

Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik
Revue suisse d'Economie politique et de Statistique

Herausgegeben von der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik
und Volkswirtschaft

Redaktion/Rédaction: Prof. Dr. H. G. Bieri

Publiée par la Société suisse de Statistique et d'Economie politique

Nr. 3 110. Jahrgang 110^e année Juni 1974 Juin 1974

1. Grundsatzreferate/Exposés principaux

Ökonomische Theorie und politische Durchsetzbarkeit: Erfahrungen eines Parlamentariers

Von Walter Biel, Zürich

I. Einleitung

Zwischen Wissenschaft und politischer Praxis besteht eine Kluft, für die sowohl die Wissenschaftler wie auch die Politiker verantwortlich sind. Die ökonomische Theorie hat sich leider mehr und mehr mit abstrakten Spielereien befasst und sich auf eine immer kompliziertere Modellschreinerei kapriziert. Die Modellschreiner, in den Mantel hoher Wissenschaftlichkeit gekleidet, haben nämlich vergessen, dass ihr Arbeitsbereich Teil des menschlichen Lebens mit all seinen Spannungen und Konflikten darstellt, in dem immer wieder das Einmalige, Unerwartete, ja Irrationale durchschlägt. Zu Recht hält Bruno S. Frey in seinem Grundsatzreferat¹ fest, dass die Theorie Elemente wie Macht, Interesse und Konflikte vernachlässigt. Die politische Praxis wiederum akzeptiert die Wissenschaft nur dann,

¹ Die Renaissance der politischen Ökonomie.

wenn sie ihr hilft, die Durchsetzung von Interessen zu legitimieren. Dabei sei auch nicht übersehen, dass vielen Politikern und Angehörigen der öffentlichen Verwaltung weitgehend die nötigen Kenntnisse über die ökonomischen Zusammenhänge fehlen. Das macht es ihnen leichter, wissenschaftliche Argumente als unwillkommene Einmischung von brotlosen Theoretikern in ihre Belange abzulehnen.

1. Fruchtbare Ansätze

Immerhin haben sich gewisse Bereiche aus dem weiten Gebiet der Volkswirtschaftslehre für die Politik, auch wenn das viele Politiker gar nicht gemerkt haben, als überaus fruchtbar erwiesen. Das gilt natürlich für die Finanzwissenschaft im weitesten Sinn. Sie hat nicht nur zahlreiche Erkenntnisse geliefert, sondern auch, worauf wir Politiker besonderen Wert legen, Instrumente². Sie werden zur Zeit noch sehr zögernd angewendet, doch können wir auf die Dauer auf ihren Gebrauch nicht verzichten, wenn die immer komplexeren Aufgaben in Staat und Gesellschaft angepackt werden müssen. Als fruchtbar werden sich in nächster Zeit besonders die neuen Erkenntnisse über den Begriff der öffentlichen Güter, Externalitäten und die Infrastruktur³ schlechthin erweisen, sobald die Priorität der Wirtschaftspolitik dem umweltgerechten Wirtschaften gelten soll. Brauchbar sind aber auch Instrumente wie die Cost-Benefit-Analyse⁴ und das Planning-Programming-Budgeting-System⁵, sobald man sie ohne blinde Wissenschaftsgläubigkeit am richtigen Ort verwendet.

² W. A. Jöhr/H. W. Singer: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 1963.

Heinz Haller: Finanzpolitik, Tübingen/Zürich 1967.

R. A. Musgrave: Finanztheorie, Tübingen 1966.

Heinz Haller: Die Steuern, Tübingen 1964.

Walter Wittmann: Einführung in die Finanzwissenschaft, Stuttgart 1970/1971/1972.

Heinz Haller/Horst Claus Recktenwald: Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Mainz 1969.

Fritz Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.

³ René L. Frey: Infrastruktur, Tübingen/Zürich 1970.

Jacques Stohler: Zur rationalen Planung der Infrastruktur, Konjunkturpolitik 11 (1965).

Herbert Timm/Heinz Haller: Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Berlin 1967.

Bruno S. Frey: Umweltökonomie, Göttingen 1972.

Wirtschaft, Umwelt, Wohlfahrt: Probleme und Methoden, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1972 Nr. 3.

⁴ Jacques Stohler: Zur Methode und Technik der Cost-Benefit-Analyse, Kyklos 20 (1967) 1.

A. Friedländer: Kriterien für öffentliche Investitionsausgaben, in Finanztheorie, Hrsg. H. C. Recktenwald, Köln 1969.

H. C. Recktenwald: Unteilbare Güter. Ihre Effizienz und Verteilung, Nutzen- und Kostenanalysen, Public Finance, Bd. 22 (1967).

Ernst Buschor/Heinrich Schneider: Möglichkeiten und Grenzen der Kosten-Nutzen-Analyse, Wirtschaft und Recht, Heft 2/1972.

⁵ Fritz Neumark: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in Hrsg. E. Schneider: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Berlin 1967.

H. C. Recktenwald (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

Eine generelle Beantwortung der Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit der ökonomischen Theorie ist nicht möglich. Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausdrücklich auf die persönlichen Erfahrungen eines Parlamentariers auf der Bundesebene, der nicht einer sogenannten Bundesratsfraktion angehört, in einem grossen Kanton mit vorwiegend städtischer Bevölkerung gewählt worden ist und sich praktisch ausschliesslich mit wirtschaftspolitischen Fragen befasst.

2. Problematische Vereinfachungen

Wie jede ökonomische Theorie muss die neue politische Ökonomie Vereinfachungen treffen, wie aus den Arbeiten, die der diesjährigen Tagung der Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft vorgelegt worden sind, entnommen werden kann. Dem ist jedoch aus schweizerischer Sicht entgegenzuhalten, dass wir praktisch keine homogenen Parteien oder politischen Gruppierungen kennen. Wohl gibt es Grundsätze und Parteiprogramme, sogar seit 1971 eine Vereinbarung der im Bundesrat vertretenen vier Parteien und Fraktionen über die Ziele der laufenden Legislaturperiode. Doch hält sich die praktische Arbeit selten daran⁶. Wichtiger als die Parteifarbe oder die Programme sind für das Verhalten zum Beispiel im Parlament die berufliche Tätigkeit und die damit zusammenhängenden Interessen sowie vor allem die regionale Herkunft⁷. Im Bundesrat spielt die Parteizugehörigkeit erst recht eine geringe Rolle. Den Ausschlag gibt vielmehr die Persönlichkeit des einzelnen Bundesrates, wobei in letzter Zeit, seit die Bundeskassen leer sind, der Vorsteher des Finanzdepartements eine besonders starke Stellung einnimmt. Selbst bei kontroversen Fragen soll es häufig zu keinen Abstimmungen kommen⁸. Wenn die neue politische Ökonomie fruchtbare Arbeit leisten will, muss sie diese Besonderheiten der schweizerischen Politik berücksichtigen.

⁶ Erstmals in der Geschichte der schweizerischen Politik haben die vier im Bundesrat vertretenen Parteien und Fraktionen eine Vereinbarung über die Ziele der laufenden Legislaturperiode abgeschlossen. Darin wird beispielsweise ausdrücklich dem Bund die Kompetenz zugebilligt, im Zusammenhang mit dem konjunkturpolitischen Instrumentarium die steuerlich zulässigen Abschreibungsmöglichkeiten auszudehnen oder einzuschränken. Das hinderte eine starke bürgerliche Minderheit, unter der sich sogar der Präsident der CVP befand, nicht, im Nationalrat am 7./8. März 1974 genau diese Kompetenz zu bekämpfen.

