

Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Konjunkturpolitik

Autor(en): **Winterberger, Gerhard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **54 (1974-1975)**

Heft 11

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163001>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Konjunkturpolitik

Das Problem

Die Frage der Schaffung eines neuen Konjunkturartikels in der Bundesverfassung hat die schweizerische Öffentlichkeit seit Jahren beschäftigt. In den massgebenden politischen und wirtschaftlichen Kreisen fanden wiederholt Aussprachen über einen Ausbau des konjunkturpolitischen Instrumentariums des Bundes und der Notenbank statt.

Bis Ende der dreissiger Jahre beschränkte sich die Konjunkturpolitik in der Schweiz zur Hauptsache auf die Milderung der Krisenfolgen und auf einige Ansätze der Krisenbekämpfung. Für eine umfassende Politik fehlten sowohl die theoretischen als auch die politischen und staatsrechtlichen Voraussetzungen. Erst unter dem nachträglichen Eindruck der Depression der Jahre 1929 bis 1936 ist der Gedanke einer aktiven Konjunkturpolitik während des Zweiten Weltkrieges zur Entwicklung und allgemeinen Anerkennung gelangt. Dieser fand seinen konkreten Niederschlag im Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1942 über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegskrisenzeit. Der betreffende Bundesratsbeschluss, welcher sich auf das Vollmachtenrecht stützte, übertrug dem Bund erstmals die Verantwortung «für die Erhaltung und Erweiterung bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsgelegenheiten», insofern die private Wirtschaft nicht in der Lage sein sollte, von sich aus ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten. Die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung vom Jahre 1947 bestätigten diesen Grundgedanken, indem Art. 31 quinquies festhält: «Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Massnahmen zur Verhütung der Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Er erlässt Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung.»

Die geistige Wandlung, die auf diesem Gebiet eingetreten ist, ist evident. Seit anfangs der sechziger Jahre drang die Auffassung immer mehr durch, dass die Währungs-, Kredit-, Finanz-, Aussenwirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik in einem gewissen Umfang auf das konjunkturpolitische Ziel eingestellt und als bewusste konjunkturpolitische Mittel eingesetzt werden. Damit haben der Staat beziehungsweise der Bund und die Schweizerische Nationalbank eine *konjunkturpolitische Aufgabe* zu erfüllen.

Das Ziel der Konjunkturpolitik ist die Erhaltung des wirtschaftlichen

Gleichgewichts beziehungsweise nach Möglichkeit eine Verhinderung der negativen Folgen von Krisen, Depressions- und Inflationszuständen. Ziel und Mittel der Konjunkturpolitik müssen jedoch mit andern Zwecksetzungen wirtschaftlicher, sozialer und politischer Art vereinbar sein. Die Auffassungen gehen hinsichtlich dieser Mittel und vielfach auch über das Ausmass der zu erreichenden Stabilisierung der Wirtschaft auseinander.

Eine Hauptaufgabe kommt der Nationalbank zu. Diese hat nach Abs. 3 des Art. 39 BV die Aufgabe, den Geldumlauf des Landes zu regeln, den Zahlungsverkehr zu erleichtern und eine den Gesamtinteressen des Landes dienende Kredit- und Währungspolitik zu führen. Eine direkte konjunkturpolitische Aufgabe wird der Nationalbank damit zwar nicht überbunden. Geldversorgung und Wirtschaftsentwicklung stehen jedoch im allgemeinen in engem Zusammenhang. So kann eine überreichliche Geldversorgung volkswirtschaftlich unerwünschte Investitionen und Preiserhöhungen auslösen, während umgekehrt eine allzu knappe Geldversorgung in der Regel zu einem Schrumpfungsprozess der Wirtschaft und damit zu Unterbeschäftigung und zu Arbeitslosigkeit führt. Damit ergibt sich folgerichtig, dass die *Nationalbank* für eine *volkswirtschaftlich angemessene Geldversorgung* bemüht sein muss und durch geeignete Massnahmen ihrer Geld- und Kreditpolitik sowohl Inflations- wie auch Deflationstendenzen zu begegnen hat.

Ein Versuch von 1966/67, das Instrumentarium der Nationalbank durch vermehrte Möglichkeiten zu Offenmarktoperationen, durch Mindestguthabenverpflichtungen auf dem Zuwachs bestimmter Passivposten der Banken sowie durch die Festsetzung jährlicher Kreditzuwachsrate auszuweiten, scheiterte im Parlament vor allem wegen der unsicheren oder fehlenden Verfassungsgrundlage.

