

Finanzreform und Konjunkturpolitik

Volkswirtschaftliche Betrachtungen

zum Vorentwurf des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements vom 30. Dezember 1937

Von P.-D. Dr. Ed. Kellenberger, Bern

I. Einleitung

Die Öffentlichkeit ist um die Jahreswende mit dem Vorentwurf des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes zu einer Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung bekanntgemacht worden, nachdem er vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und als Diskussionsgrundlage für die Beratungen der Expertenkommission geeignet befunden worden war¹⁾. Beim Zusammenprall dieser Vorlage mit der Tagespresse sind bereits einige Funken gestoben. Woran liegt das wohl? Vorläufig wird die Schuld dem Departement zugeschoben, das die einen und andern Erwartungen nicht erfüllt habe. Das ist möglich, und der Vorentwurf dürfte denn auch noch einige Wandlungen erfahren. Vielleicht ist aber die öffentliche Meinung nicht genügend vorbereitet und aufgeklärt, um die ganze Tragweite der Leitgedanken des Reformwerkes zu erfassen. Dieser Mangel ist im Laufe der nächsten Wochen und Monate gewiss noch zu beheben. Einen bescheidenen Beitrag zu dieser Aufgabe zu liefern, ist der Zweck der folgenden Untersuchung.

Volkswirtschaftliche Betrachtungen über die geplante Finanzreform lassen sich die Menge anstellen; der Raum einer Zeitschrift aber ist beschränkt. So drängt sich eine Auswahl im Stoff auf. Eine solche fällt nicht schwer, sobald man sich Rechenschaft darüber ablegt, dass die die Einnahmen betreffenden Artikel des Entwurfes weit mehr politische als wirtschaftliche Bedeutung haben. Man braucht nur an die Aufteilung der Steuerhoheit zwischen Bund und Kantonen zu denken, so wird man sich dessen bewusst. Ausserdem ist nicht geplant, eine neue Steuer einzuführen; der viel beanstandeten Umsatzsteuer wollte man nur eine verfassungsmässige Grundlage geben, damit sie äusserstenfalls, und dann nur unter Referendumsvorbehalt, eingeführt werden könnte.

Unter diesen Umständen ist es müssig, sich weitläufigen Gedanken über die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Zölle und Steuern hinzugeben. Es wird Sache der Politiker und Steuertechniker sein, eine Plattform zu finden, die der Mehrheit des Volkes zusagt.

¹⁾ Der Wortlaut des Vorentwurfs findet sich im Anhang.

Dagegen lässt sich über das Kapitel der Ausgaben sehr viel Volkswirtschaftliches sagen, ja, es ist sogar dringend notwendig, dass man sich darüber eingehend äussere.

II. Die Krisenreserve im Dienste der schweizerischen Staats-, Finanz- und Konjunkturpolitik

1. Schuldentilgung

An der Spitze der Ausgabenartikel im Vorentwurf des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes stehen, in einem einzigen Artikel vereinigt, zwei Bestimmungen, die sich höchst unscheinbar ausnehmen und wohl von jedermann fast als selbstverständlich angesprochen werden: Ich meine 1. die Vorschrift, dass der Schuldenüberschuss des Bundes planmässig zu tilgen sei, und 2. die andere Vorschrift, dass der Bund Rücklagen zu bilden habe, die in schlechten Zeiten zu verwenden seien, bevor bestehende Einnahmequellen ausgebaut oder neue erschlossen werden dürfen.

Nur wenige werden ahnen, dass das 2., so bescheidene Sätzlein in Tat und Wahrheit ein staatspolitisches und volkswirtschaftliches Programm von grosser Tragweite in sich birgt!

Bevor ich den Kern dieser Bestimmung enthülle, sind noch einige Erläuterungen zum ersten Satze anzubringen. Seit dem Jahre 1926 tilgt der Bund den Schuldenüberschuss seiner Bilanz nach dem Annuitätensystem auf Grundlage der Kriegssteuer¹⁾. Bis dahin hatte der Ertrag der Kriegssteuer zur Deckung laufender Ausgaben verwendet werden müssen. Vom Augenblicke an, wo das Gleichgewicht in der Staatsrechnung erzielt war, konnte die Kriegssteuer, die nicht im Voranschlag und in der Verwaltungsrechnung erschien, bestimmungsgemäss zur Schuldentilgung verwendet werden, wie auch darüber hinaus die dergestalt erwirkten Zinseinsparungen. Mit dem Aufhören der Kriegssteuer Ende 1932 lief die Tilgung ausschliesslich nach Massgabe der anwachsenden Zinseinsparungen auf der abnehmenden Schuld weiter.

Der Erfolg dieser planmässigen Schuldenabtragung war, dass der Passivsaldo der eidgenössischen Vermögensbilanz bis Ende 1931 um rund 310 Millionen Franken zurückging (die «Tilgungsreserve» im Betrage von 81,7 Millionen Franken inbegriffen), ein gewiss stattliches Ergebnis. Dem Tilgungsplan kam «die Rolle eines Warnsignals oder, wenn man lieber will, einer Bremsvorrichtung, eines Hemmschuhs zur Verlangsamung der Ausgabenvermehrung» zu²⁾. Auf der andern Seite wirkte die Kriegssteuer als eine Art Ersparniszwang und «ihr Ertrag trat anlagensuchend und zinsverbilligend auf dem Kapitalmarkt auf³⁾». Dass mit fortschreitender Tilgung der Kredit des Bundes gestärkt wurde, ist

¹⁾ Vgl. meinen Aufsatz über «Die Tilgung der eidgenössischen Staatsschuld» in dieser Zeitschrift, 1925, S. 181 ff. Der «Bundesbeschluss betreffend die Tilgung der eidgenössischen Staatsschuld» stammt vom 15. Juni 1927; mit der Tilgung wurde aber schon vorher begonnen.

²⁾ A. a. O. S. 188.

³⁾ A. a. O. S. 184.

nicht zweifelhaft. Wären in den darauffolgenden Krisenjahren nicht gewaltige Fehlbeträge bei den Bundesbahnen und den beiden eidgenössischen Personalversicherungskassen in Erscheinung getreten, so hätte dem Bundesrat die Finanzierung der Krisenbekämpfung und Linderung der Arbeitslosigkeit weniger Sorgen bereitet.

Formell wurde der Tilgungsplan auch in der Krisenzeit strikte eingehalten; materiell erlaubten die trotz Einnahmensteigerung und Sparmassnahmen entstandenen Fehlbeträge der Staatsrechnung nicht, die Tilgung wirklich durchzuführen. In der Tat bezifferte sich der Passivsaldo Ende 1935 auf die gleiche Summe wie Ende 1931, nämlich 1339 Millionen Franken: Tilgungsquoten und Defizite hielten sich also, die dazwischenliegenden Jahre ineinandergerechnet, genau die Waage. Es war so, als ob man die weitere Tilgung mit Ausbruch der Krise eingestellt, den Tilgungsplan beiseitegelegt hätte. Auf Ende 1936 ist der Schuldenüberschuss auf 1412 Millionen angewachsen.

Ogleich die Forderung planmässiger Tilgung der Bundesschuld in der Schweiz kaum ernsthaft bestritten wird, taucht doch gelegentlich die Frage auf: Warum soll überhaupt getilgt werden? Bedeutet denn die Tilgung etwas anderes als eine blossе Vermögensverschiebung innerhalb des Landes? Der Steuerzahler entrichtet die Tilgungssteuer und der Titelbesitzer nimmt sie in Empfang, wobei beide, Steuerzahler und Titelbesitzer, oft die gleiche Person sind und Steuerbetrag und Tilgungsbetrag sich sogar bei einer und derselben Person decken können. Die Überlegung ist nicht unrichtig, nur nicht zu Ende gedacht. Zunächst darf nicht übersehen werden, dass die Tilgung den Kredit des Staates stärkt und ihn instandsetzt, in Krisenzeiten, wenn nötig, eher neue Anleihen aufzunehmen. Ferner ist zu unterscheiden zwischen fiskalischer und volkswirtschaftlicher Tilgung¹⁾. Eine fiskalische Tilgung bedeutet noch keineswegs, dass die Volkswirtschaft entsprechend besser dastehe. Damit auch volkswirtschaftlich getilgt werde, muss an Stelle der Schuld Vermögen entstehen, muss nachgeholt werden, was durch Verbrauch der Ersparnisse in Kriegs- und Friedenszeiten an neuem Vermögen nicht gebildet worden ist. Damit dies geschehe, muss die Tilgungssteuer imstande sein, den Steuerzahler zu grösserer Anstrengung und Sparsamkeit zu veranlassen. Dazu eignet sich meines Erachtens eine langfristige Tilgungsabgabe besser als eine kurzfristige oder einmalige. Es kommt hinzu, dass, je grösser die jährlichen Tilgungsquoten sind, sie in Krisenzeiten um so schwieriger aufgebracht werden. Das führt von selbst zum Gedanken, in der Zeit der Blüte, wenn die Einnahmen von selbst reichlicher fliessen, die Tilgung zu verstärken und in der Zeit des Darniederliegens, wenn die Einnahmen stark zurückgehen und die Ausgaben anwachsen, die Tilgung einzustellen. Diesen Zweck erreicht man aber auch dadurch, dass man für die planmässige, ununterbrochene Tilgung eine ziemlich lange Frist vorsieht, daneben aber in guten Zeiten noch eine besondere Reserve äufnet, aus der man in der schlechten Zeit schöpft. Denn auch die Äufnung einer derartigen Krisenreserve erfolgt grundsätzlich durch Schuldentilgung. Wird daher eine ziemlich

¹⁾ A. a. O. S. 184 und 191 ff.

lange Tilgungsdauer mit entsprechend geringen jährlichen Tilgungsquoten vorgesehen, so sollten diese Quoten in den Jahren steigender Staatseinnahmen gehörig verstärkt werden. Dieses Problem nun wird durch die oben erwähnte zweite Bestimmung ins Rollen gebracht.

2. Verstärkung der Tilgung oder Reservebildung in Jahren guter Konjunktur

Die Krisenempfindlichkeit der wichtigsten Einnahmen des Bundes, der Zölle und Stempelabgaben, ist bekannt, nicht minder die seiner Ausgaben. Wenn wenigstens Zunahme und Rückgang der Einnahmen und Ausgaben gleich verlaufen würden! Die Erfahrung zeigt jedoch, dass, sobald die Einnahmen zusammenschrumpfen, die Ausgaben sogar noch anschwellen, nämlich in Krisenzeiten. Und wie steht es in den Jahren der Hochkonjunktur? Ist es da umgekehrt? Gewiss, die Bundeseinnahmen steigen da ganz von selbst, aber die Ausgaben — desgleichen. Würden die Ausgaben die Steigerung nicht mitmachen, so liessen sich aus den reichlicher fliessenden Einnahmen Rücklagen bilden, die in der unvermeidlichen Zeit des wirtschaftlichen Niederganges eingesetzt werden könnten, um die Krise zu bekämpfen und die Arbeitslosen durchzuhalten, ohne dass deswegen die Staatsrechnung aus dem Gleichgewicht kommen müsste.

Diese Erscheinungen sind der Verwaltung nicht fremd geblieben. In seiner Botschaft vom 6. November 1931 zum Voranschlag für das Jahr 1932 bedauerte der Bundesrat, dass es dem Bund in der vorangegangenen Zeit relativer Erholung nicht möglich war, sich durch raschere Schuldentilgung und grössere Rückstellungen besser auf die mageren Jahre vorzubereiten. Ein Jahr später, in seiner Botschaft vom 3. November 1932 zum Voranschlag für das Jahr 1933, gab er dem Gedanken eine schärfere und anschaulichere Fassung:

«Unser Ausgabenbudget ist allzu sehr auf die Jahre der Blüte, der reichen Einkünfte zugeschnitten. . . Wir müssen uns daran gewöhnen, die Ausgaben nach den Einkünften der mageren Jahre zu richten. Wenn die fetten Jahre wiederkommen, so wollen wir die Schuldentilgung beschleunigen und die durch die Krise erschöpften Reserven wieder auffüllen.»

Wie kam es dazu, dass die Ausgaben des Bundes allzusehr auf die Jahre der Blüte zugeschnitten waren? Darauf gibt der Bundesrat in seiner Botschaft vom 30. Juni 1937 über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechtes für das Jahr 1938 die folgende unverblümete Antwort:

«Anderseits fliessen die Einnahmen in den Jahren der guten Konjunktur so reichlich, dass die öffentlichen Körperschaften unvermerkt der Versuchung erliegen, in der Bewilligung neuer Ausgaben grosszügiger zu sein.»

Die Folgen dieser fehlerhaften Finanzpolitik liegen auf der Hand und werden vom Bundesrat in der gleichen Botschaft vor aller Augen blossgelegt:

«Kommt dann der wirtschaftliche Umschwung und gehen die Einnahmen zurück, so sind keine Reserven vorhanden und die Ausgaben müssen notgedrungen beschnitten werden in einer Zeit, wo der Staat im Gegenteil seine Ausgaben zur Bekämpfung der Krise und Milderung der Arbeitslosigkeit vergrössern sollte.»

Die Schlussfolgerung lautet klar und deutlich:

«Täte man nicht besser daran, in den Jahren, da die Einnahmen von selbst anwachsen, die Ausgaben zu beschränken, die Überschüsse zur Schuldentilgung und Reservebildung zu verwenden und auf diese Rücklagen zu greifen, sobald die Krise einsetzt und die Einnahmen zurückgehen?»

Bedeutsam fährt der Bundesrat fort:

«Diesen Leitgedanken gilt es nicht aus den Augen zu lassen, sondern seiner stets bewusst zu bleiben. Wir stehen nicht an, zu erklären, dass er einer der Pfeiler sein muss, auf denen der künftige Finanzhaushalt des Bundes aufzurichten sein wird. Es genügt nicht, zu bestimmen, dass allfällige Rechnungsüberschüsse zur Verstärkung der Tilgung zu verwenden seien, weiss man doch aus hinreichender Erfahrung, dass Rechnungsüberschüsse eine Seltenheit sind, schon deswegen, weil die Ausgaben die Neigung haben, sich den wachsenden Einnahmen anzupassen. Vielmehr sind, bevor die Ausgaben wieder zunehmen, die Tilgungen kräftig zu verstärken. Dadurch erreichen wir den doppelten Zweck, einmal Reserven zu äufnen, und ferner, uns an bescheidene Staatsausgaben zu gewöhnen. Um so besser stehen wir da, wenn ein Krieg oder eine Wirtschaftskrise ausbricht. Statt gezwungen zu sein, die Ausgaben einzuschränken oder neue Steuern zu erheben, also die ohnehin geschwächte Volkswirtschaft neuen Störungen auszusetzen, greift der Staat auf die Reserven. Eine derartige Haushaltspolitik kann zugleich krisenmildernd sein; sie nimmt dem Auf und Ab des Wirtschaftslebens die schärfsten Spitzen.»

Und schliesslich:

«Die Pflicht zu verstärkter Schuldentilgung in den guten Jahren ist der kräftigste Hemmschuh, um das ungesunde Anwachsen der Staatsausgaben zu bremsen.»

Das sind die Richtlinien, die sich der Bundesrat im Juni des vergangenen Jahres im Hinblick auf die Ausgaben selbst gegeben hat, und an sie hat sich das eidgenössische Finanz- und Zolldepartement bei der Ausarbeitung der Finanzreform gehalten. Das Bemerkenswerte daran ist, dass der Anstoss zu diesen Gedanken weder aus dem Parlament, noch aus der breiten Öffentlichkeit, noch von der Wissenschaft her kam, sondern den ureigensten Erfahrungen der Verwaltung selbst entsprang. Der Skeptiker, der der Verwaltung keine eigenen Ideen, keine aufbauende, schöpferische Kraft zumutet, wird zwar finden, all das Gesagte sei doch selbstverständlich, entspreche nur dem altväterischen, von jedem gewissenhaften Hausvater hochgehaltenen Grundsatz: Spare in der Zeit, so hast du in der Not! Und nun soll es ein Verdienst sein, wenn der Bundesrat den eidgenössischen Räten und dem Volke empfiehlt, diese hausbackene Weisheit endlich auch im Staatshaushalt anzuwenden? Gemach; der unvoreingenommene Leser wird dem zweiten Abschnitte der vorliegenden Abhandlung entnehmen, dass dieser Grundsatz über ein Jahrhundert lang sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis für das staatliche Wirtschaften verpönt war, als falsch betrachtet wurde. Wir befinden uns also an einem wichtigen Wendepunkt der staatlichen Finanzpolitik, und da gilt es, sich der Folgen der vorgeschlagenen Massnahmen voll bewusst zu sein.

Welcher Art sind diese Folgen?

