Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 14 (1934-1935)
Heft: 2

Artikel: Die Totalrevision der Bundesverfassung
Autor: Burckhardt, Walther
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-157836

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.02.2026

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

Die Totalrevision der Bundesverfassung.

Von **Walther Burckhardt.**

Daß ein Volk nach einer Erfahrung von hundert Jahren sich über die Staatsform besinnt, die es sich gegeben, ist nur natürlich. Vieles von dem, was 1830 selbstverständlich war für die damaligen Demokraten und lange selbstverständlich geblieben ist, ist uns, nachdem so vieles geändert hat, problematisch geworden. Wir können der Diskussion nicht ausweichen und wir müssen sie ohne Vorurteile, in voller Unbefangenheit aufnehmen; nur wenn wir unvoreingenommen reden, überzeugen wir. Das allein ist eines Volkes würdig, das sich selbst regieren will.

Nicht als ob jedes Geschlecht sich sein Recht ganz neu schaffen, als ob es gewissermaßen wieder von vorne beginnen könnte; als ob, wie die alten Rationalisten dachten, für das Vernünftige die Erfahrung nichts gälte. Es zeugt von wenig Staatsklugheit, den ganzen konstitutionellen Bau alle 50 oder 100 Jahre abzubrechen und neu aufzurichten; das mag im technischen Bauwesen rationell sein, in der Kunst des Verfassungsbaues ist es nicht zu empfehlen. Nicht nur, weil das Eingelebte stets vor dem Ungewohnten etwas voraus hat, sondern namentlich weil nur das schon Geübte erprobt ist und das wirklich Neue, so gut ausgedacht es sein mag, die Feuerprobe der Erfahrung noch nicht bestanden hat.

Aber wir müssen uns doch von Zeit zu Zeit fragen, was die bisherige Erfahrung lehrt, sonst nützt uns jene weise Regel nichts, daß die Erfahrung entscheiden muß. Und diese Aufgabe ist uns heute unausweichlich gestellt. Nicht nur weil die Totalrevision der Bundesverfassung verlangt wird, sondern ganz unabhängig von diesem Anlaß, weil die Not der Zeit mit harten Schlägen an die Curia helvetia pocht. Ist nicht eben die Revision der Bundesverfassung der beste Anlaß zu solcher Prüfung? Ich meine, einen besonderen Anlaß dazu brauchen wir nicht mehr; es ist ohnehin Anlaß genug dazu vorhanden. Wenn wir aber die Gesamtrevision beschließen, sollten wir auch wissen, wozu; wir sollten es wissen, um den Entschluß begründen und die beratenden Behörden danach bestellen zu können. Wissen wir das?

I. Man wird sich zuerst fragen, ob an der Form unserer demokratischen Verfassung etwas geändert werden soll.

Auch wenn man sich beschränkt auf den Aufbau der eidgenössischen Behörden, muß manches einer kritischen Prüfung unterworfen wer-

den: die Volksrechte, das Statut der Verwaltung, die Regierung, das Parlament und ihr gegenseitiges Verhältnis. Der Kritik am meisten ausgesetzt ist gegenwärtig das Parlament. Nicht ohne Grund. Es ist gewiß nicht ganz unbegründet, wenn man unserm Parlament vorwirft, es entscheide zu sehr nach Parteirücksichten statt nach sachlichen Gründen, z. B. in Wahlen und Subventionen; es lebe nur aus dem Gedankengut des Bundesrates und lasse sich durch ihn führen (ich meine die im Bundesrat vertretene Mehrheit). Aber man muß auch anerkennen, daß das Parlament sich seit dem Anfang des Weltkrieges einer Aufgabe gegenüber gesehen hat, für die seine Kräfte nicht ausreichten. Es ist notgedrungen zugunsten des Bundesrates zurückgetreten und mußte ihm in den schwierigsten Angelegenheiten die Führung überlassen. Auch das ist aber bemerkenswert. Sollte da nicht das Parlament reformiert, d. h. nach anderen Normen gebildet und mit anderen Aufgaben betraut werden?

Ich möchte hier keine Vorschläge machen, weil es für die Frage, wie man sich zur Revisionsbewegung stellen soll, auf Einzelheiten nicht ankommt. Ich bemerke bloß, daß die Wahlart des Nationalrates zu überprüfen sein wird, wie auch die Zahl der Mitglieder, die Unvereinbarkeiten, und es werden sicher die Ausdehnung des Stimmrechts auf die Frauen, die Verfassungsgerichtsbarkeit u. a. m. vorgeschlagen werden.

So wichtig das ist, so scheint mir doch noch wichtiger die Durchsicht der Kompetenzen der Bundesversammlung; eine Frage, die übrigens von der ersten nicht getrennt werden kann. Man wird sich fragen, ob die Bundesversammlung in ihrer bisherigen Verfassung ihre Aufgaben gut gelöst hat. Und da muß man ohne weiteres zugestehen, daß eine zweigliederige, aus gegensätzlichen Parteigruppen zusammengesetzte Versammlung technisch wenig geeignet ist, gute Gesetzgebungsarbeit zu leisten. Daß bei der Gesetzgebung alle Meinungen gehört, alle erwogen werden, ist sicher gut. Aber eine Sache ist es, alle Beteiligten zu hören, bevor man den gesetzgeberischen Entschluß faßt, und eine andere Sache, auf Grund des so ermittelten Materials den Entschluß zu fassen und das Gesetz abzufassen. Das erste sollte man tun, bevor man das zweite unternimmt; da kann man nicht umsichtig, nicht weitherzig genug sein. „Prüfet alles." Aber mit dem zweiten fängt eine ganz andere Aufgabe an; es heißt nun nicht nur das Beste behalten, wie man etwa von den gepflückten Äpfeln die schönsten behält, sondern etwas Neues schaffen, ein Ganzes, Einheitliches. Neue Grundsätze zu finden und zu einem harmonischen Ganzen zu verbinden, ist eine schöpferische Arbeit, in größerem oder kleinerem Maßstab; eine Arbeit, die nicht am Gängelbande logischer Ableitung, induktiver Materialbearbeitung, noch weniger nach der Technik des Mosaiks mehr oder weniger geschickt zusammengestellt werden kann, sondern in intuitiver Schau erfaßt werden muß. Es ist m. a. W. eine eminent geistige und deshalb persönliche, individuelle Arbeit. Eine Kommission, eine parlamentarische Versammlung, der man die unpräjudizierte Aufgabe, ein neues Gesetz zu machen, über-

wiese, brächte es sicher nicht über die buntscheckige Amendierung des bestehenden hinaus: sie würde mit Mehrheit, und je mit verschiedener Mehrheit, hier dieses, dort jenes verbessern, aber es entstünde nichts wahrhaft Neues, Originelles und Einheitliches.