Ich muss mir dazu eine *Bemerkung* erlauben: Die Behörden wollten damals die erweiterten Kompetenzen der Notenbank auf den Bankenartikel (Art. 31 quater BV) abstützen. Der Vorort und einige Rechtsgelehrte haben diesen Artikel als Basis in Zweifel gezogen. Vorort und Schweizerische Handelskammer hatten 1966 den Massnahmen im Prinzip zugestimmt, aber beantragt, dass die Bundesbehörden die Verfassungsfrage nochmals abklären¹. In der Folge ist dann in der Presse immer wieder der Vorwurf erhoben worden, die Wirtschaft und die ihr nahestehenden Parlamentarier hätten das sogenannte «Instrumentarium» zu Fall gebracht. Die Verantwortung fällt jedoch auf die damaligen Behörden zurück, welche eine Vorlage ohne eindeutige Verfassungsgrundlage unterbreiteten. Im offiziellen Bericht des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements wurde die Verfassungsmässigkeit ohne nähere Begründung bejaht, obschon einander widersprechende Gutachten vorlagen.

Ich muss diese Bemerkung machen, um einer offensichtlich bereits stattgefundenen Geschichtsfälschung oder Geschichtsklitterung mit einer entsprechenden negativen Plakatierung der Spitzenverbände, vor allem des Vororts, entgegenzutreten.

Die *fünfziger Jahre* waren durch eine bemerkenswerte Stabilität gekennzeichnet. 1959 hat in der konjunkturellen Entwicklung unseres Landes – nicht zuletzt als Folge massiver Kapitalzuflüsse aus dem Ausland – ein beschleunigter Aufschwung eingesetzt, der zu einer regelrechten Überforderung der Produktionskräfte führte. Seit Jahren stehen wir in der fatalen Inflationsgemeinschaft der Industrie- und der Entwicklungsländer. Die Triebkräfte der Inflation waren sowohl aussenwirtschaftlicher wie hausgemachter Art. Was die besonders virulenten ausländischen Triebkräfte der Inflation anbelangt, so dürfte anerkannt werden, dass die Konjunkturüberhitzung, die Austrocknung des Arbeitsmarktes und die Heranziehung von Gastarbeitern seit 1959 kaum einen so hohen Grad erreicht hätten, wenn es gelungen wäre, die Mittelzuflüsse aus dem Ausland zu neutralisieren und die Kreditexpansion bei den Banken in Schranken zu halten, beziehungsweise die Ausdehnung des Inflationspotentials innerhalb des Bankensystems zu verhindern.

Mittel der Konjunkturpolitik

Stichwortartig können dieselben wie folgt umschrieben werden:

- Die sogenannten *Masshalteappelle der Behörden*. Diese waren so wenig wirksam wie Luthers Predigten und Schriften gegen den Wucher, weil sie nicht die Ursachen der Inflation trafen².
- Die Appelle zur *Selbstdisziplinierung der Spitzenverbände der Wirtschaft* von 1962 fielen in zahlreichen Branchen auf fruchtbaren Boden, gesamthaft konnten sie sich nicht durchsetzen. Nachdem 33 Preisstillhalteversprechen vorlagen, setzte sukzessive ein Abbröckelungsprozess ein, weil die Marktkräfte sich als stärker erwiesen als alle Preisvereinbarungen und guten Absichten.
- Die *zahlreichen Gentlemen's Agreements*, welche die Nationalbank mit den Banken abgeschlossen hat, sind vom Standpunkt ihrer Wirksamkeit zum Teil ähnlich, zum Teil etwas besser einzustufen. Sie sind dann zielkonform, wenn es der Markt erlaubt.
- Die sogenannte *aussenwirtschaftliche Absicherung der flexiblen Wechselkurse*. Bekanntlich gab die Schweizerische Nationalbank im Januar 1973 den Dollarkurs frei. Durch den erzwungenen Übergang zum Floating konnte sie eine massive Vermehrung des internen Geldvolumens ver-

meiden. Andernfalls wäre sie gezwungen, in unbegrenztem Umfang fremde Devisen zu übernehmen, wodurch ein zusätzliches Inflationspotential geschaffen worden wäre.

- *Marktpolitische Möglichkeiten der Notenbank*, um eine Politik der Knapphaltung der Geldmenge beziehungsweise des Geld- und Kreditangebots zu erreichen: Als solche sind anzuführen die bisherigen gesetzlichen Mittel, wie die Diskont- und Lombardpolitik, die Offenmarktpolitik, Kompetenzen für die Einflussnahme auf den Zinssatz für Kassenobligationen von Banken und die Bewilligung von Kapitalexporten in Form von Bankenkrediten an das Ausland und ausländische Anleihen in der Schweiz.
- Schliesslich wäre die antizyklische *Budgetpolitik* zu erwähnen, wonach die öffentliche Hand in guten Zeiten Überschüsse erzielen und diese sterilisieren und in Depressionen Defizite schaffen sollte. Seit einigen Jahren erfolgt in manchen Industrieländern jedoch das genaue Gegenteil.

