marktgerechter lässt sie sich ausgestalten. Ein rechtzeitiger Einsatz setzt allerdings eine zuverlässige Wirtschaftsanalyse und -prognose voraus. Soll die Konjunkturpolitik den vielfältigen Zielen auch nur annähernd gerecht werden, so sind ihr Instrumente zur Verfügung zu stellen, die, was Wirkungsrichtung und Stosskraft betrifft, diese Ziele einigermassen erreichen können.

Im folgenden wird dargetan, welche Instrumente als zielgerecht in Frage kommen. Dabei wird die Konjunkturpolitik in ihre drei klassischen Wirkungsbereiche gegliedert: erstens die Geld- und Kreditpolitik, welche insbesondere die Investitionsnachfrage zu beeinflussen hat; zweitens die Finanzpolitik, die weitgehend die öffentliche Nachfrage bestimmt, aber auch auf den privaten Konsum und die Investitionen Einfluss nimmt; drittens die Währungs- und die Aussenhandelspolitik, die für die Aussenhandelsnachfrage bestimmend sind. Die unter dem Stichwort Einkommenspolitik bekannten Befugnisse zur direkten Beeinflussung der Preis-, Lohn- und Gewinngestaltung, wie sie für zentralistisch gesteuerte Staaten typisch sind, gehören bei uns nicht zum normalen konjunkturpolitischen Instrumentarium. Da sie mit der freien Marktwirtschaft nicht vereinbar sind, kommen sie nur für aussergewöhnliche Verhältnisse in Frage.

522 Ordnungspolitische Erwägungen zum Instrumentarium

Die Beeinflussung des Wirtschaftsverlaufes zur Erreichung konjunktureller Stabilität kann ordnungspolitisch auf zweifache Weise erfolgen. Beim dirigistischen Weg schreibt der Staat den Teilnehmern am Wirtschaftsprozess durch Gebote und Verbote ein bestimmtes Marktverhalten vor. Als typische Beispiele seien die Preis-, Lohn- oder Investitionskontrolle sowie die Devisenbewirtschaftung erwähnt. Der andere, der freien Marktwirtschaft verpflichtete Weg wird üblicherweise als Globalsteuerung bezeichnet. Der Staat verzichtet in diesem Fall auf Einzelanweisungen und direkte Einflussnahme; er sucht bloss die Rahmenbedingungen des Wirtschaftsprozesses in einer Weise zu verändern, welche die Wirtschaftenden veranlasst, sich aus eigenem Interesse und ohne staatlichen Zwang so zu verhalten, wie es das Stabilitätsziel erfordert. Typische Erscheinungsformen der Rahmenpolitik sind beispielsweise Änderungen der Währungsparität, Variierung der Steuerbelastung oder die Einforderung von Mindestreserven durch die Notenbank.

Unser Wirtschaftssystem beruht grundsätzlich auf der freien, wettbewerbsgesteuerten Marktwirtschaft. Daher ist im engen Sinne nur eine auf Globalsteuerung beruhende Konjunkturpolitik systemgemäss. Ihre Instrumente verdienen aus ordnungspolitischen Gründen den Vorrang. In der Regel reichen sie, wenn sie rechtzeitig und in genügender Dosierung eingesetzt werden, auch aus, um eine annähernde konjunkturelle Stabilität zu gewährleisten.

Da unser Land in ausserordentlich hohem Masse mit dem Ausland verbunden ist, können weltwirtschaftliche Entwicklungen das konjunkturelle Gleichgewicht derart stören, dass Massnahmen der Globalsteuerung nicht mehr ausrei-

chen und zu direkten Eingriffen Zuflucht genommen werden muss. Dies ist vorübergehend auch durchaus im Interesse der Marktwirtschaft selbst gerechtfertigt, da deren Funktionsfähigkeit durch erhebliche und lang andauernde konjunkturelle Ungleichgewichte, wie Krise und Inflation, beeinträchtigt wird. Aber auch der Grundsatz der Kausaltherapie, das heisst der Bekämpfung der Ursache eines Ungleichgewichtes, kann es nahelegen, nur punktweise einzugreifen. Zeichnet sich beispielsweise eine von einem bestimmten Wirtschaftszweig oder einer Region ausgehende Gleichgewichtsstörung ab, so wäre es wenig sinnvoll, Massnahmen zur Beeinflussung der gesamten Wirtschaft zu treffen. Bei gezielter Einflussnahme ist in diesem Fall mit einem geringeren Interventionsgrad auszukommen. Schliesslich ist auch zu bedenken, dass der freie Markt die ihm zugedachte Ordnungsfunktion nicht in allen Bereichen erfüllen kann. Es wäre daher wenig aussichtsreich, hier Gleichgewichtsstörungen mit marktgemässen Massnahmen beheben zu wollen.

Das Ergebnis der ordnungspolitischen Erwägungen lässt sich etwa dahingehend zusammenfassen: soviel Globalsteuerung als möglich, soviel punktuelle Eingriffe als nötig. Angesichts der an anderer Stelle geschilderten Gefahren der konjunkturellen Instabilität für die Marktwirtschaft wie auch für die Wirtschaftsfreiheit sind notfalls solche Abweichungen von den Grundsätzen unserer Wirtschaftsordnung zu verantworten. Damit kann verhindert werden, dass die dem Wirtschaftssystem inwohnenden Kräfte der Selbstzerstörung sich auszuwirken beginnen.

523 Geld- und Kreditpolitik

Der Umsatz von Gütern, Dienstleistungen und Effekten wickelt sich im wesentlichen gegen Zahlungsmittel jeglicher Art ab. Die Wirtschaftstätigkeit wird daher weitgehend durch die Geld- und Kreditversorgung der Haushalte, der Unternehmen und der öffentlichen Körperschaften bestimmt. Aufgabe der Geld- und Kreditpolitik ist es nun, die Geldversorgung laufend der Güterversorgung anzupassen. Die dazu erforderlichen Instrumente sind weitgehend bekannt; die wirkungsvollsten sind jedoch nach der derzeitigen Rechtslage, abgesehen von extrakonstitutionellen dringlichen Bundesbeschlüssen, nur auf Grund freiwilliger Vereinbarungen mit den Banken einsetzbar. Leichterem Gleichgewichtsstörungen lässt sich auf diesem Wege begegnen. Plötzliche und starke Veränderungen der Geldmenge erfordern jedoch vor allem rasches Handeln, und dies ist bei freiwilligen Vereinbarungen nach aller Erfahrung nicht möglich. Der Ende der sechziger Jahre gemachte Versuch, die Nationalbank auf dem Wege einer Änderung und Ergänzung des Notenbankgesetzes mit den notwendigen und zurzeit noch fehlenden Gesetzesbefugnissen auszustatten, scheiterte unter anderem auch an dem Bedenken, ob die bestehende Verfassungsgrundlage hierfür ausreiche. Deshalb soll der neue Konjunkturartikel der Bundesverfassung den Bund rechtlich eindeutig ermächtigen, die Notenbank auf dem Gesetzgebungsweg mit einem zielgerechten, beweglich einsetzbaren geld-, kredit- und währungspolitischen Instrumentarium auszustatten. Dies ist auf dem Gebiete der Währungspolitik durch die im Winter

1970 verabschiedete Änderung des eidgenössischen Münzgesetzes bereits weitgehend geschehen. Anstelle des Parlaments (Referendumsvorbehalt!) ist nunmehr der Bundesrat dafür zuständig, nach Rücksprache mit dem Direktorium der Nationalbank die Währungsparität festzulegen. Hier wie in den andern Bereichen der Konjunkturpolitik erweist es sich als unerlässlich, eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Noteninstitut sicherzustellen.

Was die künftige Ausführungsgesetzgebung auf dem Gebiete der Geld- und Kreditpolitik anbelangt, dürfte es sich im grossen und ganzen um ähnliche Bestimmungen handeln, wie sie im dringlichen Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1972 von den eidgenössischen Räten gutgeheissen worden sind. Neben der Gelegenheit zu Offenmarkt- und Diskontsatzoperationen muss der Nationalbank auch die Befugnis zur Einforderung von Mindestguthaben, zur Kreditbegrenzung sowie zur Emissionskontrolle eingeräumt werden, da sich diese zur Beeinflussung der Investitionsnachfrage besonders eignen. Im Interesse einer möglichst grossen Anpassungsfähigkeit der Notenbankpolitik empfiehlt es sich, ihre Instrumente nicht abschliessend in der Verfassung festzulegen. Unvorhersehbare Veränderungen im schweizerischen oder internationalen Geldsystem können sehr rasch den Einsatz neuartiger Mittel notwendig machen.

524 Finanzpolitik

In Anbetracht des Umfanges der öffentlichen Haushalte, ihrer besonderen Stellung innerhalb des Wirtschafts- und Geldkreislaufes und ihrer besonderen Einnahmen- und Ausgabenstruktur bietet die Finanzpolitik an sich grosse Möglichkeiten zur Beeinflussung von Angebot und Nachfrage sowie der Geldversorgung. Der konjunkturpolitische Einsatz der Finanzpolitik muss allerdings von einer gleichgerichteten Geldpolitik begleitet sein, sonst werden die im einen Bereich angestrebten Wirkungen durch Gegenwirkungen im andern Bereich wettgemacht. Zudem kommt es bei der Ausrichtung der öffentlichen Haushalte auf die konjunkturellen Erfordernisse nicht bloss auf den Rechnungsabschluss (Fehltrag oder Überschuss) an. Ebenso wichtig sind Art und Ausmass der Einnahmen und Ausgaben, da sie sich unterschiedlich auf die Nachfrage und die Einkommen auswirken. Die Wissenschaft bezeichnet den durch öffentliche Ausgaben ausgelösten Vorgang der Nachfragekumulierung, der in einer Addition der direkt und über die Einkommensbildung indirekt geschaffenen Nachfrage besteht, als Multiplikatoreffekt. Dieser ist beispielsweise bei staatlichen Investitionsausgaben gross, bei Übertragungen an private Wirtschaftssubjekte eher gering. Diesem Umstand gilt es beim konjunkturpolitischen Einsatz der Finanzpolitik Rechnung zu tragen.

Obwohl sich die Finanzpolitik sehr gut als Mittel der Konjunkturbeeinflussung eignen würde, hat es sich bisher im In- und Ausland als äusserst schwierig erwiesen, sie in den Dienst der Stabilisierung zu stellen, und zwar aus verschiedenen Gründen. Einmal weist die staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik eine starke sachliche und politische Eigengesetzlichkeit auf, die zumeist nur in engem

Rahmen konjunkturpolitischen Erwägungen zugänglich ist. Die öffentlichen Gemeinwesen aller Stufen haben ganz bestimmte Leistungen zugunsten der Individuen und der Gesellschaft insgesamt zu erbringen, die sich kaum durch private Leistungen ersetzen lassen. Es besteht somit ein gewisser Leistungs- und damit auch Finanzierungszwang. Ferner sind Art und Ausmass der öffentlichen Aufgaben sowie ihre Finanzierung vielfach das Ergebnis politischer Ausmarchungen. Diese nach den konjunkturellen Erfordernissen auszurichten, fällt meist sehr schwer. Im weitern sind die finanzpolitischen Entscheidungsbefugnisse in unserem föderalistischen System auf über dreitausend Gemeinwesen verteilt, wobei Einnahmen und Ausgaben gesamthaft zu je rund einem Drittel auf die Haushalte des Bundes, der Kantone und der Gemeinden entfallen. Dementsprechend sollte der konjunkturelle Stabilisierungsbeitrag der drei finanzpolitischen Hoheitsträger ungefähr gleichgewichtig sein.

Mittlere und kleinere Gemeinden, aber auch manche Kleinkantone sind jedoch oft sehr starken Schwankungen, vor allem in bezug auf die Bauaufwendungen und damit auch auf die finanzielle Belastung, ausgesetzt, während sich ihre Einnahmen kurzfristig nur unwesentlich ändern. Soll der öffentliche Haushalt insgesamt seinen Beitrag zur konjunkturellen Stabilität leisten, so sind die grösseren Kantone und vor allem der Bund vor die nicht einfache Aufgabe gestellt, zum Ausgleich einen überproportionalen Beitrag zu erbringen. Dabei wäre es vor allem Sache der Kantone, unter den Gemeinden auf einen entsprechenden Ausgleich hinzuwirken.

Die Möglichkeiten des Bundes, auf die kantonalen und kommunalen Haushalte Einfluss zu nehmen, sind allerdings gering. Sowohl politisch als auch von der Sache her fällt es schwer, dem Bund wirksamere Steuerungsmittel zu verschaffen. Zumindest sollte er seine Subventionen sowie die Kantonsanteile an Bundessteuern auf das Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden abstimmen können. Diesem Erfordernis ist – wie bereits angedeutet – im Haushaltgesetz von 1968 teilweise entsprochen worden.

Der auf der Ausgabenseite bestehende Spielraum zur Erreichung eines stabilitätskonformen Haushaltsaldos ist bekanntlich aus politischen Gründen sehr gering. Es sprechen aber auch wachstums- und wohlfahrtspolitische Ziele dafür, im Rahmen einer längerfristigen Planung auf eine möglichst ausgeglichene Ausgabenentwicklung hinzuwirken. Lange Zeit glaubte man, durch eine antizyklische Finanzpolitik, das heisst durch Ausgabendrosselung in konjunkturellen Aufschwungsphasen und durch Ausgabenausweitung in Rückbildungsperioden, die Konjunktur ausgleichen zu können. Da jedoch seit Kriegsende keine eigentlichen Rezessions-, sondern bloss kurzfristige Konsolidierungsphasen zu verzeichnen waren, mussten hinausgeschobene öffentliche Investitionen zum Teil im konjunkturell ungünstigsten Moment dann doch ausgeführt werden. Günstiger liegen die Dinge im Falle rückläufiger Konjunktur. Diese lässt sich mit öffentlichen Aufträgen wirksam beleben, unter bewusster Inkaufnahme öffentlicher Verschuldung.

In Zeiten der Konjunkturüberhitzung muss somit der Stabilitätsbeitrag der öffentlichen Hand in erster Linie über die Einnahmenseite erzielt werden, was

bedeutet, dass auch die Steuerpolitik in den Dienst der Konjunkturpolitik zu stellen ist. Dies kann beim Bund durch eine konjunkturgerechte Ausgestaltung der Steuerordnung (u. a. Wechsel auf die echte Postnumerandobesteuerung), ferner durch Veränderung bestehender Bundessteuern, beispielsweise durch Zuschläge oder Rabatte bei der Wehrsteuer und Umsatzsteuer, oder aber durch die Erhebung einer besonderen Konjunkturabgabe geschehen. Diese lässt sich auf einen bestimmten Nachfragebereich, beispielsweise die Investitionen oder den Konsum, beschränken. Beide Möglichkeiten sind, da sie allenfalls nur verbunden wirkungsvoll auszuschöpfen sind, in der Verfassung abzustützen.

Soweit sich eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben vom Wachstums- oder Wohlfahrtsziel her als unausweichlich erweist, ist es unter Umständen unvermeidlich, dass der Staat seine Nachfrage auch in einer ausgesprochenen Inflationsphase ausweiten muss. In diesem Fall müssen im Interesse der Konjunkturstabilisierung die benötigten Mittel auf dem Steuerweg und nicht durch Kreditschöpfung beschafft werden. Als Faustregel für eine konjunkturgerechte Einnahmenpolitik hat zu gelten, dass sich der gesamte öffentliche Bereich bei ansteigender Konjunktur zumindest nicht zusätzlich verschulden darf.

525 Aussenwirtschaftspolitik

Die internationalen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sind seit einigen Jahren durch verstärkte Zusammenarbeit auf regionaler und fortschreitende Handelsliberalisierung auf weltweiter Ebene gekennzeichnet. Das Ziel dieser Entwicklung liegt in einer weltumspannenden Förderung des Wohlstandes unter Ausnutzung der natürlichen, technischen und ökonomischen Produktions- und Kostenvorteile der einzelnen Länder. Die aussenwirtschaftlichen Beziehungen sind somit in erster Linie unter langfristigem wachstums-, struktur- und gesellschaftspolitischem Gesichtspunkt zu beurteilen.