Deshalb tun ja auch die Parlamente nie diese ganze Arbeit, am wenigsten vielleicht die schweizerischen: sie entwerfen nicht selbst das Gesetz, sondern überlassen das der Regierung, die einen der ihrigen oder einen Sachverständigen damit beauftragt; und wenn eine Versammlung einen Entwurf einbringen will, was in der Bundesversammlung s. z. s. nie geschieht, beauftragt sie wiederum einen der ihren mit der Aufgabe, ihn auszuarbeiten. Nie tun sich zwanzig oder hundert Leute zusammen und sagen: jetzt wollen wir zusammen ein Zivilgesetzbuch, ein Strafgesetz, ein Steuergesetz oder auch nur ein Lehrlingsgesetz entwerfen. Das beste Gesetz, das die Bundesversammlung beschlossen hat, ist wohl das Zivilgesetzbuch, und keinen Entwurf hat sie so wenig abgeändert als diesen. Im Entwurf aber ist die ganze Anlage, die schöpferische Gestalt des zukünftigen Gesetzes vorbestimmt. Das Parlament kann diese grundlegende, entscheidende Arbeit nicht leisten.

Aber es maßt sich an, den von anderen aufgestellten Entwurf zu beurteilen und zu verbessern. Es hat die Fähigkeit nicht, den Entwurf zu machen, aber es hat die Kompetenz, darüber zu entscheiden. Das ist mehr scheinbar als wirklich ein Widerspruch: nur ganz Wenige vermögen ein Drama zu schreiben oder auch nur einen guten Witz zu machen; aber viele können beurteilen, ob das Drama oder der Witz, den andere gemacht haben, gelungen sind; vielleicht besser als der Autor selbst. Das Parlament, wenn es gut, aus sachverständigen und pflichtgetreuen Männern zusammengesetzt ist, vermag wohl darüber zu urteilen, ob ein Entwurf verdient, Gesetz zu werden. Aber viel bedenklicher ist die Frage, ob es einen Entwurf auch zu verbessern vermag. Sicher kommen im Parlament viel beachtenswerte Aussetzungen und Anregungen zum Vorschein, an die der Urheber des Gesetzes nicht gedacht hat. Aber wenn das Parlament anfängt, am Entwurf zu redigieren, alle die Verbesserungen dem Entwurf einzuverleiben, verbessert es den Entwurf im ganzen selten; trotz einiger sachlicher Verbesserungen entsteht ein Flickwerk, dem Kraft und Einheit abgehen.

Das ist nicht nur ein formeller, es ist auch ein inhaltlicher Mangel; denn Form und Inhalt lassen sich nicht trennen. Immerhin sind es zwei verschiedene Forderungen, die der Gesetzgeber zu erfüllen hat: die der Folgerichtigkeit und die der Gerechtigkeit.

Wenn wir die gesamte Arbeit unseres Parlamentes überblicken (wie schade, daß kein in den Ruhestand getretener Staatsmann sich dieser Aufgabe unterzogen hat!) und die wichtigsten Gesetzgebungswerke ins Auge fassen, so dürfen wir vielleicht sagen: in vielen Fällen hat die Volksvertretung einen gerechteren, billigeren Ausgleich der Interessen zustande gebracht, und auf manche praktische Schwierigkeit der Durchführung hat sie aufmerksam

gemacht; oft zum Schaden der logischen Geschlossenheit des Ganzen, aber zum Nutzen der Gerechtigkeit. Ich denke z. B. an das Fabrikgesetz, das Beamtengesetz, die Steuererlasse, den Strafgesetzentwurf. Nicht selten allerdings sind auch unüberdachte, rein opportunistische Bestimmungen aufgenommen worden, die nicht verdienten, Gesetz zu werden, und der Praxis viel zu schaffen gemacht haben.

Wenn man sich zudem überlegt, daß der Bundesrat, der nicht entscheidet, tatsächlich die Hauptarbeit der Gesetzgebung leistet, das Parlament aber, das entscheidet, in der Regel nur auf dem vom Bundesrat gelieferten Boden stickt, frägt man sich unwillkürlich, ob nicht das Kompetenzverhältnis umzukehren und dem Bundesrat die Entscheidung über das Gesetz, dem Parlament aber bloß die Aufgabe zu übertragen wäre, den Gesetzesentwurf vorzuprüfen und Änderungen anzuregen und den vom Bundesrat bereinigten Entwurf endgültig anzunehmen oder zu verwerfen, mit einem klarer umschriebenen Referendumsrecht des Volkes. Was wiederum auf die Zusammensetzung des Parlamentes zurückwirken müßte. Die Demokratie hat nicht notwendig die überlieferte parlamentarische Form: wesentlich ist ihr nicht, daß, wenn nicht das ganze Volk beraten kann, eine mathematische Reduktion des Volkes auf $^1/_{22\,000}$ oder auf $^1/_{1000}$ die Gesetze beschließe, sondern daß das Volk den Behörden, die es mit der Gesetzgebung betraut, seinen Willen kundtun oder sein Vertrauen bestätigen oder entziehen kann, wenn es will; welchen Behörden es diese Aufgabe anvertraue, ist von untergeordneter Bedeutung. Auch das ist aber kein Vorschlag; einen Vorschlag könnte man nur im Rahmen eines ganzen Verfassungsentwurfes begründen und es gehören dazu nicht nur „technische", sondern auch allgemeinpolitische Überlegungen.