Da wir nur über ein sehr begrenztes konjunkturpolitisches Instrumentarium verfügen, wurden bereits 1964 und dann in den letzten Jahren (vor allem 1972) *notrechtliche Massnahmen* auf den Gebieten des Geld- und Kapitalmarktes (Kreditbegrenzung, Mindestguthaben, Emissionskontrolle) sowie des Baumarktes (zwecks Kanalisierung des Baumarktes nach Dringlichkeiten) beschlossen. Hinzu traten Vorkehren zur Einschränkung der Abschreibungssätze sowie die Preis-, Lohn- und Gewinnüberwachung³. Im November 1974 wurde ausserdem das Abwehrdispositiv gegen ausländische Geldzuflüsse (u. a. Wiedereinführung des Zinsverbots und der Negativzinsen, Einforderung zusätzlicher Mindestguthaben auf dem seit 1. November 1974 neuen Zuwachs ausländischer Frankenguthaben) wieder in Kraft gesetzt. Ferner sah sich die Nationalbank gegen Ende Dezember 1974 zu Devisenterminoperationen in grösserem Umfang aus währungs- und geldpolitischen Gründen veranlasst.

Der Konjunkturartikel in der Bundesverfassung

Eine solide verfassungsmässige Grundlage für ein konjunkturpolitisches Instrumentarium drängt sich seit Jahren gebieterisch auf. 1970 ist im Vorort ein Konzept entworfen worden, welches dann zum Teil seinen Niederschlag fand in den Vorschlägen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes. Nach langen Auseinandersetzungen ist der neue Konjunkturartikel (Art. 31 quinquies BV) in der Oktobersession 1974 der eidgenössischen Räte verabschiedet worden. Die Volksabstimmung darüber wird am 2. März 1975 stattfinden.

Der Verfassungsartikel lautet wie folgt:

Art. 31quinquies

¹ Der Bund fördert eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung.

² Der Bund trifft zu diesem Zwecke, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen auf den Gebieten des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft.

³ Reichen die Massnahmen aufgrund von Absatz 2 nicht aus, so ist der Bund befugt, auch auf andern Gebieten Vorkehren zu treffen. Weichen diese von der Handels- und Gewerbefreiheit ab, so sind sie zu befristen.

⁴ Der Bund kann zur Stabilisierung der Konjunktur vorübergehend auf Bundessteuern Zuschläge erheben oder Rabatte gewähren und Sonderabgaben einführen. Die abgeschöpften Mittel sind solange stillzulegen, als es die Konjunkturlage erfordert, und hierauf individuell oder in Form von Satzreduktionen zurückzuerstatten.

⁵ Der Bund kann die Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden ausdehnen oder einschränken.

⁶ Bund, Kantone und Gemeinden und ihre Betriebe und Anstalten haben ihre Haushalte auf die Erfordernisse der Konjunkturlage auszurichten und für eine mehrjährige Finanzplanung zu sorgen. Der Bund kann die Ausrichtung von Bundesbeiträgen und von Kantonsanteilen an Bundessteuern der Konjunkturlage anpassen.

⁷ Der Bund hat bei Massnahmen im Sinne dieses Artikels auf die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Gebiete des Landes Rücksicht zu nehmen.

⁸ Der Bund führt laufend die konjunkturpolitisch erforderlichen Erhebungen durch.

⁹ Zur Ausübung 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. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung jährlich über die getroffenen Massnahmen Bericht zu erstatten. Die Bundesversammlung entscheidet, soweit die Ausführungserlasse es vorsehen, ob die Massnahmen weiterhin in Kraft bleiben.

¹⁰ Vor Erlass der Bundesgesetze und der allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse, dringliche Bundesbeschlüsse ausgenommen, sind die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Organisationen der Wirtschaft anzuhören. Die Kantone und die Wirtschaftsorganisationen können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften herangezogen werden.

Art. 32, Abs. 1

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

Das Ergebnis der vom Vorort bei den Sektionen des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins durchgeführten Enquête ist deutlich *positiv* ausgefallen. Der heutige Text entspricht nicht vollständig der Haltung, die die Wirtschaft früher eingenommen hat. Doch konnten gegenüber dem

Entwurf des Bundesrates *wesentliche Verbesserungen* erzielt werden. Bei der Umschreibung des Kompetenzbereiches war eine *Begrenzung auf die drei klassischen Gebiete des Geld- und Kreditwesens, der öffentlichen Finanzen und der Aussenwirtschaft* aus sachlichen und politischen Gründen nicht möglich. Der Bund wird nun befugt sein, auch auf andern Gebieten Vorkehren zu treffen, insofern die Massnahmen aufgrund von Abs. 2 nicht ausreichen. Falls sie von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen, sind sie zu befristen.