⁷ Regionale Interessen geben bei Auseinandersetzungen um Sachfragen häufig den Ausschlag, besonders dann, wenn eine Massnahme einen regional konzentrierten Wirtschaftszweig betrifft (Uhrenindustrie, Zigarrenindustrie, Fremdenverkehr), so dass sich im Parlament Fronten quer durch die meisten Parteien hindurch bilden. Eine starke «Fraktion» bilden aber auch die Mitglieder kantonaler Exekutiven.

⁸ Man ist hier auf Beobachtungen und Eindrücke aus persönlichen Gesprächen mit Mitgliedern des Bundesrates angewiesen. Belege fehlen.

II. Erfahrungen aus der Finanzpolitik

1. Bedeutung des Bundeshaushalts

Die Zeit von 1967 bis 1973⁹ war für die Finanzpolitik des Bundes, insbesondere für die Entwicklung der Instrumente für die Haushaltsführung, von grosser Bedeutung. In dieser Zeit nämlich wurden Schritt für Schritt die Erkenntnisse der Finanzwissenschaft berücksichtigt und modernere Instrumente eingeführt. Es ist nur zu bedauern, dass diese Entwicklung von der Wissenschaft mit wenig Ausnahmen nicht beachtet worden ist¹⁰. Staatsrechnung und Budget der Eidgenossenschaft samt zugehöriger Botschaft und ihre Behandlung im Parlament verdienten deshalb auch an unsern Universitäten vermehrte Aufmerksamkeit. Diese Zeitspanne ist aber auch wichtig, weil die öffentlichen Haushalte zusehends an die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit gestossen sind, so dass sich strukturelle Reformen in der Aufgabenverteilung, in der Einnahmenezuteilung und -beschaffung aufdrängen.

Das und die grosse Bedeutung des Bundesfinanzhaushaltes für die Schweiz sind der Grund, dass das gestellte Thema vor allem anhand von persönlichen Erfahrungen im Bereich der Finanzpolitik behandelt werden soll. Die öffentlichen Ausgaben verteilen sich zwar etwa zu je einem Drittel auf Bund, Kantone und Gemeinden. Der Bund beansprucht jedoch von seinen Gesamtausgaben 1974 beispielsweise bloss 49 Prozent für eigene Zwecke. Der Rest setzt sich aus Übertragungen an andere öffentliche Haushalte und Dritte zusammen. Der Bund spielt somit eine ungleich grössere volkswirtschaftliche Rolle, als die reinen Zahlen vermuten lassen. Da an die Bundesübertragungen, allgemein Bundesbeiträge oder Subventionen¹¹ genannt, die Bedingung geknüpft wird, dass auch Eigenleistungen der nachgeordneten Haushalte oder der privaten Empfänger erforderlich sind, dürften beispielsweise allein die für 1974 budgetierten Bundesausgaben und Darlehen für Investitionsvorhaben von 2249,5 Mio. Fr. ein Gesamtinvestitionsvolumen von schätzungsweise 5255,6 Mio. Fr. auslösen. Aus diesen Gründen kommt der Führung des Bundesfinanzhaushaltes in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht grösste Bedeutung zu.

⁹ In dieser Zeit gehörte der Verfasser der ständigen Finanzkommission des Nationalrates, und zwar der Sektion IV, die das Finanzdepartement und die Führung des Gesamthaushaltes zu überwachen hat, an.

¹⁰ Schätzung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1966–1974 (Kommission Jöhr), Bern 1966. Überprüfung der Bundesausgaben (Kommission Keller), Bern 1971.

René L. Frey: Möglichkeiten der Verbesserung der Budgetierung im Bund, Wirtschaft und Recht, Heft 2/1973.

Walter A. Jöhr/*Ernst Buschor*: Probleme der Finanzprognose, in «Der wirtschaftende Staat». Theorie und Praxis, Festschrift zum 70. Geburtstag von Theo Keller, Bern und Stuttgart, 1971.

Walter Wittmann: Die Finanzgesinnung des Bundes im Lichte der parlamentarischen Beratungen: Von der Weltwirtschaftskrise bis zur Gegenwart, Zürich 1969.

¹¹ Bundessubventionen gemäss schweizerischer Praxis unterscheiden sich vom volkswirtschaftlichen Begriff der Subvention als Übertragung an Produzenten.

2. Neue Instrumente¹

1968 wurde das geltende Finanzhaushaltsgesetz¹² erlassen, das als recht fortschrittlich bezeichnet werden darf. Art. 2 Abs. 3 verlangt z. B. eine konjunktur- und wachstumsgerechte Finanzpolitik¹³. Abschnitt IV gilt dem neuen Instrument des Verpflichtungskredits, das sowohl den Erfordernissen raschen und rechtzeitigen Handelns der Regierung wie auch der Wahrung der Budgethoheit und Oberaufsicht des Parlamentes dient. Abschnitt V schliesslich gilt der Finanzplanung. Der Bundesrat wird in Art. 29¹⁴ zu einer mehrjährigen Finanzplanung verpflichtet, in welcher unter Mitberücksichtigung der konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse die Reihenfolge der Dringlichkeiten festgelegt wird. Im Entwurf des Bundesrates war noch von «Berücksichtigung» die Rede gewesen. Die vorbereitende Kommission hat das in «Mitberücksichtigung» abgeschwächt – ein typischer Wesenszug eidgenössischer Politik: man bleibt lieber vorsichtig, damit einem keine Grundsätze daran hindern, nach Massgabe momentaner Interessen handeln zu können ...¹⁵. Bezeichnenderweise ist denn bis heute weder Art. 29 noch Art. 30¹⁶, der die Finanzplanung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

¹² Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (vom 18. Dezember 1968).

¹³ Art. 2

¹ Die Bundesversammlung, der Bundesrat und die Verwaltung führen den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

² Sie trachten danach, den Fehlbetrag der Bilanz des Bundes abzutragen und die Ausgaben und Einnahmen auf die Dauer im Gleichgewicht zu halten.

³ Den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik ist Rechnung zu tragen.

¹⁴ Art. 29

¹ Der Bundesrat sorgt für eine mehrjährige Finanzplanung, die

a) einen mehrere Jahre umfassenden Überblick über den Bedarf des Bundeshaushaltes und die zu erwartenden Einnahmen vermittelt;

b) für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes unter Mitberücksichtigung der konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse die Reihenfolge der Dringlichkeit festlegt;

c) es erlaubt, die finanziellen Auswirkungen neuer Erlasse im Zeitpunkt der Beschlussfassung zu beurteilen.

² Der Bundesrat legt der Bundesversammlung den Finanzplan vor und berichtet jährlich über seine Verwirklichung und die notwendigen Anpassungen.

³ Der Finanzplan enthält eine Schätzung des künftigen Finanzbedarfs samt einer Einstufung nach der Dringlichkeit sowie Angaben über die Möglichkeit der Deckung.

¹⁵ Die Finanzkommission des Nationalrates behandelte das Finanzhaushaltsgesetz am 28. Mai 1968 und am 13. Juni 1968, wobei besonders Art. 30 über die Koordination mit den Kantonen und Gemeinden zu reden gab, befürchtete man doch Eingriffe in deren Autonomie.

