

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 45 (1965-1966)
Heft: 5

Artikel: Möglichkeiten und Grenzen einer schweizerischen Konjunkturpolitik
Autor: Reinhardt, Eberhard
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-161740>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 24.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Möglichkeiten und Grenzen einer schweizerischen Konjunkturpolitik

EBERHARD REINHARDT

Ich fürchte nicht, gegen die bekannte Regel zu verstoßen, nach der die Konjunkturpolitik in der Kunst besteht, ein heißes Eisen mit fremden Händen anzupacken. Zur Vorsicht mahnt mich vielmehr der Umstand, daß über diese Probleme in letzter Zeit fleißig geschrieben und geredet worden ist. Mein Ziel ist erreicht, wenn es mir gelingt, einige Zusammenhänge und Grundtatbestände aufzuzeigen, die nach meiner praktischen Erfahrung Möglichkeiten und Grenzen einer schweizerischen Konjunkturpolitik bestimmen.

Die Konjunkturpolitik gehört zu den jüngsten Bereichen der Staatskunst. Nur allzu leicht läßt uns die rege Aktivität, die auf diesem Gebiet heute herrscht, vergessen, in welcher kurzen Zeit sich hier ein radikaler Wandel der Auffassungen und Einstellungen vollzogen hat. Noch Anfang der dreißiger Jahre galt der Wechsel von Aufschwung und Niedergang im Sinne des berühmten Wortes von Leroy-Beaulieu «Les chômeages sont des faits de la nature» weitherum als das unabänderliche Lebensgesetz der Wirtschaft. Auch in unserem Land war damals der Glaube noch tief verwurzelt, daß das freie Spiel der Marktkräfte selbsttätig die optimale Ausnutzung der Produktivkräfte auf die Dauer sichere. Dieses Vertrauen auf die immanente Harmonie der sich selbst überlassenen Marktwirtschaft wurde durch die große Depression in den Grundfesten erschüttert. Dazu kam, daß es die riesigen Erwerbslosenheere der dreißiger Jahre auch politisch notwendig machten, den Regierungen eine vermehrte Verantwortung für die ausreichende Beschäftigung der Bevölkerung zu überbinden.

Von der Selbstregulierung der Wirtschaft zur aktiven Konjunkturpolitik

Das Postulat nach einer aktiven Konjunkturpolitik hat so in den Krisenjahren die Idee von der Selbstregulierung der Wirtschaft zusehends verdrängt. Schließlich wurde in fast allen Industriestaaten der freien Welt den Regierungen gesetzlich die Aufgabe zugewiesen, für die Sicherung einer möglichst weitgehenden Vollbeschäftigung zu sorgen. In der Schweiz geschah das 1947 auf dem Weg einer von Volk und Ständen gutgeheißenen Verfassungsänderung. Damals wurde in die Bundesverfassung der Artikel 31 quinquies aufge-

nommen, der lautet: «Der Bund trifft in Verbindung mit den Kantonen und der privaten Wirtschaft Maßnahmen zur Verhütung von Wirtschaftskrisen und nötigenfalls zur Bekämpfung eingetretener Arbeitslosigkeit. Er erläßt Vorschriften über die Arbeitsbeschaffung.»

An dieser Formulierung ist einmal bemerkenswert, daß sie den Bund ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft auffordert, ein Grundsatz, der heute leider oft vergessen wird und unbedingt wieder aufgewertet werden sollte. Konzeptionsmäßig liegen der Verfassungsvorschrift offenkundig die bitteren Erfahrungen der dreißiger Jahre zugrunde. Sie ermächtigt den Bund nicht generell zu einer aktiven Konjunkturpolitik, sondern erteilt ihm bloß den enger umrissenen Auftrag, einer allfälligen Arbeitslosigkeit zu begegnen. Wie die Generäle, die sich nach einem bekannten Wort stets für den letzten Krieg vorbereiten und durch den neuen immer überrumpelt werden, mußten unsere Wirtschaftspolitiker bald erkennen, daß die tatsächliche Entwicklung wesentlich anders verlief, als sie erwartet hatten. Statt der seinerzeit fast allseits befürchteten Depression brachte die Nachkriegszeit eine Hochkonjunktur von seltener Intensität. Sie hat ohne stärkere Unterbrechung bis heute angehalten und unser Land in eine der raschesten wirtschaftlichen Wachstumsphasen seiner Geschichte hineingeführt. Das Zentralproblem unserer Wirtschaftspolitik lag daher seit 1945 nicht darin, die Konjunktur durch arbeits-schaffende Maßnahmen anzuregen. Vielmehr stand die entgegengesetzte Aufgabe im Vordergrund, die allzu lebhaftige Geschäftstätigkeit zu bremsen und die Inflationsgefahr zu mindern. Gegenüber der Vorkriegszeit hat sich das Ziel der Konjunkturpolitik somit diametral gewandelt. Die Schwierigkeiten, denen wir heute gegenüberstehen, sind denn auch zum Teil darauf zurückzuführen, daß wir uns jahrelang auf eine Krise vorbereiteten, die dann nicht kam.

Tatsächlich wurden im Interesse des Konjunkturausgleichs seit 1945 immer wieder stabilisierende Eingriffe vorgenommen und im Zusammenhang damit auch Investitionen verzögert, die sich mit der Zeit derart häuften, daß sie sich schließlich nicht mehr länger aufschieben ließen. Anfang 1964 sind angesichts der massiven Überlastung des schweizerischen Produktionsapparats, die von einer markanten Teuerungswelle begleitet war und zu einem ungebührlich starken Rückgriff auf ausländische Ressourcen führte, von den Behörden besonders weitreichende Vorkehrungen getroffen worden. Sie brachten ein Maß an dirigistischen Eingriffen, wie es die Schweiz in Friedenszeiten bisher nie gekannt hat und wie es für unser Land auf die Dauer auch weder politisch noch wirtschaftlich tragbar wäre. Wohl hieß der Souverän kürzlich die Weiterführung dieser Beschlüsse zur Teuerungsbekämpfung bis längstens März 1967 gut. Indessen läßt allein der bedeutende Harst der 400 000 verwerfenden Stimmen erkennen, daß das Abstimmungsergebnis keineswegs eine Zustimmung zu einer Wirtschaftslenkung oder auch nur zu einem wirtschaftspolitischen Stil dirigistischer Prägung beinhaltet. Angenommen wurde lediglich ein kurzfristiges Provi-