Dazu ist zu bemerken, dass der *Krisenfall*, das heisst Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, durch eine Beschränkung auf die drei klassischen Gebiete – entgegen der Auffassung zweier volkswirtschaftlicher Experten – nicht voll abgedeckt wäre. Die Wirtschaft sollte aber nicht Hand bieten zu einer interventionistischen Durchinterpretierung der Verfassung. Aus diesem Grunde war eine Formulierung anzustreben, welche dem Erfordernis der Krisenbekämpfung gerecht wird. Es sind weitere Vorkehren denkbar und vertretbar ausserhalb der «klassischen» Bereiche, wofür eine Rechtsbasis vorhanden sein sollte.

Darüber hinaus ist vom neuen Delegierten für Konjunkturfragen, Francesco Kneschaurek, wahrscheinlich zu Recht bezweifelt worden, ob man im Falle von branchenstrukturellen und regionalpolitischen Ungleichgewichten, in Fällen, wo die Marktwirtschaft (infolge des Indexmechanismus) nicht mehr richtig funktioniert, oder im Falle einer sich abzeichnenden Stagflation, allein mit Globalmassnahmen auskommen werde. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass auch Vorkehren in den klassischen Bereichen, wie die Kreditbegrenzung, den Preismechanismus und den Wettbewerb in Frage stellen können.

Das *Primat der Globalsteuerung* (Einsatz von Massnahmen auf den drei klassischen Gebieten) *ist unbestritten*. Gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf ist diesbezüglich eine Verbesserung erzielt worden. Vorkehren ausserhalb dieser Bereiche kommt *subsidiärer Charakter* zu. Als solche wären denkbar: Überbrückungsbeihilfe, Einkommenspolitik, Baubeschluss, Investitionskontrolle. Die weitgehenden Befugnisse beinhalten für die Wirtschaft *gewisse Risiken*. Für politische Instanzen besteht die Versuchung, subsidiäre Massnahmen ausserhalb der klassischen Bereiche anzustreben, um den Folgen einer straffen Geld-, Kredit- und Budgetpolitik auszuweichen. Es darf als sicher gelten, dass Kreise, die heute lediglich für Eingriffe in die klassischen Bereiche eintreten, deren Abbau verlangen, wenn die ersten Liquiditätsschwierigkeiten auftreten. Dies ist bereits heute der Fall. Gleichzeitig wird man eventuell nach Massnahmen ausserhalb der klassischen Bereiche rufen. Die Risiken, die mit der Anwendung von Ziff. 3 verbunden sein können, bestehen zweifellos und sollen nicht bagatellisiert

werden. Andererseits gehen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft auch *gefährliche Risiken ein, wenn es nicht gelingt, eine tragfähige Verfassungsgrundlage zu schaffen, welche es den Behörden erlaubt, rechtzeitig in den Konjunkturverlauf einzugreifen.*

Die wirtschaftliche Entwicklung ist nicht immer berechenbar. Wer hätte vor Jahren mit solchen Inflationsraten gerechnet! Hinzu kommen die labile internationale Währungslage, das Problem der Erdölpreise, die Unmöglichkeit mancher Industrie- und Entwicklungsländer, das Zahlungsbilanzproblem zu meistern. Namentlich die Notenbank muss über ein ganzes Arsenal von Mitteln verfügen, um die Währung zu verteidigen, ein Arsenal, an das zu denken den Bankiers noch vor einigen Jahren der kalte Schweiß den Rücken hinabgelaufen wäre. Mit einer Enumeration der Massnahmen wäre man in bezug auf die mögliche Entwicklung der Wirtschaft zu sehr eingengt. Mit flexiblen Wechselkursen allein – diesem Allheilmittel – kann man keine Konjunkturpolitik betreiben.

Nicht zuletzt aus diesen Überlegungen hat der Vorort bei der Bereinigung der Differenzen zwischen Ständerat und Nationalrat, in engem Kontakt mit Bundespräsident Ernst Brugger und dem nationalrätlichen Kommissionspräsidenten, Nationalrat Dr. Alfred Weber, Hand zu einer Lösung im Sinne des Ergebnisses der parlamentarischen Beratungen geboten.

Ich möchte den Verfassungsartikel nicht im einzelnen kommentieren. Faktisch wird er zu einem *wesentlichen Ausbau des Instrumentariums der Schweizerischen Nationalbank* mit den Möglichkeiten einer wirkungsvollen Offenmarktpolitik, Mindestreservspflicht, evtl. Kreditbegrenzung und (subsidiär) Emissionskontrolle führen.

Besonders positiv zu werten ist die Verankerung des Obligatoriums der Rückerstattung von Zuschlägen zu Bundessteuern und der sogenannten Sonderabgaben. Die Möglichkeit der Ausdehnung und Einschränkung von Abschreibungsmöglichkeiten für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden war nicht zu umgehen.

Die *Befugnisse der Bundesversammlung* hinsichtlich konjunkturpolitischer Massnahmen werden in der Gesetzgebung geregelt. Auf dieser Stufe wird zu entscheiden sein, ob die Bundesversammlung über die Aufhebung oder Weiterführung einer vom Bundesrat oder von der Nationalbank getroffenen Massnahme beschliessen kann.