¹⁶ Art. 30

¹ Der Bundesrat strebt eine Koordination der Finanzplanung des Bundes mit derjenigen der Kantone und Gemeinden an.

² Die Zusicherung von Bundesbeiträgen zum Ausbau der Infrastruktur kann davon abhängig gemacht werden, dass die beteiligten Kantone hierfür ein mehrjähriges Gesamtprogramm vorlegen. Dabei werden unter Mitberücksichtigung der konjunktur- und wachstumspolitischen Erfordernisse Dringlichkeiten festgelegt.

koordiniert und dazu dem Bund Sanktionsmöglichkeiten gibt, je ernsthaft angewendet worden. Dabei enthält dieser Abschnitt V des Finanzhaushaltsgesetzes wichtige Elemente für eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete und aufeinander abgestimmte langfristige Finanzpolitik der öffentlichen Hand¹⁷.

In der praktischen Politik wird einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Finanzpolitik immer noch ein geringer Stellenwert zugebilligt. Die Haushaltsführung gilt vielmehr als notwendiges Übel. In diesem Zusammenhang ist bezeichnend, dass anlässlich der Behandlung dieses Gesetzes im Nationalrat ausser den beiden Referenten der vorberatenden Kommission nur noch zwei Nationalräte dazu das Wort ergriffen¹⁸.

Schritt für Schritt sind von 1967 bis 1973 neue Instrumente – zumindest auf dem Papier – in die Haushaltspolitik eingeführt worden. Dabei war vor allem Widerstand in der Verwaltung selbst und weniger im Parlament – das davon kaum Kenntnis genommen hat – zu überwinden. So wurde die funktionale Gliederung der Ausgaben und Einnahmen eingeführt. Sie macht ersichtlich, wieviel Mittel für welche Aufgaben insgesamt ausgegeben werden. Die kameralistische Haushaltsdarstellung konnte damit überwunden werden. Dazu gehört aber auch die Einführung einer volkswirtschaftlichen Gliederung der Ausgaben in Konsum-, Investitions- und Transferausgaben. Erfasst wird ferner der Einfluss des Bundeshaushaltes auf die Geldmenge und auf die Gesamtnachfrage und damit auf das Volkseinkommen. Zugrunde liegt ein von der OECD ausgearbeitetes Modell über die Multiplikatorwirkungen öffentlicher Ausgabe, das auf schweizerische Verhältnisse sinngemäss angewendet wird¹⁹. Danach beträgt der nachfragesteigernde Effekt des Bundeshaushaltes auf das Volkseinkommen und somit sein inflationärer Beitrag 1974 rund 500 Mio. Fr.²⁰.

Viele Politiker äussern sich dennoch heute immer noch, wie wenn solche Instrumente überhaupt nicht zur Verfügung stünden. Die Finanzkommissionen beider Räte, die jährlich eine Art Seminar über grundlegende Fragen der Haushaltspolitik durchführen, hatten diesem Problem eine Tagung gewidmet²¹. Das hinderte selbst Teilnehmer dieses Seminars nicht, später in harter praktischer Auseinandersetzung solche Methoden als Spielerei hinzustellen.

¹⁷ Ein erster konkreter Versuch in der Praxis ist erst die Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und den Regierungen der Kantone über gemeinsame Richtlinien zur Aufstellung der Voranschläge 1974 vom 1. Juni 1973.

¹⁸ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat (Bulletin Nationalrat), 1968, II, S. 355, Verhandlungen vom 27. Juni 1968.

¹⁹ Ernst Buschor: Staatshaushalt und Konjunkturpolitik in der Schweiz, Wirtschaft und Recht, Heft 2/1970, S. 77f.

²⁰ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1974 vom 10. Oktober 1973, S. 23 *f., S. 40 *f. und S. 43 *f.

²¹ 31. März/1. April 1971 in Adelboden, u. a. unter Mitwirkung von Pietro Balestra, Walter Wittmann, Theo Keller, Ernst Buschor, René L. Frey, François Schaller und Hugo Allemann.

3. Entstehung des Budgets der Eidgenossenschaft für 1974

a) Inkrementalismus

Die praktischen Erfahrungen bei der Entstehung des eidgenössischen Voranschlags, die im folgenden am Budget für 1974 dargestellt werden sollen²², bestätigen die grosse Rolle des Inkrementalismus, also der Politik der kleinen Schritte, und den vorrangigen Einfluss der Vorjahresgrössen auf den Budgetprozess, wie er von den Herren Blankart, Meier und Pommerehne in ihren Arbeiten angeführt wird²³. Frühere Rechnungsergebnisse, ja der historisch errungene Besitzstand schlechthin, gehören in der helvetischen Politik zu den hervorstechendsten Merkmalen. Entsprechend ist noch kaum eine Staatsaufgabe überflüssig und das entsprechende Amt aufgehoben worden²⁴.

Für die Aufstellung des eidgenössischen Voranschlages sind die Ausgabenrubriken der einzelnen Dienststellen aus dem Vorjahr und dem laufenden Jahr massgebend. Und darauf erfolgen Zuschläge, die nicht nur vom effektiven Bedarf abhängig sind, sondern auch vom allgemeinen politischen Klima im Parlament und von der Finanzlage. Für 1974 waren somit die Staatsrechnung 1972 und das Budget 1973 massgebend. 1972 resultierte ein Ausgabenüberschuss in der uns hier interessierenden Finanzrechnung (die allein für die Gesamtwirtschaft massgebend ist) von 247 Mio. Fr. Und für 1973 war trotz der Konjunkturüberhitzung und der in der gleichen Dezembersession beschlossenen Konjunkturdämpfungsbeschlüsse ein Ausgabenüberschuss von 199 Mio. Fr. vorgesehen worden.

b) Verwaltungsinterne Vorkehren

Die Bundesverwaltung ging schon frühzeitig an die Budgetierung, zumal die Finanzplanzahlen für 1974 und 1975 alles andere als ermutigend aussahen. Bereits im Frühsommer 1973 musste man im Finanzdepartement zugeben, dass im laufenden Jahr statt eines Defizits von rund 200 Mio. Fr. ein solches von 400–500 Mio. Fr. zu rechnen war. Und für 1975 und 1976 erwartete man damals schon Defizite in der Grössenordnung von 1,5 bis 2 Mrd. Nach neuesten Erkenntnissen

²² Es ist hier nicht möglich, alle Aussagen dokumentarisch zu untermauern, weil sich verschiedene Angaben auf vertrauliche Dokumente, u. a. die Protokolle der Finanzkommissionen beider Räte, stützen. Die Ergebnisse jedoch lassen sich anhand der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1974 vom 10. Oktober 1973 und des Amtlichen Bulletins der Bundesversammlung über die Verhandlungen der Wintersession 1973 im National- und Ständerat nachprüfen. Dabei sei noch einmal festgehalten, dass ein mitbeteiligter Akteur berichtet, dessen persönliche Einstellung, Eindrücke und Erlebnisse möglicherweise zu einer besonders pointierten Darstellung veranlasst haben.

²³ *Beat Blankart*: Die Budgeterstellung schweizerischer Gemeinwesen in ökonomischer Sicht.

Alfred Meier: Die Determinanten der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz.

Werner Pommerehne: Individuelle Nachfrage nach öffentlichen Gütern: Folgerungen aus einem einfachen Modell der Gemeindeausgaben.