1. Staatspolitisch: Werden in der Zeit der Blüte, wo der zunehmende Import und die zahlreichen Anleihsen- und Aktienemissionen dem Bunde von selbst vermehrte Zoll- und Stempfeinnahmen verschaffen, entsprechende Rücklagen gemacht, so können sich die ordentlichen Ausgaben nicht im gleichen

Ausmasse ausdehnen, und die Aufblähung des Staatshaushaltes unterbleibt. Die Ausgaben für Bauten und Material, für die Subventionen usw., die in der Krisenzeit eingeschränkt worden sind, lassen sich nicht mehr ungezügelt vermehren. Darüber werden diejenigen Bürger erfreut sein, die die weitere Ausdehnung des staatlichen Sektors auf Kosten des privaten, die den Etatismus überhaupt als gefährlich für die schweizerische Demokratie betrachten, weil wir uns sonst der Diktatur näherten. Auch das Verhältnis der Bundesausgaben zu den kantonalen Ausgaben verschiebt sich nicht mehr im bisherigen Ausmasse zuungunsten der letzteren. («Die Stärke des Bundes beruht auf der Lebensfähigkeit und möglichststen Selbständigkeit der Kantone», sagte der Bundesrat in der angeführten Botschaft vom 30. Juni 1937.) — Kippt die Konjunktur um und muss der Staat notgedrungen die Arbeitslosen unterstützen oder beschäftigen, so können die erforderlichen Mittel den angesammelten Rücklagen entnommen werden, ohne dass das Gleichgewicht im Finanzhaushalt gestört wird und ohne dass sofort zu neuen Steuern oder übermässigen Sparmassnahmen, die beide wirtschaftlich und politisch beunruhigen, Zuflucht genommen werden muss. In solchen Zeiten die staatlichen Ausgaben zu vermehren, birgt geringere politische Gefahren in sich, weil sie nur vorübergehender Natur sind und mit der Verbesserung der Konjunktur wieder abgebaut werden. Mit dieser Politik der Krisenbekämpfung möglichst ohne «Deflation» (das Wort nicht im währungspolitischen, sondern finanzpolitischen Sinne genommen) wird nicht nur der linksstehende Bürger einverstanden sein, sondern auch der grundsätzliche Nichtinterventionist. Nicht in den Jahren schlechter Konjunktur ist die staatliche Tätigkeit einzuschränken, sondern in den Jahren guter Konjunktur. Eine falsche Finanzpolitik in der Blüte rächt sich in den Jahren des Niederganges. Aus der Reservepolitik ziehen im Grunde genommen alle politischen Parteien und alle Berufsschichten Gewinn.

Das so gestaltete Finanzprogramm deckt sich vollständig, und das ist besonders hervorzuheben, mit dem Wirtschaftsprogramm des Bundesrates. In der Tat geht aus der Botschaft vom 10. September 1937 über eine Partialrevision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung und aus den vorangegangenen Verhandlungen der Expertenkommissionen hervor, dass die Meinung obwaltet, der staatliche Einfluss auf das Wirtschaftsleben sei in normalen Zeiten zu begrenzen, während in Krisenzeiten vermehrte staatliche Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen einzusetzen seien.

2. Fiskalisch: Das Gleichgewicht im Staatshaushalt wird, der Absicht nach und je nach der Grösse der angesammelten Mittel, sowohl in der Zeit des Aufstiegs als auch des Darniederliegens der Volkswirtschaft aufrechterhalten. Dadurch wird der Kredit des Staates gestärkt, was wiederum allen Volksschichten zugute kommt und in der Krisenzeit besonders wichtig ist. Bei aufsteigender Konjunktur kauft der Bund seine Anleihenstitel auf dem Markte (zu den dann verhältnismässig tiefen Kursen) zurück oder löst sie im Fälligkeitsfalle ein, in der Krise oder Depression verkauft er (zu den dann hohen Kursen) diese Titel oder nimmt Anleihen auf: Er macht also insofern ein gutes

Geschäft. Dabei ist zu beachten: In der Regel werden die Reserven durch Tilgung von Schulden geüfnet, ausnahmsweise vielleicht auch durch starke Abschreibungen auf den vorhandenen Aktiven oder durch Anlage in neuen Aktiven, z. B. Vorräten (kriegswirtschaftliche Vorsorge), die sonst ohnehin durch Anleihen finanziert werden müssten. Man braucht also keine Angst zu haben, die angesammelten Reserven könnten zur Verschwendung reizen.

3. Wirtschaftlich: Die Anlage der staatlichen Krisenreserve bringt insofern keine Belastung der Wirtschaft oder lässt eine solche zum mindesten kaum spürbar werden, als die von selbst zunehmenden Mehreinnahmen aus Zöllen und Stempelabgaben dazu verwendet werden und nicht etwa die Einführung neuer Abgaben oder die Erhöhung bisheriger erforderlich ist. In den Jahren der Blüte werden die Zölle und Abgaben leichter als sonst ertragen, weil die ganze Bevölkerung (bis auf geringe Reste) guten Verdienst hat. Gewiss würden es die meisten Leute vorziehen, wenn die Steuern und Zölle in dieser Zeit herabgesetzt würden; aber abgesehen davon, dass dies aus technischen und andern Gründen nicht so einfach ist, liessen sie sich in Krisenzeiten nur schwer wieder auf das frühere Mass erhöhen. Nebenbei gesagt: Die viel beanstandete Krisenempfindlichkeit der Bundeseinnahmen ist wohl fiskalisch ein grosser Nachteil, nicht aber volkswirtschaftlich: Man stelle sich eine Steuer vor, die der Wirtschaft in guten Jahren wenig, in Krisenjahren dagegen viele Mittel entzieht! Demgegenüber hat die Reservepolitik in Verbindung mit unsern bisherigen Einnahmen nur Vorteile. Gewiss bleiben dadurch, dass der Bund, statt die Ausgaben steigen zu lassen, Reserven anlegt, die Aufträge an die Industrie, das Gewerbe usw. in bescheidenerem Rahmen; andererseits fehlt es den Unternehmern und Landwirten nicht an Kapitalien, weil die Schuldentilgung dem Markte zusätzliche Mittel zuführt. Steuerkraft wird durch den Staat in Sparkraft umgewandelt.

In der Krisenzeit dagegen wird die wirtschaftliche und soziale Tätigkeit der öffentlichen Hand ausgedehnt und schafft nützlichen Ersatz für die verminderte private Unternehmertätigkeit. Die laufenden Ersparnisse, die sonst keine Anlagen fänden und brach liegen blieben, werden durch den Fiskus durch Abgabe von Wertpapieren aufgesogen und zur Ausrichtung von Unterstützungen aller Art verwendet, wodurch die verminderte Nachfrage nach den Landesprodukten gesteigert und die Inlandproduktion gestützt wird. Private Sparkraft wird durch den Staat in private Konsumkraft umgewandelt. Krise und Depression werden abgeschwächt.

4. Kapitalmarktpolitisch: Wir haben bereits festgestellt, wie die Ansammlung einer Krisenreserve durch den Staat darauf hinausläuft, dass in den guten Jahren Steuergelder in Spargelder verwandelt werden. Die Folge ist, dass der Kapitalmarkt in den Jahren der Hochkonjunktur, wenn der Zinsfuss zu steigen pflegt, neue laufende Ersparnisse zugeführt erhält, wodurch dem weitem Steigen der Zinssätze etwelche Zügel angelegt werden. Umgekehrt entzieht man dem Kapitalmarkt in der Zeit der Krise und Depression, da die private Nachfrage nach Ersparnissen auf ein Mindestmass gesunken ist, überfliessende

Mittel, so dass ein allzustarkes Sinken des Zinsfusses vermieden wird. Die laufenden privaten Ersparnisse, die sonst keine Beschäftigung fänden, werden vom Staat in Konsumkraft verwandelt und der Wirtschaft in Form vermehrter Nachfrage nach Waren zur Verfügung gestellt. Konjunkturpolitisch ist aber die Anregung, die von der Nachfrage nach Waren ausgeht, wertvoller als die Anregung, die vom billigen Zinsfuss herrührt. Dergestalt wird das Steigen des Zinsfusses in der Blütezeit und das Fallen in der Zeit des Niederganges oder des Darniederliegens gehemmt und das Schwanken des Zinsfusses gemässigt. Diese Tendenz zur Stabilisierung der Zinssätze wirkt sich wiederum günstig aus auf die Liegenschaftspreise, auf die landwirtschaftliche Verschuldung, auf die Bautätigkeit. Wieviele Schwierigkeiten hat die unstete Zinsentwicklung gerade in den letzten Jahren nicht auf dem Gewissen!

Das sind die Vorteile der neuen staatlichen Reservepolitik.

Sogleich erhebt sich der Einwand von linksstehenden Bürgern, ob es nicht richtiger sei, statt zuerst Reserven anzusammeln und damit die staatliche Tätigkeit einzuschränken, in der Krise und Depression frischweg Anleihen aufzunehmen, die in der darauffolgenden Zeit des Wiederaufstiegs getilgt werden könnten. Darauf ist zu antworten, dass eine solche Politik der schweizerischen Mentalität nicht entspricht. Gewiss gibt es Leute, die von der Hand in den Mund leben, ihr laufendes Einkommen samt und sonders verbrauchen, solange es ihnen gut geht, um dann, wenn die Not hereinbricht, Schulden einzugehen in der Hoffnung, sie einst zurückzuzahlen. Diese Einstellung ist gefährlich und hat schon manchen das Genick gebrochen. Der Grossteil der Bevölkerung stellt sich auf andern Boden. Von Anfang an wird gespart, um in der Zeit des Alters, der Krankheit oder Erwerbslosigkeit gewappnet zu sein. Genau das gleiche Verfahren drängt sich beim Staate auf, will er nicht in eine uferlose Schuldenwirtschaft hineingeraten. Denn ob man in den guten Jahren in genügendem Masse tilgen wird, ist ungewiss. Plötzlich überfällt eine neue Wirtschaftskrise das Land, und die Schuldenlast schwillt auf erhöhtem Niveau erneut an. — Übrigens bedeutet das nachträgliche Tilgen der Schuld, wenn es dazu kommt, nichts anderes als das Ansammeln von Reserven für spätere Zeiten, mit genau den gleichen Wirkungen, wie sie oben beschrieben worden sind. Das Departement ist der Auffassung, da der Bund bereits Schulden im Übermass hat, man tue gut daran, bei nächster Gelegenheit mit der Bildung von Reserven (durch Schuldentilgung) zu beginnen, noch bevor sich die staatliche Tätigkeit wieder aufgebläht habe, während nach der andern Anschauung mit der Tilgung um einen halben Konjunkturzyklus zugewartet wird.

Angenommen nun, die Verfassungsbestimmung über die Bildung einer Krisenreserve finde Gnade beim Parlament und im Volke, dann wird sich der Bundesrat bei der Aufstellung des jährlichen Voranschlages und der Staatsrechnung darauf stützen, d. h. bei konjunkturell steigenden Einnahmen einen entsprechenden Posten zur Äufnung der Reserve in das Budget einstellen und, sofern die Staatsrechnung dennoch mit einem Einnahmenüberschuss abschliesst, auch diesen Überschuss der Rücklage zuweisen. Wie aber, wenn sich die eidgenössischen Räte mit diesem Vorgehen oder mit dem Masse nicht einverstanden

erklären? Wenn neue Ausgaben im Vertrauen darauf, dass die Einnahmen steigen, beschlossen werden, und die Meinung aufkommt, Krisenreserven seien nutzlos? Man setze sich in die Jahre vor 1929 zurück, da eine regelrechte Prosperitätspsychose die Welt beherrschte und es in Amerika berühmte Volkswirtschaftler gab, die ihrer Überzeugung öffentlichen Ausdruck verliehen, dass die Hochkonjunktur ewig anhalten werde. Wohl erscheint es heute als wenig wahrscheinlich, dass eine solche goldene Zeit wiederkehre; die Möglichkeit ist aber nicht ausgeschlossen. Wenn dann der Wille des Parlamentes und vielleicht auch des Bundesrats schwindet, die Verfassungsbestimmung ernst zu nehmen, so ist es mit der Reservebildung (durch Verstärkung der Tilgung) vorbei und der Zweck der Bestimmung nicht erreicht.

Daher mag es nicht abwegig sein, wenn man auf den Gedanken kommt, eine Art automatisch wirkende Maschinerie ins Werk zu setzen, die mechanisch dafür sorgt, dass die Reservepolitik nicht auf dem Papier bleibt, sondern verwirklicht wird. Diese Automaten sind die Deckungsklausel und die Beschränkung des Ausgabenrechts des Parlamentes. Da sie zur Hauptsache politisch beurteilt werden dürften, können wir uns ersparen, nähere Betrachtungen darüber anzustellen.

Dagegen gilt es nun, Umschau zu halten, was man in frühern Zeiten in der Schweiz, was man namentlich auch im Ausland über die Reservepolitik gedacht hat. Dabei wird sich Gelegenheit zu kritischen Auseinandersetzungen und zu entschiedener Stellungnahme zugunsten der neuen Finanz- und Konjunkturpolitik bieten.

III. Die Reservetheorie im Wandel der Zeiten

1. Im merkantilistischen System war die Reservetheorie das Kernstück

Wirtschaftskrise und Krieg sind seit einigen Jahren die Hauptsorgen der Regierungen. In frühern Jahrhunderten lautete das Begriffspaar Hungersnot und Krieg. Um gegen diese Gefahren gerüstet zu sein, wurden Getreidespeicher und darüber hinaus ein Staatsschatz gehalten. Wie sagte doch der Engländer John Hales im Jahre 1549? Damit ein Reich für plötzlich eintretende Ereignisse wie Krieg und Teuerung gerüstet sei, dürfe es nicht von der Hand in den Mund leben, sondern müsse sich einige Vorräte halten. «Wenn wir in Kriegszeiten für die Artillerie und die Munition, und bei Teuerung für das Korn auf fremde Länder angewiesen sind, so genüge unsere jetzige Menge Geldes nicht. Und erst, wenn Krieg und Teuerung zugleich auftreten sollten, in welcher schlimmen Lage befänden wir uns dann! Wenn dagegen einiger Vorrat an Geld im Lande wäre, so könnten wir es selbst bei Krieg und Teuerung zwei bis drei Jahre aushalten... Das Geld ist sozusagen ein Lagerhaus von jeder Ware, die man braucht...» Das war eine Überlegung, die damals jedermann verstand, waren doch auch die Privatleute bestrebt, sich ihren Sparpfennig in klingender Münze anzulegen und im sichern Gewahrsam für Zeiten der Not bereitzuhalten. Wie aber ein privater Geldhort den erstrebten Zweck nur dann zu erfüllen vermag, wenn

andere Leute gegebenenfalls in der Lage und bereit sind, Güter von unmittelbarem Nutzen dagegen auszutauschen, so setzt auch das Halten eines Staatsschatzes voraus, dass in einer Zeit der Hungersnot oder des Krieges andere Länder da seien, die geneigt sind, das angebotene Gold und Silber gegen Getreide und andere Bedarfsgegenstände entgegenzunehmen. Sind jedoch Missernte und Krieg allgemein, so versagt die Methode der Schatzbildung.

Vier Jahrzehnte später bejaht zwar der Italiener Botero (1589) die Notwendigkeit, einen Staatsschatz in Gold und Silber zu halten, gibt sich aber sogleich Rechenschaft darüber, dass auch hier wie überall Grenzpfähle gesteckt sind. Er meint, es sei gefährlich, im Übermass zu thesaurieren, und zwar aus drei Gründen (die noch heute in Fachkreisen erörtert werden): Erstens, weil damit andere Regierungszwecke vernachlässigt würden (eine sehr wichtige Frage), zweitens, weil Gefahr bestehe, dass der Schatz in die Hände der Feinde falle (heute gilt dies für die Goldbestände der Notenbanken), und drittens, weil die Nachfolger des Fürsten gewöhnlich zur Verschwendung neigten und sich leichtfertig in Kriege einliessen! (Die Verschwendungsgefahr ist auch heute ernst zu nehmen, das andere betrifft die Schweiz nicht.) Alle diese Bedenken hinderten aber Botero nicht, zu verlangen, dass der Fürst sowohl für Friedens- als auch Kriegszwecke stets eine beträchtliche Summe Geldes bereit halte; denn während eines Krieges das nötige Geld zusammenzubringen, sei schwierig, weil er Handel, Verkehr und Landwirtschaft zum Stillstand bringe und dadurch notwendigerweise die Einkünfte des Staates unterbinde, und gefährlich, weil das Volk unter dem Steuerdruck unzufrieden werde. — Man braucht nur zum Worte Krieg das Wort Krise hinzuzusetzen, so wird offenkundig, dass des alten Italieners Beobachtungen noch heute beherzigenswert sind.

Nun mag es überraschen, dass schon damals die Frage aufgeworfen wurde, ob der Staat nicht besser täte, die angesammelten Reserven, statt als Gold- und Silberschatz brachliegen zu lassen, zinstragend anzulegen! In der Tat bekannte sich der Franzose Bodin 1576 als Gegner der Thesaurierung; er lobte im Gegenteil jene Herrscher, die ihre aus dem Ertrag der Steuern und Abgaben angesammelten Gelder wieder ausliehen. Dieses Verfahren habe verschiedene Vorzüge: einmal trage dieses Geld Zins ein, ferner verschaffe es dem Volke über den ausbedungenen Zins hinaus Verdienst und schliesslich sei es auf diese Weise vor den Klauen der Hofratten geschützt! — Wir werden weiter unten sehen, dass diese so modern anmutende Anlagepolitik von den allermodernsten Finanzwissenschaftlern zugunsten der altertümlichen Hortung verpönt wird ¹⁾.