Der leitende Gedanke für die Revision dieses Abschnittes der Bundesverfassung müßte sein eine bestimmtere Ausscheidung der Verantwortlichkeiten; für jede Aufgabe soll möglichst eine Behörde kompetent und verantwortlich sein, vornehmlich die, welche die Arbeit tatsächlich verrichtet; und die Behörde soll so beschaffen sein, daß man weiß, welchen Personen die Verantwortlichkeit auffällt. Wir leiden an der Zersplitterung der Verantwortlichkeiten.

II. Allein wegen dieser Reform des Parlamentes allein werden wir jetzt die Gesamtrevision der Bundesverfassung nicht unternehmen. Das Parlament kann den Forderungen der Gegenwart auch in seiner Praxis Rechnung tragen und hat es auch schon unverkennbar getan; die Erneuerung des Geistes, des Sinnes für die persönliche Verantwortlichkeit ist hier wichtiger als der Buchstabe der Verfassung. Was jetzt die Initianten zur Revision drängt, sind nicht die organisatorischen Fragen als solche, die Fragen der formellen Demokratie, wie man sagt; es ist die wirtschaftliche Frage, die Stellung des Staates zur Wirtschaft. Wer die Verfassung jetzt total revidiert, muß auch dazu Stellung nehmen und wenn er darauf keine Ant-

wort weiß, soll er die Revision nicht unternehmen. Auch nicht, um vorderhand die anderen Teile der Verfassung den heutigen Zeitumständen „anzupassen". Denn bloß um die geltende Verfassung der heutigen Zeit anzupassen, darf man, gerade in der heutigen Zeit, die Grundlagen der Gesellschaft nicht in Frage stellen. In ruhigen Zeiten hätte man das wohl tun können: man hätte die Verfassung gewissermaßen wieder einmal ins Reine schreiben, d. h. die vielen Korrekturen vereinfachen und die von der Praxis durchgestrichenen Stellen aus dem Texte weglassen können. Man hätte die alten Mauern einmal herunterputzen können; zweifellos. Aber heute erwartet man von der Gesamtrevision mehr als das und wer sie ankündigt, erweckt auch ganz andere Hoffnungen. „Es muß anders werden," heißt es überall: bei den Bauern, den Arbeitern, den Gewerblern, und man meint die wirtschaftliche Ordnung, nicht die politische. In der Wirtschaft liegt der Kern der Unzufriedenheit; hier erwartet man Vorschläge. Es seien einem Juristen, einem Laien, hierüber einige Bemerkungen gestattet.

Die Rechtsordnung kann die Produktion der dem Menschen nötigen oder nützlichen Güter den Privaten überlassen, d. h. Personen, die nach Privatrecht Eigentum erwerben und Verträge schließen, jeder wie und wenn es ihm beliebt und jeder auf seine Rechnung. Die Vertragsfreiheit, d. h. die Freiheit, einen Kauf- oder Dienstvertrag abzuschließen oder nicht abzuschließen, und auch in gewissen Schranken den Inhalt dieses Vertrages zu bestimmen, ist mit dem Privatrecht das Charakteristikum und das Rückgrat dieser Ordnung. Diese Produzenten, eben weil sie über den Abschluß ihrer Verträge nach Belieben entscheiden, sind dem Staat und der Allgemeinheit nicht für diese Entschließungen, m. a. W. für ihr Geschäftsgebaren verantwortlich; deshalb nennt man sie Privatpersonen: was sie als solche (in den Schranken des Gesetzes) tun, ist ihre private Sache; ob sie viel oder wenig produzieren; ob sie billig oder teuer verkaufen; ob sie ihre Angestellten gut oder schlecht bezahlen, ist rechtlich ihre Sache. Wäre es die Sache des Staates, so wären sie nicht mehr frei und nicht mehr Privatunternehmer, sondern Vollzieher staatlicher Befehle. Da jeder auf eigene Rechnung arbeitet, muß er auch für sich sorgen und sein Interesse wahren; jeder ist darauf angewiesen, etwas zu verdienen und dieses System rechnet damit, daß jeder auch wirklich bestrebt sei, im eigenen Interesse so viel als möglich zu produzieren und sein Produkt so teuer als möglich zu verkaufen. Jeder steht deshalb mit jedem anderen in notwendigem Wettbewerb; jeder Produzent mit jedem, der Gleiches produziert; jeder Produzent mit dem Konsumenten seiner Ware. Das privatwirtschaftliche System rechnet nämlich damit, daß aus der Konkurrenz der vielen freien Einzelkräfte sich eine gewisse Harmonie wirtschaftlicher Gesetze ergebe, und das ist in den normalen Vorkriegszeiten auch einigermaßen der Fall gewesen. Das System hat seine Vorzüge und seine Nachteile; es soll hier weder gelobt, noch gescholten werden. Aber es bildet eine bestimmte Grundart der Wirtschaft, die durch bestimmte Rechtssätze charakterisiert ist und darauf beruht. Die Aufgabe

des Staates in diesem System ist, die Voraussetzungen rechtsgeschäftlicher Tätigkeit, die Vertragsfähigkeit, die Formen der Verträge und ihren möglichen Inhalt zu bestimmen und die Schranken des zulässigen privaten Verhaltens aufzurichten, was beides in allgemeinen Rechtssätzen geschehen kann. Nach diesen Normen haben sich die Privaten zu richten, wenn sie gültige Verträge abschließen und nicht mit der Polizei in Konflikt geraten wollen.