²⁴ Eine Ausnahme dürfte der auf mehrere Jahre verteilte Abbau der eidgenössischen Militärpferdeanstalt als Folge der Aufhebung der Kavallerie darstellen.

dürften die Defizite bis 1979, sofern keine drastischen Kurskorrekturen vorgenommen werden, sogar die Drei-Milliarden-Grenze erreichen²⁵. Noch zu Jahresanfang war die Parole im Bundeshaus ausgegeben worden, alle Anstrengungen hätten einem ausgeglichenen Budget für 1974 zu gelten. Damals glaubte man noch, es gelinge, im ungünstigsten Fall ein Defizit auf 100 Mio. Fr. zu begrenzen. Die Finanzplanung²⁶ enthielt für 1974 ein Defizit von 514 Mio. Fr. Der Bundesrat hatte deshalb am 16. Mai 1973 einschneidende Vorschriften über die Budgeterstellung an alle Dienststellen erlassen. Gleichzeitig gelang es erstmals, mit den Kantonen eine Vereinbarung zu erzielen, wonach die Gesamtausgaben der einzelnen Haushalte im Rahmen des Wachstums des nominellen Bruttosozialproduktes zu halten seien, das damals auf 10% geschätzt wurde. Zumindest hätten sich die Ausgabenüberschüsse im Ausmass der Rechnung 1972 und des Budgets 1973 zu halten. Ferner sollten die Personalbestände nur um ein Prozent zunehmen und auf die Einführung neuer Besoldungsregelungen verzichtet werden²⁷.

c) Bundesrätliche Entscheide

«Beim Voranschlag 1974 löste jedoch ein Schrecken den andern ab», bekannte freimütig Bundesrat Nello Celio vor den Finanzkommissionen beider Räte, die sich frühzeitig einschalteten und am 30. August 1973 eine gemeinsame Informationssitzung abhielten. Die Budgeteingaben der Departemente, die naturgemäss immer einige Polster enthalten, obschon diese bereits in den Vorjahren geschmälert werden konnten, ergaben nämlich einen Ausgabenüberschuss von 828 Mio. Fr. Darauf gingen die wackern Sparer des Finanzdepartements mit dem dicken Rotstift dahinter. Es gelang ihnen, zusammen mit den Fachabteilungen der Departemente, in harter Arbeit das Defizit auf 613 Mio. Fr. zusammenzustreichen. Mehr war nicht herauszuholen. Nun landete der Ball beim Bundesrat, der auf Grund politischer Entscheide weitere 358 Mio. Fr. strich, so dass nach den Sommerferien (22. August 1973) noch ein Defizit von 254 Mio. Fr. blieb. In einer weiteren Sitzung vom 29. August kamen noch Abstriche von 37 Mio. Fr. hinzu, so dass den beiden Finanzkommissionen am 30. August ein Defizit von 216 Mio. Fr. in Aussicht gestellt werden konnte, wobei der Finanzminister versprach, man wolle versuchen, auf 200 Mio. Fr. zu kommen.

²⁵ Nach einem nicht zur Veröffentlichung bestimmten Exposé der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 27. Februar 1974.

²⁶ Die Finanzplanung ist heute noch im Prinzip bloss eine Fortschreibung der zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen durch die Verwaltung, die laufend nachgeführt wird. Sie enthält also noch keine politischen Optionen des Bundesrates und erfüllt somit die Anforderungen von Art. 29 des Finanzhaushaltsgesetzes noch nicht.

²⁷ Vereinbarung, op. cit., vgl. Fussnote 17.

d) Erste Einflussnahme der Finanzkommissionen

Die informelle Zusammenkunft mit den beiden Finanzkommissionen verlief in verschiedener Hinsicht recht lebhaft. Dem Bundesrat wurde vorgeworfen, er betreibe Budgetkosmetik und streiche Ausgabenposten, die konjunkturpolitisch irrelevant seien. Genannt wurde in diesem Zusammenhang die internationale Entwicklungshilfe. Gerügt wurden aber auch Kürzungen im Nationalstrassenbau, weil diese wegen der unbestrittenen grossen freien Kapazitäten im Tiefbau konjunkturpolitisch wirkungslos seien. Man müsse später bloss teurer bauen, was man heute aufschiebe. Zudem habe die Kürzung der Kredite zur Folge, dass bereits laufende Arbeiten erstreckt werden müssten, was die Zahlung von Konventionalstrafen zur Folge habe. Der Bundesrat konnte das nicht leugnen, wies aber darauf hin, dass aus psychologischen Gründen Kürzungen in allen Bereichen nötig seien. In breiten Kreisen, die von Ausgabenkürzungen betroffen wurden, könnte man nicht verstehen, warum der Strassenbau nicht angetastet würde.

Politischen Voralarm löste indessen der Direktor der Finanzverwaltung aus, der erstmals den Schleier über die verwaltungsinterne Prioritätsordnung, die auf Grund von Gutachten von Professor René L. Frey (Basel) eingeführt werden sollte, öffnete. Und eine Prioritätsordnung geht eben ans Lebendige der von Politikern vertretenen Interessen. Hohe Priorität sollten die Gesamtaufgaben Gruppen Unterricht und Forschung, Umweltschutz und Raumplanung bekommen, d. h. rascher als der Durchschnitt der Ausgaben wachsen. Mittlere Priorität billigte man den Beziehungen zum Ausland, der Landesverteidigung und dem Verkehr zu. Geringere Priorität sollten dafür Kultur, Erholung, Sport, soziale Wohlfahrt und Landwirtschaft haben. Und genau das gefiel den anteilmässig immer übervertretenen Agrariern und ihren «zugewandten Orten» gar nicht. Auch an anderer Seite des Tisches im Verhandlungssaal sah man gefurchte Stirnen. Das sommerliche Donnergrollen verhallte indessen, ging es doch ernstlich erst im Spätherbst um die Wurst, wenn die konkreten Anträge vorlagen.

e) Die interne Budgetbereinigung

Unsere nachfolgenden Tabellen zeigen, wo die Verwaltung selbst kürzen konnte, und wo schliesslich der Bundesrat eingreifen musste:

Bereinigung des Voranschlags 1974 (in Mio. Fr.)
(Änderungen von 5 Mio. Fr. und mehr)

Departement	Ausgaben	Eingaben der Departemente	Bereinigung durch		Vorschlag an Parlament
			Verwaltung	Bundesrat	
Mio. Fr.					
EPD	Internationale Aktionen	15	— 2	— 8	5
EDI	Hauptstrassen	90		— 5	85
	Gewässerkorrekturen	30	— 5		25
	Nationalstrassen	975	— 10	— 30	935
	Unterhalt der Bauten und Anlagen	42	— 4	— 2	36
	— 04 Bauten und Anlagen, Liegenschaftserwerb, Projektierung	370	— 20	— 40	310
	Ergänzungsleistungen AHV	157		— 13	144
	Familienzulagen an Kleinbauern	82		— 19	63
	Anlagen zum Schutze der Gewässer	165	— 15		150
	Hochschulförderung, Sachinvestitionen	90		— 10	80
JPD	Zivilschutzbauten	170	— 20	— 23	127
EMD	Rüstungsbauten	300		— 15	285
	Übungsmunition für die Schulen und Kurse	105	— 5		100
	Laufende Ausgaben	238		— 15	223
	Rüstungsausgaben	500		— 25	475
FZD	Förderung des Wohnungsbaus	75		— 5	70
	Baudarlehen an Bundespersonal	147	— 7	— 15	125
	Überpreis Inlandgetreide	145		— 10	135
	Wehrsteuer, Kantonsanteile	606	+ 30		636
EVD	Darlehen Investitionshilfe	30		— 20	10
	Darlehen, Ausland	62		— 7	55
	Neu- und Erweiterungsbauten berufliche Ausbildung	89	— 10	— 5	74
	Verarbeitung von Zuckerrüben	20	— 5	— 10	5
	Kostenbeiträge an Rindviehhalter im Berggebiet	135		— 25	110
	Investitionskredite Landwirtschaft	90		— 15	75
	Darlehen Erschliessungshilfe	70		— 20	50
EVED	Beitrag an Zeitungstransportdefizit PTT		+ 20		20
	Alpentransitkonzept	10		— 10	
	SBB Baufinanzierung	23		— 13	10
	Aufrechterhaltung des Betriebes (Betriebsdefizitdeckung) an die SBB	70	+ 20		90
	Ausbau der Flugplätze	64	— 10		54
	Birsfelden, 2. Schleuse	6	— 1	— 5	