sorium zur Überwindung einer konkreten, zum Teil durch die Politik der Behörden mitverschuldeten Notlage. Diesem Provisorium haben übrigens zahlreiche Stimmbürger mit großen Bedenken und nur deshalb zugestimmt, weil Politiker sowie Behörden wiederholt ausdrücklich versprochen, es vorzeitig abzubauen, sobald die Verhältnisse es erlauben. Die Notgesetzgebung kann daher sicherlich keinen Hinweis auf die wirtschaftspolitischen Methoden liefern, die unserem Lande gemäß sind. Viel wird heute über ein Anschlußprogramm geredet, das diese Maßnahmen ersetzen soll; das zwingt uns, Grundlagen und Voraussetzungen unserer Konzeptionen neu zu überdenken.

In der Tat flammte die Debatte über die schweizerische Konjunkturpolitik und das konjunkturpolitische Instrumentarium gerade in letzter Zeit wieder kräftig auf. Ihr gemeinsamer Ausgangspunkt bildet die Einsicht in die Nachteile und Gefahren der Inflation. Im allgemeinen wird auch anerkannt, daß in der betont exportorientierten, kapitalintensiven schweizerischen Wirtschaft und bei der Stellung des Landes als internationales Finanz- und Versicherungszentrum dem Kampf gegen die Teuerung besondere Bedeutung zukommt. Dies um so mehr, als unsere Industrie auf wichtigen Auslandsmärkten heute die Barriere einer wachsenden Diskriminierung überwinden muß. Auch ist man sich einig, daß aus einer Übersteigerung des Booms der Anstoß zur Krise kommen könnte. Mit diesen Feststellungen ist aber der Bereich prinzipieller Einhelligkeit schon ziemlich erschöpft; von hier aus gehen Meinungen und Ansichten recht stark auseinander. An sich kann das nicht allzusehr verwundern. Zum Teil ergeben sich die Differenzen aus der Jugend der Konjunkturpolitik, die es noch nicht erlaubte, gesicherte Erfahrungen für alle Umstände und Verhältnisse zu gewinnen. Auch veranlaßt die Komplexität des Konjunkturphänomens den Betrachtenden je nach Standort und Blickwinkel, die Akzente unterschiedlich zu setzen. Weitere Probleme entstehen daraus, daß sämtliche Maßnahmen, die sich für die Konjunkturregulierung einsetzen lassen, auch anderen Zwecken dienen. So rührt die Zinspolitik beispielsweise an Fragen der Einkommensverteilung oder die Steuerpolitik an solche des sozialen Ausgleichs. Die Aufgabe, zwischen diesen verschiedenen Gesichtspunkten eine gewisse Harmonie herzustellen, ist selbstverständlich weder einfach noch dürfte sie sich jemals ohne Meinungsverschiedenheiten lösen lassen. Zudem zieht die dem Staat überbundene Aufgabe der Beschäftigungsstabilisierung eine zunehmende Politisierung der Wirtschaft nach sich. Dies hat zur Folge, daß Sonderbelange einzelner Gruppen oft ungebührlich in den Vordergrund rücken und den Blick für das Allgemeininteresse trüben. Auch stimmt der Politiker expansiven Maßnahmen wesentlich lieber zu als den in den letzten Jahren gebotenen restriktiven Vorkehren. Der Appell an Selbstbescheidung und Zurückhaltung wirft mindestens auf kurze Sicht stimmenmäßig nur bescheidene Dividenden ab. So sind divergierende Ansichten im Konjunkturgespräch eine an sich natürliche Erscheinung. Das kann aber nicht darüber

hinwegtäuschen, daß die Differenzen auf ganz verschiedenen Ebenen liegen. Sehr oft betreffen sie bloß mehr oder minder an der Oberfläche haftende Fragen. Zum Teil bestehen indessen wesentlich tiefergreifende Meinungsverschiedenheiten, die sich auf Möglichkeiten und Methoden einer schweizerischen Konjunkturpolitik beziehen.

Schweizerische Wirtschaftsstruktur und Konjunkturpolitik

Diesen zentralen Problemen will ich nun vor allem mein Augenmerk schenken. Zunächst ist es interessant, festzuhalten, daß die Fronten der Auseinandersetzung, die sich sonst ineinander verschachteln und verzahnen, bei diesen konjunkturpolitischen Kernfragen etwas deutlicher hervortreten: sie verlaufen, wenn auch nicht geradlinig, so doch einigermaßen überraschend zwischen der Praxis auf der einen und der Theorie auf der anderen Seite. Nimmt der Praktiker meist eine eher skeptische Haltung ein, so beurteilen unsere Nationalökonomien von Hochschulen und Behörden die Chancen einer autonomen Konjunkturpolitik mehrheitlich positiver. Nun ist es zwar Aufgabe der Wissenschaft, gegenüber dem im Tagesgeschehen verhafteten Praktiker das Allgemeininteresse zu betonen und neue Horizonte aufzuzeigen. Schon aus diesem unterschiedlichen Blickwinkel mögen nicht selten Gegensätze zwischen Theorie und Praxis entstehen. Indessen habe ich den bestimmten Eindruck, daß die Differenzen, von denen hier die Rede ist, ihren Hauptgrund nicht in diesem Sachverhalt haben. Vielmehr scheinen sie mir vor allem darin zu wurzeln, daß die Wirtschaftswissenschaftler auf die Realitäten der schweizerischen Verhältnisse oft zu wenig Rücksicht nehmen. Der Grund dafür ist nicht schwer zu finden. Die konjunkturtheoretischen und konjunkturpolitischen Lehren und Rezepte stammen nämlich vornehmlich aus Großstaaten, wie etwa den Vereinigten Staaten, in denen die Zentralregierungen relativ bedeutende Befugnisse besitzen und in denen die vom Außenhandel herrührenden Einflüsse gegenüber dem Binnenmarkt eine eher sekundäre Rolle spielen. In derart strukturierten Ländern gehen maßgebliche Konjunkturimpulse von der eigenen Wirtschaft aus, und die Behörden finden daher günstige Voraussetzungen vor, den Geschäftsgang durch geeignete Maßnahmen zu bremsen oder anzuregen. Die unter solchen Bedingungen gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen lassen sich aber nur sehr bedingt auf den schweizerischen Kleinstaat übertragen, in dem die Verhältnisse wesentlich anders gelagert sind. Politisch bildet unser Land mit seinem föderativen Aufbau und der direkten Demokratie eine Sondererscheinung in der Welt. Das gleiche trifft für seine Wirtschaft zu. In einem Lebensraum für 3 Millionen Menschen müssen wir 6 Millionen den erfreulich hohen und anspruchsvollen schweizerischen Lebensstandard bieten. Bei einer Bevölkerung, die kleiner ist als jene einiger ausländischer Großstädte, besitzt die Schweiz eine Außenwirtschaft, deren Potential dem eines erheblich