Die Notwendigkeit einer Abkehr vom Dringlichkeitsrecht

Die Schaffung eines Verfassungsartikels erweist sich auch deshalb als notwendig, *weil nicht immer wieder auf das Dringlichkeitsrecht abgestellt werden sollte.* Auf diese Weise erfolgen die Vorkehren immer zu spät; sie

gelangen erst dann zum Einsatz, wenn das Haus brennt. In der Vergangenheit wurden die Massnahmen nie rechtzeitig getroffen. Dementsprechend langwierig ist dann auch der Bremsweg. Die ständige Anwendung von Notrecht schadet dem Ansehen der Behörden, dem Bundesrat und dem Parlament. Bei dringlichen Erlassen besteht auch die Gefahr, dass allzu starke Rücksicht auf die labile öffentliche Meinung, die rasch umschlagen kann, genommen wird. Rechts- und staatspolitisch ist die Hast, mit welcher im Dezember 1972 die dringlichen Bundesbeschlüsse zur Inflationsbekämpfung im Parlament durchgepeitscht worden sind, bedenklich. Die Überforderung des Parlaments und der Verwaltung war unverkennbar. Es war auch nicht möglich, bei den Organisationen der Wirtschaft ein kurzes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Häufen sich solche Dringlichkeitsvorlagen, so kann der seriöse parlamentarische Betrieb fast zum Erliegen kommen. *Die Stellung des Parlaments und seine Kontrollfunktion werden geschwächt zugunsten der Exekutive und der Verwaltung.* Der Respekt vor Recht, Verfassung und Gesetz dürfte ebenfalls erheblich geschwächt werden. Wir kommen damit in eine andauernde, unheilvolle Krise des Rechts und unserer politischen und rechtsstaatlichen Institutionen. In einem Dringlichkeitsverfahren haben Alternativvorschläge kaum Aussicht auf Erfolg wegen der mangelnden Zeit des Parlaments. Es bestehen fast keine Verhandlungsmargen; man sucht lediglich Verbesserungen, Verschärfungen oder Erleichterungen an einzelnen offiziellen Vorschlägen zu erreichen. Die Konkordanzdemokratie mit ihrer Verwischung zwischen Verantwortlichkeit und Opposition schränkt in einer derartigen Situation die politischen und wirtschaftspolitischen Möglichkeiten in der Innenpolitik ein. Die rechtzeitige Anwendung eines konjunkturpolitischen Instrumentariums setzt eine hervorragende Fachkunde der zuständigen Stellen und eine vertiefte Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und den Spitzenverbänden der Wirtschaft voraus.

Auf die *rechtzeitige Anwendung* muss besonderes Gewicht gelegt werden. Bekanntlich ist die Geldpolitik mit time lags behaftet. Doch darf festgehalten werden, dass je frühzeitiger namentlich die geld- und kreditpolitischen Vorkehren zum Einsatz gelangen, um so stärker und rascher die stabilisierende Wirkung sein wird. Ernst Dürr hält in diesem Zusammenhang folgendes fest:

«Je später in der Hochkonjunktur der Finanzierungsspielraum der Unternehmen eingeschränkt wird, um so weniger können Preisniveausteigerungen vermieden werden und um so grösser ist die Gefahr, dass die Unternehmen, besonders in der Investitionsgüterindustrie, in die Klemme zwischen steigenden Kosten und erschwerten Absatzbedingungen geraten. Im Extremfall wirkt die restriktive Geldpolitik prozyklisch, wenn sie erst in der Rezession die Finanzierung erschwert. Entsprechend gelingt es der expansiven Geldpolitik um so besser, die Rezession zu überwinden, je frühzeitiger

sie – insbesondere in Verbindung mit erhöhten Staatsausgaben – eingesetzt wird. Wenn sich, wie in der grossen Krise zu Beginn der dreissiger Jahre, der Konjunkturpessimismus bereits ausgebreitet und verfestigt hat, kann auch eine stark expansive Geldpolitik die Vollbeschäftigung nicht herbeiführen⁴.»

Dass beim konjunkturpolitischen Instrumentarium dringend darauf Bedacht gelegt werden muss, eine gewisse *Unabhängigkeit der Notenbank gegenüber den politischen Gewalten zu sichern*, muss heute wieder besonders betont werden. Es sollte vermieden werden, dass von allen Seiten politische Ansprüche an das Noteninstitut gestellt und durchgesetzt werden. Ich habe in die Sachkenntnis der Nationalbankleitung grösseres Vertrauen als in diejenige rein politischer Behörden.