Departement	Einnahmen	Eingaben der Departemente	Bereinigung durch		Vorschlag an Parlament
			Verwaltung	Bundesrat	
		Mio. Fr.			
EDI	Familienzulagen, Beiträge der Kantone	30		— 7	23
FZD	Reingewinn der Alkoholverwaltung	126	+ 14		140
	Metallverkäufe	20	+ 28		48
	Wehrsteuer	2 020	+ 100		2 120
	Verrechnungssteuer	1 230	+ 10		1 240
	Militärpflichtersatz	75	+ 5		80
	Stempelabgaben	450	+ 10		460
	Tabaksteuer	750	+ 30		780

Stand 15. Oktober 1973

Ausgabenkürzungen z.B. für internationale Aktionen sind innenpolitisch gefahrlos. Heikler ist es schon beim Strassenbau, der sowieso im Rückstand ist, wobei für den Nationalstrassenbau erst noch eine Sonderrechnung mit zweckbestimmten Einnahmen gilt. Die Kürzung war heikel, weil ja die letzte Benzin-zollerhöhung mit einem neuen langfristigen Bauprogramm begründet worden war, das nun von Anfang an gestreckt werden musste. Zudem berührt der Strassenbau zahlreiche regionale Anliegen, auf die schweizerische Politiker besonders empfindlich reagieren. Der Bundesrat konnte anderseits einer wachsenden Autofeindlichkeit Rechnung tragen. Noch vor fünf Jahren wäre eine Kürzung in diesem Bereich politisch undurchsetzbar gewesen. Heikel sind in der Schweiz alle Ausgaben, die eigentlich bloss Übertragungen an Kantone, Gemeinden und an die Landwirtschaft darstellen. Das gilt u. a. für die Posten Hauptstrassen, Gewässerkorrekturen, Gewässerschutzanlagen, Zivilschutzbauten, Sachinvestitionen, Hochschulen, Beiträge an Berufsschulbauten und Meliorationen. Neben dem Militär, das, gemessen an der Sachplanung, an sich schon stark im Rückstand ist, mussten auch die bundeseigenen Bauten Haare lassen. Das Ausmass der notwendigen Kürzungen zwang dazu, auch Ausgaben einzubeziehen, die sonst als tabu gelten (Subventionen). Mit den um 314 Mio. Fr. gekürzten Bundesausgaben wäre ein Ausgabenvolumen von insgesamt 632 Mio. Fr. ausgelöst worden, eine beachtliche Summe, auch wenn, wie bereits angetönt, die konjunkturpolitische Wirkung in jedem einzelnen Fall abgeklärt werden müsste. Ein Blick auf die Korrekturen bei den Einnahmen durch die Finanzverwaltung zeigt, dass der Vorwurf der Budgetkosmetik nicht ganz aus der Luft gegriffen war. Obschon man wusste, dass beispielsweise schon 1973 die budgetierten Tabaksteuereinnahmen nie erreicht werden würden, weil der Zigarettenschmuggel nach Italien stark zurückging, setzte man die entsprechenden Einnahmen hinauf. Insgesamt also zwang die Grösse der Kürzungsaufgabe im Unterschied zu den Feststellungen von Meier²⁸,

²⁸ Alfred Meier: op. cit., S. 5 des vervielfältigten Manuskriptes.

praktisch alle möglichen Bereiche zu erfassen, auch solche, die in der Vergangenheit nicht rasch gewachsen sind, weil sonst das angestrebte Ziel eines Defizites von 200 Mio. Fr. nicht erreicht worden wäre.

f) Endgültiger Budgetentwurf

Am 10. Oktober 1973 veröffentlichte der Bundesrat seinen endgültigen Budgetvorschlag zuhanden des Parlaments. Bei Einnahmen von 12,656 Mrd. Fr. und Ausgaben von 12,851 Mrd. Fr. sah dieser ein Defizit von 195 Mio. Fr. vor – wie bei einem Warenhauspreis also knapp unter der 200-Millionen-Grenze.

Der Bundeshaushalt weist einige Besonderheiten auf, die eine konjunkturge-rechte Finanzpolitik ausserordentlich erschweren. Der grösste Teil der Ausgaben ist gesetzlich gebunden. Unter dem Jahr wachen die Parlamentarier mit Argusaugen darüber, dass Bundesbeiträge im Gesetz genau fixiert sind, um die Durchsetzung der von ihnen gewährten Interessen ja zu sichern. Da 51 % der Bundesausgaben aus Übertragungen bestehen, berühren Ausgabenkürzungen Kantone, Gemeinden und Private. Subventionen an laufende Projekte, die sich zumeist über mehrere Jahre abwickeln, lassen sich kaum kürzen, wenn man nicht volkswirtschaftliche Verluste in Kauf nehmen will. Deshalb besteht bei der Festlegung des Voranschlags praktisch kein Spielraum für eine flexible Finanzpolitik. Um das auf längere Sicht zu ändern, ist mit dem Budget 1974 ein neues Instrument eingeführt worden. Bundesbeiträge und Darlehen, die im Budgetjahr zugesichert werden dürfen, meistens aber erst in den folgenden Jahren wirksam werden, sind durch Bundesbeschluss aufgeschlüsselt auf die einzelnen Rubriken auf 753 Mio. Fr. begrenzt worden²⁹, wie das übrigens schon seit einigen Jahren mit dem Personalzuwachs geschieht, weil bisher die verschiedenen Verwaltungsabteilungen immer zu grosszügig waren, so dass die Gesamtübersicht verloren gegangen war. In zahlreichen Positionen häuften sich so die sogenannten Überhänge an Beitragszusicherungen an, die der Budgeterstellung nicht nur jeden Spielraum nahmen, sondern auch zu teils kräftigen Nachtragskrediten zwangen. Vom Bund erwartet man schliesslich zu Recht, dass er seine finanziellen Verpflichtungen vertragsgemäss erfüllt.

g) Behandlung in den Finanzkommissionen

Für das Budget 1974 hatte der Ständerat Priorität. Am 29./30. Oktober behandelte das Plenum der ständerätlichen Finanzkommission den Voranschlag, nachdem ihre Sektionen schon vorher die entsprechenden Departemente einzeln unter die Lupe genommen hatten³⁰. Verschiedene Ständeräte schlugen allerdings

²⁹ Budgetbotschaft, op. cit., S. 57* und S. 116*.