Die Rechtsordnung kann aber auch die wirtschaftliche Produktion selbst organisieren; nicht nur Privaten gestatten, innert gewisser Schranken Güter zu erzeugen, sondern selbst dafür sorgen, daß sie erzeugt werden; also die dazu nötigen Organe schaffen und sie von Amtes wegen mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit beauftragen. Hier sind nicht viele, sondern nur einer Produzent: der Staat (oder die Gemeinde). Er steht nicht in Konkurrenz mit anderen, sondern produziert allein. Und wenn man sich dieses System auf die ganze Wirtschaft angewendet denkt, was wohl auch in Sovietrußland niemals der Fall sein wird, so sieht man, daß es den begrifflichen Gegenpol unseres Systems der Privatwirtschaft bildet. Hier arbeitet jeder aus eigenem Antrieb, für sich und auf eigenes Risiko; dort läßt Einer alle für die Gesamtheit arbeiten, planmäßig und jeden für alle anderen. Der Staat ist nicht mehr bloß der Gesetzgeber der privaten Produzenten; er ist selbst Produktionsanstalt, eine Art Produktions- und Konsumgenossenschaft, an der alle Teil haben. Dort stellt der Staat Regeln auf für die Privaten, hier geht seine Tätigkeit im Verwalten auf.

Es gilt nun heute nicht, zwischen diesen beiden Grundformen der Wirtschaft zu wählen; entweder die eine oder die andere in ihrer folgerichtigen Reinheit einzuführen. Sie eignen sich auch gar nicht dazu; sie sind nicht Ideale, sondern orientierende Begriffe: d. h. wer sich über ein bestehendes oder einzuführendes wirtschaftliches System klare Gedanken machen will, muß sie an diesen begrifflichen Polen orientieren. Er muß sich klar machen, in welchem Verhältnis sein System zu diesen zwei Grundformen steht; er muß sie danach bestimmen und dann erst kann er sich entscheiden, ob sie für seinen Fall gut sind, weil man zuerst klar sehen muß, bevor man wählt.

Es ist eine Illusion, wenn man glaubt, eine neue Zeit könnte eine neue Grundform hervorbringen, die nicht an diesen beiden Polen orientiert wäre und davon wesentlich verschieden wäre. Es gibt viele Zwischenformen; aber alle möglichen Formen bewegen sich zwischen den zwei genannten Grundformen, weil diese Grundformen auf der ausschließenden Alternative des Privatrechts und des öffentlichen Rechts beruhen, was hier nicht weiter zu entwickeln ist.

Wenn man z. B. sagt: man könne sich eine ganz neue Form denken, die den Privaten gestatten oder gebieten würde, sich korporativ zu verbinden und durch diese Zusammenfassung der Einzelnen die Planmäßigkeit des Staatsbetriebes erreichen, ohne die Tatkraft der Privatinitiative aufzugeben, so ist die Möglichkeit solcher Verbände nicht zu bestreiten: das Gesetz kann, wie es schon geschehen, den Einzelnen gestatten, Gesellschaften,

Genossenschaften, Aktienvereine u. a. m. zu bilden; es kann noch weiter gehen und alle Produzenten, Arbeitgeber und -nehmer eines Zweiges, ja alle Produktionszweige zusammenfassen zu einer „Organisation". Aber es muß sich darüber Rechenschaft geben, ob es den Zwang des öffentlichen Rechts oder die Freiheit des Privatrechts einführen will. Es kann die Verbände zu freien oder zu Zwangsverbänden machen; aber es muß wählen. Es kann den Zwangsverbänden, aber nicht den freien, staatliche Aufgaben übertragen; aber es muß sich entscheiden, ob es ihnen die Aufgabe eines Gesetzgebers der Privatwirtschaft übertragen will oder die Aufgabe eines Verwalters der Gemeinwirtschaft. Der Gesetzgeber kann gewiß Zwischenstufen wählen: die Privatwirtschaft bestehen, d. h. jeden auf seine Rechnung produzieren lassen, und ihm z. B. doch einen Maximalpreis oder eine Maximalproduktion vorschreiben; gewissermaßen ein Gemisch von Zwang und Freiheit. Aber um sich Rechenschaft darüber zu geben, was er tut, muß er sich fragen, in welchem Verhältnis sein System zu den beiden einfachen Grundsystemen steht: er muß sich fragen, wo Zwang gilt und wo Freiheit. Und nicht jede Mischung ist genießbar.

Wenn man z. B. den Milchpreis festsetzt und den Milchproduzenten zwingt, seine Produktion zu vermindern, damit der für den Absatz verantwortliche „Verband" sie absetzen könne, hindert man ihn vielleicht, die Hypothek zu verzinsen, die er sonst verzinsen könnte und der Staat muß ihm wieder helfen seine Schulden bezahlen, ansonst er der Hypothekarkasse beispringen muß. Oder wenn der Staat einem freien Verband öffentlichrechtliche Befugnisse erteilt, z. B. das Einfuhrkontingent von Wolle unter die schweizerischen Wollspinnereien zu verteilen, oder den Angehörigen eines Fabrikationszweiges den Arbeitslohn vorzuschreiben, muß er auch jedem Fabrikanten das Recht geben, sich in den Verband aufnehmen zu lassen und dort mitzureden, d. h. er muß den „freien" Verband zu einem Zwangsverband machen. Dem Unternehmer Vorschriften machen, wie er geschäften soll, und ihm das Risiko des Geschäftes überlassen, ist eine heikle Sache. Man riskiert, die Freiheit der Privatwirtschaft zu lähmen, ohne die Planmäßigkeit der Staatswirtschaft zu erreichen. Folgerichtig ist nur die eine oder die andere Lösung: die privatrechtliche, nach der der einzelne Unternehmer die Gefahr trägt und jeder Haushalt gewissermaßen eine besondere Wirtschaft, eine Wirtschaftseinheit ist, die mit allen anderen in Wettbewerb steht; oder die öffentlichrechtliche, die alle zu einem Unternehmen, zu einer Wirtschaft vereinigt, aber jedem auch das Risiko des Gelingens abnimmt. Gerade diese folgerichtigen Lösungen sind indessen, moralisch und technisch, nicht durchführbar; weder die reine Privatwirtschaft, noch die reine Staatswirtschaft. Durchführbar sind nur mittlere Lösungen; Kompromisse, wenn man will. Aber Kompromisse sind eben nicht folgerichtig. Das ist die Schwierigkeit.