größeren Landes entspricht. So ist schon gesagt worden, daß die Schweiz nach ihrer industriellen Leistung der Bedeutung eines 10-Millionen-Volkes und als internationaler Finanzplatz gar der eines 20-Millionen-Volkes entspreche. Nicht weniger als zwei Fünftel unseres Volkseinkommens fallen im Verkehr mit dem Ausland an. Deshalb üben bei uns, anders als in Großstaaten, Vorgänge jenseits der Grenzen einen entscheidenden Einfluß auf die Konjunktur aus. Ohne Prosperität des Auslands kann unser Kleinstaat nicht prosperieren, und ohne erfolgreiche Konjunkturpolitik im Ausland können auch unsere konjunkturpolitischen Maßnahmen nur beschränkte Resultate erzielen.

Unser Land ist somit keineswegs voll und ganz seines Schicksals Schmied. Als Kleinstaat in der Weltwirtschaft wird es stets im Kielwasser der weltwirtschaftlichen Konjunktur schwimmen. Wollten wir uns dieser strukturbedingten Lage entziehen und unsere Konjunktur selber in die Hand nehmen, so bedürfte es drakonischer Eingriffe, an denen unsere Eidgenossenschaft und unser Wohlstand verkümmern müßten. Diese uns gesetzten Grenzen gilt es zu erkennen und sich davor zu hüten, unsere Möglichkeiten für ein autonomes konjunkturpolitisches Vorgehen an jenen großer Staaten zu messen. Deshalb müssen und dürfen wir aber die Hände keineswegs in den Schoß legen. Uns bleibt die Verantwortung, dafür zu sorgen, daß binnenwirtschaftliche Impulse den Kostenauftrieb nicht in einem Maße beschleunigen, der die für unsere Volkswirtschaft so wichtige internationale Konkurrenzfähigkeit sowie das für einen internationalen Finanz- und Versicherungsplatz unerläßliche Vertrauen in Währung und Wirtschaftsfreiheit bedroht. Hierzu sind wir mit eigenen Anstrengungen durchaus in der Lage. Darin besteht denn auch die eigentliche, unserem Land gemäß konjunktur- und wohlstandspolitische Aufgabe. Dabei müssen wir uns aber darüber klar sein, daß bei übersetzter Beschäftigung inflatorische Tendenzen unvermeidlich sind.

Was für die Ziele der Konjunkturpolitik gilt, trifft ebenso sehr für deren Methoden zu. Auch sie sollten, so zweckmäßig sie sich anderswo erwiesen haben mögen, nicht einfach unesehen auf die schweizerischen Verhältnisse übertragen werden. Dieses Postulat scheint so selbstverständlich zu sein, daß es sich erübrigt, darüber Worte zu verlieren. Schließlich lehnt der Gärtner, der ein Rosenbeet anlegen will, auch nicht beim Bauunternehmer den Bulldozer aus! Trotzdem wird dieser Gesichtspunkt oft wenig beachtet. Zur Illustration greife ich einen in letzter Zeit rege diskutierten Vorschlag heraus. Ich meine die berühmte «planification», die im Ausland, insbesondere in Frankreich, heute gepflegt und gelegentlich auch uns ans Herz gelegt wird. Nun ist ohne weiteres zuzugestehen, daß diese Anregung durch gewisse Notwendigkeiten der modernen Wirtschaft eine Stütze zu erhalten scheint. In der Tat hat die Verbreiterung der Märkte, der Abbau der Handelsschranken, die Tendenz zu wachsenden Produktionseinheiten und zur Automatisierung bei den Unternehmen das Bedürfnis erhöht, zur Vermeidung kostspieliger Fehlinvestitionen die