Im Zeichen internationaler Liberalisierung und Zusammenarbeit entfällt die Verwendung herkömmlicher aussenwirtschaftlicher Instrumente zur Konjunkturbeeinflussung. Nach der Beseitigung von Handelsschranken kommen weder Zollsenkungen zur Vermehrung des Warenangebotes in Zeiten des Kosten- und Preisauftriebes noch Einfuhrerschwerungen in Zeiten des Beschäftigungsmangels in Frage. Mit fortschreitender Integration wird unsere Konjunktur immer stärkeren Auslandeinflüssen ausgesetzt. So sind beispielsweise die beiden letzten Überhitzungsphasen der Nachkriegszeit durch eine sich stark ausdehnende Auslandsnachfrage ausgelöst worden. Die Inflation kann aber nicht nur auf dem Umweg über die wachsende Ausfuhr eingeschleust werden, sondern auch unmittelbar über die Einfuhr, sofern das ausländische Preisniveau rascher steigt als das inländische (z. B. als Folge der Währungsaufwertung eines wichtigen Handelspartners, wie es im Falle der Schweiz nach den beiden Aufwertungsbeschlüssen Deutschlands geschah). Jedenfalls weisen wissenschaftliche Erkenntnis und praktische Erfahrung in gleicher Weise dahin, dass es in einem Land mit marktwirtschaftlicher Ordnung und engen Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland auf die Dauer nicht möglich ist, das Preisniveau bei starren Wechselkursen in einer inflationie-

renden Umwelt stabil zu halten. Soll jedoch die Abschirmung erfolgreich sein, so darf sie nicht zu spät vorgenommen werden.

Mit der Übertragung der Befugnis zu Wechselkursänderungen an den Bundesrat durch das revidierte Münzgesetz im April 1971 ist die Abwehrbereitschaft im Aussenwirtschaftsbereich ganz erheblich erhöht worden. Die Landesregierung ist nunmehr in der Lage, bei Währungskrisen oder aussenwirtschaftlich gefährdeter Stabilität rechtzeitig und überraschend unvermeidliche Wechselkursanpassungen vorzunehmen. Allerdings eignet sich die Wechselkurspolitik nicht als Instrument zur Beeinflussung kurzfristiger Nachfrageschwankungen; sie muss der Behebung grundlegender und struktureller aussenwirtschaftlicher Gleichgewichtsstörungen vorbehalten bleiben.

Wie bereits erwähnt, kommt dem grenzüberschreitenden Geldverkehr konjunkturpolitisch wachsende Bedeutung zu, kann er doch die Wirkung binnenwirtschaftlicher Stabilisierungsmassnahmen erheblich beeinträchtigen. Dies gilt namentlich für Massnahmen zur Liquiditätsabschöpfung, weil einerseits die Kreditinstitute durch Repatriierungen ihrer hohen Nettoanlagen im Ausland bedeutende Liquiditätsreserven zu mobilisieren in der Lage sind und andererseits massive zinsbedingte Zuflüsse von Auslandgeldern und Rückzüge von Nichtbanken den Mittelentzug mehr als ausgleichen können. Daher sind Rechtsgrundlagen zu schaffen, die allenfalls erlauben, geld- und währungspolitische Abwehrmassnahmen gegen den Umtausch ausländischer Währungen gegen Schweizerfranken einzuführen (wie z. B. ein Verzinsungsverbot für zufließende ausländische Gelder), die über die gebräuchlichen notenbankpolitischen Instrumente hinausgehen. Die jüngsten Währungsvorgänge haben besonders eindrücklich gezeigt, mit welcher Wucht und welcher Geschwindigkeit internationale Geldbewegungen konjunkturelle Ungleichgewichte herbeiführen können. Da es nicht den Anschein hat, als ob künftig Währungsstörungen ausgeschlossen wären, müssen wir dafür besser gerüstet sein.

526 Weitere Instrumente

Das Schwergewicht einer vorbeugenden und systematischen Konjunkturbeeinflussung müsste auf den drei klassischen Massnahmenbereichen liegen, nämlich bei der Geld- und Kreditpolitik, der Finanzpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik. Doch darf die Möglichkeit der Anwendung anderer Stabilisierungsinstrumente verfassungsrechtlich nicht verbaut werden. Es können im weltweiten wie im binnenwirtschaftlichen Bereich Gleichgewichtsstörungen bisher unbekannter Ursache und Natur auftreten, die neuartige Gegenmittel erfordern. Sondermassnahmen dürften sich aber auch dann aufdrängen, wenn sich Konjunkturstörungen zunächst nur in einzelnen Regionen oder Wirtschaftszweigen bemerkbar machen. Falls sie gewichtig sind oder gar die Gesamtkonjunktur gefährden könnten, wird es sich zweifellos rechtfertigen, punktuell wirksame Massnahmen zu ergreifen, die auf die jeweiligen besonderen Verhältnisse ausgerichtet sind. Das gilt zum Beispiel für den Bundesbeschluss über Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes vom 20. Dezember 1972 (AS 1972 3049), der die

Baunachfrage nach Dringlichkeit kanalisieren soll, wobei der Bundesrat Regionen mit ausgeglichener Bautätigkeit von den Lenkungsmassnahmen ausnehmen kann. Wollte man ein auf Teilbereiche beschränktes Ungleichgewicht mit allgemein wirksamen Vorkehren beheben, so müssten diese entweder übermässig stark dosiert werden oder die Wirkung wäre im eigentlichen Bereich ungenügend.

Angeregt durch das Beispiel anderer Länder und beunruhigt durch die aussergewöhnliche Teuerung der jüngsten Zeit stellen immer weitere Kreise die Forderung, der überbordenden Inflation sei durch einkommenspolitische Massnahmen, wie eine Preis-, Lohn- und Dividendenkontrolle, zu begegnen. Es hat sich jedoch bei nahezu allen Versuchen im Ausland erwiesen, dass in einer Spätphase der Konjunkturüberhitzung einkommenspolitische Massnahmen am eigentlichen Teuerungsverlauf wenig zu ändern vermögen. Sofern ein Nachfrageüberhang fortbesteht, ist höchstens «indexoptisch» ein zeitweiser Erfolg erzielbar, indem nachfragebedingte Preis- und Lohnerhöhungen aufgestaut, aber nicht endgültig verhindert werden können.

Wird versucht, eine Inflation vor allem mit einkommenspolitischen Massnahmen zurückzudämmen, ohne die Übernachfrage abzubauen, so ist dies auf längere Frist ein wenig aussichtsreiches und für die Wirtschaft gefährliches Unterfangen. Wegen der gegenseitigen Abhängigkeit aller Einkommen müssen unweigerlich immer mehr Einkommensarten in die Überwachung und Regulierung einbezogen werden, so dass schliesslich das ganze volkswirtschaftliche Preis- und Kostengefüge erstarrt und die Selbstregulierungskraft der Marktwirtschaft ausgeschaltet wird. Strukturverzerrungen, Wachstums- und Produktivitätshemmungen, leistungsmässig und sozial ungerechte Einkommensverlagerungen, soziale Spannungen usw. sind die Folge. Solange der Nachfrageüberhang fortbesteht, ist es auch unmöglich, die staatlichen Kontrollmassnahmen abzubauen. Am Beispiel der Mietzinskontrolle ist erkennbar, wie überaus schwierig es sein kann, sich von der staatlichen Bewirtschaftung zu lösen und den Anschluss an den Markt zu finden. Hinzu kommen die Schwierigkeiten der Erfassung und Überwachung der individuellen Preise, Löhne und Gewinne sowie die zahlreichen Umgehungsmöglichkeiten.

Zu Eingriffen in die Preis-, Lohn- und Gewinnentwicklung sollte daher nur in eigentlichen Notlagen Zuflucht genommen werden. Sie sind zudem nur dann zu verantworten, wenn eine Marktentspannung sichtbar oder die Nachfrage gedämpft wird und durch einen kurzen Besinnungsschock eine weitere Verschärfung der Inflation verhindert werden soll.

53 Stabilisierungspolitische Beispiele des Auslandes

Im folgenden werden die konjunkturpolitischen Konzepte und Instrumentarien verschiedener Länder dargestellt und ihre nationalen Besonderheiten aufgezeigt. Auf eine ausführliche Beschreibung sämtlicher jeweiliger Instrumente wird verzichtet. Im Bereich der ausländischen Notenbankpolitik kann auf die seinerzeitige Botschaft zur Revision des Nationalbankgesetzes verwiesen werden. Dort

findet sich insbesondere eine ausführliche Erläuterung der Instrumente der Mindestreserven und Kreditbeschränkungen.

531 Bundesrepublik Deutschland

Das deutsche Stabilitätsgesetz, das sich auf einen recht allgemein formulierten Artikel des Grundgesetzes stützt, zielt auf eine bessere Abstimmung der Geldpolitik der Bundesbank und der Finanzpolitik aller Gebietskörperschaften ab. Zu diesem Zweck wird mit einem gemeinsamen Oberziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gearbeitet, das sich in die vier Teilziele Preisniveaustabilität, hohe Beschäftigung, aussenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wirtschaftswachstum gliedert. Die Gestaltung des Eingriffskonzepts und der Mittel beruht auf dem Grundsatz der freien Marktwirtschaft und damit der Globalsteuerung.

Den eigentlichen Kern des Stabilitätsgesetzes bilden Vorschriften über finanzpolitische Massnahmen, die teils bindend sind, teils der Bundesregierung eine Ermächtigung einräumen. Namentlich aufgeführt wird das Instrument der «konzertierten Aktion», das auf dem gemeinsam erarbeiteten Appell an das Stabilitätsbewusstsein der Sozialpartner beruht.

Einzelne Massnahmen werden im Stabilitätsgesetz näher geordnet: Im Bereiche der aussenwirtschaftlichen Absicherung darf die Bundesregierung die zur Wahrung des aussenwirtschaftlichen Gleichgewichts zur Verfügung stehenden Mittel nur dann einsetzen, wenn die Möglichkeiten der internationalen Koordination nicht ausreichen.

Die finanzpolitischen Grundsätze des Stabilitätsgesetzes enthalten in erster Linie Vorschriften für das Aufstellen der öffentlichen Haushaltspläne sowie konkretere Hinweise zur Ausgaben- und Einnahmenpolitik. Die mittelfristige Finanzplanung wird dem Bund und den Ländern ausdrücklich vorgeschrieben. Diese muss fünf Jahre umfassen und die mutmasslichen Ausgaben und Einnahmen ausweisen sowie die Deckungsmöglichkeiten für die Ausgaben darlegen. Für den Fall eines Konjunkturrückganges ist der Bund zudem gehalten, entsprechende Investitionsvorhaben bereitzustellen. Diese finanzpolitischen Anstrengungen werden ergänzt durch die Tätigkeit eines sogenannten Konjunkturrates für die öffentliche Hand. Dieser setzt sich aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden zusammen und erörtert regelmässig vor allem Massnahmen zur Stabilisierung sowie Möglichkeiten zur Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte.

Als Grundlage für den Mitteleinsatz dient der von der Regierung jährlich vorzulegende Bericht über die wirtschaftliche Lage, der auch eine Übersicht über die geplante Wirtschaftspolitik enthält.

Das deutsche Stabilitätsgesetz ist erst seit 1967 in Kraft, weshalb ein abschliessendes Urteil über seine bisherige Anwendung und Wirkung verfrüht wäre. Wie zu erwarten war, funktionierten die Instrumente zur Wiederankurbelung der Konjunktur recht gut: bei der Konjunkturdämpfung und Teuerungsbekämpfung sind die Erfahrungen dagegen weniger erfreulich. Dies rührt daher, dass sich

stabilisierende Massnahmen in der Rezession ganz allgemein besser durchsetzen lassen als im Aufschwung. Die Erfahrungen in der Bundesrepublik bestätigen aber auch, dass verbesserte Wirtschaftsprognosen eine Hauptvoraussetzung für den richtigen Einsatz konjunkturpolitischer Instrumente bilden.

532 Vereinigte Staaten von Amerika

In den USA bildet der «Employment Act» von 1946 den gesetzlichen Rahmen für die gesamte Wirtschaftspolitik. Zur Abstützung geld- und kreditpolitischer Massnahmen im besonderen stehen der «Federal Reserve Act» von 1913 und der «Banking Act» von 1935 zur Verfügung. Wie unser geltender Verfassungsartikel 31^{quinquies} entstand der «Employment Act» als Folge der Rezessionsfurcht in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Er sieht eine klare Bundesverantwortung und -kompetenz für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung vor, doch wurde – um die Gesetzesannahme im Parlament zu erleichtern – eine Reihe von Fragen ordnungspolitischer und instrumentaler Natur offengelassen. Dies ermöglichte es schliesslich, das Antidepressions-Gesetz im Laufe der Zeit zu einer tragfähigen Grundlage für eine anpassungsfähige und umfassende Wirtschaftspolitik zu entwickeln.

Der «Employment Act» enthält weder einen abschliessenden Zielkatalog noch ein festgefügtes Instrumentarium. Als Ziele sind im Gesetzestext immerhin zu erkennen: Vollbeschäftigung, Wachstum und Preisstabilität. Mit dem Auftreten neuer wirtschaftlicher Probleme kamen automatisch neue Ziele hinzu.

Wegen der offenen Formulierung lässt der «Employment Act» sowohl eine staatsfreundliche als auch eine unternehmerfreundliche Auslegung zu. Gesetzesauslegung, Konzentration und Einsatz der Instrumente sind weitgehend der Initiative der Regierung überlassen. Für die notwendige Versachlichung eines derartigen Konzepts sorgen leistungsfähige Institutionen mit wissenschaftlichem Einschlag, in erster Linie das «Joint Economic Committee» und der «Council of Economic Advisers».

Die weitgehenden Befugnisse des amerikanischen Präsidenten auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik erfahren bei der Dekretierung finanzpolitischer Massnahmen eine Einschränkung. Hier ist praktisch immer die Zustimmung des Kongresses erforderlich, doch wirkt sich dies kaum verzögernd aus, da die Institution des Referendums fehlt und ein Berufsparlament mit fast permanenten Sessionen besteht. So sind beispielsweise in jüngster Zeit zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität trotz der notwendigen parlamentarischen Genehmigung ziemlich häufig Steuersätze kurzfristig geändert worden. Die Stärke der amerikanischen Finanzpolitik liegt nicht zuletzt darin, dass bei der direkten Einkommenssteuer die Veranlagungsperiode mit der Zahlungsperiode zusammenfällt.

Das umfassende Instrumentarium der Geldpolitik reicht von der Diskont- und Offenmarktpolitik bis zu selektiven Kreditbeschränkungen. Träger der Geldpolitik ist das «Federal Reserve System» (Zentralbanksystem), das im Jahre 1913

durch den «Federal Reserve Act» geschaffen wurde. Das «Federal Reserve System» ist von der Administration weitgehend unabhängig, was die Abstimmung der Geldpolitik mit der übrigen Wirtschaftspolitik oft erschwerte. Das «Federal Reserve System» ist jedoch in letzter Instanz dem Kongress verantwortlich.

Mit der Koordination der gesamten Wirtschaftspolitik ist der «Council of Economic Advisers» (CEA) betraut. Seine an sich schwere Aufgabe wird insofern erleichtert, als der Vorsitzende des CEA dem Kabinett angehört.

Die amerikanische Stabilitätspolitik erhält durch die allgemein gehaltene Fassung des «Employment Act» eine grosse Geschmeidigkeit. Doch bleibt auch hier das politisch Mögliche hinter den ökonomischen Erfordernissen zurück.

533 Niederlande

Die von der niederländischen Regierung betriebene «aktive» Wirtschaftspolitik ist wesentlich planungsfreundlicher und interventionistischer als die stabilitätspolitischen Massnahmen in Deutschland und den USA. Mit dem «Centraal Planbureau» hat Holland nach dem Zweiten Weltkrieg auf dem Gebiet der gesamtwirtschaftlichen Planung Pionierarbeit geleistet.

Das wirtschaftspolitische Zielsystem bildet ein «magisches Fünfeck». Zum Wirtschaftswachstum und zu den drei bekannten konjunkturellen Stabilitätszielen kommt neu das Postulat einer gerechten Einkommensverteilung hinzu.

Ein wesentliches Instrument der gesamtwirtschaftlichen Lenkung ist der «Centraal Economisch Plan», der allerdings nicht bindend ist; er dient vielmehr als Orientierungsmittel bei der Wahl und Dosierung von Massnahmen der Regierung. Neben diesem Plan erstellt das «Centraal Planbureau» auch die vierteljährlichen Konjunkturberichte zuhanden der Regierung.