Wir stehen nun, trotz einiger verstaatlichter oder kommunalisierter Betriebe, noch auf dem Boden der Privatwirtschaft. Aber wir erleben seit

dem Krieg besonders empfindlich die Nachteile dieses Systems: die Stockung der Geschäfte, die Arbeitslosigkeit, die Überproduktion, die Konkurse, die Unterbietung, die Vertrauenskrise u. a. m. Diese Mängel hängen wesentlich mit dem privatwirtschaftlichen System zusammen; nämlich mit der Gegensätzlichkeit der Interessen der vielen privaten Wirtschaftseinheiten. Man kann nun die Freiheit des Wettstreites einschränken; aber der Wettstreit bleibt. Ihn aufheben, heißt zur Staatswirtschaft übergehen: Auch wenn dem Fabrikanten Preis und Qualität vorgeschrieben würden, hätte er doch Interesse, so viel als möglich und mehr als die anderen zu verkaufen; wenn ihm Menge und Preis vorgeschrieben würden, hätte er Interesse, so schlecht als möglich zu verkaufen, und wenn der Staat ihm Menge, Güte und Preis vorschriebe, müßte er ihm auch den Gewinn garantieren, und der Fabrikant wäre kein privater, selbständiger Unternehmer mehr. Man kann die Privatwirtschaft nicht zwangsweise ordnen, sonst ist es keine Privatwirtschaft mehr. Man kann alles erzwingen, nur nicht die Freiheit.

Die Ordnung der Wirtschaft steht heute im Vordergrund des Interesses; nicht nur infolge einer Vorliebe von Theoretikern, sondern weil die Umbildung der gegenwärtigen Ordnung sich gewissermaßen gewaltsam aufdrängt; infolge der Wendung, die die nationale Wirtschaft genommen hat und noch mehr infolge der veränderten internationalen Wirtschaft.

Im nationalen Bereiche ist es die „Organisation" der Interessenten, die dem Gesetzgeber neue Aufgaben stellt: die Arbeiter mußten sich zusammentun, um ihre Interessen den Arbeitgebern gegenüber zu behaupten; die Arbeitgeber haben es ebenfalls getan, um den Gewerkschaften entgegentreten zu können und um unter sich selbst Ordnung zu schaffen; sie haben die Produktion einer Ordnung unterstellt, aber eine private Ordnung, die den Wettstreit der Kräfte einschränkt; die nicht allgemeinverbindlich ist und den Gegensatz der Interessen nicht aufhebt, sondern voraussetzt. Der Staat konstatiert nun, daß der freie Wettbewerb unter vielen selbständigen Produzenten, der die Voraussetzung der Privatwirtschaft ist, vielfach durch eine regulierte, aber privat regulierte Wirtschaft verdrängt worden ist und er fragt sich, ob, wenn einmal reguliert werden soll, es nicht Sache des Vertreters der Allgemeinheit, des Staates, wäre, der nationalen Wirtschaft ihren einheitlichen Plan vorzuschreiben. Wenn sich die Leitung in wenigen Händen konzentriert, sollen dies nicht die Hände des Staates sein?

Noch unausweichlicher drängt sich die Frage auf infolge der wirtschaftlichen Abschließung der Staaten gegeneinander im internationalen Verkehr: die Staaten gehen mehr und mehr dazu über, ihren gegenseitigen Warenaustausch nicht mehr nur mittelbar durch Zölle zu regulieren, sondern unmittelbar durch Vereinbarung fester Kontingente, indem jeder das Einfuhrkontingent, das er dem anderen gestattet, abhängig macht vom Ausfuhrkontingent, das der Vertragsgegner ihm gewährt. So daß die Regierungen zunächst unter sich, wie ein Kartell mit einem anderen, eine Art

Gesamtgeschäft abschließen. Das wirkt nun notwendig zurück auf die nationale Wirtschaft: jede Regierung muß die international eingehandelten Geschäfte auf ihre nationalen Ein- und Ausfuhrfirmen verteilen; und wenn eine Importfirma das unentbehrliche oder billigere ausländische Rohmaterial oder Fabrikat einführen oder eine Exportfirma am Exportkontingent teilnehmen darf, wird sie auch zugunsten der nationalen Wirtschaft etwas tun müssen: das Volkswirtschaftsdepartement (durch Vermittlung der Interessentenverbände) sorgt dafür, daß die bevorzugte Firma im Inland nicht zu teuer verkauft oder daß sie auch von den teureren inländischen Rohstoffen oder Waren kauft. Wer Eier einführt, muß auch in der Schweiz kaufen. Wenn der Staat nicht stoßende Privilegien schaffen will, muß er in die innere Wirtschaft regulierend eingreifen; er kann unter den einzelnen Unternehmern die freie Konkurrenz nicht mehr walten lassen, weil sie unter den nationalen Wirtschaften nicht mehr besteht. Der einzelne Unternehmer ist nicht mehr Herr seiner Kalkulation; der Staat schreibt sie ihm mehr oder weniger vor; und wenn größere Unternehmungen oder ganze Industriezweige infolge der Kontingentierung, welche die Regierung mit anderen Staaten eingegangen ist, zu Grunde gehen, wird der Staat auch nicht teilnahmslos zusehen können, wie er es früher konnte, wenn einer eine falsche Spekulation gemacht hatte. Wenn der Bundesrat z. B. einem anderen Staat gegenüber auf die Ausfuhr von Geweben verzichtet, um ein höheres Kontingent Zuchtvieh zu erhalten, so tut er das nicht, um den Webereien weh zu tun; aber er tut ihnen doch weh und wird die Wunde, die er geschlagen, verbinden müssen.