Grenzen der staatlichen Konjunkturpolitik

Über die verheerenden Folgen der Inflation für eine freiheitliche Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie über die Grenzen und die Zielkonformität einer staatlichen Konjunkturpolitik möchte ich mich in diesem Zusammenhang nicht lange äussern. Betreffend die *Grenzen der Konjunkturpolitik* seien jedoch einige *stichwortartige aktuelle Hinweise* erlaubt.

Zweifellos hat heute die Geld- und Kreditpolitik die Hauptlast der Inflationsbekämpfung zu tragen. Sie bedarf aber dringend der Unterstützung durch die *Finanzpolitik*. Die Budgetdefizite von heute wirken jedoch in der gegenteiligen Richtung, falls sie nicht durch echte Ersparnisse gedeckt werden. Erhöhte Steuern, Abgaben und Zwangsbeiträge der Sozialversicherung wirken ihrerseits inflatorisch, wenn sie zu höheren Lohnforderungen führen, die bei Voll- oder Überbeschäftigung auf die Preise überwälzbar sind, oder weil sie die Sparquote mindern und damit einer Einschränkung des privaten Konsums entgegenwirken. Die antizyklische Budgetpolitik ist im Verfassungsartikel vorgesehen. Ob sie zum Tragen kommt, hängt vom politischen Willen und der Durchsetzung einer effektiven Prioritätsordnung in der Finanzplanung ab.

Eine gewisse *Lockerung des starren Arbeitsmarktes* wäre wünschbar und könnte bei entsprechender Festigkeit der Arbeitgeber und der Einsicht der Sozialpartner zu einer Dämpfung des Lohnkostenauftriebs führen. Wünschbar wären freiwillige *Lohnleitlinien*, an welchen sich die Sozialpartner orientieren könnten. Dies wäre um so mehr wünschbar, weil sich die Verlangsamung des realen Wachstums der Wirtschaft innenpolitisch negativ auswirken könnte. Betrug das reale Wachstum des Bruttosozialprodukts 1972 noch 5,8%, so sank die Zuwachsrates 1973 auf 4,3%. Für das Jahr 1974 wird sie auf 0,7% geschätzt, und für 1975 muss mit dem Wachstum

Null oder minus eins gerechnet werden. Die Folge davon könnte eine innenpolitische Polarisierung und ein verstärkter Verteilungskampf sein. Erich Streissler hat in einer scharfsinnigen Abhandlung dazu ausgeführt, dass abnehmendes Wachstum und zunehmende Inflation beide Ausdruck desselben gesellschaftlichen Prozesses sind: «einer Verlagerung von sozial-ökonomischer Kooperation auf sozialökonomischen Kampf⁵». Um die gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen zu bestehen und die schwierigen Probleme zu meistern, bedarf es jedoch keiner vermehrten innenpolitischen Polarisierung, sondern vielmehr eines Näherrückens innerhalb der Nation, einer Verstärkung und nicht einer Lockerung des sozialen Zusammenhalts.

Eine erste strategische Grösse in der Konjunkturpolitik dürfte nach wie vor die *Geldmenge* sein. In Anlehnung an einen Vorschlag von Milton Friedman haben verschiedene Autoren ein Wachstum des Geldvolumens von jährlich 5% als stabilitätskonform bezeichnet. Damit würde die real mögliche Mehrproduktion finanziert. Friedman selber, Heinrich Irmeler und Ernst Dürr haben auf die Schwierigkeiten der Realisierung eines solchen Vorschlages hingewiesen (mangelhafte Wachstumsprognosen, Schwankungen in der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes). In den letzten Jahren war die Schweizerische Nationalbank bestrebt, ein gewisses Zinsgefälle zum Ausland beizubehalten, um den Zustrom neuer Gelder zu steuern und den Abfluss bereits in der Schweiz liegender Mittel zu fördern. Wegen der Repatriierungsmöglichkeiten und des anlagesuchenden ausländischen Kapitals waren den Möglichkeiten einer straffen Geldpolitik bei uns ziemlich enge Grenzen gesetzt.

Durch das *Floating des Schweizer Frankens* hat die Nationalbank nun die Geldmenge in den Griff bekommen. Es ist richtig, dass sie durch eine flexible und geschmeidige Politik die Inflationsraten nicht voll finanziert, damit bestehende Inflationsräume nicht mehr ausgefüllt werden. Andernfalls würde die Inflation erneut stimuliert und das Hineinrutschen in die Stagflation unvermeidlich. Es ist festzuhalten, dass allein von der Nationalbank und den Bundesbehörden aus eine annähernde Stabilisierung des Geldwertes nicht erreicht werden kann. Dies wäre selbst in einem grossen geschlossenen Wirtschaftsraum kaum möglich, in welchem die ausenwirtschaftlichen Komponenten nicht mehr entscheidend ins Gewicht fallen. Die starke wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland bringt es mit sich, dass die *schweizerische Wirtschaft Einflüssen von aussen ausgesetzt ist*. Dies zeigt sich sowohl in der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen, in der Preisentwicklung, wo die Weltmarktpreise unser inländisches Preisniveau beeinflussen, und in den zwischenstaatlichen Kapitalbewegungen, deren in gewissen Fällen marktstören-

der Einfluss mit Mindestreserven und dem Übergang zur freien Kursbildung aufgefangen werden soll.