³⁰ Die beiden Finanzkommissionen arbeiten in Sektionen, wobei je eine Sektion ständig die gleichen Verwaltungsabteilungen überwacht. Die Verantwortlichen haben nicht nur alle gewünschten Unterlagen zu liefern, sondern müssen den Sektionen in Hearings Rechenschaft ablegen. Die Finanzkommissionen und ihre Delegation, die gemeinsam tagt und Zugang zu allen Dokumenten hat, werden durch ein kleines eigenes Sekretariat unterstützt. Ferner steht ihnen der Apparat der Finanzkontrolle zur Verfügung.

unverbindlich Kürzungen nach dem Motto des bekannten Pinzgauerliedes vor, stellten indessen keine Anträge. Die Finanzverwaltung machte dagegen auf weitere kommende Ausgabenerhöhungen, die zur Diskussion kommen würden wie 13.AHV-Rente, Begehren des Bundespersonals, Landwirtschaft, usw. aufmerksam. Alles in allem wurden die Gesamtausgaben um bescheidene 10 Mio. Fr. herabgesetzt, weil für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB genauere Unterlagen zur Verfügung standen. Das erfolgte aber auf Antrag der Verwaltung selbst.

Wesentlich härter ging es am 22./23. November in der nationalrätlichen Finanzkommission zu, weil nicht nur verbal geklagt, sondern konkrete Kürzungsanträge, u. a. im Bereich der Milchwirtschaft und Verkehrspolitik, gestellt wurden, deren Annahme das Defizit substantiell vermindert hätte. Scharf kritisiert wurde ferner nicht nur das Bestehen von Ausgabenüberhängen, sondern auch das Fehlen des Finanzplans für die nächsten zwei Jahre, der sonst immer zusammen mit dem Voranschlag vorgelegt wurde. Der Bundesrat musste an dieser Sitzung bekanntgeben, dass für 1973 vermutlich ein Defizit von 650 Mio. Fr. zu erwarten sei (es wurden dann schliesslich runde 800 Mio. Fr.). Angesichts der politischen Ausgangslage und der Kommissionszusammensetzung mussten weitergehende Kürzungsanträge auf heftige Gegenreaktionen stossen. Einsparungen bei den Bahnen und der Landwirtschaft wurden abgelehnt³¹. Dafür beschloss die Kommission mehrheitlich, für landwirtschaftliche Hochbauten und Meliorationen sogar um 10 Mio. Fr. aufzustocken – die Agrarier waren wieder einmal in der Mehrzahl. Immerhin gingen einige mehr erzieherische Anträge durch. In den letzten Jahren begann sich im Bund eine ungehemmte Spesenmentalität breit zu machen. Ferner wuchsen die Ausgaben für Expertisen und Expertenkommissionen überdimensional, obschon die Bundesverwaltung selbst durchaus in der Lage wäre, deren Arbeit zu übernehmen. Schliesslich versuchten verschiedene Abteilungen, der Personalbegrenzung durch Einstellung von Hilfskräften auszuweichen. Die Spesen und Expertenkredite wurden begrenzt und dabei spätere Nachtragskredite zum vornherein ausgeschlossen. Und die Einstellung von Hilfskräften wurde einer Bewilligungspflicht durch das Finanzdepartement unterstellt.

h) Ständerat

Im Plenum des Ständerats ertönte am 27. November³² der Ruf nach Prioritäten, wurde Kritik an den Bundesbauten, vor allem an den Bauten der ETH geübt, ebenso am Erlass von Gesetzen, deren Folgekosten nicht klar ersichtlich sind.

³¹ Wichtigste Kürzungsanträge, die in der Finanzkommission am 22./23. November 1973 abgelehnt wurden:

- Milchverwertung: 400 Mio. Fr. statt 455,7 Mio. Fr.;
- Furkatunnel: streichen statt 18 Mio. Fr.;
- Zivilschutzmaterial: 55 Mio. Fr. statt 65 Mio. Fr.

³² Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat (Bulletin Ständerat), 1973, IV, S. 632 f.

Trotz der im Ständerat gut vertretenen agrarischen Interessen wurde aber die Erhöhung der Ausgaben für Meliorationen und Hochbauten um 10 Mio. Fr. mit 19:10 Stimmen abgelehnt. Der Ständerat bewies hier einmal mehr Konsequenz, wollte er doch nicht das schlechte Beispiel für – ebenso berechnigte – Begehren seitens anderer Kreise geben.

i) Nationalrat

Im Nationalrat hörte man am 3. Dezember ³³ ähnliche Stimmen. Beklagt wurde die mangelnde Elastizität der Haushaltgestaltung wegen des Überhangs an Beitragszusicherungen. Das Budget sei nur beschränkt realistisch, da inzwischen auch noch die neuen bäuerlichen Einkommensforderungen bekannt geworden waren. Von Konsequenz war in der Volkskammer indessen wenig zu spüren. Zwar passierten die erwähnten präventiven Anträge der Finanzkommission. Kürzungsanträge dagegen wurden abgelehnt, u. a. auch die Streichung des Beitrags an den Furkatunnel. Neben den landwirtschaftlichen Meliorationen wurde noch ein weiterer – allerdings unbedeutender – Bundesbeitrag erhöht ³⁴. Das Gefühl dominierte hier wieder einmal über die Vernunft. Abgelehnt wurde dafür ein Antrag einer Kommissionsminderheit, nur bis 700 statt bis 753 Mio. Fr. Bundessubventionen zuzusichern, um mehr Spielraum für künftige Entscheidungen zu verschaffen ³⁵. Dieser Antrag rief die vereinigten Subventionsempfänger – genauer ihre «Vertreter» im Parlament – auf die Bühne und unterlag mit 79:17 Stimmen. Der Sinn dieses neuen Instruments der Begrenzung der Beitragszusicherungen wurde mehrheitlich gründlich missverstanden – auch vom damaligen Präsidenten der nationalrätlichen Finanzkommission.

k) Differenzbereinigung

Nun begann das Spiel zwischen beiden Räten – untermalt vom «weltanschaulichen» Krieg um die Abschaffung der B-Telephonbücher. Am 11. Dezember ³⁶ lehnte nämlich der Ständerat mit 19:8 die Kürzung der Kredite für Spesen und Expertisen ab, wollte dafür 10% des Kredits für Kommissionen und Sachverständige sperren. Die Krediterhöhung für Meliorationen wurde dafür geschluckt.

Der Nationalrat hielt jedoch am 12. Dezember 1973 ³⁷ an seinen Beschlüssen fest – entgegen der Mehrheit seiner Finanzkommission, so dass dem Ständerat am 13. Dezember ³⁸ nichts anderes übrigblieb, als nachzugeben, wollte er es doch nicht auf das Einsetzen einer Einigungskommission zwischen beiden Kammern ankommen lassen.

³³ Bulletin Nationalrat, 1973, IV, S. 1563 f.

³⁴ Antrag M^{me} Tilo Frey: Bundesbeitrag 40000 Franken für die Hauspflegeorganisationen unter Bundesamt für Sozialversicherung.

³⁵ Bulletin Nationalrat, 1973, IV, S. 1635/1636.

³⁶ Bulletin Ständerat, 1973, IV, S. 754.

³⁷ Bulletin Nationalrat, 1973, IV, S. 1749/1750.