künftige Nachfrageentwicklung genauer abzuschätzen und festzulegen. Nicht zuletzt aus diesem Bestreben entstand der Gedanke einer exakteren, unter Teilnahme des Staates durchgeführten Planung. Es ist hier weder der Ort noch der Platz, auf die damit verbundenen vielschichtigen Probleme im einzelnen einzutreten. Ein wesentlicher Punkt verdient in diesem Zusammenhang aber Beachtung. Gewiß gilt der Satz «gouverner c'est prévoir». Darum sind an sich alle Versuche einzelner Unternehmen wie des Staates zu begrüßen, das Dunkel, das über der Zukunft liegt, etwas aufzuhellen und zur größeren Transparenz des wirtschaftlichen Geschehens beizutragen. Indessen gilt es, nicht zu übersehen, daß es ein Ding ist, sich gedanklich ein Bild der mutmaßlichen weiteren Entwicklung zu machen, um bessere Grundlagen für unser stets zukunftsbezogenes Handeln zu gewinnen. Etwas ganz anderes aber ist es, den Staat hinter derartige Prognosen zu stellen und diese in den Rang amtlicher Pläne mit oft recht willkürlichen Struktur- und Wachstumszielen zu erheben. Wenn es sich hierbei im Westen auch nicht um verbindliche Planungen im Geiste kommunistischer Praxis, sondern allein um richtungweisende längerfristige Programme handelt, so steht doch staatliches Prestige auf dem Spiel, und die Behörden dürften wohl ihr Möglichstes tun, um die Wirklichkeit schließlich mit dem Plan in Übereinstimmung zu bringen. Das Ergebnis wäre also nicht die Herrschaft der Voraussicht, sondern die des vermehrten staatlichen Dirigismus! Ein Unternehmen, das den behördlichen Plänen treu folgt, erwirbt naturgemäß einen wenigstens moralischen Anspruch auf Schutz gegen daraus allfällig erwachsende Schäden. Das alles führt zu Maßnahmen, die direkt in einen für uns von Haus aus unerträglichen Subventionismus und Protektionismus ausarten müßten. Solche Pressionen und Konsequenzen mögen in großen Ländern leichter abwehrbar und auch leichter tragbar sein als in unserem kleinen Staat. Unsere weltoffene Wirtschaft ist einerseits der «plani-fication» besonders schlecht zugänglich, andererseits aber darauf angewiesen, den Gesetzen des Marktes möglichst beweglich und frei von behördlichem Diktat zu folgen. Auch hier wird in den wirtschaftspolitischen Postulaten den strukturellen und größenmäßigen Unterschieden allzuwenig Rechnung getragen. Es regt sich die Erinnerung an jenen großmauligen Frosch in La Fontaine's berühmter Fabel, mit dem es bekanntlich ein böses Ende nahm.

Schweizerischer Staatsaufbau und Konjunkturpolitik

Zu den Grenzen, die einer autonomen schweizerischen Konjunkturpolitik aus der wirtschaftlichen Struktur unseres Landes erwachsen, gesellen sich die im staatspolitischen Aufbau der Eidgenossenschaft wurzelnden Schranken. Gerade dieses Moment findet oft nur ungenügende Beachtung. Recht bezeichnend dafür ist das vor einiger Zeit in der Zeitschrift «Wirtschaft und Recht» (Heft 3/1964) veröffentlichte, lebhaft erörterte Programm der St.-Galler Doktoranden. Selbst-

verständlich kann es hier nicht darum gehen, im einzelnen zu diesem Dokument Stellung zu beziehen, das neben fragwürdigen auch durchaus beachtenswerte Anregungen enthält. In grundsätzlicher Sicht scheint es mir aber namentlich an dem ernstesten Mangel zu krankem, daß es ganz im Sinne ausländischer Vorbilder glaubt, vor allem die Behörden durch die Übertragung stark erweiterter Interventionsbefugnisse mit der Lösung unserer Konjunkturprobleme betrauen zu müssen. Offensichtlich glaubt man da und dort, daß Beamte eher in der Lage sind, die Wirtschaft zu führen als Unternehmer. Ferner wird geflissentlich übersehen, daß die Konzentration weitreichender wirtschaftspolitischer Befugnisse in einer Hand dem für den freiheitlich-föderativen Aufbau unseres Landes wichtigen Grundsatz der Trennung und Dezentralisation der Gewalten widerspricht. Zudem besteht im Unterschied zu Großstaaten in unserem kleinen Land, in dem sich sozusagen jeder kennt und jeder den anderen sprechen kann, kein dringendes Bedürfnis für eine allumfassende Institutionalisierung der Wirtschaftspolitik.

In unserer Abstimmungsdemokratie können auch nicht immer wieder Eingriffe in die Freiheit vorgenommen werden, ohne die so notwendige spontane Bereitschaft des Volkes zur Zusammenarbeit mit den öffentlichen Organen zu lähmen, ohne den instinktiven Widerstand gegen deren Maßnahmen zu verstärken und ohne zu einer unerwünschten Abnützung der Regierungsautorität zu führen. Im Kanton Glarus zum Beispiel besitzt der einzelne Bürger das Recht der vollen Gesetzes- oder Verfassungsinitiative, das die Regierung verpflichtet, seine Anträge der Landsgemeinde vorzulegen; allenthalben ist bei uns der Bürger über das obligatorische oder fakultative Referendum zum Entschcheid nicht nur über die Bestellung der verschiedensten Behörden, sondern aller wichtigeren Sachfragen aufgerufen. Dies überbindet ihm Verantwortungen und Rechte sowie ein Maß an Selbstbestimmung und Freiheit auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet, wie es sonst in der Welt wohl nirgends anzutreffen ist. Das Vertrauen in den Bürger hat sich bis heute bewährt und ist dann kein Abenteuer für ein Volk, wenn verhältnismäßig kleine, übersehbare Verhältnisse vorliegen und jeder in Rücksicht und Einsicht erzogen wird. Diesem schweizerischen Ausnahmefall wird denn auch weitgehend die Bewunderung und Anerkennung des Auslandes zuteil. Dank ihm haben wir die Möglichkeit, durch Werke der freien Selbstbestimmung und des Friedens unseren Beitrag im Konzert der Völker zu leisten. Eine harmonische Konjunktur- und Wachstumspolitik muß darauf achten, daß neben dem wirtschaftlichen auch das gesellschaftliche Gleichgewicht gesichert bleibt und kein Strukturwandel ausgelöst wird, der bewährte, lebensfähige Formen des politischen, staatlichen und sozialen Zusammenseins gefährdet. Der Hinweis auf die Kooperation zwischen Wirtschaft und Behörden in dem bereits zitierten konjunkturpolitischen Verfassungsartikel hat seinen guten Sinn und seine tiefe innere Berechtigung.