2. Im klassischen System hatte die Reservetheorie keinen Platz

Als Ad. Smith, der grosse Klassiker der Nationalökonomie, sein grosses Werk über den Reichtum der Nationen schrieb (1776 erstmals veröffentlicht), konnte die Politik des Staatsschatzes als überwunden gelten. Als von seltenen

¹⁾ Über diese drei wirtschaftspolitischen Schriftsteller des 16. Jahrhunderts und andere aus dem Zeitalter des Merkantilismus siehe mein Buch über «Geldumlauf und Thesaurierung. Grundsätze der Notenbankpolitik», 1920, S. 12 ff.

Ausnahmen, weiss er nur noch vom Staatsschatz des Königs von Preussen und des Kantons Bern zu berichten. Und er hatte auch einen guten Grund für diesen Wandel anzugeben: Krieg führe man nicht mit Gold und Silber, sondern mit verbrauchbaren Waren, die ein Land laufend hervorbringe. Aber während Smith mit den alten Vorstellungen in einem Kapitel über das Merkantilsystem abrechnet, ist er genötigt, bezeichnend genug, seinem dicken Buche einen umfangreichen Abschnitt über die Staatsschulden anzuhängen. An die Stelle des Staatsschatzes war inzwischen die Staatsschuld getreten! Statt im Frieden für den Krieg zu sparen, werden nun im Kriege Schulden gemacht, Anleihen aufgenommen, die man hernach im Frieden versucht, zu tilgen. Reservebildung heisst hinfort Schuldentilgung. Von dieser Wendung der Dinge war Smith keineswegs erbaut. Hören wir seine lapidare Feststellung: «Der Mangel an Sparsamkeit in Friedenszeiten nötigt zum Schuldenmachen in Kriegszeiten.» Stehe ein Krieg in Aussicht und die Steuern sollten erhöht werden, so fürchte die Regierung den Unwillen des Volkes. «Jede neue Steuer verursacht einiges Murren und findet einigen Widerstand.» Die Leichtigkeit, eine Anleihe zu machen, ziehe die Regierung aus aller Verlegenheit. Zur Verzinsung der aufgenommenen Schulden genüge aber eine kleine Vermehrung der Steuern. Dieses Finanzierungssystem verlängere die Kriege und verleite dazu, sie leichter einzugehen. Das weitere Verfahren, die Schulden durch die Errichtung eines Tilgungsfonds abtragen zu wollen, berge wieder besondere Gefahren in sich; denn «aus dem Tilgungsfonds zu borgen, ist stets das leichteste und bequemste Mittel, wie sich die Regierung aus augenblicklicher Verlegenheit helfen kann. Daher also die gewöhnliche Anwendung des Tilgungsfonds gegen seine Bestimmung.» Und die Folge dieser Politik? «Das Anwachsen der ungeheuren Schulden, die schon jetzt alle grossen Nationen in Europa drücken und sie mit der Zeit wahrscheinlich zugrunde richten werden.» In der Tat sind die Staatsschulden schon manchen Ländern bis in die neueste Zeit zum Verhängnis geworden.

Wie man sieht, war damals an die Stelle des Staatsschatzes der Tilgungsfonds getreten, den man als Ausgleichsreserve verwendete: In Friedenszeiten wurden aus Steuereingängen Staatspapiere zuhanden des Tilgungsfonds aufgekauft, und in Kriegszeiten wurden diese Titel zur Geldbeschaffung wieder verkauft. «Es ist richtig,» sagte 1813 Huskisson ¹⁾, «dass, wenn die Steuern, die während des Krieges für die Tilgungsfonds erhoben wurden, nach Friedensschluss so lange fort dauern, bis eine grosse Summe in den Händen der Bevollmächtigten (Verwaltung des Tilgungsfonds) ruht, die Nation bei Wiederausbruch eines Krieges Ausgaben in der Höhe dieser Summe machen kann, ohne neue Steuern zu fordern.» Setzen wir statt des Wortes Krieg Krise, so kommt es uns vor, als ob wir uns inmitten der heutigen schwedischen Ideen über die Konjunkturpolitik befänden! Offenbar hat man sich aber, und Ad. Smith bezeugte es, nicht damit begnügt, in Kriegszeiten nur so viel Geld auf dem Kapitalmarkt zu erheben, als es der Titelbestand des Tilgungsfonds erlaubte, sondern darüber

¹⁾ Speech on the State of the Finance and Sinking Fund.

hinaus neue Anleihen aufgenommen, so dass sich die Staatsschulden trotz der Tilgungspläne gewaltig vermehrten.

Nun gab es damals schon Kritiker, die fanden, die Schuldentilgung sei von keinerlei Nutzen für den Staat. Sie behaupteten, dass das dafür aufgewendete Geld von den Steuerzahlern selbst viel produktiver angelegt werden könne als durch die Verwaltung des Tilgungsfonds. Wenn der Steuerzahler seine Abgabe aus dem Einkommen zahle, das er sonst verausgabt hätte, und der Besitzer der Staatstitel, die aufgekauft oder getilgt würden, die erhaltene Summe als Kapital verwende, so stelle sich eine grosse Kapitalvermehrung (im Sinne von Produktionsmitteln) ein. Nun könne aber ein Land sehr wohl mehr Kapital besitzen, als für seine Zwecke gut sei; es stelle sich daher eine solche Flut von Waren ein, dass sie sich unmöglich so verkaufen liessen, dass dem Produzenten ein Gewinn auf dem Kapital verbleibe. Dieser Auffassung, die die Möglichkeit einer allgemeinen Überproduktion durch ein Überangebot von Ersparnissen auf dem Wege der Staatsschuldentilgung zugab, widersprach Ricardo, Ad. Smiths bedeutendster Schüler ¹⁾. Er fand im Gegenteil, «dass ein richtig angewendeter Tilgungsfonds der Anhäufung von Reichtum förderlich sei», d. h. dass durch tatsächliche Tilgung, sagen wir einmal, Konsumkraft in Sparkraft verwandelt und dadurch «der jährliche Ertrag unseres Bodens und unserer Arbeit vermehrt werde». Man ersieht daraus, wie fremd diesem klassischen Volkswirtschaftler, wie übrigens schon seinem Lehrer, die Krisenerscheinungen sind, obgleich das ziemlich regelmässige Auf und Ab der Konjunkturen im England des 18. Jahrhunderts bereits deutlich zu beobachten war. Er hat denn auch keine Bedenken, zu empfehlen, dass die ganze Staatsschuld oder wenigstens ein Teil davon zurückbezahlt werde, und zwar möglichst durch eine einmalige Vermögensabgabe. Durch eine solche einmalige Kraftanstrengung würde man der schrecklichsten Geissel ledig, die je erfunden wurde, um eine Nation heimzusuchen. Im übrigen teilt Ricardo Ad. Smiths Abneigung gegen die Tilgungsfonds und gegen die Schuldaufnahme in Kriegszeiten, eine Politik, die die Staatsschuld nur vermehrt habe. Um den Fortbestand des Friedens zu sichern, gebe es kein besseres Mittel, als die Regierung zu verpflichten, die Kosten eines Krieges aus laufenden Steuern aufzubringen! Habe man den Tilgungsfonds in Friedenszeiten anwachsen lassen, so werde nur die Ausgabefreudigkeit ermuntert und es genüge ein geringfügiger Anlass, um einen neuen Konflikt mit dem Ausland auszulösen.

Angesichts dieser Einstellung der Klassiker zu den Tilgungs- und Ausgleichsfonds versteht man, dass ein gutes Jahrhundert lang die Finanzpolitik fast aller Staaten von den folgenden Grundsätzen geleitet war:

1. «Der Staat soll zu jeder Zeit nur so viel an Steuern erheben, als er zu seinem wirklichen Bedarf nötig hat, und nicht so viel, als er zu erheben imstande ist.»
2. «Dieser Grundsatz schliesst solche Ersparnisse in gewöhnlichen Jahren aus, die eine Hilfsquelle zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben werden könnten.»
3. Aber auch, wenn es gelänge, den Staatshaushalt «so zu ordnen, dass die Einnahmen in ordentlichen Zeiten einen namhaften Vorschuss ergäben und dass sich dadurch ein Staatsschatz

¹⁾ Essay on the Funding System, 1820.

bilden liesse, so wäre immerhin die Zweckmässigkeit einer solchen Anordnung sehr zu bezweifeln.

4. Denn «das Ansammeln von Kapitalien in den Händen des Staates ist dem Nationalvermögen nachteilig, weil sie, um zu jeder Zeit verfügbar zu sein, grossenteils einen toten Schatz bilden müssten, jedenfalls aber in den Händen des Volkes gelassen, ungleich nutzbarer wären»; ferner «werden sie nur zu leicht ihren Zweck verfehlen und eher unzeitiger Verwendung Vorschub leisten».

Der diese Grundsätze, die wir hier scharf auseinanderhalten und numerieren, ausgesprochen hat, war Christoph Bernoulli im Jahre 1833 ¹⁾. Wie lange diese Lehre herrschend blieb, geht schon daraus hervor, dass sie, zumeist allerdings nur bruchstückweise, in den meisten Lehrbüchern der Finanzwissenschaft bis auf unsere Tage wiederkehrt. Zum Beweis brauchen wir nur aus der «Finanzwissenschaft» von K. Eheberg (1895) folgende Stelle anzuführen:

«Für moderne Verhältnisse sind Steuererhöhungen und Anleihen dem Staatsschatz vorzuziehen. Denn ein Staatsschatz, der gross genug wäre, um für alle oder die meisten Bedarfsfälle zu genügen, würde der inländischen Industrie eine grosse Menge von Kapitalien entziehen, dem Staate grosse Zinsverluste bereiten und den Zinsfuss der übrigen Kapitalien erhöhen.»

Auch in der 18./19. Auflage (1922) dieses vielbenutzten Lehrmittels erscheinen genau dieselben Ausführungen. Noch bezeichnender ist aber die Tatsache, dass sich die meisten finanzwissenschaftlichen Lehrbücher deutscher, französischer, italienischer und englischer Zunge überhaupt enthalten, Erwägungen über die staatliche Reservepolitik anzustellen, es sei denn, man sage einiges über die untergeordnete Frage der Ausgleichsfonds für diesen oder jenen Verwaltungszweig (z. B. die Eisenbahnen oder die Post) oder einzelne Ausgaben. Nur in der Spezialliteratur beginnt sich seit Anfang dieses Jahrhunderts eine allmähliche Wendung vorzubereiten.

3. Das Wiedererwachen der Reservetheorie in den Jahren vor Ausbruch des Weltkrieges

Wir kennen die Anschauungen über die Staatsreserve und den Tilgungsfonds, die über hundert Jahre bis zum Weltkriege, ja bis in unsere Tage herrschend gewesen sind. Aber schon um die letzte Jahrhundertwende wagen sich Gedanken hervor, die der überkommenen Praxis und Theorie widersprechen, aus den inzwischen gemachten Krisenerfahrungen schöpfen und, wahrscheinlich ohne sich dessen bewusst zu sein, eine seltsame Verwandtschaft mit den Reservetheorien früherer Jahrhunderte aufweisen.

Wie diese Ideen sich formten und sich schliesslich zu einer, wenn auch noch nicht vollständigen Theorie fügten, das sei im folgenden systematisch dargestellt.

1. Ich weiss nicht, wer der Erste gewesen ist, der die Forderung ausgesprochen hat, zunehmender Arbeitslosigkeit sei durch Vergebung öffentlicher Arbeiten zu begegnen. Es ist möglich, dass sie längst in der Staats- oder Gemeindeverwaltung

¹⁾ In seinen «Beiträgen zur richtigeren Würdigung der Staatsanleihen und der verschiedenen Anleiensformen». Abgedruckt in den Diehl-Mombertschen Lesestücken, Bd. XVI, S. 144.

dieses oder jenes Landes zum Ausdruck gekommen und praktisch durchgeführt worden ist, ohne dass die Nachwelt irgendwelche Aufzeichnungen darüber besitzt. Dass der Gedanke aber schon ziemlich weit zurückliegt, beweist die Tatsache, dass er in The Commissioner of Labors' first annual report im Jahre 1886 ausgesprochen worden ist ¹⁾.

2. Von dieser Forderung zum weitem Gedanken ist nur ein Schritt, durch Verschiebung öffentlicher Arbeiten vom Sommer auf den Winter die saisonmässige Arbeitslosigkeit zu mildern. Wann er zum erstenmal aufgetaucht ist, will ich wiederum nicht versuchen, ausfindig zu machen. Jedenfalls richtete der evangelisch-soziale Arbeiterverein am 13. September 1901 eine Eingabe an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, worin die «Aufstellung eines Programms der vom Staate auszuführenden oder unter seiner Kontrolle stehenden Arbeiten, bei denen Arbeitslose beschäftigt werden können, und bei wachsender Arbeitslosigkeit Durchführung dieser Arbeiten» verlangt wird. Gedacht war dabei an die Verschiebung von Arbeit vom Sommer auf den Winter ²⁾. «Kassel ist bereits zu dem höchstverständlichen Beschluss gelangt», wird uns 1902 aus Deutschland berichtet ³⁾, «die gesamten Arbeiten in allen Zweigen der Verwaltung, soweit dies irgend tunlich ist, erst im Spätherbst zur Vergebung zu bringen, um den Handwerksmeistern Winterarbeit zu verschaffen und bei möglicherweise eintretender Arbeitslosigkeit Mittel zu haben, dieser durch Ausführung vorgesehener Arbeiten zu begegnen, damit Notstandsarbeiten nicht erforderlich werden». Ob in diesen Forderungen und in ihrer Durchführung die Auswirkungen der Wirtschaftskrise von 1901 im Spiele waren, entzieht sich meiner Kenntnis.

3. An diesem Punkte angelangt, könnte man noch weiter gehen und sich fragen, ob nicht der öffentliche Haushalt in den Jahren der Hausse mit der Ausführung neuer Werke zurückhalten sollte, um in schlechten Jahren schon länger geplante und vorbereitete Unternehmungen auszuführen. Diese Frage wurde zum mindesten im Jahre 1902 gestellt, und zwar vom Altmeister der deutschen Finanzwissenschaft, G. Schanz ⁴⁾. Er fügte bei: «Operiert man mit mehrjährigen Programmen, so ist nicht zweifelhaft, dass die grossen öffentlichen Arbeitgeber recht wohl in der Lage sind, bis zu einem gewissen Grade eine grössere Stetigkeit der Beschäftigung herbeizuführen bzw. die Arbeitslosigkeit der schlechten Jahre erheblich abzustumpfen.» Die gleiche Auffassung wurde zwei Jahre später von G. Schmoller geäussert, dem seinerzeit neben Brentano bekanntesten Volkswirtschaftslehrer Deutschlands ⁵⁾. Er stellte zunächst fest, dass in der Zeit von 1850—1890 die Regierungen die Haussebewegungen mit-

¹⁾ Angeführt bei C. Gill, The Effectiveness of Public Works in Stabilizing the Construction Industry (Journal of the American Statistical Association, März 1933, Supplement, S. 196).

²⁾ Wiedergegeben von F. Mangold, Denkschrift über die Entwicklung der staatlichen Arbeitslosenfürsorge im Kanton Basel-Stadt, 1906, S. 25 und 30.

³⁾ G. Schanz, Die Frage der Arbeitslosigkeit und die öffentliche Haushaltsführung, in «Zeitschrift für Sozialwissenschaft», 1902, S. 47.

⁴⁾ A. a. O., S. 46 ff.

⁵⁾ Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, 1904, S. 387 und 495.

gemacht und gesteigert, und nachher in der Zeit der Stockung ebenso, wie die Privatindustrie, ihre Bauten, ihre Bestellungen eingeschränkt hätten. Heute beginne hingegen allgemein die Einsicht zu tagen, dass die Wirtschaftspolitik zwar die Krisen nicht beschwören, aber immerhin wesentlich einschränken könne. Man verlange jetzt mit Recht, dass die Handels-, die Bevölkerungs-, die Ein- und Auswanderungspolitik, die Verkehrs- und Bankpolitik, die Verteilung der grossen öffentlichen Bauten und Unternehmungen auf verschiedene Zeiten, hauptsächlich auch mit Rücksicht auf den Stand des Arbeitsmarktes eingerichtet werden. Es erscheine wohl möglich, dass eine solche «Arbeitsverschiebung» nach und nach die Krisen erheblich mildern, einen grossen Teil der periodischen Arbeitslosigkeit beseitigen könne.