III. All' das macht es zur Pflicht, das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Wiedererwägung zu ziehen.

Jede Grundform stellt dem Staat die ihr besondere Aufgabe. Das zeigt sich schon heute, je nachdem die Wirtschaft die eine oder die andere Form erhält, erhält auch der Staat eine andere Aufgabe. Zwei Beispiele mögen das zeigen:

Wenn der Staat die Post selbst betreibt, muß er zwar vorerst auch durch allgemeinverbindliches Gesetz den Umfang des Regals gegenüber der Privattätigkeit abgrenzen; aber was den Betrieb dieser staatlichen Anstalt selbst betrifft, so muß der Staat gerade das ordnen, was er gegenüber privaten Postunternehmern nicht ordnen könnte: das Wirtschaftliche; und was er diesem gegenüber ordnen müßte, das Polizeiliche, das braucht er hier kaum mehr zu erwähnen. Die wirtschaftliche Ordnung der staatlichen Post ist die Ordnung der Tarife, der Leistungen der Anstalt und des Personals und der Besoldung des Personals. Der wirtschaftende Staat m u ß das ordnen, es ist hier das Wichtigste; aber was er da vorschreibt, sind keine eigentlichen Gesetze, auch wenn in Gesetzesform erlassen, sondern Dienstvorschriften, Anstellungsbedingungen und Modalitäten der Benutzung einer öffentlichen Anstalt; nicht allgemeinverbindliche Gebote oder Verbote. Und

was er, falls es kein Postregal gäbe, den privaten Frachtführern in allgemeinverbindlicher Weise vorschreiben würde, nämlich die Vorsichtsmaßregeln im Interesse der Sicherheit und Gesundheit von Publikum und Personal (wie heute dem nichtpostalischen Automobilverkehr), das ist für den staatlichen Betrieb eigentlich überflüssig: denn der Staat wird sich doch nicht selbst vorschreiben, was er zur Sicherheit des reisenden Publikums und seines Personals vorzukehren hat; wenn er etwas vorschreibt, so sind es wiederum dienstliche Anweisungen der höheren Instanz an die niederen. Die innere Ordnung eines eigenen Betriebes ist für den Staat etwas ganz anderes als die polizeiliche Ordnung privater Unternehmungen.

Als zweites Beispiel sei die gegenwärtige Ordnung der Milchproduktion erwähnt: In einem fein ausgedachten komplizierten System hat der Bund, unmittelbar und mittelbar, den Preis der Käsereimilch, der Konsummilch, des Käses, der Butter, des Kraftfutters, des Schlachtviehs bestimmt, und die Menge der Produktion, die Haltung von Vieh u. a. m. geregelt, sodaß Produzenten, Händler, Fabrikanten und Konsumenten bestehen können. Alle diese Vorschriften von Bundesbeschlüssen, Verbandsstatuten, Subventionsbedingungen, Verbands- und Staatsverträgen bilden ein, wenn nicht harmonisches, so doch scharfsinnig ausbalanciertes Getriebe, das fortwährend den Bedingungen des Weltmarktes, der Ernte, der Staatsfinanzen angepaßt werden muß. Kann man dieses wirtschaftliche Räderwerk durch „Gesetze" im herkömmlichen Sinne ordnen?

Zeigt es sich nicht hier, im einen wie im anderen Falle, daß dem Staat eine ganz andere Aufgabe obliegt als die Gesetzgebung des alten Regimes der Privatwirtschaft? Hier konnte er den Milchproduzenten sagen: eure Milch darf nicht getauft und eure Butter nicht ranzig sein; im übrigen aber überließ er es ihnen, für ihr Auskommen zu sorgen und den Preis ihrer Produkte oder die Menge ihrer Produktion zu bestimmen; jetzt muß er jeder Gruppe, ja beinahe jedem Einzelnen seinen Anteil an Produktion und Gewinn, an Arbeit und Aufwand zumessen.

Nicht von ungefähr hat hier der Gesetzgeber, die Bundesversammlung, auch keine eigentlichen Gesetze mehr gemacht; er hat beinahe nur noch den Bundesrat ermächtigt, innert gewissen Schranken zu handeln, also Rahmengesetze erlassen (fast immer nach Vorschlag des Bundesrates), und sich darauf beschränkt, den Verlauf der bundesrätlichen Tätigkeit kritisch zu verfolgen und zu beaufsichtigen. In der richtigen Erkenntnis, daß für das richtige Funktionieren eines solchen Mechanismus e i n e Behörde, und das kann nur der Bundesrat sein, die Verantwortung übernehmen und deshalb auch die Freiheit haben müsse, jeweilen das Angemessene anzuordnen. Wenn Parlamentsbeschlüsse, Volksinitiative da hineinplatzten, könnten sie das größte Unheil anrichten.

Ich meine also: wenn sich die „Verfassung" der Wirtschaft wesentlich ändert, ändert sich auch die Aufgabe des Staates; und wenn sich die Aufgabe des Staates wesentlich ändert, muß sich auch seine Organisation, die

politische Verfassung, ändern. Denn die Organisation muß ihrer Aufgabe angepaßt sein, und, umgekehrt, die Aufgabe der Organisation. Eine grundsätzliche neue Einstellung des Staates zur Wirtschaft fordert auch eine dieser neuen Aufgabe entsprechende Organisation der Behörden. Wenn man über das Verhältnis des Staates zur Wirtschaft nicht im Klaren ist, kann man sich auch über die Organisation, die formelle Verfassung, nicht schlüssig machen.

IV. Über die Grundsätze einer neuen Ordnung der Wirtschaft sind wir nun aber, so scheint mir, keineswegs im Klaren; in der Schweiz so wenig wie andere Staaten. Was der Staat, der Bund, auf wirtschaftlichem Gebiete seit dem Kriege geschaffen hat, trägt den Stempel der Improvisation; notgedrungen! Was aus seiner Tätigkeit entstanden ist, sind stillose, zufällige Bruchstücke einer gemischten, halb staatlichen, halb privaten Wirtschaft, wie die Häuschen eines Schrebergartens anzusehen. Diese Notbauten waren unentbehrlich und sind es noch. Aber es ist ein Provisorium. Wo das hinaus will, wie man sich eine endgültige Ordnung, wie man sich das Verhältnis des Staates zur Wirtschaft (und das bestimmt die ganze Verfassung der Wirtschaft) grundsätzlich vorstellen soll, das weiß niemand.