So sind einer schweizerischen Konjunkturpolitik von verschiedenen Seiten her ganz bestimmte Grenzen gesetzt. Deshalb sind wir aber keineswegs zur Untätigkeit verurteilt. Doch haben wir mit größter Umsicht zu handeln und die Vorteile aller Schritte unter gewissenhafter Berücksichtigung unserer eigenen Verhältnisse sorgfältig gegen die Nachteile abzuwägen. Unsere erste Frage sollte in jedem konkreten Einzelfall nicht lauten: «Was sollen wir konjunkturpolitisch unternehmen?», sondern: «Müssen wir überhaupt etwas unternehmen?» Unser kleiner Staat bedarf ganz besonders der Freiheit: politisch, um seine eigenständige Lebensform sowie seine Originalität zu bewahren und um nicht zu einer durch ihre Farblosigkeit uninteressanten kleinen Gemeinschaft in der Mitte Europas abzusinken; wirtschaftlich, um sich den wechselnden Verhältnissen der Weltwirtschaft elastisch anzupassen und im Wettbewerb mit den Großen dieser Erde bestehen zu können. Der Kleinstaat hat nach dem bekannten Wort unseres großen Kulturphilosophen Jacob Burckhardt eben «überhaupt nichts als die wirkliche, tatsächliche Freiheit, wodurch er die gewaltigen Vorteile des Großstaates, sogar dessen Macht, ideal völlig aufwiegt».

Aber diese Freiheit ist kein endgültiges Geschenk, sondern muß durch geeignete ordnungspolitische Anstrengungen stets neu errungen werden. Unsere Wirtschaft hat für diese Sachlage immer wieder Verständnis gezeigt und durch die freiwillige Kooperation mit den Behörden dazu beigetragen, für die sich stellenden Probleme jene Lösungen zu finden, die den Verhältnissen am besten angepaßt erschienen. So entstand mit der Zeit ein eigenständiges wirtschaftspolitisches Instrumentarium, das besonders im geldwirtschaftlichen Sektor sehr gut ausgebaut ist. Wohl ist dieses Instrumentarium zum guten Teil kein gesetzliches Zwangsinstrumentarium, sondern ruht weitgehend auf freiwilligen Vereinbarungen. Darum ist es aber keineswegs schlechter. Im Gegenteil spricht vieles dafür, daß Interventionen, die im Gespräch zwischen den Beteiligten unter Berücksichtigung sämtlicher Belange konzipiert werden, in sachlicher Hinsicht wie auch in ihrer Anpassungsfähigkeit an die wechselnden Belange den schematischen Regelungen überlegen sind, welche die Behörden einseitig auf Grund ihrer gesetzlichen Befugnisse erlassen. Zwar mögen auch im Rahmen dieser Partnerschaft gelegentlich dirigistische Eingriffe getroffen werden, die auf lange Sicht zu Dauerschäden führen können. Sie sind aber in dieser Form deshalb eher tragbar, weil die freiwillige Kooperation es leichter macht, darauf zu achten, daß der Marktwirtschaft die Luft der Freiheit, deren sie bedarf, nicht allzu lange entzogen bleibt. Tatsächlich haben wir mit unseren oft unorthodoxen, auf die wechselnden Verhältnisse abgestimmten Methoden die schwierigen Situationen, vor die sich unser Land in den letzten zwanzig bis dreißig Jahren wiederholt gestellt sah, im ganzen keineswegs schlecht gemeistert. Dafür zeugt nicht zuletzt der gute Ruf, den die Schweiz wirtschaftlich

wie finanziell allenthalben genießt. Das Ausland hat uns denn auch um unseren wirtschaftspolitischen Stil vielfach beneidet. Nicht der Vergleich der verschiedenen Instrumente und Methoden — den wir übrigens auch nicht zu scheuen brauchten —, sondern das konjunktur- und staatspolitisch Erreichte ist es, worauf es nach dem alten Bibelwort ankommt: «An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen.»

Mit diesen Bemerkungen möchte ich unsere Wirtschaftspolitik gewiß nicht idealisieren oder ihr gar uneingeschränktes Lob spenden. Es ist im Gegenteil evident, daß, wie in allen menschlichen Dingen, auch hier Fehler begangen wurden. Der Gerechtigkeit halber wird man aber feststellen müssen, daß diese Fehler ihre Hauptursache nicht in den wirtschaftspolitischen Methoden, sondern in unserem Bestreben haben, den Pelz zu waschen, ohne ihn naß zu machen. Voller Tücken lauert vor allem die Neigung, unsere Konjunktursorgen vornehmlich auf dem Rücken des Auslandes lösen zu wollen. Gewiß schuf unsere Weltverbundenheit gelegentlich Probleme, und es ist zeitweise sicher erforderlich, solchen Schwierigkeiten durch vorübergehende gezielte Eingriffe zu begegnen. Ob dieser kurzfristigen Notmaßnahmen dürfen wir aber nie vergessen, daß unser Land ohne den intensiven Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland, ohne die ausländischen Arbeitskräfte und ohne das ausländische Kapital nie in der Lage gewesen wäre, eine Wirtschaft mit der wohlstandsschöpfenden Kraft zu entwickeln, wie wir sie heute kennen. Weltoffenheit, Toleranz und Gastfreundschaft gehören zu den Kardinaltugenden, die das Gesicht der modernen Schweiz prägen halfen, die wir aber nicht immer gebührend beachten. In der Tat sind wir dem Ausland gegenüber mit unseren Eingriffen teilweise über das Maß des langfristig Tragbaren hinausgegangen; unser Verhalten hat uns vor allem im internationalen Emissionsgeschäft bereits Einbußen gebracht, die wieder aufzuholen geraume Zeit und erhebliche Mühe kosten wird.