Es liegt auf der Hand, dass derartige Gedanken auf dem Wege über dieses bekannte Lehrbuch weite Verbreitung fanden. In jener «guten alten Zeit» vor dem Weltkriege kam übrigens die uns heute seltsam anmutende Meinung auf, dass die konjunkturellen Schwankungen des Wirtschaftslebens immer mehr verflachen werden und man sich bald abgewöhnen müsse, von Krisengefahren zu reden. Die Kriegskatastrophe räumte mit derartigen paradiesischen Vorstellungen auf und legte der Wirtschaft der ganzen Welt über vier Jahre lang bis zum Waffenstillstand und darüber hinaus noch weitere zwei Jahre einen militarisierten Staatssozialismus auf. Die Rückwandlung der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft bescherte der Welt eine Wirtschaftskrise von bis anhin unerhörtem Ausmasse. Zwar war auch der Wiederanstieg glänzend. Schon glaubte ein grosser Teil der Menschheit, die Amerikaner voran, die Prosperity werde ewig dauern, als ein neuer gewaltiger Einbruch in das anscheinend feste Wirtschaftsgefüge alle Hoffnungen zerstörte. Es bestätigte sich, was man schon aus frühern Zeiten wusste, dass ein grosser Krieg eine Welle von Konjunkturschwankungen aussendet. Und es zeigte sich ferner, dass die seitherigen Krisen von einer Heftigkeit sind, die man früher nie erlebt hat.

4. Die vorstehende rein sozialpolitische und wirtschaftliche Betrachtungsweise wäre einseitig, wenn sie nicht ergänzt würde durch die finanzpolitische. Es genügt nicht, zu verlangen, die öffentlichen Aufträge sollen nach Möglichkeit von der Hausse in die Baisse verlegt werden; man muss auch zeigen, wie die Aufträge just in der Zeit der Krise oder der Depression finanziert werden können. Die bis dahin herrschende Auffassung war, es seien eben Schulden zu machen oder die Steuern zu erhöhen. Der erwähnte Schanz hingegen zog (1902) eine andere Schlussfolgerung aus seinen uns bekannten Überlegungen: Hält der öffentliche Haushalt in der Zeit guter Konjunktur mit der Ausführung von Werken zurück, so hat er geringere Ausgaben und kann die Überschüsse, soweit zugänglich, tatsächlich zur Schuldentilgung verwenden. Das setzt ihn instand, in schlechten Jahren ohne Bedenken neue Schulden zu machen, um schon länger geplante und vorbereitete Unternehmungen auszuführen. — Mit andern Worten, Schanz empfiehlt, in guten Jahren Rücklagen zu bilden und diese dann in schlechten Jahren einzusetzen. Als gewiegter Finanzwissenschaftler verfällt er aber nicht der naheliegenden Idee, Reserven durch Ankauf von Wertpapieren oder gar durch Ansammlung von Geld zu bilden. Nein, ohne Umschweife empfiehlt

er, die Reserven durch Tilgung von Schulden zu äufnen, eine Idee, die zwar schon alt ist, aber selbst von neuesten Finanzwissenschaftlern unbeachtet gelassen wird. «Im Kernpunkt», sagt er an derselben Stelle, «läuft die Sache, um das Ziel zu erreichen, auf eine möglichst verständige Regelung der Schuldentilgung hinaus. Man kann hierbei zweier Formen sich bedienen. Entweder hat man eine gesetzliche (von den Gläubigern aber unabhängige) Zwangstilgung mit dem Recht, die Tilgung auf neue Anleihen anzurechnen. Tilgt man in guter Zeit wirklich aus Überschüssen, ohne neue Schulden zu machen, dann kann man unbedenklich in schlechter Zeit die Tilgung einfach dadurch zum Stillstand bringen, dass man die neuen Anleihen auf die Tilgung anrechnet. Oder man nimmt in schlechter Zeit Schulden auf, die innerhalb 10—15 Jahren getilgt sein müssen. Dadurch ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein grosser Teil der Tilgung in die guten Jahre fällt, ziemlich gross.»

Es scheint also, dass Schanz der Wiedererwecker der Reservetheorie ist, und zwar mit dem modernisierten Ziel, nicht mehr Frieden und Krieg finanziell zu überbrücken, sondern den wirtschaftlichen Aufschwung und Niedergang.

5. Damit nicht genug, arbeitete Schanz seine Theorie noch nach einer weitem Seite aus. Er hat eine wichtige Beobachtung gemacht, und es lohnt sich, sie, weil in diesem Zusammenhang besonders wichtig, wörtlich wiederzugeben:

«Zur Zeit sehen wir eine grosse Abhängigkeit der öffentlichen Budgets von den jeweiligen wirtschaftlichen Konjunkturen vor uns. Sind die Jahre gut, dann schwimmt man förmlich im Geld... Dementsprechend blähen sich die Ausgaben-Etats in kolossaler Weise auf, das Ordinarium wird — in oft bedenklicher Weise — ausgedehnt, man baut namentlich mehr als sonst, manches zurückgestellte Projekt wird nun gern bewilligt, und je mehr man in dieser Richtung tätig ist, um so mehr stützt man noch die günstige Konjunktur. Dazu kommt in solchen Zeiten eine gewisse Erregung und Nervosität, man kann kaum das Fertigwerden der Bauten erwarten... Schlägt die Konjunktur um und beginnen die schlechten Jahre, dann zeigen alle Erscheinungen ein umgekehrtes Bild. Alle Einnahmen der öffentlichen Wirtschaft gehen zurück; so stellen sich Defizite ein oder stehen doch in bedrohlicher Nähe.»

Und es folgt die Schlussfolgerung, in den guten Jahren die grössern Einnahmen nicht zu vermehrten Ausgaben zu verwenden, sondern die Überschüsse zurückzulegen und sie in den schlechten Jahren, wenn die Einnahmen zurückgehen, zur Finanzierung der nun in Angriff genommenen öffentlichen Werke zu benutzen.

Wiederholen wir nochmals den entscheidenden Satz und prägen ihn uns ein für allemal gehörig ein: «Sind die Jahre gut, dann schwimmt man förmlich im Geld... Dementsprechend blähen sich die Ausgaben in kolossaler Weise auf!» Legen wir in diesen Jahren Reserven an, so verhindern wir diese ungesunde Aufblähung und tragen überdies Vorsorge für die schlechten Jahre.

Nicht, als ob der Gedanke, schwankende Einnahmen oder Ausgaben durch das Dazwischenschieben eines Fonds oder einer Reserve auszugleichen, damals neu gewesen wäre, durchaus nicht. Vielmehr bestanden solche Ausgleichsfonds schon aus frühern Jahrzehnten in manchen Staats- und Gemeindehaushaltsrechnungen (der schweizerische Kunstfonds wurde beispielsweise durch Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1887 geschaffen). Aber es handelte sich stets um

Ausgleichsfonds für einzelne Einnahmen oder Ausgaben, nicht für die Gesamtheit des Staats- oder Gemeindehaushaltes. Darin scheint der wesentliche Unterschied zwischen der Auffassung von Schanz und der üblichen Ansicht zu liegen. Der grosszügigere Ein- und Überblick, der diesem Finanzwissenschaftler eignete, führte ihn auch zu tiefern Gedankengängen und kühneren Schlussfolgerungen, wie zum Beispiel eben der, dass die übermässigen Einnahmen der guten Jahre zu einer Aufblähung des Haushaltes der öffentlichen Hand verleiten. Damit kam plötzlich neben der fiskalischen und der wirtschaftlich-konjunkturellen Seite des Problems noch eine staatspolitische zum Vorschein.

Auch in der Schweiz trat man in jenen Jahren dem Gedanken des konjunkturellen Ausgleichsfonds auf breiter Grundlage näher. Am 17. Juni 1907 richtete der Bundesrat eine Botschaft an die eidgenössischen Räte über die finanzielle Lage des Bundes. Darin geht er von der Tatsache aus, dass das finanzielle Gleichgewicht im Bundshaushalt hauptsächlich vom Ertrag der Zölle abhängt, und ferner, dass dieser Ertrag mehr als derjenige jeder andern Steuer Schwankungen unterworfen ist. Diese grossen Schwankungen, die eine genaue Schätzung nicht ermöglichten, «gestatten uns nicht, uns leichtthin dem Optimismus hinzugeben, der gewöhnlich in den Perioden der Überschüsse zutage tritt, denn wir müssen bei einem fast ausschliesslich auf den Zolleinnahmen beruhenden Budget immer befürchten, dass wir nicht in der Lage sein werden, den mageren Jahren standzuhalten. Eine weise Vorsichtsmassregel, die schon lange hätte getroffen werden können und in Zukunft, je nach Umständen, getroffen werden sollte, bestünde darin, jedes Jahr einen bestimmten Teil jener Einnahmen einem Reservefonds zu überweisen, dem auch die jeweiligen Überschüsse der Staatsrechnung ganz oder teilweise zugewiesen werden könnten. Damit wäre ein Mittel geschaffen, den Mindereinnahmen und Defiziten zu wehren, ohne die Disponibilitäten und das Vermögen des Bundes anzugreifen. In den Jahren des Überflusses und des Gedeihens soll man der Hungerjahre und der schlechten Zeiten gedenken und die nötigen Massnahmen treffen, um die Zukunft sicherzustellen».

Gewiss, die Art, wie der Bundesrat vor dreissig Jahren den Ausgleichsgedanken plastisch zum Ausdruck brachte, ist bemerkenswert. Nur beschränkte er sich auf die finanzielle Betrachtungsweise und schritt nicht zur wirtschaftlichen und noch weniger zur staatspolitischen weiter.

Sieben Jahre später, am 9. Juli 1914, unmittelbar vor Ausbruch des Weltkrieges, regte Nationalrat Arthur Eugster in einer Motion an, die durch die Tabakbesteuerung zu erlangenden neuen Mittel neben der Sozialversicherung zu einer Ausgleichsreserve für die Betriebsrechnung des Bundes zu verwenden. Auf die Zolleinnahmen sollte darnach offenbar eine neue Steuer gepropft werden, die die Mittel zu der Reservebildung liefern sollte. (Ähnlich scheint man heute gelegentlich zu befürchten, die allfällig einzuführende eidgenössische Umsatzsteuer könnte zu diesem Zwecke geplant sein, was durchaus nicht der Fall ist. Vielmehr sollen die aus den bestehenden Einnahmen fliessenden Mehrerträge der guten Jahre zur Äufnung einer Krisenreserve verwendet werden.) Dagegen

traf Nationalrat Dr. Albert Meyer (der heutige Bundesrat und Vorsteher des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes) den Nagel wiederum auf den Kopf, wenn er in einem Referat, gehalten am Parteitag der schweizerischen Freisinnig-demokratischen Partei am 19. Mai 1917 in Bern über die «Neuordnung der Bundesfinanzen» unter anderm ausführte:

«Sollte aber nach dem Kriege eine Zeit der Hochkonjunktur wirklich eintreten, so wäre es dann Sache der Bundesbehörden, aus diesen Konjunkturreinnahmen nicht einfach Verwendungen zu schaffen, die nachher zur ständigen Vermehrung der Ausgaben führen, auch wenn die Zollerträge sie nicht mehr zu decken vermögen. Vielmehr soll aus dieser Einnahmevermehrung ein Fonds geschaffen werden, der für künftige ausserordentliche Lasten verwendet oder auch allgemein als Reservefonds dienen würde; diese Fondsbildung ist wiederholt als wünschbar erklärt worden.»

Leider vergass man diese gesunde Forderung in der Hochkonjunktur, die sich einige Jahre nach dem Kriege wirklich einstellte.

Inzwischen war im Jahre 1911 der Beschluss des Deutschen Städtetages zu Posen ergangen, worin den Mitgliedern dringend empfohlen wurde, ausserordentliche Bedürfnisse mehr als bisher durch Fondsbildung zu decken und dadurch das Anschwellen der Städteanleihen zu vermeiden und ihren Kursstand zu heben ¹⁾.

Man scheint also vor dem Kriege immer mehr eingesehen zu haben, dass die bisherige Politik zu einer bedenklichen Aufblähung der öffentlichen Schulden führt, worunter auch der Kredit der öffentlichen Hand leidet, und dass dieser Entwicklung einzig durch das Ansammeln von Rücklagen begegnet zu werden vermöge.

6. Schliesslich hat die finanzielle Seite des Problems durch Schanz wiederum am gleichen Orte noch eine weitere Beleuchtung erfahren, die ihm gestattete, folgende Feststellungen zu machen: Werden gewisse öffentliche Arbeiten in die Zeit der schlechten Konjunktur verlegt, so schaut für den Fiskus der Nebenvorteil heraus, dass das Bauen billig sei und auch Erwerbungen und Anschaffung nicht teuer, und ferner: Bei guter Konjunktur stehe der Kurs der öffentlichen Anleihen niedrig. Folglich sei die Tilgung in dieser Zeit sehr wirksam, weil die Wertpapiere unter pari zurückgekauft werden könnten. Mache man dagegen bei schlechter Konjunktur Schulden, so erziele man meist einen hohen Begebungskurs oder erhalte eine tatsächlich niedrig verzinsliche Schuld. «Mit einem Wort», sagt Schanz, «man hat Vorteile nach allen Richtungen; volkswirtschaftlich und finanzpolitisch fördert man das Ganze.»

Soweit die Entwicklung und der Stand der Reservetheorie in den Jahren vor Ausbruch des Weltkrieges. Was früher als grosse Sorge des Staates erschien, verschwand im Hintergrund gewaltiger Ereignisse. Erst in den Jahren ab 1931, mit der neuen Weltwirtschaftskrise, geraten die wissenschaftlichen Erörterungen um die Reservetheorie und die richtige Führung der staatlichen Finanz- und Konjunkturpolitik wieder in Fluss.

¹⁾ Mitgeteilt von A. Scholz im Artikel «Fondsbildung des Handwörterbuches der Kommunalwissenschaften», 1918.

IV. Ausbau und Kritik der Reservetheorie

Die neue Weltkrise, die gegen das Ende des Jahres 1929 in den Vereinigten Staaten von Nordamerika ausbrach, regte die Finanzwirtschaftler und Volkswirtschaftler zu erneuten Betrachtungen an über die Ursachen dieser Erscheinung und die Mittel, wie solchen Erschütterungen in Zukunft am wirksamsten vorzubeugen oder zu begegnen sei. Dass dabei die uns wohlbekannte Reservetheorie als Grundlage staatlicher Finanz- und Konjunkturpolitik einen bemerkenswerten Ausbau, aber auch eine scharfe Kritik erfährt, kann nicht überraschen. Es sind aber nicht alle Länder, die sich an diesen Erörterungen beteiligen. Allen voran stehen Deutschland und Schweden, während die Schweiz sich bisher zurückhielt. In Schweden, das sich in den letzten Jahren nach frühzeitiger Überwindung der Wirtschaftskrise einer richtigen Hochkonjunktur erfreut, wurde die neue Politik nicht nur in der Richtung praktisch erprobt, dass in der Zeit der Krise Anleihen aufgenommen wurden, sondern dass in der darauffolgenden Zeit der wirtschaftlichen Blüte auch wirkliche Schuldentilgungen erfolgten¹⁾. Die Ausläufer der schwedischen wissenschaftlichen Erörterungen und praktischen Erfahrungen drangen in letzter Zeit auch da und dort in die öffentliche Meinung der Schweiz ein; namentlich wurden sie von der Richtlinienbewegung aufgenommen. Im offiziellen Programm, genannt «Richtlinien für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Sicherung der Demokratie» vom 24. November 1936 ist zwar nichts davon zu spüren, dafür jedoch in der Eingabe der Richtlinienbewegung vom 7. November 1936 an den Bundesrat und seither in dem einen und andern Artikel des offiziellen Presseorgans, der «Nation». Dabei scheint etwas mehr Betonung auf das Schuldenmachen in der Krise als auf die Schuldentilgung in der Blüte gelegt zu sein.

Wenn wir nun daran gehen, den gegenwärtigen Stand dieser Erörterungen, gleichgültig, ob er sich positiv oder kritisch darbierte, festzuhalten, so wollen wir nicht vergessen, dass es gilt, Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, ob der Weg, den das eidgenössische Finanz- und Zolldepartement in seiner Vorlage zur

¹⁾ Nach B. Ohlin, «Orthodoxe und moderne Finanzpolitik», in der «Nation», 1936, Nr. 5, «stellte der schwedische Staatsvoranschlag für 1936/37 76 Millionen Kronen — 8 % der ordentlichen Einnahmen — für die Rückzahlung der während der Krise aufgenommenen Anleihen ein». Und B. Josephy, «Arbeitsbeschaffungspolitik in Schweden», in der «Sozialen Praxis», 1936, S. 736, meldet, die schwedische Regierung sehe für 1936/37 die Rückzahlung der gesamten Krisendarlehen in der Höhe von 116 Millionen Kronen vor; dies bedeute eine Vorverlegung der totalen Tilgung um drei Jahre. «Das Experiment kann daher», fügt er bei, «schon heute als in seiner ersten Anwendungsperiode glänzend gelungen bezeichnet werden». Dabei darf freilich nicht unbeachtet bleiben, dass Josephy in der Einleitung zu seinem Aufsatz bekennt, die schwedische Wirtschaftskrise «habe keineswegs die Grössenordnung erreicht, die die Depression in andern Ländern annahm, und wurde auffällig schnell wieder überwunden».