Die Stellung unseres Landes in der Weltwirtschaft, die hohe Bedeutung der Aussenwirtschaft bei der Bildung des Volkseinkommens haben zur Folge, dass sich die schweizerische Volkswirtschaft allfälligen, von aussen kommenden inflatorischen Tendenzen und Krisenerscheinungen nur in begrenztem Masse entziehen kann. Die *Grenzen der Konjunkturpolitik*, der Inflations- und der Krisenbekämpfung werden uns auch vom Ausland her auferlegt. Völlige Kaufkraftstabilität einerseits und Vollbeziehungweise Überbeschäftigung, Wirtschaftswachstum, stabile Wechselkurse bei einem «inflationierenden» Ausland und forcierten Ausbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaates andererseits kann man nicht gleichzeitig haben.

Die Vollbeziehungweise Überbeschäftigung gründet auf Übernachfrage beziehungsweise auf Inflation. Ein Abbau derselben kann mit teilweiser Beschäftigungslosigkeit verbunden sein. Bei einer Bremsung der Inflation beziehungsweise einem Ansteigen der Rate der Arbeitslosigkeit wird von Politikern eher wieder auf Inflation umgeschaltet. Schlussendlich kann die Inflation aber in Stagflation oder inflatorischer Rezession (steigende Preise bei zunehmender Arbeitslosigkeit und rückläufiger Produktion) umschlagen, wie dies in einigen Ländern bereits der Fall ist. In diesem Zusammenhang hat Jürg Niehans dargelegt, dass eine Erhöhung der Beschäftigung nur um den Preis *unerwarteter Inflation* erkaufte werden könne. Die stimulierende Wirkung der Inflation schwinde, sobald sie erwartet werde, und zunehmend grössere Inflationsdosen seien nötig, um den gleichen Beschäftigungsstand zu erhalten. Heute sei die Inflation denn auch nicht mehr die Folge der Übernachfrage nach Gütern; vielmehr schreite sie fort ohne Übernachfrage, ja selbst bei Überangebot, einfach weil sie allgemein erwartet werde⁶.

Die Verknappung des Bodens sowie der nicht vermehrbaren Ressourcen (Rohstoffe und Energieträger) wird ebenfalls zu stark steigenden Preisen führen, die mit wechselkurspolitischen Massnahmen nicht aufgefangen werden können. Nicht jede Teuerung ist Inflation. Die Erhöhung der Erdölpreise, die Verteuerung des Zuckers, die preislichen Folgen einer Verknappung gewisser Rohstoffe haben mit Inflation im engern Sinn nichts zu tun. Solche Teuerungswellen aufzufangen, ist mit konjunkturpolitischen Vorkehren nicht möglich. Die Konjunkturpolitik kann eherne ökonomische Gesetze nicht wegdisputieren. Das Ölproblem beeinflusst heute sowohl die Zahlungsbilanzen der westlichen Länder wie damit deren Währungen und zum Teil die Ernährungsbilanzen. Die *zusätzlichen Kosten des Erdöls* in den westlichen Industrieländern werden für 1974 auf ungefähr 60 Milliarden Dollar veranschlagt. Darin liegt ein neues Inflations- und Teuerungspoten-

tial. Der Druck der Ölmilliarden auf den Dollar und der damit verbundene Erwerb von Schweizer Franken, die Stagflation und die Zahlungsbilanzschwierigkeiten anderer Länder führen zu einer ständigen Aufwertung des Frankens mit entsprechenden Konsequenzen für die Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie. Derart massive kurzfristige Kapitalbewegungen verfälschen den Wechselkurs und führen zu einer Bewertung des Frankens, die den realen ökonomischen aussenwirtschaftlichen Verhältnissen beziehungsweise dem Güter- und Leistungsaustausch mit dem Ausland nicht gerecht wird. Gegenüber den 15 wichtigsten Absatzländern beträgt der Aufwertungseffekt (Stichtag 31. Dezember 1974) seit Mai 1971, gewichtet nach ihren Anteilen am schweizerischen Export, 41%, gegenüber dem Gesamtexport, wegen des stärkeren Gewichts des amerikanischen Dollars, 46%.

Darin und an unserem geringen inländischen Marktvolumen sowie der weltweiten Interdependenz zeigt sich unsere *Verletzbarkeit*, welche auch nicht durch ein umfassendes konjunkturpolitisches Instrumentarium ganz abgeschirmt werden kann. Ein möglicher Zerfall der Weltwirtschaft in protektionistische Blöcke würde uns besonders empfindlich treffen.