Wirtschaftspolitische Mängel und Reformen

Schuld an diesen Fehlentwicklungen trägt nicht zuletzt unsere innerlich widerspruchsvolle Wirtschaftspolitik, die sich oft dem schönen, aber leider trügerischen Wahn hinzugeben scheint, zugleich den «Fünfer und das Weggli» haben zu können. So sollte in den letzten Jahren die Teuerung bekämpft, die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte abgebaut und gleichzeitig das Zinsniveau stabil oder sein Anstieg doch in möglichst engen Grenzen gehalten werden. Dem Einsichtigen ist es klar, daß diese gegensätzlichen Ziele auf keinen gemeinsamen Nenner zu bringen sind. Tatsächlich wurden zum Zwecke der Inflationabwehr zahlreiche Barrieren gegen die zufließenden Auslandsgelder errichtet. Gleichzeitig ist aber der Kapitalexport ebenfalls kräftig eingeschränkt worden, um den Zinsauftrieb zu dämpfen, der konjunkturhemmend und so

mit der Zeit antiinflationär wirkt. Außerdem leitete der Bund auf Wunsch des Parlaments ein umfangreiches Subventionsprogramm ein, um in bestimmten Bereichen der Bautätigkeit den bremsenden Einfluß zu neutralisieren, der vom knapperen und teureren Geld ausgeht. Durch ihre übersteigerte Ausgabenpolitik goß die öffentliche Hand noch weiteres Öl in das knisternde Feuer der Überkonjunktur. Somit waren wir in unserer Wirtschaftspolitik einem Autofahrer nicht unähnlich, der zur gleichen Zeit auf den Gashebel und das Bremspedal drückt. Daß unser wirtschaftliches Vehikel unter dieser Fahrweise litt, kann nicht verwundern. Sollen keine schwerwiegenden Dauerschäden entstehen, werden wir unser Vorgehen zweifellos ändern müssen.

Zu diesem Zwecke braucht es aber keine neuen konjunkturpolitischen Instrumente. Es bedarf hierzu allein des Willens, unsere Wirtschaftspolitik aus den Widersprüchen und der Verkrampfung zu befreien, die sie in den letzten Jahren kennzeichneten. Dies zu erreichen, setzt vor allem eine Lockerung des in unserem Land herrschenden Zinstabus voraus. Das bedingt gewisse Reformen auf dem Gebiet der Hypothekendarfinanzierung, die bei uns, wiewohl materiell langfristig, in leider recht unorthodoxer Weise formell kurzfristig erfolgt. Änderungen auf dem Kapitalmarkt schlagen darum bald auch auf die Sätze der alten Hypotheken durch. Da die Hypothekarbelastung der schweizerischen Landwirtschaft wie des Immobilienbestandes sehr bedeutend ist, löst eine Geldverteuerung über die indexmäßig so wichtigen Nahrungsmittel und Mieten rasch auf dem Preis- und Lohngebiet Anpassungsvorgänge aus, die den Widerstand gegen eine Zinserhöhung naturgemäß verstärken. Das daraus resultierende Bestreben, das Spiel der Marktkräfte in bezug auf den Hypothekarsatz auszuschalten, führt zu ernstesten Verzerrungen im Zinsgefüge und damit zu weiteren Umlagerungen in den anlagepolitischen Dispositionen, die ihrerseits wieder dahin wirken, die bereits bestehenden Schwierigkeiten zu verschärfen. Ich verkenne durchaus nicht, daß wir der heutigen Finanzierungsweise des Hypothekargeschäfts den billigen Bodenkredit zu danken haben. Man muß sich aber auch darüber Rechenschaft geben, daß der Preis dafür in Form einer erhöhten Anfälligkeit für den Dirigismus und Inflationismus zu entrichten ist, ganz zu schweigen von dem nicht ungefährlichen Verstoß der Banken gegen die Regel der Kongruenz der Fälligkeiten. Gelingt es hier durch geeignete strukturelle Eingriffe, darunter auch die generelle Amortisationspflicht für Hypotheken, Abhilfe zu schaffen, würden gewichtige Argumente wegfallen, auf die sich die Opposition gegen eine konjunkturgerechte Zinspolitik in unserem auf flexible Zinssätze ganz besonders angewiesenen Land beruft.

Mit dieser Reform wäre die Bahn für eine konsequentere Konjunkturpolitik geebnet, und den Behörden fiel es leichter, die wirtschaftspolitischen Waffen, die sie, wie etwa die Diskont- und Fiskalpolitik, heute bereits besitzen, aber teils ungenützt lassen, teils sogar in einer den wirtschaftlichen Erfordernissen entgegengesetzten Weise verwenden müssen, konjunkturgerecht einzusetzen.

Nur soweit diese Eingriffe nicht ausreichen, wären sie allenfalls zu ergänzen, wobei das hergebrachte Teamwork zwischen Behörden und Wirtschaft, das heißt nicht zuletzt den Banken, zweifellos den einzigen geeigneten, unserem Land gemäßen Weg bildete. Es ist aber selbstverständlich, daß solche zusätzlichen Interventionen bloß dann getroffen werden, wenn klare Notwendigkeiten und bedeutende landeswichtige Interessen auf dem Spiele stehen. In diesen Fällen hat sich der Geist der echten Partnerschaft zwischen staatlichen und privaten Stellen jedenfalls im Bereich der Kreditwirtschaft stets bewährt, und es kann keinem Zweifel unterliegen, daß dem auch in Zukunft so sein wird. Der Gedanke scheint darum abwegig, den Behörden dirigistische Befugnisse sozusagen auf Vorrat einzuräumen für den Fall, daß die Zusammenarbeit einmal versagen könnte. Wohl ist befehlen leichter als verhandeln. Indessen läßt sich nur im Gespräch eine Basis für allseits abgewogene Lösungen erreichen, die von einem Gefühl der Loyalität und der gemeinsamen Verantwortung getragen werden — wobei überdies dahingestellt bleibe, ob der Befehlende für die ihm eingeräumte Macht nicht letzten Endes einen Preis zu entrichten hat, der für ihn wie das Land eine große Belastung bilden mag. Schließlich ist das Schicksal von Staaten, die ihren Behörden weitreichende wirtschaftspolitische Befugnisse einräumen, nicht dazu angetan, uns zur Nachahmung zu ermuntern.