³⁸ Bulletin Ständerat, 1973, IV, S. 783

b) Würdigung

Alles in allem macht das Parlament als Wahrer der Bundesfinanzen nicht gerade den besten Eindruck. Während man früher einem Parlament jeden Ausgabenfranken mühsam entreissen musste, tritt heute die Finanzverwaltung auf die Bremse, um ein ausgabefreudiges Parlament ja nicht zu zusätzlichen Ausgaben zu reizen. Hinter den Kulissen allerdings versuchen häufig Fachabteilungen der einzelnen Departemente, einen Parlamentarier zu «montieren», um Ausgabenkürzungen durch die Finanzverwaltung nachträglich auszubügeln. Und solche Parlamentarier finden sich immer, gibt es doch in einem modernen Staatswesen keine Ausgabe, die nicht begründet und von höchster Dringlichkeit ist ... Dabei wäre das Parlament durchaus in der Lage, seine Aufgabe wahrzunehmen. Die Finanzkommissionen verfügen über einen zwar bescheidenen, aber wirksamen Apparat, um mit der Verwaltung gleichzuziehen. Insbesondere können sie auch die Finanzkontrolle für ihre Belange einsetzen. Heute fehlt es deshalb nicht am Können, sondern am Willen, wenn die Volksvertretung nicht entschieden auf die Ausgabenbremse tritt!

4. Ein finanzpolitischer Sündenfall

Bei der Behandlung des Investitionshilfe-Gesetzes für Berggebiete machte der Nationalrat übrigens einen weitem Sündenfall, als er der Schaffung eines sogenannten «Fonds de roulement» zustimmte und damit seine eigenen Budgetbefugnisse – entgegen dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des doch mindestens so berggebietfreundlichen Ständerates – beschnitt³⁹. Gleichgültig, ob die Gelder sofort gebraucht werden oder nicht, soll ein Fonds gebildet werden, dem auch später Kreditrückzahlungen automatisch zufließen. Dieser Fonds ist natürlich aus der jährlichen Budgetgestaltung ausgeklammert, seine Mittel können für den genannten Zweck frei verwendet werden. Damit ist in einem weitem Gebiet die Elastizität der Haushaltgestaltung beschränkt und der Grundsatz der Non-Affektation des Budgets⁴⁰ verletzt worden. Als Begründung wird solcher Kritik immer wieder entgegengehalten, es gehe nicht an, auf dem Buckel der wirtschaftlich Schwachen zu sparen und eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik zu führen. Man kommt eben um den Eindruck nicht herum, in der Schweiz gebe es, zumindest wenn im Parlament Ausgabenerhöhungen beschlossen werden, nur wirtschaftlich Schwache...

³⁹ 21. März 1974.

⁴⁰ *Heinz Haller*: Finanzpolitik, op. cit., S. 304 f.

III. Erfahrungen aus der Konjunkturpolitik

1. Währungspolitik

Die Schwierigkeit, Erkenntnisse der ökonomischen Theorie in der Praxis durchzusetzen, soll noch an zwei Beispielen aus dem Kampf um die dringlichen Bundesbeschlüsse zur Dämpfung der Überkonjunktur von 1972 illustriert werden, mit denen sich die eidgenössischen Räte und ihre vorberatenden Kommissionen seit dem 8. Dezember 1972 in Tag-, Nacht- und Wochenendsitzungen zu befassen hatten⁴¹. Im Vordergrund sollte eigentlich die Währungspolitik stehen, brauchte es doch einen mehrjährigen Lernprozess, bis in der Schweiz das Tabu der Wechselkurspolitik gebrochen war. Sowohl Bundesrat wie auch die Mehrheit der sich an der Konjunkturdebatte beteiligenden Votanten im Stände- und Nationalrat lehnten damals das Floating noch entschieden ab und bezeichneten es als wenig taugliches Instrument⁴². Am 23. Januar 1973 blieb den Währungsbehörden jedoch nichts anderes übrig, als sich vom Devisenmarkt zurückzuziehen. Ein Jahr später musste der Bundesrat dann zugeben: «Die Einstellung der Intervention der Notenbank an den Devisenmärkten hat die Voraussetzungen für die Stabilisierung der Geldmenge geschaffen»⁴³, also genau das, was in der Debatte über die Dämpfungsbeschlüsse entschieden in Abrede gestellt worden war. Die währungspolitischen Erfahrungen hätte die Schweiz billiger haben können. Während die Devisenspekulation ohne grosse Risiken Millionen verdienen konnte, erlitt die schweizerische Volkswirtschaft schwere Verluste durch die importierte Inflation, und weil sie wegen der falschen Wechselkurspolitik jahrelang zu viele Exportgüter hergeben musste, um die Importe zu bezahlen⁴⁴.

2. Ausklammerung der Postcheckgelder aus der Kreditpolitik

a) Problemstellung

Da über die Währungspolitik genug geschrieben worden ist, scheint es uns reizvoller, ein weniger bedeutungsvolles, dafür aber nicht minder aussagekräftiges Beispiel für das Problem der Durchsetzbarkeit der Erkenntnisse der ökonomischen Theorie herbeizuziehen: die Ausklammerung der Postcheckgelder aus dem Kreditbeschluss von 1972. Die Auseinandersetzung darüber ist leider von der Öffentlichkeit kaum beachtet worden. Die PTT ist nämlich in ihrer geldwirtschaft-

⁴¹ Botschaft und Beschlussentwürfe vom 4. Dezember 1972.

⁴² Bulletin Ständerat 1972, V, S. 837f.; Bulletin Nationalrat 1972, V, S. 2267f. und S. 2353f.

⁴³ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über zusätzliche Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur, 11755, vom 24. Oktober 1973, S. 8/9.

⁴⁴ Kontroverse in der «Neuen Zürcher Zeitung» über die Aufwertungsverluste, 1971, Nr. 304 S. 19, Nr. 328 S. 13, Nr. 370 S. 6, Nr. 398 S. 13, Nr. 405 S. 10, Nr. 443 S. 11.

Ferner: *Henner Kleinewefers*: Das Auslandsgeschäft der Schweizer Banken, Zürich 1972, S. 1f und S. 21f.

lichen Bedeutung einer Bank gleichzustellen⁴⁵. Sie verfügt mit den Postcheckgeldern unbestritten über Einlagen und gewährt andererseits Kredite. Im Unterschied zu einer Bank hat sie jedoch bloss zwei Kunden, nämlich ihre eigenen Betriebe und die Eidgenössische Finanzverwaltung, wo die PTT eine Einlage unterhält, die dem Bund für seine Tresorerie dient. Wissenschaft, Bundesrat, Finanzverwaltung und Nationalbank waren hier einer Meinung⁴⁶.

b) Ständerat

Im Ständerat wurde denn auch am 13. Dezember folgender Abs. 7 zu Art. 2 des Bundesbeschlusses über Massnahmen auf dem Gebiet des Kreditwesens beschlossen: «Auf die Postcheckguthaben finden die für die Banken geltenden Bestimmungen sinngemäss Anwendung»⁴⁷. Dieser überraschend eingebrachte Antrag passierte die vorberatende Kommission des Ständerates relativ leicht. Im Plenum selbst wurde er dann nur noch mit 18:12 Stimmen angenommen, weil sich inzwischen die hohe Politik eingeschaltet hatte. Die PTT gilt wegen der Parteizugehörigkeit des Präsidenten der Generaldirektion zur Zeit als Domäne der CVP und – traditionell – der SP wegen der Personalverbände und ihrer Vertreter. Die PTT-Leitung mobilisierte all ihre Hilfskräfte gegen den Antrag des Ständerates, insbesondere die Parlamentarier im PTT-Verwaltungsrat. Und diese Intervention hatte schliesslich auch vollen Erfolg.