Auch der Umweltschutz sowie der Trend nach vermehrten Dienstleistungen und dem damit verbundenen Anwachsen des tertiären Sektors bei wachsendem Wohlstand ohne entsprechende Produktivitätssteigerungen werden immer mehr zu Inflations- und Teuerungsfaktoren. Und schliesslich ist zu beachten, dass der *forcierte Ausbau des Wohlfahrtsstaates die Inflation begünstigt und dass die Folgen der Inflation nach mehr Wohlfahrtsstaat verlangen*. Es gilt deshalb, dem Wohlfahrtsstaat – nicht zuletzt aus ordnungspolitischen Gründen – entschieden Schranken zu setzen. In diesem Zusammenhang muss immer wieder nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die sogenannten Sozialrechte beziehungsweise ihre Anstreben einen radikal-egalitären Demokratisierungsprozess eingeleitet haben, der aufgrund der ihm innewohnenden Dynamik weitergeht und zu einer Bedrohung der Freiheitsrechte führen wird. Es handelt sich hier – wie Gerhard Leibholz dargelegt hat – um einen fortschreitenden Prozess der Formalisierung und Radikalisierung der Freiheit, dem immer neue Gebiete über den Bereich des Politischen hinaus unterworfen werden⁷. Wir stehen mitten in diesem Prozess und haben einen Ausgleich zwischen diesen Sozialrechten und den Freiheitsrechten zu suchen. Dieser Prozess führt jedoch zu einer Anspruchsinflation, zu einer Überbeanspruchung des Staates und seiner Institutionen und zu einer starken Belastung der Wirtschaft.

Es wäre verhängnisvoll, den Bundesbehörden und der Notenbank ein konjunkturpolitisches Instrumentarium vorzuenthalten, wegen der aufgezeigten Grenzen oder wegen der Möglichkeit, da und dort davon einen über-

eifrigen Gebrauch zu machen oder schliesslich aus liberaler (paläoliberaler) Überzeugung. In der heutigen Zeit und der kommenden unberechenbaren Entwicklung der Wirtschaft, im Jahrzehnt der Währungskrisen, benötigen wir einen Verfassungsartikel und ein entsprechendes Gesetz.

¹Vgl. in diesem Zusammenhang: *Gerhard Winterberger*, Der Ausbau des Instrumentariums der Schweizerischen Nationalbank, Schweizer Monatshefte, Heft 10, 1967, S. 881ff. – Die Arbeit ist 1967 auch als Nr. 38 der Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik erschienen, herausgegeben von der Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft. – Eine andere Auffassung in bezug auf die Verfassungsmässigkeit des Instrumentariums vertrat damals *Edwin Stopper*. Vgl. seine ersten vier Arbeiten über das notenbankpolitische Instrumentarium im Sammelband «Notenbank und Wirtschaft», Bankwirtschaftliche Forschungen, herausgegeben von Ernst Kilgus, Bern 1974. – ²Siehe in diesem Zusammenhang die brillante Diagnose von *Ernst Dürr*, Die schleichende Inflation – Ursachen und Bekämpfungsmöglichkeiten, Hannover 1973, Seiten 8ff. – ³Was diese dringlichen Massnahmen, die Inflation und den Übergang zu freien Wechselkursen anbelangt, so sei auf folgenden Beitrag des Verfassers dieser Ausführungen verwiesen: Zur schweizerischen Währungs- und Konjunkturpolitik, herausgegeben vom Vorort des Schweizerischen Handels-

und Industrie-Vereins, Zürich 1973. – Zu diesen und weiteren Fragen hat sich in luzider Weise vor allem der verdiente frühere Präsident des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank, Edwin Stopper, im bereits erwähnten Sammelband «Notenbank und Wirtschaft», geäussert. – ⁴Vgl. *Ernst Dürr*, Time lags der Geldpolitik, in Kredit und Kapital, Heft 2, Berlin 1970, S. 129; ferner von Dürr: Konjunkturpolitik, Regelmechanismen, konzertierte Aktion oder Laisser-Faire? in: Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 1, herausgegeben vom Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Heft 1, 1970. – ⁵*Erich Streissler*, Die schleichende Inflation als Phänomen der politischen Ökonomie, Basler Wirtschaftswissenschaftliche Vorträge, Zürich 1973, S. 48. – ⁶*Jürg Niehans*, Stabilisierung in einer offenen Volkswirtschaft. Referat, gehalten an einer Tagung des Vereins für Sozialpolitik im September 1974 in Zürich, Seite 4 des vorläufig in Maschinschrift vorliegenden Manuskripts. – ⁷*Gerhard Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin 1966, S. 221.

Erweiterte Fassung eines Referates anlässlich der 263. Sitzung der Schweizerischen Handelskammer vom 11. Dezember 1974 in Zürich.