Vgl. weiter: «L'organisation des travaux publics dans ses rapports avec l'emploi des travailleurs. Conférence internationale du Travail. Rapport III, 1937. Ausserdem: «Une politique des Travaux publics. Etudes et documents», vom Internationalen Arbeitsamt, 1935. Endlich: «Internationaler Kongress der Städte und Lokalverwaltungen». VI: Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch die Gemeinden», 1936, mit treffend gezeichnetem Bild der Massnahmen in Schweden überhaupt, S. 249 ff. und 305 ff.

Finanzreform einzuschlagen empfiehlt, wirklich zum Ziel oder abseits führt. Es ist gegeben, die wichtigsten Bestandteile der Reservetheorie, besonders, wenn sie bestritten sind, herauszugreifen und nach allen Seiten in gesonderten Unterabschnitten zu beleuchten. Eine klare Stellungnahme hat sich daran anzuschliessen.

1. Trägt eine grosse staatliche Reserve nicht die Gefahr in sich, zur Verschwendung zu reizen?

Diese Gefahr ist, wie wir wissen, schon frühern Jahrhunderten bekannt gewesen. Auch Munzer¹⁾ macht geltend, gegen die Reservebildung spreche ein grundsätzliches Bedenken, «nämlich die Gefahr, dass solche Fonds verwirtschaftet werden, ohne dass dies finanz- und konjunkturpolitisch gerechtfertigt wäre. Diese Gefahr lässt sich aber überwinden. Hilft Erziehung zur Selbstbeschränkung nicht, dann wären verfassungsmässige oder haushaltsrechtliche Vorschriften zu schaffen». Fick²⁾ hat Bedenken ähnlicher Art: «Um die Verwendung von Fondsbeträgen schwebt immer einige Heimlichkeit; die Aufnahme von Krediten vollzieht sich im vollsten Tageslicht.» Daher gibt er dem «Antizipationskredit» gegenüber dem «Ausgleichsfonds» den Vorzug. Er übersieht eben, dass, wie schon Schanz wusste, von frühern Volkswirtschaftlern nicht zu sprechen, der Ausgleichsfonds auch auf dem Wege der Schuldentilgung gebildet werden kann. Fuerth und Wolfgang³⁾ behaupten kurzweg, offenbar von überkommenen Anschauungen beeinflusst, «der Staat kann nicht wie der Privatunternehmer in guten Zeiten einen Teil seiner Einnahmen zurückstellen, denn eine derartige Reservestellung widerspricht dem Wesen der öffentlichen Betriebsführung». Allerdings finden sie schliesslich den richtigen Ausweg darin, «dass der Staat in guten Zeiten die verfügbaren Überschüsse zur Abtragung von Schulden verwendet, um dann in Depressionszeiten durch Neuaufnahmen von Schulden über die früher eingesparten Beträge verfügen zu können». Aber auch gegen diesen Ausweg haben sie schwere Bedenken, wie wir gleich erfahren werden.

Auf eine unerwartete Lösung verfällt Ritschl⁴⁾. Er findet, gegen einen einheitlichen Ausgleichsfonds für den Staatshaushalt als Ganzes sprächen gewichtige Bedenken. «Ein allgemeiner Ausgleichsfonds ballt in der Hand der Regierung in wenigen Jahren ungeheure Mittel zusammen, die leicht ihrem eigentlichen Zwecke entfremdet werden könnten. Es wird schwierig sein, diese Riesensummen zu verwalten und anzulegen. Ihre Anhäufung wird den Widerstand der Steuerzahler und den Appetit ausgabefreudiger Parteien und Ministerien wachrufen. Es scheint fast unmöglich, ein Mass für seine Ausdehnung zu bestimmen». Statt nun aber auf die Idee zu kommen, von den noch ungeheuer-

¹⁾ «Dynamischer Staatshaushalt?» In «der Einfluss der Wirtschaftskonjunktur auf den öffentlichen Haushalt», 1931, S. 47.

²⁾ «Finanzwirtschaft und Konjunktur», 1932, S. 79.

³⁾ «Arbeitsbeschaffung durch Belebung der Bautätigkeit» in «die Wirtschaftskurve», 1933, S. 125.

⁴⁾ «Der Staatshaushalt in der Depression» im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 1933, S. 328.

licheren Staatsschulden einen verhältnismässig geringen Teil (der sich absolut doch ansehnlich ausnimmt) zu tilgen, empfiehlt er, Ausgleichsfonds «in möglichst vielen einzelnen Zweigen der öffentlichen Wirtschaft» einzuführen. Ritschls Schüler Ernst Göttisheim¹⁾ folgt ihm auf dieser Bahn. (Immerhin haben beide den Nebenzweck im Auge, durch die Ausgleichsfonds «einer Überhöhung des Aufschwunges und einer Vertiefung der Stockung entgegenzuwirken»²⁾). Ich kann mich für dieses System der Vielzahl nicht erwärmen; es scheint mir, es führe, um ein treffendes Wort von A. Schär³⁾ zu verwenden, zur «Sparkässeliwirtschaft», die die Verschwendung in den einzelnen Zweigen, Abteilungen und Unterabteilungen der Verwaltung wegen ihrer Unübersichtlichkeit und Zusammenhanglosigkeit zu fördern geeignet ist⁴⁾.

2. In welcher Form soll die Reserve gebildet werden?

Wir haben im III. Abschnitt erfahren, wie man sich in frühern Jahrhunderten die Anlage staatlicher Reserven vorgestellt hat. Für die Merkantilisten war es im allgemeinen nicht zweifelhaft, dass der Staatsschatz aus Gold und Silber zu bestehen habe. Eine Sondermeinung vertrat Bodin, der ihn zins tragend angelegt haben wollte. Als dann im Verlaufe des 18. Jahrhunderts die Staatsschulden sich anzuhäufen begannen, kam die Übung auf, staatliche Tilgungsfonds zu äfnen, womit der Rückkauf und die Rückzahlung der umlaufenden Staatstitel bewerkstelligt werden sollten. Kam der Staat in Geldschwierigkeiten, so nahm man Zuflucht zum Tilgungsfonds, indem Titel daraus veräussert oder auf seine Rechnung neue Schulden aufgenommen wurden. Dergestalt wirkte der Tilgungsfonds als Ausgleichsreserve. Die Klassiker waren zwar warme Anhänger der Tilgung, aber entschiedene Gegner des Tilgungsfonds, dem sie vorwarfen, dem Schuldenmachen Vorschub zu leisten. Als Schanz im Jahre 1902 die Reservetheorie wieder erstehen liess, da war es für ihn kein Problem, dass die Rücklage der öffentlichen Hand auf dem Wege der Schuldentilgung zu bilden sei.

Auf diese drei Möglichkeiten der Äfnung von Reserven stiessen naturgemäss auch die Finanzwirtschaftler unserer dreissiger Jahre.

a) Anlage in Bargeld oder Giro Guthaben

«Eine erste und naheliegende Möglichkeit zur Unterbringung öffentlicher Finanzreserven besteht in der Erhöhung der Barbestände aller öffentlichen Kassen», meint Mainz⁵⁾. Er lehnt jedoch dieses Verfahren ab; denn «wenn in

¹⁾ «Der Einfluss der Wirtschaftskonjunktur auf den schweizerischen Bundeshaushalt in den Jahren 1924—1933», 1935, S. 103 ff.

²⁾ Ritschl, a. a. O. S. 322 sowie namentlich in seinem Buche «Gemeinschaft und kapitalistische Marktwirtschaft», 1931, S. 99.

³⁾ «Aufwand- und Deckungsgrundsätze im schweizerischen Bundeshaushalt», 1930, S. 99.

⁴⁾ Vgl. dazu Blumenstein, «Gebundene Staatseinnahmen», in der «Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen», 1913, S. 296.

⁵⁾ «Konjunkturausgleich und öffentlicher Haushalt», in «Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht», 1931, S. 554.

relativ kurzem Zeitraum diese aufgestapelten Bargeldmengen in den Wirtschaftskreislauf entlassen würden», so wäre «eine mehr oder weniger tiefgehende inflatorische Erschütterung» die unausweichbare Folge. Und er fügt bei: «Nicht wesentlich anders läge die Situation, wenn die Reserven als Guthaben bei der Reichsbank gehalten und später kurzfristig abgerufen würden.» Ausgerechnet dieses letztere Verfahren wird jedoch von Fuerth und Wolfgang empfohlen! Die Überschüsse der guten Jahre seien als Guthaben bei der Reichsbank anzusammeln, und diese Guthaben sollten nach den gleichen Grundsätzen wie die Banknoten behandelt werden. «Dann würde die Ansammlung derartiger Beträge in Zeiten der Hochkonjunktur einer Überspitzung der Konjunktur entgegenwirken können. Auf der andern Seite müssten dann in der Depressionsperiode diese Reserven zur Erteilung öffentlicher Aufträge verwendet werden. Sie würden damit sowohl qualitativ wie hinsichtlich der Umlaufgeschwindigkeit zu einer Vermehrung der Zahlungsmittelmengen und damit zu einer Krisenmilderung in der Depression beitragen¹⁾.»

Die gleiche Auffassung vertreten Kobbert²⁾ und Robbin³⁾ und neuestens in diesem Hefte unserer Zeitschrift Neumark. Er sagt wörtlich: «Meines Erachtens kommt, wenn überhaupt etwas, so nur die Sterilisierung eines generellen öffentlichen Ausgleichsfonds mittels eines toten, gesperrten Girokontos bei der Zentralbank praktisch in Betracht.»

Darauf ist folgendes zu erwidern:

aa) Offensichtlich denken die angeführten Finanzwissenschaftler nicht an das Hamstern von Gold. Das ist angesichts der währungspolitischen Verhältnisse in Deutschland verständlich. Aber auch für andere Länder kommt die Goldthesaurierung nicht in Betracht, besitzen doch manche Notenbanken einen Überfluss an Gold.

bb) Ob in Form von Banknoten oder von Giroguthaben gehortet werde, ist währungstheoretisch einerlei: Beide Sorten Zahlungsmittel entstehen auf genau die gleiche Weise und leisten dieselben Dienste. Darüber sind keine weiteren Worte zu verlieren.

cc) Sammelt die Regierung den überschüssenden Teil der Steuereingänge (die in Banknoten oder Girogutschriften einlaufen) an und hält sie als Reserven bis zum Eintritt der Krise zurück, so hat das zur Folge, dass der Verkehr um ebensoviel Zahlungsmittel entblösst wird. Soll eine Deflation (im eigentlichen, währungstheoretischen Sinne) vermieden werden, so muss die Notenbank die entstehende Lücke schleunigst durch entsprechende Mehrausgabe von Banknoten oder Giroguthaben ausfüllen. Das kann nur durch starke Diskontierung und Lombardierung von Wechseln und Obligationen geschehen. Was ist also das Ergebnis dieser Politik der Hamsterung? Dass trotzdem eine Reserve in Wertpapieren zustande kommt, aber nicht beim Fiskus, sondern bei der Notenbank! Dass die Zinsen aus der Reserve nicht dem Fiskus, sondern der Notenbank

¹⁾ A. a. O. S. 133.

²⁾ «Öffentliche Anleihepolitik und Konjunktur», 1935, S. 62.

³⁾ Siehe Anmerkung auf S. 25.

zufließen! Das mag, fiskalisch betrachtet, auf dasselbe hinauslaufen, sofern die Notenbank Staatsanstalt ist, nicht aber, sofern sie Aktiengesellschaft sein sollte. Volkswirtschaftlich, konjunkturell, ist die Wirkung dieser Politik nicht anders, als wenn der Staat die Steuerüberschüsse unmittelbar in zinstragenden Wertpapieren angelegt oder wenn er damit Schulden abgetragen hätte. Davon, dass der Überspitzung der Konjunktur durch die Geldhamsterung entgegengewirkt würde, kann keine Rede sein. (Sollte allerdings die Notenbank bei aufsteigender Konjunktur zuviel Geld in Verkehr setzen, so würde dieser Fehler durch die staatliche Geldhamsterung gutgemacht. Es würde sich allerdings eigentümlich ausnehmen, wenn sich Fiskus und Notenbank währungspolitisch entgegenarbeiten würden oder müssten! Eine falsche Währungspolitik der Notenbank ist denn doch auf andere Weise zu berichtigen.)

dd) Beim Umschwung zur Krise und Depression würde die Reserve entweder in Geld, Wertpapieren oder getilgten Schuldbeträgen bestehen. In den beiden letztern Fällen liesse der Staat die Wertpapiere bei der Notenbank lombardieren oder Schatzwechsel diskontieren, um wie im ersten Fall das Geld vorrätig zu haben. Dieses Geld würde hierauf zur Finanzierung von Aufträgen und Unterstützungen ausgegeben. Angenommen, die Aufträge und Unterstützungen belaufen sich auf 100 Millionen Franken. Um aber im Verkehr für 100 Millionen Franken Umsätze zu besorgen, braucht es vielleicht nur eine Million Franken, ganz abgesehen davon, dass ja in der Krisen- und Depressionszeit Geld im Überfluss bei den Banken und Geschäftsleuten liegt und nur darauf wartet, bei vermehrter Beschäftigung gebraucht zu werden, so dass wahrscheinlich überhaupt keine zusätzlichen Zahlungsmittel erforderlich sind. Der Rest von 99 Millionen Franken sollte also schleunigst wieder zur Ausgabestelle zurückfliessen oder von ihr zurückgezogen werden. Geschieht dies nicht, so ist eine Inflation unvermeidlich, es sei denn, dass die staatlichen Aufträge nicht genügen, die Volkswirtschaft aus ihrem Pessimismus herauszureissen und anzukurbeln, so dass das Geld einfach solange liegen bleibt, bis der Aufschwung auf anderm Wege durchbricht und es aus den Kassen lockt. Dann sollte das Geld, weil im Übermass umlaufend, sterilisiert werden.

Von der Idee, die staatliche Reserve in Bar- oder Girogeld anzulegen, ist also entschieden abzuraten. Sie beruht auf der bekannten Verwechslung von Geld und Kapital (Ersparnisse).

b) Anlage in zinstragenden Wertpapieren

Soll mithin die Reserve in Form von Kapitalanlagen gebildet werden? Diesem Verfahren gegenüber machte A. Müller schon im Jahre 1929¹⁾ geltend, dass die Anlegung von Rücklagen die Hausse infolge starker Verflüssigung des Geldmarktes steigern und diese Mittel in der Baisse schwer disponibel machen würde. Mainz, dem, wie gesagt, die Anlage in Form von Geld bedenklich erscheint, findet, «der gelegentlich ausgesprochene Gedanke, die Steuerreserven

¹⁾ «Konjunktur und Konjunkturpolitik», im Ergänzungsband zum «Handwörterbuch der Staatswissenschaften», S. 674.

zur Zeit des Aufschwungs, dessen Ende durch Kapitalknappheit gekennzeichnet ist, der Wirtschaft direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen, um sie in der Depression wieder zurückzufordern», sei «vollends gefährlich». «Das wäre das genaue Gegenteil einer vernünftigen Konjunkturpolitik: hiesse es doch den Aufschwung nicht abflachen, sondern aus öffentlichen Mitteln forcieren und den notwendigen Umschwung damit desto krisenhafter gestalten», und er verweist auf den Zusammenbruch, den diese Politik in Amerika erlitten habe¹⁾.

Wir brauchen uns bei der Methode, Reserven in Wertpapierform anzusammeln, nicht aufzuhalten. Wir wissen bereits, dass ihr die Tilgung von Schulden der öffentlichen Hand, an denen ja leider nirgends Mangel ist, auf jeden Fall vorzuziehen ist.

c) Reservebildung durch Schuldentilgung

Darüber herrscht offenbar Übereinstimmung, dass der Wirtschaft auch auf diesem Wege «direkt oder indirekt», wie Mainz sich ausdrückt, Mittel zur Verfügung gestellt werden. Wie schon Schanz, stellen sich auch Fuerth und Wolfgang sowie Ohlin und seine Anhänger in Schweden vor, dass die Einnahmenüberschüsse zur Abtragung von Schulden zu verwenden seien und dass in Depressionszeiten durch Neuaufnahme von Schulden auf die früher eingesparten Beträge gegriffen werden könne. Fuerth und Wolfgang fügen unmittelbar bei, dieser Weg sei in den letzten Jahren von den Vereinigten Staaten beschritten worden. «Aber gerade das Beispiel der U. S. A. zeigt die ausserordentlichen Gefahren, die hiermit verbunden sind. Durch die Schuldentilgung wird eine Verflüssigung des Kapitalmarktes herbeigeführt, die infolge zu niedrigen Zinses zu Fehlinvestitionen verleitet, insbesondere aber die Unternehmungen veranlasst, ihre Warenvorräte mit billigen Krediten durchzuhalten, anstatt sie auf den Markt zu bringen. Eine allzulange Hochhaltung des Preisniveaus ist die Folge. Statt eines langsamen — konjunkturell bedingten — Absinkens der Preise steht am Ende einer derartigen Entwicklung ein abrupter und für lange Zeit nicht wieder auszugleichender Preissturz²⁾.» Das ist fürwahr ein schwerwiegender Einwand! Wir werden ihn auf seine Stichhaltigkeit prüfen, müssen aber zuvor noch einen andern erwähnen, dem nicht minderes Gewicht zukommt.