c) Nationalrätliche Kommission

In der Sitzung der nationalrätlichen Kommission vom 13. Dezember 1972 fand der Antrag, dem Ständerat zuzustimmen, nur noch von 4 Nationalräten Unterstützung, nachdem sich SP- und vor allem CVP-Mitglieder vehement dagegen ausgesprochen hatten. Ein Votant sagte dabei, die vorgebrachten Argumente «mögen volkswirtschaftlich richtig sein. Wir haben aber hier andere Gesichtspunkte zu berücksichtigen», als ob Konjunkturdämpfung nicht eine erstrangig volkswirtschaftliche Aufgabe wäre!

d) Nationalrat

Damit war das Rennen gelaufen. Auch im Plenum des Nationalrates richteten alle volkswirtschaftlichen Argumente nichts aus. Vergebens wurde dargestellt, die Postcheckgelder spielten mit über 6 Mrd. Fr. eine gewichtige Rolle und die PTT würden konjunkturwidrig kurzfristige Gelder zur Finanzierung langfristiger Investitionen (allein 1973 für 1,8 Mrd. Fr.) verwenden. Auch die beiden Kommissionsreferenten Leo Schürmann und Georges-André Chevallaz verteidigten die bisherige PTT-Politik. Kommissionspräsident Schürmann bezweifelte sogar, «inwie-

⁴⁵ Paul Klügl: Geldschöpfung der Post?, *Wirtschaft und Recht*, Heft 2 1970, S. 108 f.

^{46, 47} Kommissionssitzungen ständerätliche und nationalrätliche Kommission, *Bulletin Ständerat* 1972, V, S. 860/861.

weit Postcheckguthaben geldschöpferisch wirksam sind. Das ist offenbar eine schwierige Frage und wissenschaftlich nicht erhärtet, also für mich als Juristen keineswegs ‚liquid‘ möchte ich sagen»^{48, 49}. Die Ironie des Schicksals wollte, dass beide nun auf der andern Seite des Tisches sitzen, Herr Chevallaz im Bundesrat als Vorsteher des Finanzdepartementes und Herr Schürmann als Mitglied des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank ... Die (partei-)politischen Überlegungen dominierten einmal mehr über wissenschaftlich erhärtete sachliche Gesichtspunkte. Mit 100 gegen nur 12 Stimmen wurde der Beschluss des Ständerates im Nationalrat so deutlich abgelehnt, dass dieser am 19. Dezember nicht an ihm festhielt⁵⁰.

IV. Abschliessende Würdigung

Der schweizerische Parlamentarier, repräsentativ für den Politiker schlechthin, ist durch und durch Pragmatiker. Mehrheitlich fehlt ihm die Kenntnis über die ökonomischen Zusammenhänge, während juristische Überlegungen ungleich besser berücksichtigt werden. Der schweizerische Parlamentarier schätzt die Wissenschaft wenig, weil er befürchten muss, dass sie ihn an pragmatischen Entscheiden aus der momentanen Interessenlage heraus hindern könnte. Zumindest der Nationalökonomie und ihrer Vertretern werden häufig alle Vorbehalte entgegengebracht, auch von der sonst sehr wissenschaftsgläubigen Linken. Die Nationalökonomie wiederum muss den Vorwurf einstecken, dass die von allzu vielen ihrer Vertreter betriebenen theoretischen Spielereien für die praktischen Bedürfnisse der Politik, die eben handeln muss, graue Theorie bleiben. Und das erschwert eben die politische Durchsetzbarkeit der ökonomischen Theorie.

⁴⁸ Bulletin Nationalrat, 1972, V, S. 2283, S. 2335/2336/2337.

⁴⁹ Immerhin ist Leo Schürmann Mitredaktor von «Wirtschaft und Recht», wo eine wissenschaftliche Begründung für die Geldschöpfung der PTT publiziert wurde (Paul Klügl, op.cit.). Offenbar wollte Schürmann aus politischen Überlegungen nichts von der Unterstellung der PTT unter den Kreditbeschluss wissen, vermutlich, um nicht noch mehr Opposition zu wecken.

⁵⁰ Bulletin Ständerat, 1972, V, S. 929.

Zusammenfassung

Ökonomische Theorie und politische Durchsetzbarkeit: Erfahrungen eines Parlamentariers

Zwischen Wissenschaft und politischer Praxis besteht eine Kluft, für die beide Seiten verantwortlich sind. Die Wissenschaftler haben sich auf eine immer kompliziertere Modellschreinerei kapriziert und im Mantel hoher Wissenschaftlichkeit vergessen, dass ihr Arbeitsbereich Volkswirtschaft Teil des menschlichen Lebens mit all seinen Spannungen und Konflikten darstellt. Deshalb haben sie Elemente wie Macht, Interesse und Konflikte vernachlässigt. Die Politiker wiederum akzeptieren die Wissenschaft nur dann, wenn sie ihnen hilft, die Durchsetzung von Interessen zu legitimieren. Der schweizerische Parlamentarier schätzt die Wissenschaft wenig, weil er befürchten muss, dass sie ihn an pragmatischen Entscheiden aus der momentanen Interessenlage heraus hindern könnte. Zudem fehlen zahlreichen Politikern und Angehörigen der öffentlichen Verwaltung die nötigen Kenntnisse über die ökonomischen Zusammenhänge, während juristische Überlegungen ungleich besser berücksichtigt werden. Die weitgehende Abkehr eines grossen Teils der Nationalökonomie von der Wirklichkeit erschwert andererseits ebenfalls die politische Durchsetzbarkeit der ökonomischen Theorie. Das wird am Beispiel von Erfahrungen aus der Finanzpolitik und aus der Konjunkturpolitik dargestellt. Im Zentrum stehen die Entstehung des Voranschlags der Eidgenossenschaft für 1974 und die Ausklammerung der Postcheckgelder aus der Kreditpolitik.

Résumé

Théorie économique d'application politique: Expérience d'un parlementaire

Entre la science et la politique pratique, il existe une faille dont toutes deux sont responsables. Les scientifiques se sont entêtés à trouver des modèles toujours plus compliqués, oubliant que l'économie politique avec ses tensions et ses conflits représente une partie de la vie humaine. Ils ont ainsi négligé des éléments tels que le pouvoir, l'intérêt et les conflits. De leur côté, les hommes politiques n'acceptent la science que dans la mesure où elle les aide à faire prévaloir des intérêts de façon légitime. Les parlementaires suisses n'apprécient guère la science, car ils craignent qu'elle puisse les empêcher de prendre des décisions pragmatiques dictées par des intérêts momentanés.

Summary

Economic theory and its political application: Experiences of a parliamentarian

Economists, specializing increasingly in sophisticated model-building, forget that human society and its conflicts are an integral part of their work. Economic theories tend to neglect elements like power, interests, and conflicts. Thus the Swiss parliamentarian may actually resent rigid economic science for impeding his politically pragmatic decision-making in a given conflict situation. Purely theoretical aspects of economics complicate their political application, as experiences with financial and cyclical policies have demonstrated. The preparation of the Confederation's budget, and the exclusion of postal money orders from credit policy are cases in point.