Die Ausgestaltung des konjunkturpolitischen Instrumentariums ist für den interventionistischen Charakter der niederländischen Wirtschaftspolitik kennzeichnend. So wurden unter dem Eindruck inflationärer Tendenzen Ende der sechziger Jahre verschiedene einkommenspolitische Massnahmen getroffen, die bis zum Lohn- und Preisstopp reichten. Solche Eingriffe stiessen jedoch bei den Sozialpartnern meist auf Widerstand: der Regierung wurde vorgeworfen, sie habe es versäumt, der Konjunkturüberhitzung rechtzeitig auf marktgerechte Weise zu begegnen.

Zur Inflationsbekämpfung wurden auch die Steuern und Abgaben erhöht, wobei die Mehrbeträge auf ein Sperrkonto der Zentralbank einzubezahlen waren; in finanzpolitisch schwieriger Lage dienten sie zur vorzeitigen Ablösung kurz- und mittelfristiger Schulden. Versuche zur Beschränkung der Staatsausgaben stiessen offenbar – wie in anderen Ländern – auf sachliche und politische Hindernisse.

Der Konjunkturpolitik stehen weitere flankierende Instrumente zur Verfügung, so die Einführung oder Aufhebung eines steuerfreien Investitionsabzugs, die Beschleunigung beziehungsweise der Aufschub staatlicher Investitionen, ein

Personalstopp für die staatliche Verwaltung, ein Genehmigungsverfahren für verschiedene Baukategorien und eine zeitlich begrenzte Abgabe nach Höhe der Baukosten, Einschränkungen des Konsumentencredits sowie eine Verlangsamung der vom Staat zu übernehmenden Kreditbürgschaften.

Das geld- und kreditpolitische Instrumentarium der Niederlande ist den gegenwärtig in der Schweiz angewendeten Massnahmen ähnlich. Diskont- und Offenmarktpolitik sind hier wie dort nur beschränkt wirksam. Mindestreserven und Kreditbegrenzung beruhen trotz gesetzlicher Grundlage in den Niederlanden auf freiwilligen Vereinbarungen. Die Zentralbank scheint oft den Weg der Vereinbarung den gesetzlichen Mitteln vorzuziehen. Dies dürfte daher rühren, dass die Notenbankpolitik in kleinen Ländern mit starker weltwirtschaftlicher Verflechtung bei Einschränkungen rasch auf «ausenwirtschaftliche» Hindernisse stösst.

534 Österreich

Die österreichische Wirtschaftspolitik lässt sich als gelenkte Marktwirtschaft mit organisiertem Interessenausgleich charakterisieren. Sie neigt im Vergleich zu andern westlichen Ländern zu nicht marktgemässen Lenkungsmethoden und zu protektionistischen Massnahmen.

Die stabilisierungspolitischen Instrumente beschlagen die Bereiche der Zentralbankpolitik, der Finanz- und Steuerpolitik sowie die Tätigkeit der Kommission für Preis- und Lohnfragen.

Die Grundlinien der Währungs- und Kreditpolitik werden vom Generalrat der Nationalbank, einer politischen Behörde, bestimmt. Die Nationalbank hat den Geldumlauf und den Zahlungsverkehr mit dem Ausland zu regeln sowie den inneren und äusseren Wert der Währung aufrechtzuerhalten. Sie ist ferner ausdrücklich verpflichtet, im Rahmen ihrer Kreditpolitik für eine den volkswirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragende Verteilung der Kredite zu sorgen. Für diese Aufgaben ist ihr ein weitreichendes geld- und kreditpolitisches Instrumentarium in die Hand gegeben. Sie kann ausser der traditionellen Diskontpolitik Offenmarktpolitik betreiben und für sämtliche Kreditinstitute Mindestreserven festsetzen.

Im Rahmen der Budgetpolitik wird versucht, die Konjunkturentwicklung sowie saisonale Schwankungen zu beeinflussen. Beispielsweise können öffentliche Investitionsvorhaben in die Wintermonate verlegt oder Budgetmittel für Investitionsausgaben notfalls gesperrt werden. Da die Steuersätze nur durch Gesetze geändert werden dürfen, fehlt eine wesentliche Voraussetzung für eine bewegliche Steuerpolitik.

Die Kommission für Preis- und Lohnfragen ist paritätisch zusammengesetzt und hat zur Aufgabe, die Preis- und Lohnentwicklung zu beurteilen. Sie ist damit Träger der Einkommenspolitik. Bestand die Tätigkeit vorerst in von Fall zu Fall getroffenen kurzfristigen Stabilisierungsmassnahmen, so wurde sie später zu einem in das übrige wirtschaftspolitische Instrumentarium eingefügten Mittel der

Konjunkturpolitik. Die Gewerkschaften machten die antizyklische Lohnpolitik zu ihrer offiziellen Maxime, und auch in der Preispolitik trat neben dem ursprünglich vorherrschenden Kostenkriterium immer mehr das Erfordernis des konjunkturpolitisch richtigen «Timing» in den Vordergrund.

Der österreichischen Wirtschaftspolitik gelang es während geraumer Zeit, die konjunkturpolitischen Ziele recht befriedigend zu erreichen. Beispielsweise war es möglich, trotz der hohen Aussenhandelsabhängigkeit (der Aussenhandel beläuft sich auf mehr als $\frac{1}{4}$ des Brutto-Nationalprodukts) die wirtschaftlichen Schwankungen stärker einzuengen als im Ausland. Eine Studie des internationalen Währungsfonds wertet das Fehlen von Preissteigerungserwartungen als Erfolg der Einkommenspolitik. Jedenfalls war der Preis- und Kostenauftrieb etwas geringer als im Ausland, der Arbeitsfriede gewahrt und das aussenwirtschaftliche Gleichgewicht nicht gefährdet. Die Wirtschaftsdynamik und der Beschäftigungsgrad aber waren eher mässig. Neuerdings zieht auch die Teuerung wiederum an.

535 Schweden

Die der Regierung für die Stabilisierungspolitik zur Verfügung stehenden Befugnisse sind ausserordentlich weitreichend. Die Exekutive besitzt ein Höchstmass an Handlungsfreiheit, um den Wirtschaftsablauf gemäss den konjunkturpolitischen Erfordernissen und den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zu beeinflussen. Ausgenommen sind praktisch nur die Rationierung und die Konfiskation von Privateigentum.

Schwedens Finanzpolitik hat frühzeitig mit der Abkehr vom Prinzip des jährlichen Budgetausgleichs eine eindeutig konjunkturpolitische Ausrichtung erfahren. Die Notenbankpolitik wird in den Grundzügen ebenfalls vom Finanzminister bestimmt. Da die Notenbank zwecks Stabilhaltung des Zinsniveaus genötigt ist, den Kreditbegehren der Wirtschaft weitgehend zu entsprechen, wird die Wirkung von Massnahmen der Finanzpolitik vielfach von der Geldpolitik her beeinträchtigt. Zudem zeitigen die freiwilligen Übereinkommen, welche die Notenbank mit den Geschäftsbanken trifft, wegen ihrer dem Bankeninteresse zuwiderlaufenden Tendenz in der Regel nicht den erwarteten Erfolg.

Die Wirtschaftspolitik wird von einem besonderen Ausschuss koordiniert. Dieser hat die wirtschaftliche Entwicklung laufend zu verfolgen und, falls nötig, die Initiative zu geeigneten Vorkehren zu ergreifen sowie alle Massnahmen unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten zusammenzufassen. Der Ausschuss umfasst drei Organe:

Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit soll die wirtschaftliche Entwicklung im In- und Ausland laufend verfolgen, beurteilen und zu diesem Zweck mit dem Forschungsrat zusammenarbeiten. Ausserdem hat er zu den wirtschaftlichen Projektionen Stellung zu nehmen.

Der Ausschuss für die Planung wirtschaftlicher Stabilisierungsmassnahmen soll Untersuchungen anstellen und Vorschläge zur Bekämpfung wirtschaftlicher Instabilität unterbreiten.

Der Forschungsrat schliesslich ist ein Gremium von Sachverständigen mit beratender Funktion. Er setzt sich aus den Leitern der fünf bestehenden Wirtschaftsforschungsinstitute zusammen.

Es kann somit festgestellt werden, dass die Regierung in Schweden ein ausserordentliches Mass an Vollmachten auf stabilisierungspolitischem Gebiet besitzt. Die Konzentration der Befugnisse bei der Regierung erleichtert die politische Kontrolle.

536 Weitere Länder

Abschliessend sei noch kurz das konjunkturpolitische Instrumentarium Frankreichs und Italiens skizziert.

In Frankreich liegen die konjunkturpolitischen Befugnisse im wesentlichen bei den obersten Staatsorganen. Der staatliche Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung dürfte in Frankreich grösser sein als in den übrigen EWG-Ländern. Dies kommt besonders in der vom Staat stark mitbestimmten Geld-, Kredit- und Währungspolitik zum Ausdruck. Allgemein lässt sich feststellen, dass die Regierung in starkem Masse von dirigistischen Vorkehrungen Gebrauch macht. Zudem spielen die Orientierungsdaten der Wirtschaftspläne eine bedeutende Rolle, die auch die konjunkturellen Massnahmen beeinflussen.

In Italien liegt das Schwergewicht der Globalsteuerung der Konjunktur eher bei der Budget- und Fiskalpolitik als bei der Geld- und Kreditpolitik. Um unerwünschten Tendenzen entgegenzuwirken, wurde aber auch verschiedentlich direkt in den Marktmechanismus eingegriffen. Die jeweiligen Regierungen waren sich bisher wohl der Wichtigkeit einer stabilen Wirtschaft bewusst. Wegen der besonderen Struktur der italienischen Wirtschaft mit ihrem grossen Arbeitskräftereservoir waren sie jedoch bemüht, die Stabilisierungsmassnahmen so zu dosieren, dass das Risiko einer rückläufigen Entwicklung gering blieb.

6 Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf eines neugefassten Artikels 31^{quinquies} der Bundesverfassung

61 Schriftliches Vernehmlassungsverfahren

611 Vorbemerkung

Am 14. Oktober 1971 liess das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Kantonen, den zuständigen Organisationen der Wirtschaft sowie den politischen Parteien mit Frist bis Ende März 1972 einen Entwurf zu einem neuen Artikel 31^{quinquies} der Bundesverfassung samt Begleitbericht zur Vernehmlassung zugehen. Der Artikelentwurf stützte sich weitgehend auf die Vorschläge der Kommission für Konjunkturfragen und der beigezogenen Staatsrechtsexperten.

Im Begleitbericht wurde festgehalten, dass der Bundesrat die von den Experten vorgeschlagenen Ziele und Instrumente grundsätzlich als richtig erachte und sich für deren verfassungsmässige Verankerung einsetze. Er wollte sich jedoch noch nicht darauf festlegen, wie die Massnahmen im einzelnen auszugestalten seien und wie ihr Anwendungsbereich abzugrenzen sei. In diesen eminent politischen Fragen – wie der Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit sowie der Einflussnahme auf das Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden – sollte erst gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassungen entschieden werden.

Im folgenden seien die wesentlichsten in der Vernehmlassung vorgebrachten Einwände und Anregungen zu den verschiedenen Absätzen des ursprünglichen Artikelentwurfs kurz wiedergegeben. Auf eine eingehende Stellungnahme zur Kritik kann hier verzichtet werden, da sich bei der Besprechung der einzelnen Absätze im folgenden Kapitel Gelegenheit bieten wird, näher darauf einzugehen und zu begründen, inwieweit ihr Rechnung getragen werden konnte

612 Grundsätzliche Einstellung zum Artikelentwurf

Die hohe Zahl und der beachtliche Umfang der eingegangenen Vernehmlassungen zeigen deutlich, dass dem Ausbau der konjunkturpolitischen Verfassungsgrundlage allgemein grosse Bedeutung beigemessen wird. Dies geht auch aus der Vielzahl von Anregungen, die über unsere Vorschläge hinausgehen, hervor.

Allgemeine Übereinstimmung herrscht darüber, dass dem Bund in der Verfassung ein klarer konjunkturpolitischer Auftrag zu erteilen ist. In der Frage der konkreten Zielumschreibung und insbesondere der Ausgestaltung der Instrumente gehen jedoch die Meinungen weit auseinander. Die Schwerpunkte der Kritik liegen bei den vorgesehenen Möglichkeiten der Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit sowie der Einflussnahme auf das kantonale und kommunale Finanzgebaren.

613 Absatz 1

Der Bund trifft, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung, vornehmlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft.

Obwohl die gewählte negative Zielumschreibung nur bei wenigen Vernehmlassern auf Ablehnung stösst, wird doch vielfach eine Ergänzung durch ein konjunkturpolitisches Oberziel und zum Teil auch durch weitere Nebenziele gewünscht. Im Vordergrund steht dabei das Bedürfnis nach einem umfassenden Ziel etwa im Sinne der «Förderung einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung». Weiter wird beantragt, eine Zielvorstellung über die längerfristige Wirtschaftsentwicklung aufzunehmen und zum Beispiel ein organisches, stetes, umweltgerechtes oder regional gleichgewichtiges Wirtschaftswachstum zu fordern. Aber auch das Ziel einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung möchte man im ersten Absatz verankert sehen. Schliesslich wird vereinzelt einer

positiven Zielumschreibung durch die Erwähnung von Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und aussenwirtschaftlichem Gleichgewicht der Vorzug gegeben.

Im Mittelpunkt der Kritik zu Absatz 1 steht eindeutig die vorgesehene Befugnis des Bundes, nötigenfalls von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Die Furcht vor einer «Blankovollmacht» des Bundes ist weitverbreitet und das Vertrauen in die zielgerechte Handhabung dieser Befugnis durch den Staat teilweise nicht gerade gross. In erster Linie wird – besonders von liberaler und unternehmerischer Seite – verlangt, die Massnahmen, bei denen von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden darf, seien abschliessend aufzuzählen oder zumindest zeitlich zu befristen. Für den Fall einer abschliessenden Aufzählung wird von einigen Kreisen als zusätzlicher Massnahmenbereich ausdrücklich auch die Bauwirtschaft vorgeschlagen.

Verschiedene Vernehmlasser setzen sich zudem für die Erwähnung weiterer Massnahmenbereiche oder sogar einzelner Stabilisierungsinstrumente ein. So wird etwa gewünscht, die Vorbereitung und die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmassnahmen seien ausdrücklich auf Verfassungsebene vorzusehen oder der Interventionsbereich auf dem Gebiete des Geld- und Kreditwesens sei durch die Aufzählung von Mindestreserven, Kreditbegrenzung, Emissionskontrolle und anderen Instrumenten genauer zu umschreiben.

Die von uns vorgeschlagene Fassung findet aber ebenfalls viele Anhänger, wenn auch zum Teil mit Vorbehalten. Die Zustimmung wird beispielsweise an die Auflage geknüpft, es sei auf Verfassungsebene vorzusehen, dass solche Eingriffe nur im Gesamtinteresse erfolgen dürften und nur, wenn dadurch die Einkommens- und Vermögensverteilung nicht beeinträchtigt werde. Weitere Vorschläge lauten dahin, diejenigen Massnahmen abschliessend aufzuzählen, die als Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit nicht in Frage kommen, wie etwa Eingriffe in die Preis- und Einkommensbildung. Schliesslich wird auch gefordert, dass die über die drei namentlich erwähnten klassischen Interventionsbereiche hinausgehenden Massnahmen zeitlich zu befristen seien, sofern sie die Handels- und Gewerbefreiheit verletzen.

Deutlich spiegelt sich in etlichen Vernehmlassungen das Bedürfnis nach einer Klärung des Begriffs der Handels- und Gewerbefreiheit wider, der zweckmässigerweise durch den der «Wirtschaftsfreiheit» zu ersetzen sei. Solange eine Massnahme im Dienst der Allgemeinheit erfolge, habe die Frage nach einer Verletzung dieses Individualrechts in den Hintergrund zu treten. Insbesondere gelte es, das Verhältnis zwischen der Handels- und Gewerbefreiheit einerseits und den übrigen Bereichen unserer Wirtschaftsordnung andererseits zu klären

614 Absatz 2

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

Ein Grossteil der Kantone befürchtet, dass durch Steuerzuschläge und Sondersteuern des Bundes das kantonale und kommunale Steuersubstrat stark beeinträchtigt werden könnte. Dadurch würden die Gliedstaaten in ihrer fiskalischen Beweglichkeit eingeschränkt und ihnen ein konjunkturgerechtes Finanzgebaren erschwert. Bei solchen steuerlichen Massnahmen müsse zumindest die unterschiedliche Finanzkraft der Kantone berücksichtigt werden. Es wird auch vorgeschlagen, die Kantonsregierungen zu ermächtigen, im Einvernehmen mit dem Bund die kantonalen und unter Umständen sogar die kommunalen Steuern aus konjunkturpolitischen Gründen zu variieren.