Die Reservepolitik setzt voraus, dass in der Krise oder Depression aus den Rücklagen geschöpft werde, sei es durch Verkauf von Werttiteln, sei es durch Aufnahme von Anleihen, was beides auf eine Belastung des Kapitalmarktes hinausläuft. Sogleich stellt sich die Frage: Vermag er diese Belastung ohne weiteres zu ertragen oder wird dadurch der Zinsfuß hinaufgetrieben?

Auf diesem Boden hat Cassel³⁾ seine Kollegen schon im Jahre 1926 herausgefordert. Er behauptete, wenn der Staat in der Depression Kredit aufnehme,

¹⁾ A. a. O. S. 555.

²⁾ A. a. O. S. 131/132.

³⁾ «Wird die Arbeitslosigkeit durch Notstandsarbeiten verringert?» In der «Sozialen Praxis», 35. Jahrgang, S. 1057. Siehe dazu ferner Cassels weitere Aufsätze in den Monatsheften der Skandinaviska Kreditaktiebolaget, Januar und Oktober 1936, über «Die Ausgleichung des schwedischen Budgets» und «Schweden während der Krise».

um damit die Arbeitsbeschaffung zu finanzieren, so stehe dem privaten Unternehmer um so weniger Kredit zur Verfügung, und entsprechend könne er um so weniger Leute beschäftigen. Die Anhänger der Reservetheorie leugnen im allgemeinen die Richtigkeit dieser Überlegung für Depressionszeiten. Immerhin steigt z. B. Munzer der Verdacht auf, dass der Geld- oder Kapitalmarkt in der Depression versagen könnte. Mainz findet ¹⁾ (nachdem er 1931 von der «lediglich mechanisch-quantitativen Betrachtungsweise Cassels» erklärt hatte, sie werde den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht ²⁾, es sei zu bedenken, «dass staatliche Kreditaufnahme grösseren Umfanges den Kapitalmarkt verknappt, dem Abbau des Zinsfusses damit entgegenwirkt und Kräfte auslöst, deren Tendenz zumindest der Entstehung neuer Aufschwungsvoraussetzungen entgegenwirken».

Auf diesem Standpunkte steht neuestens auch L. Robbins ³⁾, und er verteidigt ihn mit folgenden Worten: «Finanzieren wir die öffentlichen Arbeiten mit entsprechenden Anleihen, so erhalten wir defizitäre Budgets, wodurch das Vertrauen erschüttert und die natürliche Erholung der Wirtschaft erschwert wird. Findet die Finanzierung aus Ersparnissen statt, die in den Zeiten der Prosperität angesammelt wurden, etwa dadurch, dass der öffentliche Unternehmer Wertschriften auf den Markt wirft, um sich die flüssigen Mittel zu verschaffen, so wird dadurch eine Zinsfussteigerung ausgelöst in einem Augenblick da der Zinsfuss möglichst tief bleiben sollte, um der privaten Initiative zu gestatten, die natürlichen Kräfte der Wirtschaft zur Entfaltung zu bringen. Umgekehrt würde die Akkumulierung der Reserven, d. h. der Ankauf von Wertschriften, in den Zeiten des Booms, zur Verflüssigung des Geldmarktes beitragen und dadurch die Überexpansion fördern statt eindämmen». Den Ausweg aus dem Dilemma erblickt auch Robbins wie vor ihm andere darin, dass man die in der Blüte anzusammelnden Rücklagen nicht einer kapitalmässigen Anlage zuführt, sondern hortet.

Demgegenüber hatte schon Schanz im Jahre 1909 darauf hingewiesen, dass in Krisenzeiten «die sich anstauenden, unbeschäftigten Kapitalien zu billigem Zins zu haben sind» ⁴⁾. Von der gleichen Beobachtung geht Ohlin aus, der es volkswirtschaftlich als richtig erachtet, «wenn der Staat Produktionskräfte in Anspruch nimmt, die sonst brach liegen würden» ⁵⁾. Während der De-

¹⁾ In der Besprechung der Arbeit Ficks über «Finanzwirtschaft und Konjunktur» in der «Zeitschrift für Nationalökonomie», 1933, S. 690.

²⁾ «Konjunkturausgleich und öffentlicher Haushalt» in der «Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht», 1931, S. 529.

³⁾ «How to mitigate the next slump» in der Mainnummer der «Monthly Review», 1937, herausgegeben von der Lloyds Bank in London, wiedergegeben in den «Basler Nachrichten» vom 22./23. Mai 1937.

⁴⁾ Artikel «Budget» im Handwörterbuch der Staatswissenschaft, 3. Auflage, 1909, S. 301, wiederholt in der neuesten Auflage, 1926, II. Band, S. 108.

⁵⁾ Gleicher Meinung sind Moretti, «La crisi mondiale e la depressione economica italiana», in den «Annali di Economia», 1935, S. 631, und Schmitt, «Politica finanziaria e congiuntura», in der «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», 1935, S. 201, desgleichen schon 1927 R. Stucken, «Grundsätze für die Anleihepolitik», im «Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik», 57. Bd., S. 760.

pression bedingt eine Erhöhung der öffentlichen Produktion keine Minderung der privaten, eher umgekehrt». Diese letztere sei übrigens gering in solchen Zeiten. Im Gegenteil würden Konjunkturverbesserungen und staatliche Aufträge allmählich die privaten Unternehmungen veranlassen, ihre Kapitalinvestierungen zu vergrößern. Dann folgt allerdings ein Satz, über den wir nicht leicht hinweggehen dürfen: «Soll eine Einschränkung der privaten Kreditbeanspruchung vermieden werden, muss die Geldpolitik so geführt werden, dass das Zinsniveau nicht steigt, und eben deswegen ist eine Easy money policy unbedingt nötig. Bei Bedarf kann die Zentralbank Staatsschatzwechsel kaufen¹⁾.»

Also gibt Ohlin zu, dass die staatliche Kreditaufnahme in der Depressionszeit allmählich doch zu einer gewissen Verknappung des Kapitalmarktes führen könnte; denn sonst brauchte er ja nicht zu verlangen, dass die Notenbank in dieser Zeit eine weitherzige Kredit- und Zinspolitik betreibe²⁾!

Wie hat man sich zu diesem Problem einzustellen? Durch die Krise werden nicht nur viele Arbeiter beschäftigungslos, sondern auch viele Betriebsgelder. Nebenbei gesagt, sollten diese brachliegenden Betriebsgelder von der Notenbank aufgesogen werden. Das geschieht aber nicht, und sie drücken am Geldmarkte auf den Zins. Was aber in diesem Zusammenhang wichtiger ist: Es gibt immer noch Leute, die über Einkommen verfügen und daher sparen können, wenn die Ersparnisse auch auf einen kleinen Teil zusammenschrumpfen³⁾. Diese laufenden Spargelder suchen vergebens Anlage, ja die Banken weigern sich, sie überhaupt noch entgegenzunehmen. Trotz der tiefen Zinssätze bleibt aber die Nachfrage aus. Andererseits kann der Staat die Arbeitslosen nicht verhungern lassen; er muss sie durchhalten. Ob das durch Arbeitsbeschaffung oder Gewährung von Unterstützungen geschehe, ist sozialetisch und politisch von Belang, finanziell jedoch nicht erheblich. Wie soll der Staat die erforderlichen Mittel beschaffen? Durch Steuern oder Anleihen? Das ist die grosse Frage. Erhebt er Steuern, so mag ein geringer Teil davon aus den laufenden Ersparnissen bezahlt werden; zur Hauptsache vermindern sie aber einfach die private

¹⁾ Von B. Ohlin wurden folgende Schriften benützt:

1. Le redressement économique et les problèmes de l'emploi en Suède, in der «Revue internationale du Travail», 1935, S. 531 und 711 ff.
2. «La politique économique de la Suède pendant la crise, in der «Revue d'Economie politique», 1916, S. 312 ff.
3. «Orthodoxe und moderne Finanzpolitik», in der «Nation», 1936, Nr. 5.

²⁾ An dieser Stelle sind von Keynes anzuführen: «Die Währungspolitik der britischen Arbeiterpartei» in der «Arbeit», 1932, S. 603, sowie «Allgemeine Theorie der Beschäftigung», 1936, S. 86 ff. Keynes vertritt zwar nicht eine Theorie der Konjunkturüberbrückung, nimmt aber seit Jahren den Standpunkt ein, dass eine Politik des billigen Geldes und der öffentlichen Arbeitsbeschaffung die dauernde Aufrechterhaltung der guten Wirtschaftslage ermögliche.

Pedersen, «Einige Probleme der Finanzwirtschaft», im «Weltwirtschaftlichen Archiv», Mai 1937, S. 480 ff., setzt sich für den Notenbankkredit zur Finanzierung der Arbeitsbeschaffung in der Depression ein; die Noten brauchten nicht zurückbezahlt zu werden.

³⁾ Siehe darüber die Angaben in der Budgetbotschaft des Bundesrates vom 13. November 1934, S. 2 ff., und in der Botschaft vom 22. November 1935 «über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes im Bundeshaushalt in den Jahren 1936 und 1937», S. 13 ff.

Konsumkraft. Freilich, der Staat gibt diese Konsumkraft weiter, indem er die Arbeitslosen unterstützt oder beschäftigt. Dergestalt bedeutet die Krisensteuer einfach eine Verschiebung von Konsumkraft von den Beschäftigten zu den Unbeschäftigten. Diese Politik lässt sich rechtfertigen, wenn der Staat es nicht mehr verantworten kann, sich weiter zu verschulden, oder wenn er dazu ausserstande ist. Hat er in guten Jahren durch Reservebildung vorgesorgt, so wird er wahrscheinlich in der Lage sein, in der Krise an den Kapitalmarkt zu gelangen. Wenn er dergestalt brachliegende Ersparnisse an sich zieht, so leistet er nicht nur den Sparern und Kapitalisten einen geschätzten Dienst, sondern einen noch grössern der Volkswirtschaft, indem er unnütze Sparkraft in absatzfördernde Konsumkraft verwandelt. Es ist möglich, dass diese Nachfrage allmählich das geschwundene Vertrauen in der Geschäftswelt stärkt und den Wiederaufschwung beschleunigt. Die Erfahrung bestätigt, dass eine wiederanziehende Warennachfrage eher imstande ist, die Konjunktur anzukurbeln, als der tiefe Zins.

Da das laufende Ersparnisangebot in der Krisenzeit ziemlich bescheiden ist (obgleich die übermässige Geldflüssigkeit beim oberflächlichen Beobachter den gegenteiligen Eindruck erweckt), so bringt es schon eine mässige Nachfrage fertig, den Zins zum Steigen zu bringen. Allerdings ist zu bedenken, dass der Staat in solcher Zeit fast allein am Markte ist, so dass er immerhin ansehnliche Anleihen auflegen kann, bis die Zinsverteuerung erheblich ist. Jedenfalls lässt sich aber mit der schwindenden Geldflüssigkeit das Anziehen des Zinses nicht vermeiden. Das ist kein Unglück, im Gegenteil. Der krisenhaft tiefe Zins führt zur Überzahlung und Überschuldung der Liegenschaften, zu einer künstlichen Baukonjunktur, die über kurz oder lang ins Gegenteil umschlägt, und schliesslich, wenn das Übermass an Zahlungsmitteln nicht beizeiten aus dem Verkehr gezogen wird, zu einer allgemeinen Preissteigerung. Ersparnisse aber, die keine Anlage finden, sind volkswirtschaftlich verloren¹⁾.

Wenn nun Ohlin und seine Anhänger auf das Beispiel Schwedens hinweisen, das zeige, dass der Zinsfuss trotz der Schuldaufnahme durch den Staat tief bleiben könne, so ist darauf zu antworten, dass dieses Beispiel nicht schlüssig ist. Gewiss, der Zinsfuss ist niedrig geblieben, ja trotz der ansteigenden Konjunktur noch gesunken. Warum? Weil Schweden, noch bevor es mit der neuen Anleienspolitik einsetzte, die Währung abgewertet hatte. Währungsabwertung ist nichts anderes als eine besondere Art Inflation. Solange sich die Preislage dem Abwertungssatz nicht weitgehend angepasst hat, solange stehen die Zinssätze tief. Nichts leichter als unter der Herrschaft der Abwertung eine Politik des billigen Geldes zu treiben. So stehen die Dinge in Schweden. Wäre aber die Währungsabwertung ausgeblieben, so wären die Zinssätze gestiegen, und eine Politik des billigen Geldes hätte unvermeidlich hinterher dennoch zur allgemeinen Preissteigerung und schliesslich zur nachträglichen Abwertung geführt. Ich pflichte den Schweden nicht bei, die verlangen, dass die neue Finanz- und Kon-

¹⁾ Siehe meine Abhandlungen «Theorie der Verteilung» und «Thesaurieren, Sparen, Kapital und Zins im Zusammenhang mit den Erfahrungen des Krieges», in der «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft», 1912 und 1916.

junkturpolitik unter allen Umständen mit einer Politik des billigen Geldes zu verbinden sei. Vielmehr setze ich mich für die neue Politik gerade deswegen ein, damit wir in Zukunft eher von dem Übel der Abwertung verschont bleiben. Und wenn diese Politik damit erkaufte werden muss, dass die Zinssätze in der Krise und Depression weniger stark sinken als bisher in solchen Zeiten, so betrachte ich diese Wirkung, alles in allem betrachtet, als auf die Dauer von Vorteil für unser Land.

3. Werden die Konjunkturschwankungen durch die Reservepolitik gemildert oder verschärft?

Diese Frage hat entscheidende Bedeutung. Wir kennen die Auffassung von Schanz, des Wiedererweckers der Reservetheorie. «Konjunkturen wird es immer geben», sagt Munzer, gibt aber zu: «Die Reservebildung kann ein wesentliches Mittel sein, stabile Finanz- und Konjunkturpolitik miteinander zu verbinden. Die Bildung der Fonds in der Zeit der Konjunktur dämpft die Aufwärtsbewegung, die Verwirschaftung der Fonds in den Zeiten der Depression hemmt die Abwärtsbewegung¹⁾. Die gleiche Auffassung kehrt wieder bei O. Schwarz²⁾, Richter-Altschäffer³⁾, H. Herker⁴⁾, K. Burkheiser⁵⁾, in Frankreich bei H. Laufenburger⁶⁾, in der Schweiz, wie bereits erwähnt, bei Ritschl und Göttsheim. Dieser Auffassung gegenüber haben wir einwenden gehört, dass durch die Reservebildung, gleichgültig, ob in Form des Ankaufs von Wertpapieren oder der Schuldentilgung, dem Markte zusätzliche flüssige Mittel zugeführt werden, wodurch der Aufschwung zum Schaden eines Landes künstlich gefördert und verlängert werde, wie das Beispiel Amerikas bezeuge. (A. Müller, Mainz, Fuerth und Wolfgang)⁷⁾. Andererseits werde der Kapitalmarkt in der Depression durch die staatliche Kreditübernahme verknappt, der Zinsfuß versteift und die Wiedererholung der Wirtschaft verzögert (Cassel, Mainz). Wenn diese Auffassungen richtig wären, würden demnach die Konjunkturschwankungen durch die Reservepolitik verschärft.

Was den zweiten Teil der Behauptung betrifft, dass der Zinsfuß in der Depression versteift werde, so habe ich seine Richtigkeit zugegeben, aber geleugnet, dass diese Tatsache von Nachteil sei. Die Verstärkung der Nachfrage von Waren sei wirksamer für den Wiederaufschwung der Volkswirtschaft als die Andauer des krisenhaft tiefen Zinssatzes. Beschäftigen wir uns nun mit dem ersten Teil der Behauptung, dass die Reservepolitik zu einer künstlichen

¹⁾ A. a. O. S. 40 und 46.

²⁾ «Problem der Gemeindefinanzreform im In- und Ausland», im «Bank-Archiv», 1933/34, S. 207.

³⁾ «Volkswirtschaftliche Theorie der öffentlichen Investitionen», 1936, S. 125.

⁴⁾ «Gemeindefinanzen und Konjunktur», im «Allgemeinen Statistischen Archiv», 1936/37, S. 210.

⁵⁾ «Grenzen des Staatskredits», 1937, S. 84/85.

⁶⁾ «Fluctuations économiques et rendements fiscaux» in der «Revue d'économie politique», 1934, S. 40.

⁷⁾ Gleicher Meinung Schmitt, a. a. O. S. 193.

Übersteigerung und Verlängerung der Hochkonjunktur mit entsprechend tieferem Falle führe. Zu diesem Zwecke müssen wir zum Ausgangspunkt unserer Betrachtungen zurückkehren.