Mit dem Bekenntnis zum traditionellen schweizerischen Stil der Wirtschaftspolitik ist aber keineswegs gesagt, daß er nicht gewisser Verbesserungen bedarf. Einmal stellt sich die Frage, ob in die konjunkturpolitischen Abmachungen, welche die Behörden bisher fast nur mit den Banken trafen, nicht auch weitere Bereiche einbezogen werden könnten. Sodann wäre daran zu denken, den Bundesrat zu ermächtigen, derartige Vereinbarungen für eine genau bestimmte Frist allgemein verbindlich zu erklären. Damit würde eine wichtige Schwäche der bisherigen Aktionen dieser Art mindestens zum Teil wegfallen, nämlich die Schwäche, daß die Verträge gewöhnlich bloß einer beschränkten Zahl von Partnern Pflichten auferlegen und es so den Abseitsstehenden ermöglichen, ihre Eigeninteressen durchaus legal auf Kosten jener kräftig zu fördern, die sich im Dienste des Allgemeinwohls freiwillig beschränken. Die angeregte Reform würde eine in unserer Arbeitsmarktpolitik bereits gepflegte Praxis weiterentwickeln und sich so harmonisch in das schweizerische wirtschaftspolitische System einfügen.

Konjunkturpolitik — eine Gemeinschaftsaufgabe

Ebenso große Beachtung wie der wirtschaftspolitische Stil verdient die Tatsache, daß die Konjunkturpolitik eine Gemeinschaftsaufgabe darstellt, die alle angeht und die sich auch nur durch die Anstrengungen aller einigermaßen befriedigend lösen läßt. Die Richtschnur des «Hanemann, geh Du voran!» mag recht praktisch erscheinen; sie bildet aber zweifellos keinen Grundsatz, der

geeignet wäre, den für die lebendige Demokratie so wesentlichen Blick auf das Allgemeinwohl zu schärfen. Gewiß kann je nach der Lage bald das eine, bald das andere wirtschaftspolitische Mittel im Vordergrund stehen. Das sollte uns aber nicht veranlassen, simplen monistischen Ansichten zu huldigen und eine hinkende Konjunkturpolitik zu vertreten, die bestenfalls nur hinkende Resultate ergeben könnte, meist aber bald ermüden und zusammenbrechen würde. Insbesondere ist in dieser Hinsicht vor der sich neuerdings abzeichnenden Tendenz zu warnen, die Konjunktur allein mit kreditpolitischen Mitteln beeinflussen zu wollen. Meiner Ansicht nach läßt sich auf diesem Weg, bei einigermaßen freier Zinsgestaltung, einiges erreichen. Aber selbst wenn die Voraussetzungen für eine flexible Zinspolitik bei uns erfüllt sein sollten, wird man sich hüten müssen, dieses Instrument allzusehr zu strapazieren. Gerade in der mit dem Ausland finanziell eng verbundenen Schweiz ist im Zeichen der vollen Konvertibilität die Gefahr groß, daß kreditpolitische Einschränkungen, die wir uns selber auferlegen, durch die Aktivität fremder Institute umgangen werden und Vertrauensschäden entstehen, die uns angesichts des besonderen Charakters unseres Finanz- und Versicherungsplatzes sehr schwer treffen könnten. Bei kurzfristigen Auslandguthaben von rund 15 Mrd. Franken würden gewisse Interventionen es auch notwendig machen, die Eingriffe in Dosen zu verabreichen, die gefährlich sein müßten. Es gibt nach Paracelsus keinen Giftstoff an sich, es ist nur die Dosis, die etwas zum Gifte macht! Die Geldpolitik erfordert bei uns eine sehr leichte Hand und ein empfindliches Sensorium für die oft schwer überschaubaren Konsequenzen, die sich mittelbar wie unmittelbar im nationalen und internationalen Bereich ergeben mögen. Darum erscheint es besonders hier fehl am Platz, sich schematisch auf gesetzliche Vorschriften abzustützen, statt jeweils im Gespräch mit allen Beteiligten die den Verhältnissen angepaßten Lösungen zu erarbeiten. Dazu kommt, daß die Geldpolitik erfahrungsgemäß meist allein nicht ausreicht, die Konjunkturprobleme zu meistern. Nur wenn sämtliche Sparten der Wirtschafts- und Finanzpolitik zusammenwirken und sich die Maßnahmen in den Einzelbereichen gegenseitig stützen und fördern, ist es möglich, zu befriedigenden Resultaten zu gelangen.

Eine besondere Verantwortung fällt der Fiskalpolitik zu. Zugegebenermaßen ist es nicht einfach, bei der Gestaltung des öffentlichen Haushalts, die vor allem von politischen Kräften beherrscht wird, konjunkturellen Gesichtspunkten ausreichend Rechnung zu tragen. Öffentliche Investitionsprojekte, die in früheren Jahren zwecks Drosselung der wirtschaftlichen Aktivität oder im Sinne der Krisenvorsorge zurückgestellt wurden, lassen sich heute vielfach nicht mehr länger aufschieben. Neue Bedürfnisse werden geweckt und ermuntert, wenn reichlich fließende Einnahmen alles erreichbar zu machen scheinen. Der Sinn für Maß und Mitte geht in der schwülen Treibhausluft der Überkonjunktur eben nicht allein den Privaten, sondern mindestens ebensowohl den öffentlichen Gewalten verloren. Auch der vor kurzem erschienene Bericht des

Bundesrates über den Zustand der Eidgenossenschaft gibt in dieser Hinsicht zu einiger Beunruhigung Anlaß. In langer Aufzählung nennt er die zahlreichen, unserem Land noch harrenden Aufgaben, die sich wie Hydraköpfe zu vervielfältigen scheinen. Er unterläßt es aber leider, diesen Katalog mit einer konkreten Prioritätsordnung zu koppeln, die aufzeigt, wie aus der Vielzahl der Projekte, von denen jedes im einzelnen durchaus erwünscht sein mag, jene auszuwählen sind, deren Verwirklichung im Rahmen unserer beschränkten Kräfte und in Konkurrenz zu den privaten Investitionen bevorzugt anzustreben wäre. Auf die Dauer können wir nicht wie verwöhnte Kinder glauben, unsere Wünsche ließen sich alle auf einmal erfüllen. Heute wird es sich die öffentliche Hand jedenfalls zur Pflicht machen müssen, keine großen neuen Aufgaben zu übernehmen, sofern für deren ehrliche Finanzierung nicht durch Kürzung anderer Aufwendungen oder durch neue ordentliche Einnahmen gesorgt ist. Dabei sollte das Ausgabenvolumen selbstverständlich nicht, wie das in den letzten Jahren der Fall war, schneller ansteigen als das Sozialprodukt! Disziplin ist der Preis der Freiheit und Selbstbescheidung der Preis der Stabilität.