Die Wirksamkeit von Zuschlägen und Rabatten auf der direkten Bundessteuer wird unter Hinweis auf die grosse Zeitspanne, die zwischen dem Veranlagungs- und dem Fälligkeitstermin liegt, verschiedentlich in Frage gestellt. Einige Kantone sind deshalb der Meinung, Zuschläge sollten nur auf indirekten Bundessteuern erhoben werden. Hier ergeben sich jedoch – wie von anderer Seite hervorgehoben wird – Probleme des administrativen Aufwandes und der Überwälzung auf die Preise.

Zum Problem der Sondersteuer sind die Einwände und Anregungen nicht weniger mannigfaltig. Die Meinungen reichen von grundsätzlicher Ablehnung bis zur vorbehaltlosen Zustimmung. Auch hier wird auf die geringe Wirksamkeit, auf fehlende institutionelle Voraussetzungen und auf unerwünschte Nebenwirkungen hingewiesen. Sodann beantragen verschiedene Kreise, sich bereits auf Verfassungsebene näher über Objekte, Arten und Anzahl von Sondersteuern zu äussern.

Vielfach werden anstelle der vorgesehenen Fiskalmassnahmen, zum Teil auch als deren Ergänzung, Vorschläge für weitere Abschöpfungsmöglichkeiten unterbreitet. Häufig findet sich das Begehren nach Einführung einer besonderen Konjunkturabgabe oder -rücklage und nach einer Verankerung des Mittels der Steuervorauszahlungen. Ebenso wird angeregt, die steuerrechtlichen Abschreibungssätze oder Bewertungsvorschriften für Unternehmen sowie die Beiträge für die Sozialversicherung der Konjunkturlage anzupassen.

Der Hinweis, dass sich ein konjunkturgerechter Einsatz der abgeschöpften Mittel vom Stabilitätsziel her bereits aufdränge, vermag eine Mehrheit der Vernehmlasser nicht ganz zu überzeugen. Es wird deshalb beantragt, eine konjunkturgerechte Verwendung oder eine Sterilisierungspflicht, zum Beispiel in Form eines Konjunkturausgleichsfonds, ausdrücklich vorzuschreiben. Etliche Organisationen, Parteien und Kantone verlangen zudem, die abgeschöpften Gelder müssten zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückerstattet werden, und zwar entweder durch direkte Rückzahlung oder aber durch Abgabe handelsfähiger Titel oder durch Steuersatzsenkungen.

Verschiedene Stimmen zu Absatz 2 enthalten Hinweise für eine Verbesserung unseres Steuersystems ganz allgemein. Angeregt wird in erster Linie der Übergang zur Gegenwartsbesteuerung, um eine rasche Liquiditätsbeeinflussung zu ermöglichen und um unerwünschte prozyklische Auswirkungen der fiskalischen Massnahmen zu vermeiden. Daneben wird der Schaffung klarerer Zuständigkeiten im Bereiche der verschiedenen Steuern, einer gesamtschweizerischen

Harmonisierung des Fiskalsystems und nicht zuletzt einer gerechteren Verteilung der Steueropfer das Wort geredet.

615 Absatz 3

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

Die Notwendigkeit einer vermehrten Ausrichtung des kantonalen und kommunalen Finanzgebarens auf die Erfordernisse der Konjunkturstabilisierung wird allgemein anerkannt. Doch fehlt es nicht an Hinweisen auf die Schwierigkeiten, denen sich die Gliedstaaten bei der Verwirklichung dieses Anliegens gegenübergestellt sehen. Viele Kantone verweisen auf den geringen Spielraum sowohl auf der Einnahmen- wie auch auf der Ausgabenseite und verlangen unter anderem eine genauere Umschreibung der Eingriffskompetenzen in bezug auf die kantonale und kommunale Finanzautonomie.

Im weitem wird vorgeschlagen, bereits auf Verfassungsebene eindeutige Kriterien für ein «den Erfordernissen der Konjunkturstabilisierung angepasstes Finanzgebaren» aufzustellen. Aus verschiedenen Lagern stammt der Antrag, den Bund ausdrücklich zu beauftragen, Kantone und Gemeinden zu einem konjunkturgerechten Finanzgebaren zu verpflichten. Umgekehrt ist nach Ansicht einer Mehrheit von Vernehmlassern auch der Bund trotz bereits bestehenden derartigen Bestimmungen im Haushaltsgesetz ausdrücklich zu konjunkturgerechtem Finanzgebaren und zur Finanzplanung zu verpflichten. Das Erwähnen der Finanzplanung in diesem Zusammenhang wird vereinzelt als unpassend und missverständlich erachtet.

Die vorgesehene Befugnis, die Ausrichtung von Beiträgen und von Kantonsanteilen an Bundessteuern dem Finanzverhalten der öffentlichen Gemeinwesen anzupassen, stösst – besonders bei den Kantonen – zum Teil auf heftigen Widerstand. Dabei wird in erster Linie die rechtliche Verankerung der Kantonsanteile und der meisten Bundesbeiträge ins Feld geführt. Andere Kreise setzen sich dagegen für eine Verschärfung dieser Sanktionsnorm ein. Vielfach wird das Begehren gestellt, es sei auf wirtschaftlich und finanziell schwache Gebiete wie auch allgemein auf regional-, struktur- und wachstumspolitische Erfordernisse Rücksicht zu nehmen. Einige Kantone und Organisationen sind der Meinung, einer engeren Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen öffentlichen Gemeinwesen auf freiwilliger Basis sei gegenüber einer Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes der Vorrang zu geben.

616 Absatz 4

Der Bund führt laufend statistische Erhebungen über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes durch.

Die Verbesserung der Wirtschaftsstatistik wird allgemein als notwendig und

vordringlich erachtet, so dass Absatz 4 bei einem Grossteil der Vernehmlasser vorbehaltlose Zustimmung findet. Immerhin möchten ein paar Organisationen, besonders auf Arbeitgeberseite, die Erhebungskompetenz auf die zur Beurteilung der konjunkturellen Entwicklung notwendigen Daten beschränkt wissen. Andere Kreise wiederum befürworten eine Ausdehnung der Erhebungsbefugnisse. So fordern zum Beispiel drei Konsumentenvereinigungen eine Miterfassung des Verbrauchs. Auch der gleichzeitige Ausbau der kantonalen und kommunalen Statistiken wird gewünscht.

Einige Vernehmlasser vertreten die Auffassung, die vorgesehene Verfassungsbestimmung komme erst zum Tragen, wenn zusätzlich eine Auskunftspflicht für die Privatwirtschaft wie auch für die öffentliche Hand verankert werde. Daneben wird die Frage aufgeworfen, ob nicht die Berufsorganisationen und Sozialpartner vermehrt in das Sammeln und Auswerten der Daten einbezogen werden könnten und ob nicht der Bund zu einer umfassenden Orientierung der Öffentlichkeit über die Ergebnisse solcher Erhebungen zu verpflichten sei.

617 Absatz 5

Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse im Sinne der Artikel 89 Absatz 2 oder 89^{bis} Absatz 1 und 2 zu erlassen. Darin können der Bundesrat und die Nationalbank ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen.

Während die Regelung der Ausführungsgesetzgebung weitgehend unbestritten ist, stösst die vorgesehene Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf einigen Widerstand. Recht verbreitet ist die Auffassung, die Rechtsetzungsdelegation sei auf den Bundesrat oder auf Fälle besonderer zeitlicher Dringlichkeit zu beschränken. Es sei abzuklären, ob eine solche Kompetenzdelegation nicht auch ohne besondere Vorschrift im Konjunkturartikel möglich sei. Aus Juristenkreisen wird eine zusätzliche Befugnis zur Delegation an die Bundesversammlung gewünscht.

In Zusammenhang mit Absatz 5 wird auch vorgeschlagen, eine besondere Verfassungsgrundlage für die Allgemeinverbindlicherklärung privatwirtschaftlicher Vereinbarungen zu schaffen. Dabei wird an Abkommen auf dem Gebiete des Geld- und Kreditwesens oder auch in anderen Wirtschaftsbereichen gedacht.

618 Absatz 6

Vor Erlass der Ausführungsgesetze, dringliche Bundesbeschlüsse ausgenommen, sind die Kantone und die zuständigen Organisationen der Wirtschaft anzuhören; sie können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden.

Beim letzten Absatz gibt die Bestimmung über das Vernehmlassungsverfahren zu einigen kritischen Einwänden Anlass. Die Meinung, dass die Vernehmlassungspflicht auch im Falle dringlicher Bundesbeschlüsse bestehen sollte, ist weit verbreitet. Auch eine zusätzliche Befragung der politischen Parteien wie auch anderer Kreise, zum Beispiel der Wissenschaft und der Konsumenten, wird gefor-

dert. Weitere Anregungen betreffen weniger bedeutsame formelle Fragen der Regelung von Vernehmlassung und Vollzug.

619 Bemerkungen zum Konzept der konjunkturpolitischen Globalsteuerung

Mehrere Vernehmlasser äussern sich nicht nur zu den einzelnen Absätzen, sondern auch zu grundsätzlichen konjunktur- und ordnungspolitischen Fragen, die es bei der Schaffung eines neuen Artikels 31^{quinquies} Bundesverfassung zu bedenken gebe. Im Mittelpunkt steht dabei der Ruf nach Wahrung der freien Wirtschaftsordnung, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit der Handels- und Gewerbefreiheit. Als letztes Ziel, nach dem sich die Konjunkturpolitik auszurichten habe, wird auch eine sozial bestimmte Markt- und Wettbewerbswirtschaft genannt. Die Stabilisierungspolitik habe ferner die Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung zu beachten.

Während einerseits auf die geringen Erfolgsaussichten und die Hindernisse der Konjunkturpolitik verwiesen wird, sehen andere Kreise die Inflationsbekämpfung als Gemeinschaftsaufgabe der ganzen Bevölkerung und Wirtschaft. Da die Inflation Verzerrungen in der Verteilung und Struktur zur Folge habe und die wirtschaftliche Konzentration verstärke, würden – so wird weiter festgestellt – zunehmend punktuelle Eingriffe in einzelne Märkte notwendig.

Die wachsende Abhängigkeit unserer Wirtschaft vom Ausland spreche ferner für eine Verstärkung der konjunkturpolitischen Zusammenarbeit auf internationaler Ebene. Ein engeres Zusammenwirken und ein abgestimmtes Vorgehen sei aber auch innerhalb unseres Landes, besonders zwischen Bund und Gliedstaaten, erforderlich. Wenn ein globaler Einsatz der verschiedenen Instrumente unerlässlich sei, um das Stabilitätsziel zu erreichen, müsse die Konjunkturpolitik nach regionalen und sozialen Gesichtspunkten differenziert werden.

Es fehlt auch nicht an Anregungen zur konkreten Ausgestaltung einzelner konjunkturpolitischer Instrumente. Es handelt sich hier jedoch um Fragen, die in den Aufgabenbereich der Ausführungsgesetzgebung gehören. Schliesslich betreffen verschiedene Vorschläge institutionelle Vorkehrungen. So wird etwa angeregt, einen Sachverständigen- oder Konjunkturrat ins Leben zu rufen und ein eigenständiges Amt für Konjunkturpolitik zu schaffen. Mit der Konjunkturbeobachtung sei eine besondere Koordinationsstelle oder eine schweizerische Konjunkturforschungsstelle zu betrauen.

62 Politische Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens widerspiegeln eindrücklich die grosse wirtschaftliche und gesellschaftliche Tragweite des Ausbaus der konjunkturpolitischen Verfassungsgrundlagen. Wir haben uns deshalb entschlossen, neben den Experten auch noch ein politisch ausgerichtetes Konsultativgremium für die Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse beizuziehen. Bei dessen per-

soneller Zusammensetzung wurde auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen politischen Richtungen sowie der Landessprachen und -gegenden geachtet.

Das vom Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements geleitete Konsultativgremium besprach in zwei Sitzungen mögliche einvernehmliche Lösungen in den wichtigsten Punkten des neuen Verfassungsartikels. Der Verständigungswille und das erzielte Mass an Übereinstimmung waren erfreulich gross. Die Notwendigkeit, dem Bund einen klaren verfassungsmässigen Auftrag zur Stabilisierung der Konjunktur im weitesten Sinne zu erteilen, wurde von niemandem bestritten. Ähnlich wie bereits im Vernehmlassungsverfahren war hingegen in den Fragen der konkreten Zielumschreibung und der konjunkturpolitischen Befugnisse das Spektrum der Meinungen äusserst breit. Es konnte im Verlaufe der Gespräche in wesentlichen Punkten etwas eingeengt werden, so insbesondere beim grundsätzlichen Problem der Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit. Die Einsicht in die Notwendigkeit, unter besonderen Umständen von diesem Freiheitsrecht abweichen zu können, gewann an Boden.

Eine gewisse Übereinstimmung konnte auch im zweiten wichtigen Punkt der Vorlage, nämlich der Möglichkeit, das kantonale und kommunale Finanzgebaren zu beeinflussen, erzielt werden. Weitgehend wurde erkannt, dass ein vermehrter Einbezug der Gliedstaaten in die konjunkturpolitischen Bemühungen unumgänglich sei. Der Bundesrat stellte eine Bestimmung in Aussicht, nach der bei der allfälligen Kürzung von Bundesbeiträgen und Kantonsanteilen auf die regional verschiedene Wirtschaftsentwicklung Rücksicht zu nehmen sei.

Auch in weiteren Fragen konnte eine Annäherung der Standpunkte erreicht werden. Darauf soll bei der Erörterung der einzelnen Absätze des Artikelentwurfs im folgenden Kapitel näher eingegangen werden.

Der vorliegende Entwurf zu einem neuen Artikel 31^{quinquies} der Bundesverfassung steht, was den Ausbau unserer konjunkturpolitischen Möglichkeiten anbetrifft, nicht wesentlich hinter dem zur Vernehmlassung unterbreiteten Entwurf zurück. Er trägt dem Erfordernis der politischen Durchführbarkeit noch vermehrt Rechnung. Die Vertiefung des Meinungsbildungsprozesses im Rahmen der breitangelegten Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse hat zweifellos zum besseren Verständnis der Probleme und zu einem grösseren Einvernehmen beigetragen.

7 Die Neufassung des Artikels 31^{quinquies} der Bundesverfassung

71 Vorbemerkungen

Ein neuer Verfassungsartikel kann die bestehende Rechtslücke auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik nur dann in befriedigendem Masse schliessen, wenn er

- dem Bund die Befugnis einräumt, die erforderlichen Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur zu treffen,

- den Bund ermächtigt, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, soweit es unerlässlich ist, sollen seine konjunkturpolitischen Massnahmen Erfolg versprechen,
- die Kantone und Gemeinden veranlasst, das Ihre zur Stabilisierung der Konjunktur beizutragen und
- im Rahmen der Ausführungsgesetze den zuständigen Exekutivbehörden ermöglicht, rechtzeitig zu handeln und sich rasch neuen Entwicklungen anzupassen.

711 Die Befugnisse des Bundes

Die älteste konjunkturpolitische Bestimmung der Bundesverfassung findet sich in Artikel 39, dem Notenbankartikel. Darnach hatte die Nationalbank die Hauptaufgabe, «den Geldumlauf des Landes zu regeln», das heisst, die Geldmenge an die vorhandene Gütermenge anzupassen und auf diese Weise sowohl Inflation wie Deflation zu vermeiden. Hatten hiefür anfänglich – mit der Goldumlaufwahrung als aussenwirtschaftlicher Absicherung – die Lombard- und Diskontpolitik genügt, so greifen diese Instrumente heute nicht mehr. Der erste Anlauf zum Ausbau des notenbankpolitischen Instrumentariums ist, wie bereits erwähnt wurde, im Jahre 1969 aus verschiedenen und komplexen Gründen gescheitert.

Der heute geltende Artikel 31^{quinquies} ist bekanntlich im Jahre 1947 unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise und der Arbeitslosigkeit der dreissiger Jahre im Zusammenhang mit den neuen Wirtschaftsartikeln in die Bundesverfassung aufgenommen worden. In jener Zeit, die durch die Furcht vor einer neuen Arbeitslosigkeit geprägt war, war nicht vorauszusehen, dass der Bund auch Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Teuerung zu treffen haben würde. Daher ist er auch nicht ausdrücklich dazu ermächtigt worden.