Wenn wir eine neue Verfassung machen, können wir an dieser Grundfrage, von der heute die ganze politische Lage beherrscht wird, nicht vorbeigehen. Eine Totalrevision unseres Grundgesetzes, die darüber nicht bestimmte Auskunft gäbe, hätte ihren Zweck verfehlt, nämlich den Grund zu legen für die wirtschaftliche Gesundung.

Eine Revision, die diese Frage umginge, oder sie, wie die Tagsatzung einmal sagte: „der ferneren Entwicklung der diesfallsigen Verhältnisse anheimstellte", würde die Hauptfrage umgehen; sie könnte zwar im Einzelnen manches verbessern, aber sie brächte nicht die Lösung, die alle Revisionsfreunde von ihr erwarten.

Betrachten wir aber die gegenwärtige Lage, so besteht über diese Kardinalfrage, wie mir scheint, nicht nur die größte Meinungsverschiedenheit, sondern auch die größte Unklarheit. Die einen verlangen den Abbau der Staatsintervention, aus finanziellen, wirtschafts- und allgemeinpolitischen Gründen: sie werden auch nicht die Revision, sondern vielmehr die Rückkehr zur alten Verfassung verlangen. Die anderen, die wohl zahlreicher sind, meinen, daß „es anders werden muß"; anders nämlich als die bisherige Gewerbefreiheit und auch anders als die Unsicherheit der Improvisation. Aber die einen wünschen die schlanke Verstaatlichung weiterer Wirtschaftszweige, die anderen die berufsständische Organisation, die dritten lediglich die Freiheit des Staates, je nach Bedürfnis vom Grundsatz der Gewerbefreiheit abzugehen.

Was nun das Letzte anbelangt, so ist damit nur ein Negatives gesagt: die künftige Ordnung soll nicht mehr an den Grundsatz der freien Konkurrenz gebunden sein, was eigentlich schon Art. 34 ter B. V. sagt. Eine positive

grundsätzliche Richtung ist aber nicht angegeben. Der Staat mag dann z. B. die Zahl der Apotheken, Gasthäuser, Schuhfabriken beschränken. Aber die so privilegierten Unternehmen, die sich ja leicht kartellieren könnten, wird er doch nicht ganz frei lassen, z. B. in der Bestimmung der Preise, und für die anderen, die nirgends ankommen, weil alles schon vergeben ist, wird er auch sorgen müssen. Wie weit soll sich da der Staat einlassen und nach welchem Leitsatz soll er verfahren? Mit bloßen Ermächtigungen ist es nicht getan. Im Rahmen einer Partialrevision, wie sie das Volkswirtschaftsdepartement vorschlägt, ist diese Selbstbescheidung ganz natürlich; die grundsätzliche, positive Entscheidung wird, wie bisher, der Praxis zugeschoben; von einer Gesamtrevision aber verlangt man mehr, Positives und Grundsätzliches.

An der berufsständischen Ordnung ist durchaus verständlich der Gedanke, die beteiligten Berufskreise zur Ordnung wirtschaftlicher Fragen heranzuziehen; wenn das aber bloß geschieht zur Beratung der Behörden, bedeutet es nicht viel; will man dagegen die Verbände, d. h. wohl auf neuer Grundlage errichtete (neue) Verbände mit der Kompetenz ausrüsten, verbindliche Anordnungen zu treffen, so macht man sie zu staatlichen Organen in korporativer Form; man schafft wohl eine Art Selbstverwaltung der produktiv Tätigen, aber eine öffentliche Verwaltung, die dem staatlichen Organismus eingegliedert werden muß, und die genossenschaftliche Form dieser Verwaltungsorgane ist eine zwar interessante, aber nicht entscheidende Modalität staatlicher Verwaltung. Viel wichtiger ist, welche Kompetenzen die so (oder anders) gebildeten Verwaltungsorgane erhalten sollen: ob sie den Unternehmern nur polizeiliche Vorschriften machen, oder ob sie ihnen sollen vorschreiben können, wie sie ihre Angestellten bezahlen, was und wie viel sie produzieren dürfen oder sollen, und zu welchem Preis sie verkaufen sollen; ferner ob der Staat dem nach seinen Anweisungen wirtschaftenden Unternehmer einen Gewinn garantiert, u. a. m. Das ist noch unklar.

Am einfachsten zu fassen ist der Gedanke der schlichten Verstaatlichung (oder Kommunalisierung), der ja schon für verschiedene Gebiete, wie die eidgenössischen Verkehrsanstalten, die kommunale Wasser- und Elektrizitätsversorgung verwirklicht worden ist. An ihnen geben sich aber auch die Schwierigkeiten am offensten zu erkennen, die dem Staatsbetriebe anhaften, und gegen zentralisierte Staatsbetriebe werden sich leicht föderalistische Bedenken regen.

Für eine grundsätzliche Erneuerung der nationalen Wirtschaftsordnung hat noch niemand einen klaren Gedanken. Das ist nicht zu verwundern; denn die vernünftige Ordnung der Wirtschaft ist sachlich gesprochen die allerschwierigste politische Aufgabe. Viel schwieriger, meine ich, als die meisten Verfasser praktischer Vorschläge sich vorstellen. Organisatorische Gedanken, über die Wahl des Parlamentes oder die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung, mag man entwerfen, so viel man will; das ist nicht unwichtig, aber es ist nicht so schwierig, weil man die herkömm-

lichen Gewalten zur Ausübung der herkömmlichen Aufgaben auf die verschiedenste Art bilden kann, ohne auf logische und praktische Unmöglichkeiten zu stoßen. Wenn man aber in das Räderwerk der Wirtschaft eingreift, sind die Möglichkeiten beschränkt und die Gefahr einer vollständigen Zerrüttung nicht ausgeschlossen.