Konjunktur und wirtschaftliches Wachstum

In seiner Konjunkturpolitik kann und darf sich unser Land nicht einfach damit begnügen, die Rückwirkungen wirtschaftlicher Wechsellagen kurzfristig so gut wie möglich aufzufangen. Schicksalhaft mit der Weltwirtschaft verbunden, müssen wir gleichzeitig darauf achten, die schweizerische Volkswirtschaft über die Jahre hinweg auf den internationalen Märkten konkurrenzfähig zu erhalten. Dazu genügt es keineswegs, allein durch Maßnahmen der Konjunkturdämpfung und Teuerungskämpfung dafür zu sorgen, daß unser Preis- und Kostenniveau sich gegenüber dem Ausland nicht überhöhe. Vielmehr gilt es auch, unsere Produktionsformen und Produktionsstruktur stets auf der Höhe der Zeit zu halten und in der Wettbewerbspolitik die schöpferisch-produktive Leistung zum Zuge kommen zu lassen. Zur Finanzierung der uns so gestellten Aufgaben bedarf es vor allem einer umfangreichen privaten Spartätigkeit, die es nicht zuletzt auch durch geeignete steuerpolitische Mittel zielstrebig zu fördern gilt. Die Entwicklung, die uns aus einem Agrarland in einen Industriestaat umwandelte, geht unaufhaltsam weiter und zieht neue Verschiebungen nach sich. Dabei erscheinen heute jene Wirtschaftszweige besonders begünstigt, die Spitzenerzeugnisse der modernen Technik herstellen und qualifizierte Dienstleistungen erbringen. Diese Bewegung, auf die unser Land mit seinem fleißigen und gutgeschulten Volk keineswegs schlecht vorbereitet ist, sollte unsere Konjunkturpolitik nicht durch eine unklare oder schwankende Haltung hemmen, sondern im Gegenteil durch eine vorausschauende Wachstumspolitik unterstützen, die auch die wissenschaftliche Ausbildung und Forschung zu

fördern hätte. Gewiß sind allzu abrupte Umstellungsvorgänge wirtschaftlich wie sozial gefährlich. Die Zeit ist ein großer Gentleman: sie bildet auch hier die Voraussetzung für die Verwirklichung des Guten. Aber wir dürfen ob dem Bestreben, die Umstellungen möglichst schonend zu gestalten, nicht die Erfordernisse eines gesunden Wachstums vergessen: es gilt die Bahn für zukunftssträchtige Entwicklungen freizuhalten, die Kontakte zur Welt sorgfältig zu pflegen und die notwendigen Anpassungen durchzuführen. Erkennen oder Untergehen ist gerade im Kleinstaat das eherne Gesetz, das über jedem Wirtschaften waltet.

Schlußbetrachtungen

Meine Ausführungen dürften gezeigt haben, daß die Konjunkturpolitik bei uns kein einfaches Geschäft ist. Vor allem ist es notwendig, sich der beschränkten Möglichkeiten, die ihr in unserem so weltmarktabhängigen und vielgestaltigen Land gesetzt sind, bewußt zu bleiben und so die Gefahr zu vermeiden, in Überschätzung ihrer Wirksamkeit Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit zu treffen, die auf die Dauer zu ernststen Schäden und Verlusten führen mögen. Dazu kommt, daß diese Fragen nicht isoliert behandelt werden dürfen, sondern im Zusammenhang mit dem Gesamtkomplex des politischen, staatlichen und sozialen Lebens zu sehen sind. Gewiß ist die Politik die Kunst des Möglichen, und das Ideal eines völlig abgestimmten Verhaltens mag kaum erreichbar sein. Dessenungeachtet steht die Konjunkturpolitik stets vor der Aufgabe, zwischen divergierenden Aspekten einen tragbaren Ausgleich zu erzielen. Für diese ebenso anspruchsvolle wie wichtige Aufgabe gibt es keine Patentlösung. Sie muß vielmehr in echtem Gespräch immer wieder neu errungen werden. Konstruktive Ergebnisse dürfen wir nur erwarten, wenn wir an all diese Fragen mit realistischem Sinn, mit Liebe zur Freiheit und vor allen Dingen ohne Dogmatik und ideologische Scheuklappen herantreten. Das setzt die Bereitschaft voraus, den Gedankenaustausch mit unseren Mitbürgern unvoreingenommen zu pflegen, in gesunder Selbstkritik unsere eigenen Werte an jenen der anderen zu messen und im Dienste des Allgemeinwohls sachlich gebotene Kompromisse zu schließen. Wenn wir nicht gewillt sind, diese geistigen Kräfte aufzuwenden und die der schweizerischen Wirtschaft zugrunde liegenden Tatsachen realistisch zu sehen, so besteht die ernste Gefahr, daß unsere konjunkturpolitischen Bemühungen sich in dirigistischen Eingriffen verlieren und schließlich im Zentralismus münden. Für unser Staatswesen wie für die Sonderstellung der Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft wäre dies voller Gefahren; denn «die Verbrechen finden» — wie Chateaubriand sagte — «in dieser Welt nicht immer ihre Sühne, die Fehler aber werden immer bestraft, erbarmungslos, ohne Ausnahme!».