Wie aus unserer Botschaft vom 4. Februar 1970 zu einem Bundesbeschluss über die Erhebung eines Exportdepots und aus unserem ergänzenden Bericht vom 6. Mai 1970 zur Frage der Erhebung eines Exportdepots und anderer konjunktur-dämpfender Massnahmen (BBl 1970 I 185 1028) hervorgeht, kann der Bund zwar gestützt auf einige nicht in erster Linie konjunkturpolitisch begründete Verfassungsartikel gewisse Massnahmen gegen die Überhitzung der Konjunktur treffen. Um rechtzeitig und wirkungsvoll eingreifen zu können, müssten ihm aber bedeutend umfassendere Befugnisse zustehen. Wir legten denn auch im obenerwähnten Bericht zum Exportdepot dar, dass wir bereits 1967 bei der Beantwortung der Motion Heil eine grundsätzliche Abklärung der Verfassungsfrage als wünschbar anerkannt hatten. Zudem stellten wir fest, dass sich das Fehlen eines tragfähigen und allseitig anerkannten konjunkturpolitischen Kompetenzartikels in der Bundesverfassung gerade in jüngster Zeit wieder nachteilig bemerkbar gemacht habe. Die inzwischen erfolgten staatsrechtlichen Abklärungen ergaben, dass es in der Tat unumgänglich ist, dem Bund in der Verfassung ausreichende Befugnisse zu verleihen, damit er seiner stabilitätspolitischen Aufgabe gerecht zu werden vermag.

Verschiedentlich wurde die Frage aufgeworfen, ob im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung von Krisen der geltende Artikel 31^{quinquies} in der Verfassung zu belassen und nur ein neuer Artikel für die Konjunkturdämpfung und Teuerungsabwehr zu schaffen sei. Da jedoch der heutige Artikel 31^{quinquies} auch hinsichtlich der Krisenbekämpfung nicht mehr voll befriedigt, empfiehlt es sich, ihn durch einen auf beide Stabilitätsziele ausgerichteten Artikel zu ersetzen. Die bestehenden Gesetzesbestimmungen über Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung würden natürlich durch die neue Verfassungsgrundlage voll gedeckt.

712 Die Handels- und Gewerbefreiheit

Bei den Auseinandersetzungen um einen Ausbau des Notenbankinstrumentariums Ende der sechziger Jahre war es bei einzelnen Massnahmen umstritten, ob damit von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werde und ob sich der Gesetzgeber dabei gegebenenfalls auf die Artikel 31^{quater} und 39 der Bundesverfassung berufen dürfe. Wir vermochten unsererseits die vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht zu teilen.

In unserer Botschaft vom 24. Januar 1964 zu den Entwürfen für einen Bundesbeschluss über Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens und für einen Bundesbeschluss über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft (BBl 1964 I 181) hatten wir erklärt, dass beide Beschlüsse unter anderem Vorkehren vorsähen, die mit der Handels- und Gewerbefreiheit in Widerspruch stehen. Da keine Verfassungsnorm besteht, auf die man sich für die von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden Massnahmen stützen könnte, mussten beide Erlasse als dringliche Bundesbeschlüsse im Sinne von Artikel 89^{bis} Absatz 3 ergehen. Aus dem gleichen Grunde musste auch der Bundesbeschluss vom 25. Juni 1971 über Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes in die Form des extrakonstitutionellen dringlichen Bundesbeschlusses gekleidet werden.

Da der Bund auch künftig gezwungen sein wird, Massnahmen zu treffen, wie sie in den dringlichen Bundesbeschlüssen von 1964 und 1971 verankert wurden, ist es unerlässlich, ihm im neuen Verfassungsartikel die Befugnis zur Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit einzuräumen. Diese Kompetenz muss im Verfassungsartikel ausdrücklich festgehalten werden, um erneute Auseinandersetzungen darüber zu vermeiden, auch wenn eine andere Auslegungsrichtung dies nicht für nötig erachtet.

Der Bund darf jedoch von der Handels- und Gewerbefreiheit nur abweichen, wenn es notwendig ist. Er soll, wie der Entwurf sagt, nur «nötigenfalls» gegen dieses Freiheitsrecht verstossen dürfen. Die Abweichung ist somit grundsätzlich nur statthaft, wenn es zur Erreichung des Stabilitätszieles unerlässlich ist. Der Bund ist also weiterhin verpflichtet, soweit als möglich die wirtschaftliche Freiheit zu schützen. Es geht hier um den Grundsatz der Verhältnismässigkeit des staatlichen Eingriffs in die individuelle Freiheit, wie er heute für jede hoheitliche Tätigkeit des Staates anerkannt ist. Darnach dürfen Eingriffe des Staates in die

Freiheit des Individuums nicht weiter gehen, als es zur Erreichung des Zweckes notwendig erscheint.

Die Auffassungen über den Inhalt der Handels- und Gewerbefreiheit gehen heute auseinander (vgl. dazu die Auseinandersetzungen in den Referaten und Diskussionen am schweizerischen Juristentag in Interlaken vom Jahre 1970; Zeitschrift für schweizerisches Recht 1970 II 265 ff.). Die Entwicklung der Anschauungen hierüber ist noch nicht beendet. Es ist jedoch notwendig, den Konjunkturartikel so zu fassen, dass auch bei weitester Auslegung der Handels- und Gewerbefreiheit die Verfassungsmässigkeit beispielsweise einer globalen Begrenzung der Kreditschöpfung des Bankensystems nicht mehr in Frage gestellt werden kann.

Der Befugnis, im Notfall von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, kann um so eher zugestimmt werden, als der Gesetzgeber über ihre Anwendung zu entscheiden hat. So wird es bei den einzelnen konjunkturpolitischen Massnahmen nur mit Zustimmung des Parlaments möglich sein, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen.

Es wird immer wieder der Ruf nach einer grundsätzlichen Überprüfung unserer Wirtschaftsverfassung laut. Dies ist auch in verschiedenen Vernehmlassungen der Fall. Ein derart wichtiges Unterfangen benötigt jedoch ausserordentlich viel Zeit. In Anbetracht der bedrängenden konjunkturellen Entwicklung und Probleme kann mit dem Erlass eines neuen Konjunkturartikels nicht so lange zugewartet werden. Der Konjunkturartikel ist somit vorweg zu der in der Verfassung gewährleisteten Handels- und Gewerbefreiheit in ein neues Verhältnis zu setzen, soweit sich dies vom Stabilitätsziel her aufdrängt.

713 Kantone und Gemeinden

Der an Gewicht zunehmende öffentliche Finanzhaushalt wird künftig vermehrt zur Stabilität beitragen müssen. Deshalb müssen neben dem Bund auch die Kantone und Gemeinden in die Stabilisierungsbemühungen einbezogen werden.

Die Behörden der Kantone und Gemeinden sind im allgemeinen um einen längerfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt bemüht. Der politische Spielraum ist erfahrungsgemäss ziemlich eng, der Erfolg entsprechend bescheiden. Dem Bund muss deshalb die Möglichkeit gegeben werden, die Kantone und Gemeinden zu einem konjunkturgerechten Finanzgebaren zu veranlassen. Diese Befugnis ist, da es sich um das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen handelt, in der Verfassung zu verankern. Das Nähere wird durch die Gesetzgebung zu ordnen sein, in der namentlich festzulegen ist, unter welchen Voraussetzungen der Bund die vorgesehenen Beitragskürzungen vornehmen darf. Das Parlament wird somit darüber befinden können, wie weit die in der Verfassung grundsätzlich vorgesehenen Befugnisse des Bundes gehen sollen.

714 Das Rechtsetzungsverfahren

Nach Artikel 32 der Bundesverfassung dürfen die gestützt auf die Wirtschaftsartikel von 1947 erlassenen Bestimmungen nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für die die Volksabstimmung verlangt werden kann. Es handelt sich hier um eine Vorschrift aus der Krisenzeit der dreissiger Jahre, als der Bund vorwiegend durch dringliche Bundesbeschlüsse, die damals noch nicht dem Referendum unterstanden, sowie durch Beschlüsse des Bundesrates in die Wirtschaft eingriff. Dies wollte man für die Zukunft grundsätzlich ausschliessen; das Volk sollte mitreden können.

Die Vorschrift von Artikel 32 der Bundesverfassung gilt auch für die sich auf Artikel 31^{quinquies} stützenden konjunkturpolitischen Erlasse des Bundes. Es erscheint angezeigt, sie grundsätzlich auch künftig gelten zu lassen. Da jedoch ein rasches Handeln dringend geboten ist, vermag die Vorschrift des Artikels 32 für den neuen Konjunkturartikel nicht zu befriedigen. Es wird deshalb vorgeschlagen, eine etwas anders lautende Norm aufzunehmen und in Artikel 32 den Hinweis auf Artikel 31^{quinquies} zu streichen.

Für die einzelnen konjunkturpolitischen Massnahmen sind also grundsätzlich nur Erlasse vorgesehen, für die eine Volksabstimmung verlangt werden kann. Der Bundesrat, beziehungsweise in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank, kann auch künftig von sich aus nur vorgehen, was in einem solchen Erlass ausdrücklich erwähnt ist. Somit wird es dem Parlament zustehen, im Rahmen des neuen Verfassungsartikels die grundlegenden Entscheide zu treffen.

Hingegen ist es unerlässlich, schon im Verfassungsartikel dafür zu sorgen, dass konjunkturpolitische Massnahmen nötigenfalls rasch getroffen werden können. Der Gesetzgeber muss also den Bundesrat und die Nationalbank ermächtigen können, die von ihm in den Grundzügen festgelegten Massnahmen näher zu ordnen und ihre Anwendungsdauer festzusetzen. Nur so ist es möglich, die vom Gesetzgeber vorgesehenen Massnahmen rasch zu verwirklichen und gegebenenfalls unverzüglich wieder aufzuheben.

72 Die einzelnen Verfassungsbestimmungen

721 Absatz 1

Der Bund strebt eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an. Er trifft hierfür, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung, vornehmlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft. Von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichende Massnahmen ausserhalb dieser Gebiete sind zu befristen.

Mit dem ersten Satz wird der Bund beauftragt, eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung anzustreben. Diese umfassende Zielumschreibung verpflichtet den Bund, Störungen des konjunkturellen Gleichgewichtes rechtzeitig zu ver-

hindern und zu bekämpfen. Mit der Erwähnung des Stabilitätsziels wird das Schwergewicht auf vorbeugende Massnahmen gelegt. Im Gegensatz zum geltenden Artikel 31^{quinquies} bietet die Verfassung nun eine eindeutige Grundlage nicht nur für die Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung, sondern auch zur Bekämpfung der konjunkturellen Überhitzung und der Teuerung.

Das Ziel einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung heisst in erster Linie Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und aussenwirtschaftliches Gleichgewicht. Was unter diesen Teilzielen zu verstehen ist und welche Bedeutung ihnen im Rahmen der Stabilisierungspolitik zukommt, wurde im Kapitel 4 ausführlich dargelegt. Ferner ist in den Stabilisierungsbemühungen den Erfordernissen eines gleichgewichtigen Wirtschaftswachstums Rechnung zu tragen und insbesondere eine Benachteiligung wirtschaftlich schwacher Landesgegenden zu vermeiden.

Mit der Aufnahme einer allgemeineren Formulierung an der Spitze dieses Absatzes wurde einem im Vernehmlassungsverfahren vielfach vorgebrachten Anliegen entsprochen. Nach Auffassung der Experten wäre die Formulierung eines Oberzieles neben den konkreten Stabilitätszielen nicht notwendig. Angesichts der vorgebrachten Einwände und Anregungen erachten wir es jedoch politisch als richtig, den Artikel durch einen allgemeinen konjunkturpolitischen Auftrag einzuleiten.

Eine weiter gehende verfassungsmässige Verankerung von Ober- oder Nebenzielen – wie dies verschiedene Vernehmlasser verlangen – würde den Rahmen des Konjunkturartikels sprengen und entsprechend ausgedehnte Befugnisse erfordern. Das übergeordnete Ziel der Wohlfahrtsförderung ist bereits in den Artikeln 2 und 31^{bis} verankert und gilt folglich auch für alle übrigen Verfassungsbestimmungen. Ebensowenig wäre es angebracht, im Zusammenhang mit der stabilisierungspolitischen Zielumschreibung die zu beachtenden Nebenziele, beispielsweise die Gewährleistung der Marktwirtschaft, zu erwähnen. Dies könnte allenfalls im Rahmen einer Revision der Wirtschaftsartikel oder einer Gesamtrevision der Bundesverfassung in Frage kommen.

Die Hauptfolgen konjunktureller Ungleichgewichte sind Konjunkturüberhitzung und Teuerung oder aber Arbeitslosigkeit und Preiszerfall. Diese Erscheinungen sind – wie ausführlich dargelegt wurde – sowohl wirtschaftlich wie sozial höchst unerwünscht und stellen eine Gefahr für die Marktwirtschaft und die Wirtschaftsfreiheit dar. Deshalb halten wir es für unumgänglich, den Bund in der Verfassung ausdrücklich zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung zu verpflichten. Trotz den erweiterten Befugnissen wird es auch künftig nicht immer möglich sein, Inflation und Deflation zu verhindern. Es ist somit notwendig, den Bund sowohl zur Verhütung als auch zur Bekämpfung bereits eingetretener Arbeitslosigkeit und Teuerung zu verpflichten.

Von verschiedener Seite wurde angeregt, die beiden Ziele positiv zu umschreiben, zum Beispiel durch Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität. In Übereinstimmung mit den Experten halten wir jedoch an der negativen Formulierung fest, da sie in der Anwendung einfacher, erfahrungsnahe und deshalb allgemeinverständlich ist.

Im zweiten Satz werden dem Bund die Pflicht und die Befugnis übertragen, vornehmlich auf bestimmten Gebieten Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur zu treffen. Es handelt sich dabei um die drei klassischen Bereiche der konjunkturpolitischen Globalsteuerung, nämlich um das Geld- und Kreditwesen, die öffentlichen Finanzen und die Aussenwirtschaft. Mit dem Wort «vornehmlich» wird zum Ausdruck gebracht, dass der Bund in erster Linie auf diesen Gebieten Stabilitätspolitik zu betreiben hat. Die Reihenfolge, in der sie aufgezählt werden, hat nicht den Sinn einer Rangordnung. Ihre Bedeutung richtet sich vielmehr nach dem jeweiligen Herd des konjunkturellen Ungleichgewichts. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis wird somit künftig das Schwergewicht der Konjunkturpolitik nicht mehr einseitig im monetären und im bauwirtschaftlichen Bereich liegen.

Obwohl sich durch Vorkehrungen in den drei Hauptbereichen konjunkturelle Ungleichgewichte rascher und wirksamer als bisher werden bekämpfen lassen, muss doch aus den dargelegten Gründen die Möglichkeit offenstehen, in besonderen Fällen auf weiteren Gebieten Massnahmen zu ergreifen. Dies kann indes erst dann in Frage kommen, wenn die Vorkehrungen auf dem Gebiete des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft nicht innert nützlicher Frist zum Ziel führen.

Ein Teil jener Vernehmlasserkreise, die sich für eine abschliessende Aufzählung der Interventionsbereiche einsetzen, möchten den drei klassischen Operationsgebieten noch die Bauwirtschaft beifügen. Dies hätte unseres Erachtens den Nachteil, dass die Vorrangstellung der Globalsteuerung abgeschwächt und die Bauwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftszweigen ungleich behandelt würde.

Für das Geld- und Kreditwesen besteht insofern schon jetzt eine verfassungsrechtliche Grundlage, als nach Artikel 39 der Bundesverfassung die Nationalbank unter anderem die Aufgabe hat, im Rahmen der Bundesgesetzgebung eine dem Gesamtinteresse des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen. Eine Änderung oder Ergänzung dieser Norm ist überflüssig, da sich die bisher umstrittene Frage des Abweichens von der Handels- und Gewerbefreiheit künftig nicht mehr stellt, weil der Bundesgesetzgeber neben dem Notenbankartikel in Zukunft auch den neuen Artikel 31^{quinquies} als Verfassungsgrundlage wird anrufen können. In erster Linie wird es darum gehen, die Möglichkeit zur Einforderung von Mindestguthaben, zur Begrenzung der Kreditexpansion sowie zur Emissionskontrolle zu schaffen. Es ist aber weder rechtlich notwendig noch sachlich zweckmässig, diese Instrumente – wie in einzelnen Vernehmlassungen gewünscht wird – bereits auf Verfassungsebene zu verankern.