Bisher verwendete der Staat die ohne sein Zutun in der Hochkonjunktur anwachsenden Steuer- und Zolleinnahmen dazu, seine Ausgaben ganz oder teilweise auszudehnen: seine Bautätigkeit und sein Materialverbrauch nahmen zu, die an alle Welt ausgerichteten Subventionen desgleichen, zuweilen auch die Zahl und die Besoldungen des Personals, und der Staatsapparat blähte sich auf. Die Folge war eine gesteigerte Nachfrage nach Waren aller Art, vorwiegend wohl nach Konsumgütern. Einige Volkswirtschaftler haben nun geglaubt, wenn der Staat in dieser Zeit Reserven bilde und diese Aufblähung unterbleibe, so höre die Förderung des Aufschwungs von staatlicher Seite auf, und die wohltätige Wirkung sei eine Dämpfung der Hochkonjunktur.

Sie übersahen, dass der Staat, wenn er schon die überschüssenden Steuer- und Zolleinnahmen nicht verausgabte, sondern zurücklegt, damit dennoch etwas anfangen muss. Legt er sie in Wertpapieren an oder zahlt damit Schulden ab, so fließen diese Mittel dem Kapitalmarkte zu, verflüssigen ihn und drücken auf den Zinsfuß. Statt dass die Produktion von der Nachfrageseite aus gefördert wird, erfährt sie nun verstärkte Anregung von der Angebotseite her. Heisst das nicht, vom Regen in die Traufe kommen? Was ist konjunkturell gefährlicher: die Steigerung der Nachfrage oder die Verstärkung des Angebotes? Will man diese neue Frage ernsthaft beantworten, so muss man sich vergegenwärtigen, dass auch die Vergrößerung des Ersparnisangebotes zu einer Steigerung der Warennachfrage führt, nämlich zu einer solchen vorwiegend nach Bau- und Rohstoffen und Halbfabrikaten. Das zusätzliche Kapital wendet sich wahrscheinlich einseitig denjenigen Wirtschaftszweigen zu, die die grösste Entwicklung versprechen. Die Investitionstätigkeit wird in der bisherigen Richtung noch verstärkt. Die Nachfrage nach Konsumgütern aber nimmt, weil der Staatsbedarf begrenzt bleibt, nicht mehr im früheren Masse zu. Die unvermeidliche Folge ist, dass das Verhältnis zwischen der Zusammensetzung der Produktion und der Zusammensetzung des Konsums rascher gestört wird. Die Krise stellt sich also eher früher ein und nicht später, wie die Gegner der Reservetheorie vermuten. Mag man auch zugeben, dass der billige Zins einige Lagerhalter dazu verleiten wird, ihre Bestände länger durchzuhalten (obschon zu sagen ist, dass die absolute Höhe des Zinsfußes nur ein Umstand unter manchen andern ist, die für das Tun und Lassen der Erzeuger wirtschaftlicher Werte bestimmend sind), so berechtigt doch nichts zur Annahme, dass die Auslösung der Krise im Gefolge zusätzlicher Kapitalzufuhr aus Schuldentilgung später als sonst erfolge.

So stellen sich die Wirkungen vermehrten Kapitalangebotes dar, wenn sie vom Standpunkt einer isolierten Volkswirtschaft aus ohne Rücksicht auf den Aussenhandel ins Auge gefasst werden, also auch weltwirtschaftlich. Da aber die Politik der Ansammlung von Reserven in guten Jahren kaum je von allen Ländern und gleichzeitig betrieben werden wird, so ergeben sich aus der damit zusammenhängenden Verflüssigung des Geld- und Kapitalmarktes Verschiebungen über die Landesgrenzen, auf die wir kurz einen Blick werfen müssen:

Die durch Tilgung verstärkte Zufuhr von Ersparnissen auf dem heimischen Kapitalmarkt senkt die Zinssätze im Verhältnis zum Auslande. Entweder geht darauf der bisherige Kapitalimport entsprechend zurück oder nimmt der Kapitalexport zu. Bleiben wir beim Beispiel der gesteigerten Kapitalausfuhr. Die Mehrausfuhr von Kapital erfolgt volkswirtschaftlich in Form einer entsprechend vermehrten Mehrausfuhr von Waren ¹⁾, und die Mindernachfrage nach Waren infolge der Zurückhaltung des Fiskus wird wettgemacht durch stärkern Warenexport. Statt dass der Staat, seine Lieferanten, Angestellten und Subventionsempfänger mehr konsumieren (von den dauerhaften Werten abgesehen), wird mehr Kapital im Ausland angelegt, und das Volksvermögen nimmt zu. (Heute stehen allerdings weite Kreise des Volkes unter dem Eindruck, dass uns der Kapitalexport Verluste eingetragen habe. Sie denken nicht daran, dass, wäre das abgeflossene Kapital in der Hotellerie, in den Fabriken usw. investiert worden, die Verluste noch grösser gewesen wären.) Insofern immerhin ein Teil der vom Staate getilgten Anleihen im Inland angelegt werden wird, finden die vermehrten Produktionsanlagen erhöhten Absatz im Ausland in Form des gesteigerten Warenexportes. Die vorzeitige Störung der guten Konjunktur bleibt also aus.

So ergibt sich, dass die Staatsschuldentilgung, alles in allem, nicht die Macht hat, weder die Hochkonjunktur abzuschwächen noch sie zu übersteigern. Die Durchführung der Reservpolitik bleibt ohne wesentliche Wirkung auf die Gestaltung der Hochkonjunktur; ganz im Gegensatz dazu vermag sie die Krise und Depression zu mildern. Das hängt damit zusammen, dass in der Hochkonjunktur alle Kaufkraft, diejenige in Form von Konsumgeld als auch in Form von Spargeld, auf dem Markt auftritt, während im Niedergang und Darniederliegen ein Teil der Kaufkraft (Spargelder) brachliegt und durch staatliche Anleihen (in der Höhe der Krisenreserve) in Tätigkeit gesetzt werden kann ²⁾.

¹⁾ Siehe die Antwort des Bundesrates vom 13. Oktober 1924 auf die Kleine Anfrage Gnägi.

²⁾ Nach diesen grundsätzlichen Erwägungen erscheint es unwahrscheinlich, dass die Schuldentilgung in den Vereinigten Staaten die Hochkonjunktur bis 1929 überspitzt und verlängert habe, wie von einigen deutschen Finanzwissenschaftlern behauptet worden ist (z. B. von Mainz, Fuerth und Wolfgang). Trotzdem wollen wir dem Problem auch noch zahlenmässig zu Leibe gehen. Nach dem mir zur Verfügung stehenden Material (Annual Report of the Federal Reserve Board, ferner Annual Report of the Secretary of the Treasury on the State of the Finances und endlich die vom Service d'études financières des Völkerbundes herausgegebenen Finances Publiques) entspricht dieser Schuldenrückgang auch dem Rückgang des Schuldenüberschusses. Ob und in welchem Mass auch andere öffentliche Körperschaften getilgt haben, geht aus dem Material nicht hervor. Hingegen steht fest, dass in derselben Zeit von 1921 bis 1929 von der amerikanischen öffentlichen Hand jahresdurchschnittlich für rund 1,3 Milliarden neue Schulden aufgenommen wurden! Das bedeutet, dass der Bundesstaat und die andern öffentlichen Körperschaften dem Kapitalmarkt per Saldo wahrscheinlich überhaupt keine neuen Mittel zur Verfügung gestellt haben. Die Gesamtemission belief sich in jener Zeit der aufsteigenden Konjunktur auf jahresdurchschnittlich 6,2 Milliarden Dollar; dazu traten Bankausleihungen im Gesamtbetrage von jahresdurchschnittlich 1,8 Milliarden (ohne Wertschriftenankauf), so dass sich zusammen 8 Milliarden ergeben. Das sind die Ersparnisse, die durch die Banken hindurchgegangen sind; wie gross die übrigen sind, vermag ich nicht zu beurteilen. Die 800 Millionen Tilgungen im Jahr würden darnach allerhöchstens $\frac{1}{10}$ des jährlichen Kapitalangebotes in den Vereinigten Staaten betragen haben. — Von den Emissionen im Betrage von jahresdurch-

In welcher Grössenordnung man sich die staatliche Reservebildung und ausserordentliche Schuldentilgung in den guten Jahren vorstellen muss, mag folgendes Beispiel erläutern. Nehmen wir an, der Bund hätte in den eigentlichen Hochkonjunkturjahren 1927, 1928 und 1929 aus den automatisch steigenden Einnahmen (von 331 bis 396 Millionen Franken) jedes Jahr durchschnittlich 50 Millionen Franken ausgeschieden und in die Krisenreserve gelegt (neben der planmässigen Tilgung), so wären dem Kapitalmarkt ebensoviel Mittel durch Schuldentilgung zugeflossen. Das gesamte neue Ersparnisangebot betrug in jener Zeit jahresdurchschnittlich (ohne ausländische Fluchtgelder) über $1\frac{1}{2}$ Milliarden Franken. Das bedeutet, dass der Markt durch die Öffnung der staatlichen Krisenreserve einen jährlichen Zuschuss von $\frac{1}{30}$ erfährt. Sollte die Dotierung doppelt so hoch sein (100 Millionen), so würde die Bereicherung immer noch nur $\frac{1}{15}$ betragen.

Neben den zwei genannten Möglichkeiten, die überfliessenden Staatseinnahmen zu verwenden (Verbrauch oder Reservebildung), gibt es noch eine dritte, nämlich die, die Steuern und Zölle herabzusetzen. Die beglückten Produzenten und Konsumenten würden ihr dergestalt erhöhtes Einkommen die einen konsumieren, die andern sparen und die dritten zum Teil verbrauchen und zum Teil beiseitelegen. Mit andern Worten: Diese Massnahme hielte in ihren Wirkungen die Mitte zwischen den andern zwei Möglichkeiten.

Eine weitere Überlegung drängt sich auf: Angenommen, jeder Arbeiter sei sich bewusst, dass er durch eine Krise aus dem Arbeitsprozess ausgeschaltet werden kann, und nehme sich vor, aus seinem Lohne, möge er noch so karg sein, einiges zu ersparen, womit er sich als Erwerbsloser wenigstens eine gewisse Zeitlang durchschlagen könnte, angenommen weiter, das gelinge durchwegs. Die Folge wäre ein gewaltiges Mehrangebot von Ersparnissen in den guten Jahren auf dem schweizerischen Kapitalmarkt. Niemand könnte daran Anstoss nehmen, im Gegenteil würde dieses Tun allgemein gelobt. Was, wenn der einzelne es täte, als natürlich gelten würde, soll sich, wenn der Staat es tut, als falsch erweisen? In der Zeit des Umschwungs würden die Arbeitslosen aus ihren kleinen Reserven schöpfen, was bedeutet, dass der Kapitalmarkt (viele kleine Beträge summieren sich) stark belastet würde.

Oder: Angenommen, jeder Arbeiter sei Mitglied einer Arbeitslosenversicherungskasse, zahle regelmässig seine Prämie, und die Krise breche erst herein, wenn die Reserve eine stattliche Grösse erreicht habe. (Inwieweit diese Vorausset-

schnittlich 6,2 Milliarden entfielen auf inländische Geldaufnehmer 5,3 Milliarden und auf ausländische 0,9 Milliarden Dollar. Daraus erkennt man, in welchem Masse Amerika Geldgeber der übrigen Welt war. Im letzten Jahre 1929 betrug die ausländischen Emissionen nur noch die Hälfte des Vorjahres; aus andern Quellen weiss man, dass im gleichen Jahre die stets steigenden Aktienkurse und die hohen Zinssätze an der New Yorker Börse eine gewaltige Anziehungskraft auf das Ausland ausübten, dergestalt, dass viel Geld aus Europa, namentlich England, nach Amerika floss. In den ersten 10 Monaten des Jahres verzeichneten die Vereinigten Staaten einen Goldzugang von netto 262,7 Millionen Dollar (gegenüber einem Abfluss 1928 von 421,9 Millionen). Wenn schon die starke amerikanische Schuldentilgung einen merklichen Einfluss auf den Kapitalmarkt ausgeübt haben sollte, so wurde er überschattet von gewaltigen Kapitalwanderungen über die Grenzen.

zungen von der schweizerischen Wirklichkeit abweichen, ist leicht darzutun.) Die Versicherungskassen stellen die erhaltenen Prämien dem Kapitalmarkt zur Verfügung. Um so grösser ist das Angebot. In der Krise und Depression veräussern die Kassen allmählich ihre Reserven, und der Kapitalmarkt wird verknappt. Die Wirkung ist wiederum die gleiche, wie wenn der Staat Reserven aufnet oder verwendet. Sind die Reserven der Kassen zu klein (wie es tatsächlich der Fall gewesen ist), so muss die öffentliche Hand notgedrungen die Lücke ausfüllen. Man kann auch umgekehrt sagen: Je stärker die Reserven der Arbeitslosenversicherungskassen sind, desto geringer darf die Krisenreserve des Bundes sein.

Es wäre eine Unterlassung, wenn schliesslich nicht noch die Frage gestellt würde: Wird die dargestellte Reservepolitik des Staates etwa die Währungspolitik der Notenbank durchkreuzen? Darauf glaube ich, nach dem Gesagten, mit einem glatten Nein antworten zu dürfen. Vor allem sei daran erinnert, dass die Politik der Nationalbank von Anfang an darauf ausging, den offiziellen Diskontosatz nach Möglichkeit vor Schwankungen zu bewahren¹⁾. Diesem Bestreben kommt die neue Finanz- und Konjunkturpolitik vollauf entgegen. Aber auch für die auswärtige Valutapolitik sind keine nachteiligen Wirkungen zu befürchten. Im übrigen kann der Notenbank jede Stärkung unserer Volkswirtschaft, zumal in Krisenzeiten, nur erwünscht sein.

Die Schlussfolgerung lautet: Die Bildung einer staatlichen Krisenreserve wirkt weder hemmend noch fördernd auf den Konjunkturaufschwung ein; die Verwendung der Reserve im Konjunkturrückschlag hingegen mildert die Krise und Depression.

Kann die staatliche Reservepolitik dergestalt konjunkturpolitisch verantwortet und empfohlen werden, so vollends fiskalisch und staatspolitisch.

4. Jährlicher oder mehrjähriger (zyklischer) Budgetausgleich?

«Durch die Reservebildung wird der mehrjährige Etat „auf kaltem Wege“ eingeführt», erkennt Munzer klar und deutlich²⁾. Im Begriff «zurücklegen» liegt ja bereits die Vorsorge für die Zukunft, der Einbezug späterer Jahre in das Denken, Trachten und Tun von heute. Das Gemeinwesen, das spart und Reserven bildet, sichert sich genau wie der Private gegen unausbleibliche Wechselfälle. Indem man in guten Jahren Rücklagen aufnet (die praktisch nur dann vorhanden sind, wenn die Jahresrechnungen ohne Verlust abschliessen) und diese Rücklagen in schlechten Jahren angreift (und damit die Lücken verstopft, die durch Mindereinnahmen und Mehrausgaben entstehen), erscheinen nicht nur die Rechnungen der guten Jahre ausgeglichen, sondern auch diejenigen

¹⁾ Siehe H. Kundert, nachmaliger erster Präsident des Direktoriums: «Was bringt uns die schweizerische Nationalbank?», 1907, ferner das von der Nationalbank zur Feier ihres 25jährigen Jubiläums herausgegebene grosse Werk «Die schweizerische Nationalbank 1907 bis 1932», S. 92 ff. und 276 ff., wo es beispielsweise heisst: «Im Bestreben, der einheimischen Wirtschaft eine möglichst vorteilhafte und vor allem stabile finanzielle Grundlage zu sichern, sah die Bankleitung von Veränderungen des offiziellen Satzes ab.»

²⁾ A. a. O. S. 46.

der schlechten! Und umgekehrt lässt sich sagen: Der Zweck der Reservebildung ist erreicht, wenn das Gleichgewicht im Haushalt der öffentlichen Hand sowohl in der Hausse als in der Baisse aufrechterhalten werden kann.

Nun kommt aber Ohlin ¹⁾ und empfiehlt, «dass das Budget während schlechter Konjunkturen einen Fehlbetrag und in guten Zeiten einen Überschuss haben soll. Der Ausgleich erfolgt also über die ganze Konjunkturperiode, nicht für jedes Jahr». Und er fügt zur Veranschaulichung bei: «Kein Mensch strebt darnach, den Haushalt für jeden Monat auszugleichen. — Es gibt ja starke Saisonschwankungen in Einnahmen und Ausgaben. Warum soll er denn für jedes Jahr ausgeglichen werden, wo es doch grosse Konjunkturunterschiede in Einnahmen und Ausgaben gibt?»