Der Wirtschaft eine neue Form zu finden, ist die heute gestellte Aufgabe. Daß sie noch niemand gelöst, ist, wie bemerkt, nicht zu verwundern. Aber dann soll man sich nicht in eine Totalrevision der Bundesverfassung stürzen, als ob man bereits fertige Vorschläge hätte. Denn entweder beschränkt sich die Revision darauf, die bisherige Verfassung etwas zurechtzustutzen und daraus auszumerzen, was schon lange durch die Zeit überholt ist, ohne jenes Grundproblem in Angriff zu nehmen; dann wird die neue Verfassung die Ursache der Unzufriedenheit nicht aufheben: das Mißbehagen, die Unsicherheit, die Unruhe und Verdrossenheit werden weiter bestehen. Oder aber die konstituierende Versammlung versucht, in jener Frage Neues zu schaffen; dann wird sie sich bald in der größten Verwirrung und Verlegenheit befinden; denn eine solche Frage bedarf ruhiger, wohlüberdachter Vorbereitung. Eine Ordnung, die auf Jahrzehnte hinaus Bestand haben soll, improvisiert man nicht in einigen Kommissionssitzungen.

Mir scheint, die Volkswirtschaft sei gerade jetzt in vollem Flusse: man sucht Teillösungen, man macht Erfahrungen und kann sich vielleicht nach und nach ein Bild davon machen, wie es sich gestalten läßt. Aber diese Gedankenarbeit, zu der die Erfahrung noch beizutragen hat, ist noch nicht geleistet. Bevor man eine neue Wirtschaftsverfassung kodifiziert, sollten die Erfahrungen gesammelt, methodische besprochen und die Möglichkeiten dauernder Regelung erwogen werden. Die junge Generation hat das Verdienst, die Diskussion aufgenommen zu haben; aber sie hat kaum begonnen. Vorschläge zur Sache zu machen, wäre jetzt die Aufgabe der Parteien. Nicht die Revision zu empfehlen, sondern sie zu ermöglichen. Welche Partei will jetzt die Verantwortung des Gelingens übernehmen? Nur um andern Parteien Verlegenheiten zu bereiten, treibt man nicht zur Revision des Grundgesetzes; man muß sich anheischig machen, ein Programm durchzuführen. Wer kein Programm hat, hat nicht das Recht, die Gesamtrevision vorzuschlagen. Angenommen, die Volksinitiative auf Gesamtrevision habe Erfolg und das Volk beschließe sie auch: was hat es dann beschlossen? Die Revision, gewiß!, aber in welchem Sinn?, nach welcher Richtung? Und wenn darauf die Räte neu zu bestellen sind, wen soll der Wähler wählen, wenn er nicht weiß, welches Programm der Einzelne und namentlich die Partei vertritt? Was nützt eine solche Erneuerung der Bundesversammlung? Im Jahre 1848 wollten die Revisionisten den Bundesstaat; im Jahre 1872 und 1874 die Vereinheitlichung des Rechts und der Armee. Aber jetzt weiß man in der Hauptfrage nicht, was man will.

Die Bundesversammlung weiß es auch nicht. Sie sollte daher die Gesamtrevision nicht beschließen, sondern die Verantwortung der Revision den-

jenigen überlassen, die glauben, ein genügendes Programm zu haben. Nur um sich die Initiative nicht aus der Hand winden zu lassen, ergreift man nicht die Initiative zu einem aussichtslosen, weil unvorbereiteten Beginnen. Man sage ehrlich dem Volke: wir können jetzt eine Gesamtrevision nicht unternehmen, weil wir nicht im Klaren sind, weil jetzt noch niemand im Klaren darüber sein kann, wie unsere Wirtschaft neu zu ordnen ist. Die alte Ordnung ist mangelhaft und schadhaft geworden; aber die neue ist noch nicht erdacht. Wenn ihr trotzdem revidieren wollt, so beschließt es und wählt eure Vertrauensmänner. Wir, die Bundesversammlung, beschließen es nicht, weil wir nicht mehr versprechen wollen, als wir geben können.

Wie steht es mit den Genfer Freizonen?

Von **Paul Pictet.**

Im Jahre 1921 verließ der Bundesrat den sichern Boden, den er in seiner Note vom 5. Mai 1919 an die französische Regierung umrissen hatte, und unterzeichnete das Abkommen, das die 1815 und 1816 geschaffenen Freizonen unterdrückte. Er tat das unter einem doppelten Druck: Dem des Herrn Dr. Laur, der der hauptsächliche Unterhändler für dieses Abkommen gewesen war und der immer ein Gegner des Systems der Freizonen war, und dem von Frankreich selbst oder besser gesagt von denjenigen, die in Frankreich sich an die Spitze der Bewegung zur Unterdrückung der Freizonen gestellt hatten. Dieser letztere Druck bestand darin, einige Genfer, die dann wiederum ihre Mitbürger beeinflußten, davon zu überzeugen, daß die Schweiz zu schwach und allzu abhängig von ihrer großen und siegreichen Nachbarin sei, um dem Zorn zu trotzen, den ein Widerstand gegen den ausdrücklichen Willen Frankreichs hervorrufen müßte. Trotzdem gab es Genfer, die Widerstand leisteten. Sie rissen die Mehrheit ihrer Mitbürger und der Miteidgenossen mit sich. Das Zonenabkommen wurde durch das Schweizervolk mit großer Mehrheit verworfen.

Nun hat der entschlossene und hartnäckige Widerstand der Schweiz 13 Jahre nachher sein erfolgreiches Ende gefunden und zwar in einer wohltuenden Atmosphäre der Einigung der Regierungen der beiden Länder. Die Gründe, die die Schweizer in Überfluß und in aller Sauberkeit sowohl vor dem Richterstuhl der öffentlichen Meinung wie vor dem im Haag darlegten, haben ihre entspannende und beruhigende Wirkung selbst in Frankreich, diesem Land der Klarheit, des guten Willens und des Wohlwollens gegenüber der Schweiz, ausgeübt. Die Franzosen haben wiederum gelernt,