Die in verschiedenen Vernehmlassungen aufgeworfene Frage, ob als Mittel der Konjunkturstabilisierung auch einkommenspolitische Massnahmen vorgesehen werden sollen, wird in der öffentlichen Diskussion recht unterschiedlich beantwortet. Wie wir schon erläutert haben, hegen wir gegenüber direkten Eingriffen in die Einkommensbildung, das heisst in erster Linie in die Lohn-, Preis- und damit Zinsentwicklung, wichtige konjunktur- und ordnungspolitische Bedenken. Eine Einkommenspolitik im Dienste der Konjunkturstabilisierung kann un-

seres Erachtens in einem marktwirtschaftlichen System lediglich in Notzeiten, das heisst im Falle eines Krieges, einer Krise, einer Superinflation oder bei gestörter Versorgung, in Frage kommen. Dies gilt selbstverständlich auch für eine staatliche Beeinflussung der Zinsfussgestaltung etwa in Form der Manipulierung des Hypothekarzinsfusses.

Schliesslich wurde vielfach der Wunsch nach regionaler Abstufung der Stabilisierungspolitik geäussert. Diesem Anliegen wird bereits insofern entsprochen, als der Bund durch die Förderung einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung im eingangs umschriebenen Sinn verpflichtet wird, dem wirtschaftlichen Gefälle zwischen den einzelnen Landesgegenden Rechnung zu tragen. Für die Finanzpolitik, in der das Postulat besonders gerechtfertigt und gleichzeitig am leichtesten zu verwirklichen ist, wird es in Absatz 3 ausdrücklich erwähnt. Auf anderen Gebieten ist es der Natur der Sache nach teils überhaupt nicht oder nur beschränkt realisierbar.

Wie wir in den Vorbemerkungen des nähern begründet haben, muss der Bund durch den neuen Verfassungsartikel ermächtigt werden, bei den Stabilisierungsmassnahmen von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen. Er soll es aber nur tun dürfen, wenn dies vom Ziel her gesehen unerlässlich ist, was durch das Wort «nötigenfalls» in Absatz 1 zum Ausdruck gebracht wird. Damit ist absichtlich die gleiche Ausdrucksweise gewählt worden wie in Artikel 31^{bis} Absatz 3 der Bundesverfassung, der ebenfalls in dem Sinne auszulegen ist, dass für Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die individuelle Freiheit massgebend sein soll.

Wir sind der Ansicht, allein schon durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit werde die Gefahr eines Missbrauchs der Befugnis, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen, ausgeschlossen. Doch können wir uns angesichts der in den Vernehmlassungen vorgebrachten Kritik dazu bereithalten, diese Befugnis des Bundes in der Verfassung teilweise einzuschränken. So schlagen wir vor, im letzten Satz von Absatz 1 die Pflicht zu verankern, dass alle von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden Massnahmen ausserhalb der Gebiete des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft zu befristen sind. Der Gesetzgeber hat entweder die Befristung selbst vorzunehmen oder den Bundesrat zu verpflichten, die von ihm näher zu ordnenden Massnahmen zeitlich zu begrenzen.

Indes wäre es sachlich nicht zu verantworten, sämtliche von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichenden Massnahmen verfassungsrechtlich einer zeitlichen Befristung zu unterstellen. Schon aus dem Ziel einer ausgeglichenen konjunkturellen Entwicklung ist ersichtlich, dass der stabilisierungspolitische Auftrag weitgehend Dauercharakter hat. So dürfte es sich zum Beispiel als notwendig erweisen, das Instrument der Mindestreserven als ständige Einrichtung einzuführen, wobei deren Höhe jeweils der Konjunkturlage anzupassen wäre. Grundsätzlich aber ist der Bund verpflichtet, eine Massnahme lediglich solange in Kraft zu lassen, als dies zur Stabilisierung der Konjunktur notwendig ist. Der Entscheid über die Geltungsdauer der erlassenen Massnahmen wird somit nur von Fall zu

Fall, das heisst je nach den Erfordernissen der konkreten Lage, getroffen werden können.

722 Absatz 2

Der Bund ist befugt, zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf Bundessteuern Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren und Sonderabgaben einzuführen. Die abgeschöpften Mittel sind solange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Ihre Rückerstattung kann vorgesehen werden. Der Bund kann die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ausdehnen oder einschränken.

Bisher lag die Hauptlast der Stabilisierungsbemühungen bei der Geld- und Kreditpolitik und bei der Bauwirtschaft. Der Beitrag der Finanzpolitik war bescheiden und beschränkte sich im wesentlichen auf eine zurückhaltende Ausgabenpolitik des Bundes. Der Grund dafür lag nicht im fehlenden Stabilisierungswillen des Bundesrates, sondern vielmehr in seinen bescheidenen Befugnissen auf diesem Gebiet. Diese Lücke soll nun durch den zweiten Absatz und – soweit es den Einbezug der Kantone und Gemeinden betrifft – durch Absatz 3 geschlossen werden.

Aus unseren früheren Erwägungen zur Finanzpolitik als Instrument der Konjunktur Stabilisierung geht hervor, dass der Spielraum auf der Ausgabenseite des Bundeshaushaltes aus sachlichen und politischen Gründen bescheiden ist. Der konjunkturpolitische Beitrag hat somit zur Hauptsache von der Einnahmenseite her zu erfolgen; dementsprechend sind die Befugnisse in Absatz 2 geregelt. Die Ausgaben sollten sich nach jeweils vom Bundesrat zu setzenden Prioritäten möglichst gleichmässig und in konjunkturell tragbarem Ausmass entwickeln.

Im einzelnen soll der Bund ermächtigt werden, zur Erreichung des Stabilisierungsziels vorübergehend auf bestehenden Bundessteuern Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren sowie befristete Sonderabgaben einzuführen. Was die Zuschläge und Rabatte anbelangt, so können diese grundsätzlich auf allen direkten und indirekten Bundessteuern erhoben bzw. gewährt werden. Allerdings eignen sich nicht alle Steuern zu solcher Variation. Im Vordergrund stehen die Warenumsatz- und die Wehrsteuer (direkte Bundessteuer). Je nach Konjunkturlage und je nach Ursache des Ungleichgewichtes drängen sich Zuschläge oder Rabatte oder aber Sonderabgaben auf. Wir haben den Begriff «Sonderabgaben» dem ursprünglich verwendeten Ausdruck «Sondersteuern» vorgezogen, da dieser umfassender ist und eine endgültige oder bloss vorübergehende Blockierung von Kaufkraft ermöglicht.

Das Instrument der Anpassung der Bundessteuern an die Konjunkturlage kann erst voll wirksam werden, wenn unser Steuersystem geändert wird. Dabei geht es darum, die Verzögerungsmechanismen, die die Stabilisierungswirkung der Zuschläge und Rabatte auf den heutigen Bundessteuern abschwächen, möglichst auszuschalten. Nach den «Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975» ist beabsichtigt, zur Deckung der Zollaussfälle, die sich aus dem

Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG ergeben, die Rechtsgrundlagen für eine weitere Erhöhung der Warenumsatzsteuer zu schaffen. Da indes einer Erhöhung ihrer Sätze vom System her enge Grenzen gesetzt sind, soll früher als ursprünglich vorgesehen über die Einführung einer Umsatzsteuer nach dem Mehrwertssystem entschieden werden. Eine entsprechende Verfassungsvorlage ist für 1975 in Aussicht gestellt.

Noch ungünstiger wirkt sich heute das zeitliche Auseinanderfallen von Veranlagungs- und Erhebungsperiode bei einer Veränderung der Wehrsteuersätze aus, kann doch zwischen der Einkommenserzielung und der Steuerzahlung eine Zeitspanne von zwei bis vier Jahren liegen. Durch einen Übergang zur einjährigen Postnumerandobesteuerung für die Einkommenssteuern der natürlichen und juristischen Personen liesse sich eine raschere Kaufkraftabschöpfung erzielen.

Die politisch heikle Frage, ob die Zuschläge nur auf direkten oder indirekten Steuern oder auf beiden zu erheben sind, muss offengelassen werden. Der jeweilige Entscheid wird in starkem Masse von der Konjunkturlage und der Ursache des Ungleichgewichtes abhängen. Die damit verbundenen Probleme werden bei der Ausarbeitung der Spezialgesetzgebung eingehender abzuklären sein. Dabei wird auch der Einwand, die Einkommenssteuern bildeten die Haupteinkommensquelle der Kantone und Gemeinden und ein Zuschlag auf der direkten Bundessteuer schmälere deren Steuersubstrat und erschwere die Anpassung der Steuersätze an die konjunkturpolitischen Erfordernisse, zu prüfen sein.

Im Interesse eines sofortigen Liquiditätsentzugs ist vorläufig den Sonderabgaben der Vorzug zu geben. Diese erlauben es überdies, konjunkturelle Ungleichgewichte in einzelnen Wirtschaftszweigen oder Regionen gezielt und dosiert anzugehen. Es ist auch denkbar, dass sich durch mehrere Sonderabgaben eine raschere Wirkung und eine den Ursachen besser entsprechende Verteilung der Dämpfungopfer erreichen lässt. Bei der Erhebung von Sonderabgaben wird darauf zu achten sein, dass diese möglichst wettbewerbsneutral gestaltet werden.

In einigen Vernehmlassungen ist gewünscht worden, die Objekte der Sonderabgaben in der Verfassung zu bezeichnen. Unseres Erachtens wäre dies nicht zweckmässig; der Gesetzgeber soll freie Hand haben. Es genügt, dass aus der Verfassungsnorm der Zweck dieser Abgaben hervorgeht. Als Beispiel eines für eine Sonderabgabe in Betracht fallenden Objektes seien die Investitionen erwähnt, die im Konjunkturverlauf erfahrungsgemäss stark schwanken und eine wichtige Nachfragekomponente darstellen. Nach Meinung verschiedener Vernehmlasser käme zur Beeinflussung der Konsumausgaben der Werbeaufwand als Objekt in Frage.

In vereinzelt Vernehmlassungen wurde auch angeregt, der Bund sollte die Kantonsregierungen zu einer Anpassung ihrer Steuersätze an die jeweilige Konjunkturlage ermächtigen können. Dieser Vorschlag erscheint uns jedoch aus politischen Gründen kaum durchführbar zu sein. Die Lösung muss unseres Erachtens über eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Gliedstaaten sowie über eine Harmonisierung des gesamtschweizerischen Steuersystems gesucht werden. Nur so lässt sich eine abgestimmte, konjunkturgerechte Fiskalpolitik der öffent-

lichen Hand erreichen und eine weitere Verschärfung des Spannungsverhältnisses zwischen wirtschaftlich schwachen und starken Gegenden vermeiden.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde auch angeregt, in der Verfassung noch weitere, weniger einschneidende Möglichkeiten der Mittelabschöpfung, wie beispielsweise Steuervorauszahlungen, vorzusehen. Es erübrigt sich jedoch, diese besonders zu erwähnen, da sie bereits gestützt auf Absatz 1 angeordnet werden können. Für sich allein würden sie in gewissen Situationen nicht ausreichen. Durch die Entrichtung von Depots oder Rücklagen erfolgt eben keine endgültige Ertragsschmälerung und Kaufkraftabschöpfung. Es werden lediglich Liquiditäten blockiert, die sich als Guthaben belehnen lassen. Solche Rücklagen haben auf die Konsum- und Investitionsnachfrage der privaten Haushalte und Unternehmen einen wesentlich geringeren Einfluss als ein definitiver Mittelentzug durch Abgaben. Bei einem Depot beschränkt sich die Ertragseinbusse auf den Zinsverlust. Es müssen daher ausserordentlich hohe Sätze gewählt werden, um die gewünschte Wirkung zu erzielen. Individuell zurückzuerstattende Abgaben erfordern auch einen grossen administrativen Aufwand. Falls der Zeitpunkt der Depotauflösung gesetzlich festgelegt ist, kann der Mittelrückfluss in eine Zeit konjunktureller Anspannung fallen und diese noch verstärken. Der Konjunkturzuschlag in der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise wurde 1970 bei einer Inflationsrate von 3,8 Prozent erhoben und musste im Sommer 1972 bei einer Teuerung von 5,5 Prozent zurückbezahlt werden. Schliesslich ist bei den indirekten Steuern eine Rückerstattung gar nicht möglich.

Mit der Befugnis, Steuerzuschläge zu erheben, soll nicht etwa dem Fiskalismus Vorschub geleistet werden. Vielmehr können die zur Konjunktur Stabilisierung abgeschöpften Mittel wieder zurückerstattet werden. Diese Möglichkeit wird im dritten Satz ausdrücklich verankert. Ob die Rückzahlung individuell oder kollektiv in Form von Rabatten erfolgen soll, wird der Gesetzgeber jeweils zu bestimmen haben.

Schliesslich soll der Bund – wie verschiedentlich angeregt – durch Absatz 2 ermächtigt werden, die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden vorübergehend auszudehnen oder einzuschränken. Damit soll die Investitionsneigung der Unternehmer in konjunkturpolitisch erwünschter Richtung beeinflusst werden. Die Geldpolitik allein vermag die Investitionsnachfrage nicht genügend zu beeinflussen, da sie die Eigenfinanzierung nicht erfasst. Eine befristete Kürzung der steuerlich zulässigen Abschreibungsmöglichkeiten vergrössert die steuerbaren Gewinne der Unternehmen und damit die Steuern selbst. Wie ausländische Beispiele zeigen, dämpfen die erhöhten Kosten die Investitionsneigung. Die fiskalische Einschränkung ist allerdings durch eine Geldpolitik zu stützen, welche die Liquidität der Unternehmen verknüpft. Auch hier ist es Sache des Gesetzgebers, das Nähere zu ordnen.

Die Befugnis zur vorübergehenden Ausdehnung oder Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten ist in Absatz 2 ausdrücklich zu verankern, da dadurch die kantonale und kommunale Steuerhoheit berührt wird. Absatz 1 allein genügt dafür nicht. Der Begriff «Abschreibungsmöglichkeiten» ist umfas-

sender als der ebenfalls vorgeschlagene Ausdruck «Abschreibungssätze». Er erlaubt es, nicht nur die Abschreibungen auf Immobilien, Maschinen und Mobilien zu verändern, sondern auch zusätzliche Vorschriften über Abschreibungen auf Warenlagern, Beteiligungen usw. zu erlassen.

Nach Absatz 2 kann der Bund Steuervariationen und Sonderabgaben nur vorübergehend und nur zur Stabilisierung der Konjunktur erheben. Vom Ziel her gesehen versteht es sich von selbst, dass die zur Nachfragedämpfung abgeschöpften Mittel konjunkturgerecht zu verwenden sind; das heisst, dass sie nicht zusätzliche Ausgaben auslösen und dem Geldkreislauf erst nach Beruhigung der Konjunktur wieder zugeführt werden dürfen. Der Bund wird zudem schon im Finanzhaushaltgesetz zu einem konjunkturgerechten Finanzgebaren verpflichtet. Deshalb erschien es uns weder rechtlich noch sachlich notwendig, im Verfassungsartikel eine Bestimmung über den Verwendungszweck der abgeschöpften Mittel aufzunehmen. In den Vernehmlassungen und im beratenden Gremium ist überwiegend und zum Teil mit Nachdruck gefordert worden, der Bund sei ausdrücklich zur Sterilisierung zu verpflichten, und zwar für die Zeitspanne, in der Steuerzuschläge oder Sonderabgaben erhoben werden. Diesem politischen Anliegen haben wir uns nicht verschliessen wollen.

Grundsätzlich sind alle aus konjunkturellen Gründen abgeschöpften Mittel stillzulegen. Da aber die Mehreingänge, die sich aus einer Verschärfung der Abschreibungsmöglichkeiten ergeben, kaum in befriedigender Weise ermittelt werden könnten, sind sie von der Sterilisierungspflicht in Absatz 2 ausgenommen. Dies gilt insbesondere auch für die entsprechenden Mehreinnahmen der Kantone und Gemeinden.

Die besondere Regelung der fiskalpolitischen Befugnisse des Bundes ist rein verfassungsrechtlich begründet; sie ist deshalb notwendig, weil die Höhe der direkten Bundessteuer und der Warenumsatzsteuer bereits in der Verfassung festgelegt ist. Deshalb sind zusätzliche Normen hierüber ebenfalls in das Grundgesetz aufzunehmen. Ferner müssen neue öffentliche Abgaben in der Verfassung verankert werden.

723 Absatz 3

Bund, Kantone und Gemeinden sind gehalten, ihre Haushalte auf die Erfordernisse der Konjunkturstabilisierung auszurichten und für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen. Der Bund kann die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und von Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage und dem Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden anpassen. Er hat dabei auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.