Das also wäre die Lehre vom zyklischen Budgetausgleich, statt des jährlichen! Verstehen wir sie richtig: In der Zeit der Krise und der Depression, da die Einnahmen zurückgehen und die Ausgaben zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit steigen, entstehen Fehlbeträge in den Verwaltungsrechnungen. Das sei, so sagen Ohlin und seine Anhänger, ganz in Ordnung. Statt Steuern zu erheben, um die Lücke auszufüllen, müsse man Schulden machen. Diese Schulden seien dann «in guten Zeiten rasch zurückzuzahlen». Das will wohl heissen, dass die Budgets der guten Jahre samt starken Tilgungsquoten ausgeglichen sein müssen, sonst wäre ja die Tilgung nicht wirksam. Die Losung lautet also: Rückschläge mit Schuldaufnahme in den schlechten Jahren, Ausgleich samt entsprechender Schuldentilgung in den guten. Das bedeutet aber, dass der sogenannte zyklische Ausgleich in der Art erfolgt, dass sich nicht etwa im Verlaufe der ganzen Konjunkturperiode die Rückschläge und die Überschüsse ausgleichen — davon kann keine Rede sein —, sondern dass die in dieser Zeit aufgenommenen Schulden wieder abgetragen werden, so dass die gesamte Schuldenlast des Gemeinwesens am Ende der Periode nicht grösser ist als am Anfang. Der Ausgleich erfolgt mithin über die Kapitalrechnung und nicht über das Budget oder die entsprechende Verwaltungsrechnung. Es ist daher auch unrichtig, von einem mehrjährigen oder zyklischen Budgetausgleich zu sprechen. Was angestrebt wird, ist vielmehr ein mehrjähriger oder zyklischer Ausgleich in der ausserordentlichen oder Kapitalrechnung. Insofern ist es logisch, wenn Max Weber ²⁾ vorschlägt, «eine Teilung des Voranschlages vorzunehmen, indem man die ausserordentlichen Ausgaben zur Bekämpfung der Krise aus dem ordentlichen Voranschlag herausnimmt und auf ein Krisenkonto überträgt, das nicht schon im nächsten Jahr, sondern in einem etwas längern Zeitraum zu tilgen ist».

Worin besteht darnach der Unterschied zwischen der einen und der andern Finanzpolitik? Ohlin und Weber empfehlen, in der Stockung Anleihen aufzunehmen und sie im Aufschwung zu tilgen. Die Anhänger der Reservetheorie (das eidgenössische Finanz- und Zolldepartement bekennt sich dazu) dagegen raten, die neue Politik nicht in der Stockung beginnen zu lassen, sondern im

¹⁾ A. a. O. («Nation», Nr. 5, 1936).

²⁾ In der «Berner Tagwacht» vom 20. November 1936. Ähnlich die «Nation» in Nr. 4, 1937. Siehe ferner: «Drei Eingaben der Richtlinienbewegung» in der «Gewerkschaftlichen Rundschau», 1937, Heft 1, S. 16 ff.

Aufschwung, d. h. in der ansteigenden Konjunktur zunächst Reserven durch Tilgung anzusammeln und hernach in der Krise oder Depression auf die Reserven (durch Schuld Aufnahme) zu greifen. Die Reservepolitik läuft darauf hinaus, den Voranschlag und die Verwaltungsrechnung jedes Jahr im Gleichgewicht zu halten, und zwar in der Zeit des Aufschwungs einschliesslich der Einlagen in die Krisenreserve und in der Zeit der Stockung einschliesslich der Entnahmen aus der Krisenreserve. Wenn Ohlin richtig sagte, kein Mensch strebe darnach, den Haushalt für jeden Monat auszugleichen, so kann diesem negativen Grundsatz auf zweierlei Art entsprochen werden: Entweder, ich mache im Verlaufe einiger Monate Schulden und tilge sie in den folgenden Monaten, oder ich lege zunächst Ersparnisse zurück und benutze sie hernach. Das zweite Verfahren gilt als das zuverlässigere und vorsichtiger. Das erste verlässt sich auf gute Vorsätze, die aber leider häufig genug, im Privatleben sowohl als im Staatsbetriebe, nicht innegehalten werden und nach uralter Erfahrung früher oder später in die Schuldenwirtschaft hineinführen. Da aber beide Formen der Finanzpolitik die gleich günstigen konjunkturellen Rückwirkungen haben, wird man wohl hoffen dürfen, dass auch die Richtlinienbewegung der vom Finanz- und Zolldepartement vorgeschlagenen Reservepolitik zustimmt.

5. Kommt der Möglichkeit, staatliche Aufträge von der Zeit der guten in die Zeit der schlechten Konjunktur zu verschieben, wesentliche Bedeutung zu?

Um es vorweg zu nehmen: Die Durchführung und das Gelingen der Reservepolitik ist unabhängig davon, ob und in welchem Masse es gelingt, staatliche Aufträge in der Zeit der Hausse zurückzuhalten und auf die Zeit der Baisse aufzusparen.

Wir wissen bereits, dass Schanz schon 1902 meinte, wenn der Staat notwendige Anschaffungen und Bauten soviel wie möglich verlege, so trage er zur Linderung der wirtschaftlichen Depression bei und fördere nicht seinerseits noch die Steigerung der hochgehenden Konjunktur¹⁾. Schmoller hielt es 1904 für möglich, durch «Arbeitsverschiebung» nach und nach die Krisen erheblich zu mildern.

Die Nützlichkeit, eine solche konjunkturelle Arbeitsverschiebung vorzunehmen, ist unbestritten²⁾, ihre Bedeutung für die Milderung der Konjunktur-

¹⁾ Bestätigt im Artikel «Budget» des Handwörterbuches der Staatswissenschaft, Auflagen 1909 und 1926.

²⁾ Vgl. F. Mangold, «Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz» in den «Schriften des Vereins für Sozialpolitik», Bd. 185 IV, 1934, wo er sagt: «Es gehört zu den Aufgaben einer guten Arbeitsmarktpolitik, öffentliche Arbeiten, soweit als möglich, auf Zeiten von Arbeitsmangel zu verschieben und sie bereitzustellen, wenn private Arbeiten versagen.» S. 52. — H. Ritschl, «Der Staatshaushalt in der Depression», a. a. O. S. 329. — Ferner: Bowley and Stuart, «Regularisation of the Demand for Labour by Advancement or Retardation of Public Works» in «Is Unemployment inevitable?», 1924. — Beveridge, «Unemployment a Problem of Industry», 1931. — Gill, a. a. O. S. 199 ff. — Gayer, «The Effectiveness of Public Works as a Recovery Expedient» im «Index» der Svenska Handelsbanken, Mai 1936. — Schmitt, «Politica finanziaria

schwankungen dagegen fraglich. A. Müller dürfte ein Einzelgänger sein, wenn er seiner Überzeugung wie folgt Ausdruck verleiht: «Schätzt man (nach einer Berechnung für Amerika) den Staatssachbedarf auf 10 % des Gesamtbedarfes, so ist gewiss, dass die Verlegung dieses Bedarfes in die Stockungsperiode alle Konjunkturrückgänge glatt kompensieren könnte¹⁾.» Davon wäre übrigens wohl nur ein Bruchteil wirklich auf spätere Jahre verschiebbar. Für Deutschland hat man den «einheitlich lenkbaren öffentlichen Sachbedarf» 1930 gar auf $\frac{1}{5}$ der gesamten deutschen Sachgütererzeugung» geschätzt²⁾, eine Ziffer, hinter die ich ein grosses Fragezeichen zu setzen wage.

Ob der Sachgüteranteil der öffentlichen Wirtschaft an der gesamten Sachgüterproduktion eines Landes gross sei oder nicht, ob ferner der bewegliche und verschiebbare Sachgüterbedarf der öffentlichen Hand erheblich sei oder nicht, hat eine viel geringere konjunkturelle Bedeutung, als man auf den ersten Blick anzunehmen geneigt ist. Zunächst haben wir bereits festgestellt, dass die Aufschwungskonjunktur dem Grade nach durch die staatliche Finanz- und Auftragspolitik kaum merklich beeinflusst wird. Andererseits kann der Staat in der Krise und Depression nicht umhin, die Arbeitslosen zu unterstützen oder zu beschäftigen. Aus sozialpolitischen und sozialetischen Gründen ist die Beschäftigung der blossen Unterstützung vorzuziehen, und innerhalb der Beschäftigung verdienen jene Arbeiten den Vortritt, die geeignet sind, den Bestand der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Werte zu mehrern oder wenigstens vor allerlei Gefahren zu sichern. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, versteht es sich von selbst, dass es von Vorteil ist, wenn in der Zeit der Stockung aufgeschobene staatliche und kommunale Aufträge vorliegen, die früher oder später bestimmt ausgeführt werden müssen. So wünschenswert denn auch aus den angeführten Gründen eine Verlegung von öffentlichen Aufträgen von der Hausse in die Baisse ist, so unabhängig ist davon die öffentliche Reservepolitik. Ob der öffentliche Sektor im Verhältnis zum privaten gross oder klein sei, die Reservepolitik braucht sich nicht darnach zu richten; sie ist im einen wie im andern Falle ebenso nützlich.

Anhang:

Vorentwurf des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes vom 30. Dezember 1937 zu einem Bundesbeschluss über die Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung.

e congiuntura», a. a. O. S. 201. — «L'organisation des travaux publics dans ses rapports avec l'emploi des travailleurs.» Conférence internationale du Travail, Rapport III, 1937. (Darin die Empfehlung der ersten internationalen Arbeitskonferenz von 1919 in Washington.)

¹⁾ A. a. O. S. 674.

²⁾ Vgl. «Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung», 1930, Heft 2, S. 73, sowie Mainz, «Konjunkturausgleich und öffentlicher Haushalt», a. a. O. S. 540, und Munzer, «Dynamischer Staatshaushalt?», a. a. O. S. 2 ff.

Anhang

Vorentwurf des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements
vom 30. Dezember 1937

Neugestaltung des Finanzhaushaltes
der Eidgenossenschaft

(Bundesfinanzreform)

Bundesbeschluss

über

die Revision der Finanzartikel der Bundesverfassung

(Vom 1938)

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

in Anwendung von Art. 85, Ziffer 14, Art. 118 und Art. 121, Absatz 1, der
Bundesverfassung,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom1938,

beschliesst:

Art. 1.

¹ Die Art. 41^{ter} und Art. 42 der Bundesverfassung werden durch folgende
Bestimmungen ersetzt:

Art. 41^{ter}.

Der Bund ist befugt, Tabak und Bier zu besteuern.

Art, Höhe und Bezugsverfahren dieser Steuern werden durch Bundesgesetz bestimmt.
Dieses hat auch Massnahmen zur Förderung der inländischen Rohstoffherzeugung und zur Er-
haltung einer leistungsfähigen Industrie in den betreffenden Wirtschaftszweigen anzuordnen.
Insbesondere ist auch die Aufrechterhaltung der Handarbeit in der Tabakindustrie zu be-
günstigen.

Art. 42.

Die ordentlichen Einnahmen des Bundes bestehen

- a) aus dem Ertrage de Bundesvermögens und von Bundesbetrieben;
- b) aus dem Ertrage der Zölle (Art. 30);
- c) aus dem Ertrage der Besteuerung der gebrannten Wasser (Art. 32^{bis});
- d) aus dem Ertrage der Besteuerung von Tabak und Bier (Art. 41^{ter});

- e) aus dem Ertrage der Stempelabgaben (Art. 41^{bis});
- f) aus dem Ertrage von Gebühren und andern Verwaltungseinnahmen;
- g) aus der Hälfte des Ertrages des Militärflichtersatzes (Art. 18).

² In die Bundesverfassung werden folgende Art. 42^{bis}, Art. 42^{ter}, Art. 42^{quater} Art. 42^{quinques}, Art. 42^{sexies} und Art. 42^{septies} aufgenommen:

Art. 42^{bis}.

Reichen die in Art. 42 genannten Einnahmen zur Erfüllung der dem Bunde durch Verfassung, Gesetzgebung und Verträge auferlegten Verpflichtungen, einschliesslich der Schuldentilgung, nicht aus, um den Finanzhaushalt trotz strenger Sparsamkeit dauernd im Gleichgewicht zu erhalten, so kann der Bund den Umsatz von Waren besteuern.

Von Waren, die im Inland der Umsatzsteuer unterliegen, ist zum Ausgleich der innern Belastung eine entsprechende Abgabe bei der Einfuhr zu erheben.

Von der Steuerpflicht sind befreit die unentbehrlichen Lebensmittel, der Liegenschaftsverkehr, die für die Exportindustrie notwendigen Roh- und Hilfsstoffe sowie die Lieferung von Waren ins Ausland. Die Bundesgesetzgebung kann weitere Befreiungen von der Steuerpflicht festsetzen.

Vom Reinertrag der Umsatzsteuer fällt ein Zehntel den Kantonen zu.

Nach Inkrafttreten dieses Artikels dürfen die Kantone den Umsatz von Waren, für die dem Bunde das Besteuerungsrecht zusteht, keinen neuen Steuern unterwerfen.

Der Vollzug dieser Bestimmungen erfolgt auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Art. 42^{ter}.

Zur Verzinsung und Tilgung ausserordentlicher Aufwendungen für die militärische Landesverteidigung im Krieg und Frieden kann der Bund folgende Abgaben einführen:

- a) Beiträge der Kantone, die hauptsächlich nach der kantonalen Steuerkraft festzusetzen sind;
- b) Kriegsgewinnsteuern;
- c) Steuern vom Vermögen, vom Vermögen und Einkommen oder vom Einkommen allein. Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:
 1. Kleine Vermögen und Einkommen sind steuerfrei. Für Personen, die Familienlasten zu tragen haben oder erwerbsunfähig sind, kann der steuerfreie Betrag erhöht werden.
 2. Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Genossenschaften sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sind nach besonderen Grundsätzen, die ihrer Rechtsform und ihrem wirtschaftlichen Charakter entsprechen, zu besteuern.
 3. Der Bund sorgt unter Mitwirkung der Kantone für eine möglichst einheitliche und vollständige Erfassung des Vermögens und des Einkommens.

Während der Erhebung einer Bundessteuer nach Buchstabe c dürfen nicht gleichzeitig Beiträge der Kantone erhoben werden.

Die Erhebung einer Bundessteuer nach Buchstabe c erfolgt auf dem Wege der Bundesgesetzgebung.

Über die Erhebung und Festsetzung von Beiträgen der Kantone sowie über die Erhebung von Kriegsgewinnsteuern beschliesst endgültig die Bundesversammlung.

Art. 42^{quater}.

Der zur Zeit des Inkrafttretens dieses Artikels bestehende Schuldenüberschuss sowie künftige Ausgabenüberschüsse der Staatsrechnung sind planmässig zu tilgen.

Der Bund hat Rücklagen zu bilden, die in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten zur Stützung des Gleichgewichtes im Finanzhaushalte zu verwenden sind, bevor bestehende Einnahmequellen ausgebaut oder neue erschlossen werden dürfen. Diesen Rücklagen sind besonders Einnahmenüberschüsse der Staatsrechnung zuzuweisen.

Die Bundesversammlung ist für den Vollzug dieser Bestimmungen zuständig.

Art. 42^{quinquies}.

Soweit Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als zehn Millionen Franken oder neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als einer Million Franken verursachen, dürfen sie erst vollzogen werden, wenn im entsprechenden Ausmasse bisherige Ausgaben eingeschränkt oder neue Einnahmen geschaffen worden sind. Ausgenommen sind Bundesbeschlüsse dringlicher Natur.

In Beschlüssen, die nicht dem Referendum unterstehen, kann die Bundesversammlung keine höhern als die vom Bundesrate beantragten Ausgaben beschliessen.

Art. 42^{sexies}.

Unter Vorbehalt anderer Bestimmungen der Bundesverfassung darf der Bund Beiträge an Kantone oder Private nur leisten, wenn die damit verfolgten Zwecke wegen ihrer volkswirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Bedeutung im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grössern Teils derselben liegen und sonst nicht ausreichend erfüllt werden könnten.

Ein Bundesgesetz stellt die Grundsätze für die Beitragsleistungen des Bundes und besonders über deren Ausmass auf.

Art. 42^{septies}.

Die Verwaltung des Bundes ist einfach und sparsam zu gestalten. Darnach hat sich der Aufwand für Anlagen und Einrichtungen, Personal und Material zu richten.

Art. 2.

¹ Zur Verzinsung und Tilgung der von der Bundesversammlung in den Jahren 1933, 1936 und 1937 bewilligten und im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses noch nicht getilgten Militärkredite erhebt der Bund eine Steuer vom Vermögen und Einkommen nach den Grundsätzen der im Jahre 1938 erhobenen Krisenabgabe. Übersteigt der Ertrag der letzten Steuerperiode den Bedarf, so ist der Überschuss für die planmässige Schuldentilgung zurückzulegen.

² Den Kantonen verbleibt ein Anteil an den eingehenden Abgabebeträgen von 40 % in den Jahren 1939 bis 1941, von 30 % in den Jahren 1942 und 1943 und von 20 % ab 1944.

³ Der Vollzug dieses Artikels ist Sache der Bundesversammlung.

Art. 3.

Bis zum Inkrafttreten der Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse zur Ausführung der in Art. 1 dieses Beschlusses enthaltenen Bestimmungen der Bundesverfassung und bis zur Änderung bestehender Bundesgesetze und allgemein verbindlicher Bundesbeschlüsse mit finanzieller Tragweite trifft die Bundesversammlung im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 28. Oktober 1937 über die Verlängerung und Anpassung des Fiskalnotrechtes die zur Sicherung des Gleichgewichtes im Finanzhaushalt des Bundes erforderlichen Massnahmen. Deren Wirksamkeit endigt in jedem Fall mit dem Ablauf des Jahres 1941.

Art. 4.

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

² Der Bundesrat ist mit dem Vollzuge beauftragt.