Wie wir bereits mehrfach dargetan haben, vermag der öffentliche Haushalt insgesamt den stabilitätspolitischen Erfordernissen nur dann gerecht zu werden, wenn neben dem Bund auch die Kantone und Gemeinden einen wesentlichen Beitrag leisten. Auf den Bund entfällt lediglich etwa ein Drittel der öffentlichen Ausgaben, während sich die Kantone und Gemeinden je zur Hälfte in den Rest

teilen. Soll jedoch der öffentliche Bereich als Ganzes auf das Stabilitätsziel ausgerichtet werden, ist eine entsprechende Koordination notwendig.

Die Kantone und Gemeinden sind jedoch in ihrem Ausgaben- und Einnahmehaberen weitgehend selbständig. Wir erachten es als politisch wenig aussichtsreich, den ausgeprägten Finanzföderalismus in wesentlicher Weise zu durchbrechen. Gewisse Varianten einer koordinierten Finanzpolitik fallen somit von vornherein ausser Betracht. Dies gilt beispielsweise für das sogenannte «Kompensationsmodell». Nach diesem hätte der Bund den Stabilisierungsbetrag der öffentlichen Hand allein zu tragen, während die nachgeordneten Gebietskörperschaften in ihrem Finanzgebaren frei wären. Das würde zu drastischen, kaum annehmbaren Änderungen im Bundeshaushalt führen. Nach einem andern Modell hätte der Bund den Kantonen verbindliche Einnahmen- beziehungsweise Ausgabenüberschüsse vorzuschreiben. Damit würde aber die Finanzhoheit der Gliedstaaten weitgehend aufgehoben. Da nicht anzunehmen ist, dass sich diese mit derart weitgehenden Eingriffen in ihre Finanzhoheit einverstanden erklären würden, galt es einen Mittelweg zu finden.

Wie einleitend dargelegt, ist konjunkturpolitisch der Saldo des gesamten öffentlichen Bereichs massgeblich. Absatz 3 enthält daher im ersten Satz die Vorschrift, Bund, Kantone und Gemeinden seien gehalten, ihre Haushalte auf die Erfordernisse der Konjunkturstabilisierung auszurichten. An sich hätte der Bund nicht erwähnt werden müssen, da er bereits durch Absatz 1 sowie durch das Haushaltsgesetz zu einem konjunkturgerechten Finanzgebaren verpflichtet ist. Dennoch haben wir dem Wunsch einer überwiegenden Mehrheit von Vernehmlassern entsprochen, insbesondere um die Verpflichtung des Bundes hervorzuheben.

Die im ersten Satz enthaltene Vorschrift bezieht sich auf die gesamte Haushaltspolitik der öffentlichen Gemeinwesen. Diese sollen sich in Zeiten konjunktureller Anspannung nicht weiter verschulden, das heisst, der Gesamtsaldo ihrer Rechnungen sollte zumindest ausgeglichen sein. Wenn sich die öffentlichen Ausgaben nicht entsprechend gestalten lassen, sind mehr Einnahmen zu beschaffen.

Das konjunkturgerechte Zusammenwirken der drei finanzpolitischen Hoheitsträger ist in der Gesetzgebung im einzelnen zu regeln. Allenfalls liessen sich die Haushaltsalden für die einzelnen Kantone jährlich auf dem Wege der Verständigung zwischen dem Bund und den kantonalen Finanzdirektoren festsetzen. Auf gleiche Weise könnten die Kantone mit ihren Gemeinden vorgehen. Soweit einzelne Körperschaften dem Stabilitätsanfordernis nicht zu genügen vermöchten, hätten die andern einen Beitrag zum Ausgleich zu leisten. Auf diese Weise könnte auch der im dritten Satz enthaltene Verpflichtung entsprochen werden, auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.

Im weitem wird zu prüfen sein, inwieweit und in welcher Form auch die öffentlichen Betriebe und Anstalten mit selbständiger Rechnung in diese Bemühungen einzubeziehen sind. Angesichts ihrer grossen und wachsenden Haushalte kommt ihnen zunehmende konjunkturpolitische Bedeutung zu.

Bund, Kantone und Gemeinden werden im ersten Satz auch verpflichtet, für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen. Dadurch soll erreicht werden, dass sie ihr Finanzgebaren einerseits nach den langfristigen Wachstums- und Wohlstandszielen und andererseits nach den Erfordernissen der Konjunktur Stabilisierung ausrichten und rechtzeitig Prioritäten setzen. Es ist im übrigen Sache der Ausführungsgesetzgebung, den Kreis der Gemeinden und öffentlichen Betriebe zu umschreiben, die dieser Bestimmung unterliegen. Jedenfalls würde es zu weit führen, alle politischen Gemeinden zu einer mehrjährigen Finanzplanung zu verpflichten.

Für den Fall, dass einzelne Kantone und Gemeinden nicht bereit sind, den ihren Möglichkeiten entsprechenden Stabilitätsbeitrag zu leisten, ist der Bund zu Ausgleichsmassnahmen zu ermächtigen. Im zweiten Satz ist denn auch vorgesehen, dass der Bund die Ausrichtung von Beiträgen sowie die Überweisung von Kantonsanteilen an Bundessteuern von der Konjunkturlage und dem Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden abhängig machen kann. Es handelt sich hier um die Sanktionierung der im ersten Satz enthaltenen Norm.

Die Möglichkeit, die finanziellen Leistungen des Bundes an die Gliedstaaten zu kürzen, ist im Vernehmlassungsverfahren von verschiedenen Kantonen abgelehnt worden. Es wurde geltend gemacht, mit einer solchen Reduktion würde direkt in die ordentliche Tätigkeit der Kantone eingegriffen. Deshalb ist darauf zu achten, dass durch die allfällige Verringerung der Bundesleistungen nach Möglichkeit die einzelnen Ausgabenkategorien nicht direkt betroffen, sondern lediglich die Übertragungen insgesamt gekürzt werden. Die Kantone können diesfalls die verfügbaren Mittel nach der ihnen gutschneidenden Dringlichkeit einsetzen, falls sie nicht die Steuern erhöhen wollen oder können.

Wir sind uns bewusst, dass auch ein bloss zeitweiser und materiell begrenzter Eingriff in die Finanzautonomie der Kantone und Gemeinden keineswegs leicht zu nehmen ist und sich einzig durch eine ernsthafte Gefährdung des Stabilitätsziels rechtfertigen lässt. In der Ausführungsgesetzgebung ist deshalb genau zu umschreiben, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmass die Kantonsanteile oder die Bundesbeiträge entweder gekürzt oder zeitweise zurückbehalten werden können. In verschiedenen Vernehmlassungen ist verlangt worden, die Möglichkeiten des Bundes, in die kantonale und kommunale Finanzautonomie einzugreifen, sowie die Kriterien für die Beurteilung des konjunkturpolitisch richtigen Verhaltens seien im Verfassungsartikel zu umschreiben. Das würde indessen zu weit führen und breit angelegte Bestimmungen erfordern. Es ist zweckmässiger, die Aufgabe dem Gesetzgeber zu überlassen.

Nicht stichhaltig ist der in verschiedenen Vernehmlassungen zu findende Einwand, die in Frage stehenden Sanktionen seien schon im Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vorgesehen. Der Bund wird darin zwar angehalten, den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik Rechnung zu tragen (Art. 2) und sie auch bei der mehrjährigen Finanzplanung zu berücksichtigen (Art. 29). Zur Erreichung des Zieles bietet jedoch das erwähnte Bundesgesetz nur die Grundsatzbestimmung, nach der der Bundesrat eine Koordination der Finanzplanung des Bundes mit derjenigen der Kantone

und Gemeinden anstreben soll. Hinzu kommt die Ermächtigung, die Zusicherung von Bundesbeiträgen zum Ausbau der Infrastruktur davon abhängig zu machen, dass die beteiligten Kantone hierfür ein mehrjähriges Gesamtprogramm vorlegen. Darin sind unter Mitberücksichtigung der konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse Dringlichkeiten festzulegen (Art. 30). Unser Entwurf für den neuen Konjunkturartikel bietet wesentlich weiter gehende Möglichkeiten.

Im letzten Satz schliesslich wird dem Gesetzgeber verbindlich vorgeschrieben, auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen. Damit haben wir einem im Vernehmlassungsverfahren vielfach vorgetragenen Begehren entsprochen. Wir haben allerdings bereits in unseren Ausführungen zu Absatz 1 darauf hingewiesen, dass der Bund durch das Ziel einer ausgeglichener konjunkturellen Entwicklung verpflichtet wird, den regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen. Verfassungsrechtlich würde somit kein Anlass bestehen, dieses Erfordernis im Absatz 3 ausdrücklich zu verankern. Ferner muss den konjunkturpolitischen Zielen der Vorrang zukommen. Es kann also höchstens darum gehen, eine zusätzliche Benachteiligung wirtschaftlich schwacher Gebiete zu vermeiden und die Wirkung von Förderungsmaßnahmen nicht zu durchkreuzen.

724 Absatz 4

Der Bund führt laufend die konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen durch.

Wir haben bereits andernorts dargetan, wie wichtig es für die Erreichung des Stabilisierungsziels ist, über ausreichende statistische Unterlagen zur Beurteilung der Konjunkturlage und -entwicklung zu verfügen. Der Erfolg der Stabilisierungspolitik hängt – abgesehen vom Instrumentarium – von der richtigen Diagnose und Prognose der Konjunkturlage und dem rechtzeitigen und ursachenbezogenen Einsatz der nachfrageregulierenden Massnahmen ab.

Angesichts des Ungenügens der bestehenden Konjunkturstatistiken hat Absatz 4 im wesentlichen zwei Zwecke zu erfüllen: Erstens ist dem Bund ein klarer Auftrag zur laufenden Durchführung der nötigen statistischen Erhebungen zu erteilen. Mit dem Beiwort «laufend» soll hervorgehoben werden, dass die Beobachtung und Analyse der konjunkturellen Entwicklung unabhängig von der jeweiligen Lage, also dauernd und regelmässig, zu geschehen hat. Zweitens muss der Bund von der privaten Wirtschaft und den Gemeinwesen die notwendigen Angaben einfordern können. Diese Befugnis ist in der Verfassung vorzusehen, weil damit Eingriffe in die Privatsphäre und in die Autonomie der Gemeinwesen verbunden sein können. Da die Auskunftspflicht in der von uns vorgeschlagenen Formulierung eingeschlossen ist, erübrigt es sich, sie auf der Verfassungsebene noch besonders zu verankern, wie es von einigen Vernehmlassern angeregt wurde. Die materielle Regelung und Abgrenzung der Auskunftspflicht hingegen ist Aufgabe der Gesetzgebung. Dabei wird man den Anregungen, die in den Vernehmlassungen zum Vorentwurf unterbreitet worden sind, Rechnung tragen können.

Die Ermittlung konjunkturpolitisch erheblicher Daten ist grundsätzlich Aufgabe der Wirtschaftsstatistik. Da diese nicht über das erforderliche Zahlenmaterial verfügt, haben wir die Kommission für Konjunkturfragen bereits Ende 1971 mit der Ausarbeitung einer Gesamtkonzeption der Wirtschafts- und Sozialstatistik beauftragt. Ferner haben wir im Frühling 1972 die zuständigen Departemente angewiesen, Vorschläge für eine rasch realisierbare Verbesserung des konjunkturpolitischen Informationssystems zu unterbreiten. Dabei geht es in erster Linie um eine möglichst lückenlose Ermittlung der für die Beurteilung der konjunkturellen Lage massgebenden ökonomischen Gesamtgrössen. Ebenso bedeutungsvoll ist die Schaffung eines Systems von sogenannten Frühwarnindikatoren. Dazu gehören beispielsweise kurzfristige Kredite, Auftrageingänge und Bauvorhaben.

Der Text, den wir Ihnen vorschlagen, unterscheidet sich vom Vernehmlassungsentwurf insofern, als wir in Berücksichtigung zahlreicher Stellungnahmen die Erhebungsbefugnis nunmehr ausdrücklich auf die konjunkturpolitisch erforderlichen Daten beschränken. Vielfach wird es jedoch nicht möglich sein, zwischen Konjunktur-, Wirtschafts- und Sozialstatistik klar zu trennen. Zur konjunkturpolitischen Beurteilung benötigt man in der Regel auch umfassende Informationen wirtschafts- und sozialstatistischer Art, also sowohl Struktur- wie Prozessdaten.

Es ist ausdrücklich zu betonen, dass die verschiedenen Statistiken nicht nur den konjunkturpolitisch verantwortlichen Behörden und Verwaltungsstellen des Bundes, sondern auch den übrigen Gemeinwesen und der privaten Wirtschaft als Orientierungs- und Entscheidungshilfe dienen sollen. Deshalb soll der Ausbau der Wirtschaftsstatistik, wie es bereits bis anhin der Fall war, in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, den Berufsorganisationen und den Kantonen erfolgen. Es kann sich also nicht darum handeln, wie es vereinzelt befürchtet wird, eine einseitig vom Bund diktierte Statistik aufzubauen.

Für den Beizug von Sachverständigen zur Beratung des Bundesrates in Fragen der Konjunkturpolitik bietet Artikel 104 der Bundesverfassung eine ausreichende Rechtsgrundlage. Ebenfalls der Errichtung eines Konjunkturforschungsinstituts würde von der Verfassung her nichts im Wege stehen. Für die Schaffung einer besonderen Konjunkturforschungsstätte ausserhalb der Verwaltung würde der künftige Artikel 27^{quater} Absatz 2 der Bundesverfassung (Forschungsartikel, BBl 1972 II 1030) die Rechtsgrundlage bilden. Daher kann auf die Einräumung besonderer Befugnisse im neuen Verfassungsartikel, wie es im Vernehmlassungsverfahren verschiedentlich verlangt wurde, verzichtet werden.

725 Absatz 5

Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen. Darin können der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen.

Diese Normen betreffen das Rechtsetzungsverfahren. Wie bereits dargelegt, sollen die einzelnen konjunkturpolitischen Instrumente grundsätzlich nur in Er-

lassen geregelt werden, für die die Volksabstimmung verlangt werden kann. Dies wird mit der Formulierung zum Ausdruck gebracht, zur Ausführung des Konjunkturartikels seien Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen. Damit ist auch der dringliche Bundesbeschluss im Sinne von Artikel 89^{bis} Absatz 2 erfasst, für den ja die Volksabstimmung, wenn auch erst nachträglich, ebenfalls verlangt werden kann. Er ist, wie aus dem Wortlaut von Artikel 89^{bis} Absatz 1 hervorgeht, eine Unterart des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. Allerdings werden damit auch dringliche Bundesbeschlüsse möglich sein, die, weil sie von vornherein weniger als ein Jahr lang in Kraft bleiben sollen, nicht dem Referendum unterstellt werden müssen. Dies entspricht jedoch dem allgemeinen Verfassungsrecht und ist praktisch gesehen nur eine geringfügige Abweichung vom Grundsatz, dass für alle allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse die Volksabstimmung verlangt werden kann. Es wäre nicht zu rechtfertigen, ausgerechnet im Bereich der Konjunkturpolitik die Möglichkeit auszuschliessen, dringliche Bundesbeschlüsse zu erlassen, die weniger als ein Jahr lang in Kraft bleiben sollen.

Wenn wir in unserem Entwurf lediglich sagen, es seien Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen, geht dies auf eine Anregung in der Vernehmlassung der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte zurück. Der Vorentwurf drückte sich komplizierter aus. Die Experten hatten sich gescheut, einfach vom «allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss» zu sprechen, weil Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes auch jene Beschlüsse der Bundesversammlung als «allgemeinverbindlich» bezeichnet, die sie gestützt auf eine besondere Ermächtigung unter Ausschluss des Referendums fassen darf. Für den Erlass der Ausführungsbestimmungen zum neuen Konjunkturartikel wird die Bundesversammlung indessen Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht anrufen können, auch wenn man nur von «allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen» spricht; denn eine «besondere Ermächtigung durch die Bundesverfassung» fehlt.

Der zweite Satz in Absatz 5 bildet die Grundlage für die Ermächtigung des Bundesrates und der Nationalbank, die in Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen vorgesehenen Massnahmen näher zu ordnen und ihre Anwendungsdauer festzusetzen, also die vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Instrumente entsprechend der gegebenen Situation flexibel anzuwenden. So soll sich ein Ausführungsgesetz zum Beispiel damit begnügen dürfen, eine Sonderabgabe als solche vorzusehen und Grundsätze hiefür aufzustellen. Die Regelung der Einzelheiten, wie die Festsetzung der Sätze innerhalb eines vom Gesetz genannten Rahmens sowie der Zeitdauer, während der die Abgabe tatsächlich erhoben werden soll, kann dem Bundesrat überlassen werden.

Es wird damit dem Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, einen Teil seiner Befugnisse an den Bundesrat und die Nationalbank zu delegieren (Kompetenzdelegation). Es empfiehlt sich, diese Befugnis ausdrücklich in der Verfassung zu erwähnen, um später langwierige Diskussionen darüber zu vermeiden. Auf den Gebieten der Konjunktur- und Währungspolitik ist ohne eine gewisse Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an Bundesrat und Nationalbank nicht auszukom-

men, weil die zu treffenden Massnahmen den jeweiligen, sich manchmal rasch ändernden Verhältnissen angepasst werden müssen. Das ist im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen. Es wird im übrigen Sache des Gesetzgebers sein, in den Ausführungsgesetzen die Ermächtigung nach Inhalt und Ausmass zu umschreiben (vgl. dazu Jean-François Aubert «Traité de Droit Constitutionnel Suisse», Nrn. 1531–1537, insbesondere Nr. 1536).

Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Kompetenzdelegation an die Nationalbank mit dem Hinweis auf die fehlende politische Verantwortlichkeit angefochten. Wir erachten indessen einen Ausschluss der Nationalbank von der Sache her als nicht gerechtfertigt, ist sie doch nach Artikel 39 der Bundesverfassung für die Führung der Kredit- und Währungspolitik zuständig. Der Verfassungsgeber hat diese Aufgabe bewusst einer eigens dafür geschaffenen, öffentlich-rechtlichen Fachinstanz übertragen. Dagegen schlagen wir Ihnen vor, die Rechtssetzungsdelegation an die Notenbank verfassungsmässig einzuschränken mit dem Hinweis «in ihrem Aufgabenbereich».

Durch die Erwähnung des Bundesrates soll ausgeschlossen werden, dass der Gesetzgeber die Bundesversammlung ermächtigen darf, Massnahmen näher zu ordnen und ihre Anwendungsdauer festzusetzen. Denn dadurch würde der Zweck der Delegation, nämlich Gewähr zu bieten, dass konjunkturpolitische Massnahmen unverzüglich getroffen werden können, nicht erreicht. Im weiteren kann es auch unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung nicht Aufgabe der Bundesversammlung sein, im einzelnen den Einsatz des konjunkturpolitischen Instrumentariums zu betreuen. Indessen kommt die Legislative im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die Regierungstätigkeit bereits zum Zuge.

Die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen ist bekanntlich eine umstrittene Angelegenheit. Es empfiehlt sich daher, die hier erforderliche Befugnis des Gesetzgebers zur Delegation ausdrücklich zu erwähnen. Andernfalls wäre zu befürchten, dass langwierige Auseinandersetzungen darüber entstünden, ob so weitgehende Delegationen zulässig sind.

Hauptsächlich aus Arbeitgeberkreisen wurde vorgeschlagen, im neuen Verfassungsartikel die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Vereinbarungen zwischen der Nationalbank und den Geschäftsbanken vorzusehen, damit die «kooperative Geldpolitik» auch gegenüber Aussenseitern durchgesetzt werden kann.

Die AVE ist in der Bundesverfassung lediglich für «Gesamtarbeitsverträge und andere gemeinsame Vorkehren von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Förderung des Arbeitsfriedens» (Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. c BV) sowie für Rahmenmietverträge und sonstige gemeinsame Vorkehren von Vermieter- und Mieterverbänden (Art. 34^{septies} Abs. 1 BV) vorgesehen. Für andere Vereinbarungen ist sie nach herrschender Auffassung und nach der Praxis der Bundesbehörden nicht zulässig (vgl. Botschaft vom 16. Dez. 1960 zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Schweiz. Uhrenindustrie, BBl 1960 II 1542; Gutachten der Professoren Hans Huber und Hans Merz vom 30. Aug. 1960; Gutachten des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements vom 7. Dez. 1965). Was für die AVE von

Vereinbarungen zwischen Verbänden oder von Verbandsbeschlüssen gilt, gilt erst recht für Abmachungen zwischen der Notenbank und einzelnen oder einer Mehrheit von Geschäftsbanken. Wenn man also derartige Vereinbarungen auch für jene Banken verbindlich erklären wollte, die die Unterzeichnung ablehnen, dann wäre die Aufnahme einer besonderen Bestimmung in den Konjunkturartikel notwendig.

Der Bundesrat hat aus folgenden Gründen davon abgesehen:

Die AVE von Gesamtarbeitsverträgen, die sich ohne Zweifel bewährt hat, ist nicht mit der AVE von Vereinbarungen zwischen der Notenbank und den Geschäftsbanken zu vergleichen. Gegenstand der Gesamtarbeitsverträge ist die Regelung der gegenseitigen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern; das ist in erster Linie Sache der Beteiligten selber, also des Vertrages. Der Staat, der an einem guten sozialen Klima interessiert ist, leiht mit der AVE lediglich seinen Arm, um das, was die Grosszahl der Beteiligten für ihre gegenseitigen Beziehungen als richtig ansehen, auch gegenüber Aussenseitern durchzusetzen. Bei den Vereinbarungen zwischen Notenbank und Geschäftsbanken geht es hingegen der Natur der Sache nach nicht um eine private, sondern um eine rein staatliche Aufgabe, nämlich um die Führung der Kredit- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes. Mit dieser Aufgabe ist nach Artikel 39 Absatz 3 der Bundesverfassung die Nationalbank als eine nach besonderem Recht organisierte öffentliche Anstalt des Bundes betraut. Die Geschäftsbanken hingegen sind ihrem Wesen nach nicht für die Führung der Kredit- und Währungspolitik verantwortlich; sie verfolgen und wahren, was übrigens durchaus legitim ist, private Interessen.

Die Banken wünschen, dass die Geld- und Kreditpolitik durch Vereinbarungen zwischen der Notenbank und ihnen selbst verwirklicht werde, weil sie auf diese Weise einen Einfluss auf die Gestaltung dieser Politik erhalten, den sie auch bei weitgehender Anhörung durch die Währungsbehörde sonst nicht haben. Bei der blossen Anhörung bleibt die Behörde, die ja allein verantwortlich ist, im Rahmen des Gesetzes frei, nach ihrer Beurteilung der Lage zu handeln. Ist aber die Notenbank ausschliesslich oder in erster Linie darauf angewiesen, mit den Banken Vereinbarungen zu treffen, dann steht den Banken je nach der Ausgestaltung ein absolutes oder ein relatives Vetorecht gegen die Geld- und Kreditpolitik zu. Das wäre ein staatsrechtliches Kuriosum.

In der Praxis zeigt sich das Ungenügen einer auf blossen Vereinbarungen beruhenden Geld- und Kreditpolitik insbesondere in zwei Situationen: Einmal, wenn zu Beginn einer Überhitzung sanftes, aber rechtzeitiges «Gegensteuern» am meisten Erfolg versprechen würde, und sodann, wenn wirklich einschneidende Massnahmen unumgänglich werden. Mit Vertragsverhandlungen, die sich oft in die Länge ziehen und in denen immer der kleinste gemeinsame Nenner gesucht werden muss, ist keine wirksame Konjunkturpolitik zu führen. Daran vermöchte eine AVE der schliesslich getroffenen Vereinbarungen nichts zu ändern. Solche Abmachungen könnten aber auch wettbewerbs- und strukturpolitisch unerwünschte Auswirkungen zeitigen.

726 Absatz 6

Vor Erlass der Ausführungsgesetze, dringliche Bundesbeschlüsse ausgenommen, sind die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Organisationen der Wirtschaft anzuhören. Die Kantone und Wirtschaftsorganisationen können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden.

In Absatz 6 werden die Vorschriften von Artikel 32 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung übernommen; sie werden jedoch dem hier in Frage stehenden Gegenstand angepasst. Die Vernehmlassungspflicht soll für den dringlichen Bundesbeschluss – seinem Sinne gemäss – nicht gelten. Ein Bundesbeschluss darf nach Artikel 89^{bis} der Bundesverfassung nur dann als dringlich erklärt werden, wenn sein Inkrafttreten «keinen Aufschub erträgt». Das Vernehmlassungsverfahren könnte somit aus zeitlichen Gründen nicht in der erwünschten Art und Weise durchgeführt werden. Auch bestände die Gefahr, dass ein frühzeitiges Bekanntwerden der geplanten Massnahmen zu unerwünschten Reaktionen der Betroffenen führen könnte. Es hat sich gerade bei Erlass der jüngsten Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur mit aller Deutlichkeit erwiesen, dass gewisse Lagen entstehen können, die die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ausschliessen.

Unter Berücksichtigung verschiedener Anregungen nahmen wir im Verfassungstext auch die politischen Parteien in den Kreis der zu Befragenden auf. Dies erscheint uns insofern als angebracht, als die Parteien schon bisher in die Vernehmlassung zu konjunkturpolitischen Erlassen einbezogen worden sind. Es sei indessen darauf hingewiesen, dass mit der Erwähnung der Parteien lediglich ein Recht auf Anhörung begründet wird und alle andern Aspekte des Parteiwesens, wie insbesondere die Frage einer allfälligen finanziellen Unterstützung der Parteien durch den Bund, dadurch nicht präjudiziert werden.

Die Vorschrift in Artikel 32 Absatz 2, der Vollzug der Bundesvorschriften sei in der Regel den Kantonen zu übertragen, kann nicht übernommen werden. In den meisten Fällen müssen die konjunkturpolitischen Massnahmen durch Bundesbehörden oder die Nationalbank vollzogen werden.

8 Änderung von Artikel 32 Absatz 1 der Bundesverfassung

Artikel 32 der Bundesverfassung schreibt vor, dass Bestimmungen auf Grund der Wirtschaftsartikel von 1947 nur durch Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse eingeführt werden dürfen, für die eine Volksabstimmung verlangt werden kann. Diese Vorschrift wird für künftige konjunkturpolitische Massnahmen durch Absatz 5 des neuen Konjunkturartikels ersetzt. Aus diesem Grund ist in Artikel 32 Absatz 1 «31^{quinquies}» zu streichen.

9 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die direkten finanziellen Auswirkungen für den Bund, die sich aus der beantragten Verfassungsänderung ergeben, dürften sich insgesamt in bescheide-

nem Rahmen halten. Es wird Sache der Ausführungsgesetzgebung sein, diese Aufwendungen im Einzelfall nachzuweisen.

Auch die Auswirkungen auf den Personalbedarf dürften sich in angemessenen Grenzen halten. Immerhin haben wir beschlossen, die Dienststelle des Delegierten für Konjunkturfragen auszubauen und in ein Bundesamt umzuwandeln. Damit wird dem Vorschlag der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung entsprochen. Es wird auch ein gewisser Ausbau der wirtschaftsstatistischen Dienste unumgänglich sein. Der zusätzliche Personalbedarf lässt sich erst im Rahmen der Ausarbeitung der Ausführungsgesetze genauer beurteilen.

10 Anträge betreffend Abschreibung von Motionen und Postulaten

Mit der vorliegenden Botschaft wird dem eingangs erwähnten Postulat Heil entsprochen. Wir beantragen deshalb, dieses Postulat abzuschreiben.

Eine vom Nationalrat am 21. Juni 1971 und vom Ständerat am 22. September 1971 angenommene Motion Grünig (10 741) lautet wie folgt:

Der Bundesrat wird ersucht, einen Verfassungsartikel über Massnahmen zur Beeinflussung der Konjunktur auszuarbeiten und sobald als möglich den eidgenössischen Räten zu unterbreiten.

Auch diesem Begehren wird durch die vorliegende Botschaft entsprochen. Wir beantragen deshalb, die Motion abzuschreiben.

11 Schlussbemerkungen

Die jüngste Entwicklung auf konjunkturpolitischem Gebiet bestätigt erneut das Ungenügen der verfassungsrechtlichen Grundlagen für zeit- und sachgerechte Entscheidungen und Massnahmen. Die auf hohem Inflationsniveau stabilisierte Konjunktur wird durch neue Auftriebskräfte angeheizt. Der Bundesrat sah sich wiederum gezwungen, zu extrakonstitutionellen dringlichen Bundesbeschlüssen Zuflucht zu nehmen. Die Abstützung konjunkturpolitischer Massnahmen in immer grösserer Zahl und kürzeren Zeitabständen auf das Notrecht ist mit der Idee und Konzeption unserer Verfassung nicht vereinbar. Seit Ende der fünfziger Jahre ist der Bundesrat dauernd gezwungen, die Konjunktorentwicklung zu beeinflussen. Das gleiche gilt übrigens auch für die verantwortlichen Behörden des Auslandes. Die Konjunkturpolitik ist somit faktisch zu einer ständigen und erst-rangigen Bundesaufgabe geworden. Wer die Grundsätze des Rechtsstaates achtet, muss sich folgerichtig auch für einen entsprechenden Ausbau der Verfassungsgrundlage einsetzen.

Die Vernehmlassungen haben eindrücklich gezeigt, dass über die Zielsetzung der Konjunkturpolitik weitgehend Einigkeit besteht. Die konjunkturelle Stabilität ist jedoch ein ausserordentlich anspruchsvolles Ziel, aus dem den Behörden eine

grosse Verantwortung erwächst. Sollen sie dieser Verantwortung gerecht werden, so müssen ihnen entsprechende Befugnisse eingeräumt werden.

Zum Schluss möchten wir noch mit Nachdruck betonen, dass mit der Zustimmung zum neuen konjunkturpolitischen Verfassungsartikel wohl eine unerlässliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Konjunkturstabilisierung geschaffen wird, diese selbst damit aber noch nicht gewährleistet ist. Inwieweit die gesetzten Ziele auch tatsächlich erreicht werden, hängt in entscheidendem Masse vom Willen der verantwortlichen Behörden ab, von den eingeräumten Befugnissen rechtzeitig und wirksam genug Gebrauch zu machen. Der Bundesrat ist entschlossen, das Nötige zu tun, um seiner Verantwortung gerecht zu werden. Dazu aber bedarf er der Unterstützung des Parlamentes und des Volkes.

Gestützt auf diese Darlegungen beantragen wir Ihnen Zustimmung zum beiliegenden Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Konjunkturartikel der Bundesverfassung.

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

Bern, den 10. Januar 1973

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss über den Konjunkturartikel der Bundesverfassung

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 10. Januar 1973¹⁾,

beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 31^{quinquies}

¹ Der Bund strebt eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung an. Er trifft hierfür, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung, vornehmlich auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft. Von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichende Massnahmen ausserhalb dieser Gebiete sind zu befristen.

² Der Bund ist befugt, zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf Bundessteuern Zuschläge zu erheben oder Rabatte zu gewähren und Sonderabgaben einzuführen. Die abgeschöpften Mittel sind solange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert. Ihre Rückerstattung kann vorgesehen werden. Der Bund kann die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ausdehnen oder einschränken.

³ Bund, Kantone und Gemeinden sind gehalten, ihre Haushalte auf die Erfordernisse der Konjunkturstabilisierung auszurichten und für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen. Der Bund kann die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und von Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage und dem Finanzgebaren der Kantone und Gemeinden anpassen. Er hat dabei auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.

¹⁾ BBl 1973 I

⁴ Der Bund führt laufend die konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen durch.

⁵ Zur Ausführung dieses Artikels sind Bundesgesetze oder allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse zu erlassen. Darin können der Bundesrat und in ihrem Aufgabenbereich die Nationalbank ermächtigt werden, die Massnahmen näher zu ordnen und deren Anwendungsdauer festzusetzen.

⁶ Vor Erlass der Ausführungsgesetze, dringliche Bundesbeschlüsse angenommen, sind die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Organisationen der Wirtschaft anzuhören. Die Kantone und die Wirtschaftsorganisationen können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden.

Art. 32 Abs. 1

¹ Die in den Artikeln 31^{bis}, 31^{ter} Absatz 2 und 31^{quater} genannten Bestimmungen dürfen nur durch Bundesgesetze oder Bundesbeschlüsse eingeführt werden, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann. Für Fälle dringlicher Art in Zeiten wirtschaftlicher Störungen bleibt Artikel 89^{bis} vorbehalten.

II

¹ Dieser Beschluss wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

² Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung der Artikel
31quiquies und 32 Absatz 1 der Bundesverfassung (Konjunkturpolitik) (Vom 10. Januar
1973)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11543
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.02.1973
Date	
Data	
Seite	117-180
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 659

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.